

JAVNA UPRAVA

Zapiski s predavanj 2006/2007
Skripta - Koritnik

* ležeča in manjša pisava => zadeve iz skripte, ki niso bile omenjene na predavanjih (manj pomembno)

I. DEL: SPLOŠNA VPRAŠANJA

1. UVODNI POJMI

1.1. POJEM UPRAVE IN UPRAVLJANJA

Pravo – regulacija, standardizira vzorce ravnanja.

Javni interes – je splošni interes, ki ga opredeli država s pravom. Opredeli se, katere so tiste vrednote, ki jih zasledujemo z javnim interesom. Od javnega interesa je odvisno, ali je država liberalna ali ne. Država mora zagotavljati določene dobrine, ki se ne pridobivajo preko tržnega sistema, ampak preko sistema socialne varnosti. S pravom naj bi se zagotovila enakovredna distribucija dobrin med prebivalstvom. *Določa ga vladajoča interesna koalicija, del pa je objektivno pogojen (npr. interes po varnosti).*

Politika – je proces določanja vrednostnih ciljev (družbenih vrednot). Globalne vrednote so tiste, o katerih se vsi strinjamo (npr. humanizacija človeka).

Upravno pravo – vstopa v razmerje do javnega, družbenega, splošnega interesa. Upravno pravo ureja razmerja med interesom posameznika in splošnim interesom. **Upravna zadeva** je predvidljivo nasprotje, konflikt med javnim in zasebnim interesom. *Upravno pravo je odvisno od upravnopravnega razmerja. Upravno pravo: materialno, procesno, upravni postopek (varstvo pravic posameznika v razmerju do uprave).* Upravno pravo se razlikuje od vseh drugih vrst prava po svojem nastanku – nastaja z enostransko in avtoritativno odločitvijo organa oblasti. Pot od osebne interesa do upravnopravnega razmerja, ki bo ta interes zavaroval:

- **interes** je tisto, kar posameznik čuti; če želi to doseči, potrebuje **pravico** – pravica je pravno zavarovani interes;
- do uveljavitve lastnega interesa pride tako, da ga podredimo pravni normi - **tipični interes**, ki ga urejajo **abstraktne norme**;
- *abstraktna norma se bo uporabila v konkretni situaciji in moj interes bo postal pravno zavarovan – **upravnopravno razmerje**;*
- *gre za preverjanje dejanskega stanu in primerjanje le-tega z abstraktno normo - če se ujemata, se torej oblikuje upravnopravno razmerje in izda **upravni akt**.*

To razmerje nastane na podlagi zahteve, obveznosti pa nastajajo na podlagi pravno relevantnih dejstev (npr. inšpekcijski nadzor).

*Po tej poti se ne odloča samo o pravicah, ampak tudi o pravnih koristih oseb. Z izvrševanjem pravice lahko posežemo v **interes drugega** (sicer zadovoljim svoj interes, a s tem posežem v interes drugega) – ta lahko sodeluje kot **stranka** pri nastanku mojega razmerja.*

Upravni postopek – postopek uresničevanja interesa posameznika znotraj javnega interesa. Najdemo ga:

- na vseh področjih, kjer prihaja do avtoritativnega in enostranskega odločanja močnejšega subjekta;
- razširjen pa je tudi na vsa razmerja javnopravne narave, ki nimajo svojega postopka.

Obvezni subjekti upravnega prava - državni organi in organi, ki predstavljajo javno oblast – ti subjekti lahko vstopajo tudi v civilnopravna razmerja.

Javna uprava – temelji na pojmu upravljanja (nujen je obstoj temeljne dejavnosti). Ni zgolj normativna disciplina, ampak je prej je družbeno empirična veda – na podlagi izkušenj preučuje realna razmerja v družbi na področju upravljanja. Povezuje se z upravnopravno znanostjo. Tako upravno pravo kot javna uprava torej delujeta skupaj: realna razmerja oblikujemo v abstraktno pravo, ki vpliva nazaj na realna razmerja (stalna medsebojna interakcija).

Predmet **upravne znanosti** je upravljanje kot funkcija. Imamo dve definiciji upravljanja:

- **funkcionalni vidik upravljanja** – gre za sprejemanje temeljnih odločitev, odločanje o skupnih ciljih in načinu njihovega uresničevanja. Bistveno je določanje ciljev;
- **organizacijski vidik upravljanja** - je tista pomožna dejavnost, ki omogoča, da teče (funkcionira) temeljna dejavnost – ta definicija je nekdanj veljala, sprejemljiva pa je v najbolj preprostih situacijah. Težko je namreč določiti, katere dejavnosti so pomožne nasproti drugi.

Predmet upravne znanosti pa je poleg funkcionalnega vidika tudi **strukturni**, tj. **organizacija**.

1.2. UPRAVNI PROCES

Uprava oz. upravljanje je tisto, kar ni zakonodaja ali sodstvo. Je pomožna dejavnost, ki omogoča, da vse temeljne dejavnosti potekajo (npr. produkcija). Uprava usmerja, vodi temeljno dejavnost.

Upravljanje pomeni tudi odločanje o skupnih zadevah – o cilju in skupni dejavnosti.

Sestavine upravljanja

Aktivnosti za doseg cilja so:

- 1.) **načrtovanje** – skupina mora določiti skupni cilj in pot, kako do cilja pridemo (vmesni cilji). Cilje je potrebno razdeliti na manjše enote, da dobimo organizirane skupine (delitev na podcilje in s tem delitev na različne vloge);
- 2.) **določitev načrta uresničevanja**;
- 3.) **koordinacija** – koordinacija tistih, ki zasledujejo isti cilj; razdeli se delo in cilje;
- 4.) **vzpostavitev organizacijske strukture**;
- 5.) **spremljanje dejavnosti, usmerjanje, nadzor (kontrola)** – preko povratnih informacij (feed-back)
- 6.) **ocena dejanskega ravnanja z želenim** – kje se nahajamo v naši aktivnosti. V luči želenega (primerjava med danim in želenim) sprožimo nov proces, da dosežemo želeni cilj.

Prva faza odločanja je vedno zbiranje informacij.

*Skupina ljudi zasleduje isti cilj, **skupni cilj**. S tem ciljem jih je treba povezati, zato cilj razdelimo (skupni cilj je sestavljen iz posameznih ciljev). Kar je na eni strani **delitev cilja**, je na drugi strani **delitev dela**.*

Uresničevanje cilja je vedno dinamika – pomikamo se proti cilju. Za doseg cilja, pa je potrebno usmerjati po pravi, najkrajši poti – to se da s povratnimi informacijami (feed-back), ki omogočajo oceno, nato pa se lahko izbere drugo pot.

Družba sama po sebi nima nikakršnega interesa, cilja, ampak se le-ti določijo v posebnih procesih, znotraj teh procesov pa najdemo tudi državo.

Pravo in upravljanje sta informacijski proces.

Zakon določa cilje, uprava pa za njihovo uresničevanje sprejema podzakonske predpise. Uprava tudi pridobiva feed-back.

Delovanje uprave (faze odločanja)

Upravni proces ima sledeče naloge:

- **ugotavljanje potreb** – potrebe so lahko družbene ali individualne. *Po svojem bistvu vendarle pomeni politično odločitev;*
- **zbiranje informacij** – zbiranje ustreznih informacij glede na vrednote. *Strokovno delo je tu zelo pomembno, saj če ne dobimo strokovnih informacij o stanju v družbi, potem lahko posledično pridemo tudi do napačnih političnih odločitev in t.i. uradnih resnic (npr. Romi kradejo);*
- **oblikovanje možnih alternativ** – na podlagi pridobljenih informacij oblikujemo alternative – v bistvu to pomeni odločanje o različnih vrednotah;
- **izbor alternative - odločanje** – izbiramo alternativo, ki naj bi bila vrednoti najbližje (ko imamo vrednoto že izoblikovano), saj optimalne odločitve ni – v danem trenutku je odločitev sprejemljiva;
- **izvrševanje sprejete odločitve** – uporaba odločitve. V procesu izvrševanja nastopajo različne upravne stopnje (uredba, pravilnik, odločba, materialni akt) – na koncu apliciramo na konkretno stanje;
- **nadzor**.

Prve štiri so faze odločitve (odločanja).

Znotraj upravljanja (procesa odločanja o skupnih ciljih in načinih njihovega uresničevanja) imamo različne aktivnosti za doseg cilja. Dejavnosti je treba uskladiti, zato cilj razdelimo, vsi deli pa predstavljajo skupni cilj. Struktura skupin, ki se vzpostavi, je odraz podciljev (različne vloge v organizaciji ter družbena razmerja, ki so urejena z normami).

Vsaka odločitev (4. točka) vsebuje tri vrste premis (tri sestavine vsake odločitve), vse tri vrednostne premise pa apliciramo na dejansko stanje, realno življenjsko situacijo:

- **aksiološka premisa** – aksiološka sestavina odločitve – določa cilj;

- **faktološka premisa** – faktološka sestavina odločitve – informacija o okolju, dejansko okolje, v katerem se nahajamo;
 - **kavzalna premisa** – kavzalna sestavina odločitve - kako preiti iz danega v želeno (znanje).
- Izredno pomembno je, katere odločitve sprejemaš na kateri ravni – problem nastane, če začneš dve ravni mešati. Pomembna je razmejitev med zakonodajno in izvršilno ravnijo oblasti.

Priprava zakona

Vsak minister je na svojem področju nosilec normativne dejavnosti (priprava zakona).

- imamo **politične cilje**, kakšen naj bo zakon – praviloma interesna koalicija, ki je na oblasti;
- nato nastopi aparat;
- zakon praviloma nastane na **ministrstvu** – vsako ministrstvo pokriva določen resor, na katerem izvaja temeljne funkcije in ena od teh je tudi priprava regulative;
- nato pride do **medresorskega usklajevanja** zakona;
- ko je usklajen, pride na **vladne odbore**, kjer spet pride do usklajevanja;
- nato pride na sejo **vlade**, ki določi **predlog zakona**;
- predlog zakona se pošlje v **Državni zbor** – preide v fazo sprejemanja zakona.

Zakon je upravna odločitev. Zakon se praviloma izvršuje z **upravnimi procesi** (nekateri se izvršujejo neposredno prek ljudi, večina pa preko nadaljnjih upravnih procesov).

Nastanek zakona

- ustavni okvir;
- ocena stanja – ocena normativnega stanja in ocena dejanskega stanja;
- primerjalni pregled (pravni), ocena finančnih posledic;
- normativno besedilo;
- obrazložitev zakona.

Pri tem postopku se uporabljata tako upravna kot upravnopravna znanost.

2. PROUČEVANJE UPRAVE

2.1. UPRAVNA ZNANOST

Na področju javne uprave se srečujeta dve temeljni znanosti:

- **upravnopravna znanost** – normativna znanost. Predmet preučevanja so norme, ki urejajo to področje;
- **upravna znanost** – družbeno-empirična znanost. Predmet upravne znanosti so:
 - upravljanje kot **funkcija**;
 - upravne **organizacije** – organizacijski vidik: notranji in zunanji vidik (do okolja).

Vsaka od teh znanosti ima svoje metode, ki so odvisne od predmeta znanosti, tj. vsak znanost glede na svoje značilnosti oblikuje metode dela.

Upravna znanost proučuje realna razmerja, spoznanja lahko nato uporabimo v upravnopravni znanosti. Predmet proučevanja upravnopravne znanosti pa so norme (ki vplivajo na ravnanje ljudi). S tem dosežemo sklenjen krog: preučujemo državo, norme vplivajo nazaj na državo, ki jo spet preučujemo (kaj in kako je nekaj že urejeno,...to dela upravnopravna znanost, ki pripelje do novih norm).

Upravna znanost:

- **predmet preučevanja** (potrebno ločiti od objekta preučevanja):
 - **funkcije** (procesi upravljanja): **regulatorna, servisna, pospeševalna** – raziskuje kako jih izboljšati in kje dobiti sredstva za to;
 - **organizacijski vidik** (upravne organizacije): preučuje notranja razmerja v organizaciji in zunanja razmerja do širšega družbenega sistema (vloga organizacije v družbi, odnos do posameznika, položaj javnih uslužbencev ipd.);
 - celotna **struktura** upravnega procesa v družbi, ki je pravno urejena;

- **metode dela** – potreben je metodološki pristop (izdelani kriteriji), ki izvira iz izkušenj, npr. metodološki pristop racionalnosti (najpogostejši), ki pravi, da se mora vse, kar spoznavamo, vklopiti v obstoječi racionalni sistem;
- **metode spoznavanja** – v tehničnih vedah so bolj determinirane, v družboslovnih ne toliko, saj so le-te nekoliko mehkejše (posameznika ne moreš determinirati, predvideti). Družbene znanosti imenujemo 'mehke znanosti', skušajo pa doseči predvidljivost ravnanj posameznika. Do realnih spoznanj pridemo preko posebnih metod: eksperiment, intervju, anketa, analitična metoda...; Vsaka znanost ima svoje metode in za upravno znanost so značilne klasične metode pravne znanosti, npr. zgodovinska metoda, primerjalna metoda idr..
- **objekti**;
- **viri**.

Upravna znanost se stika z:

- organizacijskimi znanostmi;
- sociologijo;
- pravom;
- ekonomskimi znanostmi.

Upravna znanost se deloma prekriva s štirimi temeljnimi pravnimi znanostmi, vendar pa ima tudi lastni temelj in to so družbena razmerja.

2.2. RAZVOJ UPRAVNE ZNANOSTI

Upravna znanost je relativno mlada znanost, saj je povezana z oblastjo in do srede 18. stoletja je bila oblast absolutistična. Pojav in razvoj upravne znanosti je povezan z oblikovanjem velikih držav in pojavilo se je vprašanje, kako upravljati velike države. Tako pridemo do prve upravne znanosti leta 1865 (**Lorenz von Stein** – avtor prvega dela o upravni znanosti).

Podreditev uprave pravu je stara šele 200 let in prej ni delovala po načelu zakonitosti, pač pa je upravo vodil vladar, kateremu je bila 'od boga dana'.

Upravna znanost se je začela razvijati v kontinentalnih pravnih sistemih, in sicer v dveh smereh:

- upravnopravne znanosti;
- upravna znanost – šlo je za tehnično znanost in tukaj **Taylor** opredeli t.i. **scientific management** (znanstveni management), preučuje, kako vplivajo delovni pogoji na delovno uspešnost. Scientific management je imel velik vpliv na upravne sisteme in je oblikoval metodo klasične delitve dela in to je značilno predvsem za birokratske organizacije. Prispevek taylorizma je, da je določal ravni ciljev in to se kaže v upravi, npr. v sistemizaciji.

Drugi teoretiki na tem področju so bili:

- **Henrie Fayole** – ta govori o tem, da imamo na eni strani linijo in na drugi strani štab; vlada je najvišji državni (upravni) organ in je strokovno-tehnična podpora parlamentu;
- **Weber** – izumil je birokratsko organizacijo, pri čemer izraz 'birokratska' nima pejorativnega značaja; značilnost je, da morajo biti jasno razmejene:
 - upravljalvske naloge;
 - pooblastila;
 - odgovornosti.

Birokratska organizacija je še danes najbolj uporabljena organizacija. Ta organizacija je uporabna za družbe z jasno določenimi cilji in to je značilno predvsem za industrijsko družbo. Birokratska organizacija ni več primerna za današnjo sodobno družbo ravno zato, ker gre za informacijsko družbo z različnimi in številnimi cilji. Zaradi tega razloga se pojavljajo nove organizacije, ki niso hierarhične, ampak **heterarhične** (heterarhija [gr. heteros različen]), poleg tega pa se pojavljajo nove ad hoc vodstvene strukture.

Tako se je razvijala upravna znanost vse do današnjega časa.

2.3. UPRAVNI SISTEMI

Sistem sta 2 točki, elementa v prostoru, ki sta medsebojno povezana in odvisna. Vsak sistem ima neskončno podsistemov in neskončno suprasistemov. Preučujemo notranja razmerja v sistemu in razmerja do okolja.

Upravo lahko opredelimo z vidika sistemske metodologije oz. **splošne teorije sistemov**. Vse stvari na svetu so sistemi. Upravljanje se izvaja v **upravnih sistemih**, ki so del državnega sistema.

Zaradi medsebojnega vplivanja elementov (več elementov sestavlja sistem) sistema in njihove povezanosti, lahko preko elementov sistema vplivamo na sistem kot celoto. Če se spremeni element, se spremeni tudi sistem.

Sistem entropije (entropija [gr. en 'v', trope 'obrat'; spreminjanje] – sistem teži k svojemu propadu. Sistem se proti lastnemu propadu brani s sistemom **negativne entropije** (vzdrževanje višje stopnje reda, kot je v okolju), za to pa potrebuje energijo (energetski input), mora pa oddati tudi nekaj v okolje kot svoj output. Vsi sistemi so v neki **interakciji**, v sistemu input in output procesov.

V idealnem položaju so si vsi sistemi med seboj uravnoteženi, **homeopatični** – input enega točno ustreza outputu drugega. V življenju pa ni vedno tako in pridemo do **sistemskih disfunkcij**. Tistemu sistemu, ki ima preveč odvzamemo in damo tistemu, ki ima premalo. Začnemo zavestno usmerjati systemske interakcije. Ravno za to pa skrbi **upravni sistem**.

Problem pa je, kje potegniti mejo med:

- spontanimi sistemskimi interakcijami;
- zavestnimi sistemskimi interakcijami – kdaj jih začnemo zavestno usmerjati.

Teoretično lahko delimo sisteme na:

- **zaprti sistemi** – nimajo izmenjave z okoljem, ne napredujejo. Čisto zaprtih sistemov ni;
- **odprti sistemi** – vstopajo v medsebojne interakcije, stalno izmenjujejo energijo z okoljem in se temu okolju tudi prilagajajo, hkrati pa ga želijo vključiti v svojo sistemsko strukturo. Tipični so državni sistemi – mi se lahko prilagajamo tako, da lastno sistemsko strukturo prilagajamo suprasistemom.

Tudi družba je nek sistem – strukturo družbenega sistema sestavljajo družbene interakcije med ljudmi. Družbeni sistem lahko obstaja preko veznih enot – preko interakcij med ljudmi.

Če hoče sistem delovati, potrebuje določeno število sistemskih lastnosti, določeno število različnosti znotraj sistema. Da začne delovati, potrebuje stimulans, ki vzpodbudi njegovo delovanje.

Okolje pri državnih sistemih je **koncentrično** in se deli na različne plasti:

- prvi krog – **zavest lastnih članov**;
- drugi krog – **drugi sistemi**, s katerimi izmenjujemo systemske interakcije (med posameznimi sistemi potekajo menjalna razmerja). Ti sistemi so lahko kompetitivni, sovražni ipd.; različne strategije ravnanja so:
 - lahko jih vključiš in tako uničiš konkurenco;
 - lahko se jim prilagodiš.

Systemske interakcije so lahko tudi spontane; če so **ekvivalentne**, je sistem **stabilen**. Problem nastane, ko nekdo (nek element) da več kot dobi; s tem začne propadati in posledično vpliva na celoten sistem – celoten sistem propade (če vplivamo na en element, se spremeni sistem kot celota).

V vsaki državi je:

- del **spontanih menjav** (npr. zasebno pravo);
- del **zavestno usmerjenih menjav** – javno pravo, ko so možno različni konflikti zaradi nasprotujočih si interesov.

Po **teoriji kibernetičnih sistemov** (kibernetika [gr. kybernetes krmar] je moderna znanstvena panoga, ki preučuje in primerja komunikacijske in nadzorne mehanizme v živčnem sistemu živih bitij in zapletenih elektronskih strojev) je vsak sistem sestavljen iz dveh delov:

- **vodilni del** – je v stalni interakciji z vodenim:
 - **strateška raven** = selektor;
 - **operativna raven** = transduktor (prenosnik)
- **vodeni del** = detektor.

Vodilni del je v stalni interakciji z vodenim: vodeni pošilja informacije na vodilni del, in ta nato deluje. Proces znotraj sistema pa je sledeč (to so v bistvu temeljne funkcije upravnega sistema):

- vodeni pošilja informacije vodilnemu;
- selektor selekcioniira informacije, oblikuje odločitev ter pošlje informacijo transduktorju;
- transduktor pošlje informacijo naprej detektorju;
- detektor ugotovi, kakšno je pravilo državnega ravnanja v določeni situaciji;
- detektor pošlje povratno informacijo (feed-back) preko transduktorja do selektorja;
- selektor ugotovi, ali se država vede tako, kot si želimo.

Krožni informacijski sistem teče neprestano. Selektor vsake toliko sprejme novo strategijo, ki jo postavi iz podatkov celotnega procesa.

Proces mora biti vnaprej programiran (avtomatiziran), ker je družbeni proces zelo zapleten (da se v različnih situacijah ve, kaj storiti). Avtomatiziran je tako, da vzpostavljamo različne programe na neki točki med detektorjem (vodenim delom) in transduktorjem (operativno ravno). Ti programi so **kontrolni mehanizmi**, ki sporočijo, ali je ravnanje pravilno ali ne. Če gre za večji odmik, informacija ne gre naprej, pač pa gre preko transduktorja nazaj do strateške ravni.

Aplikacija: Državni zbor je vodilni organ, ki prenese informacijo na državno upravo (vlada, ministrstva,.. – transduktor). Pomembno je vprašanje, kakšno naj bo razmerje med parlamentom in vlado (med zakonodajno in izvršilno oblastjo).

Vsak sistem ima svojo vlogo znotraj suprasistema.

Upravni sistem izvaja tri temeljne funkcije:

- **regulatorna funkcija** – producira sistem pravnih norm (izdaja normativnih aktov), ki urejajo družbena razmerja in vzpostavljajo pravni red. Gre predvsem za oblastvene funkcije;
- **servisna funkcija** – zagotavljanje javnih dobrin in storitev, ki jih ni mogoče dobiti (zagotoviti) preko mehanizma tržne menjave. Katere so te dobrine, je odvisno od objektivnega stanja in subjektivne odločitve vodilne koalicije. Objektivni razlogi, da neka dobrina ni predmet tržne menjave so:
 - zagotavljanje dobrine je pretežno (npr. pridobivanje in distribucija);
 - zagotavljanje dobrine je predrago;
 - dobrino je potrebno vsiliti (cepljenje, izobrazba);
 - težko je definirati uporabnika te dobrine (npr. javna razsvetljava, cesta);
- **pospeševalna funkcija** – pospeševanje določenih funkcij v družbi, razvoja določenega področja ali družbenega življenja s strani države z ukrepi, ki niso regulatorne narave (npr. fiskalni ukrepi, subvencije).

Z regulacijo posegamo tudi na področje servisne funkcije (sta tesno povezani), saj opredeli, ali bomo do odločene dobrine prišli spontano ali usmerjeno (npr. v kriznih razmerah imamo bone – status dobrine se spremeni; podobno postaja izobraževanje iz javne vse bolj zasebna dobrina). Regulacija določa pogoje, pod katerimi pridemo do določene dobrine in pot (postopek), po kateri pridemo do nje.

Servisna funkcija jemlje del energije sistemom, ki je imajo dovolj, in jo daje tistim, ki jo potrebujejo. S tem pospešuje (pospeševalna funkcija) rast določenih sistemov, ker država potrebuje bolj razvit določen del.

Vse funkcije zagotavlja država, delimo pa jih zato, ker se pojavlja več institucij – izvajalcev. Vse javne dobrine so neposredno namenjene posameznikom (ne družbi), so pa nujno potrebne za delovanje družbenega sistema.

Vsaka funkcija ima svoj institucionalni odraz:

- **teritorialni upravni sistemi** – so prisilne narave, glavna funkcija je družbena regulacija;
- **funkcionalni upravni sistemi** – neposredno izvajanje servisne funkcije javne uprave;
- **asociativni upravni sistemi** – ljudje jih oblikujejo na podlagi prostovoljne, lastne volje. Do neke mere so to prostovoljna združenja, ki pa uresničujejo javni interes na podlagi javnega pooblastila (npr. gospodarske in druge zbornice javnega tipa).

3. NEW PUBLIC MANAGEMENT

Webrov sistem dominira sistem javne uprave skoraj celo stoletje. V 80. letih pa se pojavi nova doktrina, ki v kontinentalno Evropo pride šele konec 90., k nam pa šele v zadnjih letih.

New public management predstavlja poskus aplikacije vodenja zasebnega sektorja na vodenje javnega sektorja. New public management skuša dokazati, da javni sektor ni tako drugačen od zasebnega in da je metode mogoče prenašati iz enega sektorja na drugega. To pa predstavlja precejšen idejni zasuk od Webrove uprave.

"Iz države proti trgu" -> trg je tisti, ki bolj optimalno korigira povpraševanje in ponudbo, glavni razlog za prenašanje metod pa je zagotavljanje konkurence. Izkušnje držav, ki so aplicirale način vodenja zasebnega sektorja na javni sektor so pokazale, da to sploh ni bilo tako težko.

Zakaj so sploh začeli razmišljati o preobratu, spremembi načina upravljanja javnega sektorja?

Velik faktor spremembe je bila vloga države v družbi. Država se je po 2. svetovni vojni razcvetela in posegala v vse pore družbenega življenja (welfare state).

Thatcherjeva je zagovarjala idejo, da je država slab gospodar in naj se odločanje oz. upravljanje vrne trgu – **privatizacija**. Tudi globalizacija je pripomogla k temu, saj je zaradi nje možnost države korigiranja gospodarskih ciklov zmanjšana.

Ideja javne službe je tudi preprečevanje socialnega razslojevanja in ima že vgrajeno komponento socialne države.

S privatizacijo prehaja država iz vloge države blaginje v regulatorno državo. Država ni več lastnik, ampak samo regulira; regulacija pa je potrebna tudi za samo delovanje trga. Država preko regulacije vstopa v tržna razmerja.

Liberalizacija pomeni odpravo izključnih pravic na določenem področju z idejo, da se naj se trg popolnoma odpre. EU zagotavlja univerzalni servis; konkurenčnost tudi v primeru javnih služb.

Deregulacija je odpravljanje ali zmanjševanje števila predpisov. Vendar lahko zmanjšanje števila predpisov pomeni nižanje kvalitete, položaja strank in standardov. Trg sam konkurence ne vzpodbuja, zato je potrebna pravna regulacija.

Zaradi premikanja javnega k privatnemu se pojavi **merljivost** – meri se učinkovitost in namen ni več slepo sledenje predpisom. Kljub temu je uspešnost v javnem sektorju težko meriti.

Dezagregacija

Uprava se razparcelira na več enot – agencij. Velika ministrstva so nepregledna, okorna in neučinkovita. Zato so boljše manjše agencije, ki so specializirane in agilne – večja učinkovitost, lažja odgovornost.

Decentralizacija pomeni prenašanje nalog na nižje ravni iz državne, centralne ravni.

=> vsi ti elementi predstavljajo rekonfigurirano državo – new public management.

II. DEL: SISTEM JAVNE UPRAVE

1. PODROČJA JAVNE UPRAVE

Področja, ki jih pokriva javna uprava:

- področje **državne uprave** – centralni upravni sistem;
- področje **lokalne samouprave** – lokalni upravni sistem
- področje **javnih služb**;
- področje **varstva pravic posameznikov v razmerju do družbe/uprave** – ima več podpodročij:
 - upravni postopki (splošni in posebni);
 - sodni nadzor nad izvajanjem uprave, upravnih postopkov;
 - ustavnosodni nadzor;
 - ombudsman – neformalno varstvo posameznika;
- **sistem javnih uslužbencev** – tisti, ki delajo v javni upravi; pokriva notranja razmerja;
- **financiranje javnih tokov** – kako se javna uprava financira – svoj delež si preprosto vzame in ga distribuira znotraj pospeševalne funkcije. Zajema:
 - sistem javnih financ;
 - sistem javnih naročil.

} Funkcije upravnega sistema:
odločanje, izvrševanje, kontrola.

2. FUNKCIJE JAVNE UPRAVE

2.1. REGULATORNA FUNKCIJA

Regulacija omogoča sožitje, predvidljivost našega ravnanja. Pojavlja se na vseh področjih: bolj kot gremo od spontanega (ni regulacije, samo nek okvir) k zavestno usmerjenemu ravnanju, večja je regulacija.

Gre za 'produkcijo' pravnih pravil, s katerimi se regulira družba. Na 1. stopnji to izvajata Državni zbor, nato pa Vlada in ministrstva.

Ločimo:

- abstraktno regulacijo – ustvarjanje pravil;
- konkretno regulacijo – uporaba pravil, izdajanje upravnih odločb.

Poznamo 2 ravni regulacije:

- državno;
- lokalno.

Obe ravni izvajata **originarno pristojnost** – na državni ravni je to zakon, na lokalni pa odlok občinske uprave.

2.1.1. CENTRALNI TERITORIALNI REGULATORNI SISTEMI

Celotna struktura državne uprave (uprava je aparat za izvajanja regulatorne funkcije - regulacijo izvajajo na hierarhičen način):

- **VLADA** – je najvišji organ državne uprave (vrh izvršilne oblasti). Vlada je hierarhično nadrejena, kar se odraža tudi na regulaciji (sprejema pravne akte, tj. uredbe). Je nosilka praktične oblasti v vsaki državi.
- **MINISTRSTVA** – *monokratični organi; ustanovljajo se na enem ali več področjih družbenega življenja (po resornem principu - po posameznih področjih, na katerih se izvaja funkcija odločanja o upravnih stvareh) za opravljanje upravnih nalog. Primer: delovno področje (področje delovanja organa, na katerem izvaja upravne naloge v okviru svoje pristojnosti) so notranje zadeve, izdaja potnega lista pa je pristojnost (ena od sistemskih funkcij ministrstev je spremljanje stanja – predlogi zakonov).*
- **ORGANI V SESTAVI MINISTRSTEV** – namenjeni izvajanju operativnih funkcij ministrstev in ne opravljajo regulatorne funkcije, tako da sta strateška in operativna funkcija ločeni. Gre za konkretno regulacijo, ki jo izvajajo **upravne enote** in **izpostave ministrstev**.

- *teritorialne upravne enote* – izvajajo teritorialno funkcijo celotne državne uprave za lažji dostop državljanov; gre za uporabo prava, regulacijo na konkretni ravni. Upravne enote odločajo v upravnih stvareh (npr. izdajanje odločb);

- *lahko pa ministrstvo organizira lastne teritorialne izpostave (npr. DURS, ki je centralna organizacija in ima lastne izpostave). Lastni organi ministrstva so npr. davčna uprava, inšpektorati ipd. Vezi so vertikalne, ni horizontalnih povezav.*

Oblike so prepuščene uredbi: uprave, uradi, inšpektorati, direkcije, agencije (namenjene razvojnim nalogam ter pospeševalni funkciji). Organi v sestavi niso povsem neodvisni. Ne ustanovljajo se nujno po resornem principu, ampak se lahko ustanovljajo po funkcionalnem principu. Vodi ga predstojnik (direktor), organ pa opravlja eno od sistemskih funkcij države (npr. inšpektorati izvajajo inšpekcijski nadzor, Agencija za okolje); gre za ločevanje strateške od operativne funkcije. Niso več določeni z zakonom, ampak z uredbo (21/I. ZDU-1).

- **NOSILCI JAVNIH POOBLASTIL** – gre za določene organizacije, ki imajo javno pooblastilo za izvajanje katere od funkcij državne uprave. Zakon določa le vsebino javnega pooblastila, postopek pa ureja sam organ, ki pooblastilo podeli (minister). Opravljajo lahko vse naloge državne uprave:

- izdajajo abstraktne in konkretne pravne akte;
- opravljajo materialna dejanja - lahko tudi izvršujejo materialnopravna pravila.

Pri nosilcih javnih pooblastil gre predvsem za izdajanje konkretnih upravnih odločb (npr. prometno dovoljenje). Za njih je značilno:

- *razen tega, da potrebujejo javno pooblastilo, so v istem položaju kot javne osebe; v popolnoma enakem položaju pa so v odnosu do klientele;*
- *organizacijsko se ne vklapljujejo v upravni sistem, funkcionalno pa! - statusno se organizirani izven sistema (so zasebnopravne gospodarske družbe), izvajanje pa je javnopravno.*

Vsa ministrstva so organizirana po resornem principu, le vladna služba za evropske zadeve je organizirana po funkcionalnem principu.

Imamo pa tudi teritorialni princip, ko organe državne uprave organiziramo teritorialno (na posameznem teritoriju izvajajo celotno funkcijo državne uprave).

14. člen ZDU (upravni organi)

Upravne naloge opravljajo ministrstva, organi v njihovi sestavi in upravne enote (v nadaljnjem besedilu: upravni organi).

Ministrstvo se ustanovi za opravljanje upravnih nalog na enem ali več upravnih področjih.

Organ v sestavi ministrstva se ustanovi za opravljanje specializiranih strokovnih nalog, izvršilnih in razvojnih upravnih nalog, nalog inšpekcijskega in drugega nadzora in nalog na področju javnih služb, če se s tem zagotovi večja učinkovitost in kakovost pri opravljanju nalog oziroma če je zaradi narave nalog ali delovnega področja potrebno zagotoviti večjo stopnjo strokovne samostojnosti pri opravljanju nalog. Upravna enota se ustanovi za opravljanje nalog državne uprave, ki jih je treba organizirati in izvajati teritorialno.

2.1.2. LOKALNI TERITORIALNI REGULATORNI SISTEMI

Lokalni skupnosti da država možnost, da sprejema določene odločitve zaradi potrebe po organizaciji lokalnih organov. Obseg delovanja lokalne skupnosti pa določa država, pri čemer pa občina ni del državne verige organov, ampak ima oblast, ki jo izvaja originarno (ne preneseno). Na 1. stopnji občina sprejema odloke, občinska uprava pa na podlagi odlokov izdaja odločbe.

Sistem lokalne samouprave – regulacijsko enako kot država, vendar na ožjem območju, ožjem teritoriju. Občina regulira zadeve znotraj tega svojega območja, npr. reguliranje prostora, regulacija servisne funkcije (lokalne javne službe). Sistem lokalne samouprave temelji na:

- **objektivnih izhodiščih** – potrebe, ki izvirajo iz skupnega življenja na določenem območju (npr. voda, smeti, vrtec);
- **subjektivnih izhodiščih** – zavest o skupni pripadnosti.

Lokalna skupnost postane samouprava, ko ji država odstopi pooblastila. Lokalni teritorialni upravni sistemi imajo podobno strukturo kot centralni, izvajajo pa regulacijo v lastnih potrebah.

Lokalna skupnost je družbeni pojav (značilnost lokalne samouprave dobi šele, ko ji država podeli upravičenje za odločanje v lastnih zadevah), njeni elementi pa so:

- teritorij;
- ljudje;
- zadovoljevanje skupnih potreb;
- občutek pripadnosti;

2.2. SERVISNA FUNKCIJA

Servisna funkcija pomeni zagotavljanje javnih dobrin in storitev, pred tem pa se regulatorno določi, kaj je javna dobrina. Za dejavnosti servisne funkcije oblikujemo poseben pravni režim na teh javnih dobrinah – to so javne službe.

Razmerje država – izvajalci javne službe

Javne službe izvajajo funkcionalne javne funkcije. Država mora vplivati na javne službe, saj le-te izvajajo ali proizvajajo javne dobrine, ki so v družbi potrebne. Nastane nek poseben statusni položaj izvajalca javne službe; konstituirajo se namreč **pravne osebe javnega prava**. Pri pravnih osebah zasebnega prava je upravljanje odvisno od moči kapitala, pri pravnih osebah javnega prava pa:

- pravo določi način upravljanja;
- ustanovitvene akte izdaja država;
- država odmerja sredstva;
- delavci so javni uslužbenci.

Ustanoviteljici oseb javnega prava sta država in lokalna skupnost. Država je odgovorna za izvajanje javnih služb in mora imeti neposreden vpliv na organizacijo (njihova struktura odvisna od uprave – npr. vlada imenuje, da soglasje k direktorju).

Razmerje klientela – izvajalci javne službe

Javno pravo najprej postavi merila in pogoje za dostop do javne službe, nato pa država določi postopek dostopa do javne dobrine ter reševanja morebitnih konfliktov.

Servisna funkcija je torej določena s pravnim režimom. Ista institucija lahko izvaja program v okviru servisne funkcije (redni študij) in pod pogoji tržne menjave (izredni študij).

Servisno funkcijo zagotavlja država, vendar je ne izvaja (razen režijskega obrata). Dejavnost javnih služb izvajajo:

- **GOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE** – proizvajajo materialne dobrine in storitve pod posebnim režimom (npr. promet, energetika, komunalne javne službe). Oblike:
 - **javni gospodarski zavod** – črpa svoj status iz javnega zavoda, nima lastne statusne oblike (npr. Kobilarna Lipica);
 - **javno podjetje** – črpa svoj status iz gospodarske družbe;
 - **režijski obrati** – država sama izvaja servisno funkcijo: ustanovi institucijo za izvajanje servisne funkcije (režijski obrat). Na ravni države je režijski obrat izjema, bolj pogost je na ravni lokalne skupnosti (npr. prevoz otrok v šolo). *Ima položaj upravne organizacije v sestavi ministrstva, lahko pa je tudi samo notranja organizacijska enota v ministrstvu oz. njegovem organu v sestavi;*
- **NEGOSPODARSKE (DRUŽBENE, SOCIALNE) JAVNE SLUŽBE** – proizvajajo dobrine in storitve intelektualnega značaja. Financira jih država, lokalne skupnosti, financirajo pa se tudi s posrednimi prispevki neposrednih uporabnikov. Oblika izvajanja negospodarske javne službe je **javni zavod**. Značilnosti javnega zavoda:
 - so neprofitne organizacije: osnovne šole, gimnazije, fakultete, zdravstveni domovi, centri za socialno delo (CSD), Cankarjev dom,...
 - zasledujejo javni interes,
 - dobička ni, če pa slučajno nastane, ga porabijo za svoje izvajanje, tj. izvajanje javne službe,
 - država ima ustanoviteljske pravice, npr. imenovanje direktorja.

Pravna položaja teh dveh oblik javne službe (gospodarske in negospodarske) sta različna, saj pri zavodih storitve plača država, pri podjetjih pa zgolj zagotavlja možnosti, dobrino pa plačamo sami.

Koncesija pa je še ena možnost oz. oblika izvajanja javne službe; tako gospodarske kot negospodarske. Na podlagi koncesije (pooblastila) lahko tako javno službo (servisno funkcijo) izvajajo tudi zasebnopravni subjekti, pri čemer pa zaradi tega za uporabnika ne sme biti nobene razlike. Pri koncesiji gre za prenos servisne funkcije javnega sistema na zasebnopravne subjekte z upravnopravnim aktom. S koncesijskim aktom država ali lokalna skupnost določi pogoje podelitve koncesije, nato se sklene koncesijska pogodba. Vendar pa koncedent nima direktnega vpliva na prejemnika koncesije – ne gre za čisto upravno razmerje. Pravna razmerja morajo biti urejena različno, saj v tem primeru med podjetji obstaja konkurenca pred podelitvijo koncesije, med javnimi službami pa te konkurence ni.

Koncesija se podeli predvsem, ko država nima kapitala. Pomembni pojmi pri koncesiji:

- *koncesnina;*
- *koncedent – država, občina;*
- *koncesijski akt;*
- *koncesijska pogodba, kontrakt;*

*Nekaj značilnosti **režijskega obrata**:*

- *je posebna organizacijska oblika uprave;*
- *ustanovi se za neposredno izvajanje javne službe, vendar samo izjemoma, kadar iz ekonomskih ali tehničnih razlogov ni smotrna ustanovitev javnega podjetja;*
- *na ravni države režijskega obrata nimamo, na lokalni ravni pa režijski obrati so.*

2.3. POSPEŠEVALNA FUNKCIJA

Pospeševalna funkcija upravnega sistema je namenjena pospeševanju določenih funkcij v družbi. Gre za neposredne ukrepe na določenem področju – z regulatorno funkcijo zagotovimo pravno podlago, s pospeševalno pa zagotovimo sredstva (input).

Za izvajanje poznamo:

- **javne sklade:**
 - **javni finančni sklad** - za finančno podporo posamezne zadeve, ki jo želimo urediti, npr. ekološki sklad;
 - **javni nepremičninski sklad**;
 - **mešani sklad** – tipični primer je stanovanjski sklad;
- **javne agencije** – izvajanje strokovne dejavnosti, ki je podpora upravnim odločitvam (razvojne agencije); javna agencija ima dve funkciji:

- regulatorno funkcijo – preko instituta javnega pooblastila – največ na področju bivših gospodarskih obratov, npr. telekomunikacije;
- pospeševalno funkcijo – preko razvojnih agencij, predvsem na področju teritorialnega razvoja.

Državna uprava + javne službe + javni skladi in javne agencije = JAVNA UPRAVA.

Javna uprava v tem smislu pa se ne prekriva neposredno z **javnim sektorjem**, ki je opredeljen lastniško – kar je v lasti države (organizacije, ki ne delujejo po pravilih javnega prava, ampak po pravilih zasebnega prava). Država ima lahko v lasti tudi gospodarski obrat (ta torej ni vedno zasebni sektor).

Za razlikovanje med javnim in zasebnim sektorjem je pomembno zlasti razlikovanje v interesu. Javni interes mora biti določen z zakonom, torej kar je izrecno predpisano. Pomembno je tudi financiranje iz javnih sredstev. Deli javnega sektorja so:

- oblastveni del;
- storitveni del.

3. RAZMERJA V SISTEMU JAVNE UPRAVE

Javna uprava je sestavljena iz treh temeljnih delov:

- razmerje med upravnim sistemom in okoljem (med državljani in državo):
- položaj tistih, ki delajo v upravnem sistemu;
- institucije, organizacije javne uprave.

3.1. SKLOP ODNOSOV MED JAVNO UPRAVO IN OKOLJEM

Pri razmerju med upravnim sistemom in okoljem (upravo in državljani) gre predvsem za varstvo pravic posameznika v odnosu do uprave:

- materialni vidik – nasprotje med javnim in posameznikovim interesom;
- procesni vidik – upravni postopek (odločanje znotraj tega postopka).

Delovanje javne uprave urejata ZUP in ZUS; pri izvrševanju oblasti gre namreč za neposredno, enostransko odločanje o pravicah in dolžnostih posameznikov.

Pomemben je predvsem odnos sodelovanja državljanov pri upravi – to se doseže z omogočanjem dostopa državljanov do informacij (ZDIJZ) in s tem izvajanje nadzora nad oblastjo.

Pri varstvu pravic posameznika v odnosu do uprave postopek določa, kaj se mora narediti z vlogo. Obstaja možnost tri-stopenjskega odločanja:

- prva (pritožba organu) in druga možnost (pritožba na ministrstvo) - upravni postopek;
- **upravni spor** – tožiš izdajatelja pravnega akta (ministrstvo). Gre za **sodni nadzor** nad odločanjem uprave – sodna veja nadzoruje odločanje o pravicah in obveznostih posameznikov;
- še Ustavno sodišče, če gre za človekove pravice.

Še ena institucija, ki pokriva vsa razmerja, ne samo odločanje, je **varuh človekovih pravic in temeljnih svoboščin** (159. člen URS: "Za varovanje temeljnih pravic in svoboščin v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil se z zakonom določi varuh pravic državljanov. Z zakonom se lahko za posamezna področja določijo posebni varuhi pravic državljanov."). Ta na razmerja med državo in državljani vpliva na neformalen način s svojim ugledom (nima namreč neposrednih pooblastil spreminjanja).

3.2. SKLOP ODNOSOV MED JAVNO UPRAVO IN JAVNIMI USLUŽBENCI

Upravni sistem ima več podsistemov:

- **sistem zaposlovanja** – ureja dostop do službe v javnem sektorju (v zasebnem je stvar lastnika, koga bo zaposlil). Poti dostopa do službe morajo biti objektivizirane, da se preprečuje korupcija, elitizem, nepotizem (po odločitvi Ustavnega sodišča se mora izvesti javni natečaj, kjer se izberejo najboljši, to pa velja tudi za pripravniško raven), gre namreč za to, da te službe plačujemo vsi.
- **klasifikacijski sistem** – določa ga Zakon o javnih uslužbencih. V 5 razredov je treba razporediti celotno organizacijo, za vsako mesto opis delovnih nalog, ki so si med seboj zelo podobne (vsebinsko različna, način dela zelo podoben). V državni upravi se opredelijo delovna mesta (sklop nalog določenega naziva),

s tem pa se opredelijo tudi organizacijska struktura organizacije, ki jo določajo neki predpisi, npr. akt o sistematizaciji.

- **sistem usposabljanja** – ljudi je treba čim bolj izobraziti, da bodo čim bolj kos izzivom okolja; enoten sistem usposabljanja (to ni javni sistem šolanja); začne se s permanentnim izobraževanjem (novitete, razvoj,.. ; ne gre za temeljna izhodišča): to se najprej začne v Franciji (nacionalna šola za javno upravo), v Sloveniji Upravna akademija, ki deluje znotraj MNZ;
- **sistem napredovanja** – za prehod na višje delovno mesto je treba dokazati določeno znanje;
- **sistem nagrajevanja**.

Vse podsisteme vežejo enostransko urejene pravice, obveznosti in odgovornosti delavcev v javni upravi in temeljni principi ravnanja (evropsko pravo). V EU imajo države članice diametralno nasprotno sisteme javne uprave, skupna izhodišča, temeljna načela pa so:

- **nepolitična uprava** - npr. uslužbenca imenuje uradniški svet, preprečevanje politike pri vstopu, napredovanje vezano na delovno dobo, vsakoletno ocenjevanje;
- **načelo odprtosti** – različna stopnja sodelovanja državljanov pri upravljanju:
 - temelj je informiranost – dostopnost občanov do informacij javnega značaja;
 - sodelovanje posameznikov (npr. lokalna samouprava v organih, civilna iniciativa,...)
 - neposredno odločanje državljanov – referendum, ljudska iniciativa;
- **načelo transparentnosti** – uprava mora biti pregledna (nanaša predvsem na postopek);
- **načelo zakonitosti** – državni uslužbenci delajo na podlagi in v okviru zakona; nastane z razvojem pravne države.

3.3. SKLOP ODNOSOV – INSTITUCIONALNI DEL

Institucionalni del uprave se gradi na podlagi regulatorne, servisne in pospeševalne vloge.

Regulatorno funkcijo izvajata:

- **centralni upravni sistem** – državna uprava je sestavljena iz vlade, ki jo sestavljajo ministrstva, ki pa jih konstituirajo organi v sestavi. Tudi nosilci javnih pooblastil sodelujejo pri upravljanju, čeprav niso subjekti državne uprave. Državna uprava izvaja odvisno regulacijo, torej le na podlagi zakona.
- **lokalni upravni sistem** – sestavljajo ga župan, občinska uprava in občinski svet. Občinski svet na originaren način ureja vprašanja, ki mu jih v urejanje prepusti država (tega državna uprava ne more!!). to zagotavlja neodvisnost lokalne uprave od države.

Servisno funkcijo izvajajo:

- režijski obrat;
- javni zavodi;
- javni gospodarski zavodi;
- javno podjetje;
- osebe zasebnega prava s koncesijo.

Pospeševalno funkcijo izvajajo:

- javni skladi – ohranjati morajo vloženi kapital (poseben mehanizem);
- javne agencije.

Normativna razmerja:

- **državljeni – država:**
 - Zakon o splošnem upravnem postopku;
 - Zakon o upravnem sporu – sodni nadzor nad odločanjem uprave;
 - Zakon o varuhu človekovih pravic in temeljnih svoboščin - neformalni nadzor;
 - Zakon o ustavnem sodišču – ustavni nadzor;
- **sistem javnih uslužbencev** - Zakon o javnih uslužbencih (sprejet 2002, a je uveljavljen šele leta 2004).
- **institucije (regulatorna funkcija):**
 - Zakon o vladi;
 - Zakon o državni upravi (novi) – vsebuje delovna področja ministrstev; delovno področje določa delovanje ministrstev, določa tudi razmerja med ministrstvi in ureja teritorialno strukturo državne uprave;
 - Zakon o lokalni samoupravi;
 - cel sistem uredb (vlada), ki ureja organizacijo, teritorialno organiziranost,..

- *Zakon o inšpekcijskem nadzoru – inšpekcija je ena izmed sistemskih funkcij uprave (ureja nadzorno funkcijo uprave); ureja nadzor nad spoštovanjem predpisov; vsa uprava izvaja to sistemsko funkcijo;*
- servisna funkcija – javne službe:
 - *družbene javne službe – Zakon o zavodih iz leta 1991, ki je institucionalen; novi je v nastajanju;*
 - *gospodarske javne službe: Zakon o gospodarskih javnih službah – ni institucionalen; je edini sistemski zakon na tem področju, ureja oblike, sistem upravljanja in izvajanja gospodarskih javnih služb; tukaj najdemo: javni holding, javna podjetja, režijski obrat, koncesije;*
 - *Zakon o javno-zasebnem partnerstvu;*
- pospeševalna funkcija:
 - *Zakon o javnih skladih – iz leta 2003, 3 oblike skladov;*
 - *Zakon o javnih agencijah – na sistemski ravni ureja javne agencije; opredeljuje tri oblike agencij;*
- financiranje:
 - *Zakon o javnih financah;*
 - *Zakon o javnih naročilih.*

4. VLOGA UPRAVE V SISTEMU OBLASTI

4.1. SPLOŠNO

Vrhovni suveren je ljudstvo posamezne države, vendar pa je dejstvo, da vsi hkrati ne moremo vladati. Zato obstajata 2 obliki vladanja:

- absolutistična – oblast prevzame ena oseba;
- demokratična – ljudstvo prenese svojo oblast na parlament, kjer se preko volitev kažejo vsi interesi ljudstva; oblikuje se vladajoča koalicija. Za izvajanje oblasti pa vladajoča interesna koalicija potrebuje upravo.

Oblast v družbi ni vseobsegajoča. V družbi obstajata dva pola:

- **oblast;**
- **avtoriteta** – je antipod oblasti; avtoriteta temelji na vrednostnem sistemu; temeljna družbena pravila spoštujemo zaradi avtoritete.

Oblast = moč – možnost uveljaviti svojo voljo kljub odporu drugih. Oblast izvira iz različnosti interesov, ki zahtevajo prisilo, če se nekdo ne strinja. Interes nastane prek političnih procesov. Nastanek skupnih ciljev:

- *vrednostni cilji so objektivno pogojeni (svetost življenja,...) – v njih težko kdorkoli poseže. Razvili so se tudi kot pravni mehanizem (človekove pravice in svoboščine), preko česar tudi oblast ne more;*
- *subjektivne odločitve – tisti, ki ima oblast, opredeljuje državni interes, skupni cilj – ta interes je treba uresničevati, posamični interes pa je potrebno podredit splošnemu (prisila).*

Normalno stanje v državi je, ko večino stvari, ki jih sprejme oblast, sprejmemo brez odgovora. Bolj ko so interesi skupni, se stanje v državi pomika od 'oblasti' k 'avtoriteti' – prostovoljno internaliziranje odločitev. Ko se začne razmerje krhati, ko vedno bolj odloča v svojem lastnem interesu, vedno več je odločitev, ki jih nisi pripravljen sprejeti – po premici od 'oblasti' do 'avtoritete' se pomikamo proti oblasti.

Ko govorimo o birokraciji, imamo dve različni situaciji oz. dva različna predznaka:

- **birokratska oblast** – negativen predznak.
 - *je vladanje s pomočjo uprave;*
 - *pojav, ki nastane na političnem področju;*
 - *birokratski odnosi so formalizirani, neosebni;*
 - **Parkinsonov zakon** – zakon o naraščanju uprave; eno od pravil: 'vsakdo napreduje do stopnje moje (svoje?) lastne nesposobnosti';
- **birokratska organizacija Webrovega tipa** – nima negativnega predznaka:
 - *hierarhija – delitev dela in odnosov;*
 - *vsaka funkcija obvladuje vse funkcije pod sabo, znotraj tega pa so odnosi popolnoma jasni;*
 - *je ideal – temelji na strokovnosti, ne na politiki;*
 - *bazira na avtoriteti (temelji na jasnosti ciljev), ki črpa iz svoje politične moči;*
 - *je zastarela, ker ni več primerna za strateške naloge (iskanje novega znanja), samo še za operativne;*
 - *birokratska organizacija kot taka pa ne obvladuje vse funkcije pod sabo (vseh ne – ne rabi novih znanj).*

Potrebno je oblikovati organizacijo, ki temelji na iskanju novega.

Birokratska oblast nastane zaradi slabljenja podlage med politično podlago (državljeni) in vladajočo interesno koalicijo. Zato se pojavi aparat za izvajanje oblasti (uprava) in posledica birokratske oblasti je (nesorazmerno) večanje uprave.

4.2. RAZMERJA OBLASTI

Ločimo 3 vrste razmerji:

- 1.) **RAZMERJE DRŽAVNI ZBOR – VLADA:** vlada mora upoštevati interese suverenega ljudstva, ki se odražajo v parlamentu. Vendar pa ima vlada možnost, da avtoritativno uveljavi svojo oblast. Vendar pa če vez z ljudstvom prične razpadati, ljudstvo vedno manj sprejema oblast vlade. Vlada zato potrebuje večjo birokracijo, da lahko vlada (birokratska vlada).
- 2.) **RAZMERJE VLADA – UPRAVA:** uprava je vedno instrument, nikoli ni oblast sama (uprava ne more vladati; tudi, če oblast prevzame vojska, ki sodi v upravo, se le premakne v vlogo vlade). Je instrument tistega, ki je nosilec oblasti. Oblast je najbolj občutljiv element v družbi, zato mora imeti **sredstva politične kontrole uprave**, ki omogočajo nosilcu oblasti, da kontrolira močan aparat (uprava je politično nevtralna, ker služi vsakomur, ki je na oblasti). *Ta sredstva delimo v dve skupini:*
 - organizacijska sredstva politične kontrole uprave – skušamo s spremembo v organizacijski strukturi doseči novost (novo delovanje): decentralizacija, delitev funkcij oblasti, način odločanja;
 - funkcionalna sredstva politične kontrole uprave – neposredno odločanje (ljudska iniciativa, referendum), posredno odločanje (predstavništvo), sodelovanje državljanov pri upravljanju, načela (načelo zakonitosti,...);
- 3.) **RAZMERJE UPRAVA – DRŽAVLJAN:** gre za razmerje med izvrševalcem oblasti in državljani; tukaj pa obstajajo **sredstva varovanja posameznikovih pravic v razmerju do uprave**: ta sredstva obstajajo zato, ker je posameznik šibkejši (upravni postopek, sodni nadzor, neformalni nadzor – ombudsman). Pomembne se zlasti negativne pravice, ki so odmerjene s strani države.

4.3. SREDSTVA POLITIČNE KONTROLE

Sredstva političnega nadzora uprave so:

- decentralizacija;
- sistem delitve oblasti.

Poleg teh pa še:

- kolektivno odločanje;
- načelo zakonitosti

4.3.1. DECENTRALIZACIJA

Tu izhajamo iz treh osnovnih funkcij upravnega sistema – odločanje, izvrševanje, nadzor. Intenzivnost prenosa teh 3 funkcij pomeni decentralizacijo, pri čemer pa teh funkcij ne moremo prenesti v celoti. Stopnja decentralizacije je odvisna od tega, koliko funkcij je preneseno oz. kakšna je intenziteta prenašanja.

Različne prenesene funkcije se izražajo tudi v tipih pravnih aktov:

- odločanje – abstraktna regulacija;
- izvrševanje – konkretni upravni akti (konkretne upravne odločitve).

Prenos funkcij:

- prenos izvrševanja - **dekoncentracija upravnih sistemov** – je najnižja stopnja intenzivnosti prenosa funkcij, najbolj enostavna decentralizacija. Gre za uporabo prava, ki je 1. stopnja decentralizacije, saj pomeni golo izvrševanje predpisov; izdajanje konkretnih aktov. Pri nas to opravljajo upravne enote. Center zadrži nadzor in odločanje, upravne enote pa:
 - izvršujejo zakone in nimajo pristojnosti abstraktnega reguliranja in nadzora;
 - odločajo v upravnem postopku na 1. stopnji, kontrola pa se izvaja z instančnim nadzorom (organ v sestavi, ali ministrstvo).

- prenos izvrševanja, kontrole in del odločanja - **interesna decentralizacija** – lokalna skupnost ima specifične interese, zato je prav, da ji priznamo delno avtonomijo. Močnejša kot je interesna decentralizacija, boljši je politični nadzor, saj se izvaja na vsaki ravni. Vlada obdrži le del kontrole (kontrola nad ustavnostjo in zakonitostjo – *to presojo lahko zahteva samo vlada, pobudo pa lahko da vsak občan; ta kontrola je torej zelo zožena*).

V Sloveniji velja **dvotirni sistem** (država / lokalna skupnost). Zakon o državni upravi pa omogoča tudi prenos državnih nalog na občine (enotirni sistem), vendar do tega ne prihaja. *Država mora za tak sistem prenesti naloge in zagotoviti sredstva za izvajanje nalog – gre za sistem prenesenih nalog. Pri sistemu prenesenih nalog nadzora ne izvaja župan, ampak pristojno resorno ministrstvo (v tem sistemu je občina 'dvoživka'). Dvotirni sistem je, ko se občini prenese pravica odločanja.*

Vzporedno se torej odvijata dva upravna sistema:

- državni upravni sistem;
- lokalna samouprava.

V SFRJ smo poznali komunalni sistem – občina je opravljala državno funkcijo in v delčku tudi funkcijo lokalne samouprave. Šlo je za enotirni sistem, saj je občina izvajala funkcije države. Ta sistem se je končal '94 leta, dokončno pa se je ukinil leta 1995.

Pomembno je vprašanje spremembe 143. člena URS (širše samoupravne lokalne skupnosti): "Občine se samostojno odločajo o povezovanju v širše samoupravne lokalne skupnosti, tudi v pokrajine, za urejanje in opravljanje lokalnih zadev širšega pomena. V sporazumu z njim prenese država nanje določene zadeve iz državne pristojnosti v njihovo izvirno pristojnost in določi udeležbo ter skupnosti pri predlaganju ter izvrševanju nekaterih zadev iz državne pristojnosti. Načela in merila za prenos pristojnosti iz prejšnjega odstavka ureja zakon." Eden glavnih problemov **interesne decentralizacije** (in to je lokalna samouprava): decentraliziramo zato, da uresničujemo interese, problem pa je, da so se interesi preveč razdrobili in zato so upravni sistemi neuravnoteženi.

V Sloveniji so uveljavljeni trije principi:

- resorni princip;
- funkcionalni princip;
- teritorialni princip.

Decentralizacija je lahko:

- **vertikalna decentralizacija**;
- **horizontalna decentralizacija ali resorni princip** – vsak izmed resorjev opravlja vse tri sistemske funkcije, imamo več ministrstev znotraj vlade (npr. področje financ, zdravstva, šolstva).
- **funkcionalna decentralizacija** – pomeni prenos funkcij na nedržavne organe s pomočjo koncesij, ali pa določen organ znotraj ministrstva opravlja določene naloge. Če gledamo vertikalno, potem so ti organi znotraj ministrstva podrejeni ministrstvu (organi v sestavi ministrstva) in niso organizirani po resornem principu, ampak po funkcionalnem principu.
- **teritorialna decentralizacija** – posamezne teritorialne enote organiziramo glede na teritorij in nanje prenašamo različne funkcije v različni stopnji intenzivnosti.

Primeri vertikalne in horizontalne decentralizacije:

- vlada – sintetična funkcija (horizontalna);
- ministrstva – prirejena med sabo;
- organi v sestavi znotraj ministrstev – v razmerju do ministrstev je vertikalna, v razmerju znotraj ministrstev pa horizontalna decentralizacija;
- nadaljnja decentralizacija znotraj organov v sestavi ministrstev – glede na:
 - področje, ali
 - funkcijo – npr. inšpekcijski nadzor nad izvajanjem predpisov (to je funkcija in ne resor).

Decentralizacija deluje na obeh straneh – gre tako za decentralizacijo, kot za povezovanje – če nekaj decentraliziraš, moraš to zopet povezati v celoto na višji ravni. Naš sistem je zelo slabo povezan na horizontalni ravni.

Primeri teritorialne decentralizacije:

- področje prostora – razmejitev pristojnosti med občino in državo – občina lahko izdaja abstraktne akte, ne more pa izdajati konkretnih pravnih aktov;
- zunaj je:
 - obramba;
 - inšpekcijska služba;

- davkarija;
- Generalna policijska uprava je organ v sestavi Ministrstva za notranje zadeve (MNZ) – policijske uprave (lastna teritorialna organizacijska struktura) – policijske postaje.

Slovenski upravni sistem je dvojno decentraliziran:

- teritorialni upravni organ opravlja teritorialno funkcijo za ministrstvo; izvrševanje je zaokroženo v okviru upravne enote – **sistem splošnih okrajev**;
- ministrstva pa vzpostavljajo tudi izpostave ministrstev na ožjem teritorialnem prostoru – **sistem funkcionalnih upravnih okrajev**:
 - davčne izpostave;
 - geodeti;
 - inšpekcije;
 - narodna obramba.

Naš sistem dopušča oba sistema in v Sloveniji celo poteka vzporedno. Ministrstvo lahko upravni enoti daje obvezna navodila in se imenujejo **interni akti** (niso eksterni pravni akti, na katere bi se bilo mogoče zanesti v postopku uveljavljanja pravnih sredstev; npr. instrukcije, navodila – kako je potrebno razumeti izvajanje zakona).

Lokalna samouprava se lahko ponudi za izvrševanje nalog upravnih enot (= prenesene naloge), vendar pa sta občina in upravna enota (UE) popolnoma ločeni. Druga rešitev so **pokrajine**:

- naloge države in naloge občin;
- entiteta lokalne skupnosti;
- imela pa bo tudi abstraktno regulacijo – potreben predstavniški organ (upravna enota ga nima!, ima le načelnika);
- originarne naloge bo določal npr. Zakon o pokrajinah, prenesene naloge pa bi bile od države in občin (občina bi bila 'dvoživka' – izrazito enotirni sistem).

Različna razmerja:

- razmerje med ministrstvom in organom v sestavi – to razmerje pomeni, da ministrstvo lahko daje enotne smernice za delovanje organa v sestavi ministrstva in hkrati izvršuje nadzor;
- razmerje na teritorialnem nivoju – uveljavljeno je **načelo samostojnosti organa**, ki odloča v postopku; vsako ministrstvo izvaja nadzor nad posamezno enoto upravnega sistema, vendar pa organizacijsko nadzorstvo izvaja Ministrstvo za notranje zadeve;
- razmerje med izpostavo in ministrstvom;
- razmerje med lokalno samoupravo in državo – država ne more posegati v pristojnost lokalne samouprave; mestni svet in župan sta si prirejena in nista v razmerju podrejenosti; župan ne more razpustiti občinskega sveta, občinski svet pa ne more razrešiti župana; obe situaciji lahko razreši državni zbor pod določenimi pogoji.

4.3.2. DELITEV FUNKCIJ OBLASTI

Oblast je deljena zato, da se prepreči korupcija in absolutnost oblasti. Danes pa težko govorimo o delitvi oblasti, ampak govorimo o delitvi funkcij.

Ideja delitve funkcij oblasti je že zelo stara (celo stari Grki so jo poznali). Utemeljitelj ideje delitve oblasti je **Montesquieu** (izhaja iz Montesquieujeve teorije delitve oblasti). Montesquieu je uravnoteženost preučeval na svoji sodobni državi (absolutizem) in zagovarja 3 veje oblasti:

- zakonodajna oblast – določa temeljne principe, okvire delovanja družbe;
- izvršilna oblast – znotraj zakonskih okvirov izvršuje celotno politiko države;
- sodna oblast.

To načelo je danes vsebovano v praktično vseh modernih ustavah. Vsa oblast pa kljub temu večinoma izhaja iz parlamenta, ki nato voli vlado. Ni več klasične delitve vej oblasti, zato govorimo o delitvi funkcij.

*Delitev je nujna, da ne pride do zlorab – druga drugo nadzorujejo (medsebojna razmerja) - ta delitev vzpostavi sistem **checks and balances**.*

Pomanjkljivost teorije delitve oblasti je, da danes težko govorimo o različnih nosilcih oblasti - danes oblast pripada ljudstvu. Se pa izvaja preko političnih strank in uprave. V času Montesquieu-ja je obstajala prava delitev oblasti:

- buržoazija – zakonodajna oblast;
- aristokracija – izvršilna, sodna oblast.

Danes velja, da kdor osvoji zakonodajno oblast, sestavi tudi izvršilno oblast - legitimnost črpa iz ljudstva.

Načelo delitve oblasti je ustavno načelo (3/II. URS: "V Sloveniji ima oblast ljudstvo. Državljanke in državljani jo izvršujejo neposredno in z volitvami, po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno."). Vse skupaj pa izhaja iz nadzora nad oblastjo, kar pa je upravna funkcija. Danes v modernem jeziku govorimo o načelu delitve funkcij ter izhajamo iz načela enotnega nosilca oblasti.

Funkcija zakonodajne veje je:

- postavlja normativne okvire na ravni, kjer gre za izvirno regulacijo (zakonodajalec je edini, ki lahko originarno določa normativni okvir). Raven strateškega določanja je povsem prepuščena zakonodajalcu;
- funkcija nadzora nad izvršno oblastjo.

Delitev oblasti izhaja iz odnosa prirejenosti (na svoje področju so si te funkcije prirejene) in ne njihove podrejenosti.

4.3.2.1. RAZMERJE MED IZVRŠILNO IN ZAKONODAJNO OBLASTJO

Pomembno je vprašanje, kdo določa politiko države. Pri nas je to Državni zbor, kar vsekakor presega njegovo zakonodajno in nadzorno funkcijo. Vlada izvršuje politiko, ki jo določa parlament.

Razmerje med zakonodajno in izvršilno oblastjo se kaže tudi pri:

- nastanku vlade – parlament potrdi vlado. Pri nas predsednik vlade nima mandata za sestavo vlade, ampak jih imenuje DZ!!
- oblikovanju normativnih aktov (določanje politike) – parlament izdaja normativne ukrepe in nadzira delovanje vlade, le-ta pa je operativni organ. Vlada predlaga normativne okvire, popolnoma izdelani pridejo v parlament, ta pa spreminja, odloča, sprejema ali zavrne – gre za proces nastajanja nekega zakona.

Vlada je torej 2x podrejena parlamentu.

V upravnem sistemu je eden od problemov določitev ravni odločanja in zato je pomembno razmerje med:

- **strateškimi odločitvami** – zakonodajna funkcija oblasti - tukaj so pomembne aksiološke premise;
- **operativnimi odločitvami** – izvršna funkcija oblasti.

Odločitve se ne smejo prenašati z ene ravni na drugo (če operativne odločitve prenesemo, je velika nevarnost, da bodo direktantske, če pa odločanje o vrednotah prenesemo na operativno raven pride do uzurpacije (nasilne, nezakonite prilastitve) oblasti).

Danes je odločanje o politiki normativno potegnjeno previsoko, dejansko pa se v redu odvija.

Parlament je izvoljen neposredno in se konstituira na ustanovni seji. Nato parlament izvoli premiera, ki ga je po posvetih predlagal predsednik države. Premier pa sam še ne more imenovati vlade (ostanek skupščinskega sistema – 2. stopenjski sistem nastanka vlade) – ministre imenuje parlament. Premier ima 3 mesece časa, da sestavi celotno vlado (prej pa že lahko imenuje 2/3 ministrov, da je vlada operativna). Če to ne uspe, se opravi drugi krog imenovanja vlade, kjer lahko premiera predlaga tudi poslanska skupina. Če še tokrat ne uspe, se lahko začne 3. krog izbora, ko za izvolitev zadošča že relativna večina, ali pa se razpišejo ponovne volitve.

POSTOPEK IZVOLITVE PREDSEDNIKA VLADE (111. člen URS)

- *predsednik republike po posvetovanju z vodji poslanskih skupin predloži Državnemu zboru kandidata za predsednika vlade. V drugih državah običajno predsednik republike podeli mandat in ne le predlaga. Pri nas pa tudi ministre imenuje DZ in ne predsednik republike (112. člen URS) – nismo dosledno izvedli delitve, DZ ima še veliko moč (zaradi tradicije: moč skupščine). Ni nujno, da bo predsednik vlade član stranke, ki ima največ mest v DZ; lahko se sestavi koalicija iz malih strank, ki podprejo nekoga iz male stranke (to ponavadi ni dolgoročno).*
- *če predsednik vlade ni izvoljen v 1. krogu, se krog razširi: istega ali drugega kandidata lahko predlaga zopet predsednik, lahko pa kandidate predlagajo tudi poslanske skupine ali 10 poslancev.*
- *najprej se glasuje o kandidatu predsednika republike, potem pa še posebej o vsakem od kandidatov po vrstnem redu vložitve predlogov.*
- *če še vedno ni izvoljen, predsednik republike razpusti parlament, razen če v 48 urah DZ z večino navzočih ne odloči izvesti ponovne volitve predsednika vlade. Na teh volitvah zadošča za izvolitev večina navzočih poslancev (navadna večina) – dobimo **manjšinsko vlado**, ki je zelo šibka (nobenega resnega projekta ne more speljati, praktično ne more spremeniti politike).*
- *če pa ne dobimo predsednika vlade (po ponovnih volitvah v 48 urah), predsednik republike razpusti državni zbor in razpiše nove volitve.*

POSTOPEK SESTAVE VLADE

- ko je predsednik vlade imenovan, se začne sestava kabineta – predsednik vlade izbira med kandidati za ministre, v parlament pa pošlje svoje predloge. Predlagani kandidati morajo iti prej na zaslišanje (gre za vprašanja s tistega področja, za katerega kandidirajo) pred ustrezno matično telo Državnega zbora – 112. člen URS;
- nato se glasuje o ministrih kot o listi kot celoti (predsednik vlade jo mora predložiti v 15 dneh po izvolitvi);
- v določenem roku mora biti imenovanih najmanj 2/3 resornih ministrstev, ostali pa v nadaljnjih 10 dneh; če mu v 3 mesecih ne uspe (tj. če ne pridemo do vlade), predsedniku vlade preneha funkcija.

11. člen Zakona o vladi (noveliran)

Predsednik vlade mora predlagati imenovanje ministrov v roku petnajst dni po svoji izvolitvi.

Če predsednik vlade v roku iz prejšnjega odstavka ne predloži sestave vlade, mu lahko Državni zbor določi rok, v katerem mora predložiti predlog za sestavo vlade. Če tudi po izteku tega roka predsednik vlade ne predloži predloga za imenovanje članov vlade, Državni zbor ugotovi, da je predsedniku vlade prenehala funkcija.

Šteje se, da je vlada nastopila funkcijo, če je imenovanih več kot dve tretjini ministrov, pri čemer se ne všttevajo ministri brez resorja. Predsednik vlade mora v desetih dneh po nastopu funkcije vlade predlagati še neimenovane ministre, oziroma obvestiti Državni zbor, katere resorje bo začasno, vendar ne dlje kot za tri mesece, prevzel sam ali jih poveril drugemu ministru.

Če Državni zbor tudi v treh mesecih po nastopu funkcije vlade ne imenuje še neimenovanih ministrov, Državni zbor ugotovi, da je funkcija predsedniku vlade in ministrom prenehala.

Nadaljnje postopke urejata Zakon o vladi in Poslovnik DZ.

Vlada lahko vedno odstopi sama kot celota (odstopi predsednik vlade in pade cela vlada).

Vlado pa lahko odstrani tudi parlament:

- **IZGLASOVANA NEZAUPNICA** (116. člen URS) – če DZ ni zadovoljen z delom vlade ali ko se spremenijo politične sile v parlamentu, pride še do nove vlade (gre za orožje zakonodajne oblasti proti izvršilni veji). Pri nas imamo sistem **konstruktivne nezaupnice** – istočasno je potrebno izvoliti novega predsednika vlade. S tem se zagotovi kontinuiteta – imamo vlado v odhajanju in novega predsednika vlade. Samo z izvolitvijo novega predsednika vlade lahko torej preneha funkcija staremu predsedniku vlade. Funkcija vladi preneha, vendar ta še opravlja tekoče posle, dokler se vlada ne konstituira (novi predsednik vlade jo mora v treh mesecih postaviti);
- **ZAUPNICA** (117. člen URS) – vlada lahko poskuša pritiskati na parlament (ravno obratno kot nezaupnica) in si skuša zagotoviti podporo v parlamentu, za sprejem nekih odločitev, ki jih vlada potrebuje za svoje delovanje (predlaga sprejem neke zakonodaje). Če vlada ne dobi podpore večine glasov vseh poslancev (zakon ni sprejet), mora državni zbor v 30 dneh izvoliti novega predsednika vlade ali dotedanjemu izglasovati zaupnico (potrditi staro vlado). V nasprotnem primeru predsednik republike razpusti parlament. Lahko pa npr. predsednik vlade reče, da bo odstopil, če DZ ne sprejme določenega zakona ali druge odločitve, torej da bo nesprejem zakona pomenil izglasovano nezaupnico. Če odločitev ni sprejeta, se šteje, da je bila vladi izglasovana nezaupnica, DZ pa mora sedaj v 30 dneh postaviti novo vlado (ali pa po 30 dneh ponovno glasuje o zaupnici vladi). Pri potrjevanju stare vlade gre za popravni izpit parlamenta, kar je slabo, saj daje parlamentu možnost taktiziranja;
- **INTERPELACIJA** (118. člen URS) – "Najmanj 10 poslancev lahko sproži v državnem zboru interpelacijo o delu vlade ali posameznega ministra. Če po razpravi o interpelaciji večina vseh poslancev izreče nezaupnico vladi ali posameznemu ministru, državni zbor vlado ali ministre razreši." - gre za uveljavljanje politične odgovornosti celotne vlade ali posameznega ministra. Predsednik vlade ne more razrešiti ministra, ker ga ni imenoval, ampak mora to poslati v odločanje v parlament. Gre za načelno razpravo o političnem vprašanju na določenem področju, kadar stvari v določenem resorju ne funkcionirajo, gre za politično nesposobnost. Poslanci dajo interpelacijo, v kateri navedejo vse grehe ministra in po kakšnem mesecu pride to pred DZ (predsednik vlade lahko pride v DZ in ministra zaščiti);
- **USTAVNA OBTOŽBA ALI IMPEACHEMENT** (119. člen URS) – "Predsednika vlade ali ministre lahko državni zbor pred ustavnim sodiščem obtoži kršitve ustave in zakonov, storjene pri opravljanju njihovih funkcij. Ustavno sodišče obravnava obtožbo na način, kakor je določen v 109. členu." - ne gre za ugotavljanje politične, ampak pravne odgovornosti, zaradi nezakonitega oz. neustavnega

ravnanja. V bistvu gre za pravi sodni postopek – postopek se odvija pred Ustavnim sodiščem, ki odloča z 2/3 večino. Sankcija je razrešitev.

Kadar pa imamo vlado, ki se jo hočemo znebiti, imamo za to na voljo ustavne institute:

- **NOVE VOLITVE V DZ** - vlada preneha z novimi volitvami v Državni zbor - stara vlada v tem času še mora delovati in preneha z dnem imenovanja nove vlade (ko je sestavljeno 2/3 vlade, ko dobimo 2/3 resornih ministrov). To je normalno prenehanje vlade tudi, če se vlada naveliča, ali če odstopi predsednik vlade (12/I. Zakona o vladi).

Vlada pa "nadzira" parlament preko zakonodajne iniciative, saj ima zanjo edina na voljo celoten aparat (upravo). Parlament zakonodajnih predlogov ne more pretirano spreminjati, saj vlada sodeluje na vseh stopnjah sprejemanja zakona tudi v parlamentu.

Organizacijo javne uprave določa zakon, vendar pa danes zakon določa zgolj najpomembnejša ministrstva. Resorji so bolj fleksibilni, znotraj ministrstev pa ureditev določi uredba vlade, ki ureja tudi vsebino resorjev.

Še nekaj dejstev o izdajanju aktov:

- vlada lahko svoje uredbe izdaja h kateremkoli zakonskemu predlogu, mora pa jih izdajati, kadar je to predpisano – za to ni sankcije;
- pravice se lahko določijo samo z zakonskim aktom, nikoli z uredbo (detailira pa lahko pravico podzakonski akt);
- minister mora imeti izrecno pooblastilo zakona, da lahko izda podzakonski akt na določenem področju.

Novi zakon o državni upravi je kljub ustavni določbi, ki je odprta, določil, da se z zakonom organizacija uprave ureja samo do prve ravni:

- organi v sestavi se urejajo z uredbo o skupnih temeljih notranje organizacije in sistematizacije;
- notranje organizacijske enote ureja minister z **aktom o notranji organiziranosti in sistemizaciji** v posameznem ministrstvu – v soglasju z vlado.

4.3.2.2. RAZMERJE MED ZAKONODAJNO IN SODNO OBLASTJO

Sodna oblast uporablja zakonodajo (sodniki sodijo na podlagi ustave in zakonov), ki jo določa parlament. Sodna oblast izvira iz parlamenta – parlament vpliva nanjo, saj ima vpliv pri imenovanju in volitvah sodnikov, vendar pa ima sodnik doživljenjski mandat.

Sodišča lahko do neke mere preko sodne prakse tolmačijo pravo, vendar pa to ni oblikovanje novih norm. Le Ustavno sodišče ima možnost posega v zakonodajo preko sistema presoje ustavnosti in zakonitosti. Ustavno sodišče je tako *negativni zakonodajalec* – če ugotovi, da je zakon v neskladju z ustavo, ga **razveljavi** (ni možna odprava!) in to samo za naprej (ex nunc); upošteva se **načelo sorazmernosti**.

4.3.2.3. RAZMERJE MED IZVRŠILNO IN SODNO OBLASTJO

Sodišča morajo upoštevati tudi podzakonske akte. Pri tem pa imajo poseben položaj zaradi instituta **exceptio illegalis** (izvzetje zaradi nezakonnosti) – če sodišče ugotovi, da podzakonski akt ni v skladu z zakonom, sodi, kot da le-ta ne obstaja. To zgolj pomeni, da ga ne uporabi (v konkretni zadevi) in ga ne razveljavi; to je v pristojnosti samo Ustavnega sodišča.

Nad konkretnim odločanjem izvršne oblasti se izvaja sodni nadzor (nad odločanjem uprave). Ko se postopek znotraj upravnega odločanja konča, lahko začne sodišče **upravni spor** (stranka toži tistega, ki je določen akt izdal, sodišče pa odloča o zakonitosti konkretne odločitve). Upravni spor je lahko tudi npr. zoper akt volilnih komisij. Sodišče lahko:

- upravno odločbo odpravi ter vrne v ponovno odločanje,
- nadomesti upravno odločbo s svojo ter s tem razveljavi (pride do prevzema funkcije upravne oblasti).

Institut ustavne pritožbe – dogaja se pred Ustavnim sodiščem. Vsa pravna sredstva morajo biti pred tem izčrpana; ima močan precedenčni značaj.

4.3.3. KOLEKTIVNO ODLOČANJE

Pri kolektivnem odločanju je potrebna določena stopnja soglasja in kompromisa.

Pri kolektivnem odločanju pa ne gre za zastopanje, saj ne gre za sklepanje poslov.

Na nižjih stopnjah imamo tako kolektivno odločanje (nadzorni sveti), kot individualno odločanje (direktorji).

Pri kolektivnem odločanju ločimo:

- **homogeni kolegij** – v Sloveniji imamo DZ kot klasični homogeni kolegij;
- **stopnjevani kolegij** – pooblastila samega kolegija.

Predsednik države je individualni organ, ki je sam nosilec pooblastil. Vlada ni najvišji organ izvršilne oblasti (je pa njen vrh), ampak sta si prirejena vlada in predsednik države.

Stopnjevani kolegij (izvršilna oblast) – predsednik vlade ima posebna pooblastila, pod tem pa so individualni organi – ministri. Minister (in ne ministrstva) je nosilec pooblastil. Ministrstva izvajajo iz ministrovih pooblastil (razen policije in inšpektorjev, ki imajo pooblastila na podlagi zakona!).

Ločimo torej :

- **kolektivne organe** – Državni zbor;
- **individualne organe:**
 - predsednik države;
 - predsednik vlade;
 - ministri;
 - organi v sestavi (direktorji);
 - upravne enote (načelniki).

3.3.4. NAČELO ZAKONITOSTI

Vse sisteme pa povezuje načelo zakonitosti upravnega delovanja. Vsaka akcija uprave mora imeti podlago v zakonu; uprava sme delati le tisto, kar je dovoljeno. V nekaterih primerih celo sploh ne sme delovati, na primer o pravicah ne sme odločati, odloča lahko le o načinih pridobitve pravic. Le redko je podeljena diskrecijska pravica odločanja, ki je posledica neopredeljenih pravnih pojmov (omogočajo t.i. 'tiho diskrecijo'). V teh primerih lahko uprava odloča tudi brez izrecnega zakonskega pooblastila.

4.4. SREDSTVA VAROVANJA POSAMEZNIKOVIH PRAVIC V RAZMERJU DO UPRAVE (NADZOR NAD JAVNO UPRAVO)

Pravica je pravno zavarovani interes (tu usmerjen v določeno dobrino ali določeno ravnanje upravnih organov).

Pravic imamo več vrst:

- **pravice negativnega statusa** – vanje uprava ne sme poseči, varuje jih kazensko pravo. Gre za področje svoboščin (te so priznane z Ustavo RS). Te pravice se izpolnjujejo same po sebi in postajajo naddržavne;
- **pravice pozitivnega statusa** – upravičenje, da od uprave nekaj zahtevaš, uprava pa ima ustrezajočo dolžnost. Ogromno jih je, o teh pravicah pa se odloča v upravnem postopku, ki se je razvil ravno zaradi zaščite stranke v teh primerih. Uprava dolžna ravnati, če stranka poda neko zahtevo.
- **pravice aktivnega statusa** – pravice političnega sodelovanja in udejstvovanja, varujejo se z upravnim sporom.

Obstajajo 3 temeljni instituti varstva:

1.) UPRAVNI POSTOPKI – ravno varovanje je njihov smisel (glavni razlog uvedbe teh postopkov je bilo varstvo pravic posameznikov).

Danes poznamo v Evropi le splošni upravni postopek (vsi instituti so kodificirani v enem samem zakonu), drugod poznajo za vsako stvar svoj upravni postopek, a se pojavlja vprašanje enotnega varstva – za to potrebuješ močno sodno prakso.

2.) UPRAVNO SODSTVO – druga veja oblasti (sodna) nadzira spoštovanje predpisov pri odločanju v upravnih zadevah. V upravnem sporu se presoja, ali je odločba zakonita ali ne (morebitne kršitve materialnega in procesnega prava). Predmet nadzora je posamična zadeva, ne glede na to, ali gre za odločbo ali ne (upoštevata se vsebina in ne oblika). Stranka s tožbo toži organ, ki je akt izdal in s tem postane prirejena organu. Sodišče lahko odločbo razveljavi (kršeno načelo procesne pravilnosti) ali odpravi (kršeno načelo zakonitosti). Spor je bil do sedaj dvostopenjski, sedaj pa je enostopenjski z možnostjo revizije.

Kvazi upravni spor – upravni spor se uporabi za področja, ki nimajo lastnega postopka (kjer ni zagotovljeno drugo pravno varstvo), to pa pride v poštev tako za akte, kot za splošna razmerja med organi in državljani.

3.) OMBUDSMAN - neformalno sredstvo varstva pravic – neformalnost pomeni, da organ nima pravice spreminjati odločitev, lahko pa delovanje uprave zgolj nadzira in ob kršitvah opozarja ter s svojim ugledom vzpodbuja k rešitvam.

Mnenje ombudsmana mora uprava upoštevati, če pa ga ne, mora takšno odločitev obrazložiti.

Značilnosti institucije varuha človekovih pravic:

- naša ureditev povzema nordijski model ombudsmana. Obseg varstva ombudsmana se širi na državno upravo in lokalno samoupravo, širi pa se tudi na sodno oblast (a le v nekaterih primerih zlorabe oblasti in sodnih zaostankov).
- naša zakonodaja predvideva 2 tipa:
 - splošnega;
 - specialnega – npr. varuh bolnikovih pravic (ni zakonito postavljen in nima nikakršnih pooblastil), varuh potrošnikov, otrokovih pravic,...
- ombudsmana ne moremo uvrstiti v nobeno od 3 vej oblasti, saj je njegova naloga ravno nadzirati oblast. Ni del oblasti, ker nima nobene formalne moči oz. pristojnosti – varstvo se izvaja na podlagi avtoritete in ugledne institucije (zato je pomembno, kdo je ombudsman).
- na predlog predsednika države ga izvoli pa ga parlament z 2/3 večino, podeljen pa mu je 5-letni mandat.
- je enooseben organ, ima pa 4 namestnike (pomočnike predlaga sam ombudsman).
- dejavnosti ombudsmana:
 - lahko odpira preiskovalne postopke;
 - ima dostop do vseh podatkov;
 - kadarkoli lahko opravi preiskavo;
 - kliče na zagovor uradnike;
 - ukrepa lahko ob nedelovanju uprave (maladministration) – načeloma je vezan na zahtevo (pobudo), če pa preiskavo začne sam, mora pridobiti soglasje posameznika, ki se ga zadeva tiče. Pobudniku mora odgovoriti, ali bo postopek nadaljeval ali ne, ter zakaj ne, saj ima diskrecijsko pravico odločanja, kaj bo obravnaval in česa ne.
 - izdaja mnenja in priporočila – njegova mnenja in priporočila so organi dolžni upoštevati, vsi pa so tudi dolžni z njim sodelovati (odzvati se na njegovo vabilo, omogočiti vpogled v dokumentacijo, mu v roku odgovoriti na vprašanje);
 - deluje lahko tudi kot inšpektor, tam, kjer je stopnja ogroženosti človekovih pravic velika (npr. zapori, psihiatrične bolnišnice);
 - izdaja redno letno poročilo, ki ga pošlje v Državni zbor;
 - ima zakonodajno iniciativo s področja človekovih pravic in odnosi med organi in strankami.
- sankcije, ki so mu na voljo:
 - vsako leto izda poročilo o obravnavanih kršiteljih;
 - izdaja mnenja in priporočila;
 - medijski pritisk (preko medijev skuša doseči svoj namen).

Institut ombudsmana se je razvil 1809 na Švedskem, 1919 je sledila Finska, nato pa še vse skandinavske države; danes ga poznajo na vsem svetu. Gre za instrument parlamentarnega nadzora nad delovanjem uprave, potreben pa je zato, ker ni neposrednega hierarhičnega nadzora uprave s strani vlade.

*Je del upravnega aparata, v večini držav pa je ustavna institucija, ki je neodvisna od državnega aparata in politike. Tudi pri nas je ombudsman **ustavna kategorija**, vsebovan v poglavju o ustavnosti in zakonitosti: 159. člen URS (varuh človekovih pravic in temeljnih svoboščin): "Za varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil se z zakonom določi varuh pravic državljanov. Z zakonom se lahko za posamezna področja določijo posebni varuhi pravic državljanov."*

*Ombudsman pa ne more posegati na področja, ki niso javnopravnega značaja – za ta področja se lahko z zakonom ustanovi **posebna varuha** (15)/II. URS) – za varstvo pravic otrok, pacientov in potrošnikov;*

Še en (formalni) institut varstva posameznikovih pravic:

- **ustavna pritožba** – gre za del sodnega nadzora; uporabi se lahko le, če so se poprej izrabila vsa druga pravna sredstva (je zadnja možnost!).

5. ODNOS MED POLITIKO IN UPRAVO

120. člen URS zagotavlja, da je uprava neodvisna. To pa ni enaka neodvisnost kot pri sodstvu, kjer gre za brezpogojno avtonomijo, ki je bistvena za pravno državo.

Uprava je del izvršilne veje oblasti, torej izvršuje, kar zakonodajna oblast sprejme. Uprava je zatorej instrument izvrševanja neke politike, zato se postavlja vprašanje, ali je v tem prostor, da uprava dodaja svojo vsebino, interpretacijo.

Izjemno pomembno je **načelo zakonitosti** – uprava je samostojna, vendar deluje v okviru in na podlagi zakona. Načelo zakonitosti ščiti državljanke, saj so pristojnosti uprave točno določene, opredeljene z zakonom. Zakon predstavlja okvir, namen preko katerega uprava ne sme.

Vlada oziroma uprava ne more krojiti lastne politike izvrševanja, saj ni demokratično izvoljena. Državni zbor pa z volitvami dobi demokratično legitimacijo s strani ljudstva, da predstavlja njegovo voljo.

Ločnica med upravo in politiko mora obstajati, hkrati pa ne sme biti preveč toga. Ločitev torej ne sme biti absolutna. Uprava je sicer po ustavi dolžna izvrševati odločitve politike, hkrati pa je dobro, če je delno/relativno avtonomna. Politika bi namreč lahko poskušala vplivati na odločanje uprave, s tem pa bi se kršilo **načelo enakosti** (nekomu bi prisodili pravico, ne glede na zakonodajo) in to bi pomenilo zlorabo oblasti. Oblast težko omejuje samo sebe, saj je vedno pred skušnjavo, da bi dajala prednost nekemu političnemu interesu pred splošno voljo. Varovalo pri tem je sodna presoja aktov uprave in načelo zakonitosti.

Bistven je okvir in namen zakona. Vendar pa so zakoni zelo splošni in uprava jih pri odločanju interpretira. Uredbe namreč ne smejo določati pravic in obveznosti, zato mora uprava pogosto odločati po prostem preudarku (npr. znanje slovenskega jezika kot pogoj za pridobitev državljanstva). Zakon mora zato vsebovati vsaj osnovne parametre, po katerih se odloča, sicer je odločanje arbitrarno in ni zadoščeno načelu enakosti in zakonitosti.

Sodnik je vezan le na Ustavo in zakone, uprava pa je dolžna izvrševati navodila, ki jih ne more kar zavrniti, saj gre za hierarhično strukturo, po kateri uprava deluje. 92. člen Zakona o javnih uslužbencih pa daje glede navodil možnost, da *lahko* uradnik zavrne uporabo navodila, če bi to pomenilo protipravno dejanje, mora pa ga zavrniti, če bi z izvršitvijo povzročil kaznivo dejanje.

Institucionalna ločitev uprave od politike

Na vrhu so politiki, ki so demokratično izvoljeni in za njih ne obstajajo nobeni kriteriji glede strokovnosti (izobrazbe). V upravi pa je zahtevana strokovna izobrazba (večinoma fakulteta). Uradniki niso vezani na mandat, sklenjeno imajo pogodbo za nedoločen čas.

Zakon o državni pravi opredeljuje 3 načela:

- strokovnost – dela se po pravilih stroke;
- nepolitičnost;
- zakonitost.

Minister ne more popolnoma razvrednotiti strokovnega znanja delavca pod seboj.

Na vrhu uradništva pa imamo osebe, ki so imenovane za dobo 5. let in so politično razrešljivi – gre za direktorje.

Britansko-skandinavski model

Značilna je stabilnost vrha uprave. To pomeni, da ko se vlada menja, vrh uprave ostane isti, saj je pomembna strokovnost (sposobne ljudi se obdrži). Vlade k temu ne zavezuje nobeno pravno pravilo, temveč potreba po strokovnosti.

ZDA

Ob menjavi vlade se menja tudi vrh uprave, vlada pa trdi, da je to legitimno in nujno za dobro sodelovanje. Nižja uprava pa je v nasprotju s tem meritokratska, presoja se jo po zaslugah, strokovnosti,

...

Kontinentalna Evropa

Zanjo je značilna kombinacija obeh sistemov; vpliv politike je večji kot v skandinavskem sistemu, a

manjši kot v ZDA. V Avstriji se na primer odvija 'Proporz' sistem – volitve se zrcalijo tudi v svetih uprave.

Nove članice EU

Skušajo doseči kontinentalni sistem, a ostaja 'spiralni' sistem volitev; vsake volitve povzročajo 'čistke', vendar se za razliko od ZDA ne zaustavijo na vrhu uprave, ampak se širijo tudi navzdol.

Slovenija

Postavlja se vprašanje, ali lahko s spreminjanjem zakonov izboljšamo sistem. Naš sistem se teoretično uvršča v kontinentalni sistem, a nam je de facto bližje sistem novih članic EU.

URADNIŠKI SVET

Zakon o javnih uslužbencih vpeljuje Uradniški svet. Namen tega je osnovati organ, ki bo vrh uprave oblikoval profesionalno in ne politično. Uradniški svet naj opravlja izbiro najvišjih državnih uradnikov. Sestavljen je iz 12 članov:

- 4 člane imenuje vlada;
- 3 člane imenuje predsednik republike;
- 2 člana imenujejo sindikalisti;
- 3 člane imenujejo uradniki sami – problem je lahko v tem, da gre za 3 zelo izpostavljene uradnike in obstaja nevarnost političnega vpliva nanje.

Uradniški svet sam ali preko posebnih natečajnih komisij izbira ustrezne kandidate – njegova naloga je zgolj odpraviti tiste uradnike (kandidate), ki ne izpolnjujejo vseh pogojev. Posebne natečajne komisije tvorijo člani ali drugi ugledni uradniki in strokovnjaki.

Na 2. stopnji dokončno izbiro opravi minister, ki predlaga vladi imenovanje posameznega uradnika. Ministru pri izbiri lahko pomaga tudi uradniški svet s priporočili, a minister na ta priporočila ni vezan – izbira je v popolni diskreciji ministra. Minister lahko tako zahteva ponovitev razpisa, lahko pa sam imenuje posebno natečajno komisijo.

Slabosti uradniškega sveta:

- nedorečena, apolitična struktura sveta;
- nedorečena struktura posebnih natečajnih komisij;
- možnost ministra, da sam imenuje posebno natečajno komisijo.

Kandidat, ki ni izbran, *nima* pritožbe – gre za politično izbiro, ki je diskrecijska.

Kandidat je imenovan za dobo 5. let, mandat je torej daljši od vladnega, saj želimo vzpostaviti strokovnost.

Naš sistem stremi h dvostopenjskemu in se želi približati kontinentalnemu, vendar mu to ne uspeva preveč uspešno.

RAZREŠITEV

Zakon o javnih uslužbencih ureja tudi institut razrešitve (83. člen ZJU).

Možna sta 2 načina razrešitve:

- **krivdni razlogi** – malomarnost delovanja ali kaznivo dejanje;
- **nekrivdni razlogi** – gre za politično menjavo. Prej je bila taka razrešitev možna le v 3 mesecih po formiranju vlade, po novem pa je nekrivdno možno razrešiti uradnika ves čas do konca njegovega mandata (političnost!). O tem je odločalo Ustavno sodišče na pobudo opozicije. Ustavno sodišče je odločilo, da bi po Ustavi uprava morala biti neodvisna, a dopušča nekrivdno menjavo 1 leto po formaciji vlade. V nasprotnem primeru bi bil uradnik ves čas na prepihu. Novela zakona je bila torej razveljavljena in sedaj veljavna ureditev je, da je možno uradnika nekrivdno razrešiti 1 leto po formaciji vlade ali imenovanja uradnika.

Naša struktura kaže na to, da je s pravom težko spremeniti sistem v bolj nevtralnega in strokovnega. Pravo ima omejeno moč, zato je še posebej pomembna politična percepcija menjav v družbi – potrebna je višja stopnja politične kulture.

82. člen (pridobitev položaja)

(1) Za pridobitev položaja se uporabljajo določbe tega zakona, ki urejajo zasedbo delovnega mesta, če ni drugače določeno.

(2) Ne glede na določbo 81. člena tega zakona se položaj generalnega sekretarja in generalnega direktorja v ministrstvu, direktorja organa v sestavi in vladne službe, načelnika upravne enote in direktorja uprave lokalne

skupnosti pridobi z odločbo o imenovanju. Direktorja uprave lokalne skupnosti imenuje tisti, ki mu je direktor neposredno odgovoren. Načelnika upravne enote imenuje minister, pristojen za upravo. Generalne sekretarje in generalne direktorje v ministrstvih, direktorje organov v sestavi ministrstev in direktorje vladnih služb imenuje vlada na predlog ministra oziroma funkcionarja, ki mu je direktor vladne službe odgovoren.

(3) Položaj iz drugega odstavka tega člena se pridobi za dobo petih let.

(4) Uradniki se za položaje iz drugega odstavka tega člena izbirajo na podlagi javnega natečaja. Najkasneje tri mesece pred potekom obdobja imenovanja mora biti zaključen postopek javnega natečaja za položaj. V istem roku lahko funkcionar oziroma organ, pristojen za imenovanje, uradnika ponovno imenuje na isti položaj brez internega oziroma javnega natečaja.

(5) Z osebo, ki je bila za položaj iz drugega odstavka tega člena izbrana na javnem natečaju in pred tem ni imela statusa uradnika, se sklene pogodba o zaposlitvi za obdobje petih let.

(6) V pogodbi o zaposlitvi, v aneksu k tej pogodbi oziroma v sklepu o premestitvi, se lahko določijo položajni dodatek in druge pravice v skladu z zakonom, podzakonskimi predpisi in kolektivno pogodbo.

83. člen (prenehanje položaja)

(1) Za prenehanje položaja se uporabljajo določbe tega zakona, ki urejajo prenehanje dela na delovnem mestu, če ni drugače določeno.

(2) Uradnik iz drugega odstavka 82. člena tega zakona se z odločbo razreši s položaja:

1. če to sam zahteva oziroma s tem soglaša;

2. če v enem mesecu od imenovanja ne sklene pogodbe o zaposlitvi oziroma aneksa k pogodbi o zaposlitvi;

3. v primeru ugotovljene nesposobnosti za opravljanje nalog na položaju;

4. v primeru prenehanja delovnega razmerja v skladu s sporazumom o razveljavitvi pogodbe o zaposlitvi oziroma odpovedjo pogodbe o zaposlitvi s strani javnega uslužbenca.

(3) Uradniku preneha položaj iz drugega odstavka 82. člena tega zakona po preteku obdobja, za katerega je bil imenovan.

(4) Uradniku preneha položaj, če se ukine organ oziroma organizacijska enota, ki jo vodi.

(5) Funkcionar oziroma organ, pristojen za imenovanje, lahko na predlog funkcionarja, pristojnega za predlaganje imenovanja, v enem letu od nastopa funkcije razreši generalnega direktorja v ministrstvu, predstojnika vladne službe, generalnega sekretarja v ministrstvu, predstojnika organa v sestavi ministrstva, načelnika upravne enote in direktorja občinske uprave oziroma tajnika občine, ne glede na razloge iz drugega odstavka tega člena. Razrešitev po tem odstavku je ne glede na to, kdaj je funkcionar nastopil funkcijo, možna tudi v enem letu od imenovanja uradnika na položaj.

(6) V primeru iz 3. in 4. točke drugega odstavka tega člena se glede posledic razrešitve s položaja smiselno uporabljajo določbe tega zakona, ki urejajo postopek o ugotovitvi nesposobnosti javnega uslužbenca za delovno mesto.

(7) Po prenehanju položaja po 1. točki drugega odstavka ter tretjem, četrtem in petem odstavku tega člena se uradnika, ki je bil že pred začetkom opravljanja položaja kot uradnik zaposlen v istem ali drugem državnem organu ali upravi lokalne skupnosti, premesti na delovno mesto, ki ustreza njegovemu nazivu in za katero izpolnjuje pogoje. Če takega delovnega mesta ni, mu delovno razmerje preneha, ima pa pravico do odpravnine, ki mu zaradi prenehanja potrebe po njegovem delu pripada v skladu s predpisi, ki urejajo delovna razmerja.

(8) Uradnik, ki mu preneha položaj po četrtem odstavku tega člena ali je razrešen po petem odstavku tega člena, pa pred imenovanjem na položaj ni imel statusa uradnika, ima pravico do odpravnine v višini ene petine povprečne mesečne bruto plače, kot jo je prejemal do razrešitve, za vsak polni mesec, ki je ostal do izteka dobe imenovanja na položaj. Temu uradniku s prenehanjem položaja preneha delovno razmerje. Predstojnik lahko v soglasju z uradnikom iz tega odstavka namesto pravice do odpravnine uradniku zagotovi delovno mesto v istem ali drugem organu, na katerem se delo opravlja v nazivu iste stopnje, kot se opravlja delo na položaju, s katerega je bil uradnik razrešen.

(9) V času od sprožitve natečajnega postopka do imenovanja novega uradnika na položaj iz drugega odstavka 82. člena tega zakona lahko brez javnega natečaja največ šest mesecev naloge na tem položaju opravlja vršilec dolžnosti. Za vršilca dolžnosti je brez javnega natečaja lahko imenovana oseba, ki izpolnjuje predpisane pogoje. V primeru ponovitve postopka javnega natečaja prične rok iz tega odstavka ponovno teči. Po dveh ponovitvah javnega natečaja se rok lahko podaljša le, če se na javnem natečaju ne izkažeta kot primerna vsaj dva kandidata.

5.1. FUNKCIONALNA SREDSTVA POLITIČNE KONTROLE UPRAVE

Funkcionalna sredstva politične kontrole uprave so:

- **neposredno odločanje** – ljudska iniciativa, referendum;

- **posredno odločanje** – predstavniški organ (DZ) – na ta način se nadzira izvršna oblast. Znotraj uprave je način kontrole izdelan: vlada nadzira ministrstvo, ministrstva nadzirajo upravne enote in izpostave;
- **načela** – načelo zakonitosti, ter načela, ki so se razvila iz področja nadzora nad delovanjem uprave:
 - načelo dostopnosti javne službe;
 - načelo preglednosti;
 - načelo nepristranskosti;
 - načelo odprtosti.

Funkcionalen sistem kontrole se odvija preko sistema decentralizacije.

Funkcionalen način kontrole predstavljajo načela:

- **načelo zakonitosti** – uprava lahko deluje samo na temelju in v okviru zakona. Uprava nima originarnega pooblastila, ko pa enkrat ima pooblastilo, deluje v okviru tega pooblastila ter izvršuje zakon tako, da sprejme predpise;
- **načelo dostopnosti do javne službe** – nanaša se na državljane, ki pričakujejo delo v javni upravi, pravi pa, da mora biti služba dostopna vsakomur, ki izpolnjuje pogoje. Ta položaj je bistveno drugačen kot v zasebnem sektorju, saj v upravi ni trga;
- **načelo preglednosti** – uprava mora biti organizirana pregledno in transparentno, saj morajo državljani vedeti, kaj lahko od uprave pričakujejo. Raven ministrstev je določena z zakonom, naprej pa se z zakonom ne določa. Notranja organizacijska struktura mora biti tudi pregledna in to se doseže s tem, da:
 - vlada določi oz. sprejme akt o sistematizaciji delovnih mest oz.
 - da minister v soglasju z vlado sprejme uredbo o skupnih izhodiščih;
 Ta struktura pa potem izvaja svoje pristojnosti. Uprava deluje po postopku, in sicer po Zakonu o splošnem upravnem postopku in po posebnih postopkih.
- **načelo nepristranskosti** – je močno povezano s pojavom korupcije. Največja korupcija se pojavlja pri dostopu do javnih sredstev, prikrita korupcija pa obstaja predvsem pri prevzemanju državnih poslov. Pomemben je predvsem način financiranja, zato poznamo:
 - notranji proračunski nadzor;
 - zunanji proračunski nadzor (računsko sodišče);
 - nadzor nad javnimi naročili;
- **načelo odprtosti** – v zadnjem času se zelo razvija, ima pa to načelo več stopenj:
 - **informiranost** – uprava mora državljanom posredovati informacije in ter jim zagotoviti dostopnost do informacij javnega značaja. Ta stopnja je zelo pomembna na servisni stopnji (npr. kakšne so storitve v bolnišnicah);
 - **posvetovanje** – to je nad informiranjem. Gre predvsem za participacijo državljanov na lokalni ravni, npr. krajevni sveti v lokalni skupnosti;
 - **partnerstvo, delegacija, nadzor** – državljane neposredno vključujemo v sodelovanje pri delovanju v upravi, npr. v agencijah, svetih zavodov, kjer posamezniki kot uporabniki sodelujejo pri odločanju.

Trije vidiki načela zakonitosti v zvezi s funkcionalnim sredstvom politične kontrole oblasti:

- uprava nima originarnega pooblastila;
- ko pa enkrat ima pooblastilo, deluje v okviru tega pooblastila ter izvršuje zakon tako, da sprejme predpise;
- uprava izvaja tudi način zagotavljanja izvrševanja načela zakonitosti - inšpekcijski nadzor.

Vprašanje v zvezi z drugim vidikom je, ali lahko vlada izda spontane uredbe (npr. uredbeni odlok). Ali mora imeti za to neposredno pooblastilo, ali pa lahko sama presodi, katera zakonska norma dopušča oz. zahteva vnaprejšnjo konkretizacijo s predpisom?

Vlada lahko izdaja abstraktne pravne akte po lasni presoji, seveda pa zato potrebuje zakonski okvir. Novi Zakon o državni upravi določa, da na ravni ministrstev spontanah uredb ni mogoče izdati in da minister potrebuje neposredno pooblastilo. Če pa minister presodi, da pa je potrebna konkretizacija norme, potem izda splošni akt. Tako je pri nas izvedeno načelo zakonitosti.

Inšpekcijski nadzor pomeni nadzor nad izvrševanjem in spoštovanjem zakonov. Več o inšpekcijskem nadzoru:

- kadar inšpektor ugotovi kršitev, izda konkretno pravno odločbo po lastni iniciativi in na ta način uredi konkretno pravno razmerje (gre za tipični upravni postopek po uradni dolžnosti);
- vsak inšpektor izvaja nadzor na svojem področju. Uprava lahko nadzira tisto, kar je predpisano in ne more preseči zakona – lahko pa kontrolira lege artis – ali nekdo ravna v skladu s pravili stroke, saj so ta inkorporirana v pravni sistem.

Ustava RS določa, da je zaposlitev v upravnih službah mogoča le preko javnega natečaja, kar je več kot javni razpis (122. člen URS: "Zaposlitev v upravnih službah je mogoča samo na temelju javnega natečaja, razen v

primerih, ki jih določa zakon."). Načelo dostopnosti do javne službe pomeni tudi realizacijo načela nepolitičnega zaposlovanja. Politika odloča o vrednostnih ciljih, vendar pa so čedalje bolj pomembne faktološke premise. Pred 100 leti je veljalo, da je politična stranka, ko je prevzela oblast, spremenila oz. zamenjala vse ljudi na položajih. V Sloveniji imamo politično raven, ki jo sestavljajo:

- predsednik;
 - vlada;
 - ministri.
- + politični kabineti in državni sekretarji

6 MODERNI PRINCIPI DELOVANJA JAVNE UPRAVE

6.1. ODPRTA JAVNA UPRAVA

Odprtost sestavlja več elementov:

- **ODPRTOST** – dostop do informacij javnega značaja;
- **TRANSPARENTNOST** – sodelovanje javnosti pri sprejemanju predpisov. Pravno iztožljive pravice sodelovanja ni; ministrstvo lahko povabi javnost, vendar k temu ni zavezano.

Odperta javna uprava je nov model organizacije uprave, ki spreminja obstoječi režim (gre za npr. pridobivanje različnih dokumentov prek spleta).

Govorimo o dveh pravnih tradicijah:

- **evropsko - kontinentalno pravo** – tu je bilo dolgo od uradnika ali ministra odvisno, ali boš posamezen dokument dobil, ni bilo nobenega pravnega sredstva;
- **anglosaksonsko običajno pravo** – to pravo ima velik vpliv tudi na skandinavske države. Tu imajo odprto državno upravo že dalj časa (open government). Švedska je sprejela zakon o dostopu do informacij javnega značaja že od 1766.

Sedaj imamo tudi na kontinentu 'freedom of information laws', ki določajo, da so javni vsi podatki, dokumenti, ki so v zakonu naštetih. Tovrstni akti so bili v kontinentalni Evropi sprejemani od 80.-tih let dalje, Švedska pa je velika izjema (200 let velika – v Zagrebu so še 30 let po tem zadnjo 'čarovnico' sežgali ☺).

Sedaj lahko državljan izve, kaj sploh uprava počne. Gre za spremembo prejšnje kulture zaprtosti. Vrednote, ki jih ta zakonodaja zasleduje pa so:

- moralna in tudi pravna obsodba zaprtosti uprave – zaprtost ni eno od načel javne uprave. Gre za močno sredstvo nadzora državljanov nad delovanjem javne uprave – pridobijo tudi tiste stranke v parlamentu, ki trenutno niso v vladi. Gre tudi za večjo transparentnost dela javne uprave, čeprav odprtost zajema transparentnost in pa še nekaj več;
- povečevanje možnosti demokratičnega sodelovanja državljanov pri sprejemanju odločitev – npr. pri sprejemanju prostorskih aktov ima javnost možnost dati pripombe;
- možnost dostopa preko svetovnega spleta (e-uprava) – zakon nalaga državi, da celo vrsto vsebin postavi na splet. Kar ni objavljeno, je lahko predmet posamičnih prošenj;
- nadzor, kontrola informacij javnega značaja – npr. v Bruslju obstaja že trg informacij javnega značaja;
- elektronski odnos znotraj uprave – prej je bilo potrebno različna potrdila pridobiti prek različnih služb, čeprav bi jih uprava lahko sama preko računalnika. Sedaj se to spreminja, a so spremembe zelo počasne (maja 2002 je začela veljati novela Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP), ki ureja predvsem tovrstna vprašanja).

Odperta javna uprava ima tri elemente (tri stebre, ujemajo se s stebri, ki jih opredeljuje Aarhuška konvencija):

- pravica do dostopa do informacij javnega značaja – ureja Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ);
- pravica javnosti do sodelovanja pri sprejemanju predpisov – gre za fazo priprave predpisov. Država je dolžna odgovoriti na mnenje, to je edina obveza (APA, kot naš ZUP, 1946: 'notice and comment procedure');
- pravica javnosti do soodločanja pri sprejemanju predpisov – tu gre za pravno zavezujoče mnenje.

Prvi dve pravici pomenita povsem nov fenomen, obe pa sta urejeni tudi na ravni EU. Določeno je namreč, da morajo države članice sprejeti minimalna pravila konzultacije javnosti. S tem se prinaša odprtost in transparentnost uprave. Seveda pa je za to potrebna implementacija obeh zakonov, ki to v Sloveniji urejata (Zakon o dostopu do informacij javnega značaja in Zakon o sodelovanju javnosti pri sprejemanju predpisov

(?). Postavlja se vprašanje, kako bodo delovali organi in hkrati, kako bo deloval nadzor, zlasti sodstvo, tj. kako bo sodstvo interpretiralo zakon pri odločanju o pritožbah državljanov (načelo transparentnosti – odločitve sodišča bodo dale smernice za izvajanje obeh zakonov).

Poleg zgoraj navedenih elementov odprte uprave pa imamo še nekatere druge (načelo odprtosti velja tako na horizontalni, kot na vertikalni ravni!):

- **načelo subsidiarnosti v EU;**
- **načelo decentralizacije** – prenos oblasti na nižjo raven;
- **citizens' charter** – javni zavodi objavljajo standarde svojega ravnanja, s katerimi se zavezujejo, da bodo določeno storitev opravili na določen način (npr. čakalna doba za operacijo srca je tri mesece, če pa čakaš dalj časa, se lahko pritožiš).

Na tem področju je pomembna **Aaarhuška konvencija** (Aarhus - mesto na Danskem), po kateri morajo imeti potencialno prizadeti subjekti pravico sodelovati pri izdaji pravnega akta (sodelovanje javnosti pa zajema tudi dostop do relevantnih informacij javnega značaja). Razlog za te zahteve je kriza legitimnosti predstavniške demokracije. Z instituti sodelovanja javnosti se poskuša oblikovati participativno demokracijo. Aarhuska konvencija zahteva torej:

- dostop;
- sodelovanje pri sprejemanju aktov;
- pravno varstvo.

6.2. DOSTOP DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA

6.2.1. RAZVOJ

Začetnik takega delovanja je Švedska, ki je že leta 1766 sprejela zakon, ki je omogočal dostop do javnih informacij in sodelovanje javnosti. Ostale države ji sledijo šele v 20. stoletju; najprej skandinavske, nato še preostale države. ZDA leta 1966 sprejmejo Freedom of Information Act (FOIA), ki postavi negativno definicijo informacij javnega značaja – gre za presumpcijo, da gre za informacijo javnega značaja, razen če gre za vnaprej opredeljene izjeme (državna tajnost, osebni podatki, ... pri nas jih je **11**). FOIA izhaja iz izhodišča, da več kot ima javnost informacij o delovanju oblasti, lažje jo nadzira.

Šele v 90. letih so ZDA sledile ostale evropske države in danes to pravico poznajo vse članice EU; na to sta vplivala 2 dejavnika:

- moralna obsodba socializma po padcu berlinskega zidu (v socializmu je bilo vse tajno, delujejo vohunske službe, ... in tovrstna zakonodaja je delovala kot kritika zaprtosti, tajnosti);
- **255. člen PES** – leta 1992 v Maastrichtu zaradi negativnega referendumskega izida o sprejemu pogodbe na Danskem EU ni dobila pravice dostopa do informacij javnega značaja. Začela so se nova pogajanja, ki so se zaključila leta 1997 v Amsterdamu. Pogodba o Evropski skupnosti v 255. členu zagotovi dostop do vseh informacij v zvezi z delovanjem organov ES. Kljub temu ostaja ureditev v državah članicah različna (ni harmonizacije), vendar je 255. člen PES sprožil spremembe tudi pri DČ.

V Sloveniji je bilo možno do leta 2003, ko je bil sprejet prvi Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ), pravico do dostopa pridobiti na podlagi 29. člena URS, ki pa je bil bolj ali manj mrtva črka na papirju.

6.2.2. POJEM INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA

Postopek po ZDIJZ se začne, ko stranka zahteva od organa neko informacijo, za kar pa **ne potrebuje pravnega interesa**.

Na tem področju je pomemben Zakon o dostopu do informacij javnega značaja - ZDIJZ (UPB-1: Uradni list RS, št. 96/05), ki operacionalizira z ustavno določeno pravico do dostopa do informacij (39/II. URS: "Vsakdo ima pravico dobiti informacijo javnega značaja, za katero ima v zakonu utemeljen pravni interes, razen v primerih, ki jih določa zakon."). ZDIJZ je celo širši od Ustave (redko primer pri nas), ki omogoča dostop do informacije javnega značaja le na podlagi pravnega interesa (ZDIJZ ne zahteva pravnega interesa). Dejstvo je sicer, da je ta pravica obstajala že od leta 1991 (na podlagi Ustave, saj tudi 15/I. URS določa, da: "Človekove pravice in temeljne svoboščine se uresničujejo neposredno na podlagi Ustave."), čeprav je bil ZDIJZ sprejet šele 2003. Gre le za to, da sodno varstvo prej ni bilo natančno razdelano. Ustavna pritožba je vedno bila dopustna, vendar pa morajo biti zanjo izčrpana vsa pravna sredstva, in ker od 1991 do 2003 teh pravnih sredstev ni bilo, se je štelo, kakor da so izčrpana vsa pravna sredstva.

Pravica dostopa do informacij javnega značaja pa omogoča:

- 1.) **nadzorno-demokratsko funkcijo** – omogoča dodaten instrument nad delom uprave. Gre za načelo transparentnosti, odprtosti uprave. 255. člen Evropske pogodbe določa, da ima vsak državljan pravico do podatkov vseh treh organov EU, način dostopa do teh informacij pa določa uredba (sistem komitologije je povsem netransparenten!). EU ima bistveno bolj restriktivno urejeno zakonodajo glede dovolitve dostopa kot mi (npr. vprašanje, ali je potrebno za dostop izkazati pravni interes). Velja načelo primarnosti oz. supremacije evropskega prava nad nacionalnim pravom;
- 2.) **sodelovanje javnosti** – če ima javnost informacije, znanje, potem lahko sodeluje pri sprejemanju podzakonskih predpisov. Dostop je torej predpogoj za sodelovanje;
- 3.) **e-uprava** – gre za uvajanje informacijske tehnologije v upravo (npr. 10. člen ZDIJZ, ki določa, da mora uprava pošiljati informacije na splet);
- 4.) **iniciiranje novega trga** – gre za gospodarsko funkcijo, ki jo dostop do teh informacij omogoča. Številna podjetja v tujini se ukvarjajo z zbiranjem, procesiranjem in prodajo analiziranih podatkov (podobno kot IUS INFO pri nas).

Ločimo torej informacije:

- **javnega značaja** – 4. člen ZDIJZ - tisti podatki, ki se nahajajo na različnih nosilcih, s katerimi razpolagajo tisti subjekti, ki opravljajo javne naloge. Ključno je, da gre za podatek, informacijo, ki je v zvezi z izvajanjem oblasti;
- **zasebnega značaja**.

Če organi, ki opravljajo oblast, to oblast opravljajo v našem imenu in z našimi davki, imamo pravico vedeti, kaj s tem denarjem počnejo. Gre torej za informacije o delu države.

Ta pravica je povezana s samim bistvom demokracije.

4. člen (informacija javnega značaja)

Informacija javnega značaja je informacija, ki izvira iz delovnega področja organa, nahaja pa se v obliki dokumenta, zadeve, dosjeja, registra, evidence ali dokumentarnega gradiva (v nadaljnjem besedilu: dokument), ki ga je organ izdelal sam, v sodelovanju z drugim organom, ali pridobil od drugih oseb.

6.2.3. ZAVEZANCI

Zavezanci po ZDIJZ so:

- uprava;
- sodstvo;
- parlament.

Zakon je glede zavezancev ubral najširšo možno pot (zavezanci so vsi tisti, ki opravljajo katerokoli javno funkcijo – vse tri veje oblasti):

- državni organi – izvršilna (ministrstva, UE), sodna in zakonodajna veja;
- organi lokalnih skupnosti – občinski organi (župan, občinski svet,...);
- osebe javnega prava;
- nosilci javnih pooblastil;
- izvajalci javnih služb.

To so temeljne skupine subjektov, ki razpolagajo z informacijami javnega značaja in jih morajo dati na zahtevo vsakomur na vpogled, a ne le državljanu RS, pač pa tudi tujcu.

1. člen ZDIJZ (vsebina zakona)

(1) Ta zakon ureja postopek, ki vsakomur omogoča prost dostop do informacij javnega značaja, s katerimi razpolagajo državni organi, organi lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi in druge osebe javnega prava, nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb (v nadaljnjem besedilu: organi).

Vsak od teh zavezancev bo moral imeti zaposleno neko osebo (**uradna oseba**), ki bo odgovorna za te zadeve, za vodenje upravnega postopka. (9/I. ZDIJZ). Lahko pa ena oseba dela za več organov (9/II. ZDIJZ). Vsak organ bo moral vsako leto poročati vladi, kako so se določbe zakona izvajale (37/I. ZDIJZ – **letno poročilo**), vlada pa bo napravila **skupno letno poročilo** ter ga izročila parlamentu, ki ga bo obravnaval (37/III. in 38. člen ZDIJZ).

9. člen (določitev uradne osebe)

(1) Vsak organ določi eno ali več uradnih oseb, pristojnih za posredovanje informacij javnega značaja.

(2) Ne glede na določbo prejšnjega odstavka, lahko več organov skupaj določi eno ali več uradnih oseb, pristojnih za posredovanje informacij javnega značaja.

32. člen (naloge ministrstva)

(1) Ministrstvo opravlja spodbujevalne in razvojne naloge v zvezi z dostopom do informacij javnega značaja.

(2) Naloge ministrstva iz prejšnjega odstavka so zlasti:

1. seznanjanje javnosti o načinu in pogojih dostopa do informacij javnega značaja;
2. svetovanje drugim organom v zvezi z uporabo določil tega zakona;
3. druge spodbujevalne in razvojne naloge.

37. člen (letna poročila organov)

(1) Državni organi in organi lokalnih skupnosti so dolžni pripraviti letno poročilo o izvajanju tega zakona in ga predložiti ministrstvu do 31. januarja za preteklo leto.

(2) Vlada predpiše vsebino poročila iz prejšnjega odstavka.

(3) Vlada pripravi skupno letno poročilo o izvajanju tega zakona na podlagi prejetih poročil iz prvega odstavka tega člena do vsakega 31. marca za preteklo leto in ga predloži Državnemu zboru Republike Slovenije v obravnavo.

6.2.4. IZJEME

Velja zakonska presumpcija, da so vse informacije javne, razen če se dokaže, da gre za izjemo. Organ zavezanec bo na vse pretege iskal načine, kako spraviti informacijo v okvir izjem.

Izjeme po 6. členu ZDIJZ:

- davčna tajnost;
- osebni podatki (urejeni v ZVOP);
- nacionalna varnost;
- podatki iz postopkov (kazenski, civilni, upravni);
- podatki o naravnih vrednotah;
- poslovni podatki (urejeni v ZGD);
- nedokončane odločitve Vlade, organov,... le bi njihovo posredovanje lahko sprožilo napačno razumevanje;
- interno delovanje Vlade (problem je vpliv teh aktov na pravice državljanov).

TEST JAVNEGA INTERESA

Izjemo od izjem pa predstavlja test javnega interesa – tudi če je neka informacija opredeljena kot izjema, je še vedno lahko javna, če javni interes za razkritje pretehta zahtevo po tajnosti podatkov.

Določene informacije pa kot javne proglašajo tudi nekateri drugi zakoni, npr. Zakon o sistemu plač v javnem sektorju. Le-ta določa, da so plače v javnem sektorju javne (v zasebnem pa gre za osebni podatek); gre torej za izjemo od izjeme. Področni predpis je liberalnejši od splošnega, lahko pa bi šlo tudi za obratno informacijo, ko bi bil posebni zakon strožji od splošnega. ZUP je na primer do spremembe določal, da lahko informacije o postopku pridobijo le stranke tega postopka. Če dva zakona določata drugačna režima, se pojavi problem interpretacije. Običajno uporabimo razlago širših pravic, torej se uporabi ugodnejša zakonodaja in ne načelo *lex specialis*.

Pomembna vprašanja pri testu javnega interesa:

- moč javnega interesa – primer: zdravstveno stanje javnih funkcionarjev. Javni interes je v potrebi javnosti, da izve, ali je funkcionar sposoben opravljati svojo funkcijo;
- ali je mogoče enak učinek doseči tudi na kakšen drug, manj restriktiven način;
- vzročna zveza med predlogom in javnim interesom.

Varstvo pravic posameznikov ostaja pomembno načelo, tudi če moramo pravico omejiti zaradi javnega interesa, saj je to potrebno storiti na najmanj moteč način. Pri primeru zdravstvenega stanja javnih funkcionarjev, bi to pomenilo, da javnosti ni potrebno izvedeti vsebine celotnega zdravstvenega kartona, ampak le tiste podatke, ki bi lahko vplivali na njegovo sposobnost opravljati funkcijo.

DELNI DOSTOP

7. člen ZDIJZ omogoča tudi delni dostop. To pomeni, da iz kopice podatkov organ izloči tiste, ki veljajo za izjemo in posreduje tiste, ki so javni.

Primer:

Uradnik je z izdajo odločbe povzročil škodo, a je na odločbi podpisan je predstojnik. Vprašanje je, ali lahko prosilec dobi informacijo o uradniku, ki je odločbo izdal (pripravil). Uradniki imajo dolžnost upoštevati navodila svojih nadrejenih, če pa menijo, da gre za kaznivo dejanje ali protipravno ravnanje, so dolžni upoštevati zakon. Če uradnik ni imel veliko manevrskega prostora za samostojne odločitve, ne more odgovarjati za povzročeno škodo, saj je zgolj upošteval navodila. Če pa je samostojno odločal, mora odgovarjati za škodo, zato je prosilec upravičen do informacije o njegovem imenu.

IZJEMI NEDOKONČANIH AKTOV IN INTERNIH AKTOV

Ti dve izjemi omogočata uradnikom svobodno razmišljanje pred odločitvijo.

Primer: javnost magnetogramskih zapisov s sej Vlade

Ti zapisi niso vedno tajni, ampak le tedaj, ko gre za nedokončane ali interne akte, saj bi ministri sicer razpravljali manj svobodno. Ne gre za popolno izjemo, moramo pa dokazati, da dostop ne bo imel prekomernih negativnih posledic. Magnetogrami bodo posredovani, vendar bo po 7. členu omogočen le delni dostop.

Pri internih aktih predstavlja problem vprašanje, ali lahko presežejo svojo vlogo (organizacija) in posežejo v pravice tretjih oseb. To je možno, saj se z internimi akti daje uradniku tudi navodila, kako ravnati v določenih primerih. V praksi je bil to primer izbrisanih, azilni postopki,... Če policist dobi navodilo kako ravnati z ilegalnimi prebežniki na meji ali uradnik komu priznati položaj azilanta, gre za poseg v pravice te osebe.

Nekatere teh izjem so **absolutne**, pri nekaterih izjemah (npr. tč. 6.,7.,8.,9.,11.) se opravi t.i. **škodni test** (harm test - institut, ki se je razvil v tujini), ko organ tehta škodljivost morebitnega razkritja podatka (tu gre za **relativne izjeme**). Relativno izjemo prepoznamo po dikciji – npr. "...in bi njegovo razkritje škodovalo..." Velja funkcionalni kriterij, dokazno breme pa je na organu.

6. člen ZDIJZ (izjeme)

(1) Organ prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije, če se zahteva nanaša na:

1. podatek, ki je na podlagi zakona, ki ureja tajne podatke, opredeljen kot tajen;
2. podatek, ki je opredeljen kot poslovna skrivnost v skladu z zakonom, ki ureja gospodarske družbe;
3. osebni podatek, katerega razkritje bi pomenilo kršitev varstva osebnih podatkov v skladu z zakonom, ki ureja varstvo osebnih podatkov;
4. podatek, katerega razkritje bi pomenilo kršitev zaupnosti individualnih podatkov o poročevalskih enotah skladno z zakonom, ki ureja dejavnost državne statistike;
5. podatek, katerega razkritje bi pomenilo kršitev zaupnosti davčnega postopka ali davčne tajnosti, skladno z zakonom, ki ureja davčni postopek;
6. podatek, ki je bil pridobljen ali sestavljen zaradi kazenskega pregona ali v zvezi z njim, ali postopka s prekrški in bi njegovo razkritje škodovalo njegovi izvedbi;
7. podatek, ki je bil pridobljen ali sestavljen zaradi upravnega postopka, in bi njegovo razkritje škodovalo njegovi izvedbi;
8. podatek, ki je bil pridobljen ali sestavljen zaradi pravnega, nepravdnega ali drugega sodnega postopka, in bi njegovo razkritje škodovalo njegovi izvedbi;
9. podatek iz dokumenta, ki je v postopku izdelave, in je še predmet posvetovanja v organu, njegovo razkritje pa bi povzročilo napačno razumevanje njegove vsebine;
10. podatek o naravni oziroma kulturni vrednoti, ki v skladu z zakonom, ki ureja ohranjanje naravne ali kulturne dediščine, ni dostopen javnosti zaradi varovanja naravne oziroma kulturne vrednote;
11. podatek iz dokumenta, ki je bil sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem oziroma dejavnostjo organov, in bi njegovo razkritje povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti organa.

(2) Ne glede na določbe prejšnjega odstavka, se dostop do zahtevane informacije dovoli, če je javni interes glede razkritja močnejši od javnega interesa (**test javnega interesa**) ali interesa drugih oseb za omejitev dostopa do zahtevane informacije, razen v naslednjih primerih:

- za podatke, ki so v skladu z zakonom, ki ureja tajne podatke, označeni z najvišjima dvema stopnjama tajnosti;
- za podatke, ki vsebujejo ali so pripravljani na podlagi tajnih podatkov tuje države ali mednarodne organizacije, s katero ima Republika Slovenija sklenjeno mednarodno pogodbo v zvezi z izmenjavo ali posredovanjem tajnih podatkov;
- za podatke, ki vsebujejo ali so pripravljani na podlagi davčnih podatkov, ki jih organom v Republiki Sloveniji posreduje organ tuje države;

- za podatke iz 4. točke prvega odstavka tega člena;
- za podatke iz 5. točke prvega odstavka.

(3) Ne glede na določbe prvega odstavka, se dostop do zahtevane informacije dovoli:

- če gre za podatke o porabi javnih sredstev ali podatke, povezane z opravljanjem javne funkcije ali delovnega razmerja javnega uslužbenca, razen v primerih iz 1. in 5. do 8. točke prvega odstavka ter v primerih, ko zakon, ki ureja javne finance ali zakon, ki ureja javna naročila, določata drugače;
- če gre za podatke glede emisij v okolje, odpadkov, nevarnih snovi v obratu ali podatke iz varnostnega poročila in druge podatke, za katere tako določa zakon, ki ureja varstvo okolja.

(4) Če prosilec meni, da so podatki v nasprotju z zakonom, ki ureja tajne podatke, označeni s stopnjo tajnosti, lahko zahteva umik tajnosti po postopku iz 21. člena tega zakona.

(5) Organ lahko prosilcu ne posreduje zahtevane informacije, ki je dostopna v prosto dostopnih javnih evidencah ali na drug način že enostavno javno dostopna (objava v uradnem glasilu, publikacijah organa, medijih, strokovni literaturi, svetovnem spletu in podobno), in mu posreduje samo napotilo, kje se informacija nahaja.

(6) Organ prosilcu zavrne zahtevo za ponovno uporabo zahtevane informacije, če se zahteva nanaša na:

1. podatek iz prvega odstavka tega člena ali
2. podatek, zavarovan s pravicami intelektualne lastnine tretjih oseb, ali
3. podatek, s katerim razpolagajo izvajalci javne službe javne radiotelevizije ali izvajalci javne službe na področju izobraževalne, raziskovalne ali kulturne dejavnosti ali
4. podatek, za katerega drug zakon določa, da je dostopen samo upravičenim osebam.

6.2.5. PRAVNO VARSTVO

Zavezanec ima po vložitvi zahteve za dostop 20-dnevni rok za posredovanje informacij in če tega ne stori, se lahko stranka pritoži zaradi molka organa (ali zavrnitve, če organ zahtevo zavrne) na Informacijskega pooblaščenca (sui generis organ). Po odločitvi Pooblaščenca je stranki na voljo še sodno varstvo – ustavni spor.

Tretji ključni segment ZDIJZ je pravno varstvo, torej kako smo pravno varovani, če nam organ informacije ne da. Imamo dve pravni sredstvi (gre za dvostopenjsko pravno varstvo):

- **pritožba** - v kolikor je izdana negativna odločba ali pa organ molči imamo nov institut oz. enoosebni državni organ: pooblaščenca za dostop do informacij javnega značaja (po vzoru VB: commissioner), zdaj **Informacijski pooblaščenec**, ki na I. stopnji odloča o pritožbah zoper vse negativne odločbe (prednosti: hitrost odločanja, enotna praksa);
- **upravni spor** - če nekdo vloži pritožbo in mu pooblaščenec ne ugodí, potem tej osebi še vedno ostane upravni spor pred upravnim sodiščem (rok je 20 dni).

Bil je predlog, da se ustanovi poseben varuh pravic na tem področju, vendar to ni bilo sprejeto. Ostaja pa možnost pritožbe **varuhu človekovih pravic** (33. člen ZDIJZ).

13. člen ZDIJZ (pravno varstvo)

Pravno varstvo ima prosilec, ki vloži pisno zahtevo za dostop do informacije javnega značaja ali njihovo ponovno uporabo.

31. člen ZDIJZ (upravni spor)

Zoper odločbo pooblaščenca je mogoče začeti upravni spor skladno z zakonom.

Zainteresirana oseba sproži postopek, ki je dvofazno urejen:

- **ustna zahteva** – osebno, telefon, e-mail;
- če ne dobi podatka na ustno zahtevo, pa sledi pravi postopek s **pisno zahtevo** (pismo, elektronska oblika z vsemi obličnostmi).

Postopek odločanja o tem, ali se določen podatek da ali ne, je upravni postopek (lahko zavržejo zahtevo, če je pomanjkljiva, nejasna itd.) z določenimi izjemami. Konča pa se lahko na tri načine (organ mora sicer odločiti v 20-tih dneh):

- zahtevi se **ugodi** – ne da se pozitivne odločbe, pač pa se podatek enostavno posreduje (možno je v različnih oblikah – 5/II. ZDIJZ) organ za to ne sme zaračunati nič več, kot le materialne stroške – velja **načelo odprtega** (razen izjem) in **brezplačnega dostopa**. Dostop do informacij javnega značaja je le

prva faza nečesa oz. nekega postopka – nekateri sklopi teh informacij se drago prodajo zainteresiranim, npr. vremenske, prometne informacije, ius software (pravne informacije javnega značaja), ipd.

- zahtevo se **zavrne** – organ zavrne zahtevo oz. izda zavrnilno odločbo; možnost pritožbe in upravnega spora;
- organ **molči** – možnost pritožbe in upravnega spora.

Obstaja torej tudi dejavnost **trgovanja z informacijami javnega značaja**. Nek gospodarski subjekt zbira te informacije (seveda zastonj), jih sintetizira, kombinira in nato prodaja. Tu ne gre za surove informacije, ampak za kombiniranje. Podjetje brez stroška, brez inputa ustvari produkt, ki ga nato prodaja. V EU je temu namenjena velika pozornost – mogoče je dobiti podatke o prihodkih vseh podjetij, ki se ukvarjajo s prodajo informacij (ti profiti so trikrat večji kot prihodki telekomunikacijskih podjetij). Gre za ponovno uporabo informacij (re-use), glede katerih je bila sprejeta tudi evropska direktiva "Direktiva o ponovni uporabi informacij javnega sektorja 2003/98/EC", ki je implementirana v ZDIJZ.

5. člen ZDIJZ (načelo prostega dostopa)

(1) Informacije javnega značaja so prosto dostopne pravnim ali fizičnim osebam (v nadaljnjem besedilu: prosilci).

(2) Vsak prosilec ima na svojo zahtevo pravico pridobiti od organa informacijo javnega značaja tako, da jo pridobi na vpogled, ali da pridobi njen prepis, fotokopijo, ali njen elektronski zapis.

Pri informacijski tehnologiji je bistven problem digitalne ločnice, ki loči ljudi na tiste, ki imajo računalnik in dostop do interneta, ter tiste, ki tega nimajo. Država poskuša to ločnico odpraviti. Sicer pa ZDIJZ v 10. členu našteva **informacije, ki jih morajo organi posredovati v splet** (tako, ko jih dobijo):

- prečiščena besedila predpisov;
- dokumente, ki se nanašajo na delovno področje organa;
- vse dokumente, povezane z javnimi naročili;
- podatke o upravnih storitvah (e-upravne storitve - npr. elektronska oddaja napovedi za odmero dohodnine);
- druge informacije javnega značaja.

Te informacije so na voljo brezplačno (10/II. ZDIJZ), kar ni praksa v vseh državah.

Največji problem sta tu zemljiška knjiga in sodni register, ki sta javni knjigi in je večina podatkov v njiju javnih – problem, kako zdaj omogočiti dostopnost vsem in zastonj (problem dajanja tega na internet).

10. člen (posredovanje informacij javnega značaja v svetovni splet)

(1) Vsak organ je dolžan posredovati v svetovni splet naslednje informacije javnega značaja:

1. prečiščena besedila predpisov, ki se nanašajo na delovno področje organa, povezana z državnim registrom predpisov na spletu;
2. programe, strategije, stališča, mnenja in navodila, ki so splošnega pomena ali so pomembna za poslovanje organa s fizičnimi in pravnimi osebami oziroma za odločanje o njihovih pravicah ali obveznostih, študije in druge podobne dokumente, ki se nanašajo na delovno področje organa;
3. predloge predpisov, programov, strategij in drugih podobnih dokumentov, ki se nanašajo na delovno področje organa;
4. vse objave in razpisno dokumentacijo v skladu s predpisi, ki urejajo javna naročila;
5. informacije o svoji dejavnosti ter upravnih, sodnih in drugih storitvah;
6. vse informacije javnega značaja, ki so jih prosilci zahtevali najmanj trikrat;
7. druge informacije javnega značaja.

(2) Vsak organ mora omogočiti dostop do informacij iz prejšnjega odstavka brezplačno.

(3) Ministrstvo omogoči dostop do informacij iz prvega odstavka tudi preko enotnega državnega portala e-uprava.

11. člen (predpis vlade)

Vlada podrobneje predpiše, kaj se šteje za podatke iz dokumenta, ki je v postopku izdelave (9. točka prvega odstavka 6. člena tega zakona), način priprave in objave kataloga informacij javnega značaja (8. člen tega zakona), vrste informacij iz 7. točke prvega odstavka prejšnjega člena in način posredovanja informacij javnega značaja v svetovni splet.

44. člen (posredovanje dokumentov v svetovni splet)

Organi so dolžni najkasneje v šestih mesecih po uveljavitvi predpisa iz 11. člena tega zakona, posredovati v svetovni splet informacije javnega značaja iz 10. člena tega zakona.

Pomemben je tudi **katalog informacij javnega značaja** (8. člen ZDIJZ) – vsak zavezanec mora napraviti katalog informacij javnega značaja, s katerimi razpolaga. Težava pa je v tem, da na tem področju ni nobene tradicije in da je državna uprava tu zelo dezorganizirana. Dostikrat številni zavezanci sploh ne vedo, s kakšnimi informacijami razpolagajo, še manj pa za to vedo zasebni subjekti.

8. člen (katalog informacij javnega značaja)

(1) Vsak organ je dolžan redno vzdrževati in na primeren način javno objavljati (uradno glasilo organa, svetovni splet, ipd.) ter dati na vpogled prosilcu po vsebinskih sklopih urejen katalog informacij javnega značaja, s katerimi razpolaga.

(2) Ministrstvo je dolžno redno vzdrževati in na svetovnem spletu javno objavljati državni katalog informacij javnega značaja, ki združuje informacije iz posameznih katalogov iz prejšnjega odstavka.

42. člen (akti organov)

(1) Organi pripravijo kataloge iz 8. člena tega zakona v enem letu po uveljavitvi predpisa iz 11. člena tega zakona.

(2) Organi objavijo stroškovnik iz 35. člena tega zakona najkasneje v enem mesecu po njegovi uveljavitvi.

34. člen ZDIJZ (stroški posredovanja informacij)

(1) Vpogled v zahtevano informacijo je brezplačen.

(2) Za posredovanje prepisa, fotokopije ali elektronskega zapisa zahtevane informacije lahko organ prosilcu zaračuna materialne stroške.

34.a člen (cena in druge zahteve glede ponovne uporabe informacij)

(1) Za ponovno uporabo informacij v pridobitne namene, razen v primeru uporabe z namenom informiranja, zagotavljanja svobode izražanja, kulture in umetnosti in uporabe informacij s strani medijev lahko organ zaračuna ceno.

(2) Cena ne sme preseči stroškov zbiranja, priprave, razmnoževanja in razširjanja informacij ter običajnega donosa vloženih sredstev. Cena mora biti stroškovno naravnana ter določena v običajnem knjigovodskem obdobju ter v skladu s predpisanimi knjigovodskimi pravili za organ. Obračunska podlaga za ceno je informacija javnega značaja in jo organ v skladu s tem zakonom posreduje vsakemu prosilcu, ki to zahteva.

(3) Organ ne zaračuna ponovne uporabe informacij, če jih v svetovni splet posreduje brezplačno.

6.3. SODELOVANJE JAVNOSTI PRI SPREJEMANJU PREDPISOV

Gre za drugi element "odprte javne uprave."

Glavni namen je **nadzor oblasti**, ki se lahko izvaja preko:

- vlade same;
- parlamenta;
- sodstva;
- varuha človekovih pravic;
- medijev;
- državljanov samih.

Vendar gre tu za nek pozitiven input, saj omogoča javnosti, da javno prispeva k oblikovanju neke rešitve, mnenja.

Javnost je vedno prisotna v parlamentu, preko poslancev in preko interesnih združenj. Vendar je možnost sprememb predloga v parlamentarni proceduri majhna, zato je bolje, da se javnosti omogoči sodelovanje že prej, v postopku pred parlamentom.

Zakonodaja najprej ni zavezovala vlade, da bi morala omogočiti pristop javnosti, vendar je vlada spremenila svoj Poslovnik in na podlagi te spremembe je omogočeno sodelovanje javnosti. Le-to se zagotovi s **pozivom javnosti k sodelovanju**. Postavlja se vprašanje iztožljivosti te "pravice" – odločitev o pozivu javnosti k sodelovanju je v diskreciji ministra, pravica ni iztožljiva.

V tujini je praksa konzultacij bogata, kljub temu, da ni zakonsko določena (Velika Britanija, Švedska, Danska, Norveška,...).

V ZDA pa je pravica do sodelovanja državljanov pri pripravi predpisa zakonsko urejena, saj je bil že leta 1946 sprejet Administrative Procedure Act (APA). Le-ta predvideva sodelovanje javnosti, ki ima celo zagotovljeno možnost tožbe, s katero lahko iztoži svojo pravico do sodelovanja (notice & comment). Stranke imajo 30-60 dni časa (postavitev roka je v diskreciji organa), da podajo svoje predloge. Organ je

predloge dolžan obravnavati, sicer lahko državljani sprožijo sodni postopek in blokirajo sprejem predpisa. Vlada pa vseeno ni dolžna vseh mnenj upoštevati, ampak jih mora le obravnavati in obrazložiti svoj odgovor na mnenje. Tak sistem pa je deležen dveh kritik:

- formalnost postopka zahteva dalj časa;
- vlada oz. ministrstva se izogibajo novim predlogom zakonov ali sprememb in ne grejo v postopek, če to ni res potrebno

V EU je danes poglavitno vprašanje, kako urediti možnost sodelovanja javnosti; po ameriškem sistemu zakonske ureditve ali upoštevajoč prakso ministrstev. EU zaenkrat ohranja možnost sodelovanja le v praksi. Uvajanje prakse pa je lahko dolgotrajno. Postavlja pa se tudi vprašanje, ali so sodišča pripravljena na odločanje o možnosti sodelovanja javnosti pri predlogih zakonov; pri nas na to ne bi bila pripravljena.

Praksa številnih držav kaže, da vlade s takšnimi postopki (obveščanje javnosti, poziv k sodelovanju) pridobijo veliko zaupanje državljanov v samo vlado, njeno delovanje in predpise (internalizacija predpisov), dobijo pa tudi večje število alternativ, na podlagi katerih sestavijo boljše rešitev. S tem poveča tudi verjetnost bolj kakovostnih predpisov.

Največja skrb držav EU je, da bo tak postopek močno podaljšal zakonodajni postopek in povečal obremenjenost sodišč. S tem pa se povečuje tudi vpliv sodišč na delo uprave, saj s tem nasprotujejo birokraciji.

Tudi v Sloveniji se razmere počasi spreminjajo, zlasti pri predpisih v zvezi z azilnimi postopki, delovno in okoljsko zakonodajo.

ANALIZA UČINKOV PREDPISOV (RIA – REGULATORY IMPACT ANALYSIS)

Gre pravzaprav za neke vrste 'metaregulacijo' – regulacijo regulacije (predpisov). Vlado reguliramo, še preden predlaga določen predpis. Vlada mora zato razmišljati, kakšne bodo posledice predpisa in preprečiti sprejem slabih predpisov. Ta postopek ni urejen v predpisih, ampak gre za navodilo Vlade, ki določa vidike, ki naj se preverijo ter določa organe, ki to storijo. Če RIA ne uspe, se predpis zavrne – analiza tako učinkuje kot 'gate-keeper'.

Dejavnik, ki je sprožil začetek RIA, je bila potreba po močni strokovnosti javne uprave. Prav zato je prišlo do razvoja konzultatske dejavnosti. Ponekod pa RIA ostaja le črka na papirju (npr. Francija), uradniki pa ponavljajo vedno iste obrazce.

Presoja vplivov predpisov je pogosta predvsem pri okoljski, ekonomski in družbeni zakonodaji. V tujini se za to ustanavljajo medresorske skupine, v Veliki Britaniji pa obstaja celo posebna vladna RIA skupina. Pri nas se zahteva le finančna analiza predpisov, po novem pa se z RIA poskusno ukvarja Ministrstvo za javno upravo, vendar pa se RIA osredotoča predvsem na pravne probleme.

Sestavni del RIA je tudi posvetovanje z javnostjo. S tem namreč pridobimo pomembne informacije o efekih predpisov med prebivalstvom.

Danes obstajajo možnosti sodelovanja javnosti pri zakonih, tudi preko oblik neposredne demokracije (ljudska iniciativa, referendum), pri podzakonskih aktih pa je slika popolnoma drugačna. Tu namreč javnost pravice sodelovanja nima (razen pri sprejemanju prostorskih planskih aktov v zvezi z varovanjem okolja). ZDA so imele že leta 1946 Administrative Procedure Act (APA, podobno našemu ZUP), ki je to urejal - ko ministrstvo pripravlja nov predpis, po posebnem postopku vključi državljane.

*Kontinentalni argument proti temu je: ljudje imajo predstavnike v poslancih, zaradi načela zakonitosti pa uprava tako ali tako ne sme sprejemati odločitev, ki bi bile v nasprotju z odločitvami parlamenta (**klasična teorija načela zakonitosti**). S tem je uprava opredeljena kot transmisijski jermen zakonodaje – uprava samo izvršuje zakone. Vendar v praksi temu ni tako, saj so zakoni zelo abstraktni in dopuščajo množico različnih interpretacij (podobno kot je rekel Montesquieu, da naj bodo sodstvo le usta, kar pa tudi ne drži, saj sodstvo sodeluje pri oblikovanju zakona). Dejansko bi s tem, ko bi priznali javnosti pravico do sodelovanja, posredno priznali tudi to, da načelo zakonitosti ne deluje povsem.*

Obstaja torej dejanska nezmožnost implementacije načela zakonitosti:

- potreba po hitrih spremembah;
- zakoni, ki bi bili popolni, bi bili preveč togi – ne bi mogli zajeti življenjske raznolikosti, kar bi vodilo v enako obravnavanje neenakih situacij in subjektov.

Načelo zakonitosti ima tudi izjeme. Izvršilna oblast navadno sprejema akte, za katere morebiti niti nima podlage. Nemogoče je namreč, da uprava samo uporablja zakon, ampak ga tudi **sokreira** (zato obstaja sodna kontrola). Poznamo pa še eno kontrolo nad delovanjem uprave, tj. sodelovanje javnosti. To sodelovanje je pomembno zato, ker vemo, da izvršilna oblast sprejema tudi akte, za katere nima podlage.

Če državna uprava že odloča o pravicah in obveznostih državljanov, potem naj imajo državljani pravico do nadzora nad tem odločanjem. V ZDA to ureja APA (kot slovenski ZUP) kot 'notice and comment procedure':

- osnutek zakona se pošlje javnosti ('notice' – pri nas je to poročevalec);
- v tem osnutku je določen rok, da javnost poda svoje mnenje;
- nato se mora država opredeliti do mnenj oz. povedati, za katero alternativo se bo odločila, s čimer se vidi delo države (transparentnost delovanja);
- predvideno je sodno varstvo pravic posameznika.

Pravica sodelovanja torej pomeni:

- vsak ima pravico povedati svoje mnenje k predlagani odločitvi v določenem roku (30-60 dni) - npr. e-forum;
- država je dolžna argumentirano odgovoriti na mnenja - vlada se mora spopasti z argumenti; organ, ki pripravlja odgovore pa lahko seveda združi tipsko podobne argumente. Mnenje torej ni pravno zavezujoče;
- sodno varovanje – je za postopek, ne za vsebino.

Postopek je smiseln le, če določa pravico do dejanskega sodelovanja, ne da na koncu odloči vlada.

V končni fazi se kvaliteta predpisov izboljšuje.

Bistveno pa je vprašanje: kako daleč gre lahko sodišče, ko odloča o tem, ali je odgovor utemeljen ali ne?

Sodna veja oblasti se ne ukvarja z vsebino predpisa (razen če ne gre za kršitve ustave), pač pa vsebino določa izvršilna oblast. Sodišče presoja zakonitost dela uprave. Pri tem odločanju pa meja ni tako lahko določljiva – če presoja, potem se mora nujno do neke mere spuščati v vsebino (veliko je odvisno od odnosa sodišča do uprave – 'judicial and capricious test' v ZDA (capricious – muhast, spremenljiv, nestalen). Pritožba je torej lahko:

- iz formalnih razlogov – npr. da predpis ni bil objavljen, da je bil kršen rok;
- iz vsebinskih razlogov – tu pa je vloga sodišča veliko večja.

Pravica sodelovanja ima dve 'nalogi':

- **preventivna naloga** – vnaprej preprečiti sprejemanje slabih odločitev;
- **normativna naloga** – povečati demokratičnost odločanja uprave, pri čemer gre tudi za spremembo v mentaliteti načina dela uprave.

Zakonodajca poskuša z uvajanjem te pravice odpravljati demokratični deficit izvršilne oblasti (to da izvršilna oblast sploh sprejema predpise). Skandinavske države imajo to vprašanje urejeno v 'soft law' ('mehko pravo' – stvari, ki niso pravno zavezujoče), vlada pa lahko sprejema resolucije, priporočila, okrožnice, smernice.

Sodelovanje pri sprejemanju aktov je drugi vsebinski sklop **Aarhuške konvencije** (pri nas je pravo varstva okolja glede udejanja zahtev te konvencije še najbolj napredno, zato je poudarek na tem pravnem področju), ki zahteva:

- sodelovanje pri **konkretnih aktih** – konvencija zahteva, da države pogodbenice zagotovijo zainteresirani javnosti, da sodeluje pri izdaji vseh konkretnih aktov, ki kakorkoli vplivajo na okolje. V posebnem aneksu so naštetе vse dejavnosti, ki po mnenju snovalcev konvencije vplivajo na okolje. Primer takšnega konkretnega akta je gradbeno dovoljenje:
 - po črki konvencije bi morali javnosti dovoliti, da sodeluje v tem postopku (saj gradbeno dovoljenje vpliva na okolje),
 - javnost že sodeluje pri postopku presoje vplivov na okolje: če je vpliv, se akt ne izda, zato lahko izenačimo ta postopek presoje s sodelovanjem javnosti pri izdaji gradbenega dovoljenja – z vidika funkcije in ciljev je sodelovanje v teh postopkih izenačeno;
 - vse povedano velja zlasti za posege v prostor (gradnja objektov), ki predstavljajo večji del posegov v okolje, so pa tu še posebni posegi, npr. dajanje genetsko spremenjenih organizmov na trg;Trenutno stanje v slovenskem pozitivnem pravu: ZVO sicer govori o sodelovanju javnosti (javnosti je npr. omogočeno sodelovanje pri postopku presoje vplivov na okolje), vendar pa niti približno skladno z

zahtevami Aarhuske konvencije, saj upošteva le enega od 10 zahtevanih elementov, nima pa npr. nobenega pravnega sredstva, ki je v konvenciji ena ključnih zahtev.

- sodelovanje pri **splošnih (abstraktnih) aktih** - pri splošnih aktih je zahteva konvencije manj eksplicitna oziroma bolj mehka:
 - prostorski akti – možnost sodelovanja je zgolj deklarativna: organ ne upošteva pripomb javnosti in nima obveznosti, da se opredeli do mnenj. Zakon o urejanju prostora (ZUreP-1) tudi ni upošteval zahtev konvencije (velika napaka, ki bo morala biti popravljena), a mora organ pripombe pregledati in se do vseh, ki jih ni upošteval, pisno opredeliti;
 - policy making - sodelovanje javnosti pri oblikovanju politike. Nacionalni program varstva okolja sicer ni pravni akt, a konvencija vseeno zahteva sodelovanje javnosti. Po slovenski zakonodaji tu sodelovanja javnosti ni;
 - podzakonski akti – upravni akti; tudi pri podzakonskih aktih ni s slovenskim zakonom določeno nič oz. ni sodelovanja javnosti. V sprejemanju pa je Zakon o postopku pri sprejemanju podzakonskih aktov, ki bo urejal sodelovanje javnosti pri teh postopkih. To je nujno zato, ker ima izvršila veja oblasti velike pristojnosti, sodelovanje javnosti pa je namenjeno tudi oz. predvsem kontroli.

6.4. SOODLOČANJE

Pravica do soodločanja (participacije) se redko uporablja, ker je zelo problematična – težko je uskladiti različna mnenja. Mnenja so namreč tu zavezujoča - države namreč vnaprej sprejmejo odločitev, da odločitev ne bodo sprejele, če ne bo soglasja. Posledično (zaradi težavnosti) se uvaja parcialno, na posameznih področjih.

Ločimo:

- starejše oblike:
 - referendum;
 - peticije, iniciative;
 - soupravljanje delavcev – delavski direktor;
 - sodelovanje pri regulacijski funkciji - na lokalni ravni (občinski svet) – ljudje na ta način veliko prispevajo k razvoju občine;
 - sodelovanje državljanov pri upravljanju – gre za neposredno zastopstvo interesov (vsi smo npr. zainteresirani za osnovnošolsko izobraževanje). Odraža se v servisni funkciji:
 - sodelovanje se pojavlja pri javnih agencijah (regulatornih), na katere država prenaša del regulacije in nadzora;
 - v svetih zavodov na področju zdravstva, šolstva itd., imamo tripartitno strukturo (izvaja se nadzor);
- novejše oblike – najprej predvsem skandinavske države, nato Kanada ter anglosaksonske države so te oblike sprejele zelo hitro, čeprav jih vse šele preizkušajo; gre za:
 - državljski forumi, državljske porote – te porote imajo npr. v Skandinaviji;
 - zbor občanov;
 - selekcionirane skupine ljudi na določenem področju – tudi selekcija teh področij, kjer obstoji participacija (sociala, zdravstvo, nasilje v družini, alkoholizem ipd.).

7. DRŽAVNA UPRAVA IN EU

7.1. STRUKTURA IZVRŠILNE VEJE OBLASTI V EU

Prva specifičnost EU je drugačna struktura od tradicionalne delitve na tri veje oblasti:

- **Komisija** je izvršilna oblast, ki pa je hkrati tudi zakonodajna oblast, kar pomeni, da je istočasno izvršilno in zakonodajno telo – to je prva specifika;
- sodišče – sodna veja oblasti je najbolj 'čista' in je primerljiva s sodstvom v državah članicah. Obe sodišči si delita zadeve glede na področje, s katerega zadeva je:
 - **European Court of Justice** (Sodišče Evropskih skupnosti - ECJ);
 - **Court of First Instance** (Sodišče prve stopnje -CFI);
- zakonodajna oblast je parlament; **Evropski parlament** (European Parliament) postaja čedalje močnejši in dobiva vedno nova pooblastila. Na začetku je bil le posvetovalno telo, danes pa ima parlament

zakonodajna pooblastila, vendar si jih deli z **European Council** (EC – Svet Evrope), ki ga uvrstimo tudi med izvršilno oblast. Zakonodajna pristojnost je torej deljena med parlamentom in Svetom Evrope.

Tu gre za podvajanje funkcij, ter za odsotnost prave zakonodajne funkcije.

Druga specifičnost je, da imajo pri izvršilni oblasti svoje pristojnosti tudi države članice – večino odločitev EU izvršujejo države članice same, Komisija pa ima le na določenih področjih izključno pristojnost. Ta področja so konkurenčno pravo (pravo varstva konkurence), pravo državnih pomoči, notranji trg, kmetijstvo. Načeloma odločitve sprejemajo organi EU, izvršujejo pa jih države članice. Komisija je najbližje vladam v državah članicah. EU ni klasična mednarodna organizacija, ampak je **supranacionalna organizacija**. Nad EU pa je federacija (OZN je 'manj' kot EU, federacija pa 'več' kot EU). Klasična izvršilna oblast je razdeljena med:

- **komisijo;**
- **ministre držav članic.**

Sicer obstojajo področja, za katere je pristojna samo Komisija (npr. pravo konkurence), vendar se pristojnost v pretežni meri deli na komisijo in države članice, torej so države članice tiste, ki implementirajo pravo EU. Sicer pa 'acquis' nima določb o državni upravi (to je stvar samih držav članic). Edina določba je **načelo lojalnosti** – države članice so dolžne izvrševati in implementirati pravo EU in storiti vse, da ta proces ne bi bil oviran (vsebinska obveza). Kako to storijo (oblikovna plat), pa je povsem njihova stvar. Problem je tu različno izvrševanje, pri čemer lahko pride do kršitve **načela enakosti**, zato bo EU prej ali slej morala vplivati na izvrševanje v državah članicah (npr. EU zakonodaja predpisuje Agencijo za kmetijske trge; to zdaj še zelo redko, se bo pa povečalo).

Struktura oblasti v EU:

	izvršilna oblast		zakonodajna oblast	sodna oblast
	horizontalna delitev			
vertikalna delitev	Komisija	Svet	Evropski parlament Svet	ECJ CFI
	države članice		Komisija	

Specifično je, da si izvršilno oblast delijo Komisija in države članice in to, da sta tako Svet kot Komisija hkrati izvršilno in zakonodajno telo.

Takšna ureditev v EU je posledica razvoja: sprva je bil cilj vzpostavitev skupnega trga. Nastanek EU je vezan na specifične zgodovinske dogodke, predvsem težnjo preprečiti vojno na ta način, da se države ekonomsko povežejo tako močno, da se med seboj ne bi več bojevale (to zlasti velja za povezavo med Francijo in Nemčijo, kar so delno dosegli že z Skupnostjo za premog in jeklo). Gre za idejo utemeljeno na močni **gospodarsko-ekonomski integraciji**. Nastanek politične povezanosti pa je vezan šele na kasnejši čas. Danes pa je EU pomembna in močna politična tvorba. Pomembne so **štiri svoboščine - prost pretok**:

- **dela;**
- **kapitala;**
- **ljudi;**
- **blaga.**

Gre torej za zelo pomembno politično integracijo in poleg ekonomskih so začeli priznavati še pravice, vezane na neekonomski status, tj. politične pravice. V splošnih načelih amsterdamske pogodbe iz leta 1997 se prvič uporabi izraz, da je EU demokratična tvorba:

- v 255. členu pogodbe je določena tudi pravica do informacij;
- varstvo potrošnikov;
- pravo varstva okolja;
- aktivna in pasivna volilna pravica na lokalnih volitvah;
- pravica biti član politične stranke iz druge države.

Prve neposredne volitve v Evropski parlament se zgodijo v 70. letih (?). EU pa bo postala 'polnokrvna' tvorba šele takrat, ko bo delovala kot nacionalna država. EU je tvorba s 380 milijoni Evropejcev. Danes obstaja zapleten ponderiran sistem volitev, saj je število glasov odvisno od števila prebivalcev, vendar je sistem prilagojen manjšim državam.

V EU velja **načelo vzajemnosti**, strah majhnih držav pa je v tem, da bodo velike države pokupile njihovo bogastvo.

Komisija ima manj pristojnosti, ker je bil prisoten strah držav članic pred izgubo suverenosti. Pristojnost Komisije je bila torej načrtno omejena. Zato obstajajo številne dileme v zvezi s spremembo prenosa pristojnosti države na EU (govorimo o 'evropskem členu' v URS).

ECJ je odločil:

- ko EU sprejme akt, ta velja neposredno (lahko gre tudi za akte nižje ravni (uredba, direktiva), in ne nujno samo za ustanovni akt) in ratifikacija ni potrebna - **direktni efekt pravnih aktov EU**, in
- **primarnost prava EU** - če pravo EU nasprotuje nacionalnemu pravu, se mora nacionalno pravo umakniti pravu EU (v primeru konflikta ima pravo EU prednost).

'Evropski člen' določa način prenosa suverenosti z ravni države na EU (ratifikacija pravnih aktov, ki s tem postanejo del nacionalnega prava). Vsebovan je tudi že v Ustavi RS.

Tudi slovenska ustava se mora umakniti uredbi in direktivi. Ustavno sodišče bo tako tudi postalo nekaj drugega, kot pa je bilo doslej.

Če pravo EU 'krši' nacionalno ustavo in to presoja domače ustavno sodišče (to so poskušala narediti italijanska, nemška in francoska sodišča), potem bi to lahko pomenilo spodjedanje temeljnih načel. Sodišča si pridržujejo neko pravico, ki pa je trenutno 'speča' (uporabila jo bodo, če bo EU znižala standarde varovanja, kar pa je, glede na osnutek ustave, kjer je listina temeljnih človekovih pravic in svoboščin, zelo malo verjetno).

Zelo pomembna je povezava med Komisijo in izvršilno oblastjo nacionalne države na ravni politične legitimnosti. Če bi Komisija imela celotno izvršilno oblast, bi naletela na velik nacionalni odpor (**situacija praznega sedeža** – De Gaulle ni hotel sodelovati z EU).

234. člen – preliminary rulings – vsako nacionalno sodišče, ko interpretira pravo EU in naleti na odprto vprašanje, mora vprašati European Court of Justice (ECJ) oz. posredovati prošnjo za odgovore na predhodna vprašanja. ECJ pove, kakšna naj bo interpretacija pravnih pravil in zato ostane zelo malo avtonomnega odločanja s strani nacionalnih sodišč. V primeru problematike **De Gaulle** je sodišče ECJ stopilo v ospredje s to določbo 234. člena (predhodna vprašanja).

Na vertikalni ravni je specifično sodelovanje Komisije in izvršilne veje oblasti držav članic.

Dobro je vedeti tudi, kakšna je razlika med Svetom in Komisijo in kakšno zakonodajo sprejema Svet in kakšno parlament.

Razlika med klasično delitvijo oblasti (to poznamo pri nas in pomeni, da ima vsaka veja oblasti svoj organ) in delitvijo oblasti v EU:

Za delitev oblasti v EU je značilno:

- sodna veja – deli se vertikalno, med **ECJ** in **nacionalna sodišča**;
- zakonodajna veja – zakonodajno oblast si delita:
 - **Evropski parlament** – dobiva na veljavi, včasih pa je bil le posvetovalno telo (izdelal svoja mnenja, ki pa jih Svet ministrov ni bil dolžan upoštevati);
 - **Svet** – nastal z združitvijo svetov ministrov treh skupnosti (Euratom, EGS, ESPJ); tu so zasedbe v različnih oblikah, odvisno od obravnavane zadeve (če npr. obravnavajo vprašanja s področja kmetijstva, potem takrat države članice pošljejo predstavnika iz vlade, ki se spozna na kmetijstvo). Vse države predstavljajo njihovi predstavniki vlad, torej predstavniki izvršilne oblasti. Svet najbolj direktno izraža politične nacionalne interese držav članic - ključna strateška vprašanja. Je organ z najmočnejšo normodajno močjo;
- izvršilna oblast – ločimo:
 - **Komisija** (izgleda kot vlada) in **Svetom** – **horizontalna delitev**: Svet sprejema resolucije, priporočila (II. in III. steber), to pa nato Komisija (I. steber – izvršuje klasične zadeve - implementacija predpisov) podrobneje razdeli. Bolj ko je nekaj abstraktno (programsko, dolgoročno), bolj je to pristojnost Sveta;
 - **Komisija** (20 komisarjev, ki zastopajo evropske interese - 5 največjih držav ima po dva komisarja); nove države članice bodo povzročile povečanje tega števila, kar pomeni težavo, saj večje število članov vlad povzroča težave pri usklajevanju. A vsaka ne bo imela kandidatka svojega komisarja, pač pa bo en komisar za več držav skupaj (rotacija) in **države članice – vertikalna delitev**.

Če hočemo imeti klasično delitev, moramo najprej izvesti institut **državljanstva**. Le-ta bo omogočal voliti in biti voljen kjerkoli v Evropi – danes lahko npr. Nemec kandidira v Franciji le na lokalnih volitvah.

Težava je tudi, da se v EU preko institucij izražajo zgolj interesi posameznih držav, ne pa celotne zveze skupaj.

EU je sprva pri glasovanju uvajala soglasje, kar pa je danes nadomeščeno s kvalificirano večino (to je v prid večjim državam). Nemčija se npr. zavzema za federacijo, Anglija in Francija pa sta proti.

Izvršilna oblast v EU je deljena na Svet ministrov in Komisijo.

Nekaj o **Komisiji**:

- Komisija ima omejene pristojnosti kot izvrševalec evropskega prava: sama neposredno deluje kot izvršna oblast, npr. na področju prava konkurence. Zasleduje interese EU kot celote! (nosi največjo odgovornost za uspeh EU);
- funkcije komisije:
 - zakonodajna iniciativa;
 - sodelovanje v zakonodajnem postopku - aktivna udeleženka pri sprejemanju aktov s strani Sveta;
 - izdajanje aktov - predvsem ob prenosu zakonodajnega pooblastila s strani sveta;
- Komisija je razdeljena na **generalne direktorate** (ministrstva – Directorate General, DG). Teh je 25, vsak pa vodi svoje področje, ki so razdeljeni po resornem principu;
- generalne direktorate vodijo **generalni direktorji** - po zapiskih 2004 so generalni direktorji vrh uradnikov (imenovani po natečajih, mandat pet let, delo po strokovnih in profesionalnih merilih); v zapiskih 2003 pa je bilo vprašanje, ali je to funkcionar (politična figura) ali pa je to javni uslužbenec (profesionalec, ki se izbere + javna uprava);
- nad generalnimi direktorji so **komisarji** (trenutno 20); pri njih imamo konflikt učinkovitosti (interes EU) in interesov držav članic. Posamezne komisarje postavi posamezna država (!), zastopajo pa nadnacionalne interese;
- Komisija ima tudi svojega **predsednika**, njegova vloga pa je različna. Izvoli ga Svet, potrdi pa parlament. Predsednik izbira svoje komisarje, predlagajo pa jih države članice (vsaj dva ali tri kandidate, med katerimi izbere). Celotno ekipo potrdi parlament;
- Evropski parlament lahko izglasuje nezaupnico Komisiji (se je že zgodilo);
- Komisija ima tudi mnoge agencije, ki zagotavljajo čim bolj strokovno delovanje (predvsem na tehničnem in finančnem področju, zbirajo podatke). Poznamo dve obliki teh agencij (še nimajo takšnih pristojnosti kot nacionalne agencije):
 - **'next step'** – podobne našim organom v sestavi ministrstva;
 - **neodvisne regulatorne agencije** – politično neodvisne (14).

Razlika je pri nas v stopnji avtonomije: večja je pri neodvisnih agencijah, ker so izven ministrstva (so pravne osebe javnega prava), organi v sestavi ministrstva pa so znotraj ministrstva (nimajo lastne pravne osebnosti).

7.2. SISTEM KOMITOLOGIJE

Pomemben je **sistem komitologije** (izraz izhaja iz besede 'komite'). Pri komitologiji gre za to, da EU nima uradnikov, ki bi izvrševali odločitve, zato se njene odločitve izvršujejo prek nacionalnih uprav. Imamo komiteje za različna področja, ki dajejo mnenja in pripombe na odločitve komisije. V komitejih so predstavniki držav članic, strokovnjakov itd. (pomen je v sistemu **zavor in ravnovesij**). Če je agencija sistem horizontalne decentralizacije, potem je sistem komitologije primer **vertikalne decentralizacije**.

Izvršilna oblast je omejena med:

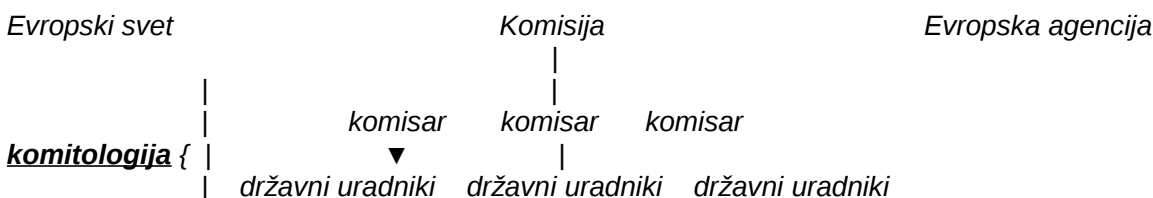
- Komisijo - Komisija ni prostor, kjer naj bi se uveljavljali interesi držav članic, pač pa je izrazito supranacionalni organ;
- Svetom - Svet pa je, nasprotno, zadnji branik nacionalnih interesov držav članic.

Odločanje npr. o dodeljevanju subvencij za kmetijstvo je imel Svet, vendar je ugotovil, da se bo 'zadušil' z velikimi pristojnostmi, zato se je odločil, da bo delegiral pristojnost na Komisijo, a z rezervacijo, da mora Komisija predhodno dobiti mnenje **komitejev**, ki jih sestavljajo uradniki držav članic.

Zagovorniki pravijo, da komiteji dobro delujejo, vendar pa obstaja zanimiva kritika s strani Komisije, zaradi katere je prišlo do tega, da ima parlament možnost seznanjati se z delom in člani komiteja. Kritiki namreč menijo, da bi bila potrebna reforma v smislu vključitve državljanov v delo komiteja, zagovorniki komiteja pa menijo, da bi to onemogočilo delo izvršilne oblasti.

Gre za zelo zaprt sistem, ki je tudi zelo razvejan, zapleten, in se o njem malo ve. Dejansko ni najbolj transparenten sistem, a gre za sodelovanje med evropsko in nacionalnimi birokracijami.

Skica komitologije izgleda nekako takole (zapiski 2002/2003):



Sistem komitologije je zaprt sistem, ki navzven, za državljane, ni transparenten. Profesor Bugarič je zagovornik kritike zaprtosti komitologije in si prizadeva za odprtost do državljanov. Gre za pravico do dostopa do informacij javnega značaja (ena izmed novih pravic, zapisana v E-katalogu). Pomembno bi bilo omogočiti državljanom, da sodelujejo pri sprejemanju predpisov. Pomembna pa je še **participacija**, in to pomeni dejansko soodločanje, za razliko od **sodelovanja** (pomeni samo sodelovanje, in organi na to niso vezani).

7.3. EVROPEIZACIJA DRŽAVNE UPRAVE

Neposrednega vpliva Evropske unije na javno upravo ni. Veliko je sicer predpisov (predvsem upravnih institucij), na samem sistemskem delu pa ni neposrednega vpliva. Drugače bo, če bo EU postala **federacija**. Vendar že ima posredni vpliv (zelo izražen v procesu pristopanja – ocena administrativne usposobljenosti). EU reformo javne uprave smatra relativno ozko:

- **javne finance** – gre za pet proračunskih kriterijev;
- **javni uslužbenci** – prvi del preko pristopanj, drugi del preko načel (ti standardi se potem prenesejo na najvišjo raven evropskega prava, tako v PES kot v PEU) – civil forum:
 - **načelo zakonitosti**;
 - **načelo odprtosti** – dostop do informacij javnega značaja, sodelovanje pri upravljanju (soodločanje) in sodelovanje pri izdajanju podzakonskih aktov;
 - **načelo transparentnosti**.

Spremeniti bo treba še nastopanje javnih oseb na trgu (npr. posredne državne subvencije predstavljajo kršitev 87. člena PES).

Vprašanje tu je, koliko evropsko pravo vpliva na pravo držav članic na področju uprave. Kot že rečeno, na tem področju *acquis-a* ni, obstaja pa potreba po tem, da EU nanj posega, saj so države članice ključne pri izvrševanju *acquis-a*.

10. člen PES (načelo lojalnosti): države članice so dolžne zagotoviti izvajanje obveznosti, ki izhajajo iz aktov EU... - način zagotavljanja pa je v rokah držav članic.

Nekaj dejstev:

- ta člen v drugih pravilih ni strukturiran; evropsko pravo predpisuje ustanovitev določenega telesa na določenem področju (npr. Agencija za kmetijske trge), na drugih področjih pa tega ne predpisuje (npr. določa, da se države članice učinkovito bojujejo proti korupciji, države članice pa se same odločijo o organu, ki bo to izvajal);
- **Sodišče Evropskih skupnosti (ECJ)** je izoblikovalo številna pomembna načela državne uprave, s katerimi ni poseglo v notranjo strukturo, pač pa ta načela uvajajo predvsem postopek, način uprave:
 - načelo sorazmernosti – tako pomembno, da je že ustavno;
 - načelo pravne določenosti;
 - načelo nediskriminacije;
 - načelo pravice do zaslišanja v upravnem postopku;

Nekateri govorijo že o konvergenci (konvergenca [iz. lat. *convergens*, *convergere* nagniti se] približevanje, istosmernost, usmerjenost k isti točki, sorodnost, skladnost), o **poenotenju** upravnega prava. Vendar še ne gre za poenotenje, pač pa za **evropeizacijo** (vse več je vplivov, čeprav *acquis* ne obstaja) – ustvarja se *ius commune* preko sodne poti. Načela se ne izvajajo na enak način, so dovolj splošna, da omogočajo diskrecijo.

- **funkcionalni vpliv** – zaradi prepočasnega implementiranja je prišlo do primera **Francovich v. Italy**, v katerem se je odločilo, da so države članice odškodninsko odgovorne (svojim državljanom pred lastnimi sodišči) za neizvrševanje oz. neizpolnjevanje direktiv. Čeprav stvar ni v pristojnosti centralne oblasti, je država odškodninsko odgovorna. Kot izgovor se ne sprejme niti razpustitev parlamenta.

Načelo učinkovitosti postane pomembno načelo, ne vpliva pa na strukturo državne uprave, pač pa na način njenega dela.

Temelj za različne oblike evropeizacije je 10. člen PES. Tudi avtonomija držav članic ima podlago v členih PES (**subsidiarnost**: EU izvršuje samo tiste stvari, ki jih lahko izvršuje učinkoviteje od držav članic – **načelo določenih pristojnosti**). Glede na stopnjo (intenzivnost) ločimo:

- **harmonizacija** – poenotenje ureditve. Je redko na področju državne uprave, npr. kmetijska politika, pravo javnih naročil (skupno upravno pravo EU). Ni vedno jasno, kdaj harmonizacija preide v mehkejše oblike: 'ustrezne pristojne oblasti' – na področju prava varstva okolja – vodno pravo;
- **okvir** – poenotenje, ki dopušča različne nacionalne prakse;
- **sodna praksa** – splošna pravna načela evropskega prava, ki jih razvija ECJ. ECJ uporablja odločbe Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP) kot interpretativna splošna načela, uporaba splošnih načel pa še ne pomeni poenotenja, pač pa gre le za okvir;
- **ECJ interpretira konkretne člene** (npr. 39/IV. PES – izjema za javni sektor), ki imajo tudi vpliv na državno upravo.

Ideja EU je popolna sprostitev pravic in svoboščin, na področju državne uprave pa rezervacije. Tipičen kriterij pri tem je izvrševanje oblasti.

Novejše oblike evropeizacije:

- **neformalna srečanja ministrov za upravo** – ne morejo sprejemati direktiv, ampak sprejemajo **dobre prakse** (priporočila). Večina držav članic jim hitro sledi (npr. na področju odprte uprave);
- **sprememba upravne kulture do katere prihaja ob vsakodnevnih stikih upravnih uradnikov iz različnih držav članic** (delovne skupine – **COREPER** – odbor stalnih predstavnikov, veleposlaniki pri EU).

Nekaj značilnosti evropeizacije v državah kandidatkah za članstvo v EU:

- kandidatke so bolj dojemljive za evropske vplive kot države članice;
- Komisija je šla pri postavljanju pogojev za članstvo dlje v izvršilno oblast kot kadarkoli prej (zaradi ohlapnih kopenhagenskih kriterijev);
- finančna odvisnost;
- vpliv stroke;
- poskus predpisovanja različnih modelov.
- npr. uslužbenska zakonodaja je popolnoma v rokah držav članic, vendar je bil ob pristopnih pogajanjih prisoten pritisk, kako naj bo to področje urejeno.

Upravno pravo oz. javna uprava veljata kot nacionalni ponos, zato so med državami velike razlike. Na eni strani prihaja do velikanskih sprememb (v primerjavi s preteklostjo), vpliv pa vseeno nj tako močan, da bi lahko govorili o poenotenju evropskega upravnega prava. Tudi kjer je evropsko pravo harmonizirano, se v državah članicah izvaja različno (direktive dajejo samo usmeritve, način izvajanja pa je različen). Pritisk EU se bo povečeval zaradi funkcionalnih potreb (neformalen dokument Komisije – katalog struktur za implementacijo *acquis-a*).

III. DEL: DRŽAVNA UPRAVA

1. SPLOŠNO O DRŽAVNI UPRAVI

1.1. NAČELA IN FUNKCIJE

Izvršilna oblast ima dve stopnji:

- **vlada** – Zakon o vladi;
 - **državna uprava** – Zakon o državni upravi; državna uprava je del izvršilne oblasti – 1. člen ZDU-1.
- Državna uprava deluje na teritoriju celotne države. Pokriva torej vsa družbena področja in tudi celoten teritorij.

Novi Zakon o državni upravi je ukinil Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev. Prej smo torej imeli tri zakone:

- Zakon o vladi;
- Zakon o upravi;
- Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev.

Zakon o vladi ureja vprašanja predsednika vlade in vlade. Področje od vlade navzdol (to so ministrstva), pa ureja Zakon o državni upravi (ZDU-1).

Danes je samo delovno področje na najvišji ravni urejeno v Zakonu o državni upravi, ostala delovna področja in organi v sestavi pa so v posebni uredbi, ki je v pripravi. Tako zakon in uredba skupaj urejata organizacijo državne uprave.

Državna uprava je del izvršilne oblasti, in sicer je na drugi stopnji izvršilne oblasti. Prva stopnja je vlada, ki izdaja:

- **uredbe;**
- **odloke.**

Obe dve vrsti aktov (izdaja sicer tudi nekatere druge), ki jih izdaja vlada so hierarhično podrejeni zakonu (izdajajo se na podlagi zakona).

Po novem zakonu imamo od sistemskih oblik samo **pravilnike** (včasih smo imeli še navodila in odredbe). Pravilnike izdajajo ministrstva, ki pokrivajo vsa področja družbenega življenja (resorji ali delovna področja).

1.1.1 NAČELA DRŽAVNE UPRAVE

Državna uprava temelji na določenih načelih, katere zakon neposredno vnaša v svoje določbe:

- .J1 NAČELO ZAKONITOSTI** (2. člen) – to je bistveno pri delu uprave: državna uprava deluje na temelju zakona ali zakonitega predpisa, lahko deluje le na podlagi in v okviru zakona. Državna uprava pa ima v okviru tega načela še funkcijo zagotavljanja zakonitosti v družbi, kar se izvaja preko inšpekcije. V pravnem redu je to načelo dosledno izpeljano. Spontani akti - ni pooblastila v zakonu; spontane uredbe, tudi akti ministrstva;
- .J2 NAČELO SAMOSTOJNOSTI** (2. člen) – na eni strani je državna uprava samostojna, na drugi strani pa je podvržena političnemu nadzoru, ki mora biti nepretrgan. Samostojnost pomeni, da v tistem delu, kjer se določajo pristojnosti državne uprave, deluje samostojno (npr. upravni postopek – nihče ne more naložiti, kako naj v takem postopku odloča). Nadzor je samo nad zakonitostjo ravnanja. Državna uprava ne deluje na temelju neposrednih navodil; nihče, ki je hierarhično višje, ne more naložiti nižjemu organu, kako naj odloči. Načelo samostojnosti je tudi ustavno načelo (120/II. URS);
- .J3 NAČELO STROKOVNOSTI, POLITIČNE NEVTRALNOSTI, NEPRISTRANSKOSTI** (3. člen) – stroka daje podlago za odločanje – izbor med alternativami. Veljalo naj bi, da 'kjer si strokovnjak, si tudi politično nevtralen' – vendar to ni čisto res, ker veliko vlogo igra tudi vrednostna usmeritev. Skušamo doseči vsaj to, da ni neke generalne politične usmeritve (zato imamo cel kup prepovedi in nezdržljivosti funkcij, npr. da ne more biti vodja v politični strani). Vedno bolj navzgor kot gremo, bolj so odločitve politične;
- .J4 NAČELO UPORABE JEZIKA** (4. člen) – uprava posluje v uradnem jeziku, poleg slovenščine sta na področjih z avtohtonim prebivalstvom uradna jezika tudi italijanščina in madžarščina;
- .J5 NAČELO POSLOVANJA S STRANKAMI = NAČELO ODPRTOSTI** (5. člen) – v zgodovini je šlo za zaprte postopke, danes pa mora biti uprava čim bolj dostopna državljanom. Načelo odprtosti je eno temeljnih načel v evropskem pravu, nastane pa v razmerju med državo članico in EU. Decentralizacija (subsidiarnost) mora biti v pravi meri (ne smemo se spustiti pod sistem oblikovanja odločitev). V vseh postopkih je potrebno zagotoviti varstvo osebnosti strank, varovanje dostojanstva (to lahko neposredno povežemo z ombudsmanom), to je na primer potrebno upoštevati pri delovnem času organov. Znotraj tega načela je tudi načelo pravice do informiranja, ki ima dve ravni:
- uprava mora zagotoviti dostop do informacij in tudi posredovati informacije (ureja ZDIJZ, ki na zakonski ravni realizira ustavno svoboščino iz 39. člena URS);
 - povratna informacija o tem, kako uprava dela oz. kaj o tem misli javnost – uprava mora zbirati informacije o samem sebi oz. kaj o državni upravi misli javnost (to ureja Uredba o poslovanju s strankami);
- .J6 NAČELO JAVNOSTI DELA** (6. člen) – uprava je dolžna zagotoviti javnost dela (o svojem delu mora uprava obveščati splošno javnost), vendar pa mora tudi varovati tajnost osebnih podatkov, zato je tudi pri uklanjanju temu načelu uprava omejena.

1. člen (položaj državne uprave)

Državna uprava (v nadaljnjem besedilu: uprava) kot del izvršilne oblasti v Republiki Sloveniji izvršuje upravne naloge.

2. člen (zakonitost in samostojnost)

Uprava opravlja svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave, zakonov in drugih predpisov.

3. člen (strokovnost, politična nevtralnost in nepristranskost)

Uprava opravlja svoje delo po pravilih stroke.

Pri opravljanju svojega dela mora biti uprava politično nevtralna.

Uprava mora pri svojem delu ravnati nepristransko in ne sme dajati neupravičenih koristi in prednosti posameznikom oziroma posameznikom, pravnim osebam ali interesnim skupinam.

4. člen (uradni jezik v upravi)

Uradni jezik v upravi je slovenščina.

Na območjih občin, v katerih živita avtohtoni italijanska oziroma madžarska narodna skupnost, je uradni jezik v upravi tudi italijanščina oziroma madžarščina. Na teh območjih uprava posluje tudi v jeziku narodne skupnosti. Če stranka v postopku uporablja jezik narodne skupnosti, uprava vodi postopek v jeziku narodne skupnosti in izdaja pravne in druge akte v postopku v slovenščini in v jeziku narodne skupnosti. Pred začetkom postopka mora organ seznaniti stranko s to pravico.

Kadar je upravni organ na prvi stopnji vodil postopek v italijanščini oziroma madžarščini, mora biti tudi drugostopni akt izdan v istem jeziku.

5. člen (poslovanje s strankami)

Pri poslovanju s strankami mora uprava zagotoviti spoštovanje njihove osebnosti in osebnega dostojanstva ter zagotoviti, da čim hitreje in čim lažje uresničujejo svoje pravice in pravne koristi.

Uprava skrbi za obveščenost javnosti o načinu svojega poslovanja in uresničevanja pravic strank. Uprava je dolžna omogočiti strankam posredovanje pripomb in kritik glede svojega dela ter te pripombe in kritike obravnavati in nanje odgovorjati v razumnem roku.

6. člen (javnost dela)

Uprava je dolžna zagotavljati javnost svojega dela, upošteva omejitve, ki izhajajo iz predpisov, ki urejajo varovanje osebnih in tajnih podatkov, ter drugih predpisov.

Zagotovi sodelovanja državljanov (načelo odprtosti): informiranje; sodelovanje; neposredno odločanje.

1.1.2. SISTEMSKÉ FUNKCIJE UPRAVE

Sistemske funkcije, naloge uprave (8.- 13. člen ZDU-1) so:

.J1 SODELOVANJE PRI OBLIKOVANJU POLITIK VLADE – politiko določa vlada, uprava pa v razmerju do centra odločanja (vlade) deluje kot strokovno-tehnična podpora (za vlado zbira informacije, pripravlja zakone, predpise, druge akte, poročila, delovna gradiva ter opravlja druge strokovne naloge, ki jih naloži vlada). Uprava pa ne sodeluje neposredno pri oblikovanju aktov (zakon nastane v ministrstvu, vlada določi predlog, DZ pa potem sprejme zakon). Uprava je strokovno-tehnična pomoč vladi, tako kot je vlada Državnemu zboru;

.J2 IZVRŠEVANJE POLITIKE = IZVRŠEVANJE ZAKONOV IN DRUGIH PREDPISOV – določi se politika v okviru zakonske norme in nato se predpisi izvršujejo. To dela uprava tudi s samo regulacijo (izdajajo abstraktne in konkretne akte, ter opravljajo materialna dejanja); ministri izdajajo pravilnike, uredbe (uredbe in pravilniki so na tretji ravni po hierarhiji – gre za t.i. družbeno regulacijo). Lahko pa uprava izvršuje zakone tudi z materialnimi dejanji (sem sodi npr. delovanje policije - imeti mora neposredno pooblastilo in podlago v zakonu). Uprava pa izvaja tudi neupravne zadeve, npr. vstop v civilna razmerja, najem ekspertov, plačevanje ekspertiz, ki so za to potrebne. V to funkcijo spada tudi odločanje v upravnih stvareh;

.J3 INŠPEKCIJSKI NADZOR – uprava nadzoruje izvajanje predpisov (zagotavlja se zakonitost ravnanja). Je klasični policijski nadzor in se je tudi razvil s policijskim nadzorstvom. Določbe o tem so bile inkorporirane v Zakonu o državni upravi, danes pa imamo poseben zakon o inšpekcijskem nadzorstvu. Inšpektor izvršuje zakon tako, da deluje na podlagi pravotvornih dejstev, ki jih določajo predpisi. Na eni strani gre za izvrševanje predpisov, na drugi pa za nadzor nad izvrševanjem predpisov (inšpekcijski nadzor je komponenta načela zakonitosti). Gre torej za dvojno funkcijo inšpekcijskega nadzorstva. Inšpektor naloži določenemu subjektu kako naj ravna, da bo ravnal v skladu s predpisi (to je metoda za uskladitev s predpisi, seveda pa inšpektor izvaja tudi sankcije);

.J4 ODLOČANJE V UPRAVNIH STVAREH – vsi organi državne uprave na podlagi materialnih predpisov odločajo o pravicah posameznikov. Ta funkcija je lahko inkorporirana v izvrševanje zakonov (odločanje v upravnih stvareh pomeni istočasno izvrševanje zakonov - funkcija pod tč. 2), saj je izvrševanje zakonov širše in pomeni (vse tri 'dejavnosti' skupaj predstavljajo **regulatorno funkcijo** uprave):

- izdajanje abstraktnih in konkretnih aktov;
- odločanje v upravnih stvareh;
- inšpekcijsko nadzorstvo;

.J5 SPREMLJANJE STANJA – gre za **informacijski krožni proces**. Predstavlja ugotavljanje družbenih potreb in zbiranje informacij. Spremljanje stanja opravljajo vsi organi na področju, na katerem so ustanovljeni. To načelo bi sodilo k sodelovanju pri oblikovanju politike in tudi k izvrševanju politike;

.J6 RAZVOJNE NALOGE – uprava pospešuje družbeni razvoj (lahko sama, ali pa preko javnih skladov). Te naloge sodijo v **pospeševalno funkcijo**, torej državna uprava ne dela le v smeri izvajanja regulatornih funkcij. Seveda še največji del pospeševalne funkcije opravlja vlada, vendar pa le-to opravlja tudi uprava (pospešuje lahko sama, ali pa preko javnih skladov);

.J7 SERVISNA FUNKCIJA – gre za zagotavljanje javnih služb. Uprava vzpostavlja oblike izvajanja služb; ustanavlja javne službe in javna podjetja, sklepa in razpisuje javne koncesije. Uprava v končni fazi določa javne službe (gre za poseben pravni režim, javne službe niso dejavnosti). Pri javnih službah tržne zakonitosti ne delujejo, zato je potrebno zagotoviti posebni pravni režim. Uprava pa lahko sama izvaja javno službo v obliki **režijskih obratov** (neposredno izvajanje javne službe v okviru uprave). Uprava pa mora zagotoviti dostop do javnih služb, saj tega dostopa ne regulira trg, ampak pravo:

- materialno pravo;
- procesno pravo, ki določa poti, prek katerih lahko pridemo do javne dobrine.

Sistemske funkcije od številke 2 do 4 predstavljajo **regulatorno funkcijo**, sistemska funkcija pod točko 6 predstavlja **pospeševalno funkcijo**, tista pod številko 7 pa **servisno funkcijo uprave**. Temeljna funkcija državne uprave je regulacija (vključeni so tudi nosilci javnih pooblastil).

8. člen ZDU-1 (sodelovanje pri oblikovanju politik)

Uprava za vlado pripravlja predloge zakonov, podzakonskih predpisov in drugih aktov ter druga gradiva ter zagotavlja drugo strokovno pomoč pri oblikovanju politik.

9. člen ZDU-1 (izvršilne naloge)

Uprava izvršuje zakone in druge predpise, ki jih sprejema državni zbor, ratificirane mednarodne pogodbe, državni proračun, podzakonske predpise in druge akte vlade (v nadaljnjem besedilu: izvršilne naloge). Za izvajanje nalog iz prvega odstavka tega člena uprava izdaja predpise in posamične akte ter interne akte, vstopa v imenu in za račun Republike Slovenije v civilnopravna razmerja ter opravlja materialna dejanja. Za opravljanje materialnih dejanj, s katerimi se posega v osebno prostost, telesno ali duševno celovitost, zasebnost, lastnino in druge človekove pravice oziroma temeljne svoboščine, mora imeti uprava neposredno podlago v zakonu.

10. člen (inšpekcijski nadzor)

Uprava opravlja inšpekcijski nadzor nad izvajanjem predpisov.

Inšpekcijski nadzor ureja poseben zakon.

11. člen (spremljanje stanja)

Uprava spremlja stanje družbe na področjih, za katera je pristojna, in skrbi za njen razvoj v skladu s sprejeto politiko države.

Uprava vzpostavi, vodi, vzdržuje in povezuje zbirke podatkov in evidence.

12. člen (razvojne naloge)

Uprava na podlagi in v okviru zakonov, drugih predpisov in državnega proračuna spodbuja oziroma usmerja družbeni razvoj.

13. člen (zagotavljanje javnih služb)

Uprava zagotavlja opravljanje javnih služb v skladu z zakonom.

Opravljanje javnih služb se zagotavlja v javnih zavodih in gospodarskih družbah ter v drugih organizacijskih oblikah, ki jih določa zakon, lahko pa tudi v upravnih organih.

1.2. SPREMEMBE NA PODROČJU DRŽAVNE UPRAVE

S spremembo ustave smo leta 1990 spremenili:

- politični sistem (pri tem pa se upravni sistem ni dosti spremenil):
 - temeljni družbeni odnos je bila prej družbena lastnina - ius fruendi: lastnik si prisvaja plodove svoje stvari, delavcem pa plača za delo;
 - ustava iz leta 1974 je institucionalizirala državo – v Sloveniji smo dobili institucije (federacija je prenesla velike pristojnosti na republike);
 - leta 1990 smo najprej ukinili družbeno lastnino, pa tudi samoupravni socializem;
 - tranzicija je bila dokaj enostavna, ker je v Jugoslaviji obstajal nek ekonomski trg;
- drugi del se je nanašal neposredno na upravni sistem – ukinitve svobodne menjave dela (razparcelirane dejavnosti) in sistema samoupravnih interesnih skupnosti, ki so pokrivalo celotno upravljalsko in izvajalsko dejavnost. Imele so dvodomne skupščine (dom izvajalcev in dom uporabnikov). Vse samoupravne interesne skupnosti so imele tudi lastne prihodke, lastne vire financiranja. Ko smo to ukinili, smo uvedli javne službe, za to pa je bilo potrebna institucionalizacija (oblikovanje institucije) – to smo naredili z Zakonom o zavodih, ki je bil začasen, vendar velja še danes;
- tretje vprašanje je bil komunalni sistem – celotna država je bila razdeljena na komune, ki so opravljale funkcijo lokalnega samoupravnega sistema, po drugi strani pa so izvrševale funkcije vseh drugih upravnih sistemov – imeli smo izrazito enotirni sistem, saj zunaj občin ni bilo skoraj ničesar. Tudi ta komunalni sistem smo ukinili na normativni ravni s spremembo ustave in uvedli sistem lokalne samouprave;
- generalni sistem se spremeni iz skupščinskega sistema (ta ne temelji na delitvi oblasti, pač pa na prevladi predstavniškega telesa, izvršni svet pa izvaja politiko skupščine) v precej moderen sistem, ki temelji na načelu delitve oblasti:
 - namesto skupščine smo dobili Državni zbor;
 - namesto izvršilnega sveta smo dobili vlado;
 - namesto sekretariatov in komitejev smo dobili ministrstva.

Vsi ostali zakoni (razen zakonov, s katerimi so se zgoraj omenjene institucije preimenovali) so ostali enaki.

Slabosti samoupravnih interesnih skupnosti (imajo svoje akte – družbeni dogovori, samoupravni sporazumi):

- finančna razdrobljenost;
- prevelika institucionaliziranost.

Pravni akti v prejšnjem sistemu so bili:

- zvezni zakoni;
- republiški zakoni;
- občinski odloki (originarni pravni akti);
- zvezne uredbe;
- republiške uredbe;
- pravilniki na občinski ravni.

Pri zadnjih treh oblikah aktov je šlo za izvrševanje.

Leta 1991 smo sistem preprosto sprejeli, spremenili smo samo organizacijo in področje dela ministrstev. Prvo vlado smo oblikovali neposredno na temelju ustave, saj takrat nismo imeli nobenega zakona. Zakoni, ki so bili v tistem času še sprejeti:

- še pred odcepitvijo je sprejet Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev – opredeljuje delovna področja ministrstev (komiteje preoblikuje v ministrstva), osnovne strukture uprave pa ne spremeni;
- še pred ustavo smo sprejeli Zakon o delavcih v državni upravi, ker se je odpravljal temeljni samoupravni odnos. Novi Zakon o javnih uslužbencih sedaj to področje temeljito ureja;
- 1993 dobimo Zakon o vladi – sistem ministrstev, razmerje do občin;
- leta 1994 dobimo tudi Zakon o lokalni samoupravi (do takrat smo imeli komunalni, enotirni sistem);
- odprava sistema svobodne menjave dela, ki se transformira v javne zavode (Zakon o zavodih);
- Zakon o gospodarskih javnih službah – med javnimi gospodarskimi zavodi, javnimi podjetji in koncesijami;
- konča pa se 'preoblikovanje' z Zakonom o upravi (1994) – uredijo se upravne enote, ki prevzamejo oblastno funkcijo (vzpostavi se dvotirni sistem: upravna enota proti občini – občina ne izvaja več funkcij za državo)

Glavni 'nosilci' reforme javne uprave v Sloveniji:

- Zakon o varuhu človekovih pravic in temeljnih svoboščin – konkretizira URS;
- Zakon o upravnem sporu (ZUS) – temelji na starem zakonu;

- Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP) – težnja k večji informatizaciji in poenostavljenju postopkov na njeni osnovi;
- Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ) in Zakon o sodelovanju javnosti pri sprejemanju predpisov (?) – načelo odprte uprave;
- Zakon o javnih uslužbencih – glej spodaj.

Novi Zakon o javnih uslužbencih:

- ukinja sloj državnih sekretarjev, dopušča le enega državnega sekretarja, ki pa je ministrov namestnik. Zdaj bo ta funkcija izrazito politična (državni sekretar je pomočnik in namestnik), tako da bo, ko bo prenehala funkcija ministru, prenehala funkcija tudi državnemu sekretarju; državni sekretar nadomešča ministra, vendar ga ne more nadomeščati:
 - na sejah vlade, in
 - pri izdajanju abstraktnih predpisov;
 - namesto prejšnjih državnih sekretarjev (na vsako ministrstvo jih je bilo 6 do 7, vodili pa so strokovno delo na določenem področju) so uvedeni generalni direktorji. Delajo vse, kar je prej državni sekretar, za razliko od generalnih sekretarjev pa so zadolženi za vsebinska vprašanja (vodijo posamezne direktorate);
 - generalni direktorji organov v sestavi so ostali še naprej (predstojniki?– glej spodaj);
 - generalni sekretarji v ministrstvih so bili že po starem zakonu nepolitične funkcije (njihova naloga je bila koordinirati posamezne organizacijske enote in pomagati pri vodenju ministrstva). Generalni sekretarji so ohranjeni tudi v novem zakonu (le da je sedaj le en v vsakem ministrstvu, prej so bili pa trije ali štirje) ter še vedno opravljajo organizacijske zadeve; ne morejo se vsebinsko vmešavati v delo (zadolženi so za kadre, finance, ipd.);
 - sama pomoč ministru je z novim zakonom prešla na državne sekretarje, ki so politična funkcija;
 - v bodoči ureditvi smo ohranili možnost ministrovega kabineta in gre za politično zaposlovanje (zato se bo število politično zaposlenih bistveno povečalo);
 - predstojnik organa v sestavi je ostal, vendar ni več politični organ, ampak je imenovan po Zakonu o javnih uslužbencih (ZJU). Je nepolitična funkcija;
 - generalni direktorji in generalni sekretarji so vodje velikih organizacijskih enot. Sta nepolitični funkciji;
 - od političnih funkcij ostajajo le:
 - ministrska politična funkcija;
 - politični kabineti;
 - politični državni sekretarji.
- Ostale pa so nepolitične funkcije in so izbrane po postopku določenem z Zakonom o javnih uslužbencih.

Po uveljavitvi novega Zakona o javnih uslužbencih je torej sestava:

- **minister**;
- pomočnik in namestnik - en **državni sekretar**, ki pooblastil nima v zakonih, pač pa mu vsa pooblastila daje minister – izrazito politična funkcija;
- **generalni direktorji**, ki so namesto državnih sekretarjev (po prejšnji ureditvi), in v večini vodijo velike notranje organizacijske enote. Zdaj je to nepolitična funkcija in so imenovani kot javni uslužbenci (ZJU). Sedaj je najvišji državni uradnik!;
- **generalni sekretarji v ministrstvih** – opravljajo organizacijske zadeve. Ni politična funkcija (določena v ZJU). V drugih državah opravljajo njegovo delo uradniki, sekretar pa je tam politična funkcija;
- ohranjena je možnost **ministrovega kabineta** (gre za politično zaposlovanje, zato se bo število politično zaposlenih močno povečalo);
- **predstojnik organa v sestavi** – tako kot prej, le da ni več politična funkcija in je imenovana po ZJU;

Nepolitične funkcije so imenovane po Zakonu o javnih uslužbencih!

80. člen (vrste položajev)

(1) Položaj je uradniško delovno mesto, na katerem se izvršujejo pooblastila v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in organizacijo dela v organu.

(2) Položaji so:

1. v ministrstvih: generalni direktor, generalni sekretar in vodje organizacijskih enot;
2. v organih v sestavi ministrstva: direktor in vodje organizacijskih enot;
3. v upravnih enotah: načelnik upravne enote in vodje organizacijskih enot;
4. v vladnih službah: direktor in vodje organizacijskih enot;
5. v upravah lokalnih skupnosti: direktor in vodje organizacijskih enot.

(3) Položaj je tudi uradniško delovno mesto, na katerem se izvajajo naloge nadomeščanja in neposredne pomoči uradnikom na položajih generalnega sekretarja in generalnega direktorja v ministrstvu, direktorja organa v sestavi in vladne službe (namestniki).

(4) Položaje v drugih državnih organih določi organ s splošnim aktom.

2. OSREDNJA DRŽAVNA UPRAVA

2.1. VLADA

2.1.1. SPLOŠNO

Vlada je najvišji organ državne uprave in organ izvršilne oblasti (na voljo ima ves upravni aparat). Vlado določa že Ustava, podrobneje pa jo ureja Zakon o vladi.

Tudi naš upravni sistem ima svoje izhodišče v ustavi. Dva pomembna temelja sta:

- **načelo delitve oblasti;**
- **načelo lokalne samouprave.**

Vlado RS 'ustanovi' URS, zato ureja tudi konstituiranje. URS določa, da organizacijo in funkcijo vlade določa zakon (120. člen URS – glej zgoraj). Zakon ureja organizacijo uprave do srednje ravni organiziranosti vlade (ministrstva). Novi zakon določa, da bi še zakon urejal najvišjo raven – ministrstva, ki imajo politično funkcijo. Ministrstva neposredno opravljajo upravne naloge (121/I. URS). URS na tem področju ureja še javno pooblastilo (to pa ureja še Zakon o državni upravi - 15. člen ZDU-1).

Ustava RS govori tudi o zaposlovanju ljudi v državni upravi (122. člen URS) - potreben je javni natečaj, ki je več kot javni razpis. Za javni natečaj je značilna **kompetitivnost**.

V državni upravi so zajete vse ravni upravljanja. Kadar govorimo o državni upravi, mislimo predvsem na izvršilno oblast.

Zakonodajna oblast postavlja normativne okvire in ne vodi politike. Uprava (izvršilna oblast) lahko dela samo tisto, kar zakonodajna oblast določa (določa pa meje in okvire v zakonu). Gre torej za **načelo zakonitosti**.

2. člen noveliranega Zakona o vladi RS pravi, da 'vlada določa, usmerja in izvaja politiko države'. Vprašanje pa je, kdo vodi politiko države:

- o nekoč: skupščina določa politiko, izvršni svet pa jo izvršuje;
- o sedaj velja moderna ureditev delitve oblasti: Državni zbor določa zakonski okvir, znotraj katerega lahko vlada sama izvaja politiko (torej v okvirih in mejah ter na podlagi, določeni z zakonom).

2. člen Zakona o vladi (noveliran)

Vlada v skladu z ustavo, z zakoni in z drugimi splošnimi akti Državnega zbora določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike države.

Ustava je bolj ali manj uredila vlado. V načelu delitve oblasti smo vlado opredelili kot organ izvršne oblasti in kot najvišji upravni organ (tudi 1. člen Zakona o vladi). Najvišji organ izvršne oblasti pri nas je predsednik države in torej ne drži povsem, da je vlada najvišji organ izvršne oblasti. Izvršna oblast ima namreč pri nas dva vrhova:

- **predsednik vlade;**
- **predsednik države.**

Državni zbor izvaja nadzorno funkcijo nad vlado.

1. člen Zakona o vladi (noveliran)

Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: vlada) je organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave Republike Slovenije.

V Ustavi je tudi nekaj členov, ki se nanašajo na samo državno upravo (120. člen URS: "Organizacijo uprave, njene pristojnosti in način imenovanja njenih funkcionarjev ureja zakon. Upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave in zakonov. Proti odločitvam in dejanjem upravnih organov in nosilcev javnih pooblastil je zagotovljeno sodno varstvo pravic in zakonitih interesov državljanov in organizacij."). Z zakonom se ureja samo ministrstva, vse ostalo lahko ureja vlada z uredbami.

Bolj podrobno o nekaterih vidikih državne uprave opredeljenih v 120. členu URS:

- vprašanje pristojnosti – pravice in obveznosti uprave in organov, da delujejo – pristojnosti uprave so razpršene po celem področju. Pristojnosti so neposredne naloge znotraj delovnega področja;
- način imenovanja – v zakonu urejamo načine imenovanja vseh funkcionarjev – tega **ne** more vlada urediti z uredbo!;

- **načelo samostojnosti upravnih organov** – 120/II. URS – upravni organi opravljajo svoje delo samostojno, na podlagi zakona. Ta samostojnost se izraža predvsem v upravnem postopku: nihče ne more uradni osebi naložiti, kako mora odločiti;
- **sodni nadzor** – 120/III. URS – popolna **generalna klavzula upravnega spora**; danes je upravni spor možen zoper vsako odločitev upravnega organa.

2.1.2. NASTANEK NOVE VLADE

- Postopek izvolitve predsednika vlade (111. člen URS)
 - Postopek sestave vlade
- } glej gor pri razmerju
} med zakonodajno in izvršilno oblastjo

Nadaljnje postopke urejata Zakon o vladi RS (17. člen) in Poslovnik DZ.

Ustava določa ustavno izhodišče tudi za organizacijo vlade – 114. člen URS: "Predsednik vlade skrbi za enotnost politične in upravne usmeritve vlade ter usklajuje delo ministrov. Ministri so skupno odgovorni za delo vlade, vsak minister pa za delo svojega ministrstva. Sestavo in delovanje vlade, število, pristojnosti in organizacijo ministrstev ureja zakon." Na podlagi zadnjega stavka tega člena je bil sprejet Zakon o vladi (glej 9. člen noveliranega Zakona o vladi).

9. člen Zakona o vladi (noveliran)

Število ministrstev, njihove pristojnosti in organizacijo ministrstev ter drugih upravnih organov določa zakon.

Do novega Zakona o državni upravi je veljalo, da se organi v sestavi določajo z zakonom, novi Zakon o državni upravi pa je določil, da se organi v sestavi določajo z uredbo (21. člen ZDU-1).

21. člen ZDU-1 (organi v sestavi ministrstva)

Z uredbo se lahko ustanovi upravni organ v sestavi ministrstva (v nadaljnjem besedilu: organ v sestavi) za opravljanje specializiranih strokovnih nalog, izvršilnih in razvojnih upravnih nalog, nalog inšpekcijskega in drugega nadzora in nalog na področju javnih služb.

...
Če zakon določa, da je za odločanje o upravnih zadevah na določenem področju na prvi stopnji pristojno ministrstvo, in je v ministrstvu organiziran organ v sestavi za to področje, na prvi stopnji vodi postopek in odloča o upravnih zadevi organ v sestavi ministrstva.

Ustava pa določa tudi politično odgovornost vlade – ministri in predsednik vlade odgovarjajo Državnemu zboru, ki lahko razreši predsednika ali posameznega ministra.

2.1.3. PRENEHANJE VLADE

Načini prenehanja funkcije ministrov in vlade:

- **PRETEK MANDATA** – 115. člen URS: "Funkcija predsednika vlade in ministrov preneha, ko se po volitvah sestane nov državni zbor, funkcija ministrov pa tudi z vsakim drugim prenehanjem funkcije predsednika vlade ter z razrešitvijo ali odstopom ministra, morajo pa opravljati tekoče posle do izvolitve novega predsednika vlade oziroma do imenovanja novih ministrov." Ko pride do volitev, preneha DZ, vlada pa ne, nato pa je izvoljen nov DZ in vlada še ne preneha – preneha šele, ko se nova vlada konstituira (preneha z dnem imenovanja nove vlade - ko je sestavljeno 2/3 vlade, ko dobimo 2/3 resornih ministrov), do takrat pa še vedno opravlja tekoče posle;
- **ODSTOP VLADE ALI MINISTRA** - seveda vlada lahko vedno sama odstopi (glej tudi 12. člen ZDU), prav tako pa cela vlada pade, če odstopi predsednik vlade (115. člen URS).

Ko se zakonodajna oblast naveliča vlade:

- **SISTEM KONSTRUKTIVNE NEZAUPNICE**
- **VPRAŠANJE ZAUPNICE**
- **INTERPELACIJA**
- **USTAVNA OBTOŽBA ALI IMPEACHEMENT**

2.1.4. ORGANIZACIJSKA STRUKTURA (SESTAVA VLADE)

Vlado sestavljajo (14/I. Zakona o vladi):

- **predsednik vlade** in
- **ministri**.

Predsednik vlade ima več pristojnosti kot ministri – gre za **stopnjevani kolegij**.

Vlada deluje kot **stopnjevani kolegij**:

- daje splošne usmeritve, kako naj delujejo ministrstva – 5/I in II Zakona o vladi;
- ministri lahko izdajajo predpise, vendar če predsednik vlade/vlada meni, da predpisi niso v skladu z Ustavo RS ali z usmeritvami vlade, lahko zahteva, da se tak predpis ne izda – 5/III. Zakona o vladi;
- predsednik vlade sintetizira delo vseh ministrstev – 14. člen Zakona o vladi RS.

5. člen Zakona o vladi RS

Vlada usmerja državno upravo prek ministrov.

Vlada nadzoruje delo ministrstev, jim daje smernice za izvajanje politike in za izvrševanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov ter skrbi, da ministrstva usklajeno izvršujejo svoje naloge.

Vlada lahko zadrži izvršitev predpisa ministra, če oceni, da ni v skladu z ustavo, z zakonom ali z drugim predpisom Državnega zbora ali z njenim predpisom.

Vlada odloča o sporih glede pristojnosti med ministrstvi ter med ministrstvi in nosilci javnih pooblastil.

Vlada ureja delovni čas v državni upravi ter sprejema organizacijske, kadrovske in druge ukrepe za delo vlade in ministrstev.

14. člen Zakona o vladi RS

Vlado sestavljajo predsednik in ministri.

Predsednik vlade vodi in usmerja delo vlade, skrbi za enotnost politične in upravne usmeritve vlade, usklajuje delo ministrov, predstavlja vlado ter sklicuje in vodi njene seje.

Predsednik vlade lahko daje ministrom obvezujoče napotke v zvezi z nalogami, ki izhajajo iz usmeritev vlade in so pomembne za delo posameznih ministrov. Če minister meni, da obvezujoči napotki predsednika vlade ne izhajajo iz usmeritev vlade lahko zahteva, da vlada obravnava sporno vprašanje.

Ministri morajo obveščati vlado o vseh vprašanjih, ki so pomembna za določanje in izvajanje vladne politike.

Organizacijska struktura:

- **PRESEDNIK VLADE** – zanj dela:

- **URAD PREDSEDNIKA VLADE** – sestavljen iz državnih sekretarjev (strokovnjakov in državnih funkcionarjev), ki so svetovalci (strokovno-tehnična podpora predsedniku vlade) predsednika vlade, vodi pa ga predstojnik, šef urada predsednika vlade (22/III. Zakona o vladi RS), ki ima položaj direktorja vladne službe. Poleg šefa urada sestavlja ta urad še kabinet predsednika vlade (ožja enota) ter šef kabineta;
- **STRATEŠKI SVET** (23. in 24. člen ZV) – je orodje predsednika vlade za operiranje strokovnih podatkov (glede državne uprave in družbenih zadev). Ne opravlja oblastvene funkcije. Predsednik vlade sam organizira oz. ustanovi strateške svete ter o tem le obvesti vlado. Strateški svet načeloma (24/I.: "praviloma") vodi ministrski svetnik (ni pa nujno, npr. ministrski svetnik za sukcesijo). Sestavljeni so iz zunanjih strokovnjakov; npr. gospodarski strateški svet; ministrski svetniki so po položaju med generalnim sekretarjem in ministri;
- **DRŽAVNI SEKRETARJI** (25.c) – pomoč predsedniku vlade (oziroma ministru) pri opravljanju funkcije v okviru pooblastil, ki mu jih da predsednik vlade (oziroma minister, samo potem se ne šteje k uradu predsednika vlade); ta institut bomo imeli le do prisege nove vlade po volitvah.

Pri nas nimamo podpredsednika vlade, zakon pa opredeljuje ministra, ki ga nadomešča v nekaterih funkcijah – 15/I.

- **VLADA** – zanjo dela:

- **GENERALNI SEKRETARIAT** (25. člen) – opravlja koordinacijske in strokovne naloge (logistične funkcije); generalni sekretariat vodi generalni sekretar (med drugim pripravlja tudi seje vlade in je predstojnik vseh vladnih služb); generalni sekretariat zbira vsa gradiva, vse gre preko njega, pazi pa tudi na formalno pravilnost gradiva; znotraj generalnega sekretariata imamo vladne službe, ki so odgovorne generalnemu sekretarju (niso vse, glej spodaj);
- **VLADNE SLUŽBE** (25.a, b ZV) – nudijo strokovno-tehnično pomoč za delovanje vlade. Opravljajo strokovne naloge vlade. Imamo različne vladne službe glede na to, komu je tisti, ki jih vodi, neposredno odgovoren. Razlikujejo se glede na vodenje (hierarhija):
 - najpomembnejša je tista, ki jo vodi minister brez listnice, ki je odgovoren vladi, predsedniku vlade in Državnemu zboru – ima določeno nalogo, in za to dobi vladno službo. Gre za najvišji položaj od treh 'vodij' (npr. služba za lokalno samoupravo);
 - direktor, ki je neposredno odgovoren predsedniku vlade (služba za zakonodajo; le-ta ne piše zakonov, ampak podaja mnenja k zakonskim predlogom, jih normotehnično ureja,...);

- direktor, ki je neposredno odgovoren generalnemu sekretarju vlade (npr. služba vlade za informatiko – tehnična služba: nabava računalnikov, baze podatkov, portali ipd.)

15. člen Zakona o vladi

Predsednik vlade lahko določi ministra, ki ga nadomešča v primeru odsotnosti ali zadržanosti.

23. člen

Predsednik vlade lahko ustanovi strateške svete. Z aktom o ustanovitvi se določijo naloge in delovno področje strateškega sveta. Strateški sveti v okviru svojega delovnega področja na predlog predsednika vlade obravnavajo posamezna vprašanja ter svetujejo in pripravljajo mnenja za predsednika vlade.

Člane strateškega sveta imenuje predsednik vlade.

Z ustanovitvijo strateškega sveta se seznanji vlada na prvi naslednji seji po ustanovitvi.

24. člen

Vlada lahko na predlog predsednika vlade ali ministra brez resorja imenuje državno sekretarko ali državnega sekretarja (v nadaljevanju: državni sekretar), ki pomaga predsedniku vlade ali ministru brez resorja pri opravljanju njegove funkcije v okviru danih pooblastil.

Minister brez resorja ima lahko največ enega državnega sekretarja.

Državnemu sekretarju preneha funkcija z razrešitvijo, z odstopom ali s prenehanjem funkcije tistega, ki ga je predlagal v imenovanje.

25. člen

Za organizacijsko, strokovno in drugo pomoč pri delovanju vlade in usklajevanju dela ministrstev lahko vlada ustanavlja vladne službe. Predsednik vlade lahko za te naloge pooblasti tudi resorno ministrstvo. Vladno službo vodi minister brez resorja, državni sekretar ali direktorica oziroma direktor (v nadaljevanju: direktor). Direktor vladne službe je odgovoren predsedniku vlade, ministru ali generalni sekretarki oziroma generalnemu sekretarju (v nadaljevanju: generalni sekretar) vlade.

Kot vladna služba deluje tudi generalni sekretariat vlade. Generalni sekretariat vlade vodi generalni sekretar, ki ga imenuje in razreši vlada na predlog predsednika vlade. Generalni sekretar po navodilih predsednika vlade skrbi za pripravo sej vlade in izvrševanje njenih odločitev ter opravlja druge naloge v zvezi z organizacijo dela v vladi in vladnih službah. Generalnemu sekretarju vlade preneha funkcija z razrešitvijo, z odstopom ali s prenehanjem funkcije predsednika vlade.

Kot vladna služba deluje tudi kabinet predsednika vlade. Predstojnika kabineta predsednika vlade imenuje in razreši predsednik vlade. Predstojniku kabineta predsednika vlade položaj preneha z razrešitvijo, odstopom ali s prenehanjem funkcije predsednika vlade. Za postopek njegove izbire se ne uporabljajo določbe zakona o javnih uslužbencih.

25a. člen

Vlada z ustrezno teritorialno organizacijo ministrstev in drugih organov državne uprave preko območnih enot in izpostav zagotavlja enakomerno dostopnost upravnih storitev na celotnem ozemlju Republike Slovenije.

Vlada lahko na predlog predsednika vlade ali ministra imenuje državnega sekretarja, ki opravlja strokovno delo na širših zaokroženih področjih v okviru ministrstva oziroma v uradu predsednika vlade.

Državni sekretar pomaga predsedniku vlade oziroma ministru pri opravljanju funkcije v okviru pooblastil, ki mu jih da predsednik vlade oziroma minister.

Državnemu sekretarju preneha funkcija z odstopom in z razrešitvijo. Ob prenehanju funkcije predsednika vlade ali ministra mora državni sekretar novemu predsedniku vlade oziroma ministru ponuditi svoj odstop z dnem njune prisege.

Državnega sekretarja razreši vlada na predlog tistega, ki je predlagal njegovo imenovanje.

Vladne službe ne odločajo o vladnih stvareh, ne izvajajo upravnih nalog (ne izdajajo upravnih odločb, predpisov, navodil,...), pač pa služijo za strokovno podporo pri delu vlade. Imamo npr.:

- vladno službo za evropske zadeve (vodi jo minister);
- vladno služba za zakonodajo – presoja, ali je predlagani zakon v skladu z že sprejetim pravnim redom (ne gre za vsebinsko presojo);
- Slovenska varnostno-obveščevalna agencija (SOVA) – vladna služba, ki je tudi neposredno vezana na predsednika vlade.

Vladne službe, ki jih vodi generalni sekretar so bolj tehnične narave in so odgovorne generalnemu sekretarju. Vladne službe, ki jih vodi minister brez listnice pa ne opravljajo upravnih nalog, ne izvajajo harmonizacije (npr. vladna služba za evropske zadeve)

Generalni sekretariat je torej ožja entiteta, ki zagotavlja tehnično-strokovno delo (oporo).

Vladne službe so odgovornostno vezane na različne ravni, medtem ko je generalni sekretariat vezan na vlado kot celoto. Možnosti razmerij pri vladnih službah:

- vodja vladne službe je odgovoren generalnemu sekretarju (ta izvaja funkcijo predstojnika tem službam), ki ga voli vlada na predlog predsednika vlade (odvisen od mandata);
- vodja vladne službe je odgovoren neposredno predsedniku vlade (SOVA, Služba vlade za zakonodajo);
- vladna služba neposredno vodi minister brez listnice (Ministrstvo za evropske zadeve).

Vlada sama določa vladne službe in za to ne potrebuje zakona.

Zakon o vladi Republike Slovenije določa:

- organizacijsko strukturo;
- sistemske funkcije;
- položaj.

Imamo tri ravni organizacije vlade:

- ministrska raven;
- organi v sestavi;
- notranja organizacija.

Včasih je zakon določal do druge ravni, kar pa ni primerno, saj mora uprava hitro reagirati. Nov Zakon o državni upravi tako določa:

- da je vlada pristojna za celotno organizacijo do ravni ministrstev;
- da vlada z uredbo določa področja ministrstev in tudi organov v sestavi – Uredba o skupnih temeljih notranje organizacije in sistematizacije;
- neposredno organizacijo pa določa minister z aktom – Akt o notranji organizaciji in sistematizaciji v posameznem ministrstvu.

Hierarhija glede notranje upravne organizacije pa je sledeča:

- zakon – Zakon o vladi ter Zakon o javnih uslužbencih;
- prva uredba;
- druga uredba
- akt ministrstva

Tudi predsednik vlade lahko zadrži akt – vlada lahko ocenjuje ustavnosti in zakonitost aktov, ki jih izdajajo ministrstva (5. člen Zakona o vladi, glej zgoraj).

Organiziranost vlade:

- strokovno-tehnična uprava, ki podpira delo vlade;
- strokovno-tehnična uprava, ki podpira predsednika vlade.

2.1.5. SISTEMSKE FUNKCIJE VLADE

Vlada ima veliko sistemskih funkcij (2. - 7. člen Zakona o vladi). Temeljna funkcija je izvrševanje in določanje politike v okviru norm, ki jih določa zakonodajalec.

Sistemske funkcije so:

1.) DOLOČNJE IN VODENJE POLITIKE DRŽAVNE UPRAVE – 2/I. – to upravljanje se neposredno odvija z različnimi ukrepi, ki jih vlada izvaja, to upravljanje se ne odvija samo na normativni ravni.

2.) IZVRŠILNA FUNKCIJA – 2/I. – vlada izvršuje zakone tako, da izdaja različne predpise ter tem opravlja **funkcijo normativnega upravljanja** – gre za regulatorno funkcijo na 2. ravni regulacije. Vlada lahko:

- izdaja abstraktne akte, podzakonske akte z neposrednim pooblastilom na podlagi zakona (pravica in dolžnost vlade) - **neposredne pooblastilne uredbe**;
- sama izdaja svoje predpise k zakonskim normam, torej ima pravico, da sama odloči - **spontane uredbe**;
- redkeje pa vlada izdaja tudi konkretne akte.

Vendar obstaja ustavna omejitev, da se o pravicah ali dolžnostih odloča samo z zakonom (ne z uredbami/odloki). To pomeni, da se regulacije ne izvaja originarno.

3.) PREDLAGALNA (INICIATIVNA) FUNKCIJA – 2/II. – zakoni se le sprejemajo v DZ, nastajajo pa v državni upravi (ministrstvo, ki pokriva določen resor – logično, saj razpolagajo s strokovnim

znanjem). Vlada sama sodeluje pri nastajanju zakona preko delovnih teles in preko sej Državnega zbora ter sodeluje pri obravnavanju predlogov zakonov. Vlada in ministrstva so ključni pri pripravi oz. sprejemu zakona.

- 4.) GOSPODARJENJE Z DRŽAVNIM PREMOŽENJEM** – 7. člen – zastopa državo in gospodari z njenim premoženjem; je poslovodna oseba pravne osebe (RS). Vlada je centralni organ, zadolžen za pravno zastopanje države (posamezen zakon lahko tudi določi, da RS predstavlja drug organ) in za gospodarjenje s premoženjem v njenem imenu (to sicer lahko vlada tudi delegira na ministrstvo).
- 5.) SPREMLJANJE STANJA IN ODGOVARJANJE ZA STANJE NA CELOTNEM DRUŽBENEM PODROČJU** – vlada mora zagotoviti informacijski pretok. Tudi vsako ministrstvo spremlja stanje. Odgovornost pa se vselej uveljavlja preko političnega procesa – 4/I. Vlada oblikuje tudi rešitve na aktualna vprašanja.
- 6.) USMERJANJE IN ORGANIZACIJA DRŽAVNE UPRAVE** (vodenje države preko državne uprave) – 5/I., II. – vlada nadzoruje in usmerja delo državne uprave preko ministrstev (vlada lahko ministru daje usmeritve, kako naj vodi svoj resor). Pri tem delo ministrstev nadzoruje, ter jim daje usmeritve za izvajanje zakonov in drugih predpisov ter politike. To pomeni, da se lahko na podlagi Zakona o državni upravi izda uredbo za organizacijo. Z uredbo vlada določa organe v sestavi in ostale upravne organe. Zakon o vladi določa le ministrstva, organizacijo znotraj ministrstev pa določi vlada oz. ministri sami.
- 7.) IZVRŠEVANJE USTANOVITELJSKIH PRAVIC DRŽAVE** – 6 člen – država ustanavlja celo vrsto organizacij (javne službe in javne zavode) in tako lahko upravlja z ustanoviteljskimi pravicami do izvajalcev javnih služb (vlada npr. imenuje direktorja UKC). Vlada lahko prosto postavlja/razrešuje direktorje gospodarskih javnih službah, ustanoviteljske funkcije pa ne izvaja neposredno vlada oz. predsednik vlade in ministrstva, pač pa se to delegira. Gre za razmerja, ki jih ima teritorialni upravni sistem do funkcionalnega sistema (država do izvajalcev javnih služb).
- 8.) IZVAJANJE POSPEŠEVALNE FUNKCIJE** – tudi preko regulatorne funkcije. Npr. ustanovitev stanovanjskega sklada.
- 9.) ODLOČANJE O KOMPETENČNIH SPORIH MED MINISTRSTVI TER NOSILCI JAVNIH POOBLASTIL** – 5/IV.

2. člen

Vlada v skladu z ustavo, z zakoni in z drugimi splošnimi akti Državnega zbora določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike države. V ta namen izdaja predpise in sprejema druge pravne, politične, ekonomske, finančne, organizacijske in druge ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev razvoja države in za urejenost razmer na vseh področjih iz pristojnosti države.

Vlada predlaga Državnemu zboru v sprejem zakone, državni proračun, nacionalne programe in druge splošne akte, s katerimi se določajo načelne in dolgoročne politične usmeritve za posamezna področja iz pristojnosti države.

S proračunskim memorandumom predstavi vlada Državnemu zboru temeljne cilje in naloge ekonomske, socialne in proračunske politike vlade ter globalne okvire celotnih javnih financ za naslednje leto. Proračunski memorandum vsebuje tudi globalne cilje politike javnih financ za naslednja leta kot izhodišče za sestavo predloga državnega proračuna.

3. člen

Vlada je samostojna pri opravljanju svojih funkcij v okviru ustave in zakonov, državnega proračuna ter načelnih in dolgoročnih usmeritev Državnega zbora.

4. člen

Vlada je odgovorna Državnemu zboru za politiko države, ki jo vodi, in za razmere na vseh področjih iz pristojnosti države; odgovorna je tudi za izvajanje zakonov in drugih predpisov Državnega zbora ter za celotno delovanje državne uprave.

Za vlado so skupno odgovorni vsi njeni člani, za delo posameznega ministrstva pa pristojni minister.

5. člen

Vlada usmerja državno upravo prek ministrov.

Vlada nadzoruje delo ministrstev, jim daje smernice za izvajanje politike in za izvrševanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov ter skrbi, da ministrstva usklajeno izvršujejo svoje naloge.

Vlada lahko zadrži izvršitev predpisa ministra, če oceni, da ni v skladu z ustavo, z zakonom ali z drugim predpisom Državnega zbora ali z njenim predpisom.

Vlada odloča o sporih glede pristojnosti med ministrstvi ter med ministrstvi in nosilci javnih pooblastil.

Vlada ureja delovni čas v državni upravi ter sprejema organizacijske, kadrovske in druge ukrepe za delo vlade in ministrstev.

6. člen

Vlada izvršuje pravice in dolžnosti, ki pripadajo Republiki Sloveniji kot ustanoviteljici zavodov, gospodarskih družb in drugih organizacij, če s posebnim zakonom ni drugače določeno.

7. člen

Vlada zastopa Republiko Slovenijo kot pravno osebo, če glede posameznih zadev s posebnim zakonom ni drugače določeno.

Vlada upravlja z nepremičninami in z drugim premoženjem Republike Slovenije, če glede posameznih nepremičnin s posebnim zakonom ni drugače določeno.

Ne glede na določbe prejšnjega odstavka z nepremičninami in drugim premoženjem, ki je v uporabi Državnega zbora, upravlja Državni zbor.

Izvršilna funkcija vlade je v tem, da sprejema akte, ki izpeljujejo zakonske določbe. Sprejema pa (21. člen Zakona o vladi):

- **uredba** – 21/I. – splošni akt vlade za izvrševanje zakona; z uredbo vlada podrobneje ureja in razčlenjuje razmerja, ki so sicer določena z zakonom, vendar se mora pri urejanju teh razmerij naslanjati na vsebino zakonske ureditve; **spontane uredbe** (vlada lahko izda uredbo h katerikoli zakonski normi), razen 21/II.;
- **odlok** – 21/III. – na abstrakten način se urejajo posamezna vprašanja ali sprejemajo posamezni ukrepi (to mora biti posebej določeno v zakonu!); danes jih je bolj malo, nadomešča se jih s sklepi;
- **sklep** – ponavadi akt poslovanja; ni klasičen pravni akt, pač pa gre za izvajanje pospeševalne funkcije na določenem področju; sklep pa ima lahko pravne nasledke; izda ga vlada, kadar ne odloči z uredbo ali zakonom;
- **poslovník** – 21/IV. – ureja svojo notranjo organizacijo (skupaj s sklepi);
- **odločba** – 21/V. – o imenovanjih in razrešitvah ter v upravnih zadevah iz svoje pristojnosti, pa tudi o drugih posamičnih zadevah iz svoje pristojnosti.

III. PRAVNI AKTI

21. člen

Z uredbo vlada lahko podrobneje ureja in razčlenjuje v zakonu ali v drugem aktu Državnega zbora določena razmerja v skladu z namenom in s kriteriji zakona oziroma drugega predpisa.

Uredbo za uresničevanje pravic in obveznosti državljanov in drugih oseb lahko izda le na podlagi izrecnega pooblastila v zakonu.

Z odlokom ureja vlada posamezna vprašanja ali sprejema posamezne ukrepe, ki imajo splošen pomen, ter sprejema druge odločitve, za katere je z zakonom ali z uredbo določeno, da jih ureja vlada z odlokom.

Svojo notranjo organizacijo in delo ureja vlada s poslovníkom in sklepi.

O imenovanjih in razrešitvah ter v upravnih zadevah iz svoje pristojnosti, kakor tudi o drugih posamičnih zadevah iz svoje pristojnosti izdaja vlada odločbe.

Kadar ne odloči z drugim aktom, sprejme vlada sklep.

Za izvrševanje predpisov Evropske unije vlada izdaja uredbe in druge akte iz svoje pristojnosti.

Vlada sprejema odločitve in izvaja sistemske funkcije na t.i. **drugi ravni**, ki pa je splošna in abstraktna (gre za raven zakona). Nižja raven so potem **ministrstva**. Abstraktni upravni akti (pravilniki, navodila, uredbe) morajo biti v skladu z normami vlade in normami zakona. Za izdajanje ministrskega predpisa mora obstajati pooblastilo v zakonu. Vlada izvršuje zakone preko celotnega aparata državne uprave, in to prek ministrstev.

Zakon je določal tudi temeljna razmerja vlade do Državnega zbora (10.- 13. člen NE-noveliranega Zakona o vladi RS), a jih v novelirani izdaji ne več (ti členi so črtani). Za informacijo naj vseeno povzamem ta razmerja, saj so bila predavana tudi v letu 2003/2004:

- **poročanje** (10. člen) – vlada je dolžna Državnemu zboru poročati o svojem delu (v postopku sprejemanju proračuna celovito poročilo). DZ lahko zahteva poročilo tudi od posameznega ministra;
- vlada mora **zavzeti stališče** o pobudah z določenega področja z njene pristojnosti (11/I.) – to bo zaradi članstva v EU vse bolj pomembno, saj bo vlada dobila večje pristojnosti;
- **poslanska vprašanja** (11/II.) – natančneje jih ureja poslovník DZ;

- pravica vlade, da zahteva od DZ, da zavzame stališče o zadevi iz njene pristojnosti (11/III.);
- vlada mora **sodelovati pri delu** DZ in njegovih delovnih teles pri sprejemanju predpisov, ki jih je sama predlagala (12/I.);
- vlada ima pravico **dati mnenje** o predpisu, ki ga ni sama predložila (12/II.).

2.2. MINISTRSTVA IN DRUGI UPRAVNI ORGANI

2.2.1. MINISTRSTVA

2.2.1.1. SESTAVA MINISTRSTVA

Ministrstvo je organizirano kot monokratičen organ, ki ga vodi minister, je pa tudi notranje strukturiran.

Notranja struktura:

1.) ORGANI IN ORGANIZACIJE V SESTAVI MINISTRSTVA – ustanovi se jih z uredbo vlade, primarna pa je strokovnost. V strokovno zahtevnejših vprašanjih lahko tudi samostojno izdajajo odločbe, ministrstvo pa jim lahko daje napotke ali zahteve. Organi v sestavi ministrstva so:

- uprave – v primeru ožjega resorja;
uradi;
- inšpektorati – so funkcionalno organiziran organ v sestavi ministrstva, ki ne izvaja vseh sistemskih funkcij ministrstva, ampak le inšpekcijski nadzor;
- direkcije;
agencije (niso isto kot javne agencije!).

2.) NOTRANJE ORGANIZACIJSKE ENOTE – so navadne organizacijske enote, ki jih ustanavlja ministre sam z aktom (mora pa ga potrditi vlada). So odvisne od ministrstva.

Subjekti znotraj državne uprave (vrstni red navajanja ne ustreza v popolnosti hierarhični lestvici!):

- **minister** (16. člen ZDU-1);
- **državni sekretar** – pomagajo ministru pri vodenju ministrstva. Nova ureditev te državne sekretarje ukinja in uvaja nove, ki niso le pomočniki, pač pa tudi namestniki ministra (samo v nekaterih funkcijah to niso) (17. člen ZDU-1);
- **generalni direktor** – vodi upravno in strokovno delo (18. člen ZDU-1);
- **generalni sekretar** – pokriva skupne službe (vodi strokovno delo na z zakonom določenih področjih, npr. kadrovske zadeve, računovodstvo) (19. člen ZDU-1);
- **predstojnik organa v sestavi** – direktor, če posebni zakon ne določa drugače (22. člen ZDU-1). Organ v sestavi je notranja zaključena organizacijska oblika, vendar ni povsem neodvisen (odgovornost za izvajanje nosi minister in se tej odgovornosti ne more odpovedati);
- **načelnik upravne enote** (46. člen ZDU-1).

16. člen (**minister**)

Ministrica oziroma minister (v nadaljnjem besedilu: minister) v skladu s sprejeto politiko vodi in predstavlja ministrstvo, izdaja predpise in druge akte v skladu z zakonom ter sprejema druge odločitve iz pristojnosti ministrstva.

Ministrstva vodi minister (16. člen ZDU-1):

- na eni strani je politik, na drugi pa 'direktor', 'šef' kolektiva, ki sestavlja ministrstvo;
- ima ustavna pooblastila kot politični funkcionar;
- odloča tudi o vseh pravicah oseb iz delovnega razmerja;
- izdaja vse akte iz pristojnosti ministrstva ter tudi organov in organizacij v njegovi sestavi;
- vodi delo ministrstva, pa tudi vsa pooblastila izhajajo od njega;
- odgovornost za izvajanje nalog s strani organa v sestavi nosi minister in se tej odgovornosti ne more odpovedati (povezava z 21/IV. ZDU-1, kjer je določeno, da minister predstavlja organ v sestavi pred Državnim zborom in vlado).

17. člen (**državni sekretar**)

V ministrstvu se lahko imenuje največ ena državna sekretarka oziroma državni sekretar (v nadaljnjem besedilu: državni sekretar).

Državni sekretar pomaga ministru pri opravljanju njegove funkcije v okviru pooblastil, ki mu jih da minister.

Minister lahko pisno pooblasti državnega sekretarja, da ga nadomešča v času njegove odsotnosti ali zadržanosti pri vodenju in predstavljanju ministrstva ter predlaganju gradiv v obravnavo vladi. S podelitvijo pooblastila se minister ne razbremeni odgovornosti.

Minister ne more pooblastiti državnega sekretarja ali koga drugega, da izdaja predpise in glasuje na seji vlade.

Državni sekretar ima status funkcionarja. Imenuje in razrešuje ga vlada na predlog ministra, ki vodi ministrstvo. Državnemu sekretarju preneha funkcija z dnem prenehanja funkcije ministra.

Prva raven znotraj ministrstev so državni sekretarji (17. člen ZDU-1):

- pomagajo ministru pri vodenju ministrstva – ta funkcija državnega sekretarja (v posameznem ministrstvu je lahko le eden) je bila opredeljena že v starem zakonu in tudi z novim ostaja;
- po novem ZDU pa ni le pomočnik, pač pa tudi namestnik ministra – minister ga lahko pooblasti za vse, razen za:
 - glasovanje na sejah vlade;
 - izdajanje abstraktnih aktov (pravilnikov).

Državni sekretar ima status funkcionarja, imenuje in razrešuje ga vlada na predlog ministra. Funkcija mu preneha z dnem prenehanja funkcije ministru.

18. člen (**generalni direktorji**)

V ministrstvu se v skladu z zakonom, ki ureja položaj javnih uslužbencev, imenujejo generalne direktorice oziroma generalni direktorji (v nadaljnjem besedilu: generalni direktorji).

Generalni direktor vodi upravno in strokovno delo na zaokroženem delovnem področju znotraj ministrstva.

Vlada lahko v primerih odsotnosti ali zadržanosti ministra in državnega sekretarja na predlog ministra pooblasti generalnega direktorja, da v okviru svojega delovnega področja predstavlja vlado pri delu državnega zbora.

Generalni direktor je za svoje delo odgovoren ministru.

19. člen (**generalni sekretar**)

V ministrstvu se v skladu z zakonom, ki ureja položaj javnih uslužbencev, imenuje generalna sekretarka oziroma generalni sekretar (v nadaljnjem besedilu: generalni sekretar).

Generalni sekretar vodi strokovno delo na področju upravljanja s kadrovskimi, finančnimi, informacijskimi in drugimi viri ter pomaga ministru pri koordinaciji med notranjimi organizacijskimi enotami ministrstva. Generalni sekretar je za svoje delo odgovoren ministru.

20. člen (**strokovni svet**)

Za obravnavo strokovnih vprašanj z upravnih področij ministrstva oziroma za svetovanje pri oblikovanju politik lahko minister ustanovi strokovni svet kot svoj strokovno-posvetovalni organ.

Politični funkcionarji so samo:

- minister;
- državni sekretar;
- člani ministrovega političnega kabineta.

Uslužbenski položaj imajo (niso politični funkcionarji):

- generalni direktor – 18/I ZDU-1: "...v skladu z zakonom, ki ureja položaj javnih uslužbencev imenuje...". Njihova funkcija je karierna; niso vezani na politični, pač pa na strokovni mandat (pet let);
- generalni sekretar – 19/I ZDU-1: "...v skladu z zakonom, ki ureja položaj javnih uslužbencev imenuje...";

- *direktor – vodi organ v sestavi – 22/I. ZDU-1: "...ki se imenuje v skladu z zakonom, ki ureja položaj javnih uslužbencev."*;
- *načelnik upravne enote – imenuje jih minister in niso politični funkcionarji – 46. člen ZDU-1: "...ki se imenuje v skladu z zakonom, ki ureja položaj javnih uslužbencev."*

Po novem zakonu nimamo določenih organizacijskih oblik organov v sestavi. Je pa novi zakon določil povsem enake kriterije za oblikovanje organov, kot jih je prejšnji zakon določal za opredeljene oblike. Organe v sestavi ustanovljamo za (14/III. ZDU-1):

- *izvajanje specializiranih strokovnih nalog - **uradi**;*
- *izvajanje izvršilnih nalog – **uprave** – funkcija izvrševanja zakonov in drugih predpisov; operativna funkcija na ožjem upravnem področju;*
- *izvajanje inšpekcijskega nadzora – **inšpektorati** – funkcija izvajanja inšpekcijskega in drugega nadzora; izvajajo sistemsko funkcijo in ne oblikujejo politike;*
- *izvajanje razvojnih nalog – **agencije** – pospeševalna funkcija; nima pravne osebnosti (ni javna agencija, ki je samostojna oseba javnega prava); agencije so se pojavljale za razvojne funkcije, ločimo pa agencije v sestavi in javne agencije (odvisno od tega, kakšno funkcijo opravljajo);*
- *izvajanje upravnih nalog na področju javnih služb (npr. pripravlja koncesije) – **direkcije** – funkcija zagotavljanja javnih služb.*

Uradi, inšpektorati in uprave so upravni organi v sestavi, agencije in direkcije pa so upravne organizacije v sestavi ministrstva. Upravne organizacije imajo v načelu enak status kot upravni organi, razlika pa je v tem, da jim zakon lahko podeli lastnost pravne osebe.

Po današnjem zakonu je popolnoma enako, le da je izpustil organizacijske oblike (ker se sedaj organi v sestavi ne ustanovljajo z zakonom, pač pa z uredbo, s čimer smo dobili precej bolj fleksibilno organizacijo državne uprave). Danes smo v fazi oblikovanja novih organov v sestavi.

26. člen (notranja organizacija in sistemizacija delovnih mest ministrstva)

Notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest ministrstva določi minister v soglasju z vlado. Če zakon ne določa drugače, določi notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest organa v sestavi, na predlog predstojnika organa v sestavi, minister v soglasju z vlado.

Pred sprejetjem akta iz prejšnjega odstavka mora predstojnik pridobiti mnenje reprezentativnih sindikatov v ministrstvu oziroma v organu v sestavi v skladu z zakonom, ki ureja delovna razmerja javnih uslužbencev.

27. člen (skupni temelji za notranjo organizacijo)

Skupne temelje za notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest določi vlada z uredbo.

2.2.1.2. SISTEMSKÉ FUNKCIJE

- 1.) IZVRŠEVANJE ZAKONOV** – ministrstva izvršujejo zakone s sekundarno regulacijo – s pravilniki. Leti so običajno vezani na zakon in uredbo, minister pa sam odloča, na kateri podlagi bo izdal pravilnik, vendar pa je vezan na načelo zakonitosti.
- 2.) UPRAVNOPRAVNA OPRAVILA - MATERIALNA DEJANJA** – zakon ministrstvu izvajanje upravnopravnih opravil neposredno nalaga.
- 3.) ODLOČANJE O UPRAVNIH STVAREH** – ministrstvo rešuje konflikt med javnimi in zasebnimi interesi – odloča na 2. stopnji kot nadzorni organ in le redko odloča na 1. stopnji.
- 4.) SODELOVANJE PRI OBLIKOVANJU POLITIK DRŽAVE** – ministrstva iščejo ideje, vlada pa posamezne ideje sintetizira in išče kompromise. Vsako ministrstvo pripravi svoj predlog, pripravljajo pa tudi zakonske predloge.
- 5.) ZAGOTAVLJANJE JAVNIH SLUŽB IN NADZOR NAD JAVNIMI SLUŽBAMI** – ministrstva zagotavljajo izvajalce javnih služb.
- 6.) INŠPEKCIJSKI NADZOR** – gre za nadzor nad naslovniki pravnih norm, kako izvršujejo te pravne norme. Inšpektor pa pri tem ne more kontrolirati vsebinsko delovanja naslovnika. Inšpektor ima neposredna zakonska pooblastila za izdajanje uskladitvenih odločb. Z uskladitveno odločbo določi,

kaj je potrebno storiti, da se kršitev odpravi. Inšpektor ima celo vrsto možnosti, da upoštevanje svojih odločitev izsili.

7.) GOSPODARJENJE S PREMOŽENJEM, KI JE PRENEŠENO NA MINISTRSTVO.

Instančno odločanje v upravnem postopku:

- ena možnost:
 - 1. stopnja: upravna enota – 44/I. ZDU-1 (glej zgoraj);
 - 2. stopnja: ministrstvo – 52/I. ZDU-1; če ima ministrstvo na tem področju organ v sestavi, potem odloča organ v sestavi – 52/II. ZDU-1);
- druga možnost:
 - 1. stopnja: organ v sestavi – 21/III. – imamo tudi pritožbeno pot (25. člen);
 - če ni organa v sestavi, ni pritožbene poti, ker že na prvi stopnji odloča ministrstvo, razen če zakon izrecno dopušča pritožbo na vlado.

52. člen ZDU (odločanje o pritožbi)

Ministrstvo, pristojno za določeno upravno področje, odloča o pritožbi zoper odločbo ali drug posamični akt, ki ga je v upravnih stvareh na prvi stopnji izdala upravna enota.

Če je v ministrstvu za določeno upravno področje ustanovljen organ v sestavi, odloča o pritožbi zoper odločbo ali drug posamični akt, ki ga je na prvi stopnji izdala upravna enota, organ v sestavi.

Predpisi uprave:

- odredba – akt, ki na abstrakten način ureja posamezne primere;
- navodilo;
- **pravilnik**.

Novi zakon ohrani zgolj pravilnike!

Ministri izdajajo pravilnike (abstraktni predpis), a tudi druge akte, če poseben zakon tako določa (74/I ZDU-1).

VII. PREDPISI UPRAVE

74. člen ZDU (predpisi ministra)

Za izvrševanje zakonov, drugih predpisov in aktov državnega zbora, predpisov in aktov vlade ter predpisov Evropske unije ministri izdajajo pravilnike; če tako določa zakon, pa tudi druge predpise. Če vsebina pravilnika spada v delovno področje več ministrov, pristojni ministri skupaj izdajo pravilnik.

Pravilnik se izda, če tako določa zakon ali uredba ali če minister oceni, da je izdaja pravilnika potrebna za namen iz prvega odstavka tega člena.

Nosilci javnih pooblastil izdajajo pravilnike, če tako določa zakon.

121. člen URS pravi: "Naloge uprave opravljajo neposredno ministrstva. Z zakonom lahko samoupravne skupnosti, podjetja in druge organizacije ter posamezniki dobijo javno pooblastilo za opravljanje nekaterih funkcij državne uprave.". Bolj podrobno o 121. členu URS:

- naloge upravnih organov – 121/I. URS – pri nas povzroča težave vprašanje statusa teritorialnih delov upravnih organov (problem, ker niso ministrstva); stari zakon se je temu vprašanju izognil, novi zakon pa je to rešil malo bolje: upravno enoto lahko opredelimo kot teritorialni organ;
- javno pooblastilo – 121/II. URS – pri nas je javno pooblastilo ustavna kategorija:
 - z javnim pooblastilom se prenaša na nedržavne subjekte npr. izdajanje podzakonskih aktov; drugi del javnega pooblastila pa je odločanje v konkretnih stvareh upravnih stvareh in izdajanje upravnih odločb (javno pooblastilo je za to najpogostejše);
 - samo javno pooblastilo, obseg in vsebino, določi zakon, izda pa se na podlagi zakona; kadar je več interesentov za prevzem javnega pooblastila, se le-tega podeli na podlagi predpisov za izdajo javnih naročil (81. člen ZDU-1);
 - javna pooblastila podeli minister;
 - na podlagi javnega pooblastila se lahko izvajajo tudi materialna dejanja (bolj poredko).

81. člen Zakona o državni upravi (ZDU-1)

Do uveljavitve zakona, ki bo uredil postopek podelitve javnega pooblastila, se za postopke javnega natečaja za pridobitev javnega pooblastila po tretjem odstavku 15. člena tega zakona smiselno uporabljajo določbe zakona, ki ureja javna naročila, o javnem razpisu.

2.2.2. RAZMERJA MINISTRSTEV

Ločimo več vrst razmerij:

- razmerje do vlade (56.- 58. člen ZDU-1);
- razmerje med ministrstvi (59.- 63. člen ZDU-1);
- razmerje do organov lokalnih skupnosti (64.- 71. člen ZDU-1);
- razmerje do nosilcev javnih pooblastil (72. člen ZDU-1);
- razmerje do ministrstva, pristojnega za upravo (73. člen ZDU-1).

RAZMERJE MED VLADO IN MINISTRSTVOM

Gre za hierarhično razmerje:

- vlada določi politične usmeritve za delo ministrstvom;
- vlada lahko ministrstvu naloži določeno nalogo, v okviru njegovih pristojnosti;
- predsednik vlade lahko ministru neposredno naloži opravilo določene naloge iz njegove pristojnosti (minister lahko ugovarja – odloča vlada).

56. člen (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.

57. člen (poročanje o delu)

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.

58. člen (predlogi, pobude in stališča)

Ministrstvo lahko daje vladi predloge in pobude za urejanje vprašanj z njegovih upravnih področij, ki so v pristojnosti vlade ali državnega zbora.

Ministrstvo lahko zahteva, da vlada zavzame stališče ali da mu da usmeritve za reševanje posameznih vprašanj z njegovih upravnih področij.

RAZMERJE MED MINISTRSTVI

- ministrstva in ministri so si med seboj prirejeni (realno ima Ministrstvo za finance največjo moč);
- vsi ministri so člani **kabineta** (v Angliji je drugače: hierarhija ministrov – samo nekateri so člani kabineta). Nadrejenost enega ministra nad drugim lahko določi samo vlada;
- sodelovanje med ministrstvi je bolj ali manj formalizirano. Kadar ena stvar sodi na področje več ministrstev, gre lahko za prirejeno sodelovanje (medresorske skupine – 59. člen), lahko pa vlada določi, kdo od ministrov bo vodil takšno akcijo (63. člen);
- razmerje med ministrstvi se kaže predvsem v sprejemanju predpisov, zato je pomembno medresorsko usklajevanje (s strani več ministrstev) – 60/I.. Ministrstvo lahko npr. zahteva mnenje drugega ministrstva;
- lahko pa vlada določi, da določen projekt, ki sodi v delovno področje več ministrstev, vodi eno ministrstvo – tedaj pride do manjše prevlade – 62/II.

Zakon določa delovna področja ministrstev. Po novem zakonu (38.- 41. člen ZDU-1) je delovno področje (področje delovanja organa, na katerem izvajajo upravne naloge v okviru svoje pristojnosti) določeno na najvišji ravni abstrakcije. Podrobnejša določitev je namreč prepuščena uredbi (42. člen ZDU-1), kar privede do večje fleksibilnosti. Enako velja za določitev delovnih področij organov v sestavi – 42/II. ZDU-1 – vse se torej preseli na podzakonsko raven.

60. člen (uskajevanje predpisov)

Ministrstva morajo pri pripravljanju predpisov in drugih aktov medsebojno sodelovati oziroma si pred izdajo predpisa oziroma pred predložitvijo predpisa ali drugega akta vladi pridobiti mnenje drugih pristojnih ministrstev.

Če ministrstvo ne sprejme pomembnejših pripomb drugega ministrstva, mora ob predložitvi predpisa ali drugega splošnega akta o tem obvestiti vlado.

61. člen (sporna vprašanja med ministrstvi)

Kadar je z zakonom določeno, da določeno odločitev sprejme posamezno ministrstvo v soglasju z drugim ministrstvom, pa med njima ni doseženo soglasje, mora ministrstvo, ki je pooblaščen za sprejem odločitve, o spornem vprašanju obvestiti vlado in zahtevati, da o njem odloči.

Če se pri delu ministrstev pojavijo druga sporna vprašanja, odloči o tem sporu vlada, ki da usmeritve za njihovo rešitev.

62. člen (vodenje nalog s področij več 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.

Če med ministrstvi ni doseženo soglasje, odloči o spornem vprašanju vlada.

63. člen (usklajevanje dela več ministrstev)

Predsednik vlade lahko pooblasti ministra, da vodi ali usklajuje delo dveh ali več ministrstev pri oblikovanju politik in opravljanju izvršilnih nalog oziroma da vodi izvajanje določenega projekta vlade, ki sodi na upravna področja več ministrstev.

Načini in oblike, ki naj bi zagotovili medsebojno sodelovanje ministrstev (59/I.):

- skupna delovna telesa – za določene zadeve;
- skupne delovne skupine – za posamezna vprašanja;
- druge oblike – 59/III.

59. člen (sodelovanje ministrstev in drugih upravnih organov)

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 organizirajo druge oblike medsebojnega sodelovanja.

2.2.3. ORGANI V SESTAVI

Ureja jih Zakon o državni upravi od 21 do 24 člena, primer za organ v sestavi je policija, vojska, carina,... Je sestavni del ministrstva, a se razlikuje od direktoratskih in ima nekoliko poseben status.

Organ v sestavi nima pravne subjektivitete; le-ta je pridržana ministrstvu. Vendar pa ima **relativno avtonomijo** (razlika z direktoratom) – gre za avtonomen odnos med ministrom in direktorjem organa v sestavi. Avtonomija je potrebna za zagotovitev strokovnosti oz. specializacije organa, poleg tega onemogoča politično vpletanje v delovanje organa v sestavi. S tem v zvezi se postavljata 2 vprašanji:

- vprašanje obveznosti obveščanja ministra – zakon ministru dopušča zahtevo po informacijah o delovanju organa. To pa je slabo za avtonomijo in onemogoča zlorabo podatkov. Vseeno pa minister mora biti obveščen o dogajanju v organu v sestavi, saj le-ta sodi v njegov resor.
- vprašanje vodenja oz. usmerjanja delovanja organa v sestavi – uprava je hierarhična, kar pomeni, da zakon dopušča navodila ministra, ki jih mora organ v sestavi (vključno z vso zakonodajo) upoštevati. Minister ima možnost zahtevati od organa točno določeno ravnanje oz. dejanje ('policy execution'). S tem pa se zabriše meja med 'policy making' (naloga ministrstva) in 'policy execution' – kar pomeni tudi zabrisano odgovornost za napake.

Kateri deli ministrstva so organizirani v obliki organa v sestavi, je odvisno od politike.

Organ v sestavi je notranja zaključena organizacijska oblika. ZDU-1 jih ureja v členih 21 do 24:

- ministrstvo je v vsem nadrejeno organu v sestavi, ki opravlja operativno funkcijo ministrstva; ministrstvo sodeluje pri oblikovanju politik in izvaja operativne naloge (npr. izdajanje upravnih odločb), ki pa se organizacijsko izvajajo v enem izmed organov v sestavi (Ministrstvo za finance izdaja zakone o davkih in druge zakone, upravne odločbe pa izdaja Davčna uprava RS (izvajanje posameznih nalog);
- v postopkih, ki jih vodijo, delujejo organi v sestavi po **načelu samostojnosti upravnega organa** (pomeni procesno samostojnost, samostojnost odločanja v upravnih zadevah – nihče mu ne more naložiti, kako naj odloči);
- minister lahko daje smernice, navodila, določa sistematizacijo (delujejo pod političnim nadzorom ministra), lahko daje tudi obvezne usmeritve – 23/II., III.;
- realno gledano, lahko pride minister do kateregakoli podatka (24/I.), organ pa mu mora tudi poročati (24/II.), razumljivo, saj je delo organa in sploh stanje na njegovem področju ministrova politična odgovornost;
- minister lahko naloži organu v sestavi (predstojniku), da opravi, izvede določene ukrepe iz svoje pristojnosti – 23/III.; lahko torej zapove neko dejanje, ne more pa se vmešavati v rezultat določenega postopka (načelo samostojnosti upravnega organa);
- organ v sestavi ne izdaja abstraktnih aktov, razen če jih zakon posebej ne pooblasti;

- *predstojnik organa v sestavi ne vstopa v zunanja razmerja.*

23. člen (razmerje med ministrstvom in organom v sestavi)

Organ v sestavi izvaja naloge v skladu z zakonom, drugimi predpisi, programom dela, ki ga sprejme minister na predlog predstojnika organa v sestavi, in finančnim načrtom, ki se sprejme v skladu z zakonom o javnih financah.

Minister daje organu v sestavi ministrstva usmeritve za delo organa v sestavi.

Minister daje organu v sestavi obvezna navodila za delo ter mu naloži, da v mejah svoje pristojnosti opravi določene naloge ali sprejme določene ukrepe ter mu o tem poroča.

Pred državnim zborom in vlado predstavlja organ v sestavi minister.

Če tako določa uredba iz 21. člena tega zakona, ministrstvo izvaja vse ali določene naloge strokovne pomoči predstojniku na področju upravljanja s kadrovskimi, finančnimi, informacijskimi in drugimi viri tudi za organ v sestavi.

24. člen (poročanje in nadzor)

Ministrstvo nadzoruje delo organa v sestavi. Minister lahko zahteva poročila, podatke in druge dokumente v zvezi z opravljanjem dela organa v sestavi.

Predstojnik organa v sestavi mora ministru redno in na njegovo posebno zahtevo poročati o delu organa v sestavi in o vseh pomembnejših vprašanjih s področij dela organa v sestavi.

Organi v sestavi ministrstev niso povsem neodvisni. Na posameznem področju, kjer se odvija upravni proces, se pojavljata dve vrsti nalog:

- **operativne naloge;**
- **strateške naloge.**

Ministrstvo za notranje zadeve (MNZ) mora na področju notranjih zadev obenem:

- *kreirati politiko – strateška naloga;*
- *zagotavljati varstvo – operativna naloga – gre za uporabo prava in ne za ustvarjanje prava – aplikacija prava na konkretno življenjsko situacijo.*

Podobno je tudi v drugih ministrstvih.

2.2.3.1. AGENCIJE

Agencija je pri nas organ v sestavi, iz tujine izvira le drugačno poimenovanje.

Pojem **agencifikacija** pomeni trend prenašanja pristojnosti iz države na avtonomne agencije.

Poznamo 3 modele agencifikacije:

- **ŠVEDSKA** – razvile so se že v 18. stoletju, z njimi pa se odvzame možnost kralja, da bi vplival na delo uprave;
- **VELIKA BRITANIJA** – konec 80. let je razmerje med ministrom in agencijo urejeno s pogodbo in ne z zakonom. V 90. letih vstopi na področje regulacije Evropska unija in prevzame nekatera področja;
- **ZDA** – želi se zmanjšati vpliv predsednika. Komisije (agencije) so sestavljene politično enakopravno (½demokrati in ½ republikanci). V ZDA neodvisnost torej razumejo drugače – politike ne izločijo, temveč jo uravnotežijo.

NEODVISNE REGULATORNE AGENCIJE

Agencija je avtonomna, vendar ni regulator. Zato se je razvila dodatna oblika agencij – neodvisne regulatorne agencije.

Če je regulator ministrstvo, lahko pride do diskriminacije (npr. prednost se daje domačemu ponudniku, se ga favorizira). Minister zato ni ravno kredibilen regulator. Tu vstopi agencija, ki je neodvisen regulator (ravno zato, ker organ v sestavi ni dovolj neodvisen). Neodvisne regulatorne agencije je vpeljal Zakon o javnih agencijah (2002).

Neodvisne regulatorne agencije imajo večjo avtonomijo kot organi v sestavi ministrstva:

- je samostojna pravna oseba – gre za formalno samostojnost. So del uprave, vendar so izven strukture državne uprave;
- kadrovska avtonomija – ne spada v sistem kadrovanja in plačilnega sistema, ki velja za upravo. Vodje neodvisne regulatorne agencije politika ne sme prosto odstavljati;
- finančna avtonomija – ta je bistvena. Pretežni delež sredstev mora pridobiti neodvisno od države – na trgu, in sicer s podeljevanjem licenc in raznih dovoljenj ter zaračunavanjem storitev (prispevki). Primer: ATVP, agencija za energetiko;

- sistem pravnega varstva – država skrbi le za zakonitost delovanja, vsebinsko pa ne sme posegati v odločitve neodvisne regulatorne agencije. Zato je potrebno natančno opredeliti pristojnosti, v katere se država ne sme vmešavati.

Pogosta področja, kjer so organizirane agencije: mediji, trg vrednostnih papirjev, promet.

Razlogi za ustanavljanje neodvisnih agencij

- teorija novega javnega managementa (new public management) – preobsežna država je neučinkovita, zato se mora država umakniti in se zglodovati po zasebnem sektorju. To teorijo sta v praksi začela izvajati Reagan in Thatcherjeva. Teorija izhaja iz predpostavke, da je država že po definiciji slab gospodar (država blaginje, ki je močna država).
- faktor Evropske unije – v sredini 80. in v 90. letih EU začne posegati v izvajanje javnih služb. Odpre se trg, kar je bilo prej prepuščeno urejanju nacionalnih vlad. 86/II člen PES ureja vprašanje dopustnosti državnih pomoči, SES pa odloči, da se ta člen uporablja tudi za javne službe. EU tako zahteva konkurenco tudi na področju javnih služb, kar je bilo pred tem v domeni enega državnega podjetja, ki je imel monopol (telefon, pošta, letalski prevozi). S tem dobimo več ponudnikov storitev in naravna posledica tega je vprašanje, ali je ministrstvo še primeren regulator specifičnega področja. Če bi bil regulator ministrstvo, bi šlo do t.i. 'agency capture' in diskriminacije subjektov.

Primer:

- telekomunikacije – na tem področju je neodvisna agencija, ki nima močnih vplivov države;
- šolstvo – trg se odpira in pojavljajo se zasebne univerze, zato nekatere države ustanavljajo agencije na tem področju, saj bi lahko ministrstva favorizirala državne šole.
- boljša organizacija – jasno naj bodo ločene naloge strateškega odločanja in naloge izvrševanja ('policy making' ≠ 'policy execution'). Država pa ohrani nadzor nad agencijo – agencija potrebuje pooblastilo, s katerim se oblastna funkcija prenese na nedržavne subjekte.

Ločitev nalog pripomore k:

- boljši kakovosti – politiki nimajo posebnih sposobnosti in strokovne izobrazbe;
- manjši možnosti političnega vpliva na strokovne odločitve;
- izostritvi odgovornosti – delo je ločeno, zato vemo, kdo je za kaj odgovoren.

EU ima 13 agencij (npr. Agencija za boj proti rasizmu in ksenofobiji).

V praksi pa ni tako pozitivnih rezultatov, zato je potrebno biti previden, na katerem področju ustanavljamo agencijo. V novih članicah EU se pojavlja problem osiromašenosti ministrstev, ker najboljši kadri bežijo iz ministrstva v agencije. Agencije pa je tako skoraj nemogoče nadzirati, saj za nadzor na ministrstvu sploh ni dovolj ljudi.

Ureditve agencij ni mogoče kar avtomatično kopirati od drugih držav.

Dejansko stanje

- ločujemo države glede na preverjenost agencij v praksi:
 - v Veliki Britaniji jih imajo že od 80. let,
 - pri nas ne več kot 10 let.
- razlike med državami nastajajo tudi zaradi političnega sistema:
 - na Švedskem je odnos med agencijo in državo dober. Obstaja močna tradicija sodelovanja (brez predpisanih pravil), na primer posredovanje informacij ministrstvu, kar omogoča nadzor;
 - v Veliki Britaniji so mešane izkušnje – agencije ne pomenijo avtomatično izboljšanje poslovanja. Na določenih področjih obstaja napredek (npr. šolstvo), na določenih področjih pa agencije niso primerne (na močno politično obarvanih področjih: na primer odnos država-cerkev, področje človekovih pravic).
- večji problemi:
 - koordinacija regulacije – kar je prej počelo več ministrstev, je sedaj razpršeno med številne agencije. Agencije se ne zanimajo za delo drugih agencij (ne sodelujejo) ter odgovarjajo le za svoje področje.
 - na Danskem so razpršili regulacijo na področju šolstva, kasneje pa so agencije ponovno združili v eno ministrstvo;
 - v ZDA je Kongres ugotovil, da CIA in FBI nista dovolj sodelovali pred terorističnimi napadi. Temu je sledila reforma, v kateri so združili agencije v Ministrstvu za domovinsko varnost.
 - ločevanje strateškega in operativnega odločanja:
 - primer pobega iz zapora štirih jetnikov v Veliki Britaniji – minister je trdil, da gre za operativno napako, direktor pa, da se je minister vmešal v delo zapora in mu dajal splošna

navodila (odstavili pa so direktorja). Delitev strateškega in operativnega odločanja ni bila jasna.

- Gre za izjemen razcvet agencij; ideologija jih močno promovira.

Glede agencij se pojavljata dva problema:

- v bistvu niso neodvisne od politike – problematika slabega kadra;
- problem koordinacije med več agencijami (več agencij – večja razdrobljenost, agencija ni nič drugega kot del ministrstva, ki živi zase) in problem nadzora nad njimi (je zelo težak).

Smisel slovenskih agencij je v novi obliki prenosa pristojnosti iz države na paradržavne oblike. So strokovni izvajalci določenih področij, direktorji agencij niso odgovorni ministru. Agencija ima velike pristojnosti (lahko izdajajo tudi določene predpise), a kljub temu nek nadzor je:

- ministrstvo preverja, ali agencija deluje v skladu z zakonom;
- računsko sodišče.

V vsakem primeru je kontrola bolj posredna.

Evropska agencija je tipična oblika nedržavne uprave (za razliko od klasične uprave – v Sloveniji 58 upravnih enot). Agencija ni več sestavni del ministrstva, pač pa gre za avtonomno agencijo. Krovni zakon je Zakon o javnih agencijah (ZJA, junij 2002), kar pa ne pomeni, da do sprejetja tega zakona nismo imeli agencij. Do takrat so se agencije pač ustanovljale po področnih zakonih. Za agencije je pomembno **profitno načelo** (4/1.(1) ZJA) - za agencije, ki se ustanovljajo na posameznih področjih je značilno, da delujejo z dohodki, ki jih same ustvarjajo. Druge značilnosti so:

- ideja agencije je ločitev politike od stroke – obstaja politični vrh, ki daje načelne usmeritve (policy making), agencije pa to izvršujejo (executing). Če je ta delitev dobra, ima agencija možnost dobrega strokovno-tehničnega dela, ki prinaša finančno neodvisnost;
- agencije so pravne osebe javnega prava, ki imajo lastno pravno osebnost;
- značilna je finančna neodvisnost – glej 4. člen ZJA.

4. člen Zakona o javnih agencijah (Kriteriji za ustanovitev)

Javna agencija se ustanovi:

- če je s tem omogočeno učinkovitejše in smotrnejše opravljanje nalog iz prvega odstavka 2. člena tega zakona, kot bi bilo v primeru opravljanja nalog v upravnem organu, zlasti če se lahko opravljanje upravnih nalog v celoti ali pretežno financira z upravnimi taksami oziroma plačili uporabnikov, ali
- če glede na naravo oziroma vrsto nalog ni potreben ali ni primeren stalni neposredni politični nadzor nad opravljanjem nalog.

Javna agencija se lahko ustanovi le v primeru, ko z organizacijsko obliko organa v sestavi ministrstva ne bi bilo mogoče uresničiti cilja iz prve alineje prejšnjega odstavka.

15. člen Zakona o državni upravi (javne agencije in drugi nosilci javnih pooblastil)

(1) Javna agencija se lahko ustanovi za opravljanje upravnih nalog v skladu s posebnim zakonom, ki ureja javne agencije:

- če je s tem omogočeno učinkovitejše in smotrnejše opravljanje upravnih nalog, kot bi bilo v primeru opravljanja nalog v upravnem organu, zlasti če se lahko opravljanje upravnih nalog v celoti ali pretežno financira z upravnimi taksami oziroma plačili uporabnikov, ali
- če glede na naravo oziroma vrsto nalog ni potreben ali ni primeren stalni neposredni politični nadzor nad opravljanjem nalog.

Slabosti javnih agencij:

- opredelitev odgovornosti za napake in slabo delo – v Angliji je bila npr. agencija za zapore in ko je prišlo do velikega pobega, se je postavilo vprašanje, kdo je odgovoren; zapor je deloval kot javna agencija, in če je agencija neodvisna, potem ne moremo kriviti ministra; zato je prišlo do prekladanja odgovornosti med ministrom in direktorjem javne agencije;
- težava političnega kadra v agenciji – kako naj za upravljanje dobimo strokovne managerje, tj, kako preprečiti prihod političnih kadrov v agencijo.

Za EU velja, da je, številčno gledano, podlegla **trendu agencifikacije** (ustanavljanja agencij). Agencije se lahko ustanovljajo na podlagi zakonodajne odločitve Evropskega sveta. Načeloma je značilna tridelna struktura:

- **upravljavski svet**;
- **direktor**;
- **strokovni svet**.

Večina agencij ima tripartitno strukturo, a struktura zelo variira.

Veliko težav povzroča v EU odločitve, v katerem kraju bo imela agencija sedež. V EU imamo 13 agencij, ki se delijo na dve skupini:

- **informacijske agencije** – te zbirajo informacije in jih posredujejo državam članicam;
- **klasične regulatorne agencije** (to so eksekutivne agencije) – tiste, ki imajo pristojnost sprejemanja aktov; jih je zelo malo.

V Sloveniji nastajajo agencije v sestavi ministrstva, ki se samo imenujejo 'agencije', saj, za razliko od tiste 'prave' agencije, niso avtonomne. To je razlika med organom v sestavi in agencijo (izpitno vprašanje!).

Organ v sestavi ima določeno avtonomijo, kar zadeva strokovno delovanje. Tisto konkretno odločanje organa v sestavi ne sme biti v domeni ministrstva. Minister lahko da splošne usmeritve (policy making), konkretno odločanje pa je prepuščeno organom v sestavi.

14. člen Zakona o državni upravi (upravni organi)

Upravne naloge opravljajo ministrstva, organi v njihovi sestavi in upravne enote (v nadaljnjem besedilu: upravni organi).

Ministrstvo se ustanovi za opravljanje upravnih nalog na enem ali več upravnih področjih.

Organ v sestavi ministrstva se ustanovi za opravljanje specializiranih strokovnih nalog, izvršilnih in razvojnih upravnih nalog, nalog inšpekcijskega in drugega nadzora in nalog na področju javnih služb, če se s tem zagotovi večja učinkovitost in kakovost pri opravljanju nalog oziroma, če je zaradi narave nalog ali delovnega področja potrebno zagotoviti večjo stopnjo strokovne samostojnosti pri opravljanju nalog.

Upravna enota se ustanovi za opravljanje nalog državne uprave, ki jih je treba organizirati in izvajati teritorialno.

23. člen Zakona o državni upravi (razmerje med ministrstvom in organom v sestavi)

Organ v sestavi izvaja naloge v skladu z zakonom, drugimi predpisi, programom dela, ki ga sprejme minister na predlog predstojnika organa v sestavi, in finančnim načrtom, ki se sprejme v skladu z zakonom o javnih financah.

Minister daje organu v sestavi ministrstva usmeritve za delo organa v sestavi.

Minister daje organu v sestavi obvezna navodila za delo ter mu naloži, da v mejah svoje pristojnosti opravi določene naloge ali sprejme določene ukrepe ter mu o tem poroča.

2.2.4. UPRAVNE ENOTE

Upravne enote (UE) so dekoncentrirani upravni organi državne uprave (43. člen ZDU-1). Temeljna funkcija upravne enote je odločanje v upravnih stvareh (izdajanje upravnih določb na I. stopnji). Upravna enota izvaja vse naloge (44. člen ZDU-1), zato se vzpostavljajo specifična razmerja z ministrstvi. Vsa razmerja se odvijajo preko **načelnika** upravne enote (46. člen ZDU-1), kar je velika razlika od prejšnje ureditve (poleg načelnika so bili prej še vodje notranjih organizacijskih enot upravnih enot).

Organizacijo upravne enote določa načelnik (45. člen ZDU-1), ministrstvo pa daje glede tega navodila (tudi glede usposobljenosti delavcev, sistematizacije del in nalog). Vsi ostali v upravni enoti so javni uslužbenci.

RAZMERJE MINISTRSTVA DO UPRAVNE ENOTE (49. člen ZDU-1)

Ministrstvo:

- daje **usmeritve** – UE deluje na podlagi navodil posameznih ministrstev;
- daje **interne akte** (instrukcije, navodila) o tem, kako se npr. tolmači nek akt, kako je potrebno razumeti vsebino posamezne pravne norme, da se zagotovi enotno izvrševanje zakona na celotnem območju RS;
- izvaja **nadzor** nad opravljanjem nalog;
- **lahko** od upravne enote **prevzame izvršitev določene naloge**, če ta ne izvaja nalog, ali jih izvaja slabo, če pa bi bilo ogroženo zdravje, življenje ali premoženje ljudi, pa to **morā** storiti – 51. člen. Ta institut se imenuje **devolucija pristojnosti** (ko ministrstvo samo prevzame nalogo upravne enote – glej ZUP).

43. člen (upravne enote ter druge oblike teritorialne organiziranosti)

Za opravljanje upravnih nalog, ki jih je zaradi njihove narave potrebno organizirati teritorialno, delujejo upravne enote.

Območja upravnih enot določi vlada z uredbo. Območja upravnih enot se določijo tako, da je zagotovljeno racionalno in učinkovito opravljanje upravnih nalog. Območje upravne enote praviloma obsega območje ene ali več lokalnih skupnosti.

Če zakon tako določa, se opravljanje upravnih nalog, ki jih je zaradi njihove narave potrebno organizirati teritorialno, zagotavlja v območnih enotah, izpostavah oziroma drugače imenovanih dislociranih enotah ministrstev oziroma organov v njihovi sestavi.

44. člen (pristojnosti upravnih enot)

Upravne enote odločajo na prvi stopnji v upravnih stvareh iz državne pristojnosti, če z zakonom za posamezne upravne stvari ni določeno drugače.

Upravne enote opravljajo tudi druge upravne naloge iz državne pristojnosti, določene z zakoni, ki urejajo posamezna področja.

45. člen (notranja organizacija upravne enote)

Notranjo organizacijo upravne enote določi načelnica oziroma načelnik (v nadaljnjem besedilu: načelnik) upravne enote s soglasjem vlade.

49. člen (razmerja med resornimi ministrstvi in upravnimi enotami)

Ministrstva, vsako na svojem delovnem področju,

- dajejo upravnim enotam usmeritve, strokovne napotke in drugo strokovno pomoč za izvrševanje nalog iz svoje pristojnosti,
- dajejo upravnim enotam obvezna navodila za izvrševanje nalog s svojih upravnih področij,
- spremljajo organizacijo dela v upravnih enotah oziroma v ustrezni notranji organizacijski enoti, usposobljenost uslužbencev za opravljanje nalog in učinkovitost dela pri reševanju upravnih stvari,
- nadzorujejo izvrševanje upravnih nalog v upravnih enotah,
- lahko naložijo upravnim enotam, da v mejah svojih pristojnosti opravi določene naloge ali sprejme določene ukrepe ter o tem poroča.

Načelnik upravne enote mora ravnati v skladu z usmeritvami, strokovnimi napotki in obveznimi navodili ministrstva, pristojnega za ustrezno delovno področje.

51. člen (nadzor ministrstev)

Če ministrstvo, pristojno za določeno upravno področje, ugotovi, da upravna enota ne izvršuje nalog iz pristojnosti ministrstva oziroma jih ne izvršuje pravilno ali pravočasno, mora na to opozoriti načelnika upravne enote in mu naložiti, da zagotovi izvrševanje teh nalog oziroma da odpravi ugotovljene nepravilnosti v roku, ki mu ga določi.

Če načelnik upravne enote ne ravna v skladu z opozorilom ministrstva, lahko ministrstvo neposredno opravi posamezno nalogo iz pristojnosti upravne enote. Ministrstvo mora neposredno opraviti posamezno nalogo iz pristojnosti upravne enote, če bi zaradi tega utegnile nastati škodljive posledice za življenje ali zdravje ljudi, za naravno oziroma življenjsko okolje ali premoženje.

Posebno pristojnost pa ima **ministrstvo pristojno za upravo** do upravnih enot. Gre za dva vidika razmerja med upravno enoto in Ministrstvom za upravo:

- **resorni vpliv** – podrejeno ministrstvu za javno upravo kot ministrstvu na svojem področju; vpliv na podlagi pristojnosti;
- **splošni vpliv** (vpliv organizacije upravnih enot) – 53. člen ZDU-1; ministrstvo, pristojno za upravo, pokriva tudi organizacijo in financiranje upravnih enot.

53. člen (razmerja med ministrstvom, pristojnim za upravo, in upravnimi enotami)

Ministrstvo, pristojno za upravo:

- nadzoruje organizacijo dela in učinkovitost upravne enote v celoti,
- spremlja usposobljenost delavcev na delovnih mestih, na katerih se ne opravljajo upravne naloge iz delovnih področij drugih ministrstev,
- daje upravnim enotam usmeritve in navodila za izboljšanje organizacije, učinkovitosti in kakovosti dela,
- predlaga vladi izdajo soglasja k notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v upravnih enotah,
- usklajuje reševanje kadrovske, finančne, prostorske, materialne in drugih podobnih vprašanj v zvezi z delom upravnih enot.

Načelnik upravne enote za svoje delo in delo upravne enote odgovarja ministru, pristojnemu za upravo. Minister, pristojen za upravo, kot predstojnik načelnika upravne enote s splošnim aktom uredi način uresničevanja pravic in obveznosti iz delovnega razmerja načelnikov upravnih enot.

Usmeritve in obvezna navodila ministrstev iz 49. člena tega zakona so za upravne enote zavezujoča, če z njimi z vidika organizacijskih, kadrovske, finančne in drugih posledic za poslovanje upravne enote pisno soglašata minister, pristojen za upravo. V primeru spora odloči vlada.

Če ima podzakonski predpis, ki ga izda pristojni minister, kadrovske, finančne ali druge posledice za poslovanje upravne enote, mora pred njegovo izdajo pristojni minister pridobiti pisno mnenje ministrstva, pristojnega za upravo. V primeru spora odloči vlada.

54. člen (spor o pristojnosti med upravnimi enotami)

V sporih o pristojnosti med upravnimi enotami odloča ministrstvo, pristojno za upravo.

73. člen (nadzor ministrstva, pristojnega za upravo)

Ministrstvo, pristojno za upravo, opravlja v upravnih organih in pri nosilcih javnih pooblastil nadzorstvo nad izvajanjem predpisov o upravnem poslovanju ter v upravah samoupravnih lokalnih skupnosti nadzorstvo nad izvajanjem predpisov o upravnem poslovanju v obsegu, v katerem ti predpisi zavezujejo samoupravne lokalne skupnosti.

Nadzorstvo opravljajo upravni inšpektorji. Za nadzorstvo se ne uporabljajo določbe zakona, ki ureja inšpekcijski nadzor.

Pooblastilo za opravljanje inšpekcijskega nadzorstva izkazujejo upravni inšpektorji s službeno izkaznico. Obrazec službene izkaznice predpiše minister, pristojen za javno upravo.

Upravni inšpektor ima pravico do vstopa v prostore upravnega organa oziroma nosilca javnega pooblastila ter pravico do vpogleda v dokumentacijo, ki se nanaša na upravne postopke in upravno poslovanje, vključno s tajnimi podatki, osebnimi podatki, poslovnimi skrivnostmi, davčnimi tajnostmi in drugimi varovanimi podatki.

Upravni organ mora zagotoviti upravnemu inšpektorju pogoje za delo in vse potrebne informacije.

Upravni inšpektor o nadzoru sestavi zapisnik, ki se vroči predstojniku upravnega organa oziroma nosilca javnega pooblastila, pristojnemu ministru in ministru, pristojnemu za upravo. V zapisniku lahko upravni inšpektor predlaga ustrezne ukrepe za odpravo ugotovljenih pomanjkljivosti. Na zapisnik ima predstojnik upravnega organa oziroma nosilca javnega pooblastila pravico ugovora v osmih dneh od dneva vročitve zapisnika. O ugovoru na zapisnik odloča minister, pristojen za upravo, ki lahko tudi predlaga predstojniku organa oziroma nosilca javnega pooblastila, pristojnemu ministru oziroma vladi ustrezne ukrepe za odpravo ugotovljenih pomanjkljivosti.

2.2.5. NOSILCI JAVNIH POOBLASTIL

Del državne uprave so tudi nosilci javnih pooblastil.

Zakon posebej obravnava javno agencijo in druge nosilce javnih pooblastil (15. člen ZDU-1).

V tem primeru gre za javne agencije, ki se ustanovljajo drugače kot druge osebe javnega prava, tj. ustanovljajo se težje. Ne zadostuje samo sistemski zakon, ampak je potreben še poseben zakon, ki je podlaga za ustanovitev javne agencije. Predvsem regulatorna agencija je namenjena izvajanju javnih pooblastil. Javna agencija mora imeti za vse posebno pooblastilo v zakonu (neposredno na podlagi zakona).

Za popolnoma enako razmerje gre, ne glede na to, ali odloča v upravni stvari državni organ ali pa nosilec javnega pooblastila (npr. oseba zasebnega prava) (15/IV. ZDU-1). Zakon določa tudi način pridobitve pooblastila: kadar je več kandidatov, se javno pooblastilo podeli na javnem natečaju (15/III. ZDU-1).

15. člen (javne agencije in drugi nosilci javnih pooblastil)

Javna agencija se lahko ustanovi za opravljanje upravnih nalog v skladu s posebnim zakonom, ki ureja javne agencije:

- če je s tem omogočeno učinkovitejše in smotrnejše opravljanje upravnih nalog, kot bi bilo v primeru opravljanja nalog v upravnem organu, zlasti če se lahko opravljanje upravnih nalog v celoti ali pretežno financira z upravnimi taksami oziroma plačili uporabnikov, ali

- če glede na naravo oziroma vrsto nalog ni potreben ali ni primeren stalni neposredni politični nadzor nad opravljanjem nalog.

Z zakonom ali na podlagi zakona lahko v primerih iz prvega odstavka tega člena javno pooblastilo za opravljanje upravnih nalog pridobijo tudi druge osebe javnega prava, posamezniki in pravne osebe zasebnega prava.

Če zakon dopušča, da za pridobitev javnega pooblastila kandidira več fizičnih oziroma pravnih oseb, se izbira opravi na javnem natečaju.

Pri izvajanju javnih pooblastil imajo nosilci javnih pooblastil pravice in dolžnosti uprave, ki jih določa zakon ali drug predpis.

Nosilec javnih pooblastil odloča v upravnih zadevah, lahko pa izvaja tudi materialna dejanja. Razmerje med državno upravo in nosilci javnih pooblastil:

- državna uprava nadzoruje izvajanje javnih pooblastil (72/I.) – pride lahko do odvzema pooblastil;
- državna uprava nadzoruje tudi izdajo abstraktnih predpisov – gre za nadzor družbene regulacije;

- nosilec javnega pooblastila mora, preden izda abstraktni akt, o tem obvestiti pristojno ministrstvo; če le-to meni, da predpis ni v skladu z ustavo/zakoni, preko vlade intervenira (da navodilo, kako rešiti neskladnost); vlada lahko zadrži objavo akta; nosilec se lahko ukloni, ali pa ne; če še vedno vztraja pri svojem predpisu, se le-ta objavi, vlada pa lahko da v 15 dneh predlog na Ustavno sodišče za postopek presoje ustavnosti in zakonitosti – 72/III.; vse to se objavi – 72/IV.;
- državna uprava v razmerju do nosilca nastopa kot drugostopenjski organ, vendar lahko zakon določa tudi drugače;
- izdajanje upravnih odločb na I. stopnji – **devolucija pristojnosti** (če ne ali slabo izvaja naloge), sankcija pa je lahko tudi odvzem pooblastila.

72. člen (nadzor nad nosilci javnih pooblastil)

Ministrstvo opravlja nadzor nad zakonitostjo splošnih in posamičnih pravnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil.

Splošni akti, izdani za izvrševanje javnih pooblastil, morajo biti objavljeni v Uradnem listu Republike Slovenije. Nosilec javnega pooblastila je dolžan posredovati splošni akt iz prejšnjega odstavka za objavo pristojnemu ministrstvu.

Vlada na predlog pristojnega ministrstva zadrži objavo splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil, če meni, da je v nasprotju z ustavo ali zakonom, in predlaga nosilcu javnega pooblastila, da o njem ponovno odloči; pri tem mora vlada navesti razloge za zadržanje. Če nosilec javnega pooblastila vztraja pri svoji odločitvi, se splošni akt objavi, vlada pa lahko zadrži njegovo izvrševanje, če najkasneje v 15 dneh po objavi splošnega akta vloži pri ustavnem sodišču zahtevo za oceno njegove skladnosti z ustavo in zakonom. Sklep vlade, s katerim zadrži izvrševanje splošnega akta v skladu s prejšnjim odstavkom, se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

Določbe tega člena se ne uporabljajo za javne agencije. Za nadzor nad javnimi agencijami se uporabljajo določbe splošnega zakona, ki ureja javne agencije, in zakonov, ki urejajo posamezne javne agencije.

3. LOKALNA UPRAVA

V zvezi z odnosom med lokalno samoupravo in državno upravo ločimo dve vrsti razmerij:

- razmerje pri izvajanju **originarnih (izvirnih) nalog** lokalnih skupnosti - 64/I. ZDU-1:
 - lokalna skupnost vendarle ne more biti država v državi;
 - obstaja le ena stična točka, tj. nadzor nad ustavnostjo in zakonitostjo splošnih in posamičnih aktov (npr. odloka): če država (ministrstvo oz. UE) ugotovi, da lokalna skupnost nekaj nezakonito dela (izda neskladen akt), jo opozori in ji predlaga rešitve in rok za uskladitev akta (pazi, ni enako kot pri nosilcih javnih pooblastil!). Župan lahko takšen akt tudi zadrži;
 - če ne uskladi v roku, mora ministrstvo predlagati vladi, da zahteva začetek postopka za oceno skladnosti predpisa z ustavo oz. zakonom (vlada je predlagatelj, ne pobudnik);
 - vendar pa samo ministrstvo ne more neposredno poseči v lokalno samoupravo, saj gre za izvirne pristojnosti;
- razmerje glede **prenesenih pristojnosti** – lokalne skupnosti so v tem primeru 'dvoživke' (pred letom 1991 je bil majhen del upravnega sistema direktno državen). Organi lokalne skupnosti izvajajo, v soglasju z občinami (težko je pridobiti v vseh občinah enako, zato praktično vse izvaja država), naloge v imenu in za račun države (gre za sicer originarne pristojnosti državne uprave). Država mora zagotoviti sredstva:
 - lokalna samouprava lahko opravlja naloge za državo – govorimo o **dekoncentraciji**;
 - zakon ureja razmerje med državno upravo in lokalno samoupravo pri prenesenih pristojnostih enako kot ureja razmerje med ministrstvom in upravno enoto (66.- 69.). Ministrstvo pa lahko nudi strokovno pomoč tudi pri izvajanju originarne pristojnosti.

Pomembna pa je ena nova naloga: strokovna pomoč državne uprave lokalni skupnosti, tako na področju prenesenih kot izvirnih pristojnosti (torej tudi pri originarni!) – 69. člen ZDU-1.

Tudi pri lokalni skupnosti lahko pride do **devolucije pristojnosti** (71. člen ZDU-1).

Načelnika upravne enote imenuje vlada, občinski svet pa poda mnenje.

Pokrajine bi lahko dobile nekaj pristojnosti od občin in nekaj od države, ter izvajanje državnih nalog, ki jih sedaj izvajajo upravne enote.

64. člen (nadzor ministrstev nad zakonitostjo aktov iz pristojnosti lokalnih skupnosti)

Ministrstva, vsako na svojem področju, pri opravljanju nadzorstva nad zakonitostjo dela organov lokalnih skupnosti nadzorujejo zakonitost splošnih in posamičnih aktov, ki jih izdajajo organi lokalnih skupnosti v zadevah iz pristojnosti lokalnih skupnosti.

Pristojno ministrstvo mora opozoriti organ lokalne skupnosti, ki je izdal akt, za katerega meni, da ni v skladu z ustavo in zakonom, mu predlagati ustrezne rešitve in določi rok, v katerem mora organ lokalne skupnosti sporen akt uskladiti.

Če organ lokalne skupnosti v roku iz prejšnjega odstavka ne uskladi svojega predpisa z ustavo ali zakonom, mora ministrstvo predlagati vladi, da zahteva začetek postopka pred ustavnim sodiščem za oceno skladnosti predpisa lokalne skupnosti z ustavo oziroma zakonom.

65. člen (opozorila ministrstva nadzornemu organu lokalne skupnosti)

Pristojno ministrstvo mora opozoriti organ lokalne skupnosti, ki nadzoruje delo uprave lokalne skupnosti, če ugotovi, da uprava lokalne skupnosti ne ravna v skladu z zakonom in drugim zakonitim predpisom, in mora predlagati ustrezne ukrepe.

66. člen (nadzor ministrstev nad zakonitostjo pri prenesenih nalogah iz državne pristojnosti)

Ministrstva, vsako na svojem področju, opravljajo nadzorstvo nad zakonitostjo posamičnih upravnih aktov organov lokalnih skupnosti, kadar ti odločajo v upravnih stvareh iz prenesene državne pristojnosti. O pritožbi zoper posamične akte, ki jih v zadevah iz prenesene državne pristojnosti na prvi stopnji izdajajo organi lokalnih skupnosti, odloča ministrstvo, pristojno za ustrezno področje.

67. člen (nadzor ministrstev nad primernostjo in strokovnostjo pri prenesenih nalogah iz državne pristojnosti)

V zadevah, ki jih na organe lokalnih skupnosti prenese država, opravljajo pristojna ministrstva tudi nadzorstvo nad primernostjo in strokovnostjo njihovega dela.

Pri izvajanju nadzorstva iz prejšnjega odstavka lahko pristojno ministrstvo da obvezno navodilo za organizacijo služb in sistemizacijo delovnih mest za opravljanje teh nalog ter daje obvezna navodila za opravljanje nalog iz državne pristojnosti.

Pristojno ministrstvo si zagotavlja pregled nad delom organov lokalnih skupnosti pri izvrševanju nalog iz državne pristojnosti; v ta namen zahteva od organov lokalnih skupnosti poročila, obvestila, mnenja in podatke ter njihovo obvezno sodelovanje.

68. člen (opozorila upravne enote)

Upravna enota mora opozoriti pristojno ministrstvo, če ugotovi, da organi lokalnih skupnosti pri opravljanju nalog iz pristojnosti lokalnih skupnosti ravnavo nezakonito. Upravna enota mora prav tako opozoriti pristojno ministrstvo, če ugotovi, da organi lokalnih skupnosti pri nalogah iz državne pristojnosti, ki so prenesene na lokalne skupnosti, ravnavo neprimerno in nestrokovno.

69. člen (strokovna pomoč)

Ministrstva dajejo organom lokalnih skupnosti strokovno pomoč s svojega delovnega področja pri prenesenih nalogah iz državne pristojnosti in pri nalogah iz pristojnosti lokalnih skupnosti.

70. člen (ukrepi za odpravo nepravilnosti pri izvrševanju nalog iz državne pristojnosti)

Če ministrstvo ugotovi, da organ lokalne skupnosti ne izvršuje nalog iz državne pristojnosti, mora opozoriti organ lokalne skupnosti in mu z odločbo naložiti, da zagotovi izvrševanje teh nalog v roku, ki ga določi.

Če organ lokalne skupnosti nalog iz državne pristojnosti ne izvršuje pravilno in pravočasno, ga mora ministrstvo opozoriti na ugotovljene nepravilnosti ter mu določiti način in rok za njihovo odpravo.

V primerih iz prvega in drugega odstavka tega člena lahko ministrstvo predlaga pristojnemu organu lokalne skupnosti tudi ukrepe zoper odgovorno uradno osebo.

71. člen (prevzem pristojnosti za prenesene naloge iz državne pristojnosti)

Če organ lokalne skupnosti ne ravna v skladu z opozorilom ministrstva, lahko ministrstvo na stroške lokalne skupnosti neposredno opravi posamezno nalogo iz državne pristojnosti, ki bi jo moral opraviti organ lokalne skupnosti.

Ministrstvo mora neposredno opraviti posamezno nalogo iz pristojnosti organa lokalne skupnosti, če bi zaradi opustitve naloge utegnile nastati škodljive posledice za življenje ali zdravje ljudi, za naravno oziroma življenjsko okolje ali premoženje.

Če organ lokalne skupnosti kljub večkratnim opozorilom ne opravlja nalog iz državne pristojnosti, ki jih je na lokalno skupnost prenesla država, ali če jih ne izvršuje pravilno in pravočasno, lahko ministrstvo predlaga vladi, da začne postopek za odvzem prenesenih nalog.

4. SREDSTVA DRŽAVNE UPRAVE

-glej skripta za upravno pravo-

IV. LOKALNA SAMOUPRAVA

1. TEMELJI LOKALNE SAMOUPRAVE

Lokalna samouprava je 2. stebel javne uprave poleg državne uprave.

Ideja lokalne samouprave je povezana z idejo neposredne demokracije, ki je lažje izvedljiva v lokalnih skupnostih, ki so manjše.

Lokalni skupnosti je zagotovljena precej močna avtonomija (9. člen URS). Če je avtonomija zares močna, potem država nima posega v odločanje lokalne skupnosti (vsebinsko), kljub temu da je lahko odločanje o istih stvareh različno. To pa povzroča različen položaj državljanov glede na lokalno skupnost, v kateri živi, saj lahko občine odločajo o isti stvari različno. Vendar šteje to za legitimno zaradi avtonomije lokalne skupnosti, kljub temu da je ogroženo načelo enakosti.

Temeljne funkcije upravnih organov so:

- **regulatorna** – predvsem državni organi;
- **pospeševalna** – predvsem lokalna samouprava;
- **servisna** – predvsem lokalna samouprava.

Državna uprava izvaja predvsem regulatorno funkcijo, lokalna samouprava pa predvsem pospeševalno in servisno.

Naloge lokalne samouprave ločimo na:

- **avtonomne** – naloge izvirne pristojnosti. Občina je pri izvajanju samostojna, do okvirov, ki jih postavlja zakon;
- **prenesene naloge** – prenesene naloge. Zakon to sicer omogoča, a država le redko prenese naloge na lokalno skupnost. Avtonomije lokalne skupnosti ni, občina je namreč le 'izvajalec' za državo.

Decentralizacija – država s predpisom določa neko nalogo kot avtonomno občinsko nalogo.

Dekoncentracija – država le prenese nalogo na občino.

Pri **decentralizaciji** decentraliziramo tri funkcije:

- **odločanje** – upravljanje je odločanje o družbenih zadevah;
- **izvrševanje**;
- **kontrola izvrševanja odločitev**.

Te funkcije prenašamo z države na enote lokalne samouprave.

Pri decentralizaciji ne gre za prenašanje zgolj izvrševanja, ampak odločanja in izvrševanja.

Interesi se razlikujejo glede na velikost teritorija in značilnosti ljudi na teritoriju. Interesi na ravni države se razlikujejo od interesov na ravni občin (ta vprašanja se nanašajo na bolj konkretne stvari – vprašanja našega bivanja: promet, šolstvo ipd.).

Na istem področju se lahko oblikujejo različni interesi na različnih ravneh – npr. na področju šolstva.

Ob upoštevanju interesov se prenašajo tudi pooblastila.

Interesi se uresničujejo z neko dejavnostjo, da pridemo do neke dejavnosti pa potrebujemo upravljanje.

Vsak teritorialni upravni sistem, ki mu rečemo sistem lokalne samouprave, temelji na družbenem sistemu (pojavi) lokalne skupnosti.

Elementi lokalne skupnosti so:

- prostor, skupen teritorij – ni enak državnemu teritoriju;
- ljudje, ki bivajo na tem teritoriju;
- potrebe, ki izvirajo iz našega skupnega bivanja – npr. potrebe po komunalnih storitvah;
- zadovoljevanje teh potreb na organiziran način – lokalne javne službe (voda, plin..);
- zavest skupne pripadnosti – subjektivni element.

Lokalna samouprava nastane, ko **lokalna skupnost dobi pooblastilo za odločanje v lastnih zadevah**. To pooblastilo da država, ki je edini suvereni oblastni organ (odloča iz lastne moči!). Lokalna samouprava torej ni družbeni, pač pa normativni pojav.

Neodvisnost je nastajala vedno v boju med centralno oblastjo in lokalno skupnostjo. V razvitem svetu je lokalna samouprava eden temeljnih pogojev. Upravna logika sili k decentralizaciji.

Decentralizacija pomeni z vidika upravljanja krajše in bolj transparentne procese:

- o nižje kot greš, manjši je upravni proces;
- o krajše so informacijske poti;
- o lažje izvajamo neposredne oblike odločanja (referendum, ljudska iniciativa).

2. UREDITEV LOKALNE SAMOUPRAVE V SLOVENIJI

2.1. VPRAŠANJE POKRAJIN

Pri nas je lokalna uprava enostopenjska.

Ustava predvideva pokrajine kot 2. stopnjo lokalne samouprave, za to možnost pa so se lahko občine pred ustavno spremembo odločile prostovoljno. S spremembo Ustave se je moč občin močno zmanjšala, saj se je prostovoljna ustanovitev pokrajin nadomestila z dolžnostjo države, da se pred ustanovitvijo pokrajin zgolj posvetuje z občinami. Vendar pa ni jasno, kakšne obveznosti bo to prineslo državi.

147. člen URS (pokrajine)

"Pokrajina je samoupravna lokalna skupnost, ki opravlja lokalne zadeve širšega pomena in z zakonom določene zadeve regionalnega pomena.

Pokrajine se ustanovijo z zakonom, s katerim se določi tudi njihovo območje, sedež in ime. Zakon sprejme državni zbor z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev. V postopku za sprejem zakona mora biti zagotovljeno sodelovanje občin.

Država z zakonom prenese na pokrajine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, mora pa jim za to zagotoviti potrebna sredstva."

Vprašanje je, **zakaj sploh potrebujemo pokrajine**. Večina držav jih sicer ima, a so tudi veliko večje od Slovenije in imajo do 3. stopenjsko lokalno samoupravo.

Poznamo:

- **dvotirno upravljanje** – lokalna samouprava je povsem samostojna pri urejanju svojih pristojnosti;
- **enotirno upravljanje** – država prenese obveznosti na občino in jih ta izvaja za državo.

Pri nas je ideja, da bi princip enotirnega upravljanja uvedli s pokrajinami, torej da bi država na pokrajine prenesla nekaj svojih nalog. Vendar se tu postavlja vprašanje, ali potem še potrebujemo upravne enote. Glede tega je ideja, da bi upravne enote v prihodnosti odpravili.

Tako bomo imeli dvotirni sistem, ki pa se bo s pokrajinami povezoval z enotirnim sistemom. Občine bodo samostojne, pokrajine pa ne. Pokrajine bode neke vrste 'dvoživke' – imele bodo avtonomne in prenesene naloge.

Vprašanje pa je tudi, **ali je za Slovenijo racionalno ustanavljati pokrajine**.

- **argumenti proti pokrajinam** – ogromni stroški;
- **argumenti za pokrajine** – lažje črpanje sredstev iz kohezijskih in regionalnih skladov EU. Slovenija je sedaj namreč zaradi svoje majhnosti v celoti tretirana za razvito državo, saj presega 75% povprečja BDP evropskih držav. Slovenija ne dobi pomoči od EU, zato se želi razdeliti na pokrajine in za manj razvite dele črpati pomoč iz evropskih skladov.

Vendar je to lahko šibek argument za ustanavljanje pokrajin, saj se da isti učinek doseči tudi na drugačen način:

- o statistične regije – gre za povezovanje občin le statistično, brez kakršnekoli oblastne funkcije. Kljub slednjemu pa mora imeti neke vzvode odločanja kam z denarjem.
- o razvojne regije – imajo sredstva, ki se uporabljajo za razvoj (ni celotnega aparata);
- o oblastne regije – druga enota lokalne samouprave.

Obstaja pa nek splošen konsenz o tem, da med državo in majhnimi občinami nekaj manjka – ni vzvoda odločanja med državo in majhnimi, razdrobljenimi lokalnimi skupnostmi (močna centralizacija!). Zato namreč obstaja konsenz, da potrebujemo neko vmesno oblast.

- argument v prid oblastni pokrajini – ima svoje organe, svet, ki lahko odloča, ljudje pa imajo lažji dostop do sodelovanja pri odločanju;
- argument proti oblastni pokrajini – visoki stroški, podvajanje organov.

Problem je tudi financiranje. Idelano je, če se skupnost financira sama. Problem slovenskega občinskega sistema pa je, da je ugoden za ustanavljanje vedno novih in novih občin, saj jih pretežno financira država iz proračuna. Sistem vzpodbuja nastanek majhnih občin, saj so upravičene do državnih doklad, če ne morejo zagotavljati lastnega financiranja. Poleg tega pa je tudi sistem države naravnano k financiranju manj razvitih.

Podoben sistem se predvideva tudi za pokrajine, kar je slabo! Pokrajinam bi morali pustiti finančno avtonomijo, a hkrati do določene mere skrbeti za enakost regij in za njihovo medsebojno tekmovanje.

Vrsta nalog pokrajin:

Ni neke jasne ideje, kaj bodo pokrajine sploh počele. Sodelovati bi morale predvsem občine, vendar se pri nas pokrajine ustanavljajo od zgoraj navzdol in tako je težko ugotoviti, kaj manjka.

Portugalski in irski je uspel preboj brez oblastnih pokrajin. Kljub temu to predstavlja nekaj problemov; ni na primer komunikacije z lokalno skupnostjo, problemi so glede nalog in financiranja, a hkrati pri nas analiz glede tega ni in se le veliko ugiba.

Če bi ob ustanovitvi pokrajin odpravili upravne enote, bi se stroški znižali, organi se ne bi podvajali in celotna organizacija bi se racionalizirala.

Glede števila pokrajin pa so analize pokazale, da če presežemo število 4 pokrajin, ustanavljanje ni več racionalno.

2.2. SISTEM LOKALNE SAMOUPRAVE

V Sloveniji smo pri oblikovanju teritorialnega upravnega sistema upoštevali komunalni sistem Jugoslavije. Stara občina je bila odslikava celotnega državnega teritorialnega sistema, ki je temeljil na skupščinskem sistemu:

- skupščine – na vseh ravneh;
- skupščini podrejen izvršni organ (izvršni organ skupščine).

Npr. občina je imela občinsko skupščino, ki je imela svoj izvršni svet kot lasten izvršilni organ. Vse je izvajala občina, razen tistega, za kar je bilo z zakoni določeno, da izvaja kdo drug. Šlo je torej za popoln enotirni sistem.

Po osamosvojitvi smo sprejeli načelo lokalne samouprave (9. člen URS: "V Sloveniji je zagotovljena lokalna samouprava."), vendar se do konca leta 1994 oz. začetka leta 1995 ni nič spremenilo (še vedno smo imeli enotirno upravo, tj. občino, ki je izvajala vse 'prenesene' naloge). Imeli smo približno 60 občin, v občini pa so bile združene vse teritorialne funkcije uprave (do leta 1995 je vse potekalo enotirno).

Na začetku leta 1995 pa smo le začeli uveljavljati lokalno samoupravo:

- Zakon o upravi – šlo je za funkcionalni premik: naloge, ki so jih do tedaj opravljale občine, je prenesel na državno upravo – državnih oblastnih funkcij ne izvajajo več občine, ampak državna uprava, tj. ustanovi upravne enote (na enakem teritoriju, katerega so dotlej imele občine), ki so prevzele del funkcij dotedanjih občin, le-te pa se začnejo drobit; vse oblastne naloge preidejo na upravne enote (odločanje v upravnih stvareh), del pa tudi na posamezne izpostave ministrstev;
- Zakon o lokalni samoupravi (ZLS) – določil je originarne pristojnosti občin ter postopek nastajanja občin; občine imajo danes originarne naloge (UPOŠTEVAN UPB-1!!!)

Stara občina je temeljila na enotnosti funkcij, nova občina pa na konceptu delitve funkcij.

Stara občina je temeljila na enotnosti funkcij, nova občina pa na konceptu delitve funkcij:

- v upravnih zadevah (državnih) odloča na I. stopnji upravna enota;

- občine v svojih zadevah odločajo tako na I. stopnji kot na II. stopnji, ker gre za originalne zadeve občin:
 - I. stopnja: občinska uprava;
 - II. stopnja: župan.

Prišel se je velik pritisk na drobitev občin (princip drobljenja občin – minimalno 500 prebivalcev + možne izjeme), zato imamo danes preveč občin in neuravnoteženo stanje.

Danes imamo 58 upravnih enot (na teritorijih bivših občin). Nove občine so se začele oblikovati popolnoma na novo. Danes jih imamo skoraj 200, ki so zelo neuravnotežene.

Pretirana decentralizacija ni napredek v demokraciji, ampak si lahko preide v nasprotje sama s seboj.

V končni fazi je pač prevladala politična volja (lokalna samouprava je pomemben del oblasti v državi – kalkulacija zaradi glasov).

Sistem lokalne samouprave je eno izmed temeljnih načel nove ustavne ureditve (9. člen URS). To se je institucionaliziralo v obliki občin. Današnja ureditev v Sloveniji je torej:

- oblikovali smo normativno možnost, da lahko nova občina izvaja tudi naloge države – po sporazumu z državo, pri čemer mora država zagotoviti sredstva za izvajanje – 2/III. ZLS (do tega danes še ni prišlo);
- imamo torej izraziti **dvotirni sistem**.

Potrebno je ločiti izvirne naloge in naloge, ki jih za državo izvajajo lokalne skupnosti.

Enaka razmerja, kot so med ministrstvi in upravnimi enotami, so tudi med ministrstvi in celotnim sistemom lokalne samouprave: občina izdaja odloke kot abstraktne akte – če izda nezakonit odlok, ga vlada ne more odpraviti ali zadržati, lahko pa upravna enota to sporoči ministrstvu, ministrstvo pa vladi – vlada sproži postopek za presojo ustavnosti in zakonitosti odloka – torej lahko tak odlok odpravi samo Ustavno sodišče (64. člen ZDU-1).

2. člen URS

Občine so temeljne samoupravne lokalne skupnosti.

Občina v okviru ustave in zakonov samostojno ureja in opravlja svoje zadeve in izvršuje naloge, ki so nanjo prenesene z zakoni.

Po predhodnem soglasju občine lahko država z zakonom prenese na občino opravljanje posameznih nalog iz svoje pristojnosti, če za to zagotovi tudi sredstva.

Funkcije dajo lokalni samoupravi vsebino (zapiski 2003/2004):

- URS – ustavne funkcije, ustavne pristojnosti: omogoča pogoje za gospodarski razvoj občin. Tipičen primer je primestna občina Logatec: industrijska cona);
- Zakon o lokalni samoupravi – več vrst nalog znotraj tega zakona:
 - upravljanje s premoženjem – omejuje Zakon o javnih financah;
 - načrtovanje prostora v skladu z zakonom – lokacijski načrt sprejme občina, na upravni enoti pa morajo delovati v skladu z lokacijskim načrtom (npr. pri izdaji gradbenega dovoljenja);
- prenesene naloge – v praksi jih v Sloveniji ni! Prenos na podlagi sporazuma z občino + zagotoviti je potrebno sredstva s strani države. v Sloveniji imamo enoten tip občin, s prenosom pa bi lahko prenesli različno število nalog (to pa ni v skladu z enotnim tipom občine).

V tem trenutku imamo enostopenjsko lokalno samoupravo, ker realno še nismo ustanovili pokrajin, normativno pa imamo dvostopenjsko strukturo lokalnega samoupravnega sistema:

- **občina** je temelj – I. stopnja lokalne samouprave, ki je ustanovljena z zakonom;
- **pokrajine** – II. stopnja lokalne samouprave .

V tem trenutku imamo enostopenjsko lokalno samoupravo, ker realno še nismo ustanovili pokrajin, normativno pa imamo dvostopenjsko. Razlogi proti realizaciji te delitvi:

- **upravno-organizacijski**, in
- **politični** – z oblikovanjem pokrajin se močno omeji moč, integriteto države (zato danes nimamo pokrajin, ker si jih nihče ne želi).

Primerjalno gledano je ta struktura zelo različna. Lahko imajo namesto samoupravnih regij **administrativne regije**. Države, ki so vzpostavile ta sistem, funkcionirajo zelo dobro (imajo enostopenjsko lokalno samoupravo, npr. Irska, Portugalska).

Pokrajine nastajajo na podlagi odločitve občin (3/I. Zakona o lokalni samoupravi (ZLS)). Realno gledano bi danes pokrajine že lahko nastale, vendar pa nimamo Zakona o pokrajinah, zato bi bila vsebina teh pokrajin

relativno prazna. Obstaja predlog, da bi bile pokrajine lahko določene z zakonom, s katerim bi bil določen tudi njihov teritorij.

Lahko imamo tudi drugačno strukturo, tj. lahko se občine **notranje strukturirajo**. Že same občine se strukturirajo na dve vrsti:

- **navadne občine**;
- **mestne občine** – 4. člen ZLS.

Status mesta določi ali ugotovi Državni zbor. Če teritorij pokriva najmanj 20.000 prebivalcev, lahko govorimo o mestni občini.

Obe vrsti občin se lahko notranje strukturirata (stare so bile strukturirane na krajevne skupnosti).

3. člen ZLS

Občine se samostojno odločajo o povezovanju v širše samoupravne lokalne skupnosti, tudi v pokrajine.

Pokrajine urejajo in opravljajo lokalne zadeve širšega pomena, ki presegajo zmogljivosti občin.

Po predhodnem soglasju oziroma sporazumu s pokrajino lahko država z zakonom prenese na pokrajino opravljanje posameznih nalog iz svoje pristojnosti, če za to zagotovi tudi sredstva.

4. člen ZLS

Mestna občina se ustanovi na območju mesta po postopku in ob pogojih, ki jih določa ta zakon.

Nova zakonodaja je ohranila trajno možnost **notranjega strukturiranja**:

- **statuti** – poimenovanja določijo statut občine;
- **statusne možnosti**;
- **upravljalne možnosti**.

Občinski svet je organ strateškega odločanja občine.

Zakon pa dopušča tudi različne možnosti povezav (poleg pokrajin):

- skupne strukture – struktura, kjer ena občina in njena uprava, ter druga občina in njena uprava oblikujeta **skupen organ** (6/I. ZLS): ti urejajo vsa razmerja med občinami; zlasti, kjer so majhne občine; gre za strukturo, ki je vezana na občine!;
- možne so tudi večnamenske ali enonamenske **zveze (skupnosti) občin** (6/I. ZLS) – predvsem na področju javnih služb; potrebno ločiti od ustanavljanja skupnih organov (zgoraj); izvajanje določenih pravic na področju javnih služb, gre za nek mali upravni sistem (**interesno združenje upravnih sistemov**) za zagotavljanje izvajanja določene javne službe (nima npr. vsaka občina svojega vodnega zajetja);
- **združenja občin** – 6/II. – nimajo namena izvajati funkcij lokalne samouprave, ampak zastopanje, predstavljanje občin kot skupnosti.

Lokalna samouprava je nastala iz boja med absolutističnim vladarjem in posameznimi mesti. Podoben 'nagib' je še danes, zato prihaja do zvez občin.

6. člen

Samoupravne lokalne skupnosti med seboj prostovoljno sodelujejo zaradi skupnega urejanja in opravljanja lokalnih zadev javnega pomena. V ta namen ustanovljajo zveze, lahko združujejo sredstva in v skladu z zakonom ustanovljajo skupne organe ter organe skupne občinske uprave, ustanovljajo in upravljajo sklade, javne zavode, javna podjetja in ustanove.

Samoupravne lokalne skupnosti se zaradi predstavljanja in uveljavljanja lokalne samouprave ter usklajevanja in skupnega zagotavljanja svojih interesov povezujejo v združenja.

Samoupravne lokalne skupnosti, njihove zveze in združenja lahko sodelujejo tudi z lokalnimi skupnostmi drugih držav in z mednarodnimi organizacijami lokalnih skupnosti.

2.3. NASTANEK OBČINE IN MESTNE OBČINE

Občine nastajajo po volji države (referendum je posvetovalni – **12. ZLS**) – ustanovi jih Državni zbor. Zakonodajalec določa pogoje za ustanovitev občine ki so vezani na:

- **različne infrastrukture** (13/II. ZLS),:
 - osemletno šolanje;
 - primarno zdravstvo (zdravstveni dom ali postaja);
 - oskrba z življenjskimi potrebščinami;

- komunalni sistemi;
- poštne storitve;
- finančne in bančne storitve;
- knjižnica;
- prostor za občinsko upravo;
- **Število prebivalcev** (13a. ZLS): občina se lahko ustanovi, če število prebivalcev presega 5000, zakon pa določa tudi, kdaj se lahko ustanovi z manj (če gre za združevanje več občin ali iz geografskih, obmejnih, narodnostnih, zgodovinskih ali gospodarskih razlogov – zaradi te možnosti je prišlo do zelo neuravnotežene strukture lokalne samouprave).

12. člen

Območje občine se lahko spremeni oziroma nova občina se lahko ustanovi z zakonom po opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev.

Z zakonom, s katerim se ustanovi nova občina se določi njeno območje, ime in sedež, število članov prvega občinskega sveta in druge zadeve, pomembne za konstituiranje občine.

13. člen

Občina mora biti sposobna zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev in izpolnjevati druge naloge v skladu z zakonom.

Šteje se, da je občina sposobna na svojem območju zadovoljevati potrebe in izpolnjevati naloge iz prejšnjega odstavka, če so zagotovljeni naslednji pogoji:

- popolna osnovna šola;
- primarno zdravstveno varstvo občanov (zdravstveni dom ali zdravstvena postaja);
- komunalna opremljenost (oskrba s pitno vodo, odvajanje in čiščenje odpadnih voda, oskrba z električno energijo);
- poštne storitve;
- knjižnica (splošna ali šolska);
- prostori za upravno dejavnost lokalnih skupnosti.

13.a člen

Občina ima najmanj 5000 prebivalcev.

Ob ustanovitvi ima lahko občina manj kot 5000 prebivalcev, če gre za ustanovitev nove občine z združitvijo dveh ali več občin.

Zaradi geografskih, obmejnih, narodnostnih, zgodovinskih ali gospodarskih razlogov se lahko izjemoma ustanovi občina, ki ima manj kot 5000, vendar ne manj kot 2000 prebivalcev.

Pri ustanavljanju občin se morajo kriteriji iz 13. in 13.a člena tega zakona upoštevati kot celota.

Poleg občin imamo tudi:

- **mestna občina** – I. stopnja (16. člen ZLS). Vezana je na mesto (3000 prebivalcev – 15a./II.) in okolico (več kot 20.000 prebivalcev + 15.000 delovnih mest, večino v kvartarnem in terciarnem sektorju – 16/III.).
- **pokrajina** – II. stopnja. Nastane z odločitvijo občinskih svetov, torej od spodaj navzgor. Potrebna je 2/3 večina vseh članov (73/I. ZLS). Nobena občina še ni oblikovala pokrajine, DZ pa tega ne more. – **OBETAJO SE USTAVNE SPREMEMBE!**

15a. člen

Mesto je večje urbano naselje, ki se po velikosti, ekonomski strukturi, prebivalstveni gostoti, naseljenosti in zgodovinskem razvoju razlikuje od drugih naselij.

Mesto ima več kot 3.000 prebivalcev.

Naselje dobi status mesta z odločitvijo Državnega zbora.

Glede naselij, ki so status mesta že dobila v skladu s predpisi, veljavnimi v času podelitve, Državni zbor samo ugotovi, da že imajo status mesta.

16. člen

Na območju mesta se zaradi enotnega prostorskega in urbanističnega urejanja, zadovoljevanja komunalnih potreb in planiranja razvoja ustanovi mestna občina.

Mestna občina je gosto in strnjeno naselje ali več naselij, povezanih v enoten prostorski organizem in mestno okolico, ki jo povezuje dnevna migracija prebivalstva.

Mesto lahko dobi status mestne občine, če ima najmanj 20.000 prebivalcev in najmanj 15.000 delovnih mest, od tega najmanj polovico v terciarnih in kvartarnih dejavnostih in je geografsko, gospodarsko in kulturno središče svojega gravitacijskega območja.

Mestno občino ustanovi Državni zbor z zakonom po prej opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev na določenem območju ter po postopku, ki ga določa poseben zakon. Z zakonom se določita območje in ime mestne občine.

Ime mestne občine se določi po imenu mesta, na območju katerega se ustanovi mestna občina.

73. ZLS

(1) Pokrajina se ustanovi, spremeni ali ukine z zakonom na podlagi odločitev občinskih svetov, sprejetih z dvotretjinsko večino vseh članov. O odločitvi občinskega sveta se lahko izvede referendum. Odločitev o vključitvi občine v pokrajino je na referendumu sprejeta, če se za to odloči večina volivcev, ki so glasovali.

23. člen

Mestna občina, ki je povezana v pokrajino, lahko opravlja upravne funkcije pokrajine, če tako odločijo občine.

Znotraj občine lahko nastanejo upravni sistemi. Vsako notranje strukturiranje nastane na podlagi **statuta občine** (18/I. ZLS), tj. zakon daje podlago, vrsta pa je odvisna od odločitve občine:

- **četrtni skupnosti;**
- **krajevne skupnosti;**
- **vaške skupnosti.**

18/I. ZLS

Na območju občine se lahko ustanovijo ožji deli občine (krajevne, vaške ali četrtne skupnosti). Ime in območje ožjega dela občine se določi s statutom občine. Pri notranji členitvi mora občinski svet upoštevati zemljepisne, zgodovinske, gospodarske, upravne, kulturne in druge značilnosti območja.

Obstajajo tri možnosti:

- takšni skupnosti statut podeli lastnost pravne osebe javnega prava (19c./I.- V.) – prebivalci izvolijo svet (19/I.; 19c./III.), svet pa izvoli predsednika (19a./I.); dela tisto, kar ji je prepuščeno s statutom;
- nimajo lastnosti pravne osebe javnega prava (19c./VI.); imajo enak upravljalni sistem, vendar ne morejo nastopati v pravnem prometu kot pravna oseba; imajo določena pooblastila; tudi 19č/II. ZLS;
- za določena ožja teritorialna območja občin se oblikuje posebno delovno telo občinskega sveta (19/III. in 30/III. ZLS) (nima teritorija, pretežno posvetovalno telo glede odločitev, ki se nanašajo na ta del občine):
 - četrtni odbor;
 - krajevni odbor;
 - vaški odbor.

Mestni svet ima delovna telesa in eno od teh delovnih teles je lahko tudi ta odbor (npr. četrtni odbor za Vič). V MOL (Mestni občini Ljubljana) je členitev na četrtne skupnosti z različnimi statusi.

19. člen

Organ ožjega dela občine je svet, ki ga izvolijo volilni upravičenci s stalnim prebivališčem na območju ožjega dela občine. Način izvolitve članov sveta ožjega dela občine določa zakon.

Statut občine lahko določi, da ožji del občine nima organa iz prejšnjega odstavka.

Če s statutom občine niso ustanovljeni ožji deli občine ali če statut občine določi, da ožji del občine nima sveta, lahko občinski svet ustanovi krajevne, vaške ali četrtne odbore v skladu s tretjim odstavkom 30. člena tega zakona.

19a./I.

Število članov sveta ožjega dela občine določi občinski svet. Glede odločanja sveta ožjega dela občine se smiselno uporablja določba prvega odstavka 35. člena tega zakona. Svet ožjega dela občine ima predsednika, ki ga izmed sebe izvolijo člani sveta ožjega dela občine.

19b. člen

Ožji del občine, ki ima svet, opravlja naloge, ki se pretežno nanašajo na njegove prebivalce in ki so mu prenešene v izvajanje s statutom občine. Statut občine lahko prenese v izvajanje ožjemu delu občine zlasti naloge, ki se nanašajo na:

- lokalne javne službe,
- vzdrževanje krajevnih cest in drugih javnih površin,
- upravljanje s premoženjem, namenjenim za potrebe krajevnega prebivalstva,
- pospeševanje kulturne in drugih društvenih dejavnosti.

Podrobneje se naloge, ki se prenesajo v izvajanje ožjim delom občine določijo z odlokom.

19c. člen

Statut občine lahko določi, da je ožji del občine pravna oseba javnega prava.

V primeru, da je ožji del občine pravna oseba, nastopa v pravnem prometu v okviru nalog, ki so določene s statutom občine oziroma z odlokom iz drugega odstavka prejšnjega člena.

V primeru, da je ožji del občine pravna oseba, ga zastopa njegov svet. Statut občine lahko določi, da zastopa ožji del občine predsednik njegovega sveta. Statut občine lahko tudi določi, da so pravni posli nad določeno vrednostjo, ki jih sklene ožji del občine, veljavni le ob soglasju župana.

V primeru, da je ožji del občine pravna oseba, odgovarja za svoje obveznosti z vsem svojim premoženjem. Za obveznosti ožjega dela občine subsidiarno odgovarja občina.

Če ožji del občine, ki je v skladu s statutom občine pravna oseba, preneha obstajati ali če mu preneha pravna subjektiviteta, njegove pravice in obveznosti preidejo na občino oziroma na nove ožje dele občine z lastnostjo pravne osebe, ki nastanejo z združitvijo ali z razdružitvijo prejšnjih ožjih delov občine.

V primeru, da ožji del občine ni pravna oseba, lahko statut občine določi, da v okviru nalog ožjega dela in v okviru s proračunom določenih sredstev za izvajanje teh nalog občino pri izvajanju odločitev sveta ožjega dela občine zastopa svet ožjega dela občine ali njegov predsednik. Statut občine lahko v tem primeru določi tudi, da so pravni posli nad določeno vrednostjo veljavni le ob soglasju župana.

19č. člen

Če je ožji del občine v skladu s statutom občine pravna oseba, se njegovo delovanje financira iz občinskega proračuna, s prostovoljnimi prispevki fizičnih in pravnih oseb, s plačili za storitve in s prihodki od premoženja ožjega dela občine. Ožji del občine se ne sme zadolževati. Prihodki in odhodki ožjega dela občine morajo biti zajeti v njegovem finančnem načrtu, ki je sestavni del občinskega proračuna.

Če ožji del občine ni pravna oseba, način financiranja njegovega delovanja določi občinski statut. Sredstva za izvajanje nalog ožjih delov občine se zagotovijo v občinskem proračunu.

2.4. PRISTOJNOST IN NALOGE OBČINE

Ali je lokalna samouprava v zakonodajni ali izvršilni oblasti?

- ni delitve funkcij v tem smislu, bližje je vladi (**izvedbene pristojnosti** - izvedbena zakonodaja) – zakon daje pooblastilo, a ne daje neposrednih okvirov (pri nas poznamo sistem spontanih uredb – splošno pooblastilo v ZDU in URS)), kot pa zakonodajalcu;
- občina je regulator na naslednji ravni;
- gre bolj za delitev nalog.

Načelo subsidiarnosti – zadeve je treba spuščati do ravni, kjer se oblikujejo interesi, ne pa pod to raven (ker je v tem prišlo do pretirane centralizacije).

Lokalna samouprava se oblikuje na principu subsidiarnosti.

Občine naj bi imele več nalog:

- **naloge iz ustavnega položaja**;
- **izvirne naloge občine ali mestne občine** – določa jih zakon;
- **prenesene naloge države** – ostanejo v pristojnosti države, občina pa nastopa kot instrument. Gre za naloge upravnih enot, ki niso bile nikoli prenesene nazaj na občine.

Izvirne naloge določa URS (140/I. URS - delovno področje samoupravnih lokalnih skupnosti: "V pristojnost občine spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine.").

Zakon o lokalni samoupravi določa področja, na katerih se te naloge izvajajo (21. člen ZLS):

- **urejanje in upravljanje s prostorom** – 21/II.(3) – tu najdemo največ nalog, kar daje tudi največjo moč občini, ker so interesi v prostoru izrazito izključujoči (interesi v prostoru so najbolj konfliktni – z uresničevanjem pravic se izključi drugega); pri nas v načelu s prostorom bolj ali manj razpolaga občina, končno upravno odločbo pa izdaja država (gradbeno dovoljenje dobiš na upravni enoti in ne na občini);
- **področje lokalnih javnih služb** – 21/II.(5) – gre za komunalne storitve:
 - oskrba s pitno vodo;
 - odvajanje odplak;

- odvoz smeti;
- pogrebna dejavnost itd..

Občina ne določa dejavnosti same, ampak mora zagotoviti pogoje za izvajanje teh dejavnosti (njihova vsebina pa je določena z državnimi predpisi).

Skrbeti mora pa tudi za:

kulturo (knjižnice);

šport in rekreacijo (infrastruktura);

za gradnjo in vzdrževanje lokalnih cest (prometna infrastruktura);

požarno varnost;

nadzor nad prireditvami...

21. člen

Občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena (izvirne naloge), ki jih določi s splošnim aktom občine ali so določene z zakonom.

Občina za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev opravlja zlasti naslednje naloge:

- upravlja občinsko premoženje;
- omogoča pogoje za gospodarski razvoj občine in v skladu z zakonom opravlja naloge s področja gostinstva, turizma in kmetijstva;
- načrtuje prostorski razvoj, v skladu z zakonom opravlja naloge na področju posegov v prostor in graditve objektov ter zagotavlja javno službo gospodarjenja s stavbnimi zemljišči;
- ustvarja pogoje za gradnjo stanovanj in skrbi za povečanje najemnega socialnega sklada stanovanj;
- v okviru svojih pristojnosti ureja, upravlja in skrbi za lokalne javne službe;
- pospešuje službe socialnega skrbstva, za predšolsko varstvo, osnovno varstvo otroka in družine, za socialno ogrožene, invalide in ostarele;
- skrbi za varstvo zraka, tal, vodnih virov, za varstvo pred hrupom, za zbiranje in odlaganje odpadkov in opravlja druge dejavnosti varstva okolja;
- ureja in vzdržuje vodovodne in energetske komunalne objekte;
- ustvarja pogoje za izobraževanje odraslih, ki je pomembno za razvoj občine in za kvaliteto življenja njenih prebivalcev;
- pospešuje vzgojno izobraževalno, informacijsko dokumentacijsko, društveno in drugo dejavnost na svojem območju;
- pospešuje razvoj športa in rekreacije;
- pospešuje kulturno-umetniško ustvarjalnost, omogoča dostopnost do kulturnih programov, zagotavlja splošnoizobraževalno knjižnično dejavnost ter v skladu z zakonom skrbi za kulturno dediščino na svojem območju;
- gradi, vzdržuje in ureja lokalne javne ceste, javne poti, rekreacijske in druge javne površine v skladu z zakonom ureja promet v občini ter opravlja naloge občinskega redarstva;
- opravlja nadzorstvo nad krajevnimi prireditvami;
- organizira komunalno-redarstveno službo in skrbi za red v občini;
- skrbi za požarno varnost in organizira reševalno pomoč;
- organizira pomoč in reševanje za primere elementarnih in drugih nesreč;
- organizira opravljanje pokopališke in pogrebne službe;
- določa prekrške in denarne kazni za prekrške, s katerimi se kršijo predpisi občine in opravlja inšpekcijsko nadzorstvo nad izvajanjem občinskih predpisov in drugih aktov, s katerimi ureja zadeve iz svoje pristojnosti, če ni z zakonom drugače določeno;
- sprejema statut občine in druge splošne akte;
- organizira občinsko upravo;
- ureja druge lokalne zadeve javnega pomena.

21a/l. ZLS

Občina opravlja statistično, evidenčno in analitično funkcijo za svoje potrebe ter za te potrebe pridobiva na podlagi pisne zahteve statistične in evidenčne podatke od pooblaščenih organov za zbiranje statističnih in evidenčnih podatkov.

Mestna občina pa ima še dodatne naloge (22. člen ZLS):

mestni in primestni javni promet;

ureja obratovalni čas gostinskih lokalov na svojem območju;

izvaja naloge na področju posegov v prostor in graditve objektov na svojem območju;

izvaja naloge na področju geodetske službe;

zagotavlja javno mrežo gimnazij, srednjih, poklicnih in višjih šol;

zagotavlja javno zdravstveno službo na sekundarni ravni.

22. člen

Poleg lokalnih zadev javnega pomena mestna občina na podlagi in v skladu z zakoni, ki urejajo posamezna področja, kot svoje naloge opravlja še z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest.

V tem okviru mestna občina zlasti (24. člen):

- ureja javni primestni promet;
- ureja obratovalni čas gostinskih lokalov na svojem območju;
- izvaja naloge na področju posegov v prostor in graditve objektov na svojem območju;
- izvaja naloge na področju geodetske službe;
- zagotavlja javno mrežo gimnazij, srednjih, poklicnih in višjih šol na svojem območju;
- zagotavlja javno zdravstveno službo na sekundarni ravni na svojem območju.

Prenesene naloge država prenese na občino, da jih ta opravlja za državo. Te naloge ostanejo v pristojnosti države, občina pa nastopa kot instrument:

- prenaša jih Državni zbor, vendar samo z vnaprejšnjim soglasjem občine (24/I. in 24/V. ZLS)!;
- lahko prenese posamezno nalogo na vse občine, lahko pa vse naloge na eno samo občino (24/III. ZLS);
- država mora zagotoviti tudi sredstva za izvajanje teh nalog (24/VI. ZLS) – za ugotavljanje višine sredstev se lahko določi **arbitraža**, če občina ni zadovoljna z višino, ki jo postavi Državni zbor (25. člen ZLS);
- občina je v položaju upravne enote v razmerju do države; država nadzoruje tudi pravilnost (primernost) in strokovnost izvajanja prenesenih nalog, kar je več kot samo instančni nadzor (88/III. ZLS) – pri izvornih nalogah je občina I. in II. stopnja!

24. člen

Po predhodnem soglasju občine lahko država z zakonom prenese na občino opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti (prenesene naloge).

Na občino se lahko prenese opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, ki se lahko bolj racionalno in učinkovito opravljajo v občini, zlasti na področjih urejanja javnega primestnega prometa, obratovalnega časa gostinskih lokalov, izvajanja nalog na področju posegov v prostor in graditve objektov ter geodetske službe in zagotavljanja javne mreže gimnazij, srednjih in poklicnih šol ter javne zdravstvene službe na sekundarni ravni.

Z zakonom se lahko določi, da se opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti prenese na vse občine, na mestne občine, na občine na določenem območju ali na posamezno občino. Razloge in pogoje za opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti v občini določi zakon.

Zakon lahko določi, da se opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti prenese na občine ob pogoju, da s tem soglašajo vse občine ali da s tem soglašajo vse mestne občine ali da s tem soglašajo vse občine na določenem območju. Šteje se, da je občina dala predhodno soglasje, če je vložila pri Državnem zboru pobudo za opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti.

Državni zbor mora pred sprejemom zakona, s katerim se občini v opravljanje prenesejo posamezne naloge iz državne pristojnosti, pridobiti predhodno soglasje občine.

Za prenesene naloge zagotavlja država občini tudi ustrezna sredstva za njihovo opravljanje.

25. člen

Občina lahko sproži spor pred arbitražo glede višine sredstev iz prejšnjega člena.

Arbitražo sestavlja enako število predstavnikov občine in vlade.

Če spora ni mogoče rešiti na način iz prejšnjega odstavka, odloči Vrhovno sodišče v upravnem sporu meritorno.

Za postopek pred arbitražo veljajo splošni procesni predpisi.

88. člen

Državni organi nadzorujejo zakonitost dela organov občin.

V zadevah, ki jih na občine prenese država, pa opravljajo državni organi tudi nadzor nad primernostjo in strokovnostjo njihovega dela.

Državni nadzor nad delom organa lokalnih skupnosti izvršujejo vlada in ministrstva.

Nova ureditev naj bi bila takšna, da bi imeli krovni zakon in dva zakona, ki bi urejala institucije (pokrajine, občine). Pokrajina (je oseba javnega prava – 72/V.) ima:

- **izvirne pristojnosti**;
- **prenesene pristojnosti** – iz občinske pristojnosti;

- **državne pristojnosti** – državne so enake prenesenim nalogam občine.

Koncept nove pokrajine ni določen, tj. ali bo pokrajina enotirna ali pa bo dvoživka. Imamo možnost, da teritorialne državne naloge prenesemo na pokrajino v izvorno pristojnost in tudi da pokrajine izvajajo naloge države v smislu državnih nalog – s tem bi se ukinile upravne enote.

Pripravlja se uredba o teritorialni organiziranosti državne uprave (s tem bomo dobili od 6 do 8 upravnih enot).

75. člen

Prenesene zadeve iz državne pristojnosti ureja in opravlja pokrajina kot svoje izvorne pristojnosti, če ji država za to zagotovi sredstva.

79. člen

Pokrajine sodelujejo tudi pri predlaganju in izvrševanju drugih zadev iz državne pristojnosti, tako da jo republika pooblasti za izdajanje posameznih predpisov.

80. člen

Država lahko z zakonom poveri pokrajini izvrševanje posameznih zadev iz državne pristojnosti.

Zadeve iz prejšnjega odstavka pokrajina opravlja kot državne zadeve po navodilih in s sredstvi države.

2.5. ORGANI OBČINE

Poznamo več modelov upravljanja:

- izvršilni del nima enovitega delovanja, ampak organe po posameznih področjih (skandinavsko-anglosaški sistem). Je kombinacija iz članov sveta in iz ljudi, ki niso neposredno sodelovali na volitvah. Del tega poznali tudi mi: občinski svet na neposrednih volitvah. Delovna telesa sestavljena po tem vzoru:

- en del svetniki;
- drugi del ljudje iz lokalne skupnosti, ki lahko kaj prispevajo.

Ti odbori imajo pri nas le posvetovalno vlogo, strokovno-tehnično podporo, nimajo pa izvršilne vloge.

- svet občine ima izvršilni organ, ki ga izvoli izmed sebe (podobno kot na državni ravni). Predsednik tega odbora predstavlja občino. Pri nas tega nismo prevzeli;

- določenost funkcij: na eni strani svet, na drugi strani individualni organ, župan, imata pa enakovreden položaj. Oba sta izvoljena na neposrednih, demokratičnih volitvah – lahko pride do **koabitacije** (blokada v sistemu; različne stranke, druga drugi nagajajo). Nekaj značilnosti:

- župan sklicuje in vodi občinski svet (določa tudi dnevni red), lahko sodeluje v razpravi, ne more pa glasovati;
- župana občinski svet ne more odstaviti, lahko ga Državni zbor;
- če občinski svet dve leti ne sprejme proračuna, ga DZ razpusti. Župana lahko razreši v primeru nezakonitega ravnanja;
- vloga obeh je abstraktna regulacija;
- izvajanje drugih pravic (ustanovitelske pravice – praviloma občinski svet, na državni ravni pa vlada);
- župan ima v razmerju do občinskega sveta funkcijo varuha zakonitosti: če smatra, da je akt nezakonit, ga lahko zadrži in občinski svet pozove, naj ga spremeni. Če ga ne, lahko župan predlaga presojo pred Ustavnim sodišče (33/V. ZLS – **notranji nadzor zakonitosti**). **Zunanji nadzor zakonitosti**: presojo lahko sproži tudi vlada, ki pa akta ne more zadržati (o aktu jo obvesti upravna enota).

Glavna naloga upravnega sistema je odločanje. Različni subjekti znotraj občine so:

- občinski svet;
- nadzorni odbor;
- župan;
- podžupan;
- občinska uprava;
- občinska inšpekcija.

28. člen

Organi občine so občinski svet, župan in nadzorni odbor.

2.5.1. OBČINSKI SVET

Na strateški ravni odloča **občinski svet** (29/II. ZLS):

- sprejema vse abstraktne akte občine;

- statut;
- odloki (občinski zakon);
- sprejema proračun (pri tem je vezan na predlog župana) in zaključni račun;
- imenuje člane nadzornega odbora in svojih različnih delovnih teles;
- daje mnenje k imenovanju načelnika upravne enote, katerega imenuje vlada;
- odloča o razpolaganju z občinskim premoženjem;
- odloča o vseh drugih zadevah, ki jih določa statut;

Do občinskega sveta pridemo s splošnimi volitvami (je politično sestavljen, stranke kandidirajo).

29. člen

Občinski svet je najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine.

V okviru svojih pristojnosti občinski svet:

- sprejema statut občine;
- sprejema odloke in druge občinske akte;
- sprejema prostorske in druge plane razvoja občine;
- sprejema občinski proračun in zaključni račun;
- daje soglasje k prenosu nalog iz državne pristojnosti na občino;
- imenuje in razrešuje člane nadzornega odbora ter člane komisij in odborov občinskega sveta;
- nadzoruje delo župana, podžupana in občinske uprave glede izvrševanja odločitev občinskega sveta;
- daje mnenje k imenovanju načelnikov upravnih enot;
- imenuje in razrešuje predstavnike občine v sosvetu načelnika upravne enote;
- odloča o pridobitvi in odtujitvi občinskega premoženja, če ni s tem zakonom drugače določeno;
- imenuje in razrešuje člane sveta za varstvo uporabnikov javnih dobrin;
- odloča o drugih zadevah, ki jih določa zakon in statut občine.

Občinski svet odloča tudi o na občino z zakonom prenesenih zadevah iz državne pristojnosti, če zakon ne določa, da o teh zadevah odloča drug občinski organ.

49. člen

Upravne naloge občine izvaja občinska uprava.

Občinsko upravo ustanovi občinski svet na predlog župana s splošnim aktom, s katerim določi njene naloge in notranjo organizacijo.

Občinsko upravo usmerja in nadzira župan, delo občinske uprave pa vodi tajnik občine, ki ga imenuje in razrešuje župan. Tajnik občine je uradnik po zakonu, ki ureja položaj javnih uslužbencev. S splošnimi akti občine se lahko za položaj tajnika občine določi naziv direktor ali direktorica občinske uprave.

34a. člen

Člani občinskega sveta, župan in podžupan občine so občinski funkcionarji.

Občinski funkcionarji opravljajo svojo funkcijo nepoklicno. Župan se lahko odloči, da bo funkcijo opravljal poklicno. V soglasju z županom se lahko tudi podžupan odloči, da bo funkcijo opravljal poklicno.

2.5.2. NADZORNI ODBOR

Nadzorni odbor izvoli občinski svet (32a./I. ZLS), člani pa ne smejo biti istočasno tudi člani občinskega sveta (32a./III. ZLS). Naloge nadzornega odbora (32/I. ZLS):

- opravlja nadzor nad razpolaganjem s premoženjem občine;
- nadzoruje pravilnost finančnega poslovanja občine - namenskost in smotrnost porabe proračunskih sredstev;
- opravlja funkcijo neposrednega nadzora nad finančnim poslovanjem občine.

32. člen ZLS

Nadzorni odbor je najvišji organ nadzora javne porabe v občini. V okviru svoje pristojnosti nadzorni odbor:

- opravlja nadzor nad razpolaganjem s premoženjem občine;
- nadzoruje namenskost in smotrnost porabe proračunskih sredstev;
- nadzoruje finančno poslovanje uporabnikov proračunskih sredstev.

Nadzor vsebuje ugotavljanje zakonitosti in pravilnosti poslovanja pristojnih organov, organov in organizacij uporabnikov občinskega proračuna in pooblaščenih oseb z občinskimi javnimi sredstvi in občinskim javnim premoženjem in ocenjevanje učinkovitosti in gospodarnosti porabe občinskih proračunskih sredstev.

Če nadzorni odbor v okviru svoje pristojnosti ugotovi hujšo kršitev predpisov ali nepravilnosti pri poslovanju občine, ki so opredeljene v poslovniku, mora o teh kršitvah v roku petnajst dni obvestiti pristojno ministrstvo in Računsko sodišče Republike Slovenije.

32a. člen

Člane nadzornega odbora imenuje občinski svet. Občinski svet imenuje člane nadzornega odbora najkasneje v 45 dneh po svoji prvi seji.

Člani nadzornega odbora opravljajo svoje naloge nepoklicno.

Člani nadzornega odbora ne morejo biti člani občinskega sveta, župan, podžupan, člani svetov ožjih delov občine, tajnik občine, delavci občinske uprave, člani poslovodstev organizacij, ki so uporabniki proračunskih sredstev.

Strokovno in administrativno pomoč za delo nadzornega odbora zagotavljata župan in občinska uprava. Posamezne posebne strokovne naloge nadzora lahko opravi izvedenec, ki ga na predlog nadzornega odbora imenuje občinski svet.

Glede razrešitve člana nadzornega odbora se primerno uporabljajo razlogi iz določbe prvega odstavka 37.a člena tega zakona. Razrešitev opravi občinski svet na predlog nadzornega odbora. Članstvo v nadzornem odboru preneha z dnem razrešitve oziroma z dnem poteka mandatne dobe članov sveta.

2.5.3. ŽUPAN

Funkcija župana:

- monokratičen, enoosebni organ;
- dobimo ga na neposrednih splošnih volitvah;
- ni nobene zveze med razmerjem občinski svet-župan in razmerjem vlada-minister;
- če župan krši predpise, se lahko razreši, vendar ga ne more razrešiti občinski svet, pač pa Državni zbor – vprašanje, ali lahko DZ sprejema takšne odločitve, je tudi politično sestavljeno, zato se postavlja vprašanje, če ne bi bila to bolj pristojnost ustavnega sodišče (DZ lahko razreši tudi občinski svet, če deluje nezakonito ali če v enem letu ne sprejme proračuna);
- razmerje med županom in občinskim svetom je podobno razmerju med zakonodajno in izvršilno oblastjo – župan izvršuje, kar sprejema občinski svet – 33/III.;
- je tudi varuh zakonitosti občine – lahko zadrži objavo nezakonitega predpisa – občinski svet lahko tak odlok spremeni, ali pa pri njem vztraja – če vztraja, lahko župan sproži ustavni spor – 33/V.; župan pa lahko zadrži tudi druge odločitve in če občinski svet vztraja pri njih, lahko župan sproži upravni spor – 33/VI.;

Pri prenesenih nalogah lahko presojo ustavnosti in zakonitosti zahteva vlada, ki lahko zadrži tak akt do odločitve pred ustavnim sodiščem (33/VII. v povezavi s 66. členom ZDU-1).

Sicer pa so **naloge** župana:

- zastopa občino kot pravno osebo – 33/I.; npr. sklepa pogodbe;
- predlaga proračun in odloča o proračunskih sredstvih – 33/III.;
- vodi upravo;
- imenuje zaposlene v upravi (izjema je tajnik, ki ga voli občinski svet na predlog župana – 49/III. ZLS);
- predlaga podžupane (voli jih občinski svet);
- varuh zakonitosti – 33/V.;
- v izvornih pristojnostih odloča na II. stopnji.

33. člen

Župan predstavlja in zastopa občino.

Župan predstavlja občinski svet, ga sklicuje in vodi seje občinskega sveta, nima pa pravice glasovanja.

Župan predlaga občinskemu svetu v sprejem proračun občine in zaključni račun proračuna, odloke in druge akte iz pristojnosti občinskega sveta ter skrbi za izvajanje odločitev občinskega sveta.

Župan skrbi za objavo statuta, odlokov in drugih splošnih aktov občine.

Župan zadrži objavo splošnega akta občine, če meni, da je neustaven ali nezakonit in predlaga občinskemu svetu, da o njem ponovno odloči na prvi naslednji seji, pri čemer mora navesti razloge za zadržanje. Če občinski svet vztraja pri svoji odločitvi, se splošni akt objavi, župan pa lahko vloži pri ustavnem sodišču zahtevo za oceno njegove skladnosti z ustavo in zakonom.

Župan zadrži izvajanje odločitve občinskega sveta, če meni, da je nezakonita, ali je v nasprotju s statutom ali drugim splošnim aktom občine, in predlaga občinskemu svetu, da o njej ponovno odloči na prvi naslednji seji, pri čemer mora navesti razloge za zadržanje. Ob zadržanju izvajanja odločitve občinskega sveta župan opozori pristojno ministrstvo na nezakonitost take odločitve. Če občinski svet ponovno sprejme enako odločitev, lahko župan začne postopek pri upravnem sodišču.

Če se odločitev občinskega sveta nanaša na zadevo, ki je z zakonom prenešana v opravljanje občini, župan opozori pristojno ministrstvo na nezakonitost oziroma neprimernost take odločitve.

2.5.4. DRUGI ORGANI OBČINE

Drugi subjekti:

- **podžupan** – je fakultativen organ; pomaga županu (33a./IV. ZLS); enako kot pri županu je lahko tudi funkcija podžupana profesionalna (predvsem v večjih občinah) ali neprofesionalna; ni neposredno voljen, ampak ga imenuje občinski svet na predlog župana (33a./I. ZLS);
- **občinska uprava** – 49. člen ZLS – opravlja vse naloge, ki jih mora opravljati občina; izvršuje odločbe občinskega sveta in župana; šef je župan (po zakonu, lahko pa prenese to funkcijo na tajnika/direktorja), fizično pa občinsko upravo vodi tajnik občine (direktor(ica) občinske uprave); na I. stopnji odloča v izvirnih in prenesenih pristojnostih, na II. stopnji pa odloča župan;
- **občinska inšpekcija** – občina lahko izvajanje lastnih predpisov tudi sama nadzoruje.

33a. člen

Občina ima najmanj enega podžupana. Podžupana imenuje in razrešuje občinski svet na predlog župana izmed članov občinskega sveta.

Z aktom o imenovanju podžupana določi občinski svet na predlog župana podžupana, ki bo v primeru predčasnega prenehanja mandata župana opravljal funkcijo župana v času od sprejema sklepa o predčasnem prenehanju mandata in razpisa nadomestnih volitev do izvolitve novega župana.

Podžupan se lahko odloči, da bo funkcijo opravljal poklicno, če tako predlaga župan. O poklicnem opravljanju funkcije podžupana odloči občinski svet.

Podžupan pomaga županu pri njegovem delu ter opravlja posamezne naloge iz pristojnosti župana, za katere ga župan pooblasti.

Podžupan nadomešča župana v primeru njegove odsotnosti ali zadržanosti.....

Kadar nastopijo razlogi, da tako župan kot podžupan ne moreta opravljati svoje funkcije, nadomešča župana član občinskega sveta, ki ga določi župan, če ga ne določi, pa najstarejši član občinskega sveta. V času nadomeščanja opravlja član občinskega sveta tekoče naloge iz pristojnosti župana.

2.6. AKTI OBČIN

Pravni akti občin:

- **splošni akti** (občinski svet):
 - statut (64. člen ZLS);
 - odloki, odredbe, navodila, pravilniki (65. člen ZLS);
 - poslovnik občinskega sveta (99/II. ZLS);
 - proračun (33/III., 57/I. ZLS);
- **odločbe v upravnem postopku:**
 - na I. stopnji: občinska uprava (67/I., II. ZLS);
 - na II. stopnji: župan (izvirna pristojnost – 67.), državni organ (68/II. - ministrstvo ali organ v sestavi ministrstva).

SPLOŠNI IN POSAMIČNI AKTI OBČINE

64. člen

Občina sprejme svoj statut.

Statut občine določa temeljna načela za organizacijo in delovanje občine, oblikovanje in pristojnosti občinskih organov razen glede organov občinske uprave, način sodelovanja občanov pri sprejemanju odločitev v občini in druga vprašanja skupnega pomena v občini, ki jih določa zakon.

65. člen

Občina ureja zadeve iz svoje pristojnosti z odloki, odredbami, pravilniki in navodili.

Zadeve iz prenesene pristojnosti ureja občina z odloki in drugimi predpisi, določenimi z zakoni.

67. člen

Občina odloča s posamičnimi akti o upravnih stvareh iz lastne pristojnosti in iz prenesene državne pristojnosti.

O upravnih stvareh iz občinske pristojnosti odloča na prvi stopnji občinska uprava, na drugi stopnji pa župan, če ni z zakonom drugače določeno.

O pritožbah zoper odločbe organa skupne občinske uprave odloča župan občine, v katere krajevno pristojnost zadeva spada, če zakon drugače ne določa.

68. člen

Organi občine in nosilci javnih pooblastil odločajo v upravnih stvareh in o drugih pravicah, obveznostih in pravnih koristih posameznikov in organizacij v upravnem postopku.

O pritožbah zoper posamične akte izdane v upravnih stvareh iz prenesene pristojnosti in na podlagi javnih pooblastil, odloča pristojni državni organ, ki ga določa zakon.

69. člen

O zakonitosti dokončnih posamičnih aktov organov občine odloča v upravnem sporu pristojno sodišče.

99. člen

Občinski sveti sprejmejo statute občin do 30. aprila 1995.

V enem mesecu po sprejemu statuta občine občinski svet sprejme poslovnik o svojem delu ter akt o organizaciji in delovnem področju občinske uprave. Župan izda akt o sistemizaciji delovnih mest v občinski upravi v enem mesecu po sprejemu akta o organizaciji in delovnem področju občinske uprave.

2.7. FINANCIRANJE OBČIN

Financiranje občine (52. člen ZLS):

- iz **davkov** – občina lahko določi davke v okviru zakona (lahko predpisuje tudi lokalne davke, vendar le na podlagi zakona – 53/II.). Davki, ki jih sicer pobira država, pripadejo pa neposredno (v celoti ali vsaj deloma) občini:
 - davek na premoženje;
 - davek na dediščine in darila;
 - davek na dobitke od iger na srečo;
 - davek od prometa nepremičnin;
 - del dohodnine – 53/III.; ta delež naj bi bil 30%;
- financiranje iz **lastnega premoženja** – problem je, ker so nekatere občine bogate, druge pa revne in lahko pritegnejo tiste, ki plačujejo visoko dohodnino (54. člen ZLS):
 - dohodki od najemnin;
 - dohodki od zakupnin;
 - dohodki od vlaganj kapitala;
 - prihodek od dobička, ki ga ustvarijo javna podjetja in tudi javni skladi;
 - dohodek od koncesij;
 - tudi npr. rente od zemljišč (npr. v Krškem zaradi jedrske elektrarne);
- nekatere občine ne zmorejo financirati lastne dejavnosti – **sofinanciranje države** (56/I. ZLS). Vendar so ta sredstva namenska (Ministrstvo za finance izvaja tudi neposredno kontrolo):
 - **finančna izravnava**: občinam, ki ne dosega določene ravni javnih financ, daje država toliko sredstev, da dosežejo 90% zagotovljene javne porabe v vseh občinah;
 - država v celoti financira prenesene naloge;
 - financira, kar je potrebno za opravljanje nujnih nalog občine (**dopolnjevanje občine**);
 - država financira tudi tiste naloge občine, ki so v posebnem interesu države (vrtni, osnovne šole ipd.);
- **zadolžitev** – 55. člen ZLS – vendar le za financiranje infrastrukture občinskih javnih služb in še to največ za 5% letnega občinskega proračuna.

52. člen

Lokalne zadeve javnega pomena financira občina iz lastnih virov, sredstev države in iz zadolžitve.

Lastni viri občine so:

1. davki in druge dajatve,
2. dohodki od njenega premoženja.

Država zagotavlja občinam, ki ne morejo financirati lokalnih zadev javnega pomena v primerni višini iz lastnih virov, dodatna sredstva. Višino in način zagotavljanja dodatnih sredstev določa zakon.

Z zakonom se določi način spodbujanja povezovanja ter sodelovanja občin in ustanovitev občine z združitvijo dveh ali več občin z manj kot 5000 prebivalci ali z združitvijo takih občin z večjimi občinami.

53. člen

Za financiranje lokalnih zadev javnega pomena pripadajo občini naslednji prihodki:

1. davek od premoženja,

2. davek na dediščine in darila,
3. davek na dobitke od iger na srečo,
4. davek na promet nepremičnin,
5. drugi davki, določeni z zakonom.

Občina lahko predpisuje davke iz prejšnjega odstavka pod pogoji, ki jih določa zakon.

Za financiranje lokalnih zadev javnega pomena pripadajo občini tudi prihodki iz dohodnine.

Razmerje za razporeditev prihodkov iz prejšnjega odstavka se določi s posebnim aktom Državnega zbora.

54. člen

Dohodki od premoženja občine so zlasti:

1. dohodki od zakupnin in najemnin za zemljišča in objekte, ki so občinska lastnina,
2. dohodki od vlaganj kapitala,
3. dohodki od vrednostnih papirjev in drugih pravic, ki jih je občina kupila,
4. dohodki od rent, dobička javnih podjetij in koncesij.

55. člen

Občina se lahko zadolži pod pogoji, določenimi z zakonom.

56. člen

Država je dolžna zagotoviti občini dodatna sredstva:

- do opravljanje nujnih nalog občine;
 - za financiranje nalog, ki jih prenese v opravljanje občini;
 - za sofinanciranje lokalnih zadev javnega pomena, kadar ima poseben interes za njen razvoj;
 - izravnavo z investicijskim vložkom v skladu s programom v občinah z najnižjim komunalnim standardom.
- Z državnim proračunom se za posamezno proračunsko obdobje ob upoštevanju čimbolj enakomernega regionalnega razvoja določi višina finančnih sredstev, ki se dodelijo posamezni občini zaradi nemotenega izvajanja lokalnih zadev javnega pomena iz tretje alineje prvega odstavka tega člena.
- Višina sredstev iz drugega odstavka tega člena se za posamezno občino določi zlasti glede na:
- število prebivalstva in poseljenost občine,
 - geografske značilnosti,
 - status občine z vidika posebnih interesov države za njen razvoj.

Občinske javne službe:

- odslíkava javnih služb na centralni ravni;
- izvajalci večinoma iz lokalne pristojnosti (malo jih je na celotnem teritoriju države);
- občina ima ogromno ustanoviteljskih pravic do izvajalcev javnih služb;
- koncesije.

Nadzor nad financami v občini:

- **nadzorni odbor** – notranji nadzor nad javnimi financami v občini – 32/I. ZLS;
- **računsko sodišče** – zunanji nadzor – 59. člen ZLS;
- **Ministrstvo za finance** – nadzor nad porabo nekaterih sredstev – 59/II. ZLS.

59. člen

Računsko sodišče preverja poslovanje samoupravne lokalne skupnosti ter pravnih oseb, ki jih ustanovi samoupravna lokalna skupnost ali je njihov lastnik.

2.8. NADZOR

Institut nadzora državnih organov nad lokalno samoupravo, tj. državni organi (upravne enote) lahko nadzorujejo:

- pri prenesenih nalogah:
 - zakonitost dela – 88/I. ZLS – instančni nadzor;
 - primernost in strokovnost dela – 88/II.;
 - organizacijo in sistemizacijo delovnih mest;
- pri nalogah iz izvirne pristojnosti občin: v tem primeru lahko oz. država mora nadzirati zakonitost občinskih aktov; a spremeniti akta vlada ne more, to lahko dela le Ustavno sodišče, vendar je pot do ustavnega spora dolga (88a. ZLS):
 - upravna enota ugotovi nezakonnost in to sporoči ministrstvu;

- *ministrstvo sporoči vladi (še prej je opozorilo in ne-uskladitev s strani občine);*
- *vlada predlaga presojo ustavnosti in zakonitosti Ustavnemu sodišču.*

88. člen

Državni organi nadzorujejo zakonitost dela organov občin.

V zadevah, ki jih na občine prenese država, pa opravljajo državni organi tudi nadzor nad primernostjo in strokovnostjo njihovega dela.

Državni nadzor nad delom organa lokalnih skupnosti izvršujejo vlada in ministrstva.

88a. člen

Nadzorstvo nad zakonitostjo splošnih in posamičnih aktov občin v zadevah iz njihove pristojnosti izvršujejo ministrstva, vsako na svojem področju.

Ministrstvo mora zaradi opravljanja nadzorstva nad zakonitostjo dela organov občin zagotoviti ustrezno sodelovanje, medsebojno obveščanje in strokovno pomoč organom občin.

Ministrstvo mora opozoriti organ občine, za katerega meni, da je izdal akt, ki ni v skladu z ustavo in zakonom, in mu predlagati ustrezne rešitve. Ministrstvo mora opozoriti pristojni občinski organ tudi, če ugotovi, da občinska uprava ne ravna v skladu z zakonom ali drugim predpisom, in predlagati ustrezne ukrepe.

Če organ občine ne uskladi svojega splošnega akta z ustavo ali zakonom, mora ministrstvo predlagati vladi, da zahteva začetek postopka pred ustavnim sodiščem za oceno skladnosti splošnega akta občine z ustavo in zakonom.

Na predlog ministrstva vlada predlaga ustavnemu sodišču, da zadrži izvrševanje splošnega akta občine, za katerega ministrstvo oziroma vlada meni, da bi z njegovo izvršitvijo lahko nastale večje motnje v izvrševanju nalog občine in bi zato nastale škodljive posledice za zdravje ali življenje ljudi, ali večja gospodarska škoda, ali pa bi izvrševanje takega akta pomenilo kršitev z ustavo in zakonom zagotovljenih pravic in svoboščin občanov.

Pri nadzoru nad delovanjem lokalne skupnosti je do novembra 2003 obstajal nadzorni mehanizem, po katerem je lahko Državni zbor v določenih pogojih razpustil občinski svet in/ali razrešil župana (nezakonito delovanje, nesprejem proračuna v enem letu ipd.). Ustavno sodišče je to določbo 90b. razveljavilo, tako da te možnosti ni več. Ni pa npr. razveljavilo člena 90a., za katerega je bila tudi vložena zahteva po presoji. Tudi spodnja člena predstavljata nadzor države nad delom organov lokalne skupnosti (finančni nadzor – 90b. ZLS: "...sprejme ministrstvo potrebne ukrepe na stroške občine.").

90a. člen

Če občina ne izvaja nalog iz izvirne pristojnosti v skladu z zakonom, jo pristojno ministrstvo opozori in ji predlaga izpolnitev naloge. Če občina v določenem roku naloge ne izvrši, mora ministrstvo posamezno nalogo iz pristojnosti občine na stroške občine neposredno opraviti, če bi zaradi opustitve utegnile nastati škodljive posledice za življenje ali zdravje ljudi, za naravno oziroma življenjsko okolje ali premoženje.

2.9. ZAŠČITA

Mehanizem zaščite lokalne skupnosti:

- **položaj predlagatelja za presojo ustavnosti in zakonitosti** – občina (občinski svet) lahko vloži zahtevo za uvedbo postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti pred Ustavnim sodiščem zoper zakone in druge splošne akte, s katerimi bi država posegla v pravice občine – 91. člen ZLS;
- **upravni spor zoper konkretne oblastne akte** – zoper akte državnih organov, ki jih izdajajo pri izvrševanju upravnega nadzorstva nad organi občine – 92. člen ZLS;
- **položaj stranke v upravnem postopku** – kadar se pred državnimi organi odloča o pravicah in obveznostih posameznikov in organizacij (upravni postopek), in lahko to neposredno prizadene lokalno skupnost, potem ima lokalna skupnost (občina) položaj stranke v tem postopku – 93. člen ZLS;
- **pravica dajanja mnenj** – pred sprejemanjem zakonov, s katerimi bi posegal v lokalno skupnost, mora Državni zbor pridobiti mnenja teh enot (občin) – 94. člen ZLS; določba tega člena pa predvideva tudi sodelovanje združenj občin z vlado preden ta predloži določene predpise, ki bi občine lahko zadevali, v sprejem DZ (94/III. ZLS).

VARSTVO LOKALNE SAMOUPRAVE IN PRAVIC POSAMEZNIKOV TER ORGANIZACIJ

91. člen

Občina oziroma pokrajina lahko vloži zahtevo za presojo ustavnosti in zakonitosti predpisov države pri Ustavnem sodišču, s katerimi se posega v ustavni položaj in pravice lokalne skupnosti.

92. člen

Občina oziroma pokrajina lahko v upravnem sporu spodbija konkretne upravne akte in ukrepe, s katerimi državni organi izvršujejo oblastni nadzor.

93. člen

Občina oziroma pokrajina ima v postopku, v katerem se odloča o pravicah in obveznostih posameznikov in organizacij pred državnimi organi položaj stranke, če so s temi akti neposredno prizadete njene pravice in koristi, določene z ustavo in zakoni.

Občina ima pravico biti obveščena o vsakem upravnem postopku, v katerem pristojni državni organ odloča na podlagi predpisov občine.

Pristojni državni organ, ki vodi postopek iz prejšnjega odstavka, mora občino pisno obvestiti o začetku upravnega postopka v osmih dneh.

94. člen

Državni zbor mora pred sprejemom zakonov in drugih predpisov, ki se v skladu z ustavo tičejo koristi samoupravnih lokalnih skupnosti, pridobiti njihovo mnenje. Če se predpis nanaša na posamezno samoupravno lokalno skupnost in posega v njene koristi, jo je treba seznaniti z namenom takšnega predpisa pred njegovim sprejemom.

Vlada mora pred sprejetjem predlogov zakonov oziroma preden jih predloži državnemu zboru v sprejem in pred sprejetjem drugih predpisov iz svoje pristojnosti, ki zadevajo pristojnosti, delovanje in financiranje občin, zagotoviti ustrezno sodelovanje združenj občin.

Določba iz prejšnjega odstavka se smiselno uporablja tudi kadar posamezen minister sprejema predpis iz svoje pristojnosti.

V. NEDRŽAVNA UPRAVA

Glej skripto za upravno pravo

VI. JAVNE SLUŽBE

1. SPLOŠNO

Javna služba je dejavnost, ki jo opravlja država za svoje državljane pod specialnim pravnim režimom. Specialni pravni režim zagotavlja nek javni interes.

Servisna funkcija se podredi tržnim zakonitostim delovanja. Danes je glede javnih služb predvsem vprašanje prehajanja javnih služb na trg. Namen prehajanja je v tem, da država ugotovi pomembnost neke dejavnosti in želi to dobroto zagotoviti vsem ne glede na status – to namreč narekuje socialna funkcija države.

Tradicionalno so se izoblikovale neke dejavnosti, ki so skoraj povsod urejene kot javne službe. Ta položaj ne narekuje sama dejavnost, ampak njen namen, ki je v enakosti dostopa vsem!

Javne službe delimo na gospodarske in negospodarske.

V 80' se oblike izvajanja javnih služb začnejo spreminjati (prej sta bili klasični obliki državno podjetje ali režijski obrat) – opravljanje javnih služb se začne podeljevati tudi pravni osebi zasebnega prava (**koncesije**). Pri izvajanju pa so zasebniki močno omejeni preko pravnega režima javne službe.

Dejavnost označi za 'javno službo' zakonodajalec, to lastnost pa lahko tudi odvzame, vendar je pri tem omejen z ustavnimi določbami (pravna, socialna država).

2. PRAVNI REŽIM

Pravni režim javnih služb vzpostavlja šele odločitev družbe, da se neka dejavnost opravlja kot javna služba. 'Javnost' ne pomeni, da država to službo v celoti financira, možno je namreč tudi zunanje ali zasebno financiranje.

Obstajajo dejavnosti, ki se ne morejo zagotavljati tržno, pri tem pa je velika ovira predvsem razdeljevanje dobrin (kolektivna narava zagotavljanja dobrin).

Na razvoj pravnega režima vpliva tudi tehnični razvoj.

3. OBLIKE IZVAJANJA JAVNE SLUŽBE

3.1. REŽIJSKI OBRAT

Režijski obrat, ki se kot oblika izvajanja javne službe pojavlja zelo redko, je poseben oddelek znotraj ministrstva (npr. Slovenske železnice).

3.2. ZAVOD

Zavod je splošna oblika za negospodarske javne službe. Ne področju šolstva gre na primer za visoke šole, univerze,...

3.3. JAVNI GOSPODARSKI ZAVOD

Javni gospodarski zavodi so redki, zanje je značilna močna državna kontrola. Primer: Kobilarna Lipica.

3.4. JAVNO PODJETJE

Gre za poskus kombinacije javnega in zasebnega podjetja. Razlika je v ustanoviteljskih pravicah.

Ni nujno, da ima država popoln ali prevladujoč nadzor, zasebniki imajo lahko večji delež. Pri tem pride do konflikta 2 pravic – ustanoviteljskih pravic in pravic po ZGD.

Ustanoviteljske pravice so:

- pravica imenovanja in razreševanja direktorja;
- večinsko članstvo v nadzornih telesih;
- regulacija delovanja.

Vloga države je dvojna – z možnostjo imenovanja članov nadzoruje delovanje, hkrati pa postavlja pogoje za delovanje javnega podjetja.

Če javne službe ne bi regulirali, bi prišlo do neenakosti; ne bi bila več javna služba, ampak tržna dejavnost.

3.4.1. POSKUS PRIVATIZACIJE

Država lahko svoj delež podjetja proda zasebnikom. Lahko ohrani t.i. zlato delnico, kar pomeni, da si pridrži 51% deleže, vendar pa država do možnost zelo redko uporabi.

ZGJS omogoča, da je javno podjetje v celoti v lasti zasebnika, država pa ima ustanoviteljske pravice. Težava pri tem je, da je težko najti koga, ki bi bil pripravljen sodelovati v takšni obliki.

3.4.2. KORPORATIVIZACIJA

Korporativizacija pomeni približevanje statusa javnega podjetja zasebnemu podjetju. Država zmanjša obseg ustanoviteljskih pravic in javno podjetje dobi več avtonomije. V javno podjetje se vpelje več tržne logike, vendar pa država postavi regulatorni okvir (določi ravnanje, cene,...). Kljub temu pa se država ne vtika v upravljanje podjetja.

V Evropi se za javna podjetja uporablja konkurenčno logiko, ki pa je drugačna kot pri nas, vendar se bomo morali temu prilagoditi.

Posebna oblika regulacije je **neodvisna regulatorna agencija**.

4*. BOLONJSKA REFORMA, PROCES

Leta 1999 so v italijanski Bologni podpisali deklaracijo, s katero so se zavezali, da bodo do leta 2010 v Evropi ustvarili skupni prostor visokega izobraževanja (sprejetje je prostovoljno, do danes 45 držav). Ideja je v kreaciji skupnega trga za visoko šolstvo in predvsem v krepitvi konkurenčnosti.

Deklaracija je potrebna za doseganje ciljev iz Lizbonske deklaracije, v kateri so voditelji evropskih držav zapisali, da bo Evropa postala najbolj konkurenčna država na svetu. Evropska unija temelji na 4 svoboščinah: prost pretok kapitala, storitev, blaga in delovne sile. Najmanj je mobilna delovna sila, kar naj bi reševala tudi Bolonjska deklaracija. Študentje bodo odšli študirati v tujino le, če bo urejen sistem priznavanja diplom.

Sestavine Bolonjske deklaracije:

- sprememba programov študija – uvede se 2 stopnji, namen tega je ustvariti sistem enakosti in primerljivosti diplom. Ideja je v skrajšanju časa študija;
- skupni sistem nadzora nad programi ter primerljiva vsebina;
- vsebinsko je potrebno študij spremeniti tako, da bo študent v 3 letih dobil celo več in bolj kvaliteten študij (ne, da se sedanji študij razdeli na 3+2!). težilo naj bi se k problemskemu obravnavanju snovi in preverjanju (skozi primer do definicije).

Ko bo nekoč vzpostavljen trg, se bodo tudi izmenjave povečale. V EU je problem jezik (z razliko od ZDA).

Slovenska ureditev:

Bolonjska deklaracija je le okvir, državam članicam je prepuščene veliko svobode.

Novela o visokem šolstvu izenačuje staro diplomu s končano 2. stopnjo po bolonjskem sistemu.

Elementi, ki niso eksplicitno zapisani, a so del bolonjskega procesa, so:

- finančni problem – uvedba šolnin na 2. stopnji (zakon v pripravi);
- vloga držav – zakon predvideva še dodatni nadzor države.

V tujini se krepi avtonomija univerz, pri nas pa je ravno obratno. V tujini se univerze tudi povezujejo in se zato krepijo (tekmovanje znanja), pri nas pa se osamosvajajo in cepijo.

3+2 je slaba formula, saj je magisterij skoraj nujen, s tem pa se zmanjša vrednost študija. Sistem povzroča zmedo in odpor zaradi nejasnega okvira.

Trg na to reagira z zmanjšanim zanimanjem za bolonjske diplomate (3), zato je potrebno trg 'popraviti'.

VII. LJUDJE V UPRAVI

1. JAVNI USLUŽBENCI

1.1. SPLOŠNO

Javni uslužbenci so vsi zaposleni v javnem sektorju.

Zakon o javnih uslužbencih tako ureja npr.:

- natečaj;
- temelje delovnega razmerja;
- postopek za prenehanje delovnega razmerja;
- disciplinski postopek.

Cilj, utrditi položaj javnih uslužbencev, je precej uspel. Praktično nemogoče je odpustiti javnega uslužbenca. Glavni namen je torej bil izgradnja birokratskega, upravnega aparata, preprečitev samovolje (to sredstvo dobro učinkuje na ta cilj). Dandanes pa ta cilj ni več najbolj v ospredju.

Z današnjega vidika se postavlja vprašanje, zakaj bi imel javni uslužbenec tako zaščiten položaj v primerjavi z delavcem v zasebnem sektorju. Res se to, da se ne bi odpustilo zaradi vlade, ne da doseči z blagimi sredstvi. A so zato plače nižje, ker ni rizika.

Filozofija varstva uslužbencev se je precej spremenila. Teorija novega javnega managementa je prenesti čim več idej zasebnega sektorja na javne uslužbence.

Kot že rečeno se soočata dva argumenta za eno in drugo ureditev:

- strah pred posegom politične veje oblasti;
- ni nobenega opravičila za primerljivost dela zasebnih in javnih delavcev, če ti ne delajo dobro.

Kompromis med zasebno in javno formulo za zaposlene je **mešan sistem** (v nekaterih državah). Gre za **karierni sistem**, ki se dopolni z javnim razpisom.

Osnovna ideja je odmik od močne zaščite javnih uslužbencev. Močna zaščita namreč onemogoča obravnavo tistih, ki delajo slabo (statistike kažejo, da v javni upravi niso nikogar odpustili).

1.2. KARIERNI IN POZICIJSKI SISTEM

Poznamo dva temeljna modela organizacije javne uprave:

- **KARIERNI SISTEM** (zaprti) – klasičen sistem. Gre za tog, zaprt sistem. Struktura je piramidalna, obstaja členitev položajev, natančna pravila nagrajevanja, prehajanja. Kariera v upravi jamči kakovost.

Zaposliš se na dnu (vstop je možen le na dnu), postopoma pa se po določenih pravilih povzpneš po lestvici navzgor (favorizira insiderje). Vse je togo, tako sankcioniranje kot nagrajevanje. Način prehajanja je zelo tog, omejuje napredovanje (opredeljuje, za koliko lahko napreduješ v določeni delovni dobi). Ta zaprtost pomeni več stvari:

- dobimo krog zelo zaprtih, povezanih ljudi, lahko gre tudi za zelo profesionalno strukturo;
- vsakdo ima obljubo, da če bo dobro delal, bo napredoval višje (za motivacijo je to dobro).
- **POZICIJSKI SISTEM** (odprti) – pozna manj stopenj, vendar hierarhije ni mogoče povsem odpraviti. Javni razpis je predviden za vsako mesto. Na vsako delovno mesto se lahko prijavi kdorkoli iz uprave ali od zunaj (!) – gre torej za odprt sistem (ker ni kariere, je zelo odprt do svoje systemske okolice). V sistem lahko vstopaš pri različnih točkah, a ko se zaposliš na določenem delovnem mestu, nimaš možnosti napredovanja, ni kariere (razen če ne uspeš na drugem javnem razpisu). Nevaren je za tiste, ki so v upravi že zaposleni (vedno se lahko pojavi boljši). Če daje komisija na javnem razpisu prednost delavcem, ki so še v javni upravi, to slabi ugled uprave. Ta sistem pa je bolj racionalen v smislu, da ni obveznosti nagrajevanja, po drugi strani pa ima najmanj dve slabosti (poleg tega, da je izredno nepredvidljiv):
 - ni motivacije – če veš, da na javnem natečaju z drugimi nimaš možnosti, ter da z vestnostjo na sedanjem delovnem mestu tudi ne moreš napredovati, se sploh ne trudiš;
 - ni kohezivnosti, tj. notranje povezanosti.

Prve, ki so uvedle pozicijski sistem, so bile skandinavske države, sedaj pa je prešla na ta sistem že večina držav. V svetu se pozna trend odpiranja; odprti sistem pa manj ščiti zaposlene in odpira vrata politiki! Naš sistem je še vedno toga oblika kariernega modela.

Pri kariernem sistemu potrebuješ za napredovanje recimo 15 let, medtem ko omogoča pozicijski oz. odprti sistem hitrejše napredovanje.

Karierni sistem tudi ni več primeren za upravljanje, medtem ko je pozicijski precej bolj. V praksi pa se za uradništvo niti karierni, niti pozicijski sistem ne uporabljata v celoti. Čistih kariernih sistemov skorajda ni več.

Zakon o javnih uslužbencih ni sprejel pozicijskega sistema, saj so močni sindikati to preprečili. Sindikati imajo preveliko vlogo. Zastopajo pravice zaposlenih, pri tem pa jih skušajo povečati, ne pa zmanjšati. Na daljše obdobje je ta prevelika moč sindikatov slaba, saj bo za to plačala družba (državljeni 'nasrkajo' zaradi tega, saj plačujejo ceno za nespremembe). Sindikati bi na vse morali gledati širše.

Posledično je bil ustvarjen **mešani sistem**.

Profesor Bugarič pravi, da ima zakon elemente odprtega sistema, a da je vsebinsko še vedno karierni! Acquis – notranja struktura uprave je stvar posamezne države članice, tj. ni zahtev na tem področju (razen npr. ustanovitev določenih agencij). Evropsko pravo se torej ne vtika v to, kdo je v posamezni državi uradnik in kdo ne. Vendar je vseeno sodna praksa glede prostega gibanja delovne sile: sodišče je presojalo, ali je delo res tako, da ga je dopustno pridržati samo državljanom – omejitev na državljanje je dopustna le, če so naloge v tesni zvezi z izvrševanjem oblasti oz. varovanjem javnega interesa.

Pri nas imamo torej **polkarierni** oz. **mešani sistem**, ki pozna dva tipa napredovanj:

- **vertikalno napredovanje** – vzpenjanje po hierarhiji na višja delovna mesta. Težava je, da vsi ne bodo mogli napredovati, saj na vrhu ni velikega števila delovnih mest. In ker vsi stremijo k vrhu, se pojavlja nezadovoljstvo in posledično odhajanje iz uprave;
- **horizontalno napredovanje** – napredovanje na istem mestu, bodisi v statusu (nazivi), bodisi v plači. Z višjim nazivom pa pride ponavadi tudi višja plača. Naziv pa tudi ni v celoti ločen od delovnega mesta (kombinacija horizontalnega in vertikalnega napredovanja pri nazivih).

Ideja napredovanja temelji na kredibilnosti. Tisti, ki se zaposli v upravi, se lahko zanese na sistem napredovanja (nepotizem – povpraševanje po delu v javni upravi).

V pozicijskem sistemu ni več varnosti zaposlitve, stalnosti, obstaja diskrecija nadrejenih. Ločimo:

- **spoils system** – sistem plena (ZDA, spoils = plen) – stranka, ki zmaga, korenito počisti prejšnjo administracijo, ki je prav tako svojčas prišla skupaj z drugo stranko. Ob vsaki menjavi politične oblasti se zamenja vso upravo;
- **merit system** – sistem zaslug (Anglija, skandinavske države). Uradništvo je stalno, nezamenljivo, zaposleno na podlagi strokovnih zaslug in ne na podlagi politične oblasti. Politika, nove vlade ne posegajo v to strukturo. Ta sistem izhaja iz predpostavke, da deluje uradništvo samostojno, neodvisno, ločeno od politike; z njim zavaruješ uradnike;
- **vmesni sistem** – kontinentalne države – čeprav vseeno bližje angleškemu sistemu. V določenih primerih je možno politično kadrovanje uprave, je pa težko in redko (razvita politično-upravna kultura bi zlorabe hitro 'kaznovala' – če tega ni, je odprt sistem lahko problem).

Pri nas imamo vmesni sistem (politika in uradništvo ločeni, izjemoma pa lahko politika poseže vmes in zamenja uradnika; npr. minister sicer izbere ljudi na najvišjih položajih (60/IV. ZJU), a je omejen na izbor ljudi, ki jih predlaga uradniški svet – podrobneje glej spodaj).

1.3. ZNAČILNOSTI JAVNIH USLUŽBENCEV

Samo 21 členov ZJU se nanaša na vse skupine javnih uslužbencev (prepoved sprejemanja daril ipd.), ostalih 180 določb pa ureja uslužbenski sistem samo za zaposlene v državni upravi in v upravah lokalnih skupnosti. Javni uslužbenci so vključeni v drug sistem zaposlovanja kot drugi zaposleni. Status javnega uslužbenca je bolj zaščiten, gre za bolj trden odnos med zaposlenim in državo. Zakon o javnih uslužbencih uvaja pojem javnega uslužbenca kot osebe, ki je zaposlena v javnem sektorju (1/I. ZJU), javni sektor pa po ZJU sestavljajo (1/II. ZJU):

- državni organi in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti;
- javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi;
- druge osebe javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti.

Izjema: javna podjetja spadajo v javni sektor, a ne zaposlujejo javnih uslužbencev (javna podjetja so torej izvzeta iz javnega sektorja po tem zakonu (1/III. ZJU)).

1. člen (javni uslužbenec)

(1) Javni uslužbenec je posameznik, ki sklene delovno razmerje v javnem sektorju.

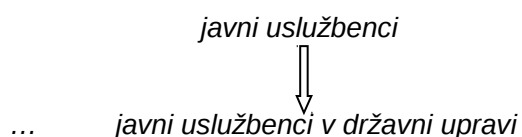
(2) Javni sektor po tem zakonu sestavljajo:

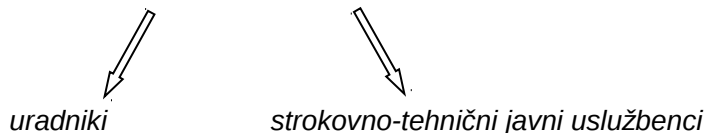
- državni organi in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti;
- javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi;
- druge osebe javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti.

(3) Javna podjetja in gospodarske družbe, v katerih ima večinski delež oziroma prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost, niso del javnega sektorja po tem zakonu.

(4) Funkcionarji v državnih organih in organih lokalnih skupnosti niso javni uslužbenci.

Javni uslužbenci so kategorija v javnem sistemu, z izjemo javnih podjetij. Razdelitev je sledeča:





Javni uslužbenci sklepajo pogodbe o zaposlitvi z državo (53.). Uradniki pridobijo tudi nazive, ki so pogoj za opravljanje določenih nalog, ostali javni uslužbenci pa niso imenovani in ne dobijo nazivov.

Javni uslužbenci so del upravnega aparata, ki je stalen, profesionalen, za razliko od vrha, ki so politični funkcionarji. Poznamo torej posebno kategorijo javnih uslužbencev, in to so **funkcionarji**, ti so izvoljeni oz. imenovani v mandat za opravljanje ene izmed treh oblastnih funkcij:

- člani in revizorji računskega sodišča;
- poslanci;
- predsednik vlade;
- ministri;
- člani ministrovega političnega kabineta;
- državni sekretarji – po novem sistemu izrazito politična funkcija, prej pa je bil nekakšen hibrid med funkcionarjem in javnim uslužbencem – prvi pravi uradnik je bil tudi prej državni podsekretar;
- sodniki;
- tožilci;
- javni pravobranilci
- varuh človekovih pravic.

Javni uslužbenec je strokovna oseba, mesto zaseda za nedoločen čas (sklenitev delovnega razmerja), osnovno vodilo pa je strokovnost (razni strokovni izpiti).

Funkcionar pa je oseba imenovana na podlagi političnega prepričanja (njihova usoda je odvisna od vladajoče koalicije). Osnovna ideja je bila vpeljati tak sistem državne uprave, ki bo bolj jasno ločen od politike. V državah z dolgo tradicijo to ni problem.

Včasih so bili tudi predstojniki organov v sestavi funkcionarji, danes pa so uradniki.

Razlike oz. specifične značilnosti javnih uslužbencev:

- država je hkrati delodajalec (3. člen ZJU) in zakonodajalec (država lahko spremeni zakon, tj. lahko kadarkoli enostransko uredi delovno razmerje);
- veljajo posebna pravila, npr. o stavki ("splošni nacionalni šport")- zasebno podjetje gre pač v stečaj, tukaj pa so močni pritiski (Kerševan: "Če stavkajo v Peku...no, morda tisti teden ne bodo imeli vaše številke, ampak vas ne briga..");
- velja proračunsko financiranje (iz javnih sredstev) – ni tržnih pritiskov;
- uradništvo mora biti politično nevtrarno, zato morajo biti varovani pred tem, da se javne uslužbenice odpušča ob spreminjanju politične oblasti – gre za **načelo varstva pred političnimi posegi**;
- urejanje pravic uslužbencev s podzakonskimi predpisi.

3. člen (delodajalec)

(1) Delodajalec je pravna oseba, s katero je javni uslužbenec v delovnem razmerju.

(2) Delodajalec v državnem organu je Republika Slovenija, v upravi lokalne skupnosti pa lokalna skupnost.

(3) Zakon lahko določi, da določene pravice delodajalca v razmerju do javnih uslužbencev, ki sklenejo delovno razmerje z osebo javnega prava, izvaja Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: vlada).

1.4. NAČELA SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV

1.4.1. SKUPNA NAČELA SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV

- **NAČELO ENAKOPRAVNE DOSTOPNOSTI DO ZAPOSLOTITVE** (7.) – delovno mesto je dostopno vsem pod enakimi pogoji, tako da je zagotovljena izbira kandidata, ki je najbolj strokovno usposobljen; zaradi nevarnosti nepotizma; gre za odstop od čistega kariernega sistema;
- **NAČELO ZAKONITOSTI** (8.) – javni uslužbenec izvršuje javne naloge na podlagi in v mejah predpisov (ustava, mednarodne pogodbe, zakoni, podzakonski predpisi);
- **NAČELO STROKOVNOSTI** (9.) – javni uslužbenec izvršuje naloge strokovno, vestno in pravočasno; dolžan je npr. opozoriti, če minister predlaga nekaj, kar je v nasprotju s strokovnim vidikom;

- **NAČELO ČASTNEGA RAVNANJA** (10.) – častno ravnanja, v skladu s pravili (kodeksom) poklicne etike; v luči tega je določba 94. člena, ki pravi, da lahko uslužbenec odkloni opravilo, če bi bilo protipravno oz. ga mora, če bi predstavljalo kaznivo dejanje (procedure za ugotavljanje, ali odredba pomeni kaznivo dejanje, pa zakon ne ureja);
- **NAČELO PREPOVEDI SPREJEMANJA DARIL** (11.) – protivrednost (le protokolarnih in priložnostnih!) daril v zvezi z opravljanjem službe je lahko največ 15.000 SIT oz. 30.000 SIT v celotnem letu; darila, ki presegajo to vrednost, postanejo last delodajalca (11/III. ZJU); enako velja za nekatere bližnje javnega uslužbenca (11/II.); ta omejitev se je pojavila prvič v zgodovini;
- **NAČELO ZAUPNOSTI** (12.) – javni uslužbenec mora varovati tajne podatke;
- **NAČELO ODGOVORNOSTI ZA REZULTATE** (13.) – javni uslužbenec odgovarja za kvalitetno, hitro in učinkovito izvrševanje zaupanih javnih nalog; ni pa določenih sankcij!;
- **NAČELO DOBREGA GOSPODARJENJA** (14.) – cilj je doseganje najboljših rezultatov ob enakih stroških oz. enakih rezultatov ob najnižjih stroških; v bistvu gre za **načelo učinkovitosti**; tudi nepodrejanje temu načelu je težko sankcionirati;
- **NAČELO VAROVANJA POKLICNIH INTERESOV** (15.) – delodajalec mora v določenih primerih omogočiti plačano pravno pomoč javnemu uslužbencu, zoper katerega je uveden kazenski ali odškodninski postopek pri izvrševanju javnih nalog; dodatno izpeljan še posebej za javne uslužbenca v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti (31.).

SKUPNA NAČELA SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV

7. člen (načelo enakopravne dostopnosti)

Zaposlovanje javnih uslužbencev se izvaja tako, da je zagotovljena enakopravna dostopnost delovnih mest za vse zainteresirane kandidate pod enakimi pogoji in tako, da je zagotovljena izbira kandidata, ki je najboljše strokovno usposobljen za opravljanje nalog na delovnem mestu.

8. člen (načelo zakonitosti)

Javni uslužbenec izvršuje javne naloge na podlagi in v mejah ustave, ratificiranih in objavljenih mednarodnih pogodb, zakonov in podzakonskih predpisov.

9. člen (načelo strokovnosti)

Javni uslužbenec izvršuje javne naloge strokovno, vestno in pravočasno. Pri svojem delu ravna po pravilih stroke in se v ta namen stalno usposablja in izpopolnjuje, pri čemer pogoje za strokovno izpopolnjevanje in usposabljanje zagotavlja delodajalec.

10. člen (načelo častnega ravnanja)

Javni uslužbenec ravna pri izvrševanju javnih nalog častno v skladu s pravili poklicne etike.

94. člen (opravljanje dela po navodilih in odredbah)

(3) Javni uslužbenec lahko zahteva pisno odredbo in pisno navodilo, če meni, da bi izvršitev ustne odredbe oziroma navodila pomenila protipravno ravnanje oziroma povzročila škodo.

(4) Javni uslužbenec lahko odkloni izvršitev odredbe oziroma navodila, če bi pomenila protipravno ravnanje.

(5) Javni uslužbenec mora odkloniti izvršitev odredbe oziroma navodila, če bi pomenila kaznivo dejanje.

11. člen (omejitve in dolžnosti v zvezi s sprejemanjem daril)

(1) Javni uslužbenec, ki opravlja javne naloge, ne sme sprejemati daril v zvezi z opravljanjem službe, razen protokolarnih in priložnostnih daril manjše vrednosti. Za darila manjše vrednosti se štejejo darila, katerih vrednost ne presega 15.000 tolarjev oziroma katerih skupna vrednost v posameznem letu ne presega 30.000 tolarjev, če so prejeta od iste osebe. Za protokolarna darila se štejejo darila funkcionarjev ali javnih uslužbencev drugih držav in mednarodnih organizacij, dana ob obiskih, gostovanjih ali drugih priložnostih, ter druga darila, dana v podobnih okoliščinah.

(2) Prepoved oziroma omejitve iz prvega odstavka tega člena velja tudi za zakonca javnega uslužbenca, osebo, s katero javni uslužbenec živi v zunajzakonski skupnosti, in njegove otroke, starše ter osebe, ki živijo z njim v skupnem gospodinjstvu.

(3) Javni uslužbenec je dolžan darovalca opozoriti, da darila, ki presegajo vrednost iz prvega odstavka tega člena, postanejo last delodajalca. Če darovalec pri darilu vztraja, je javni uslužbenec oziroma oseba iz

drugega odstavka tega člena darilo dolžna izročiti delodajalcu oziroma organu delodajalca, ki je pooblaščen, da z njimi razpolaga.

(4) Podatki o sprejetem darilu, njegovi vrednosti, osebi, od katere je darilo sprejeto, in drugih okoliščinah, se vpišejo v seznam daril. Podatke za vpis je dolžan sporočiti javni uslužbenec, ki je darilo prejel. Javni uslužbenec je dolžan sporočiti podatke tudi v primeru iz drugega odstavka tega člena.

(5) Način razpolaganja z darili iz tretjega odstavka tega člena, način vodenja seznama iz četrtega odstavka tega člena in druga izvedbena vprašanja v zvezi z omejitvami in dolžnostmi iz tega člena za organe državne uprave, pravosodne organe, uprave lokalnih skupnosti in osebe javnega prava predpiše vlada z uredbo. V uredbi se lahko določi, da se darila do določene vrednosti ne vpisujejo v seznam.

12. člen (načelo zaupnosti)

Javni uslužbenec mora varovati tajne podatke, ne glede na to, kako jih je izvedel. Dolžnost varovanja velja tudi po prenehanju delovnega razmerja. Dolžnost varovanja tajnih podatkov velja, dokler delodajalec javnega uslužbenca te dolžnosti ne razreši.

13. člen (načelo odgovornosti za rezultate)

Javni uslužbenec odgovarja za kvalitetno, hitro in učinkovito izvrševanje zaupanih javnih nalog.

14. člen (načelo dobrega gospodarjenja)

Javni uslužbenec mora gospodarno in učinkovito uporabljati javna sredstva, s ciljem doseganja najboljših rezultatov ob enakih stroških oziroma enakih rezultatov ob najnižjih stroških.

15. člen (načelo varovanja poklicnih interesov)

(1) Javnega uslužbenca mora delodajalec varovati pred šikaniranjem, grožnjami in podobnimi ravnanji, ki ogrožajo opravljanje njegovega dela.

(2) Delodajalec mora omogočiti plačano pravno pomoč javnemu uslužbencu ali nekdanjemu javnemu uslužbencu, zoper katerega je uveden kazenski ali odškodninski postopek pri izvrševanju javnih nalog, če oceni, da so bile te javne naloge izvršene zakonito in v skladu s pravicami in obveznostmi iz delovnega razmerja. Če se v sodnem postopku javnemu uslužbencu stroški pravne pomoči povrnejo, jih javni uslužbenec povrne delodajalcu. Način izvajanja plačane pravne pomoči iz tega odstavka določi vlada.

15.a člen (načelo prepovedi nadlegovanja)

Prepovedano je vsako fizično, verbalno ali neverbalno ravnanje ali vedenje javnega uslužbenca, ki temelji na katerikoli osebni okoliščini in ustvarja zastrašujoče, sovražno, ponižujoče, sramotilno ali žaljivo delovno okolje za osebo ter žali njeno dostojanstvo.

Vežanost uradništva na navodila – uprava je vezana na navodila predstojnika. Predstojnik je politik, ki izvršuje (uresničuje) cilje, uradnik pa je lahko ovira pri zasledovanju teh ciljev.

Nemška klasična teorija je stala na stališču, da je razlika v tem, da sodstvo ni vezano na navodila, uprava pa črpa svojo legitimacijo iz tega, da izvršuje politiko, izvoljeno na demokratičen način. Vendar če uradnik meni, da je določena odločitev nezakonita, potem je dolžan opozoriti predstojnika in zahtevati pisno navodilo (odredbo). Na to odredbo uradnik je vezan, vendar pa tudi te ni dolžan izvršiti, če bi to pomenilo kaznivo dejanje.

Naš zakon gre drugače. Uradnik navodila, za katerega meni, da ni zakonito, ni dolžan izvršiti, vendar pa tvega disciplinsko sankcijo. Vsekakor pa ni dolžan (ne sme!) izvršiti navodila, če bi to pomenilo kaznivo dejanje (94/V. ZJU, glej zgoraj).

Razlika med obema ureditvama mi ni čisto jasna... Gre za vaje 2002/2003.

1.4.2. NAČELA ZA JAVNE USLUŽBENCE V DRŽAVNIH ORGANIH IN UPRAVAH LOKALNIH SKUPNOSTI

Za javne uslužbence v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti pa veljajo še naslednja načela (IV. Poglavlje 2. dela ZJU):

- **NAČELO JAVNEGA NATEČAJA** – 27. – vsakdo ima pravico prijaviti se, pogoj je le strokovna usposobljenost; to je tipična lastnost pozicijskega sistema (kar pomeni, da gre za odpiranje kariernega sistema); za t.i. interni natečaj pa gre, ko je kandidat že izbran, natečaj pa se opravi le formalno; načelo javnega natečaj in načelo enakopravne dostopnosti pa slabi določba 57. člena (postopek pred novo zaposlitvijo – je *lex specialis*), ki pravi, da predstojnik najprej preveri, če je možno zaposliti uslužbenca iz istega organa, potem pa se gre šele na natečaj (predstojnik lahko torej izbere insiderja); ne velja za

pogodbena dela, dela v kabinetu (vezani so na mandat ministra – zaupno razmerje do ministra, nezaupanje do uprave);

- **NAČELO SOCIALNEGA PARTNERSTVA** – 26. – zakon predpisuje, da potrebuje vlada, pred kakršnikoli spremembami zakonodaje, mnenje sindikata; gre za krepitev že tako (pre)močnega položaja sindikatov, ki ga imajo z ekonomsko-socialnim svetom;
- **NAČELO POLITIČNE NEVTRALNOSTI IN NEPRISTRANSKOSTI** – 28. – uradnik mora delovati v javno in ne v zasebno korist;
- **NAČELO KARIERE** – 29.- uradniku je omogočena kariera z napredovanjem;
- **NAČELO PREHODNOSTI** – 30. – pod z zakonom določenimi pogoji je javni uslužbenec lahko premeščen na drugo delovno mesto v okviru organov;
- **NAČELO ODPRTOSTI DO JAVNOSTI** – 32. – organ obvešča javnost o svojem delovanju in o rezultatih opravljenega dela uradnikov; pomemben je Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ); gre tudi za nadzor nad delom javnih uslužbencev; v tej luči je pomembno tudi **načelo javnosti** (je nekoliko bolj pasivno), ki predpostavlja dostopnost predpisov, podatkov o plači, navodil ipd. javnosti; ta 32. člen pa zajema tudi bolj aktivno delovanje uprave do uporabnika (sem bi sodilo npr. tudi soodločanje uporabnikov in posvetovanje, a do tega žal še nismo prišli).

DRUGI DEL - POSEBNE DOLOČBE ZA JAVNE USLUŽBENCE V DRŽAVNIH ORGANIH IN UPRAVAH LOKALNIH SKUPNOSTI

IV. poglavje TEMELJNE DOLOČBE IN NAČELA

22. člen (veljavnost drugega dela zakona)

(1) Drugi del tega zakona velja za javne uslužbence v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti (v nadaljevanju: organi).

23. člen (uradniki in drugi javni uslužbenci)

(1) Uradniki so javni uslužbenci, ki v organih opravljajo javne naloge. Javne naloge v organih so naloge, ki so neposredno povezane z izvrševanjem oblasti ali z varstvom javnega interesa. Kriterije za določitev delovnih mest, na katerih se v organih državne uprave, pravosodnih organih in upravah lokalnih skupnosti opravljajo javne naloge, podrobneje opredeli vlada z uredbo, ostali organi pa kriterije za določanje delovnih mest, na katerih se opravljajo javne naloge, določijo s svojim splošnim aktom.

(2) Delovna mesta, na katerih se opravljajo naloge iz prvega odstavka tega člena, so uradniška delovna mesta.

(3) Javni uslužbenci, ki v organih opravljajo spremljajoča dela, so strokovno-tehnični javni uslužbenci (v nadaljnjem besedilu: strokovno-tehnični uslužbenci). Spremljajoča dela so dela na področju kadrovskega in materialno-finančnega poslovanja, tehnična in podobna dela ter druga dela, ki jih je treba opravljati zaradi nemotenega izvajanja javnih nalog organa.

(4) Delovna mesta, na katerih se izvajajo dela iz tretjega odstavka tega člena, so strokovno-tehnična delovna mesta.

(5) Javni uslužbenec na strokovno-tehničnem delovnem mestu lahko opravlja tudi enostavna upravna opravila, ki jih določi minister, pristojen za upravo.

26. člen (socialno partnerstvo)

(1) Za uresničevanje socialnega partnerstva na področju delovnih razmerij v državnih organih in organih lokalnih skupnosti se ustanovi stalno telo.

(2) Sestavo in način delovanja stalnega telesa iz prvega odstavka tega člena uredi kolektivna pogodba. V stalnem delovnem telesu sodelujejo na strani delodajalca predstavniki organov državne uprave, drugih državnih organov in lokalnih skupnosti, na strani javnih uslužbencev sodelujejo predstavniki reprezentativnih sindikatov dejavnosti oziroma poklica.

(3) Pred sprejetjem predpisa, ki vpliva na delovna razmerja oziroma položaj javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti, mora vlada oziroma pristojni minister omogočiti reprezentativnim sindikatom dejavnosti oziroma poklicev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti, da podajo svoje mnenje.

(4) Predstojnik mora pred sprejetjem splošnega akta, ki vpliva na pravice oziroma obveznosti javnih

uslužbencev, omogočiti reprezentativnemu sindikatu, ki deluje v organu, da poda mnenje. Za reprezentativni sindikat, ki deluje v organu, se šteje reprezentativni sindikat v organu oziroma reprezentativni sindikat dejavnosti ali poklica v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti, če ima imenovanega zaupnika v organu (v nadaljnjem besedilu: reprezentativni sindikat v organu).

(5) V primeru iz tretjega oziroma četrtega odstavka tega člena je potrebno predlog akta oziroma odločitve poslati reprezentativnemu sindikatu v organu in določiti razumen rok za oblikovanje mnenja. Če reprezentativni sindikat v organu v tem roku poda mnenje, mora predlagatelj to mnenje upoštevati ali povabiti reprezentativni sindikat v organu k usklajevanju. Če predlagatelju ne uspe doseči uskladitve predloga akta oziroma odločitve z mnenjem reprezentativnih sindikatov v organu, se lahko sprejme neuskladen akt oziroma odločitev, vendar je treba razloge, zaradi katerih ni bilo upoštevano mnenje reprezentativnih sindikatov v organu, pisno obrazložiti in poslati reprezentativnim sindikatom v organu, katerih mnenje ni bilo upoštevano.

27. člen (načelo javnega natečaja)

(1) Uradniki se izbirajo na javnem natečaju, razen v primerih, ko je z zakonom drugače določeno.

(2) V postopku javnega natečaja se kandidati obravnavajo enakopravno; izbira se opravi na podlagi izkazane boljše strokovne usposobljenosti.

28. člen (načelo politične nevtralnosti in nepristranskosti)

Uradnik izvršuje javne naloge v javno korist, politično nevtraln in nepristransko.

29. člen (načelo kariere)

Uradniku je omogočena kariera z napredovanjem. Kariera je odvisna od strokovne usposobljenosti in drugih delovnih in strokovnih kvalitet ter od rezultatov dela.

30. člen (načelo prehodnosti)

Pod pogoji, ki jih določa ta zakon, je lahko javni uslužbenec premeščen na drugo delovno mesto v okviru organov.

32. člen (načelo odprtosti do javnosti)

Organ obvešča javnost o svojem delovanju in o rezultatih opravljenega dela uradnikov na način, določen z zakonom in podzakonskimi predpisi.

2.5. ZAPOSLOVANJE

Za javne uslužbence v javni upravi velja:

- **poseben način zaposlovanja** - odločitev o zaposlitvi ni stvar diskrecije, kakor je to značilno za zasebni sektor. Že Ustava sama v 122. členu zahteva javni natečaj (posebej reguliran postopek, kjer se že po načelu izbere najboljšega). Obstaja tudi večja fleksibilnost pri zaposlovanju, saj je večja možnost sklepanja delovnih razmerij za določen čas;
- potreben je **poseben strokovni izpit** (86/II.) – obstaja pa 'odpustek', če npr. kandidira nekdo iz zasebnega sektorja (zasebni sektor ni pogoj, pač pa 'primeroma') in še nima strokovnega izpita, ga mora opraviti v enem letu (89.);
- v klasičnih ureditvah so uradnika zaposlili z upravno odločbo. V Sloveniji smo izvedli posebno kombinacijo (84/IV.):
 - imenovan je na določeno funkcijo – z **odločbo** (84/III.);
 - nato pa sklene **pogodbo o zaposlitvi** (53/I.);
- **varnost zaposlitve** – pogoji za prenehanje (postopek) so zelo natančno zakonsko regulirani (153.- 163.), možno pa je tudi pravno varstvo;
- **politično udejstvovanje javnih uslužbencev** – zaželeno je, da je politično udejstvovanje uradnikov omejeno (glej tudi 100/II. in 100/IV.). Pomembno je **načelo lojalnosti** (uradnik mora izvajati vse naloge lojalno izvoljeni vladi), ki pa nosi s seboj politično nevtralnost uradnikov (glej načelo politične nevtralnosti, 28. člen, zgoraj). Poznamo dva sistema:
 - **merit system**;
 - **spoils system**.

2.5.1. SKLENITEV DELOVNEGA RAZMERJA

86. člen (pogoji za imenovanje v naziv)

(1) Pogoji za imenovanje v naziv so:

1. najmanj predpisana izobrazba;
2. strokovni izpit;
3. aktivno znanje uradnega jezika.

(2) Kot pogoj za imenovanje v naziv se lahko določijo tudi delovne izkušnje in drugi pogoji v skladu z zakonom.

89. člen (spregled ustreznega strokovnega izpita za imenovanje v naziv)

(1) V naziv se lahko imenuje posameznik, ki nima ustreznega strokovnega izpita za imenovanje v naziv, pod pogojem, da najkasneje v enem letu od sklenitve delovnega razmerja opravi ustrezen strokovni izpit za imenovanje v naziv.

(2) Če uradnik zaradi razlogov, ki so na njegovi strani, ne izpolni pogoja iz prejšnjega odstavka najkasneje v enem letu od sklenitve delovnega razmerja, mu preneha delovno razmerje in se imenovanje v naziv razveljavi, razen v primerih upravičene odsotnosti v skladu z zakonom.

(3) V državnih organih, ki niso organi državne uprave, se lahko imenuje v naziv posameznik, ki namesto opravljanega strokovnega izpita izpolnjuje druge pogoje, določene v splošnem aktu organa, vendar se v takšnem primeru lahko premesti na delovno mesto v organu državne uprave ali v upravi lokalne skupnosti le pod pogojem, da v roku iz drugega odstavka tega člena opravi strokovni izpit.

84. člen (pridobitev naziva)

(1) Uradnik izvršuje javne naloge v nazivu.

(2) Naziv se pridobi z imenovanjem po izbiri uradnika na javnem natečaju v skladu s tem zakonom ali z napredovanjem v višji naziv.

(3) Uradnik se imenuje v naziv z odločbo, v kateri se določi naziv in datum pridobitve naziva.

(4) Uradnik se po izbiri na javnem natečaju imenuje v najnižji naziv, v katerem se opravlja delo na uradniškem delovnem mestu, za katero bo sklenil pogodbo o zaposlitvi.

53. člen (način sklenitve delovnega razmerja)

(1) Delovno razmerje sklene javni uslužbenec s pogodbo o zaposlitvi.

100. člen (opravljanje drugih dejavnosti in konflikt interesov)

(1) Uradnik ne sme opravljati dejavnosti, če:

1. je dejavnost v nasprotju s konkurenčno prepovedjo ali konkurenčno klavzulo po zakonu, ki ureja delovna razmerja;
2. bi opravljanje dejavnosti lahko vplivalo na nepristransko opravljanje dela;
3. bi pri opravljanju dejavnosti lahko zlorabil informacije, do katerih ima dostop pri opravljanju nalog v službi in ki niso javno dostopne;
4. je opravljanje dejavnosti v škodo ugledu organa.

(2) Preden uradnik začne opravljati dejavnost, za katero meni, da bi bila ali bi utegnila biti v nasprotju s prvim odstavkom tega člena, mora to sporočiti predstojniku. Kršitev dolžnosti iz tega odstavka je lažja disciplinska kršitev.

(3) Opravljanje dejavnosti iz prvega odstavka tega člena prepove uradniku predstojnik s sklepom.

(4) Dolžnost sporočanja in omejitve iz tega člena ne veljajo za dejavnosti znanstvenega in pedagoškega dela, dela v kulturnih, umetniških, športnih, humanitarnih in drugih podobnih društvih in organizacijah, dela na publicističnem področju in za članstvo oziroma delovanje v političnih strankah.

(5) Uradniki na položajih generalnega direktorja, generalnega sekretarja, predstojnika organa v sestavi, predstojnika vladne službe, načelnika upravne enote in direktorja občinske uprave oziroma tajnika občine ne smejo opravljati pridobitnih dejavnosti, razen znanstvenega, raziskovalnega, pedagoškega, umetniškega in publicističnega dela oziroma kulturne dejavnosti.

Že sama Ustava v 122. členu zahteva **javni natečaj**: "Zaposlitev v upravnih službah je mogoča samo na temelju javnega natečaja, razen v primerih, ki jih določa zakon." Javni natečaj je posebej reguliran postopek, kjer se že po načelu izbire najboljšega (62. člen) – 'pošteno tekmovanje, kjer naj zmaga najboljši'. Prijavljeni morajo izpolnjevati predpisane pogoje, opravijo se izpiti ipd. Gre torej za zelo formalen postopek:

- **objava** (58. člen ZJU):
 - katero delovno mesto;
 - kakšne zahteve;
 - rok;
 - potrebna dokazila;
 - kontaktna oseba;
- **dva kroga izbire** (60., 61. člen ZJU):

- izpolnjevanje natečajnih pogojev;
- posebni izbirni postopek;
- pisni preizkus;
- razgovor;
- naloga;
- ipd.

Tisti, ki doseže v posebnem izbirnem postopku najboljši rezultat, tisti je izbran. Izda se upravna odločba, ki se izda izbranemu, neizbranim pa se vročijo sklepi, kjer se navede, da niso bili izbrani (63/II.) ter kdo je bil izbran. Zoper to odločbo je možna pritožba (65.) na posebno komisijo (Komisija za pritožbe pri vladi), ki ima suspenzivni učinek. Preverja se utemeljenost odločbe o izbiri v celoti.

Nadalje pa obstaja tudi sodno varstvo (65/V.). Obstaja celo možnost razveljavitve odločbe o imenovanju v roku treh let, če npr. izbrana oseba ni izpolnjevala pogojev ali v primeru drugih nezakonitosti (74/I. v povezavi s 77/I. ZJU), npr. da javni natečaj sploh ni bil izveden.

Za določene položaje obstaja celo poseben mehanizem javnih natečajev (60/IV. ZJU), ko uradniški svet objavi natečaj in do neke faze vodi postopek izbire.

62. člen (izbira kandidata)

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 za uradniško delovno mesto, se lahko javni natečaj ponovi, prijavljenim kandidatom pa se vroči obvestilo o neuspelem javnem natečaju.

59. člen (vsebina objave javnega natečaja)

Objava javnega natečaja mora vsebovati najmanj naslednje podatke:

1. o organu in o kraju opravljanja dela;
2. o vrsti uradniškega delovnega mesta;
3. o pogojih za opravljanje dela;
4. o dokazilih, ki jih mora kandidat priložiti prijavi;
5. o roku in naslovu za vlaganje prijav in o roku obveščanja o izbiri;
6. o osebi, ki daje informacije o izvedbi javnega natečaja;
7. o okvirni vsebini dela.

60. člen (izvedba javnega natečaja)

(1) Za postopek javnega natečaja se smiselno uporabljajo določbe zakona, ki ureja splošni upravni postopek, razen določb o ustni obravnavi.

(2) Ne glede na določbo prvega odstavka tega člena vlada način vročanja oziroma obveščanja kandidatov in ravnanja z nepopolnimi vlogami uredi z uredbo.

(3) Za vodenje izbirnega postopka predstojnik lahko pooblasti javnega uslužbenca ali imenuje komisijo.

(4) Javni natečaj za položaje generalnih direktorjev, generalnih sekretarjev, predstojnikov organov v sestavi ministrstev, predstojnikov vladnih služb in načelnikov upravnih enot izvaja posebna natečajna komisija, ki jo za vsak primer posebej imenuje uradniški svet.

(5) V drugih državnih organih se javni natečaj izvaja v skladu z zakonom ali splošnim aktom državnega organa.

61. člen (izbirni postopek)

(1) Izbira kandidata se opravi v izbirnem postopku, v katerem se presoja usposobljenost kandidata za opravljanje nalog na uradniškem delovnem mestu.

(2) S kandidati, ki ne izpolnjujejo natečajnih pogojev, izbirnega postopka ni treba opraviti.

(3) Izbirni postopek se lahko opravi v več fazah, tako da se kandidati postopno izločajo. Opravi se v obliki presojanja strokovne usposobljenosti iz dokumentacije, ki jo je predložil kandidat, pisnega preizkusa usposobljenosti, ustnega razgovora ali v drugi obliki.

63. člen (sklep o izbiri)

(1) O izbiri oziroma neizbiri uradnika se vsakemu kandidatu, ki je sodeloval v izbirnem postopku izda in vroči sklep.

(2) Po izdaji sklepa o izbiri oziroma neizbiri lahko vsak kandidat, ki je sodeloval v izbirnem postopku, pod nadzorom uradne osebe organa vpogleda v vse podatke, ki jih je izbrani kandidat navedel v prijavi na javni natečaj in dokazujejo izpolnjevanje natečajnih pogojev, in v gradiva izbirnega postopka.

65. člen (pravice neizbranega kandidata)

(1) Kandidat, ki se je prijavil na javni natečaj, pa ni bil izbran, ima zoper sklep pravico do pritožbe na pristojno komisijo za pritožbe, če meni, da:

1. je bil izbran kandidat, ki ne izpolnjuje natečajnih pogojev;
2. izpolnjuje natečajne pogoje, pa mu ni bila dana možnost sodelovanja v izbirnem postopku;
3. je bil izbran kandidat, ki po merilih izbirnega postopka očitno ni dosegel najboljšega rezultata;
4. je prišlo do bistvenih kršitev postopka javnega natečaja oziroma izbirnega postopka.

(2) Ne glede na določbe zakona o splošnem upravnem postopku lahko neizbrani kandidat vložiti pritožbo v osmih dneh od vročitve sklepa.

(3) Pravice do pritožbe nima kandidat, ki se posameznih dejanj v izbirnem postopku ni udeležil niti ni opravičil svoje odsotnosti, čeprav je bil pravilno vabljen.

(4) Pritožba zadrži imenovanje izbranega kandidata v naziv in sklenitev pogodbe o zaposlitvi.

(5) Zoper sklep komisije za pritožbe je dovoljen upravni spor. V primeru, da upravno sodišče ugotovi, da je tožba utemeljena, lahko prisodi prizadetemu odškodnino v višini najmanj ene in največ treh najnižjih mesečnih bruto plač za delovno mesto, za katero se je potegoval, v primeru iz 1. točke prvega odstavka tega člena pa lahko upravno sodišče sklep o izbiri razveljavi. Odškodnino sodišče odmeri glede na težo kršitve in glede na posledice, ki jih je utrpel tožnik. V primeru razveljavitve sklepa o izbiri pristojna komisija za pritožbe po uradni dolžnosti razveljavi akt o imenovanju in pogodbo o zaposlitvi.

(6) Zoper sklep posebne natečajne komisije iz četrtega in petega odstavka 60. člena tega zakona ni pritožbe, dovoljen pa je upravni spor. Neizbrani kandidat lahko vložiti tožbo v upravnem sporu iz razlogov, navedenih v 1., 2. in 4. točki prvega odstavka tega člena, poleg tega pa tudi, če je natečajna komisija ugotovila, da po strokovni usposobljenosti ni primeren za položaj, sam pa meni, da je.

SANKCIJE V PRIMERU NEZAKONITOSTI

74. člen (primeri razveljavitve)

(1) Pogodba o zaposlitvi se razveljavi, če javni uslužbenec ne izpolnjuje pogojev za delovno mesto, za katero je bila pogodba sklenjena, oziroma če pred sklenitvijo pogodbe ni bil izveden predpisan postopek javnega natečaja, čeprav bi moral biti izveden. Pogodba se razveljavi s sklepom.

(2) Pod pogoji iz prvega odstavka tega člena se razveljavi tudi odločba o imenovanju v naziv.

(3) Aneks k pogodbi o zaposlitvi oziroma sklep o premestitvi se razveljavi, če oseba ne izpolnjuje pogojev za delovno mesto, na katero je bila premeščena, oziroma za položaj. Aneks oziroma sklep se razveljavi s sklepom.

75. člen (delna razveljavitev)

(1) Pogodba o zaposlitvi in drugi akti, s katerimi se odloči o pravicah in obveznostih javnega uslužbenca, se lahko deloma razveljavijo, če so posamezne določbe v škodo javnega interesa ali v neskladju z zakonom, podzakonskimi predpisi in kolektivno pogodbo, ter nadomesti z določbami, ki so v skladu z zakonom, podzakonskimi predpisi in kolektivno pogodbo.

(2) Določbe tega zakona o razveljavitvi pogodbe o zaposlitvi ne vplivajo na veljavnost določb zakona, ki ureja delovna razmerja, o sankcijah v primeru neskladnosti pogodbenih določb s predpisi ali kolektivno pogodbo.

77. člen (rok za razveljavitev in odškodnina)

(1) Sklepi o razveljavitvi iz tega poglavja se lahko izdajo v treh letih od sklenitve pogodbe oziroma aneksa k pogodbi ali izdaje odločbe ali sklepa.

(2) Javni uslužbenec ima pravico od delodajalca zahtevati odškodnino v skladu s splošnimi pravili o odškodninski odgovornosti.

Javne uslužbenke v državnih organih delimo na (23. člen ZJU) (temeljna delitev javnih uslužbencev):

- **uradniki** – so tisti, ki opravljajo javne naloge (naloge, zaradi katerih je organ ustanovljen); predvsem naloge glede izvrševanja oblasti – poseben status se nanaša samo na te (glej npr. 57/VII. spodaj)!;
- **strokovno-tehnični uslužbenci** – opravljajo pomožna dela (tajnice, šoferji, vratarji ipd.) in so tudi zaposleni v državni upravi.

Če je uveljavljen merit sistem, potem so uradniki zaščiteni pred menjavo, strokovno-tehnični javni uslužbenci pa te zaščite v bistvu ne potrebujejo.

Pri varnosti delovnega mesta je prišlo do degeneriranosti razumevanja posebne ureditve. Za uradnike je predvidena omejena pravica do stavke (19.). Omejitev je podana zelo ohlapno. V nekaterih drugih ureditvah je stavka povsem prepovedana. Kadar uradništvo stavka, državni aparat namreč ne deluje.

Npr. pri stavkah v šolstvu in zdravstvu je vlada pod velikim pritiskom, saj država vse te storitve mora zagotavljati. V zasebnem sektorju delavci pri stavkanju tvegajo, da bo podjetje zaradi tega propadlo. V javnem sektorju tega ni.

23. člen (uradniki in drugi javni uslužbenci)

(1) Uradniki so javni uslužbenci, ki v organih opravljajo javne naloge. Javne naloge v organih so naloge, ki so neposredno povezane z izvrševanjem oblasti ali z varstvom javnega interesa. Kriterije za določitev delovnih mest, na katerih se v organih državne uprave, pravosodnih organih in upravah lokalnih skupnosti opravljajo javne naloge, podrobneje opredeli vlada z uredbo, ostali organi pa kriterije za določanje delovnih mest, na katerih se opravljajo javne naloge, določijo s svojim splošnim aktom.

(2) Delovna mesta, na katerih se opravljajo naloge iz prvega odstavka tega člena, so uradniška delovna mesta.

(3) Javni uslužbenci, ki v organih opravljajo spremljajoča dela, so strokovno-tehnični javni uslužbenci (v nadaljnjem besedilu: strokovno-tehnični uslužbenci). Spremljajoča dela so dela na področju kadrovskega in materialno-finančnega poslovanja, tehnična in podobna dela ter druga dela, ki jih je treba opravljati zaradi nemotenega izvajanja javnih nalog organa.

(4) Delovna mesta, na katerih se izvajajo dela iz tretjega odstavka tega člena, so strokovno-tehnična delovna mesta.

(5) Javni uslužbenec na strokovno-tehničnem delovnem mestu lahko opravlja tudi enostavna upravna opravila, ki jih določi minister, pristojen za upravo.

57. člen (postopek pred novo zaposlitvijo)

(7) Postopek za novo zaposlitev uradnika se izvaja kot javni natečaj, postopek za novo zaposlitev na strokovno-tehničnem delovnem mestu pa po postopku, določenem s predpisi, ki urejajo delovna razmerja, in kolektivno pogodbo..

19. člen (stavka)

(1) Javni uslužbenci imajo pravico do stavke.

(2) Način uresničevanja pravice do stavke in omejitve stavke zaradi varstva javnih koristi določa zakon.

Pri zagotavljanju kvalitete imamo dva vidika:

- **mehanizmi nagrajevanja;**
- **mehanizmi sankcioniranja** – ti mehanizmi morajo biti pravno regulirani, vendar bolj omejeno kot pri zasebnem sektorju (najbolj rigiden način je nemški, ko se uradnika ne more odpustiti (razen v primeru disciplinske kršitve), ampak se ga lahko le upokoji).

2.5.2. PRENEHANJE DELOVNEGA RAZMERJA

Zakon predvideva dve možnosti prenehanja delovnega razmerja uradnika (tretja možnost je pogojna, polovična možnost):

- **disciplinski postopek;**
- **ugotavljanje nesposobnosti;**
- **racionalizacija v upravi** - predstavlja zmanjševanje zaposlenih v upravi; racionalizacija zna biti dražja, kot pa če je ne izvedemo (usposabljanje ipd.); sama po sebi je bolj vrednostno kot strokovno vprašanje, zato se tukaj postavljajo normativi (npr. en učitelj na 30 učencev); postavi se torej vprašanje, koliko uradnikov je dovolj, kje je meja.

Ob teh načinih sankcioniranja poznamo še **neformalne načine**, npr. **premestitev**.

V ZJU sicer nisem našel izrecne navedbe 'racionalizacija' a po naravi stvari gre najverjetneje za ukrepe, ki jih ZJU opredeljuje pod reorganizacijo, tj. poslovni razlogi prenehanja delovnega razmerja (glej primeroma 160. člen).

156. člen (redna odpoved iz poslovnih razlogov)

(1) Glede razlogov za redno odpoved delodajalca iz poslovnih razlogov se ne uporabljajo določbe zakona o delovnih razmerjih, temveč določbe tega zakona.

(2) Javnemu uslužbencu lahko delovno razmerje preneha ali pa je premeščen na delovno mesto, ki ne ustreza njegovemu nazivu, zaradi zmanjšanja obsega javnih nalog, privatizacije javnih nalog, iz organizacijskih, strukturnih, javnofinančnih ali podobnih razlogov (v nadaljnjem besedilu: poslovni razlog).

(3) Podlaga za ugotovitev razloga za prenehanje delovnega razmerja oziroma premestitev iz poslovnega razloga je sprememba akta oziroma aktov o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest (v nadaljnjem besedilu: reorganizacija).

(4) Odločitev o reorganizaciji se lahko sprejme na ravni organa, za organe državne uprave pa na predlog organa o uvedbi reorganizacije odloči vlada.

(5) Reorganizaciji mora biti priložena obrazložitev, ki vsebuje cilje reorganizacije, razloge za izvedbo reorganizacije, analizo delovnih opravil in delovnih postopkov ter število in strukturo delovnih mest in število javnih uslužbencev.

(6) Z obrazloženo reorganizacijo mora predstojnik seznaniti reprezentativne sindikate v organu, ki lahko dajo k analizi delovnih opravil in delovnih postopkov mnenje. Usklajevanje reorganizacije z reprezentativnimi sindikati v organu se izvede v skladu z določbami 26. člena.

2.5.3. POLOŽAJ, NAZIV, DELOVNO MESTO

111. člen

(ocenjevanje in napredovanje uradnikov)

(1) Ocenjevanje uradnikov, ki se izvaja na podlagi zakona, ki ureja sistem plač v javnem sektorju, se uporablja tudi za spodbujanje kariere in pravilno odločanje o njihovem napredovanju.

(2) Postopek in pogoje napredovanja v višji naziv za organe državne uprave, pravosodne organe in uprave lokalnih skupnosti določi vlada z uredbo.

79. člen (pogoji za delovna mesta)

(1) Za uradniška delovna mesta se kot pogoj za opravljanje dela poleg splošnih pogojev, ki jih urejajo predpisi s področja delovnega prava, določi naziv, smer izobrazbe, funkcionalna in specialna znanja ter posebne sposobnosti, lahko pa tudi drugi pogoji, če tako določa zakon. Delo na posameznih uradniških delovnih mestih in položajih se praviloma lahko opravlja v treh nazivih.

84. člen (pridobitev naziva)

(1) Uradnik izvršuje javne naloge v nazivu.

(2) Naziv se pridobi z imenovanjem po izbiri uradnika na javnem natečaju v skladu s tem zakonom ali z napredovanjem v višji naziv.

(3) Uradnik se imenuje v naziv z odločbo, v kateri se določi naziv in datum pridobitve naziva.

(4) Uradnik se po izbiri na javnem natečaju imenuje v najnižji naziv, v katerem se opravlja delo na uradniškem delovnem mestu, za katero bo sklenil pogodbo o zaposlitvi.

Ločiti je potrebno (glej tudi 6. člen ZJU):

- **položaj** – 80/l. – vodstveno delovno mesto (npr. generalni sekretar, načelnik upravne enote); vezan je na mandatno delo; poseben natečajni postopek;
- **naziv** – 84/l. – pooblastilo za izvajanje javnih nalog, hkrati pa odraža status uradnika (samo za uradnike); podeli se s formalnim aktom, nazivi pa si sledijo po določeni hierarhiji, razdeljeni v pet kariernih razredov;
- **delovno mesto** – 78., glej spodaj.

80. člen (vrste položajev)

(1) Položaj je uradniško delovno mesto, na katerem se izvršujejo pooblastila v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in organizacijo dela v organu.

(2) Položaji so:

1. v ministrstvih: generalni direktor, generalni sekretar in vodje organizacijskih enot;
2. v organih v sestavi ministrstva: direktor in vodje organizacijskih enot;
3. v upravnih enotah: načelnik upravne enote in vodje organizacijskih enot;
4. v vladnih službah: direktor in vodje organizacijskih enot;
5. v upravah lokalnih skupnosti: direktor in vodje organizacijskih enot.

(3) Položaj je tudi uradniško delovno mesto, na katerem se izvajajo naloge nadomeščanja in neposredne pomoči uradnikom na položajih generalnega sekretarja in generalnega direktorja v ministrstvu, direktorja organa v sestavi in vladne službe (namestniki).

(4) Položaje v drugih državnih organih določi organ s splošnim aktom.

6. člen (pomen izrazov)

Posamezni izrazi v tem zakonu imajo naslednji pomen:

1. državni organ je organ državne uprave in drug državni organ;
2. organ državne uprave je ministrstvo, organ v sestavi ministrstva, vladna služba in upravna enota;
3. drug državni organ je Državni zbor, Državni svet, Ustavno sodišče, Računsko sodišče, Varuh človekovih pravic, pravosodni organ in drug državni organ, ki ni organ državne uprave;
4. pravosodni organ je sodišče, državno tožilstvo in državno pravobranilstvo;
5. lokalna skupnost je občina ali pokrajina;
6. sistemizacija delovnih mest je akt, ki določa delovna mesta, potrebna za izvajanje nalog državnega organa, uprave lokalne skupnosti oziroma osebe javnega prava, z opisom pogojev in nalog na posameznih delovnih mestih;
7. delovno mesto je najmanjša enota organizacije državnega organa, uprave lokalne skupnosti oziroma osebe javnega prava;

8. položaj je delovno mesto z vodstvenimi pooblastili in odgovornostmi;
9. predstojnik je oseba, ki vodi delo državnega organa oziroma uprave lokalne skupnosti; predstojnik občinske uprave je župan;

...

Zakon o javnih uslužbencih je uvedel pet **kariernih razredov** (navedeni od najvišjega, tj. prvega, do najnižjega, tj. petega – glej 87. in 85. člen ZJU):

- zahteva univerzitetno izobrazbo ali visoko strokovno izobrazbo s specializacijo oz. magisterijem – gre za nazive **višjega sekretarja, sekretarja in podsekretarja**;
- zahteva najmanj visoko strokovno izobrazbo - gre za nazive **višjega svetovalca I.- III.**;
- zahteva najmanj visoko strokovno izobrazbo – gre za nazive **svetovalca I.- III.**;
- zahteva najmanj višjo strokovno izobrazbo – gre za nazive **višjega referenta I.- III.**;
- zahteva najmanj srednjo splošno ali srednjo strokovno izobrazbo – gre za nazive **referenta I.- VI.** (pazi, drugje so trije, tu pa štirje nazivi znotraj delovnega mesta – od tu "...praviloma lahko opravlja v treh nazivih." iz 79/I., zgoraj).

Znotraj teh kariernih razredov pa poznamo 16 stopenj nazivov (85. člen ZJU).

Nazivi so vezani na delovna mesta, katera določa uredba. Nazive torej določa zakon, delovna mesta pa uredba (78/III., III.).

87. člen (predpisana izobrazba za nazive)

(1) Predpisana izobrazba za nazive prvega kariernega razreda je univerzitetna izobrazba ali visoka strokovna izobrazba s specializacijo oziroma magisterijem.

(2) Predpisana izobrazba za nazive drugega in tretjega kariernega razreda je najmanj visoka strokovna izobrazba.

(3) Predpisana izobrazba za nazive četrtega kariernega razreda je najmanj višja strokovna izobrazba.

(4) Predpisana izobrazba za nazive petega kariernega razreda je najmanj srednja splošna ali srednja strokovna izobrazba.

78. člen (razvrščanje delovnih mest)

(1) Uradniška delovna mesta in strokovno-tehnična delovna mesta se razvrščajo glede na:

1. zahtevnost delovnega mesta, ki se ravna po zahtevnosti dela in zahtevnosti pogojev za opravljanje dela;
2. druge okoliščine delovnih razmer.

(2) Uradniška delovna mesta v organih državne uprave, pravosodnih organih in upravah lokalnih skupnosti razvrsti vlada z uredbo. Drugi organi uredijo to vprašanje s svojim splošnim aktom. Uradniška delovna mesta se lahko razvrstijo s kolektivno pogodbo.

(3) Strokovno-tehnična delovna mesta razvrsti za vse organe vlada z uredbo. Strokovno-tehnična delovna mesta se lahko razvrstijo s kolektivno pogodbo.

Napredovanje je možno na podlagi ZJU:

- napredovanje v višji naziv;
- napredovanje na višje delovno mesto;
- napredovanje na vodstveni položaj.

Napredovanje se odraža na plači. Plača uradnikov pa se ne odreja po delovnem mestu, pač pa po nazivih (z višjim nazivom pride ponavadi tudi višja plača, za vsak naziv je namreč več plačnih razredov). Kje je meja temu, da za isto delovno mesto ljudje z različnimi nazivi dobijo različne plače? – Gre za vrednostno sodbo.

Obstaja tudi možnost napredovanja v višji plačni razred (tudi v pozicijskem sistemu, kjer ni napredovanja), brez da bi se mu spremenil naziv.

Napredovanje v kariernih sistemih ni stvar arbitrarne odločitve, ampak so zaposleni podvrženi **ocenjevanju** (merit sistem – sistem zaslug – potreben je čas in dobro delo). Enkrat letno poteka ocenjevanje in tisti, ki so odlični/dobri, lahko napredujejo v višji naziv (obstajajo pa še drugi pogoji). To pa je ena od ključnih slabosti našega sistema, saj je rigidno predpisano, da je potrebno ocenjevati tri leta, da se pride v naslednji razred (imamo pet razredov, kar znese najmanj 15 let do vrha). Ocenjevanje izvaja predstojnik enkrat letno, in sicer na podlagi:

- osebnega razgovora;
- ocene dela – možen je ugovor, tj. zahteva lahko preizkus ocene (tričlanska komisija, njena odločitev pa je dokončna).

2. PLAČILNI SISTEM V JAVNI UPRAVI

Pomemben faktor pri vprašanju sistema plač je dejstvo, da je država delodajalec in zakonodajalec. Posledično to pomeni, da ni kapitalskega pritiska lastnikov, in ni trga (ni npr. veliko primerljivih delovnih mest). Plače v javnem sektorju znesejo 10% bruto državnega proizvoda (BDP).

Ločiti je potrebno dva dela plačnega sistema:

- **plačni sistem v ožjem smislu:**
 - elementi plače;
 - način spreminjanja teh elementov;
 - možnosti nagrajevanja (individualizacija plač);
 - javnost;
 - preglednost;
- **določitev plače za posamezno delovno mesto (višina plače)** – ne gre za pravno vprašanje, pač pa je tu vrsta faktorjev (npr. politični, ekonomski); višina plače je vrednostna odločitev, samo posredno vpliva tukaj trg delovne sile; **metodologija za vrednotenje zahtevnosti delovnih mest** – problem je, da merila niso objektivna; problem, ki se pojavi je, da se lahko posameznikom znižajo plače, drugi problem pa je trg delovne sile.

Načela plačnega sistema - plačilni sistem mora biti:

- **načelo preglednosti** – podatki naj bodo dostopni javnosti v obliki, ki naj bo javnosti razumljiva. Plača pripada delovnemu mestu. Tu je problem varstva osebnih podatkov, čeprav dajejo evropske države prednost preglednosti (objavljena plača je bruto plača (brez dohodninskih olajšav – pri nas tudi brez dodatka za delovno dobo);
- **načelo primerljivosti** – plače se morajo primerjati med seboj, tj. mora biti mogoče primerjati plače različnih delovnih mest med seboj, da se s tem doseže zmanjšanje njihovega naraščanja – v javnem sektorju je problem, ker trg tukaj ne deluje, zato je tu primerljivost še toliko bolj pomembna;
- **načelo enotnosti** – določeni elementi naj bodo enotni za cel javni sektor. Enakost pravic oblikovanja plač – to se doseže tako, da se oblikuje en centralni predpis, ki določa to pravico;
- **fleksibilen** – tako na ravni sistema, kot tudi na individualni ravni.

Kaj je tisto, kar je primerljivo? Osnovna plača ali osnovna skupaj z dodatki?

Enakost sama po sebi ne sme povzročiti take rigidnosti, da se plače ne bi mogle prilagajati dejanskim potrebam. Potrebno je vključiti tudi elemente **fleksibilnosti** in nagrajevanja posameznika za njegovo delo (horizontalno napredovanje: celoten avtomatizem, samo ocenjevanje, kombinacija obojega).

Osnovna plača je iztočljiva, nagrada za delovno uspešnost pa je v popolni diskreciji predstojnika (ni mogoče tožiti, da bi moral dobiti posameznik nagrado oz. dobiti več).

1. junija 2004 je začel veljati Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, ki dopolnjuje Zakon o javnih uslužbencih:

- postavil je nova razmerja;
- novi parametri;
- preglednost (tudi javnost) plač;
- primerljivost plač (primerjava z zasebnim sektorjem in znotraj javnega sektorja).

Do sedaj je za zdravnike veljal Zakon o razmerju plač v javnem sektorju, za uradništvo pa uredba vlade.

Plače torej izrivajo iz javnopravnih predpisov, ne morejo se urediti s pogodbo (plača ni del dogovora).

Zakon o javnih uslužbencih (to so zapiski 2002/2003, kako pa zgoraj omenjeni novi zakon na to vpliva, pa lahko (če lahko) razbereš iz 50. člena Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS)):

- določa razmerja med najvišjimi in najnižjimi ravnimi;
- določa pravico spreminjanja plač;
- predvideva možnost fleksibilnosti na individualni ravni.

Kot temelj določa zakon enotnost (izvzeti so Banka Slovenije in javna podjetja), to enotnost pa vzpostavlja z enotnimi tabelami.

Na plačni lestvici so različni razponi, posamezen razpon pa je odvisen od:

- **funkcije** – o tem odloča Državni zbor;
- **delovnega mesta;**
- **naziva.**

Plačni razredi za uradnike so se določali z uredbo, plače ostalega sektorja (zdravniki, profesorji) pa so se določali s kolektivno pogodbo. Z enako kolektivno pogodbo pa naj bi se uredila enotna delovna mesta (ta izjava je iz 2002/2003, tako da ne vem, koliko je aktualna).

52/ Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS)

(1) Z dnem uveljavitve tega zakona prenehajo veljati vse določbe zakonov in drugih predpisov, ki urejajo plače zaposlenih v javnih zavodih, državnih organih in lokalnih skupnostih ter drugih osebah javnega prava, ki se urejajo s tem zakonom, razen določb področnih predpisov, ki urejajo napredovanje oziroma pridobitev nazivov, in določb področnih zakonov, ki določajo dodatek za stalnost uradnikom s posebnimi pooblastili.

Kateri je tisti akt, s katerim se določa plača?

- pogodba – ni logično, saj plača izhaja iz predpisov;
- upravna odločba – čista odločitev arbitrarnega značaja; izdana mora biti v določenem postopku, upravnopravno varstvo;
- poseben akt delodajalca – po stari ureditvi;
- danes:
 - zakon, ki velja, a se ne uporablja;
 - predpisi, ki ne veljajo, vendar se uporabljajo.

Zakon o razmerju plač v javnem sektorju ni izključeval funkcionarjev.

poslanci = 5 × osnova + funkcijski dodatki
sodniki = osnova + dodatek za nezdržljivost

Sicer je plača strukturirana iz (individualna raven plač) (glej npr. 53/II.(9) ZJU):

- osnovne plače – plača delovnega mesta ali naziva; določena je kot produkt količnika in osnove;
- dodatkov – so namenjeni temu, da se razlika posameznega delovnega mesta odrazi na plači; dodatki naj bi se vključili v osnovno plačo in naj bi bili določeni v razponu;

V prejšnjem sistemu so imeli še del plače za delovno uspešnost, ki je predstavljal do 20% plače. Šlo je za sprotno nagrajevanje, sedaj pa ta del plače sicer ostane, a se izplačuje dvakrat letno. Osnovna plača je iztožljiva, nagrada za delovno uspešnost pa je v popolni diskreciji predstojnika (ni mogoče tožiti, da bi moral dobiti posameznik nagrado oz. dobiti več).

Velja torej:

plača = osnovna plača + dodatki + delovna uspešnost

53. člen ZJU (način sklenitve delovnega razmerja)

(1) Delovno razmerje sklene javni uslužbenec s pogodbo o zaposlitvi.

(2) Za sestavine pogodbe o zaposlitvi se ne uporabljajo določbe splošnih predpisov o delovnih razmerjih.

Pogodba o zaposlitvi vsebuje naslednje sestavine:

1. navedbo pogodbenih strank;
2. navedbo organa, v katerem bo javni uslužbenec opravljalo delo;
3. čas trajanja delovnega razmerja;
4. navedbo delovnega mesta oziroma položaja, na katerem bo javni uslužbenec opravljalo delo, oziroma podatki o vrsti dela s kratkim opisom dela;
5. datum začetka opravljanja dela;
6. kraj opravljanja dela;
7. določilo o tem, ali se delo opravlja s polnim ali s krajšim delovnim časom;
8. druge podatke, ki jih določa ta zakon ali področni zakon, ki ureja položaj javnih uslužbencev v organih;
9. določilo o osnovni plači in morebitnih dodatkih, vezanih na delovno mesto;
10. določilo o letnem dopustu;

...

Osnovna plača produkt količnika in osnove (osnovna plača = produkt × osnova). **Količniki** so bili zakonsko določeni, tako da je nastal problem, če se je pojavila potreba po povečanju plač. Zakon se namreč ne more spremeniti, zato so 'odkrili' dodatke, ki so bili določeni:

- s posebnim zakonom;
- s podzakonskim predpisom;
- s kolektivno pogodbo.

To je presegalo vse razumne meje., tako da danes ni več količnikov, pač pa so določeni parametri za najnižjo in najvišjo plačo!

Spreminjanje osnovnih plač je možno z:

- napredovanjem na višje delovno mesto ali v višji naziv – urejajo področni zakoni (npr. o sodniški, zdravniški službi);
- napredovanjem v višji plačni razred – določeno je v ZJU: posamezen javni uslužbenec lahko napreduje v višji plačni razred in sicer lahko napreduje za deset plačnih razredov; problem, ki nastane je, da dva človeka opravljata isto delo, vendar za bistveno različno plačo.

Ključne slabosti naše ureditve po ZJU:

- ocenjevanje uradnikov – rigidno predpisano, da se ocenjuje tri leta, da lahko prideš v naslednji razred (ker je pet razredov, boš torej potreboval 15 let, da prideš do vrha);
- ugotavljanje nesposobnosti – 141.- 146. – to gre na sodišče, kjer sodišče ponavadi stvar zavrne;
- te zadeve niso dostopne javnosti (le strankam) – nov zakon (ZDIJZ) – 'harm test' – škoda, ki nastane s tem, ko je neka stvar dostopna javnosti, mora biti večja kot škoda, ki jo povzroči to, da stvar sploh ni dostopna javnosti, sicer se podatek objavi.

Na predavanju je bil poudarjena pomembnost delovnega razmerja za določen čas, a razen tega, da dopušča ZJU večjo fleksibilnost pri tovrstnem zaposlovanju, ni bilo povedano nič (vsaj zapiski 2002/2003 tako kažejo). Zato le najpomembnejše določbe:

68. člen ZJU (primeri sklenitve delovnega razmerja za določen čas)

(1) Pogodba o zaposlitvi se lahko sklene za določen čas:

1. za delovna mesta, vezana na osebno zaupanje funkcionarja (delovna mesta v kabinetu);
2. za nadomeščanje začasno odsotnega javnega uslužbenca;
3. za strokovna dela, ki se organizirajo kot projekti z omejenim časom trajanja, in za izvrševanje javnih nalog v primeru začasno povečanega obsega dela, ki po svoji naravi traja določen čas in ga ni mogoče izvrševati z obstoječim številom javnih uslužbencev;
4. za opravljanje pripravništva ali druge podobne oblike teoretičnega in praktičnega usposabljanja;
5. za položaj generalnega direktorja, generalnega sekretarja, predstojnika organa v sestavi, predstojnika vladne službe, načelnika upravne enote in direktorja občinske uprave oziroma tajnika občine;
6. v primerih, ko je v organu pričakovati spremembo obsega javnih nalog, ki lahko vpliva na zmanjšanje potrebnega števila javnih uslužbencev, pri čemer se takšna delovna mesta v sistemizaciji posebej označijo.

(2) V drugih primerih se ne glede na določbe zakona, ki ureja delovna razmerja, pogodba o zaposlitvi ne more skleniti za določen čas.

(3) Glede omejitve sklepanja zaporednih pogodb o zaposlitvi za določen čas in glede posledic kršitev določb prvega odstavka tega člena se uporabljajo določbe zakona, ki ureja delovna razmerja.

(4) Določbe o delovnih razmerjih v kabinetih se lahko smiselno uporabljajo tudi za delovna razmerja v uradu predsednika vlade, vključno s položajem direktorja tega urada, in za delovna mesta v državnem zboru in državnem svetu, na katerih se opravlja delo za poslanske oziroma svetniške skupine.

(5) Pogodba o zaposlitvi za določen čas se lahko sklene, če so zagotovljena finančna sredstva.

69. člen (trajanje delovnega razmerja za določen čas)

(1) Delovno razmerje za določen čas iz 1. točke prvega odstavka 68. člena tega zakona se sklene najdlje za čas trajanja funkcije funkcionarja.

(2) Delovno razmerje za določen čas iz 2. točke prvega odstavka 68. člena tega zakona se sklene za čas odsotnosti javnega uslužbenca.

(3) Delovno razmerje za določen čas iz 3. točke prvega odstavka 68. člena tega zakona se sklene za čas trajanja projekta oziroma za čas začasno povečanega obsega dela.

(4) Delovno razmerje za določen čas iz 4. točke prvega odstavka 68. člena tega zakona se sklene za čas opravljanja pripravništva ali druge podobne oblike teoretičnega in praktičnega usposabljanja.

(5) Delovno razmerje iz 5. točke prvega odstavka 68. člena tega zakona se sklene za dobo petih let.

(6) Delovno razmerje iz 6. točke prvega odstavka 68. člena se sklene največ za dobo petih let, z možnostjo enkratnega podaljšanja.

(7) V pogodbi o zaposlitvi mora biti določen čas trajanja delovnega razmerja v letih, mesecih oziroma dnevih, razen če gre za delovna mesta v kabinetu.

70. člen (izjeme)

(1) Delovno razmerje za določen čas se lahko sklene brez javnega natečaja in ne glede na to, ali je posameznik opravil strokovni izpit, razen v primerih iz 5. točke prvega odstavka 68. člena tega zakona.

Pomembna sprememba v novem zakonu (ZJU) je poskus ustanovitve posebnega telesa, ki naj bi imenoval

najvišje javne uslužbenke (vrh javne uprave). To naj bi bil poseben organ uradniški svet, ki naj bi opravljal strokovno presojo usposobljenosti kandidatov (178/I.), tj. dejansko izbira kandidate, ki izpolnjujejo pogoje, nima pa pristojnosti, da bi sam predlagal enega (sestavi seznam primernih oseb). Ministru da v izbiro to listo kandidatov, ki izpolnjujejo pogoje. Tako se prepreči arbitrarnost, tj. politika ima vpliv, a le med tistimi, ki izpolnjujejo pogoje (minister predlaga, vlada imenuje, neizbrani nimajo možnosti pritožbe). Imel naj bi 12 članov (fiksni mandat 5 let), tj. predstavnike:

- stroke;
- uradnikov;
- sindikatov;
- predstavnikov ministrstva, pristojnega za upravo (imenuje vlada) – ti so lahko edini zamenjani med mandatom.

Prisiljeni bodo iskati kompromise – strokovnost bo merilo. Ta svet da predlog ministru, ki potem imenuje javne uslužbenke iz 60/IV. – tu se kaže naš mešani sistem: minister je omejen na izbor ljudi, ki jih predlaga uradniški svet!

174. člen (naloge uradniškega sveta)

(1) S tem zakonom se ustanovi uradniški svet.

(2) Uradniški svet skrbi za izvajanje izbire uradnikov na položajih iz četrtega odstavka 60. člena tega zakona in daje vladi ter državnemu zboru mnenja o predpisih, ki urejajo uradniški sistem in položaj uradnikov.

(3) Uradniški svet v sodelovanju z reprezentativnimi sindikati v organu in strokovnimi združenji javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti sprejme kodeks etike javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti.

(4) Uradniški svet je pri svojem delu samostojen. Članom uradniškega sveta pripada sejnina, katere višino določi uradniški svet.

175. člen (sestava uradniškega sveta)

(1) Uradniški svet ima dvanajst članov, ki se imenujejo na naslednji način:

1. tri člane imenuje predsednik republike izmed strokovnjakov s področja javnega sektorja;
2. tri člane izvolijo izmed sebe uradniki z nazivom prve in druge stopnje v organih državne uprave;
3. dva člane imenujejo reprezentativni sindikati dejavnosti oziroma poklicev v organih;
4. štiri člane imenuje vlada na predlog ministra, pristojnega za upravo.

(2) Predsednika uradniškega sveta izvolijo člani sveta izmed sebe s tajnim glasovanjem z večino glasov vseh članov.

178. člen (način dela)

(1) Uradniški svet skrbi za izbiro uradnikov na položajih iz četrtega odstavka 60. člena tega zakona z določanjem standardov strokovne usposobljenosti, meril za izbiro in metod preverjanja usposobljenosti.