

Iztok RAKAR | Bojan TIČAR

**PRAVO
JAVNE
UPRAVE**

Ljubljana, 2019

© Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, 2019. Vse pravice pridržane. Brez pisnega dovoljenja založnika je prepovedano reproduciranje, distribuiranje, javna priobčitev, predelava ali druga uporaba tega avtorskega dela ali njegovih delov v kakršnem koli obsegu ali postopku, vključno s fotokopiranjem, tiskanjem ali shranitvijo v elektronski obliki. Tako ravnanje je, razen v primerih iz 46. do 57. člena Zakona o avtorski in sorodnih pravicah, kršitev avtorske pravice.

CIP - Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

342.9(075.8)

RAKAR, Iztok

Pravo javne uprave / Iztok Rakar, Bojan Tičar ; [avtorica stvarnega kazala Tina Sever]. - Ponatis 1. izd. - Ljubljana : Fakulteta za upravo, 2019

ISBN 978-961-262-103-2

1. Tičar, Bojan, 1965-

COBISS.SI-ID 302239488

Avtorja:	doc. dr. Iztok Rakar, prof. dr. Bojan Tičar
Naslov:	PRAVO JAVNE UPRAVE
Avtorica stvarnega kazala:	doc. dr. Tina Sever
Izdala in založila:	Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, Gosarjeva ulica 5, Ljubljana
Za založbo:	prof. dr. Ljupčo Todorovski
Recenzenta:	prof. dr. Zvone Vodovnik, prof. dr. Rado Bohinc
Lektoriranje:	Vesna Jereb, prof. slov. in špa.
Naslovnica:	Branka Smodiš, u.d.i.a.
Priprava za tisk:	Melita Rak
Tisk:	Demat d.o.o.
Naklada:	100 izvodov
Natis:	ponatis 1. izdaje, Ljubljana, 2019
Cena:	19,00 eur

Kazalo

SEZNAM KARTIC	10
SEZNAM SLIK	12
SEZNAM TABEL	15
PREDGOVOR	17
1 UPRAVNO PRAVO	21
1.1 PRAVO	22
1.2 PRAVNI RED	24
1.3 PRAVNO PRAVILO	27
1.4 PRAVNO NAČELO	32
1.4.1 Načelo pravne države	32
1.4.2 Načelo ustavnosti in zakonitosti	33
1.4.3 Načelo pravne varnosti	41
1.4.4 Načelo sorazmernosti	45
1.5 PRAVNO RAZMERJE	45
1.6 PRAVNI AKT	48
1.6.1 Opredelitev in vrste	48
1.6.2 Veljavnost splošnih pravnih aktov	51
1.6.2.1 Uvod	51
1.6.2.2 Čas	51
1.6.2.3 Območje	57
1.7 PRAVNI VIR	58

1.8 UPRAVNO PRAVO	59
1.8.1 Zgodovina	59
1.8.2 Sodobno upravno pravo	60
1.8.3 Viri upravnega prava	62
1.8.4 Sistemizacija upravnega prava	66
1.8.4.1 Splošno	66
1.8.4.2 Ekskurz: gospodarsko upravno pravo	72
1.8.5 Upravnoppravna znanost	74
1.8.6 Upravna znanost	77
1.8.7 Prvine upravnega prava	78
1.8.5.1 Upravnoppravno pravilo	78
1.8.5.2 Upravnoppravno razmerje	80
1.8.5.3 Upravnoppravni akt	82
1.8.5.3.1 Abstraktni splošni	82
1.8.5.3.2 Konkretni posamični	90
1.9 PRAVNI IN DRUGI AKTI IZBRANIH ORGANOV	98
1.9.1 Akti zakonodajnega organa	98
1.9.2 Akti predsednika republike	100
1.9.3 Akti vlade	102
1.9.4 Akti ministra	104
1.9.5 Akti občin	104
1.9.6 Interni akti upravnih organov	105
1.9.7 Materialni akti upravnih organov	109
1.9.8 Akti poslovanja upravnih organov	111
1.9.9 Akti nosilcev javnih pooblastil	113
1.10 VPRAŠANJA	115
2 JAVNA UPRAVA	117
2.1 POSAMEZNIK, ORGANIZACIJA IN INSTITUCIJA	118
2.2 JAVNI SEKTOR	122
2.2.1 Opredelitev	122
2.2.2 Funkcije javnega sektorja	126
2.2.3 Kakovost javnega upravljanja	131

2.2.4	Struktura javnega sektorja	134
2.2.5	Razmejitve sektorjev	140
2.3	JAVNA UPRAVA	143
2.3.1	Opredelitev	143
2.3.2	Javna uprava kot del izvršilne oblasti	144
2.3.3	Reforme in modernizacija javne uprave	146
2.3.3.1	Splošno	146
2.3.3.2	Slovenija	149
2.3.4	Primerjava sistemov javnih uprav	150
2.3.5	Dobra (javna) uprava	154
2.3.6	Vlada	156
2.3.6.1	Oblikovanje vlade	158
2.3.6.2	Funkcije vlade	159
2.3.6.3	Vladne službe	164
2.3.6.4	Delovanje vlade	167
2.3.6.5	Razmerja vlade do državnega zbora	175
2.3.6.6	Prenehanje funkcije vlade in ministrov	178
2.3.7	Državna uprava	179
2.3.7.1	Funkcije državne uprave	181
2.3.7.2	Ekskurz: inšpekcijsko nadzorstvo	183
2.3.7.3	Oblike delovanja	190
2.3.7.4	Načela delovanja	192
2.3.7.5	Organiziranost	202
2.3.8	Javno pooblastilo	219
2.3.8.1	Opredelitev	219
2.3.8.2	Pravna ureditev	220
2.3.8.3	Vsebina	221
2.3.8.4	Nosilci	223
2.3.8.5	Postopek podelitve	224
2.3.8.6	Namen podelitve	225
2.3.8.7	Razmerja med podeljevalci in nosilci javnih pooblastil ter uporabniki njihovih storitev	228

2.4 JAVNE SLUŽBE	230
2.4.1 Uvod	230
2.4.2 Razvoj teorije in konceptov	231
2.4.3 Javne službe kot servisna funkcija javnega sektorja	233
2.4.4 Evropski trendi razvoja	234
2.4.5 Javne službe v slovenski pravni ureditvi	237
2.5 LOKALNA SAMOUPRAVA	239
2.5.1 Samouprava	239
2.5.2 Funkcionalna samouprava	240
2.5.3 Lokalna samouprava	242
2.5.3.1 Teoretični vidik	242
2.5.3.2 Upravni vidik	244
2.5.3.3 Mednarodni vidik	246
2.5.3.4 Primerjalni vidik	247
2.5.4 Pravna ureditev lokalne samouprave v Sloveniji	253
2.5.4.1 Teritorialni in pravni element	254
2.5.4.2 Funkcionalni element	258
2.5.4.3 Organizacijski element	262
2.5.4.4 Materialno-finančni element	266
2.5.4.5 Varstvo lokalne samouprave	270
2.5.4.6 Nadzor nad lokalno samoupravo	271
2.6 VPRAŠANJA	278
3 LJUDJE V JAVNI UPRAVI	287
3.1 UVOD	288
3.2 FUNKCIONARJI	289
3.2.1 Opredelitev	289
3.2.2 Vrste funkcionarjev	290
3.2.3 Pravna ureditev	294
3.2.4 Ustavnosodna praksa	296
3.3 JAVNI USLUŽBENCI	300
3.3.1 Temeljni pojmi	303

3.3.2 Načela uslužbenskega prava	308
3.3.2.1 Skupna načela	308
3.3.2.2 Posebna načela	311
3.4 PLAČNI SISTEM	316
3.4.1 Temeljni pojmi	319
3.4.2 Struktura plače	322
3.4.3 Javnost plač	323
3.5 VPRAŠANJA	324
LITERATURA	327
STVARNO KAZALO	343

SEZNAM KRATIC

CDLR — Odbor Sveta Evrope za lokalno in regionalno demokracijo

DS — Državni svet Republike Slovenije

DZ — Državni zbor Republike Slovenije

ESČP — Evropsko sodišče za človekove pravice

EU — Evropska Unija

KPJS — Kolektivna pogodba za javni sektor

KPK — Komisija za preprečevanje korupcije

MELLS — Evropska listina lokalne samouprave

OZN — Organizacija združenih narodov

PEU — Pogodba o Evropski Uniji

PoDZ-1 — Poslovník Državnega zbora Republike Slovenije

PVRS — Poslovník Vlade Republike Slovenije

RačS — Računsko sodišče

ReNDej — Resolucija o normativni dejavnosti

RS — Republika Slovenija

SE — Svet Evrope

UE — upravna enota

UL — Uradni list Republike Slovenije

US — Ustavno sodišče Republike Slovenije

ZBS-1 — Zakon o Banki Slovenije

ZDIJZ — Zakon o dostopu do informacij javnega značaja

ZDU-1 — Zakon o državni upravi

ZFDO — Zakon o funkcionarjih v državnih organih

- ZFO-1** — Zakon o financiranju občin
- ZGJS** — Zakon o gospodarskih javnih službah
- ZGO-1** — Zakon o graditvi objektov
- ZIN** — Zakon o inšpekcijskem nadzoru
- ZIntPK** — Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije
- ZJA** — Zakon o javnih agencijah
- ZJF** — Zakon o javnih financah
- ZJU** — Zakon o javnih uslužbencih
- ZJZP** — Zakon o javno-zasebnem partnerstvu
- ZLS** — Zakon o lokalni samoupravi
- ZLV** — Zakon o lokalnih volitvah
- ZP-1** — Zakon o prekrških
- ZPP** — Zakon o pravnem postopku
- ZRacS-1** — Zakon o računskem sodišču
- ZRefUO** — Zakon o referendumu za ustanovitev občin
- ZRN** — Zvezna republika Nemčija
- ZS** — Zakon o sodiščih
- ZSDZVZEU** — Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije
- ZSPJS** — Zakon o sistemu plač v javnem sektorju
- ZSRR-1** — Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja
- ZSS** — Zakon o sodniški službi
- ZTI** — Zakon o tržni inšpekciji
- ZUODNO** — Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij
- ZUODNO** — Zakon o ustanovitvi občin ter določitvi njihovih območij
- ZUpr** — Zakon o upravi
- ZUreP-1** — Zakon o urejanju prostora
- ZUS-1** — Zakon o upravnem sporu
- ZUstS** — Zakon o ustavnem sodišču
- ZVOP-1** — Zakon o varstvu osebnih podatkov
- ZVRS** — Zakon o Vladi Republike Slovenije
- ZVSmuč-1** — Zakon o varnosti na smučiščih
- ZZ** — Zakon o zavodih

SEZNAM SLIK

- Slika 1:** Prvine pravnega reda
- Slika 2:** Neujemanje pravil
- Slika 3:** Vežanost organa pri odločanju
- Slika 4:** Hierarhija pravnih aktov v pravnem redu RS
- Slika 5:** Neskladje oblike in vsebine pravnih aktov
- Slika 6:** Hierarhija pravnih pravil
- Slika 7:** Opredelitve upravnega prava
- Slika 8:** Upravno pravo
- Slika 9:** Gospodarsko pravo
- Slika 10:** Upravna znanost
- Slika 11:** Povezava med upravno pravnimi pravili in upravnopravnimi akti
- Slika 12:** Prvine upravnopravnega razmerja
- Slika 13:** Upravna odločba kot oblika konkretizacije pravnega razmerja
- Slika 14:** Značilnosti upravne odločbe
- Slika 15:** Akti zakonodajalca
- Slika 16:** Akti predsednika republike
- Slika 17:** Materialni akti
- Slika 18:** Posameznik in njegove povezave na področju zasebnega prava
- Slika 19:** Javni sektor, javna uprava, državna uprava
- Slika 20:** Struktura procesa upravljanja na podlagi Parsonsove teorije upravljanja
- Slika 21:** Funkcije javnega sektorja

- Slika 22:** Pravna oseba in organ
- Slika 23:** Javni sektor v organizacijskem in funkcionalnem smislu
- Slika 24:** Delitev organizacij na sektorje in njihova razmerja v kontekstu koncepta governance
- Slika 25:** Javna uprava
- Slika 26:** Izvršilna oblast v parlamentarnem sistemu
- Slika 27:** Sestava vlade
- Slika 28:** Oblikovanje vlade
- Slika 29:** Temeljne funkcije vlade
- Slika 30:** Dejavniki dejanske moči vlade
- Slika 31:** »Center vlade«
- Slika 32:** Formalni vladni postopek obravnave gradiv
- Slika 33:** Razmerja med vlado in državnim zborom
- Slika 34:** Vrste odgovornosti ministra
- Slika 35:** Ožje in širše organizacijsko pojmovanje državne uprave
- Slika 36:** Razmerje subsidiarnosti na področju zakonskega urejanja inšpekcijskega nadzora
- Slika 37:** Pravne oblike delovanja državne uprave
- Slika 38:** Oblike delovanja državne uprave
- Slika 39:** Sodelovanje javnosti pri pripravi predpisov
- Slika 40:** Postopek oblikovanja in sprejema predpisov
- Slika 41:** Primer notranje organiziranosti ministrstva
- Slika 42:** Teritorialna organiziranost državne uprave
- Slika 43:** Teritorialni obseg upravnih enot v RS
- Slika 44:** Primer organiziranosti in vodenja UE
- Slika 45:** Javno pooblastilo
- Slika 46:** Neodvisen položaj regulatorne javne agencije na področju energetike
- Slika 47:** Uporaba prava EU glede na naravo dejavnosti
- Slika 48:** Uvrščanje v sektorje glede na naravo dejavnosti
- Slika 49:** Upravni sistem Zvezne republike Nemčije
- Slika 50:** Teritorialna delitev Slovenije na občine
- Slika 51:** Število ustanovljenih organov skupnih občinskih uprav po letih

Slika 52: Vključenost občin v skupne občinske uprave

Slika 53: Razmejitev med funkcionarji in javnimi uslužbenci v ministrstvu

Slika 54: Razmerje med politiki in javnimi uslužbenci v javni upravi

Slika 55: Sistem uslužbenske zakonodaje

Slika 56: Struktura javnega sektorja po ZJU

Slika 57: Javni uslužbenci v državnih organih in organih samoupravnih lokalnih skupnostih

Slika 58: Struktura plač v javnem sektorju

SEZNAM TABEL

- Tabela 1:** Vrste pravnih pravil
- Tabela 2:** Vrste primarnih dispozicij
- Tabela 3:** Oblastni in neoblastni pravni akti
- Tabela 4:** Posebnosti upravnopravnega razmerja
- Tabela 5:** Število veljavnih zakonov in podzakonskih predpisov (3. 2. 2017)
- Tabela 6:** Število veljavnih zakonov v RS po letih na dan 31. 12.
- Tabela 7:** Število veljavnih podzakonskih predpisov v RS po letih na dan 31. 12.
- Tabela 8:** Skupne značilnosti in razlike med odločbo in sklepom
- Tabela 9:** Vrste upravnih odločb
- Tabela 10:** Vrste opredelitev javnega sektorja
- Tabela 11:** Primeri zakonskih opredelitev javnega sektorja
- Tabela 12:** Sektor »država« po Standardni klasifikaciji institucionalnih sektorjev
- Tabela 13:** Struktura procesa upravljanja s primeri odločitev
- Tabela 14:** Faze procesa javnega upravljanja in njihovi nosilci na državni in lokalni ravni
- Tabela 15:** Povezava med procesom javnega upravljanja, organi in pravnimi akti
- Tabela 16:** Načini uporabe koncepta upravljanja (governance) in njegova vsebina
- Tabela 17:** Sodobni koncepti s področja javnega upravljanja
- Tabela 18:** Pravne osebe javnega prava

- Tabela 19:** Vrste in ravni konvergence
- Tabela 20:** »Valovi« reformnih idej
- Tabela 21:** Faze razvoja slovenske javne uprave
- Tabela 22:** Značilnosti upravnih tradicij
- Tabela 23:** Evropski modeli javne uprave
- Tabela 24:** Kazalci delovanja/uspešnosti (performance) javne uprave oz. upravljanja (governance)
- Tabela 25:** Funkcije »centra vlade«
- Tabela 26:** Tipologija remunicipalizacije
- Tabela 27:** Vrste funkcionalne samouprave
- Tabela 28:** Načela dobrega (demokratskega) upravljanja na lokalni ravni
- Tabela 29:** Kompetenčni profili samoupravnih lokalnih skupnosti
- Tabela 30:** Primerjava sistemov lokalne samouprave
- Tabela 31:** Pregled števila občin v obdobju 1994–2016
- Tabela 32:** Oblike nadzora samoupravnih lokalnih skupnosti
- Tabela 33:** Odpoklic župana v izbranih državah EU
- Tabela 34:** Vloga javnih uslužbencev in političnih funkcionarjev glede na modele javne uprave
- Tabela 35:** Vrste funkcij in primeri funkcionarjev
- Tabela 36:** Ustavne določbe o funkcionarjih
- Tabela 37:** Razvoj vloge javnih uslužbencev
- Tabela 38:** Sklopa in elementi standardov strokovne usposobljenosti
- Tabela 39:** Plačne skupine od A do K v sistemu plač v javnem sektorju
- Tabela 40:** Tarifni razredi v sistemu plač v javnem sektorju

PREDGOVOR

Učbenik »Pravo javne uprave« nadaljuje tradicijo sistematične obravnave javne uprave, ki jo goji Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani. Od zadnjega učbenika s tega področja je minilo že osem let (Virant, Javna uprava, 2009), zato sva avtorja ocenila, da je nastopil primeren čas za pripravo novega dela.

Javno upravo obravnavava pretežno s pravnega vidika. Poleg predstavitve splošnih značilnosti javne uprave predstaviva pozitivno-pravno ureditev slovenske javne uprave. Le-to nato umestiva v širši razvojni in primerjalni kontekst, zato učbenik presega ozke teritorialne in časovne okvire. Bistvena dodana vrednost za študente in vse druge zainteresirane je 51 slik oz. shem in 40 tabel, s čimer na jasen in razumljiv način predstavlja tako teorijo kot zakonodajo s področja javne uprave.

Učbenik je razdeljen na tri dele, na koncu katerih se nahajajo vprašanja za razpravo, utrjevanje znanja in preverjanje razumevanja.

Prvi del učbenika obravnava pravo javne uprave v ožjem smislu, tj. upravno pravo. To področje je obširneje obravnavano v dveh drugih učbenikih Fakultete za upravo (»Osnove splošnega upravnega prava«, Pečarič, 2015 in »Upravni postopek in upravni spor«, Jerovšek in Kovač, 2016), zato je kratek in jedrnat. Na začetku so predstavljeni temeljni instituti prava kot takega, tj. pravno načelo, pravno pravilo, pravno razmerje in pravni akt. Glavnina prvega dela je namenjena upravnemu pravu. Upravno pravo predstavlja »podsistem« pravnih norm in samostojno pravno panogo, ki spada v okvir javnega prava. Upravno pravo so pravna pravila in načela, ki se nanašajo na izvršilno vejo oblasti, pa tudi pravila, ki so

povezana z uresničevanjem javnega interesa na področju javnih služb in lokalne samouprave. Najprej je predstavljen razvoj upravnega prava, nato sistemizacija in na koncu prvine upravnega prava – upravnopravno pravilo, upravnopravno razmerje in upravnopravni akt. Poseben poudarek je dan gospodarskemu upravnemu pravu. Gospodarsko upravno pravo (nem. *Wirtschaftsverwaltungsrecht*; ang. *economic administrative law*) je potrebno, če želi država usmerjati delovanje gospodarskih subjektov. Gospodarsko upravno pravo je celota pravnih načel in pravil, ki urejajo 1) ustanovitev in delovanje upravnih organov, katerih naloga je načrtovanje, usmerjanje, nadziranje in pospeševanje gospodarske aktivnosti, ter 2) pravna razmerja med upravnimi organi ter gospodarskimi subjekti. Prvi del učbenika zaokroži sistematična predstavitev aktov javne uprave in drugih oblastnih organov.

Jedro učbenika predstavlja drugi del, ki je posvečen javni upravi. Avtorja najprej opredelita razmerje med pojmi posameznik, organizacija, institucija, pravna oseba in organ, nato pa pojasnita razmerje med javnim, zasebnim in tretjim sektorjem. Javno upravo umestita v javni sektor kot širši sistem. Posebno pozornost posvetita razvoju in modernizaciji javne uprave, primerjalni javni upravi ter konceptu dobre uprave (*good administration*) in dobrega javnega upravljanja (*good governance*). Javno upravo v slovenskem prostoru opredelita kot skupek vlade, vladnih služb, organov državne uprave, županov, občinskih uprav in nosilcev javnih pooblastil na državni in občinski ravni in s tem sledita uveljavljeni opredelitvi, ki jo zastopa prof. Gregor Virant. V nadaljnjih podglavjih te sestavne dele obravnavata s pozitivnopravnega vidika. Sestavni del drugega dela učbenika so tudi javne službe in lokalna samouprava. Slednji je posvečena posebna pozornost, saj predstavlja tako v EU kot državah članicah pomemben segment javne uprave. Lokalna samouprava je hkrati pomembna politična vrednota sodobnih demokratičnih držav.

Tretji del učbenika je posvečen ljudem v javni upravi. Obravnavani sta dve glavni kategoriji teh oseb, in sicer funkcionarji in javni uslužbenci ter njihov plačni sistem. Zgodovinsko gledano se je jasno razlikovanje med tema dvema kategorijama oseb pojavilo relativno pozno, in sicer med letoma 1780 in 1820. V sedanjem času pod pojmom javni uslužbenec (*civil servant*) razumemo posameznika, ki je strokovnjak na svojem področju, deluje nepristransko in politično nevtralnno in svoje delo opravlja kot po-

klic v korist javnosti. Vloga javnih uslužbencev in političnih funkcionarjev je različna. Slednji določajo strateške cilje, sprejemajo oblastne vrednostne odločitve in skrbijo za oblikovanje kompromisov med različnimi akterji. Posebna pozornost je posvečena načelom uslužbenskega prava in njihovemu plačnemu sistemu.

Učbenik zaokroži stvarno kazalo, ki ga je pripravila doc. dr. Tina Sever.

Avtorja

1
UPRAVNO
PRAVO

1.1 PRAVO

Pravo je zgodovinski in civilizacijski pojav. Nastajati je začelo takrat, ko se je pojavila civilizacija (*ubi societas ibi ius*)¹ (Tičar, 2013c). Nastaja in razvija se še danes. O tem, kaj je bistvo prava, obstaja vrsta teorij in pogledov.² Tako je npr. v času Emanuela Kanta po njegovem veljalo, da pravniki še vedno iščejo bistvo svojega prava (Perenič, 2005). Dejansko enotnega pogleda na bistvo prava še do sedaj niso opredelili. Veda, ki preučuje pravo s filozofsko-pravnega vidika, se imenuje pravoznanstvo.

Pozitivno pravo (*ius positivum*) je sistem državno sankcioniranih pravil (normativni sistem), ki deluje v določenem času na določenem prostoru. Pravo je torej sistem kot celota učinkovitih pravnih načel in pravnih pravil, ki urejajo zunanje vedenje in ravnanje posameznikov in njihovih združenj v življenjsko pomembnih družbenih razmerjih, pravna pravila pa vsaj na koncu sankcionira država s svojim oblastnim aparatom (Pavčnik, 2016). V kontinentalnem delu Evrope je to zapisano, formalizirano pravo,³ v anglo-ameriških pravnih sistemih pa je to precedenčno pravo – tisto, ki temelji na že sprejetih sodnih odločitvah v podobnih zadevah (precedensih). Slednjo lastnost imajo sodbe najvišjih sodišč v anglo-ameriškem pravu (*common law*). Razlog za odločitev v konkretni zadevi (*ratio decidendi*) učinkuje kot splošno in abstraktno pravno pravilo. Sodišče, ki je precedens oblikovalo, in nižja sodišča so vezana nanj v vseh primerih, ki se s precedensom ujemajo v bistvenih lastnostih. Precedenčno pravo je nastalo, ker so morala sodišča opravljati integrativno in pravotvorno funkcijo, ki v evropskem kontinentalnem pravu pripadata zakonodajni veji oblasti (Perenič, 2005; Tičar, 2013c).

Z vidika nemške (*Recht*) in francoske (*Droit*) pravne terminologije, ki ne loči prava in pravice, je pravo po svoji vsebini objektivno ali subjek-

1 Kjer je družba, tam je pravo (Kranjc, 2008).

2 Več o bistvu prava v Cerar (2001).

3 Pozitivno pravo pri nas je zapisano in veljavno pravo EU in zapisano ter veljavno pravo RS. V tem pogledu je slovensko pravo nacionalno državno pravo in hkrati nadnacionalno »evropsko pravo«, vpeto v posebno (*sui generis*) mednarodno skupnost EU.

tivno (Hähnchen, 2016). Objektivno pravo v tem kontekstu predstavljajo veljavna pravna načela ter splošna in abstraktna pravna pravila, ki vnaprej povedo, kako naj se nedoločeno število pravnih subjektov obnaša. Subjektivno pravo pa predstavljajo pravno zavarovana upravičenja ali slovensko pravice, ki jih imajo pravni subjekti na podlagi objektivnega prava. Objektivno pravo, ki vsebinsko določa (konstituira, rekonstituira ali dekonstituira) pravice in obveznosti pravnih subjektov, je materialno ali vsebinsko pravo. Pravo, ki pove, na kašen način in v kakšni obliki se pridobivajo pravice ter nalagajo obveznosti, je formalno ali oblikovno pravo. Del formalnega prava, ki določa postopek nalaganja obveznosti ali pridobivanja pravic, je formalno procesno ali postopkovno pravo; drugi del, ki določa formo ali obliko načina in pristojnosti ter organizacijo subjektov nalaganja obveznosti ali odločanja o pridobivanju pravic, pa je organizacijsko formalno pravo.

Pravica je pravno zavarovano upravičenje (*facultas agendi*), da pravni subjekt ravna na določen način (Pavčnik, 2016). Pravica je sestavljena iz dveh upravičenj: 1) temeljnega upravičenja in 2) zahtevka. Temeljno upravičenje omogoča, da subjekt udejanja lastne interese, če so v skladu s pravnim namenom upravičenja. Zahtevke pa vsebuje možnost, da bo v interesu subjekta država uporabila prisilno sankcijo, če zavezanec iz pravice ne bo ravnal v skladu z obveznostjo. Pravica torej vsebuje na eni strani upravičenje enega subjekta, na drugi strani pa dolžnost ali obveznost drugega subjekta. Pravica je absolutna, če velja proti vsem (*erga omnes* – npr. lastninska pravica, človekove pravice itd.), in relativna, če velja le med pravno zavezanimi subjekti (*inter partes* – obveznostne ali obligacijske pravice).

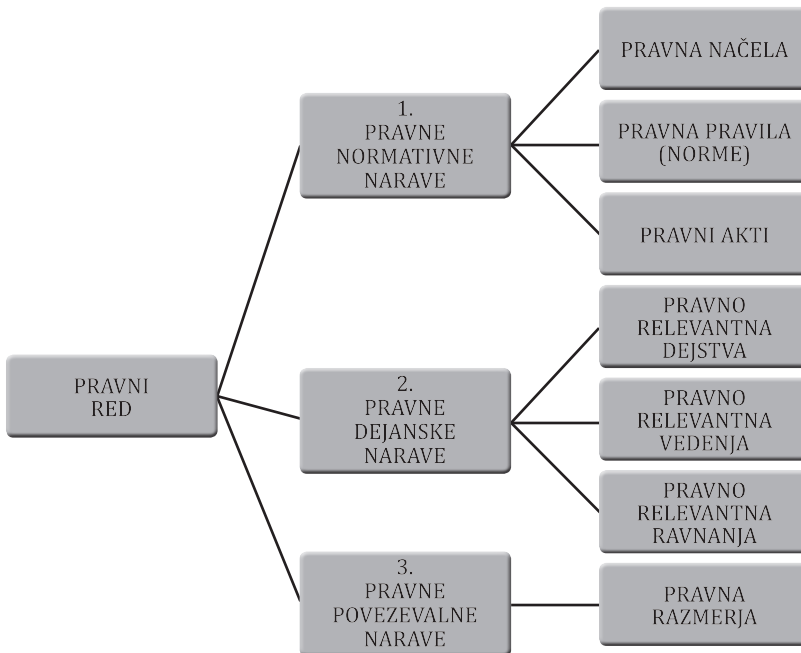
Glavno merilo vsebinske pravilnosti vsakega sodobnega prava – naj bo kontinentalno ali precedenčno – so temeljne človekove pravice in svoboščine. Te so univerzalne in sestavni del pravnih redov vseh demokratičnih držav.

1.2 PRAVNI RED

Pojem pravni red se v širšem pomenu uporablja kot sinonim za pojem pravni sistem, ki odraža celoto medsebojno povezanih in usklajenih (splošnih in abstraktnih) pravnih aktov, ki vsebujejo pravna pravila ter pravna načela. Ta veljajo v določenem času, vnaprej in na določenem ozemlju določene države.

Pojem pravni red v ožjem pomenu se uporablja kot sinonim za objektivno pravo. Objektivno pravo predstavljajo v hierarhično razvrščenih pravnih aktih zapisana veljavna pravna načela in pravila, ki vnaprej povedo, kako naj ravnajo ali se vedejo pravni subjekti. Prvine pravnega reda so razvidne iz Slike 1:

SLIKA 1: Prvine pravnega reda



Normativne prvine pravnega reda so pravna pravila in normativni pravni akti. Pravna pravila so obvezna pravila družbenega vedenja in ravnanja, za izvrševanje katerih skrbi država s sredstvi prisile. Normativni pravni akti so pravna oblika, v kateri so pravna pravila zapisana.

Dejanske prvine pravnega reda so oblike pravno relevantnih dejstev (potek časa, nastop pogoja), vedenj in ravnanj pravnih subjektov, ki so v skladu z normativnim okvirjem (pravili in akti) in ki včasih povzročijo nastajanje novih pravnih pravil (metajuridični viri prava) (Čebulj & Strmecki, 2005).

Povezovalne prvine pravnega reda so pravna razmerja, v katerih se pravna pravila in pravni akti praktično udejanjajo. Pravna razmerja so tista družbena razmerja, ki so pravno urejena. Nastanejo na podlagi splošnega in abstraktnega pravnega pravila, ki družbeno razmerje ureja tipsko, ter na podlagi nastopa pravno relevantnega dejstva, na katero se veže pravna posledica pravnega pravila.

Pravni red temelji na predpostavki, da nepoznavanje prava škoduje (*ignorantia iuris nocet*). To pomeni, da izgovarjanje na nepoznavanje pravnih pravil ne pomeni ekskulpacije. Izgovor o pravni zmoti, ki je drugi izraz za nepoznavanje pravnih pravil, običajno ne učinkuje. Izjema velja le v kazenskem pravu, kjer zakonodajalec zaradi posebnih lastnosti kazenskega sistema dopušča, da je pod zakonsko določenimi pogoji lahko pravna zmoti včasih opravičljiva. Ne glede na to izjemo pravni red temelji na predpostavki, da nepoznavanje prava škoduje.

Sistemsko konsistenco in dejavnostno učinkovitost veljavnega pravnega reda zagotavljajo tri sistemska načela pravnega reda, in sicer:

1. Pravilo prevlade višjega predpisa nad nižjim in višjega pravila nad nižjim –

Lex superior derogat legi inferiori

2. Pravilo prevlade posebnega predpisa (istega ranga) nad splošnim –

Lex specialis derogat legi generali

3. Pravilo prevlade kasnejšega predpisa (istega ranga) nad prejšnjim –

Lex posterior derogat legi priori

Navedena tri sistemska načela so interpretacijska pravila pravnega reda, ki povezujejo in vežejo pravne akte (predpise in posamične akte) v celoto pozitivnega prava.

V pravnem sistemu se zakon uporablja tako, da če isto pravno razmerje uredita splošni in posebni zakon, prevlada ureditev posebnega zakona (*lex specialis derogat legi generali*). Če isto razmerje urejata prejšnji in novejši predpis, je pomembnejši novejši (*lex posterior derogat legi priori*). Vendar imajo prednost posebni zakoni – kasnejši splošni zakon tako sistemske ne ukinja prejšnjega posebnega (*lex posterior generalis non derogat priori specialis*). Pravilo, da je višji predpis močnejši od nižjega (*lex superior derogat legi inferiori*), je pravilo supremacije ali nadvlade višjega predpisa nad nižjim (podr. v Pavčnik, 2016).⁴

4 To pravilo je pri praktični uporabi predpisov manj pomembno, saj o skladnosti nižjih predpisov z višjimi presoja predvsem sodišča. Redna sodišča imajo pravico spregledati nezakonite upravne predpise (*exceptio illegalis*), saj sodijo po ustavi in zakonih. Skladnost nižjih predpisov z višjimi ter razveljavitev in odpravo neskladnih nižjih predpisov pa presoja US. Če do takšnih sodnih postopkov ne pride, pa morajo zavezanci pravne predpise spoštovati v takem besedilu, kot so sprejeti, vse dokler jih sodišče z odločbo ne razveljavi ali odpravi ali jih državni organ, ki jih je sprejel, ne spremeni, dopolni ali razveljavi (*derogatio*).

1.3 PRAVNO PRAVILO

Pravno pravilo oz. pravna norma je temeljna enota prava.⁵ Pravno pravilo pove, kako naj se pravni subjekti vedejo oz. ravnajo v družbenih razmerjih. Pravna pravila so prisilna družbena pravila, ki jih – vsaj na koncu – prisilno sankcionira država. Državna sankcija je *differentia specifica*, po kateri se pravna pravila ločijo od drugih družbenih pravil, npr. moralnih in običajnih (Pavčnik, 2016).

Bistvo pravnega pravila je v povezavi med dejanskim stanom in pravno posledico – če nastopi opisana življenjska situacija (dejanski stan), naj (!) pravni subjekt ravna oz. se vede tako (pravna posledica). Nastop pravne posledice je odvisen od človekove volje (odločitve), po čemer se pravna pravila jasno in ostro ločijo od tehničnih pravil (*ibid.*).

Ločimo več vrst pravnih pravil glede na različna merila (Tabela 1):

TABELA 1: Vrste pravnih pravil

	MERILO	VRSTA PRAVNEGA PRAVILO
1.	vsebina vedenja oz. ravnanja	zapovedujoče, prepovedujoče, pooblaščajoč
2.	način določitve vedenja oz. ravnanja	kogentno, dispozitivno
3.	vezanost na višje pravno pravilo	pravno vezano, diskrecijsko
4.	stopnja določnosti	določno, nedoločno, a določljivo
5.	določenost razmerja	abstraktno/konkretno, splošno/posamično

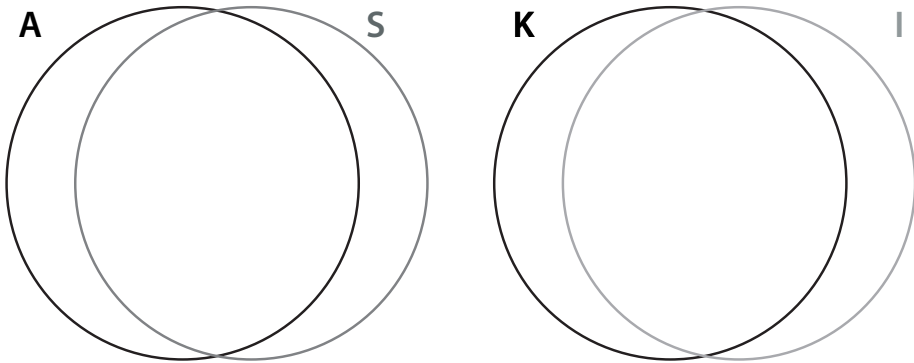
Temeljni vrsti pravnih pravil sta 1) splošna in abstraktna ter 2) posamična in konkretna. Lastnost splošnosti oz. posamičnosti se nanaša na naslovljenca pravnih pravil (kdo – vsi /nedoločeno, a določljivo število/

5 V tej monografiji dosledno uporabljamo besedno zvezo »pravno pravilo«. V ostalih delih se praviloma uporablja besedna zveza »pravna norma« (gl. npr. Pavčnik, 2016; Čebulj & Strmecki, 2005).

ali točno določen subjekt), lastnost abstraktnosti oz. konkretnosti pa na življenjske situacije (kdaj – vnaprej predvidena ali že nastala situacija). Tipični primeri abstraktnih splošnih pravnih pravil so ustavna in zakonska pravila, tipični primeri konkretnih posamičnih pravnih pravil pa so vsebina upravnih odločb, pogodb in sodb sodišč.

Poudariti pa je treba, da obstajajo tudi izjeme, zato se pojem abstraktnega pravila ne prekriva povsem s pojmom splošnega pravila, pojem konkretnega pravila pa ne povsem s pojmom individualnega pravila – v praksi je npr. mogoče najti tudi primere abstraktnih individualnih in konkretnih splošnih pravnih pravil (Slika 2).

SLIKA 2: Neujemanje pravil



Sestavine pravnega pravila in njihova vsebina so (Pavčnik, 2016):

- 1) primarna hipoteza (opis dejanskih okoliščin, v katerih naj se uporabi primarna dispozicija),
- 2) primarna dispozicija (določa, kako naj ravna pravni subjekt, če se znajde v položaju, ki ga opisuje primarna hipoteza),
- 3) sekundarna hipoteza (opisuje pravno kršitev, tj. zanikanje primarne dispozicije),
- 4) sankcija (posledica kršitve).

Najpomembnejši del pravnega pravila je primarna dispozicija. To je zapoved, prepoved ali pooblastilo normodajalca naslovniku, ki sporoča, kako naj zavezanec ravna ali kako naj se obnaša.

Dispozicij je več vrst. Prikazane so v naslednji tabeli (Tabela 2):

TABELA 2: Vrste primarnih dispozicij

1.	KOGENTNE (kategorične, prisilne)
2.	POOBLAŠČAJOČE
3.	ALTERNATIVNE (izbirne)
4.	DISPOZITIVNE (razpolagalne)
5.	DISKRECIJSKE

Prisilne ali kogentne (kategorične) dispozicije so najstrožje. Zapovedujejo ali prepovedujejo določeno ravnanje. Zanje je značilna zapoved ali prepoved določenega vedenja ali ravnanja. Na splošno so potrebne tedaj, ko gre za varovanje javnega interesa ter temeljnih človekovih pravic in svoboščin. Značilne so za kazensko in upravno pravo.

Če zakonodajalec v normi z dispozicijo ne ukazuje, temveč dopušča ali omogoča neko ravnanje ali vedenje, je takšna dispozicija pooblaščajoča. Od upravičenega pravnega subjekta je odvisno, ali bo pooblastilo uporabil ali ne.

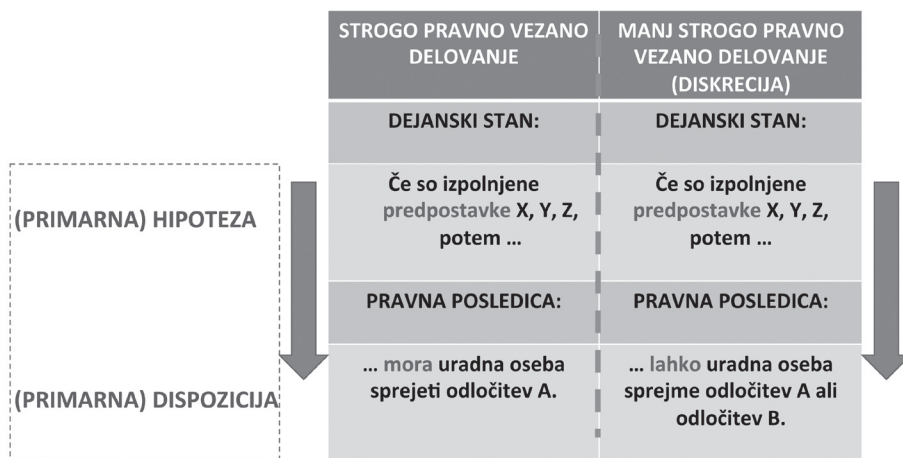
Včasih zakonodajalec pravnim subjektom tudi dovoli, da zapisano dispozicijo nadomestijo s svojo, dogovorjeno dispozicijo. V normi so ponujene različne možnosti ravnanja. Od presoje subjekta je odvisno, katero možnost bo izbral, sicer bo to namesto njega storil odločujoči organ. V tem primeru je dispozicija alternativna.

V normah, v katerih je svoboda pravnih subjektov največja in krog izbire ni določen, pa zakonodajalec prepušča dogovorni presoji pravnih subjektov, kakšno pravilo bodo oblikovali. Ponujeno dispozicijo lahko nadomestijo z lastno – takšna razpolagalna dispozicija je dispozitivna. Značilna je za civilno, mednarodno, delno tudi za delovno pravo; redka je v upravnem pravu.

Pravnosistemsko najmanj določena je diskrecijska dispozicija (nem. *Ermessen*). Značilna je za upravno pravo. Določi jo lahko le zakon ali odlok samoupravne lokalne skupnosti. Gre za določitev območja, znotraj katerega se lahko giblje organ pri odločanju. Diskrecija je torej institut materialnega (upravnega) prava (Jerovšek & Kovač, 2016). Ne glede na

to poznamo tudi procesno diskrecijo, ki pa je omejena s temeljnimi načeli upravnega procesnega prava (Androjna & Kerševan, 2006). Čeprav velja, da mora biti ravnanje upravnih organov natančno opredeljeno, da ne bi prihajalo do zlorab oblasti ali prekomernih posegov v človekove pravice, pa se pri oblastnem odločanju kljub vsemu ne da vselej predvideti vseh okoliščin, relevantnih za sprejetje odločitve. V takem primeru zakonodajalec daje upravnemu organu pravico, da pri odločanju o pravici, obveznosti ali pravni koristi pravnega subjekta (npr. odločanje o sprejemu v državljanstvo, izdaja orožnega lista) glede na ugotovljeno dejansko stanje izbere med več pravno mogočimi odločitvami tisto, ki je ob upoštevanju javne koristi (interesa) najbolj smotrna. Upravni organ torej v nekem smislu opravlja funkcijo zakonodajalca, saj si postavlja vrednostna merila, ki so v zakonu zgolj nakazana (Jerovšek & Kovač, 2016). Glede na možnost izbire odločitve je ravnanje upravnega organa manj pravno vezano kot v primerih, ko take izbire nima (Slika 3).

SLIKA 3: **Vežanost organa pri odločanju**



Obstajata dve vrsti diskrecije, in sicer 1) ali sploh ravnati in 2) če ravnati, kako ravnati – lahko pa se ti dve vrsti med seboj tudi kombinirata. Diskrecija je lahko podeljena 1) izrecno (»organ odloči na podlagi prostega preudarka«), 2) opisno (»organ lahko/sme/je pooblaščen ...«) ali 3) kontekstualno (izhaja iz okoliščin situacije – organ npr. ne more napotiti na usposabljanje za vožnjo vseh kršilcev prometnih predpisov) (Detterbeck, 2013).

Poznamo več vrst sankcij: sankcija je sklepni del popolnega pravnega pravila. Ima negativni prizvok, saj dejansko v skrajnih posledicah pomeni uporabo monopola sile državne oblasti, ko je dispozicija prekršena. Pojemovno pa sankcija vsebuje tudi pozitivne ukrepe (spodbude, nagrade, davčne oprostitve in olajšave ipd.) za pravni subjekt, ki je ravnal v skladu z dispozicijo – te vrste pravnih sankcij so sicer praviloma redke.

Pogostejše so sankcije znižanja premoženja pravnega subjekta ali (v najhujših primerih) odvzem prostosti fizičnim osebam. Tem sankcijam pravimo kazni. Kazni so praviloma premoženjske narave, lahko pa so to tudi zaporne kazni. Glede na različne vrste in načine pravnih kršitev dispozicij pravnih pravil in glede na naravo pravnih pravil je razumljivo, da so sankcije različne. Sledijo predvsem načelu sorazmernosti. To pomeni, da morajo biti prisilni posegi države v pravno sfero sankcioniranih pravnih subjektov takšni, da so v mejah nujnosti posega in v mejah racionalnosti zakona. Gre za to, da morajo biti sankcije takšne, da se doseže in ne preseže namen zakonodajalca, ko je ob prekršeni dispoziciji nujna uporaba sile za vzpostavitev zakonitosti in pravičnosti.

1.4 PRAVNO NAČELO

V pravni teoriji ni enotnega stališča o razliki med pravnimi pravili in pravnimi načeli. Del teorije meni, da gre v obeh primerih za pravna pravila, del teorije med obema ostro razločuje, tretji del teorije pa meni, da razlika med njimi ni kakovostna (Pavčnik, 2016).

Pravna načela niso klasična pravna pravila. Skupaj s klasičnimi pravili (normami), zapisanimi v predpisih, sestavljajo temeljno opredelitev prava kot sistema pravil in načel. Vendar pa načela ne vsebujejo sankcije tako kot klasična pravna pravila – so vrednostna in sistemska merila, vsebovana v pravnem sistemu, ustavi in zakonih. So tudi merila, ki so se uveljavila s sodno prakso oz. so sad znanstvenega sistemiziranja in preučevanja pravne snovi (*ibid.*).

Pravnih načel je veliko. Za razumevanje temeljnih pojmov države in prava bomo v nadaljevanju predstavili nekatera najpomembnejša.

1.4.1 Načelo pravne države

Načelo pravne države pomeni, da mora država odločati o pravicah in obveznostih subjektov zakonito, pravno predvidljivo in pravno varno, tako kot je z zakonom vnaprej določeno, brez možnosti veljave za nazaj, na podlagi zaupanja v delo svojih organov ter da je pri tem objektivno (nekrivdno) odgovorna za škodo, ki jo s svojim delovanjem zavezancem povzročijo državni organi. Načelo pravne države je sintetično pravno načelo, sestavljeno iz več drugih načel in načelnih prepovedi. Pravni sistem mora v skladu z načelom pravne države temeljiti predvsem na naslednjih izhodiščih: 1) da je vsem zavezancem zagotovljena pravna varnost, 2) da so obveznosti do države vnaprej določene, 3) da predpisi ne učinkujejo retroaktivno, 4) da velja prepoved čezmernih ukrepov pri izvajanju državnih nalog ter 5) da je zavezancem zagotovljena osebna integriteta in odškodninska odgovornost države, če ta ukrepa prekomerno.⁶

⁶ O odškodninski odgovornosti gl. Seliškar Toš (2004) in Sever (2015).

Načelo pravne države ni izrecno opredeljeno v predpisih, vendar izhaja iz pravne ureditve vsake demokratične države. Njegova izhodišča so v ustavah, spoštovano pa mora biti tudi v vseh hierarhično nižjih pravnih predpisih. Glede na navedeno so v nadaljevanju natančneje opredeljene posamezne komponente načela pravne države.

1.4.2 Načelo ustavnosti in zakonitosti

Načeli ustavnosti in zakonitosti sta temeljni načeli sodobnih demokratičnih držav in sta povzeti tudi v pravni ureditvi URS. Povezani sta z načelom pravne države, vendar sta posebni načeli, ki se medsebojno dopolnjujeta.⁷ Načelo ustavnosti je v razmerju do načela zakonitosti primarno načelo. V formalnem smislu to pomeni, da je v hierarhiji pravnih aktov ustava najvišji akt. Zakon mora biti v skladu z ustavo, hkrati pa pomeni načelo zakonitosti neposredno izvedbo načela ustavnosti. Načelo ustavnosti lahko opredelimo z dveh vidikov: ob upoštevanju 1) načela nadvlade (supremacije) ustave ter 2) načela funkcionalne ustavnosti.

Načelo supremacije ustave pomeni, da je ustava v hierarhiji pravnih aktov na vrhu piramide, je najmočnejši akt, z njo morajo biti skladni vsi ostali akti. To je formalna ustavnost in oblično zavezuje nižje akte k skladnosti z ustavo. Poleg formalne supremacije je ustava tudi materialno najvišji pravni akt. To pomeni, da morajo biti nižja pravna pravila, vsebovana v zakonskih in podzakonskih aktih, tudi vsebinsko v skladu z ustavo. Vsebina ustave (*materia constitutionis*) je namreč vsebinski okvir zakonodajalca pri konstituiranju, rekonstituiranju in dekonstituiranju pravic in obveznosti subjektov, ki veljajo v pravnem redu. Vsekakor sodi v načelo supremacije ustave tudi pooblastilo, da lahko v demokratični državi le zakonodajna veja oblasti konstituira ali dekonstituira nove pravice in obveznosti prebivalcev, in to le z zakonom, ki je za ustavo drugi najvišji pravni akt. To nadalje pomeni, da je z vidika ustave ostalo pravo instrumentalno – zakonodajna veja oblasti z zakoni, izvršilna veja s podzakonskimi akti in upravnimi odločbami ter sodna veja oblasti s sodnimi odločbami skrbijo za udejanjanje ustavno varovanih vrednot v življenju subjektov državno organizirane skupnosti.

7 Podr. v Kaučič & Grad (2008).

V slovenskem pravnem redu je z vidika supremacije ustave izjema 3. a člen URS.

3. a člen URS – Prenos suverenosti

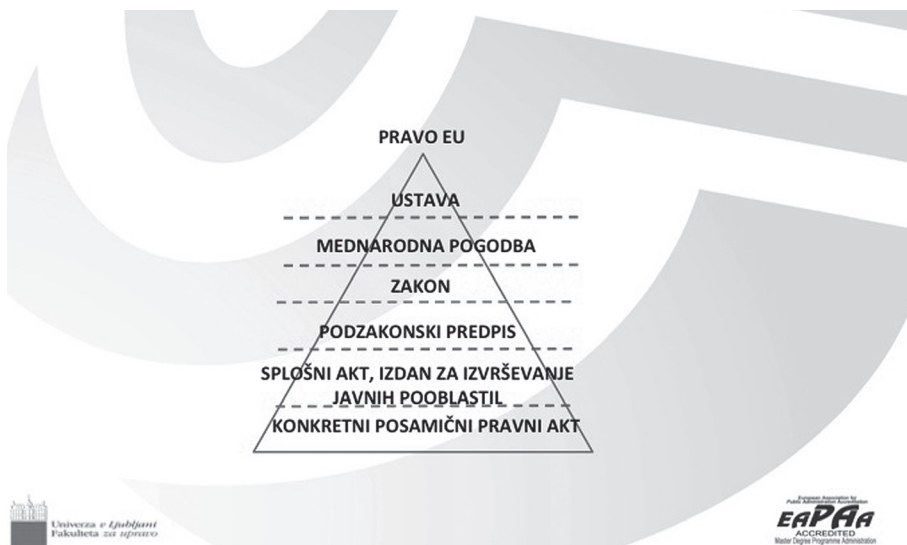
(1) Slovenija lahko z mednarodno pogodbo, ki jo ratificira državni zbor z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev, prenese izvrševanje dela suverenih pravic na mednarodne organizacije, ki temeljijo na spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, demokracije in načel pravne države, ter vstopi v obrambno zvezo z državami, ki temeljijo na spoštovanju teh vrednot.

(2) Pred ratifikacijo mednarodne pogodbe iz prejšnjega odstavka lahko državni zbor razpiše referendum. Predlog je na referendumu sprejet, če zanj glasuje večina volivcev, ki so veljavno glasovali. Državni zbor je vezan na izid referenduma. Če je bil referendum izveden, glede zakona o ratifikaciji take mednarodne pogodbe referendum ni dopustno razpisati.

(3) Pravni akti in odločitve, sprejeti v okviru mednarodnih organizacij, na katere Slovenija prenese izvrševanje dela suverenih pravic, se v Sloveniji uporabljajo v skladu s pravno ureditvijo teh organizacij.

(4) V postopkih sprejemanja pravnih aktov in odločitev v mednarodnih organizacijah, na katere Slovenija prenese izvrševanje dela suverenih pravic, vlada sproti obvešča državni zbor o predlogih takih aktov in odločitev ter o svoji dejavnosti. Državni zbor lahko o tem sprejema stališča, vlada pa jih upošteva pri svojem delovanju. Razmerja med državnim zborom in vlado iz tega odstavka podrobneje ureja zakon, ki se sprejme z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev.

SLIKA 4: Hierarhija pravnih aktov v pravnem redu RS



V tem členu ustave se je RS ob vključevanju v EU odpovedala delu svoje suverenosti v korist prava EU. Tako za Slovenijo kot tudi za druge države članice EU velja, da je najvišji pravni akt, celo višji od nacionalne ustave, primarno evropsko pravo.

Funkcionalna ustavnost pomeni tudi, da morajo biti vse funkcije organov državne oblasti utemeljene v ustavi in se morajo izvrševati v okviru ustave. Na funkcionalno ustavnost se veže tudi načelo odgovornosti nosilcev javnih funkcij, tako organov kot javnih uslužbencev.

Načelo zakonitosti pomeni predvsem, da je demokratični državi dovoljeno le tisto, kar ji je s pravnimi pravili dovoljeno, subjektom pa je dovoljeno vse, kar ni izrecno prepovedano. Načelo zakonitosti ima podobno vsebino kot načelo ustavnosti. Razlika je v tem, da se nanaša na pravne akte, nižje od zakona. Tudi pri načelu zakonitosti gre za dva vidika: za 1) formalno supremacijo ali nadvlado zakona nad nižjimi pravnimi akti in za 2) materialno oz. funkcionalno skladnost nižjih aktov z vsebinami zakonov. Vendar se načelu zakonitosti v upravnem pravu pridružuje tudi načelo skladnosti posamičnih upravnih aktov (odločb) ter skladnost upravnih materialnih dejanj z višjimi abstraktnimi in splošnimi pravnimi akti. S tega vidika mora biti v vsakem posamičnem in konkretnem upravnem aktu navedena zakonska podlaga za njegovo izdajo, tako da stranka

lahko učinkovito uporabi pravno sredstvo, če meni, da uprava ni ravnala v skladu z zakonom. Dejansko to pomeni tudi, da se ustavna pravica do pravnega sredstva (pritožbe, ugovora ipd.) udejanja skozi uporabo načela zakonitosti v praksi.

Načelo zakonitosti velja tudi na področju diskrecijske pravice, čeprav v nekoliko manjšem obsegu. Diskrecija mora biti podeljena z ustreznim pravnim aktom in na jasen način. Diskrecijska odločitev je zakonita, če jo organ sprejme na podlagi zakona v skladu z namenom njene podelitve in v podeljenem obsegu in je obrazložena (Jerovšek & Kovač, 2016).

Načelo zakonitosti je kljub vsemu časovno odvisno od veljavnosti predpisov. Ko uprava sprejme posamično odločitev, mora ta temeljiti na zakonu in podzakonskih aktih, vse dokler ne postane pravnomočna. Formalna pravnomočnost pomeni, da odločitve ni več mogoče izpodbijati z rednimi pravnimi sredstvi, materialna pravnomočnost pa pomeni, da se je pravica ali obveznost zavezanca konstituirala in ni več vezana na trajno skladnost z zakonom in podzakonskimi akti. Če torej zakonska podlaga preneha veljati, pravica ali obveznost pa je bila že pravnomočno konstituirana, ohrani lastno pravno eksistenco. Še več, z načelno prepovedjo povratne veljavnosti pravnih aktov je pridobljena pravica zaščitena do te mere, da je niti država ne more več odvzeti za nazaj.

Načelo zakonitosti zagotavlja, da so upravnopravna pravila vnaprej določena in da novo sprejeta pravila ne morejo učinkovati za nazaj. Glede sprejetja pravil velja načelo razglasitve in objave, kar pomeni, da morajo biti abstraktna in splošna pravila, vsebovana v zakonih, razglašena s strani predsednika države (t. i. promulgacija) in javno objavljena v predpisanem glasilu (zakoni v Uradnem listu RS, občinski predpisi v njihovih uradnih glasilih). Pred pričetkom veljave zakona mora preteči najmanj 15-dnevni z ustavo zagotovljeni rok (t. i. *vacatio legis*). Ta rok zagotavlja vsem zavezancem, da se z novimi zakonskimi pravili seznanijo in se v primeru kršitve pravil ne morejo sklicevati na njihovo nepoznavanje. V pravu načeloma namreč velja, da nepoznavanje pravnih pravil škoduje (*ignorantia iuris nocet*).⁸

8 *Vacatio legis* ne velja za podzakonske akte (npr. uredbe vlade in pravilnike ministrov), tudi za občinske predpise *vacatio legis* ne velja avtomatsko. Občine določijo rok za pričetek veljave svojih odlokov v statutu.

Načelo zakonitosti je osrednje načelo upravnega prava, njegov pomen pa je za to pravno vejo posebej velik, saj pravna vezanost uprave in spoštovanje legalitete (zakonitosti) zagotavljata spoštovanje pravic in svoboščin posameznikov. To je pomembno, saj je za pravna pravila na področju upravnega prava največkrat značilno, da zahtevajo določeno ravnanje, ki ga oblastni organi lahko zagotovijo tudi na prisilen način. Če po starejših razumevanjih (predvsem iz obdobja absolutistične države) izvirajo vsa pooblastila uprave že iz same narave uprave oz. njenega oblastnega položaja, pa po sodobnem pojmovanju črpa uprava svoje pristojnosti in pooblastila iz zakonov – izhodišče za njeno delovanje in pooblastila je torej upoštevanje načela zakonitosti (Grafenauer & Brezovnik, 2006).

Delovanje javne uprave je vezano na načelo ustavnosti in zakonitosti, ki pomeni vladavino prava (kot nasprotje samovolji državnih organov) in zagotavlja varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Delovanje vseh organov države temelji na pravnih pravilih, kar je osnovna zahteva vsake pravne države. Glede na vsebino in obseg dela prihaja v javni upravi uresničitev tega načela najbolj do izraza. To načelo pomeni obvezo vseh organov javne uprave, da dosledno upoštevajo pozitivna pravna pravila, da torej delujejo *secundum legem* – za vsako svoje dejanje morajo imeti temelj v ustavi in zakonu. Načelo ustavnosti in zakonitosti pride najbolj do izraza v razmerju do državljanov, ko javna uprava odloča o njihovih pravicah, dolžnostih, obveznostih in pravnih koristih v najrazličnejših upravnih zadevah. V teh postopkih morajo obstajati učinkovita pravna sredstva, ki omogočajo dejanski nadzor nad delom upravnih organov in preprečitev nezakonitih ravnanj, javna uprava pa ne sme pravic posameznikov kratiti oz. ovirati z odločanjem v nerazumno dolgih rokih (podr. Sever, 2016).

Glede razumevanja načela zakonitosti uprave obstajata sicer dva pristopa. Po prvem deluje uprava svobodno, splošna pravna pravila pa pomenijo samo omejitev tega delovanja, ki predvsem ne sme biti *contra legem*. Po drugem pa mora imeti državna uprava za vsako svoje delovanje in vsak akt temelj v zakonu, kar pomeni, da morajo upravni organi delati in ravnati *secundum legem*. Če torej za državljanse velja prepoved delovati oz. ravnati *contra legem*, za državne organe velja zapoved delovati oz. ravnati *secundum legem*. Teorija to tolmači kot polno zakonitost dela uprave.

V sodobnih državah razumemo načelo zakonitosti v smislu, da mora imeti uprava pravno podlago za vsako svoje ravnanje, ne pa – kot

velja za posameznike –, da ji je dovoljeno vse, kar ni izrecno prepovedano. Delovanje izvršilne oblasti mora torej temeljiti na zakonih in mora biti tudi vsebinsko skladno z njmi.

Pojem zakonitosti vključuje skladnost pravnih aktov oz. pravil, kar pomeni, da morajo biti nižja pravna pravila v skladu z višjimi. Kot smo že ugotovili, je za področje javne uprave sprejeto stališče, po katerem je zakon temelj upravne dejavnosti in ne samo okvir. To pomeni, da ne gre samo za to, da upravni organi ne bi smeli delovati *contra legem*, temveč za polno zakonitost dela uprave, kar pomeni ravnanje in postopanje *secundum legem*. Če povzamemo, lahko torej upravni organi delajo samo to, kar jim je z zakonom predpisano oz. dovoljeno, in še to na način in po postopku, ki je predpisan. Načelo polne zakonitosti uprave tako torej terja, da celotno delovanje upravnih organov temelji na zakonih – ti torej določajo delovno področje, pristojnost ter ravnanje oblastnega organa.

Vprašanje, ki se zastavlja v zvezi z načelom zakonitosti, je, kako razrešiti primere neskladnosti med pravnimi predpisi oz. primere, ko nek akt nižje pravne veljave ni usklajen z aktom višje pravne veljave. V takšnih primerih lahko govorimo o posebnem sporu, sporu o ustavnosti oz. zakonitosti določenega akta – ustavnem sporu. Medtem ko je za običajne sodne spore, ki jih rešujejo redna sodišča, značilen spor o subjektivni pravici ali obveznosti med strankami, je za ustavni spor bistven normativni akt in izpodbijanje oz. oporekanje njegove usklajenosti s pravili ustave ali zakona. Bistvo ustavnega spora je torej v ugotavljanju, ali je pravno pravilo nižje pravne veljave (ranga) v skladu s pravnim pravilom višje pravne veljave oz. s pravili najvišje veljave – ustavnimi pravili. V primerih neuskklajenosti (formalne, materialne ali obojega) je treba vzpostaviti instrumentarij, ki omogoča odpravo neskladnosti oz. s katerim se bo ugotovilo, ali so zakoni, podzakonski predpisi in drugi splošni pravni akti v skladu z ustavo. Ugotovljena neskladnost se sankcionira tako, da se neustavna ali nezakonita norma oz. predpis »izloči« iz pravnega reda. Sankcija lahko učinkuje *inter pares* ali *erga omnes*, odvisno od sistema sodne kontrole ustavnosti.

V sodobnih pravnih sistemih poznamo v strukturi državnih organov ustavna sodišča kot organe, ki so pristojni za odločanje o skladnosti zakonov z ustavo in ki imajo možnost odprave ali razveljavitve protiustavnih zakonov ali njihovih posameznih določil. Sicer pa je tudi ustavno sodišče pri svojem

odločanju v zadevah, za katere je pristojno v skladu z določili ustave, vezano na ustavna določila. Ustavno sodišče je torej pri svojem odločanju vezano na ustavo in zakone (t. i. pravna vezanost), ki jih mora tudi samo spoštovati. Zakonske norme, za katere ugotovi, da niso v skladu z ustavo, ima ustavno sodišče »pravico« odpraviti ali razveljaviti, le izjemoma pa odločati po sistemu spora polne jurisdikcije, kar še posebej ni mogoče, če gre pri tem za odločanje, s katerim bi se ustavno sodišče postavilo v položaj zakonodajalca.

Primeroma lahko povzamemo nekatere značilnosti načela zakonitosti:

- pomeni vladavino prava (kot nasprotje samovolji državnih in drugih organov), zlasti pa temeljno garancijo varstva pravic in svoboščin ljudi;
- kaže se v hierarhiji pravnih pravil in pravnih aktov. Iz »razvrstitve« pravnih pravil in pravnih aktov po stopnjah izhaja, da morajo biti pravna pravila in pravni akti nižje stopnje v skladu s pravnimi pravili in pravnimi akti višje stopnje (to je posebej pomembno za podzakonske predpise, ki morajo biti v skladu s pravnimi akti zakonodajnih organov), konkretni posamični pravni akti pa »črpajo« svojo osnovo za izdajo in vsebino iz splošnih pravnih aktov;
- zahteva, da je treba v realnem življenju oz. praksi zakone in druge predpise tudi dejansko upoštevati in spoštovati, da ne prihaja do »razkoraka med normativnim in dejanskim«;
- terja od državnih in drugih organov z oblastnimi pooblastili, da proti posameznikom in organizacijam uporabljajo samo tisto (aktivnosti, ukrepe, pravne in druge odločitve), za kar so v dani situaciji pooblašteni z zakonom, posameznikom in organizacijam pa daje možnost učinkovitega varstva pravic – predvsem v okviru pritožbe in drugih pravnih sredstev, upravnega spora in ustavne pritožbe.

Če je bila razglasitev enakosti (enakopravnosti) pred zakonom v dobi francoske revolucije v prvi vrsti naperjena proti posebnim pravicam visokega plemstva in duhovščine, pomeni danes enakost prepoved »vsakršne pravne diskriminacije«, kar je postal eden temeljnih demokratičnih ustavnih standardov povsod po svetu. V sodobnem pristopu k pravu je načelo enakosti tudi sestavni del pojma pravičnosti.

URS vsebuje določbo o enakosti pred zakonom v poglavju o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah, vendar pa gre v bistvu za splošno pravno načelo, ki se nanaša na vse ustavne in druge pravice. Po določilih URS (14. člen) so pred zakonom vsi enaki. V Sloveniji so vsakomur zagotovljene enake človekove pravice in temeljne svoboščine ne glede na narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično in drugo prepričanje, gmotno stanje, rojstvo, izobrazbo, družbeni položaj ali katero koli drugo osebno okoliščino.⁹

Ustavna določba, da so pred zakonom vsi enaki, seveda ne pomeni, da npr. zakon ne bi smel različno urejati položajev pravnih subjektov, pač pa da to ne sme temeljiti na samovolji, brez razumnih in stvarnih razlogov. Razlikovanje mora služiti ustavno dopustnim ciljem, ki morajo biti v razumni povezavi s predmetom urejanja v predpisu, uvedeno razlikovanje pa mora biti primerno sredstvo za doseg tega cilja. To torej pomeni, da mora za razlikovanje obstajati razumen (v odvisnosti od narave stvari, ki se ureja) razlog.

V praktični uporabi prava se enakost kaže v tem, da veljajo za enake primere ista splošna in abstraktna pravna pravila in da je treba enake primere obravnavati in reševati na enak način (Grafenauer & Brezovnik, 2006; Pavčnik, 2016). V pravu tako enakost pomeni predvsem enako uporabo zakonov za vse istovrstne primere – ali povedano drugače – pred zakonom so, pod enakimi in z enakimi pogoji, vsi enaki (t. i. legalistični pristop k enakosti). V enakih primerih zakona ni dovoljeno uporabiti na drugačen način, kar pomeni, da ni dovoljeno arbitrarno odločanje (tudi v obrazložitvah odločb našega US je mogoče zaslediti poudarke, da se pod enakostjo pred zakonom razume nearbitrarna uporaba prava v razmerju do pravnih subjektov). Tudi v odločbah ESČP je mogoče zaslediti, da mora biti za razločevanje »stvarno in razumno opravičilo«, sicer je razločevanje diskriminatorno in pravno nedopustno.

Posebej velja opozoriti, da je po naši ustavi (22. člen) vsakomur zagotovljeno enako varstvo njegovih pravic v postopku pred sodiščem in pred drugimi državnimi organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, ki odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih. Dodajmo, da k uresničevanju načela enakosti mnogo prispevajo

⁹ Za primer pravic manjšin gl. Kuhelj (2014).

tudi vnaprej določeni postopki (kazenski, civilni, upravni ...), v katerih odločajo državni organi, s čimer se zagotavlja enotnost ravnanja pri uporabi zakona. V okviru obravnavane problematike je treba opozoriti še na eno ustavno določbo – to je določbo 63. člena URS, po kateri je protiustavno vsakršno spodbujanje k narodni, rasni, verski ali drugi neenakopravnosti ter razpihovanje narodnega, rasnega, verskega ali drugega sovraštva in nestrpnosti, pa tudi vsakršno spodbujanje k nasilju in vojni.

1.4.3 Načelo pravne varnosti

Zagotavljanje pravne varnosti je kot ustavnopravno načelo sestavni del vsakega sodobnega demokratičnega pravnega sistema. Je pomembna komponenta načela pravne države. Tako je vsem zavezancem dano zaupanje v pravni sistem, saj sta zaradi pravne varnosti zagotovljeni transparentnost in predvidljivost delovanja države. To načelo je tudi vodilo zakonodajalcu pri sprejemanju materialnih pravnih pravil.

Pravna varnost pomeni načelno prepoved povratne veljave prava. Niti splošni abstraktni niti konkretni posamični pravni akti praviloma ne morejo veljati za nazaj. Načelno je na ta način pravno zavarovano zaupanje zavezancev, da pri sprejemanju novih pravil ne bodo v slabšem položaju zaradi nepredvidenega retroaktivnega delovanja novo sprejetih pravil.

155. člen URS – Prepoved povratne veljave pravnih aktov

(1) Zakoni, drugi predpisi in splošni akti ne morejo imeti učinka za nazaj.

(2) Samo zakon lahko določi, da imajo posamezne njegove določbe učinek za nazaj, če to zahteva javna korist in če se s tem ne posega v pridobljene pravice.

Pravna teorija pozna dva vidika učinkovanja zakonov za nazaj. To sta:

- 1) pravo učinkovanje za nazaj – *retroaktivnost* in
- 2) nepravo učinkovanje za nazaj – *retrospektivnost*.

Retroaktivnost nastopi v primerih, ko kasnejši zakon spremeni za nazaj zaključena veljavna pravna razmerja, nastala na prej veljavnih predpisih.

Retrospektivnost pomeni vzvratno delovanje zakona na še nezaključena, veljavna pravna razmerja, nastala na prej veljavnih predpisih.

Učinkovanje za nazaj v obeh oblikah je načelno prepovedano tako za zakone kot za druge pravne akte.

Učinkovanje za nazaj je lahko izjemoma dovoljeno le ob pogojih, ki so neposredno zapisani v ustavi. Gre za to, da lahko le določena zakonska (*lex certa*) posamezna norma učinkuje povratno, kadar je to v prepričljivem javnem interesu in ko se ne posega v že pridobljene pravice (npr. Zakon o denacionalizaciji). Omejitev učinkovanja za nazaj daje državljanom pravno varnost, zato je ustavnopravna prepoved retroaktivnosti ena od pomembnejših načelnih podlag vsakega pravnega sistema.

Sestavni del načela pravne varnosti je tudi institut pravnomočnosti upravnih odločb. Ustavnopravna razmerja, urejena s pravnomočno upravno odločbo, je mogoče odpraviti, razveljaviti ali spremeniti le izjemoma z izrednimi pravnimi sredstvi, določenimi z zakonom. Razlika med dokončnostjo in pravnomočnostjo upravnih odločb je v tem, da odločba postane dokončna takrat, ko v upravnem postopku ni več možno redno pravno sredstvo (pritožba), pravnomočna pa, ko zoper njo ni več možen upravni spor ali drug sodni postopek – lahko se izpodbija le z izrednimi pravnimi sredstvi (podr. v Jerovšek & Kovač, 2016).

1.4.4 Načelo sorazmernosti

Načelo sorazmernosti ali načelna prepoved prekomernosti pomeni, da niti zakon niti uprava ne smeta pri določanju in izvajanju izvršnih upravnih nalog uporabiti tega, kar bi bilo čezmerno. Za čezmerno šteje vse, kar za doseganje in uresničitev cilja ni nujno potrebno, in vse, kar povzroča stranske učinke in posledice, ki ne služijo izključno za izpolnitev cilja. Izvajanje predpisov mora potekati tako, da so uporabljena samo tista sredstva in pravna dejanja, ki zagotavljajo neposredno izpolnitev cilja.

Načelo sorazmernosti v teoriji uvrščajo med osnovna ustavna načela, pri tem pa navajajo, da je izpeljano iz najsplošnejšega ustavnega načela o pravni državi. Ugotovimo lahko, da ga večkrat uporabi in nanj opira oz. z njim utemeljuje svoje odločitve US, v številnih primerih pa je nanj oprl svoje odločitve tudi ESČP v Strasbourg. V najširšem smislu pride načelo sorazmernosti v poštev pri ugotavljanju oz. vrednotenju, ali posamezne norme zakonov in drugih predpisov pri urejanju posegov v pravice in svoboščine niso nesorazmerne z razlogi, namenom, realnimi potrebami, cilji itd., ki so osnova za posamezno omejevanje pravic.

Načelo sorazmernosti je posebej pomembno tudi za upravno pravo. Osnovna vsebina načela (pa tudi metode presojanja in odločanja v posameznih primerih) sorazmernosti je v zahtevi, da upravni in drugi organi v konkretnih primerih odločajo oz. uporabijo sredstva in ukrepe, ki so v sorazmerju z zakonsko dovoljenim ciljem, ki ga želijo doseči. Pri tem je vodilo, da se doseže ustrezno (pošteno) ravnotežje med javno koristjo in zasebnimi interesi in da ne pride do neustreznih in nepotrebnih posegov v pravice posameznikov. V konkretnih in posamičnih primerih to pomeni, da organi javne uprave ne smejo posegati v pravice ali omejevati pravic posameznikov v obsegu, ki bi presegal nujno potrebne ukrepe za zavarovanje javnega interesa; oblastni ukrepi so torej dovoljeni samo, če to zahteva javni interes. Take ukrepe je torej mogoče oz. dovoljeno uporabiti samo, če javnega interesa sicer ni mogoče uveljaviti ali zavarovati. Pri uporabi načela sorazmernosti se je pred odločitvijo (»posegom«) treba nasloniti na (tridelni) test sorazmernosti, tj. odgovoriti na naslednja vprašanja: 1) ali je poseg nujen (ali cilja ni mogoče doseči z blažjim posegom ali brez njega), 2) ali je poseg primeren za dosego *zelenega cilja* (ustavno oz. zakonsko dopustnega) in 3) ali je poseg sorazmeren s posledicami, ki bodo z njegovo uporabo nastale.

V najširšem smislu velja načelo sorazmernosti za vse oblike državnih oblastnih dejavnosti, ko morajo biti sredstva, ki jih uporabijo zakonodajalec in organi izvršilno-upravne veje oblasti, v »razumni« povezavi z namenom. Tako načelo sorazmernosti omejuje tudi prekomerne posege zakonodajalca, kar pomeni, da so zakonske omejitve ustavnih pravic možne le, če so (nujno, neizogibno) potrebne in če so podani ustrezni razlogi in okoliščine, kar mora biti v zakonu izrecno navedeno (npr. razlogi varnosti države, varovanja življenja in zdravja ljudi, javnega reda itd.).

V pozitivnem pravu se to načelo pogosto pojavlja in uporablja v zvezi z vprašanji «prekomernih ukrepov», ki jih v posameznih primerih svojega delovanja uporabi policija proti posameznikom, da bi s tem zagotovila javni red in mir, preprečila ogrožanje ljudi in premoženja.

Kot posebne primere, ko je treba upoštevati načelo sorazmernosti, lahko izpostavimo: 1) javnopravne posege v zasebno lastnino (npr. pri razlastitvi in rekviziciji), ki morajo biti utemeljeni z javnim interesom, ugotovljenim na predpisan način; 2) ugotavljanje konkretne vsebine nedoločenih pravnih pojmov; 3) javne dajatve; 4) uporabo diskrecije pri odločanju v konkretnih upravnih zadevah; 5) izvršbo, ki jo je treba opraviti na način in s sredstvi, ki so za stranko najmilejša, pa se z njimi doseže namen idr.

1.5 PRAVNO RAZMERJE

Pravno razmerje je pravno urejeno družbeno razmerje med dvema ali več pravnimi subjekti. Pravni subjekti (fizične in pravne osebe) imajo glede na predmet razmerja (pravica, obveznost ali pravna korist) medsebojne pravice (možnost ravnanja na določen način) in obveznosti (dolžnost ravnanja na določen način, ki je zavarovana z možnostjo uveljavljanja sankcije). Pravna razmerja so lahko abstraktna ali konkretna (Pavčnik, 2016).

V pravni teoriji že dolgo velja, da so pravni subjekti fizične in pravne osebe. Zaradi hitrega razvoja tehnologije, zlasti robotike, pa potekajo razmišljanja in razprave o preseganju tega okvira. Tako npr. odbor Evropskega parlamenta za pravne zadeve v svojem poročilu meni, da bi bilo treba razmisliti o oblikovanju posebnega pravnega subjekta, elektronske osebe (*electronic person*), za primere najbolj sofisticiranih avtonomnih robotov z namenom razjasnitve vprašanja odgovornosti v primeru nastanka škode.¹⁰ V tem kontekstu je pomembno tudi vprašanje odgovornosti posameznika, ki je na tak subjekt zavestno prenesel odločanje (podr. v Beck, 2016).

Fizična oseba je človek. Človek kot pravni subjekt je fizična oseba, ki ima pravno in poslovno sposobnost. Človek pridobi pravno sposobnost z rojstvom – to je pasivna sposobnost biti nosilec pravic in obveznosti. Poslovno sposobnost, tj. sposobnost pravno zavezujoče izražati svojo voljo v pravnih razmerjih, fizična oseba praviloma pridobi v Sloveniji z dopolnjenim 18. letom starosti.¹¹

Pravna oseba je pravni subjekt posebne vrste (*sui generis*), saj je fiktivna oseba (*persona ficta*).¹² Oseba je le zato, ker jo tako opredelju-

10 Gl. <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20170110IPR57613/robots-legal-affairs-committee-calls-for-eu-wide-rules> (pridobljeno 25. 1. 2017).

11 Izjema pri pravni sposobnosti je zarodek (*nasciturus*), ki lahko deduje, če se rodi živ. Prav tako so izjeme pri poslovni sposobnosti, kjer lahko mladoletna oseba, stara najmanj 15 let, sklene s soglasjem staršev zakonsko zvezo še pred 18. letom. V tem primeru pridobi poslovno sposobnost predčasno.

12 To doktrino se pripisuje papežu Inocencu IV. V zgodnji Cerkvi je ta doktrina reševala zadrege v zvezi s premoženjem, ki so ga redovne skupnosti potrebovale za obstoj in delovanje, redovniki pa so se zaobljubili ubožtvu. Reševala pa je tudi problem deliktne odgovornosti teh skupnosti (podr. v Dewey, 1926).

je pravo. Po splošni definiciji je pravna oseba za določen namen vezano premoženje (*universitas bonorum*) ali skupina posameznikov (*universitas personarum*), ki ji pravni red priznava lastnost pravnega subjekta.

Nadalje je treba za razumevanje pravnega razmerja natančneje opredeliti sposobnosti fizičnih in pravnih oseb in razlikovati med pravno in civilno sposobnostjo osebe.

Pravna sposobnost pomeni biti sposoben nositi pravice in obveznosti. Civilna sposobnost pa pomeni celotni pravni položaj, ki ga ima nosilec pravic in obveznosti, tj. vse sposobnosti in pravice, ki mu gredo kot takemu. V civilno sposobnost spada poleg pravne še sposobnost za dejanje ali voljna sposobnost, ki se deli na poslovno in krivdno (deliktno) sposobnost. Enotni pojem za pravno sposobnost in sposobnost za dejanje je osebna sposobnost, kamor spadajo osebne pravice.

Načelo splošne in enake pravne sposobnosti za fizične osebe izhaja že iz Deklaracije o pravicah človeka in državljana iz leta 1987, ki poudarja, »da se ljudje rodijo svobodni in enaki pred zakonom«, ter iz Splošne deklaracije o človekovih pravicah, ki jo je sprejela generalna skupščina Organizacije združenih narodov leta 1948. Slednja določa, da ima »vsakdo pravico, da ga povsod priznajo pred zakonom kot osebo«.

Pravna sposobnost je sposobnost osebe, da je udeleženec pravnih razmerij – je torej sposobnost biti nosilec pravic in obveznosti v pravnem prometu. Pojma pravna sposobnost in pravna osebnost se prekrivata. Pravna sposobnost je abstraktna in praviloma splošna; je lastnost osebe. Ne gre za posebno pravico, marveč za osebno lastnost kot temelj vseh pravic in obveznosti. Abstraktnost pravne sposobnosti pomeni, da je pravna oseba sposobna sprejemati konkretne pravice in obveznosti v pravnih razmerjih, če so za to izpolnjeni pogoji, ki so zanje posebej predpisani. Splošnost pravne sposobnosti pa se nanaša na vse pravice in pravna razmerja brez zadržkov za pridobitev katerekoli od konkretnih pravic in pravnih položajev, če so za to izpolnjeni pogoji. Vendar pravo poleg splošne pravne sposobnosti pozna še posebne pravne sposobnosti, za katere velja, da jih imajo le določene osebe.¹³

13 Kot posebne pravne sposobnosti omenimo npr. oporočno sposobnost (ima jo le zapustnik), dedno sposobnost (nimajo je dedno nevredni oz. razdedinjeni), čekovno sposobnost (pasivno čekovna sposobnost naj bi bila samo banka) ter avtorsko pravno sposobnost.

Sposobnost za dejanje se deli na poslovno sposobnost in krivdno sposobnost.

Poslovna sposobnost je sposobnost oblikovati poslovno voljo, kar pomeni sposobnost odločati se o dejstvih, ki povzročajo pravne posledice. Poslovna sposobnost je tudi sposobnost oblikovati poslovno voljo, kar pomeni odločitve izražati tako, da pravna oseba vstopa v pravna razmerja z lastno poslovno voljo. Gre torej za sposobnost izražati poslovno voljo na pravno učinkovit način. Poslovna sposobnost je torej sposobnost oblikovati in izražati poslovno voljo. Poslovno sposobnost pravno sposobne osebe lahko nadomestijo tudi zastopniki. Krivdna sposobnost je sposobnost biti kriv za dejanja, ki jih pravni red določa kot prepovedana.

Pravna sposobnost ni prirojena človekova lastnost – gre za določeno družbeno lastnost, ki izvira iz nujnosti zavarovati posamezniku možnost, da ima civilne pravice in obveze ter možnost pridobivati nove pravice in obveze. To lastnost daje človeku pravni red – gre torej za pravno lastnost. Pravna sposobnost nastane in preneha po določbah zakona; zakon tudi določa njeno vsebino in obseg. S pravno sposobnostjo ni mogoče razpolagati, ne more se ustanoviti ali odpraviti z dogovorom, ni je mogoče odreči. Pravni posli, s katerimi bi se omejila pravna sposobnost, so neveljavni. Njen obseg lahko poveča ali zmanjša samo zakon.

1.6 PRAVNI AKT

1.6.1 Opredelitev in vrste

Pravni akt¹⁴ je izjavno dejanje enega ali več pravnih subjektov, s katerim se pravno pravilo deloma ali v celoti ustvari, spremeni, razveljavi ali odpravi. Pravni akti imajo določeno vsebino (pravna pravila – gl. *supra*) in obliko. Oblikovne sestavine pravnega akta se nanašajo na 1) pristojnost pravnega subjekta, 2) postopek in 3) zunanje izrazno sredstvo izjave (npr. javna objava, pisna oblika ipd.) (Pavčnik, 2016).

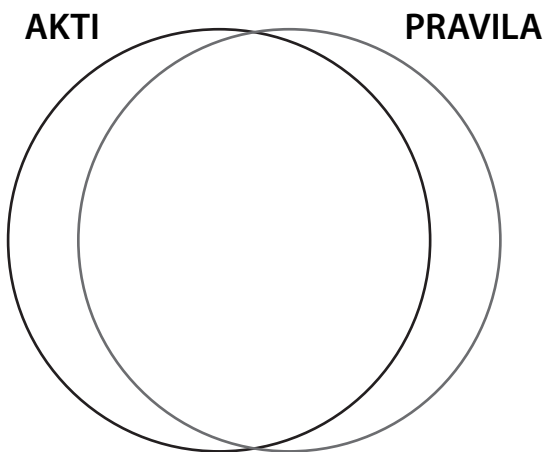
Pravne akte lahko delimo glede na:

- 1) vsebino: abstraktne splošne in konkretne posamične;
- 2) način urejanja zadev: heteronomne in avtonomne;
- 3) naravo funkcije, nalogo ali dejavnosti, za izvajanje katerih je izdan: oblastne in neoblastne;
- 4) izdajatelja: notranje in zunanje.

V splošnih pravnih aktih so vsebovana abstraktna in splošna pravna pravila, v posamičnih pa konkretna in posamična pravna pravila. Vendar pa iz naziva pravnega akta ni mogoče vedno z gotovostjo sklepati na njegovo vsebino – ni namreč nujno, da vsebuje le eno vrsto pravnih pravil. To je pomembno zaradi vprašanja, kateri organ nudi pravno varstvo zoper posamezne vrste pravnih aktov (Pavčnik, 2016).¹⁵ Vsebina in oblika akta torej nista vedno skladna (Slika 5).

14 Mišljeni so t. i. normativni pravni akti. Za terminološko pojasnilo gl. Pavčnik (2016).

15 Kot primer lahko navedemo občinske odloke o reorganizaciji javnih podjetij, za katere je sodna praksa večkrat ugotovila, da gre za posamične pravne akte (gl. npr. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-76/94).

SLIKA 5: Neskladje oblike in vsebine pravnih aktov

Heteronomni pravni akti so tisti, ki jih ustvari tuja volja, z njihovo vsebino pa se naslovniki pravil ne strinjajo. *Vice versa* velja za avtonomno pravo. V naravi prava je, da je razpeto med avtonomna in heteronomna pravna pravila – prva so nujna zato, ker prava ni, če vsaj določeno število subjektov ne soglaša z njegovimi pravili; druga pa zato, ker je pravo odveč, če ga ne krši vsaj določeno število subjektov.¹⁶ Razlikovanje med heteronomnimi in avtonomnimi pravnimi akti temelji na štirih merilih, in sicer 1) subjektu pravnega urejanja, 2) predmetu pravnega urejanja, 3) stopnji abstraktnosti in splošnosti ter 4) naravi pravne sankcije. Med tipične oblike avtonomnega pravnega urejanja sodijo 1) statut (gospodarske družbe, zavoda, društva, občine), 2) avtonomno pravo samoupravnih lokalnih skupnosti (npr. občinski odloki) in 3) kolektivne pogodbe na področju delovnega prava (po Pavčnik, 2016; Perenič, 2010).

Oblastni pravni akti so tisti, ki so izdani v okviru izvajanja oblasti (delovanje *de iure imperii*). Oblast je horizontalno razdeljena na zakonodajno, izvršilno in sodno, vertikalno pa na nads nacionalno (EU), državno (centralno) in (samoupravno) lokalno raven (Šturm, 1998; Benz, 2016). Oblastne pravne akte delimo na abstraktne splošne in konkretne posamične. Oboji so izdani za prisilno urejanje družbenih razmerij, pri čemer prvi na abstraktni splošni ravni, drugi pa na konkretni posamični ravni. Ostali pravni akti so neoblastni (Tabela 3).

16 Zgolj v tem smislu drži »ljudski rek«, da je pravo za to, da se krši.

TABELA 3: **Oblastni in neoblastni pravni akti**

	OBLASTNI	NEOBLASTNI
ABSTRAKтни SPLOŠNI	. ustanovna pogodba/uredba/direktiva EU . ustava, zakon, uredba vlade, pravilnik ministra . statut, odlok občine . pravila ZZSZ, pravilnik šole	. interna pravila gospodarskih subjektov . interna pravila neprofitnih organizacij (društvo, zavod, ustanova)
KONKRETNI POSAMIČNI	. upravna odločba, sklep . sodna odločba (sodba), sklep	. oporoka, prodajna pogodba . upravna pogodba

Vir: Jerovšek & Kovač (2016).

Oblastne abstraktne splošne pravne akte izdajajo zlasti 1) organi zakonodajne veje oblasti (npr. ustavo, zakone ipd.), 2) organi izvršilne veje oblasti (npr. uredba vlade, pravilniki ministrov ipd.), 3) nosilci javnih pooblastil (t. i. splošni akti za izvrševanje javnih pooblastil, npr. pravilnik) in 4) organi samoupravnih lokalnih skupnosti (npr. odlok).¹⁷

Oblastni pravni akti, ki konkretno in posamično urejajo pravice, obveznosti in pravne koristi posameznikov, so odločbe.¹⁸ Odločbe izdajajo predvsem organi izvršilne veje oblasti (upravne odločbe) in organi sodne veje oblasti (sodne odločbe – sodbe).

Neoblastne abstraktne splošne pravne akte izdajajo neoblastni subjekti, s katerimi urejajo svojo notranjo organiziranost in delovanje (npr. statut gospodarske družbe). Neoblastne konkretne posamične pravne akte pa izdajajo bodisi neoblastni bodisi oblastni subjekti, kadar ne ravnaajo oblastno (ravnanje *de iure gestionis*). V to skupino sodijo npr. prodajna pogodba, pogodba o zaposlitvi javnega uslužbenca in upravne pogodbe (npr. koncesijska pogodba).

17 Občinski odlok je tako sicer del avtonomnega prava (gl. supra), a po svoji pravni naravi oblasten, saj je izdan za izvajanje oblastnih nalog občine in so za njegovo kršitev predpisane sankcije prisilne narave. Po našem mnenju torej avtonomnost ni sinonim za neoblastnost (prim. Perenič, 2010).

18 Odločbam podobni so meritorni (vsebinski) sklepi, s katerimi se na oblastni način odloči o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika. Zakon izrecno določa, kdaj se sprejme sklep namesto odločbe.

Notranji pravni akti so tisti, ki jih izdajajo državni organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil. Zunanji pravni akti so mednarodne pogodbe in mednarodni sporazumi, ki morajo biti v pravni red šele preneseni.¹⁹ Poseben primer med notranjimi in zunanjimi pravnimi akti so pravni akti EU. PEU velja nad slovensko ustavo kot primarno evropsko pravo. Kot sekundarno evropsko pravo pa veljajo uredbe EU neposredno v vseh državah članicah, medtem ko države članice direktive EU v svoj pravni red običajno prenesejo z nacionalnimi zakoni (podr. v Trstenjak & Brkan, 2012).

1.6.2 Veljavnost splošnih pravnih aktov

1.6.2.1 Uvod

Veljavnost abstraktnih splošnih pravnih aktov (predpisov) bomo razumeli kot njihovo obveznost, in sicer v več razsežnostih: časovni (od kdaj in do kdaj veljajo), teritorialni (na katerem območju veljajo) in personalni (za koga veljajo) (Perenič, 2010). Ker smo o personalni razsežnosti razpravljali že v prejšnjem podpoglavju, v nadaljevanju pozornost posvečamo časovni in krajevni razsežnosti.

1.6.2.2 Čas

Ker se pravna pravila z družbenim razvojem spreminjajo, je pomembno, da se v pravnem redu postavijo jasna pravila o časovni veljavnosti, da »naslovljenci« vedo, kateri predpisi zanje veljajo v določenem trenutku. Poleg tega je seveda pomembno tudi, 1) kako in kdaj se je treba seznaniti z nekim predpisom, 2) kdaj začne veljati in kaj je z do takrat veljavnim predpisom, ki ureja enako vsebino, 3) pod katerimi pogoji je mogoče predpisati veljavnost nekega predpisa za nazaj in 4) kdaj predpis neha veljati.

¹⁹ Po dualističnem pojmovanju mednarodni pravni viri niso avtomatično del notranjega prava. V pravni sistem se vključujejo na dva načina, in sicer 1) z inkorporacijo, ki pomeni ratifikacijo ali odobritev tujega pravnega vira s strani pristojnih državnih organov (to je običajni način prenosa tujih pravnih pravil v nacionalni pravni red), in 2) s transformacijo, ki omogoča, da se mednarodni akti sprejmejo enostransko (unilateralno) na podlagi lastnega predpisa države (ta način pride v poštev takrat, ko ratifikacija ni več mogoča, ker država ob sklepanju mednarodne pogodbe še ne obstaja ali ne obstaja več; takšen primer smo imeli v bližnji preteklosti po razpadu SFRJ in nastanku Republike Slovenije kot samostojne države, ko je Slovenija z zakonom prevzela mednarodne pogodbe, katerih sklenitelj je bila bivša SFRJ).

Predpisi morajo biti objavljeni, preden začnejo veljati. Predpis začne veljati petnajsti dan po objavi, če ni v njem drugače določeno. Državni predpisi se objavljajo v državnem uradnem listu, predpisi lokalnih skupnosti pa v uradnem glasilu, ki ga te same določijo. Navedeno izhaja iz splošno sprejete zahteve, da je pogoj za veljavnost in obveznost pravnega pravila, da je sporočena tistemu, na katerega se nanaša, oz. tistemu, ki jo mora izvršiti.²⁰ To sporočilo se seveda ne opravi osebno in posamezno, temveč z objavo predpisov in drugih splošnih pravnih in drugih aktov v določenih uradnih glasilih. Z njihovo objavo se torej omogoči ljudem, da se seznanijo z vsebino ter pravicami in obveznostmi, ki iz njih izhajajo. To, da je vsakemu omogočeno, da se seznanijo z besedili predpisov ali drugih aktov, nima samo informativnega in formalnega značaja, temveč pomeni pravno predpostavko, da vsi prebivalci poznajo objavljeni predpis. Če se vprašamo, ali so državljani v resnici sproti seznanjeni z novimi predpisi in njihovimi normami, lahko rečemo, da v realnem življenju temu v glavnem ni tako. Poznajo sicer svoje osnovne pravice ter dolžnosti in obveznosti, v glavnem pa niso sproti seznanjeni z objavo novih predpisov, še manj pa z njihovo celotno vsebino.²¹

S stališča pravne urejenosti je predvsem pomembno, da javna objava predpisa ljudem omogoča, da se seznanijo z njegovo vsebino. Posameznikova seznanitev z vsebino predpisa s stališča uresničevanja in uporabe prava niti ni tako pomembna, ker velja pravilo, da nepoznavanje uradno objavljenega predpisa ne opravičuje (*ignorantia iuris nocet*). Dodajmo, da zmotno ali napačno razumevanje zakona ali drugega predpisa, na kar se večkrat sklicujejo posamezniki, ravno tako ni zadostno opravičilo za morebitno nespoštovanje.

Z drugimi besedami: če je predpis objavljen na »predpisani« način in s tem dostopen prebivalcem, da se seznanijo z njegovo vsebino, dejstvo, da nekdo tega ni storil ali sploh ne ve, da je neko vprašanje urejeno na določen način, ni ovira za njegovo pravno veljavno uporabo. Hkrati pa velja, da predpis, ki ni bil objavljen, ne more imeti nobenih pravnih učinkov. Lahko dodamo, da iz ustavnega besedila izhaja osnovna zahteva po objavi predpisov in osnovno pravilo, da začnejo veljati petnajsti dan po objavi. Ustavno določbo, da se

²⁰ Gl. 154. člen URS.

²¹ Največkrat to ne velja v primerih, kadar morajo zaradi uresnitve kakega osebnega interesa podrobneje poznati veljavni predpis in pravila, ki urejajo neko področje.

lahko v predpisu drugače določi začetek veljavnosti, pa bi kazalo upoštevati oz. uporabiti samo v primerih, ko obstajajo za to objektivni razlogi.²²

Med drugim tudi zato, ker se za dan objave predpisa šteje dan, ki je naveden v uradnem listu oz. uradnem glasilu, ki pa je pogosto – glede na čas, potreben za razpošiljanje – dejansko dostopen nekoliko kasneje. Ob tem lahko ugotovimo, da se v praksi pogosto določi začetek veljavnosti predpisov v časovnih obdobjih, krajših od petnajst dni (npr. osem dni po objavi, naslednji dan po objavi).

Začetek veljavnosti predpisa pomeni, da se pravna pravila, ki jih predpis vsebuje, začnejo uporabljati in učinkovati. Stopanje v veljavo pomeni za vse osebe, na katere se pravila nanašajo, obveznost ravnanja po teh pravilih – tudi pod grožnjo uporabe predpisanih sankcij. Predpis ima torej pravne učinke oz. posledice šele s trenutkom, ki je predviden za stopanje v veljavo, ne pa s samim sprejetjem. Res pa je, da se včasih sprejetje predpisa in začetek veljavnosti ujemata, vendar gre za izjemo in mora biti to v predpisu izrecno navedeno. Dan stopanja predpisa v veljavo mora torej biti določen ob upoštevanju 154. člena URS, navede pa se v samem predpisu. Pri teh navedbah večkrat prihaja do nedoslednosti, včasih celo do navedb o začetku veljavnosti kakega predpisa, ki so v nasprotju z ustavnimi določbami.

V okviru začetka veljavnosti predpisa je treba opozoriti na institut *vacatio legis*. To je institut, ki velja za zakone. Od objave do pričetka veljave zakona mora preteči najmanj 15 dni; za nižje predpise to načelno ne velja. Da bi imeli ljudje realne možnosti spoznati vsebino predpisov, je zaželeno in potrebno, da izdajatelj predpisa pusti določen čas (pri ključnih zakonih s posameznih področij celo več mesecev) od dneva objave v uradnem glasilu do dneva stopanja v veljavo. V tem času se lahko vsak, ki to želi oz. ga to zanima, seznaní s predpisom, ki je zanj pomemben. Obenem je to čas, v katerem pristojni državni in drugi organi opravijo organizacijska in druga dela oz. vse, kar je potrebno, da se predpis lahko udejaní. Čas, ki preteče od objave predpisa do stopanja v veljavo, oz. čas, ki mora biti na voljo, da se ljudje z njim seznanijo, imenujemo *vacatio legis*. Ob izteku tega obdobja se šteje, da je predpis splošno poznan. Obenem dobi predpis in v njem vsebovana pravila moč obveznega predpisa.

22 Če je to nujno, ko je npr. treba ob naravni nesreči takoj začeti z uresničevanjem sprejetih odločitev ali ko se s tem – glede na vsebino predpisa – prepreči njegovo izigravanje ipd.

Kot smo že navedli, se trenutek stopanja predpisa v veljavo določa v samem predpisu, splošna ustavna določba pa pravi, da začnejo predpisi veljati petnajsti dan po objavi, če ni v njih določeno drugače. V zadnjem času so se možnosti sprotnega ali celo takojšnjega seznanjanja s predpisi bistveno izboljšale, in sicer zaradi razvoja sodobne informacijske tehnologije.

Predpisi veljajo do prenehanja njihove veljavnosti. Za ugotovitev prenehanja veljavnosti predpisov (načeloma enako velja tudi za posamezna pravna pravila) pa se uporabljajo nekatera pravila. Na splošno lahko pri tem ugotovimo, da v predpisih praviloma ni vnaprej izrecno določeno, kako dolgo bodo veljali. V primeru, da je v nekem predpisu vnaprej navedeno, kako dolgo bo veljal, ta preneha veljati z iztekom obdobja veljavnosti predpisa.

Največkrat pravni predpis preneha veljati s sprejetjem novega predpisa iste ali višje veljave, pri čemer je praviloma v njegovih prehodnih in končnih določbah izrecno navedeno, da z začetkom veljavnosti tega predpisa preneha veljati prejšnji. Pri tem se navede naslov prejšnjega predpisa in uradno glasilo, v katerem je bil objavljen. V praksi lahko zasledimo različne primere: da novi zakon z enakim naslovom in vsebino vsebuje določbo o prenehanju prejšnjega; da novi zakon določi, da z njegovo uveljavitvijo preneha veljati več prejšnjih zakonov; da je v novem zakonu navedeno, katere določbe drugih zakonov izgubijo svojo veljavo itd. V primeru, da v novejšem predpisu ni izrecno navedeno, da preneha veljati prejšnji predpis, je treba uporabiti pravilo *lex posterior derogat legi priori*, ker bi sicer enako vprašanje urejali dve različni normi in bi v posameznih primerih prihajalo do pravne negotovosti.²³

Na podlagi povedanega lahko rečemo, da je čas prenehanja veljavnosti nekega predpisa največkrat naveden v novejšem predpisu iste ali višje veljave. Dodajmo, da se – čeprav redkeje – v nekaterih primerih, ko obstajajo za to posebni razlogi, sprejme poseben predpis (npr. zakon o prenehanju veljavnosti zakona), katerega osnovna vsebina je v določbi, da preneha veljati točno navedeni predpis.

Nekoliko bolj zapleteno in težje pa je ugotoviti, kaj velja in kaj ne pri posrednem prenehanju veljavnosti predpisov. Takšen primer se pojavi, ko nova ustava določi, da ostanejo v veljavi vsi tisti veljavni predpisi, ki so v

23 Posebej moramo opozoriti, da se to pravilo praviloma nanaša na vprašanje, katero veljavno pravilo uporabiti v konkretnem primeru, in torej ne pomeni, da (avtomatsko) z uveljavitvijo posebnega zakona neha veljati splošni zakon. Podr. v Pavčnik (2016).

skladu z obstoječo ustavo oz. da se ne bodo uporabljali tisti predpisi, ki niso v skladu z novo ustavo.²⁴

Kot poseben primer prenehanja veljavnosti nekega predpisa lahko navedemo prenehanje na podlagi odločitve ustavnega sodišča, ko razveljavi določen zakon ali njegove posamezne določbe. Dodati pa kaže še pravilo, po katerem predpisi, ki se izdajajo za izvršitev osnovnega predpisa, delijo usodo tega predpisa. Izvršilni predpis izgubi pravno veljavo skupaj s predpisom, za izvedbo katerega je sprejet.

Pravna urejenost (tj. pravna varnost, zakonitost, predvidljivost pravnih razmerij, zaščita človekovih pravic in svoboščin) zahteva, da so ljudje vnaprej seznanjeni s svojimi pravicami in obveznostmi in s pravno ureditvijo raznih področij. Pri državljanih in drugih subjektih, ki upoštevajo pravo in vanj zaupajo ter mu prilagajajo svoja ravnanja, se to zaupanje skrha v trenutku, ko zakonodajalec s svojimi predpisi drugače uredi neko vprašanje za nazaj. Retroaktivna veljavnost zakona je časovna razširitev njegove uporabe in učinkovanja tudi na čas pred njegovim nastankom, oz. natančneje, na čas pred njegovim začetkom veljave.

Kot smo že ugotovili, predpisi načeloma veljajo šele po objavi in stopanju v veljavo, torej potem ko so se lahko subjekti seznanili s pravili, ki predpisujejo njihovo vedenje in ravnanje. Če v določenem času nekega predpisa ni bilo – ni obstajal –, se subjekt po njem ni mogel ravnati. Iz tega nesporno izhaja, da predpisi ne morejo veljati za nazaj, tj. ne morejo imeti retroaktivnega delovanja oz. moči. Prepoved retroaktivne veljavnosti pravnih aktov je povezana z načelom zaupanja v pravo, kar pomeni, da na ravnanja, ki so v določenem obdobju v skladu s pravom, kasnejše spremembe pravnih predpisov ne smejo vplivati in dejanja za nazaj opredeliti kot protipravna.

24 Če pogledamo nazaj, lahko kot primer navedemo določbo 4. člena Ustavnega zakona za izvedbo Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije iz leta 1991: »Do izdaje ustreznih predpisov Republike Slovenije se v Republiki Sloveniji smiselno uporabljajo kot republiški predpisi tisti zvezni predpisi, ki so veljali v Republiki Sloveniji ob uveljavitvi tega zakona, kolikor ne nasprotujejo pravnemu redu Republike Slovenije in kolikor ni s tem zakonom drugače določeno.«

V modernem pravu velja pravilo prepovedi povratne veljavnosti, vendar pa to pravilo ni absolutno.²⁵ S pozitivnim pravom je mogoče predpisati, da predpisi veljajo tudi retroaktivno, za nazaj. S tem se torej dogodki, obnašanja, razmerja, ki so nastopila pred sprejetjem določenega predpisa, ocenjujejo in presojujejo s stališča njihove dovoljenosti ali nedovoljenosti oz. drugačne ureditve po predpisu, ki je bil sprejet po tem, ko se je vse navedeno že zgodilo.

To pomeni, da se za pravne posledice subjektivnega obnašanja upošteva norma, ki ima povratno delovanje, ne pa tista, ki je veljala v času, ko se je to obnašanje oz. ravnanje dejansko uresničilo. Prav zaradi pomembnosti obravnavanega vprašanja povratne veljave pravnih predpisov je to opredeljeno tudi v ustavi.

Načeloma je torej treba odklanjati možnost povratne uporabe pravnih pravil, kar je uveljavljeno (prepoved povratne veljave pravnih aktov) tudi v naši ustavi, za izjeme pa določiti zahtevne pogoje. V 155. členu URS je določeno, da zakoni, drugi predpisi in splošni akti ne morejo imeti učinka za nazaj. Isti člen pa opredeljuje tudi izjemo: samo zakon lahko določi, da imajo njegove posamezne določbe učinek za nazaj, če to zahteva javna korist in če se s tem ne posega v pridobljene pravice.

Izjeme od prepovedi povratne veljave pravnih aktov slovenska ustava ureja dokaj restriktivno. Iz ustavne določbe, da lahko samo zakon določi, da imajo njegove posamezne določbe učinek za nazaj, če to zahteva javna korist in če se s tem ne posega v pridobljene pravice, izhajajo naslednje omejitve:

1. povratno veljavo lahko določi samo zakon za svoje določbe (velja torej, da drugi predpisi in splošni akti ne morejo niti določiti niti imeti učinka za nazaj);
2. povratna veljava se lahko določi samo v primeru, če to zahteva javna korist;

25 Pri tem pa moramo opozoriti, da absolutne prepovedi retroaktivnosti pravzaprav sploh ni mogoče zagotoviti, saj so novi pravni predpisi posredno zmeraj povezani s kakšnimi pravnimi dejstvi, stanji, razmerji, dogodki itd., ki so nastali pred njihovo uveljavitvijo, zato se v teoriji v takih primerih govori o »nepravni retroaktivnosti« (kadar torej zakoni in njihova pravila posegajo v dejanska stanja, pravice in razmerja, ki obstajajo oz. so nastala v preteklosti). Širše gledano torej državljeni in drugi pravni subjekti ne morejo biti prepričani, da se zakonodaja ne bo spremenila (da npr. za nepremičnine, ki jih imajo, ne bodo predpisane večje davčne obremenitve; da ne bodo ukinjene določene olajšave; da se ne bo spremenil izpitni red in pogoji za napredovanje v višji letnik ipd.). Pravna varnost in zaupanje v pravo pa vendarle zahtevata vsaj osnovno stanovitnost pravnih razmerij – da torej ne prihaja do skokovitih in popolnoma nepričakovanih sprememb predpisov, sploh pa ne mimo realno izkazanih javnih interesov.

3. povratna veljava se lahko določi, če se s tem ne posega v pridobljene pravice;
4. povratne veljave ne more imeti cel zakon, temveč samo njegove posamezne določbe.

1.6.2.3 Območje

Pomembna značilnost predpisov in vprašanje, ki se postavlja v zvezi z njimi (zlasti s tistimi, ki jih sprejemajo državni organi in organi občin), je območje (teritorij), na katerem veljajo. Če mislimo na območje, za katero se uporablja in na katerem učinkuje nek predpis, govorimo o krajevni ali teritorialni veljavnosti predpisov.

Teritorialna veljavnost pravnih pravil in pravnih aktov je načeloma odvisna od krajevne pristojnosti organov, ki jih izdajajo, in se tako pokriva s krajevno pristojnostjo organa, ki je sprejel določen predpis. V vsaki državi je z ustavo in zakoni podrobneje urejeno, kdo sprejema in izdaja akte, in na katerem območju – teritoriju. V unitarnih (enotnih) državah v glavnem ne prihaja do težav načelne narave, drugače je v sestavljenih državah (federacijah). V unitarni državi imajo najširšo teritorialno veljavnost pravni in drugi akti predstavniških organov države. Učinkujejo na njenem celotnem ozemlju, razen če jim je predstavniško telo omejilo veljavnost na določen ožji teritorij ali izključilo uporabo za določena ozemlja ali osebe.

Po 4. členu URS je Slovenija ozemeljsko enotna in nedeljiva država. Na teritoriju RS veljajo ustava, zakoni ter drugi pravni akti predstavniškega telesa in podzakonski pravni akti, ki jih izdaja vlada in ministrstva. Med akte, ki veljajo za ožje območje oz. teritorij, pa spadajo vsi tisti, ki jih sprejemajo organi občin in širših samoupravnih lokalnih skupnosti, odvisno od konkretne teritorialne členitve v državi.

O območju veljavnosti nekega predpisa, ki ga je izdal pristojni organ v okviru svoje krajevne pristojnosti, je mogoče načelno reči, da se predpis lahko izda za območje, ki spada v pristojnost nekega organa, pri čemer je glede na materijo, ki jo ureja, možno ožanje veljavnosti, v nobenem primeru pa širjenje veljavnosti predpisa. Tako npr. zakon lahko velja le za posamezno ožje območje države, predpis neke občine pa npr. ne more veljati za širši teritorij, kot ga ta občina obsega.

1. 7 PRAVNI VIR

Pravna teorija loči 1) primarne (materialne) in 2) sekundarne (formalne) pravne vire. Primarni pravni viri so kulturno-civilizacijski, zgodovinski, družbeni, ekonomski itd. kontekst in sestavine, ki pogojujejo in sodoločajo, katera družbena razmerja naj bodo pravno urejena in kakšna naj bo vsebina formalnih pravnih virov. Formalni pravni viri pa so obvezne in vnaprej določene oblike, v katerih nastajajo abstraktna splošna pravna pravila (pravni akti – npr. ustava, zakon). Poleg teh je treba omeniti tudi spoznavne pravne vire, tj. dokumente in besedila, ki omogočajo spoznavati vsebino formalnih pravnih virov (Pavčnik, 2016).

1.8 UPRAVNO PRAVO

1.8.1 Zgodovina

Sodobno upravno pravo ureja organizacijo, pooblastila in delovanje javne uprave, zato ga lahko imenujemo tudi pravo javne uprave (Franz, 2013). Gre za eno izmed mlajših pravnih panog. Z nastankom upravno-pravnih pravil je v času zatona absolutizma v 18. stoletju pričel postopno nastajati poseben normativni podsistem, ki se je razlikoval od pravnega sistema drugih pravnih pravil, predvsem zasebnopravnih. Upravna pravila so se nanašala na pristojnosti, organizacijo in način dela organov državne uprave, ki so neposredno izvrševali državne upravne naloge. V času absolutistične države dejavnost državne uprave in policije kot značilnih upravnih organov države še ni bila urejena z obveznimi splošnimi pravnimi akti, ki bi omejevali nosilce oblastnih nalog v razmerju do prebivalstva. Za absolutistično in policijsko državo 18. stoletja, ko se že začne oblikovati državna uprava v današnjem smislu, so bili razlogi državne varnosti osnovna izhodišča delovanja upravnih uradnikov. V absolutističnih državah je veljalo načelo, da v upravi ne velja zakonitost, temveč da je treba opravljati naloge v okviru vladarjevih interesov. Gre za dobo, ko v upravi še niso bile priznana splošno obvezna pravna pravila, ki bi vezala tudi upravni aparat in s tem ustvarile vnaprej predvidene pravice državljanov. To je čas, ko je uprava predstavljala »državo v državi« (Grafenauer & Brezovnik, 2006).

Sodobno upravno pravo prične dejansko nastajati v času zatona absolutistične vladavine. Najprej so se pojavila postopkovna upravna pravila, ki so pričela omejevati absolutistični državni aparat pri njegovi samovolji. Omejevanje absolutne oblasti je bilo samo s sabo v nasprotju (*contradictio in adiecto*) z absolutističnim konceptom oblasti in je predstavljalo družbeni kompromis absolutističnega vladarja z namenom ohranjanja njegove oblasti v vse večjih družbenih napetostih.

Upravno pravo se je kot posebna in samostojna pravna panoga pojavilo na prelomu 18. in 19. stoletja v Franciji. Nastanek upravnega prava

v Franciji je imel vpliv tudi na druge države evropske celine – tako se skoraj istočasno razvije upravno pravo kot posebna veja prava v Nemčiji, Avstriji, Italiji, nato pa tudi v drugih evropskih državah. V času francoske revolucije (1789) se je razvila ideja, da mora biti uprava v svoji dejavnosti in v odnosu do državljanov omejena s pravnimi pravili, kar pomeni, da lahko opravlja samo tisto, za kar je konkretno pooblaščen. To je pripeljalo do uveljavitve načela pravne države. Temeljna značilnost navedene dobe je vezanost uprave na pravo ter kontrola zakonitosti dela uprave. Upravi so bile z zakonom dodeljene pristojnosti, posamezniki so imeli v odnosu do nje predpisane dolžnosti in pravice. Uprava ni mogla delati tistega, kar ni bilo določeno v zakonu. Zaradi omogočanja kontrole upravne dejavnosti je morala uprava izdajati pravne akte in praviloma od posameznika ni mogla zahtevati, česar prej ni ugotovila s formalnim aktom. Poleg tega je moral posameznik imeti možnost, da se je s pravnimi sredstvi branil pred kršitvami zakonov in drugih predpisov s strani državne uprave.

Kasnejši razvoj upravnega prava je pripeljal do danes splošno sprejetega načela, da mora biti vse ravnanje državne uprave uokvirjeno v pravna pravila. Pri tem je temeljno izhodišče delovanja države (še posebej pri odločanju o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznikov in organizacij) v strogi vezanosti na zakon.

1.8.2 Sodobno upravno pravo

Upravno pravo je po definiciji državno sankcionirani sistem pravil in načel, ki s pravno pravilnostjo kogentno (*ius cogens* – prisilno) ureja pravice in obveznosti upravnih subjektov (organov in strank), ko obstaja dejansko ali potencialno nasprotje med javnim in zasebnim interesom. Upravno pravo predstavlja »podsystem« pravnih norm in samostojno pravno panogo, ki spada v okvir javnega prava. Upravno pravo so pravna pravila in načela, ki se nanašajo na izvršilno vejo oblasti, pa tudi pravila, ki so povezana z uresničevanjem javnega interesa na področju javnih služb in lokalne samouprave. Oblast namreč tudi v primeru, ko izvajanje dejavnosti za zadovoljitev javnih potreb zaupa organizacijam izven državnega organizma, ohrani odgovornost za njihovo izvajanje. Upravno pravo torej vsebuje norme, ki urejajo področje javne uprave.

Eden izmed temeljnih opredelilnih elementov upravnega prava je javni interes (Pavčnik, 2016). Obravnavanje in opredeljevanje interesov je predmet mnogih znanstvenih disciplin, nas pa v okviru upravnega prava zanima predvsem vsebina javnega interesa kot pravnega pojma in enega izmed osrednjih pojmov upravnega prava. Namreč zato, ker se po splošnih načelih upravnega prava v primeru kolizije interesov odloči v skladu z javnim interesom in nanj opre odločitev. Čeprav se pravna pravila pogosto sklicujejo na javni interes, ta v pravnih normah velikokrat ni natančno opredeljen. Zato mora organ, ki je pooblaščen za odločanje, ugotoviti obstoj in vsebino javnega interesa v vsakem konkretnem primeru. Sicer pa je treba upoštevati, da je pravni interes izražen s splošnim in abstraktnim pravnim pravilom in tudi zato njegova uporaba niti ne more biti vnaprej točno določena za vse konkretne in posamične primere.

Javni interes kot pravni pojem je del pozitivnopravne ureditve. Ugotavljanje javnega interesa je pogosto sestavina dela javne uprave, bodisi takrat, ko sprejema podzakonske izvršilne predpise, zlasti pa takrat, ko mora v skladu z zakonom ugotavljati obstoj javnega interesa pri odločanju v konkretnih upravnih zadevah. V tem primeru predstavlja splošno pravno pravilo izhodišče oz. okvir, v katerem se mora odraziti odločitev v konkretnem primeru. Ob tem se postavlja vprašanje, kako v posameznih in konkretnih primerih opredeliti javni interes. Na splošno je mogoče javni interes (javno korist)²⁶ opredeliti kot tisto, kar šteje družba, organizirana v državo ali drugo pravno-organizacijsko teritorialno enoto oz. skupnost (občino, pokrajino), po svojih vrednostnih merilih za svojo korist. Je torej interes določene družbene skupnosti in pravni izraz splošne družbene koristi oz. interesa. Kot smo ugotovili, so za odločanje v konkretnih zadevah pomembni tisti interesi, ki imajo temelj v pravnih predpisih. Zato organ ugotavlja in presoja obstoj javnega interesa oz. koristi ob uporabi (materialnih) zakonov glede na njihovo vsebino, namen, smisel in cilj. Tako organ v konkretnem primeru iz vsebine in smisla zakona ugotovi, kaj se šteje za javno korist (interes) in tako splošnemu pojmu oz. okvirnemu pravilu določi konkretno vsebino. Pri tem je v posameznih materialnih zakonih javni interes večkrat vsebinsko opredeljen ali pa ga je mogoče jasno razbrati, saj vezanost na zakon oz. drug predpis preprečuje morebitno samovoljno ravnanje uradne osebe v posameznih primerih oz. pri posameznih strankah.

26 Razlika med pojmom javna korist in javni interes je pri tem po mnenju večine strokovnjakov bolj kot ne zgolj teoretična, čeprav nekateri pojmu koristi v primerjavi z interesom priznavajo večjo stopnjo oprijemljivosti, »iztožljivosti« (Jerovšek & Kovač, 2016).

V teoriji večkrat uvrščamo pojem javnega interesa med »nedoločene« pravne pojme, katerih vsebina ni zmeraj vnaprej točno določena s pravnim pravilom s strani zakonodajalca, temveč je določitev vsebine prepuščena tistemu, ki to pravilo uporablja. Tako je torej nedoločni pravni pojem v pravnem aktu pomensko odprto opredeljen (v teoriji navajajo, da stopnja nedoločnosti ne sme biti previsoka, saj bi bilo to v nasprotju z načelom pravne države o določenosti pravnih pravil). Seveda pa je organ, ki v konkretnih in posamičnih primerih »določa« vsebino javnega interesa, pri tem vezan na:

- 1) temeljna ustavna načela in vrednostne temelje in značilnosti pravnega reda kot celote,
- 2) temeljna načela, zapisana v zakonu, ki napotuje k uporabi prostega preudarka,
- 3) upoštevanje namena, zaradi katerega je zakonodajalec prepustil določitev vsebine javnega interesa, ter
- 4) upoštevanje dejstev in okoliščin konkretnega primera.

Sicer pa lahko ugotovimo, da se pri uporabi pojma javni interes v praksi na posameznih področjih oblikujejo pravni standardi uporabe oz. razumevanja.

1.8.3 Viri upravnega prava

Pod pravnimi viri upravnega prava bomo razumeli pravne podlage, ki določajo oz. uokvirjajo delovanje uprave (Hoffmann-Riem et al., 2006). Le-te lahko delimo na več načinov, npr. na formalne in materialne vire (gl. *supra*), formalne vire pa nadalje glede na raven oblikovanja na 1) nacionalno, 2) nadnacionalno in 3) mednarodno pravo. Znotraj nacionalnega prava je treba omeniti pravila ustavnega prava, zakonov in podzakonskih predpisov, znotraj nadnacionalnega prava pravila EU (primarno in sekundarno pravo EU) in znotraj mednarodnega pravila mednarodnega prava (splošno in posebno) (Detterbeck, 2013).

Upravno pravo nima svojih specifičnih virov oz. oblik, v katerih se pojavljajo pravna pravila, tako da je pomembno predvsem, ali ima določen pravni vir večji ali manjši pomen za upravno pravo. Kar velja za vire prava

na splošno, velja tudi za vire upravnega prava. Kljub navedenemu imajo viri upravnega prava določene specifičnosti: so zelo številni; organi javne uprave – predvsem državne uprave – pri svojem delu v znatno večjem obsegu uporabljajo podzakonske predpise kot vire prava (npr. za razliko od sodišč); za razliko od nekaterih drugih pravnih panog so viri upravnega prava vsebovani in »razpršeni« v množici najrazličnejših predpisov.

Posebej v zvezi z upravnim pravom, za katero je značilno zlasti veliko število podzakonskih predpisov, je treba opozoriti na nekatera teoretična izhodišča oz. načela. V pravu je znana teorija o stopnjah oz. hierarhiji pravnih pravil, kar pomeni, da le-te določajo način nastanka in vsebino drugih pravnih pravil; da obstajajo višja in nižja pravila, med njimi pa hierarhično razmerje oz. razmerje nadrejenosti in podrejenosti. Pravni red je torej celota pravnih pravil, ki so med seboj v hierarhični odvisnosti in povezanosti. Če za pravila, vsebovane v ustavi, jasno velja, da pomenijo začetno ustvarjanje prava in vir za druga pravna pravila, pa pomenijo vsa druga pravila (in predpisi) hkrati uporabo in ustvarjanje prava (Pavčnik, 2016). Za upravne odločbe velja, da v obravnavanem smislu pomenijo predvsem uporabo prava.

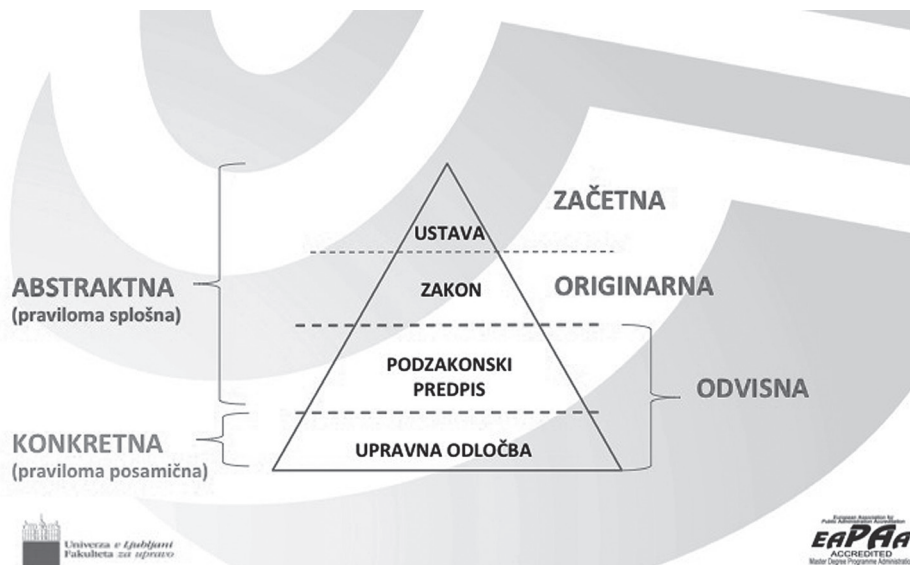
Med pravila, ki izvirno (originarno) urejajo neko področje in določajo pravila ravnanja, štejemo pravila, ki jih vsebujejo zakoni. Zakon je temeljna oblika pravnega akta, ki ga izda zakonodajno telo, pri čemer je v formalnem smislu zanj značilno, 1) da ga izda zakonodajni organ, 2) da se sprejme v posebnem (zakonodajnem) postopku in 3) da ima naziv zakon. Z zakoni se urejajo najrazličnejša področja, posebej pa je pomembno, da se lahko pravice in obveznosti državljanov ter drugih oseb določajo samo z zakonom.

Med tipična »odvisna« pravna pravila – tj. pravila, ki so odvisna od višjega pravnega pravila (vendar so še vedno abstraktnega in splošnega značaja) – štejemo tista pravna pravila, ki so vsebovana v podzakonskih pravnih aktih.²⁷ Ta »odvisnost« je pravzaprav dvojna: 1) v formalnem smislu mora zakonsko pravilo pooblaščati pristojni organ, da lahko izda podzakonski predpis, 2) v vsebinskem smislu pa lahko vsebuje le pravila, ki so v skladu z zakonskimi pravili (podr. *infra*). Izvršilni (podzakonski) predpis izda izvršilni ali upravni organ po določenem postopku, kadar ima za to pooblastilo v pravnem pravilu višje veljave, biti pa mora tako materialno kot tudi formalno skladen z viš-

27 Skladno s 153. členom URS ločimo podzakonske predpise in druge splošne akte. Če pa upoštevamo še določbo 160. člena URS, ločimo: podzakonske predpise, predpise lokalnih skupnosti, splošne akte, izdane za izvrševanje javnih pooblastil.

jim pravilom (njegova vsebina se mora skladati z višjim pravilom in obstajati mora pravica oz. pooblastilo, da lahko sploh izda podzakonski akt).

SLIKA 6: Hierarhija pravnih pravil



Posebej je treba opozoriti, da v naš pravni red vstopajo in so njegov sestavni del tudi pravni akti in odločitve, sprejeti v okviru mednarodnega prava. Osnova za to je 3. a člen URS, ki določa, da lahko RS z mednarodno pogodbo, ki jo ratificira DZ z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev, prenese izvrševanje dela suverenih pravic na mednarodne organizacije, ki temeljijo na spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, demokracije in načel pravne države, ter vstopi v obrambno zvezo z državami, ki temeljijo na spoštovanju teh vrednot. Pravni akti in odločitve, sprejeti v okviru mednarodnih organizacij, na katere Slovenija prenese izvrševanje dela suverenih pravic, se v Sloveniji uporabljajo v skladu s pravno ureditvijo teh organizacij.

Osnovno napotilo za uporabo mednarodnega prava pa je tudi v 8. členu URS, ki določa, da morajo biti zakoni in drugi predpisi v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Slovenijo, posebej pa, da se ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe uporabljajo neposredno. Glede tega lahko povzamemo, da praksa US priznava primat mednarodnega prava nad za-

koni, vendar ne nad URS. Ali kot je zapisano v komentarju URS (Šturm, 2002): »Prioriteta splošno veljavnih načel mednarodnega prava in mednarodnih pogodb velja samo v razmerju do zakonov in drugih notranjepravnih predpisov, ne pa v razmerju do URS. Ustava je hierarhično najvišji akt slovenskega pravnega reda, ki je kot takšen od mednarodnopravnega reda različen sistem.« Glede uporabe mednarodnega prava je posebej pomembno vprašanje, kako vstopajo v naš pravni red pravni akti EU.

V teoriji prava je mogoče zaslediti ugotovitev, da pravna oblika daje vsebini vselej posebno kakovost. Zato je pomembno, kdo je izdajatelj predpisa – organ zakonodajne ali izvršilne veje oblasti. Načelno naj bi veljalo, da je za pravila, vsebovana v zakonih, značilna originarnost; za pravila, vsebovana v podzakonskih predpisih in drugih splošnih aktih, pa je značilna njihova odvisnost. Vendar pa je ob tem treba dodati, da se včasih vrsta pravnega pravila ne ujema z obliko pravnega akta, v katerem je vsebovano – npr. ko podzakonski pravni akti na izviren način urejajo pravice in obveznosti ali pa neko pravno stanje ali razmerje (gl. *supra*).

Osnovno načelo ustavnosti in zakonitosti je, da morajo biti zakoni, podzakonski predpisi in drugi splošni akti v skladu z ustavo. Na zakonu ali na zakonitem predpisu pa morajo temeljiti tudi posamični akti in dejanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil. Vprašanje, ki se ob tem zastavi, je, kako razrešiti primere neskladnosti med pravnimi predpisi oz. primere, ko določen akt nižje pravne veljave ni usklajen z aktom višje pravne veljave. V sodobnih demokratičnih državah se to razrešuje v okviru posebnega postopka ocene ustavnosti in zakonitosti predpisov in splošnih aktov, v katerem se ugotavlja, ali je pravno pravilo nižje pravne veljave v skladu z višjim pravnim pravilom oz. s pravilom najvišje stopnje – ustavnim, zakonskim. V primerih ugotovljenih neusklajenosti je sankcija takšna, da se neustavno ali nezakonito pravilo oz. predpis »izloči« iz pravnega reda. US pri nas v celoti ali delno razveljavi zakon, če ugotovi, da je protiustaven (razveljavitev učinkuje v roku, ki ga določi US – tj. največ eno leto). Druge protiustavne ali nezakonite predpise ali splošne akte US odpravi ali razveljavi. US ima tudi možnost, da v samem postopku do končne odločitve v celoti ali delno zadrži izvrševanje akta, katerega ustavnost ali zakonitost presoja (to naredi v primerih, ko bi sicer zaradi izvrševanja akta lahko nastale težko popravljive škodljive posledice).

S stališča uveljavljanja ter varstva pravic državljanov v razmerju do organov javne uprave se postavlja vprašanje, kakšne so možnosti, da stranka s svojo pritožbo in nato tudi v sproženem upravnem sporu uspe v primeru, ko je pristojni organ svojo odločitev utemeljil oz. sprejel na podlagi določb podzakonskega predpisa, ki ni v skladu z zakonom. Odpravo morebitnega neravnovesja med hierarhično višjimi in nižjimi pravili omogoča institut *exceptio illegalis*, ki sodišču, ki presoja zakonitost konkretne odločbe, daje možnost, da ignorira podzakonski izvršilni predpis, za katerega meni, da je v nasprotju z zakonskim pravilom, in svojo odločitev opre neposredno na zakon (125. člen URS, 3. člen ZS). Nevezanost sodnika na podzakonski predpis pomeni, da sodišče lahko sproži ustrezne postopke pred ustavnim sodiščem, če dvomi v zakonitost ali ustavnost tega predpisa, ni pa tega dolžno storiti, kadar samo ugotovi, da gre za nezakonit podzakonski predpis.

1.8.4 Sistemizacija upravnega prava²⁸

1.8.4.1 Splošno

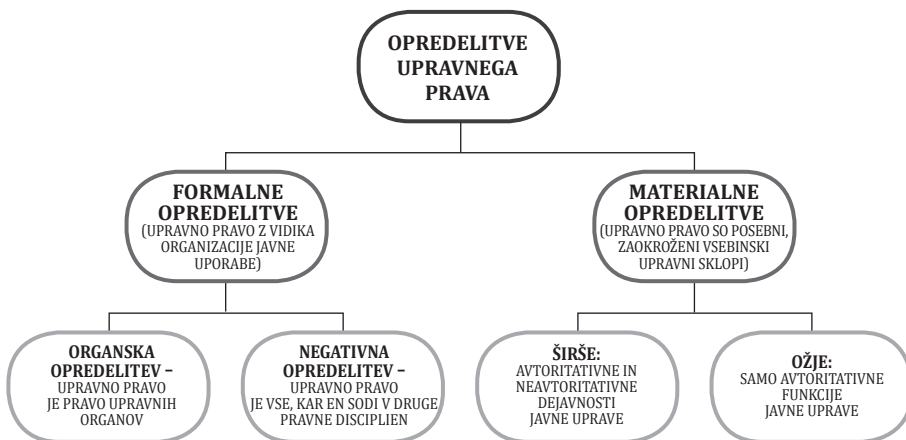
Za upravno pravo je značilno, da je dinamična pravna panoga, katere pravila se pogosto spreminjajo in prilagajajo družbenemu razvoju in spreminjajočim se razmeram. Ob navedenem je treba opozoriti še na to, da materija upravnega prava oz. upravnopravno delovanje posega na najrazličnejša področja (notranje zadeve, obramba, obrt, urejanje prostora, davki, carine itd.), da so zato predpisi zelo številni, mnogovrstni in razpršeni, da je posamezne predpise in pravila večkrat zelo težko razvrstiti v posamezno pravno panogo, saj se ravno pri predpisih z upravnega področja pogosto prepletajo značilnosti in elementi več pravnih panog.

Glede na obsežnost pravne panoge, katere predpisi in pravila se nanašajo na najrazličnejša področja, je upravno pravo zelo težko opredeliti tako, da bi npr. navedli vse predpise, ki spadajo v njegov okvir. Zato predstavlja upravno pravo celoto pravnih pravil, s katerimi se urejajo organizacija in delovanje državne in javne uprave ter njihova razmerja do posameznikov in organizacij.

²⁸ Povzeto in dopolnjeno po Grafenauer (2006).

Pojem in vsebino upravnega prava je mogoče opredeliti z 1) materialnim oz. pozitivnim pristopom, pri čemer pojem opredelimo z vsebinskimi karakteristikami, in 2) s formalnim pristopom, tako da opredelitev opravimo na podlagi določenih formalnih značilnosti.

SLIKA 7: **Opredelitve upravnega prava**



Če nadalje opozorimo na formalne opredelitve, lahko rečemo, da obstajata predvsem dve vrsti teh opredelitev. Prve so tiste, pri katerih gre za koncepcijo upravnega prava kot prava organov, ki jih štejemo za upravne, tako da upravno pravo predstavlja celoto pravil, ki se nanašajo na dejavnosti, ki jih opravljajo upravni organi. V tem primeru se upravno pravo označuje kot pravo upravnih organov oz. pravo javne uprave, torej po formalnem kriteriju organa oz. – *točneje* – *upravnih organov, za katere veljajo ta pravila*, ne navaja pa se, katera so ta pravila v vsebinskem smislu. Pri organski opredelitvi se vendarle postavlja vprašanje, ali gre le za predpise in pravila, ki jim je skupno samo to, da jih uporabljajo določeni organi, ali pa gre za celoto pravnih pravil, med katerimi kljub vsemu obstaja vsebinska povezava z določenimi skupnimi značilnostmi.

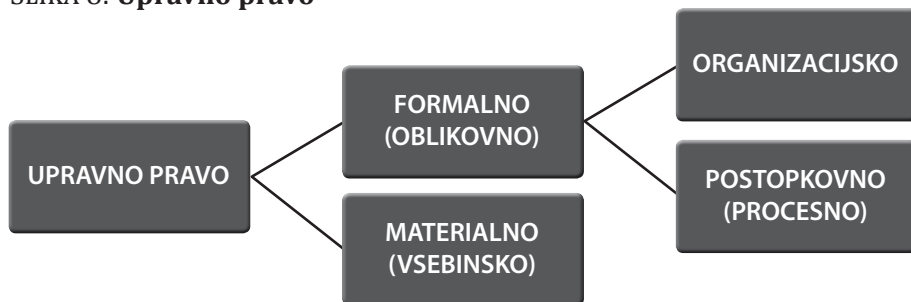
Druga vrsta formalnih opredelitev so negativne opredelitve. Upravno pravo je s tega vidika mogoče opredeliti na negativen način. To pomeni, da je upravno pravo skupek pravnih pravil, ki se nanašajo na urejanje razmerij in dejavnosti javne uprave, in ne spadajo v nobeno drugo pravno vejo.

Tretja je materialna opredelitev upravnega prava. To pomeni, da je upravno pravo opredeljeno z navajanjem zaokroženih vsebinskih sklopov. Pri tem lahko glede na širino področij in vsebinski obseg pravil, ki spadajo v upravno pravo, ločimo širši in ožji pristop.

Ne glede na težavnost opredelitve upravnega prava so v teoriji splošno sprejete v nadaljevanju predstavljene delitve. Upravno pravo lahko delimo na 1) splošno in 2) posebno. V splošni del spada obravnava vprašanj, ki so temeljna za celotno področje upravnega prava, v tem delu pa se obravnavajo tudi osnovna načela organizacije, delovanja in opravljanja nalog ter nadzora nad delom državne in javne uprave, pa tudi predpisi, institucije, načela in pojmi, ki so skupni vsem ali več področjem javne uprave. Posebni del upravnega prava obsega pravna pravila, s katerimi se urejajo posamezna upravna področja: notranje zadeve, obramba, urejanje prostora, varstvo okolja, carina, finance in davki, obrt, šolstvo, zdravstvo itd. Ta materija se pogosto obravnava po posameznih institucijah (institucije upravnega prava so skupine pravnih pravil upravnega prava, s katerimi se ureja ista vrsta družbenih razmerij) kot npr. osebno ime, državljanstvo, društva, razlastitev.

Glede na vsebino pravil upravno pravo nadalje delimo na 1) materialno (vsebinsko) in 2) formalno (oblikovno). Slednje nadalje delimo na a) organizacijsko in b) postopkovno (procesno).

SLIKA 8: **Upravno pravo**



Materialno upravno pravo predstavljajo vsa pravna pravila, ki določajo (statično) pravice, obveznosti in pravne koristi subjektov, ko obstaja potencialni ali realni konflikt med javnim in zasebnim interesom. Materialno upravno pravo je veliko število najrazličnejših predpisov predvsem s področij upravnih notranjih zadev, osebnostnih stanj, azila, državljanstva, javnih financ, proračuna, davkov, carin, vojaških zadev, varnostnih zadev,

varstva osebnih podatkov, dostopa do javnih in tajnih podatkov, pa tudi šolstva, zdravstva, socialnega in pokojninskega varstva, okolja, prostora ter praktično vseh gospodarskih in negospodarskih javnih služb.

Formalno upravno pravo določa organizacijo in pristojnost organov državne, občinske in nedržavne uprave (nosilcev javnih pooblastil) ter vsa splošna in posebna pravila ravnanja (dinamično) pri odločanju v zadevah, opredeljenih s pravili materialnega upravnega prava, tj. pravicah in obveznostih subjektov (organov in strank), ko pri izvajanju pravil obstaja potencialni ali realni konflikt med javnim in zasebnim interesom.

Pri opredeljevanju razmerja upravnega prava do drugih pravnih panog je treba upoštevati, da večkrat ni mogoče potegniti ostrih ločnic med pravili različnih pravnih panog, tako da lahko posamezna pravila uvrstimo v več pravnih panog – odvisno od kriterija in namena razvrščanja. To še posebej velja za upravno pravo, ki je zelo obsežna pravna panoga, katere pravila je mogoče zaslediti v najrazličnejših predpisih, ki večkrat po pretežnosti spadajo v druge pravne panoge. Upravnega prava ni mogoče povsem točno razmejiti od drugih pravnih vej, saj ima z njimi pogosto precej stičnih točk in se z njimi večkrat celo prekriva, še posebej pa tudi zato, ker so njegova pravila »razpršene« v raznih predpisih. Zato je razvrščanje pravil v upravno pravo odvisno od subjektivnega stališča pisca ter njegove odločitve, katero materijo bo vključil v okvir upravnega prava. Poleg tega se upravno pravo kot kompleksno področje sodobnega prava precej spreminja, oblikujejo pa se tudi njegovi posamezni »pod sistemi«, od katerih nekateri preraščajo v samostojne pravne discipline.

Osnova, po kateri se pravila upravnega prava razlikujejo od drugih, sta predvsem predmet in način urejanja posameznega področja oz. razmerij. Pri opredeljevanju razmerij in kriterijev razločevanja je treba kot posebej značilna in pomembna razmerja izpostaviti razmerja med upravnim in ustavnim ter med upravnim in civilnim pravom.

Ustava kot temeljni in izhodiščni pravni vir predstavlja podlago za pravno urejanje na vseh drugih področjih. Na načelni ravni je tako ustavno pravo v razmerju do drugih pravnih vej, ki so iz nje izvedene, originarna pravna veja, saj ustava vsebuje najbolj splošna in najbolj osnovna pravna načela. Glede na to, da med drugim določa temelje družbene ureditve v državi, opredeljuje položaj človeka in njegovo razmerje do države ter te

melje pravnega položaja in razmerij organov državne in javne uprave, ima poseben vpliv na oblikovanje upravnega prava. Upravno pravo je zelo tesno povezano z ustavnim pravom, saj obsega pravna pravila, s katerimi se razčlenjuje ustavno pravo v tistem delu, ki se nanaša na javno upravo. Ustavno in upravno pravo v pomembnem delu urejata enako materijo: ustavno pravo s temeljnega in načelnega stališča oz. na temeljni ravni in na najsplošnejši način, upravno pravo pa v izvedbenem smislu (to velja predvsem za podrobnejšo ureditev organizacije, vsebine nalog, nadzora ter splošnega uresničevanja izvršilne veje oblasti). Ustavno besedilo ima največkrat neposreden vpliv na upravno organizacijsko pravo, poleg tega pa postavlja določena temeljna načela procesnega prava; z ureditvijo temeljnih načel ter opredelitvijo temeljnih pravic in svoboščin pa pomembno vpliva na vsebino materialnega upravnega prava. Za osvetlitev dodajmo stališča nemške teorije, po kateri je upravno pravo del ustavnega prava, s katerim tvorita celoto, ki jo označujejo kot državno pravo (*Staatsrecht*).²⁹

Razlikovanje med upravnim in civilnim pravom ima korenine v zgodovinskem razlikovanju med javnim in zasebnim pravom, pri čemer je pri prvem poudarek na uresničevanju javnih interesov, pri drugem pa na uresničevanju zasebnih interesov (predvsem v okviru stvarnopравnih in obligacijskopравnih razmerij). Za upravno in civilno pravo lahko rečemo, da sta dve najbolj tipični pravni panogi, ker predstavljata dva osnovna tipa pravnih razmerij. Zato razlikovanje med upravnim in civilnim pravom izhaja predvsem iz načina nastanka pravnih razmerij. Civilnopravno razmerje se vzpostavi na podlagi avtonomne volje (sporazuma, soglasja volj) subjektov, ki v njem sodelujejo, medtem ko upravnopravno razmerje nastane na podlagi »močnejše volje« državnega organa ali drugih pristojnih organizacij, ki imajo javno pooblastilo in nastopajo avtoritativno. Tako gre v prvem primeru za razmerje enakopravnih, v drugem pa neenakopravnih subjektov. Vendar pa je med navedenima pravnima panogama mogoče ugotoviti tudi stične točke in celo dopolnjevanja, zlasti v primerih, ko eno pravno razmerje predstavlja oz. je pogoj za nastanek drugega (prodajna pogodba npr. kot akt civilnopravnega razmerja ustvarja podlago za nastanek upravnopavnega razmerja, ker večkrat na podlagi te pogodbe nastane obveznost plačila davščin; šele ko imamo ustrezno dovoljenje pristojnega upravnega organa za nakup orožja, lahko orožje in strelivo kupimo s civilnopravnim poslom itd.).

²⁹ Pogosto se upravno pravo opredeljuje tudi kot konkretizirano oz. uporabljeno ustavno pravo (gl. npr. Rose-Ackerman & Lindseth, 2010).

Stične točke z delovnim pravom so predvsem na področju delovnih razmerij javnih uslužbencev (pa tudi funkcionarjev, kjer gre ravno tako za specifično ureditev; gl. *infra*) v organih in organizacijah na področju javne uprave, kjer veljajo nekatera posebna določila v okviru predpisov o javnih uslužbencih. Pri tem veljajo splošna načela in pravila delovnega prava, zaradi nekaterih specifičnosti teh področij (npr. vojska, policija, carina, šolstvo, zdravstvo) pa v okviru upravnega prava obstajajo posebna pravila.

Finančno pravo kot del pravnega sistema države nas v odnosu do upravnega prava zanima zato, ker ureja področje finančne dejavnosti države (priprava, sprejetje in izvrševanje proračuna, sistem financiranja javne porabe, posamezni javni dohodki in izdatki itd.). Lahko rečemo, da je finančno pravo, ki ureja vprašanja dohodkov in izdatkov države, z upravnim pravom povezano predvsem zaradi dejstva, da so upravni organi tisti, ki so neposredno vključeni v izvršitev predpisov s področja financ (skrbijo za pobiranje davkov, pristojbin, carin itd.) ter so v ta namen tudi posebej organizirani. Pravo, ki se nanaša na urejanje javnih financ, so včasih šteli za del upravnega prava, z razvojem pa se je iz njega izločilo kot posebna pravna panoga.

Čeprav se upravno pravo bistveno razlikuje (po vsebini, vrstah razmerij, metodah urejanja, organih itd.) od kazenskega prava, pa je mogoče zaslediti tudi povezanost, ki je vzpostavljena preko upravno-kazenskega (prekrškovnega) prava, ko se v postopku o prekršku analogno uporabljajo nekatere določbe iz kazenskega prava. Povezanost pride do izraza zlasti v primerih, ko o sankcijah za storjene prekrške odločajo upravni organi sami. Organi javne uprave pri svojem rednem delu uporabljajo vrsto določb družinskega prava. Ta povezanost je vzpostavljena predvsem v konkretnih primerih, saj se razmerja, ki jih urejajo pravila družinskega prava, mnogokrat uresničujejo šele s konkretnim odločanjem organov državne uprave in drugih pristojnih organov v upravnopravnih razmerjih.

Dodajmo, da je mogoče prepoznati povezave tudi z drugimi pravnimi panogami (npr. gospodarskim, mednarodnim javnim in mednarodnim zasebnim pravom), saj je posamezne pristojnosti državne uprave pravzaprav mogoče zaslediti na vseh področjih življenja in dela.

Zaradi pomembne vloge, ki jo v sodobnem gospodarstvu igra država, še zlasti v Sloveniji, posebej predstavljamo značilnosti t. i. gospodarskega upravnega prava.

1.8.4.2 Ekskurz: gospodarsko upravno pravo

Gospodarsko upravno pravo (nem. *Wirtschaftsverwaltungsrecht*; ang. *economic administrative law*) je potrebno, če želi država usmerjati delovanje gospodarskih subjektov. Usmerjanje pomeni vplivanje organov zakonodajne, izvršilne in sodne veje oblasti na ravnanje gospodarskih subjektov za doseg ekonomskih ciljev države.³⁰ Nobena država se zaradi takšnih ali drugačnih razlogov ne odreka usmerjanju gospodarstva – le-to je prisotno tudi v t. i. liberalni državi, le da v drugačni obliki in v drugačnem obsegu (Stober, 2015).³¹

Gospodarsko upravno pravo je sestavljeno iz dveh pravnih panog, ki se med seboj delno prekrivata, in sicer gospodarskega prava in upravnega prava. Njegovo težišče je na pojmu »gospodarstvo«, za katerega upravljanje gre. Gospodarsko upravno pravo je celota pravnih načel in pravil, ki urejajo 1) ustanovitev in delovanje upravnih organov, katerih naloga je načrtovanje, usmerjanje, nadziranje in pospeševanje gospodarske aktivnosti, ter 2) pravna razmerja med upravnimi organi ter gospodarskimi subjekti (Schliesky, 2014; Stober, 2015; prim. z Ruthig & Storr, 2011).

Meje tega pravnega področja še niso zadovoljivo določene, kar je posledica večih razlogov, in sicer: 1) ne gre zgolj za del posebnega upravnega prava; 2) ne gre za klasični pravni pojem; 3) gre za mlajše pravno področje in 4) gre za dinamično pravno področje (Stober, 2015).³²

Gospodarsko upravno pravo je del javnega gospodarskega prava³³ in je pretežno materialno pravo. Delimo ga lahko na splošno in posebno gospodarsko upravno pravo (Slika 9). V sklop prvega sodijo pravna

30 Za analizo nemške sodne prakse s področja gospodarskega upravnega prava v obdobju 2010-2015 gl. Ludwigs (2016).

31 Za zgodovinski razvoj pravnega urejanja gospodarstva od antike dalje gl. Schliesky (2014).

32 Materija gospodarskega upravnega prava je državam s tradicijo občega prava (*Common Law*) tuja. V teh državah je težišče gospodarske regulacije na splošnem upravnem pravu (Stober, 2015).

33 Le-to vsebuje tudi ustavnopravna in nadnacionalna pravila, ki se nanašajo na gospodarstvo (Knauff, 2015).

načela in pravna pravila, ki veljajo za vse gospodarske panoge in za vsako vplivanje države na gospodarstvo. V sklop drugega pa sodijo pravna načela in pravna pravila, ki veljajo za posamezne gospodarske panoge in za posebne vrste vplivanja države na gospodarstvo (Schliesky, 2014; Stober, 2015).

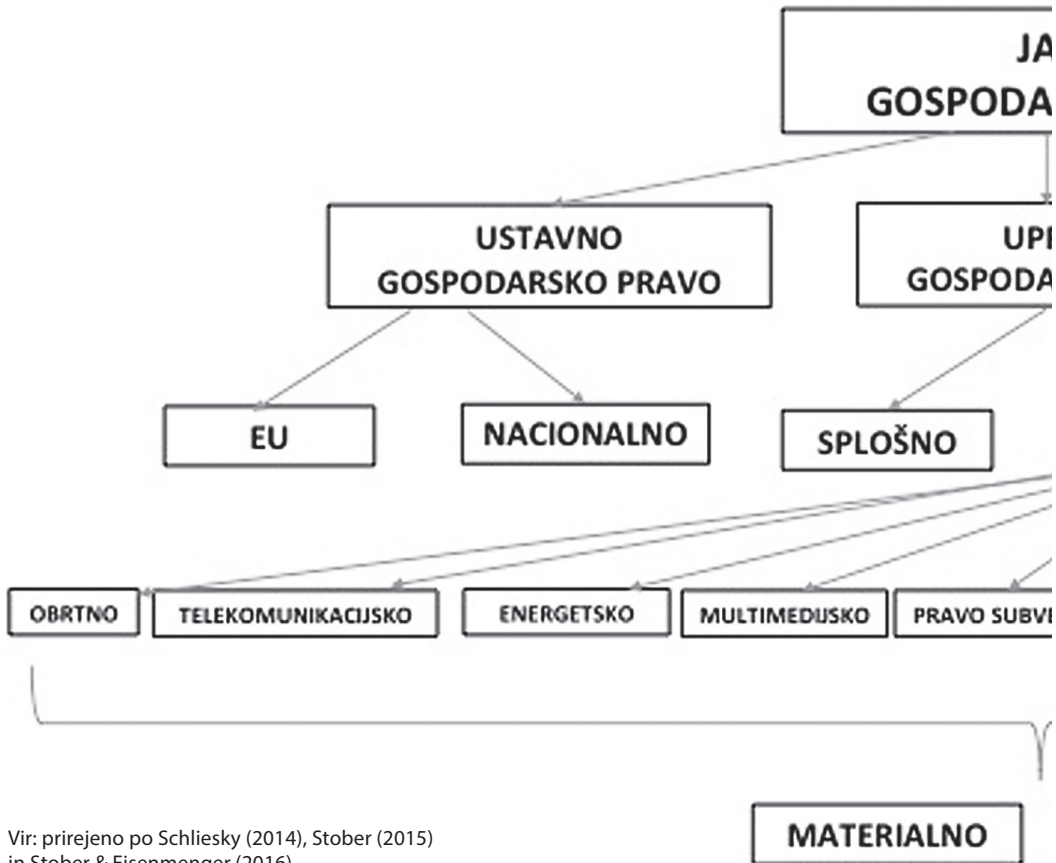
V okviru formalnega gospodarskega upravnega prava ima posebno mesto organizacijsko pravo. Organizacijsko pravo je hrbtnica upravnega prava, saj določa, kdo je pristojen za odločanje, komu se odločitev pripiše in kako so upravni organi (notranje) organizirani – vse to pa je »matrica«, preko katere je organizirano posredovanje demokratične legitimnosti oblastnih organov.³⁴ Organizacijsko pravo deli oblast in s tem ščiti pravice posameznikov. Te funkcije ima organizacijsko pravo na vseh upravnih področjih, na področju gospodarskega upravnega prava pa je zlasti funkcija demokratičnega legitimiranja še posebej izpostavljena zaradi obstoja številnih atipičnih organizacijskih oblik, npr. t. i. neodvisnih regulatorjev (po Schmidt & Wollenschläger, 2016)

Za doseg državnih ciljev na področju ekonomske politike uporabljajo upravni organi različne oblike delovanja. Le-te lahko delimo na dve skupini, in sicer na 1) pravne (formalne) in 2) neformalne. Slednje se od prvih ločijo po tem, da so usmerjene v doseganje dejanskih, ne pravnih posledic. V okviru pravnih oblik delovanja imajo posebno mesto 1) upravne odločbe (tj. konkretni posamični upravnopravni akti), npr. za podelitev subvencij, 2) t. i. zaveze (nem. *Zusage*) in zagotovila (nem. *Zusicherung*) upravnih organov, npr. da bodo kasneje izdali upravno odločbo, s čimer zmanjšajo pravno negotovost investorjev,³⁵ in 3) upravne pogodbe. V okviru neformalnih oblik delovanja pa je treba izpostaviti zlasti 1) materialne akte (npr. opozorila, nasvete) in 2) neformalne pogovore (Schliesky, 2014).

34 Podr. o legalnosti in legitimnosti v Tičar (2016b).

35 Pri zagotovitlu gre za t. i. garantni akt, ki je praviloma abstraktni individualni akt (Jerovšek & Kovač, 2016). Ti akti so v slovenskem prostoru znani na področju davčnih zadev (gl. Kovač, 2016b). Prim. tudi z izhodišči normativnih sprememb na področju urejanja prostora in graditve objektov z dne 13. 11. 2013 in Jereb (2014), kjer je govora o institutu predodločbe. Pri t. i. zavezah (nem. *Zusage*) pa gre za širši pojem, ki vključuje tudi politične zaveze in nima (nujno) neposrednih pravnih posledic.

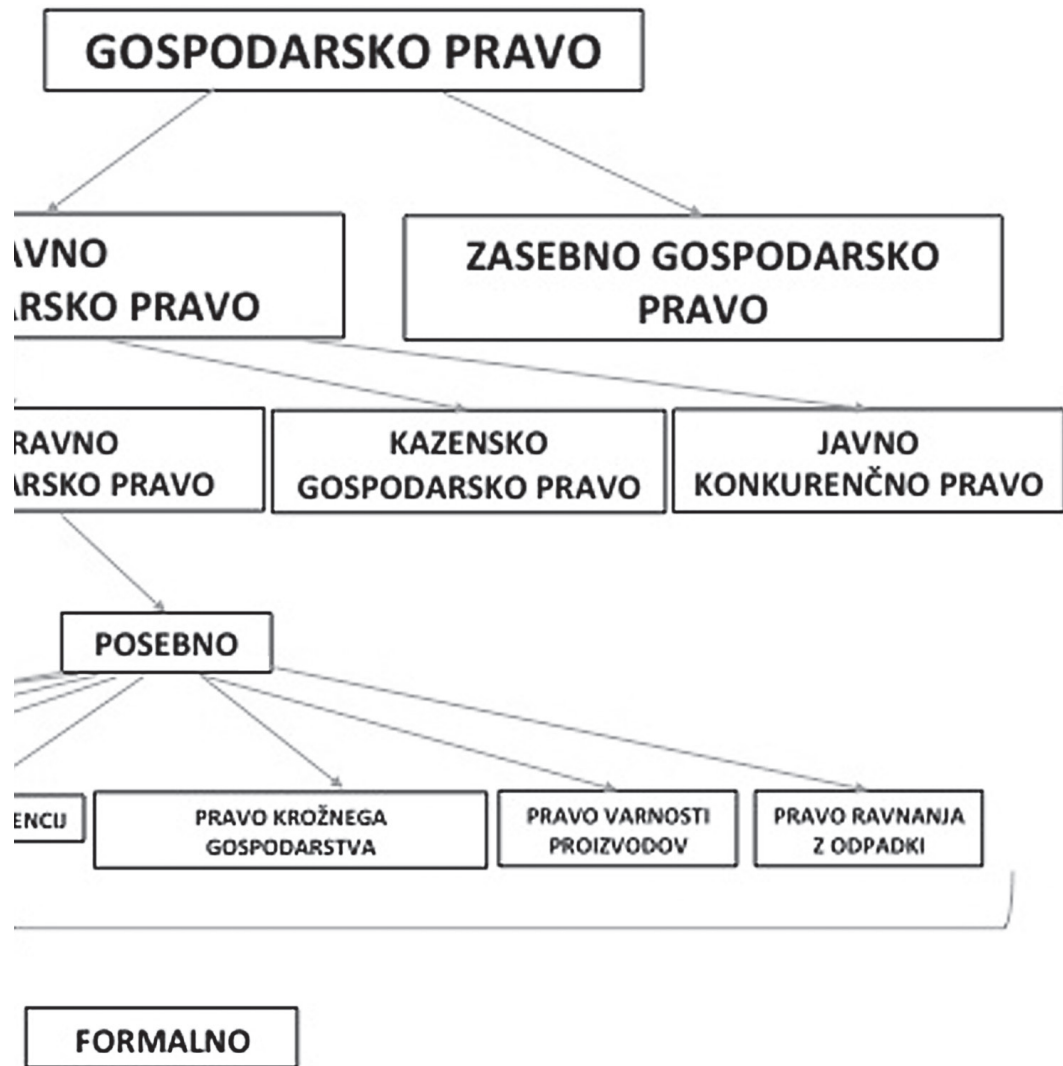
SLIKA 9: Gospodarsko pravo



Vir: prirejeno po Schliesky (2014), Stober (2015) in Stober & Eisenmenger (2016).

1.8.5 Upravnopravna znanost

Za upravnopravno znanost lahko ugotovimo, da je kot samostojna znanstvena disciplina nastala, ko se je oblikovalo upravno pravo kot posebna pravna veja in ko se je sredi 19. stoletja začela razvijati meščanska pravna država. Dokler delovanje uprave ni bilo pravno urejeno oz. pravno vezano in dokler ni bilo pravnega varstva državljanov v zvezi z delovanjem državnega aparata, ni bilo niti upravnopravne znanosti kot posebne znanstvene discipline.



Do razcveta upravnopravne znanosti pride najprej v Franciji ob koncu 19. in v začetku 20. stoletja. Takrat se pričnejo bolj intenzivno ukvarjati s pravnimi vprašanji na področju javne uprave in tako proučevati predvsem pravni vidik odnosov med državno upravo in državljani. Gre za obdobje *liberalizma*, ko je veljalo, da naj se država omeji le na zagotavljanje reda in miru, zunanje varnosti in financ. Skladno s stališčem, da naj država

ne dela nič drugega, kot varuje obstoječi pravni red, so v tem času v okviru uprave proučevali predvsem pravne vidike odnosov med državno upravo in državljani oz. njihovimi organizacijami, medsebojna razmerja med organi državne uprave ter razmerja teh organov do drugih državnih organov.

Po prvi svetovni vojni se je v Evropi večinoma nadaljevala smer, ki daje poudarek proučevanju pravnega vidika uprave (to je proučevanju upravnega prava), ponovno pa so pričeli proučevati tudi druga vprašanja v zvezi z upravo (t. i. upravnotehnična smer proučevanja uprave, ki se je posebej razvila tudi v Ameriki), upravo pa pričnejo proučevati tudi kot poseben družbeni pojav s svojimi specifičnimi značilnostmi in zakonitostmi (z organizacijskega, sociološkega, psihološkega vidika itd.). Glede na pomembne politične in državnopravne spremembe v zadnjih desetletjih (posebej tudi pri nas) dobiva vse širši pomen proučevanje upravnega prava v povezavi z upoštevanjem temeljnih izhodišč in načel pravne države (Grafenauer & Brezovnik, 2006).

Glede na potrebo po celovitem in sistematičnem obravnavanju in raziskovanju vsega, kar je v zvezi z upravnim delovanjem, se upravno-pravna znanost dopolnjuje in povezuje z upravno znanostjo, ki proučuje upravo kot posebno strokovno dejavnost in ki vključuje tudi upravno-pravno znanost. V zvezi s tem lahko rečemo, da na področju javne uprave prevladuje pravna orientacija v proučevanju upravnih pojavov,³⁶ medtem ko na drugih področjih (predvsem v gospodarstvu) dajejo večji poudarek drugim vidikom proučevanja. Upravno-pravna znanost se torej ukvarja s proučevanjem pravnih pravil upravnega prava. Poenostavljeno bi lahko rekli, da so to pravna pravila, ki se »nanašajo na upravo«. Upravo proučujejo tudi druge znanosti, zato je jasno, da prihaja do povezovanja in dopolnjevanja med vsemi znanstvenimi disciplinami, ki s takšnega ali drugačnega zornega kota proučujejo fenomen uprave. Če lahko rečemo, da na področju javne uprave še zmeraj prevladuje pravni vidik proučevanja upravnih pojavov, lahko na drugih področjih (predvsem v gospodarstvu) ugotovimo, da je večji poudarek na drugih vidikih proučevanja (predvsem empiričnega) uprave v okviru upravne znanosti kot splošne znanosti o upravi. Vendar pa tudi za javno upravo velja, da se vse bolj proučujejo »izvenpravni« vidiki, in sicer: psihološki (behaviorizem, človeški odnosi), sociološki, ekonomski, organizacijsko tehnični (ob upoštevanju systemske in kibernetično-informacijske teorije, z uvedbo operacijskih raziskav, upo-

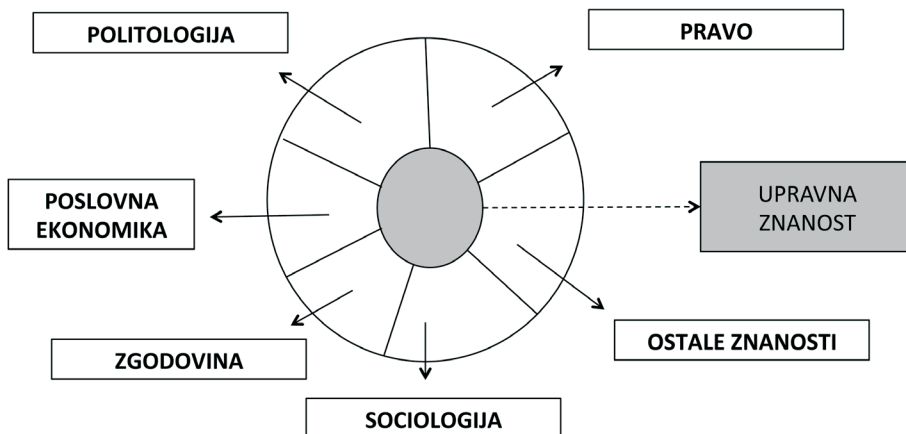
36 To velja za kontinentalno Evropo. V anglosaškem svetu javno upravo proučujejo predvsem s politološkega zornega kota.

rabo sodobne računalniške in informacijske tehnologije idr.). Dodajmo pa, da bo na področju javne uprave pravni vidik proučevanja še naprej posebej pomemben, saj se upravna dejavnost uresničuje z dejanji in akti, katerih cilj ne more biti zgolj najracionalnejše in najučinkovitejše izvrševanje nalog, temveč tudi zagotovitev in zaščito subjektivnih pravic in interesov državljanov. Ne glede na to pa lahko dajo najboljše rezultate pri proučevanju in zagotovitvi večje učinkovitosti dela uprave sintetični pristopi, tj. interdisciplinarno proučevanje upravnih vprašanj.

1.8.6 Upravna znanost

Znanstvena disciplina, ki obsega proučevanje in raziskovanje vsega v povezavi z upravnim delovanjem, je upravna znanost.³⁷ V okviru upravne znanosti se obravnavajo vse za upravno dejavnost specifične značilnosti in pojavi. Njen skupni predmet je, da z empiričnimi kvantitativnimi in vsebinskimi kvalitativnimi metodami raziskuje vse pojave upravnega delovanja. Zato je predmet proučevanja upravne znanosti upravljanje ali odločanje in organiziranje v funkcionalnem in institucionalnem smislu. Sem sodijo tudi vse potrebne strokovne priprave in celotna izvršilna in tehnično-administrativna dejavnost.

SLIKA 10: Upravna znanost



Vir: prilagojeno po Schuppert (2000)

37 Kritiki trdijo, da ne obstaja enotna upravna znanost. Pri tem se opirajo na težavnost integracije fragmentiranih družboslovnih znanosti, ki se ukvarjajo z javno upravo, v krovno znanost (gl. Radtschelders, 1998).

Na splošno lahko ugotovimo, da se o upravnih problemih govori vse od nastanka prvih držav, vendar pa se njeno prvo sistematično proučevanje (znanost o upravi oz. administraciji) v Evropi pojavi šele, ko se pojavi predmet proučevanja – to je državna uprava v sodobnem smislu. To se zgodi v dobi absolutistične države sredi 18. stoletja. Tedanji teoretiki so se ukvarjali enotno s pojavi, ki so povezani z državno upravo v okviru kameralistike (znanost o policiji). Ta znanost se je, razen s »policijo« v ožjem smislu, ukvarjala še z vprašanji pospeševanja financ in trgovske dejavnosti (merkantilizem). V absolutistični državi je bila vsa oblast v rokah vladarja, naloga upravnega aparata pa je bila, da s svojim delom zagotovi čim bolj učinkovito uresničevanje nalog absolutistične države, ki jih določa vladar. Kameralistiko zanimata predvsem učinkovitost in uspešnost dela državnega aparata. Takratna upravna znanost je bila predvsem opisna (opisovala je pojave, postopke, pravila poslovanja), njen cilj pa usposabljanje ljudi, ki so delali v policiji. Vanjo je spadala tudi večšina pisarniškega poslovanja, ki so ji včasih pripisovali celo večji pomen kot znanju prava. Zato je moč zaslediti tudi navedbe, da je »kameralistika politična teorija birokratov o birokratih in za birokrate« (Grafenauer & Brezovnik, 2006).

1.8.7 Prvine upravnega prava

1.8.5.1 Upravnopravno pravilo

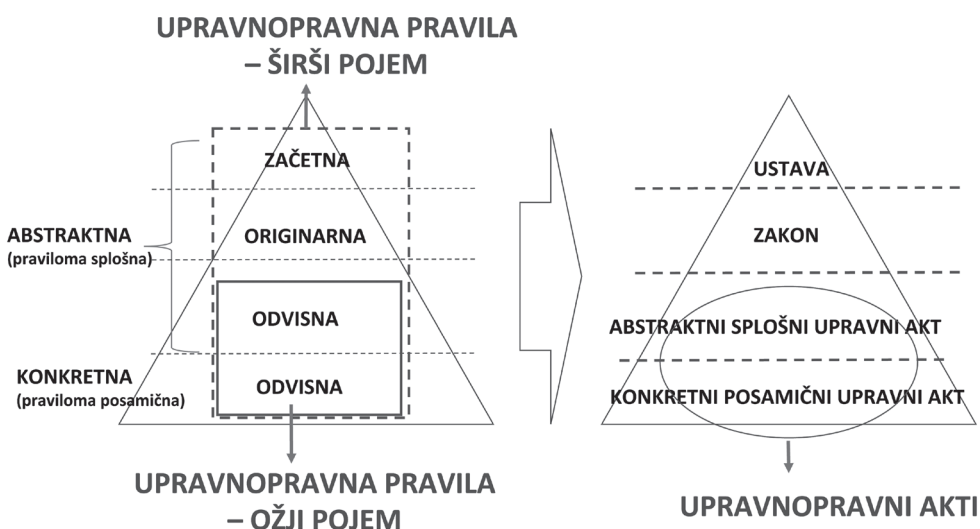
Glede tega, katera pravila spadajo v upravno pravo, obstajajo različna stališča (gl. *supra*). Ne glede na to je iz večine stališč in opredelitev upravnega prava mogoče izluščiti, da se v upravno pravo vključujejo nekatera pravila, ki jih je mogoče šteti za »tipična upravnopravna« pravila. To so tista pravila, s katerimi se ureja izvrševanje oblasti na področju izvršilne veje oblasti, in tista pravila, s katerimi se urejajo javne zadeve oz. v njihovem okviru zagotavlja uresničevanje javnega interesa. Pri tem pa je treba posebej izpostaviti pravna pravila, ki urejajo posebno vrsto pravnih razmerij, tj. upravnopravna razmerja. Ta razmerja so v resnici najbolj jasen in značilen prepoznavni znak in osnova za razvrstitev nekega predpisa oz. pravila v okvir upravnega prava.

Upravnoppravna pravila glede na hierarhijo delimo na (gl. *supra*, Slika 6):

1. abstraktna splošna, ki so:
 - a. začetna,
 - b. originarna,
 - c. odvisna,
- in
2. konkretna posamična, ki so odvisna.

V ožjem smislu so upravnoppravna pravila le odvisna abstraktna splošna in konkretna posamična pravna pravila, v širšem smislu pa so upravnoppravna pravila tudi začetna in originarna abstraktna splošna pravna pravila. Kot bomo pojasnili v nadaljevanju, pa ožjega in širšega pojmovanja ne poznamo pri upravnoppravnih aktih – zato v okvir upravnoppravnih aktov sodijo le tisti, ki vsebujejo odvisna abstraktna splošna in konkretna posamična upravnoppravna pravila (izjema je uredba z zakonsko močjo, ki vsebuje originarna pravila). To posledično pomeni, da so upravnoppravna pravila lahko vsebovana tudi v aktih, ki niso upravnoppravni – torej v zakonih in ustavi (Pečarič, 2015) (Slika 11).

SLIKA 11: Povezava med upravnoppravnimi pravili in upravnoppravnimi akti



1.8.5.2 Upravnopravno razmerje

Upravnopravno razmerje je vrsta pravnega razmerja, za katerega velja, da ima svoje specifične značilnosti in je s stališča pravne urejenosti pomembno za delovanje družbe kot celote. Upravnopravno razmerje nastane v procesu izvajanja nalog javne uprave (nalog v okviru uresničevanja javnih interesov), predvsem v okviru izvajanja oblastnih upravnih funkcij. Tako lahko rečemo, da je upravnopravno razmerje vrsta pravnega razmerja, v katerega vstopajo oblastni organi (institucije EU, državni organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil) v okviru svojega dela, ko na podlagi pravil upravnega prava odločajo o pravicah, obveznostih in pravnih koristih subjektov (fizičnih in pravnih oseb ter drugih subjektov) v posameznih upravnih zadevah. Za upravne zadeve pa je ključno, da so vedno v javnem interesu (Pavčnik, 2016; Jerovšek & Kovač, 2016).

Značilnost upravnopravnega razmerja je, da gre za razmerje neenakopravnih subjektov – oblastni subjekt je nadrejen neoblastnemu. Konkretno upravnopravno razmerje se vzpostavi z izdajo upravne odločbe po končanem upravnem postopku. Odločba, izdana v upravnem postopku, je konkretni posamični pravni akt, s katerim pristojni organ odloči o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika ali pravne ali druge osebe, ki je lahko stranka v upravnem postopku. Z upravno odločbo se torej obstoječi splošni materialni predpis (abstraktno pravno pravilo) uporabi v konkretni življenjski situaciji s posamično določenim subjektom. Z odločbo organ avtoritativno, oblastno (z močnejšo voljo) in enostransko (tj. brez pogajanj) odloči o konkretni pravici, obveznosti ali pravni koristi posamezne stranke. Odločba pomeni akt uporabe prava, torej akt, ki ustvarja konkretno in posamično upravno odločitev (pravilo).

Upravnopravno razmerje ima torej značilnosti pravnega razmerja, ima pa tudi nekatere specifične značilnosti, ki se kažejo predvsem pri subjektih tega razmerja, načinu nastanka, vsebini ter postopku in varstvu pravic (Tabela 4).

TABELA 4: Posebnosti upravnopravnega razmerja

	ELEMENT	POSEBNOST
1.	SUBJEKTI	oblastni organ
2.	NAČIN NASTANKA	avtoritativno, enostransko, z močnejšo voljo, razmerje dveh neenakopravnih subjektov
3.	VSEBINA	odločanje o upravnih zadevah; prisotnost javnega interesa; veljava kogentnih pravil
4.	POSTOPEK IN ZAŠČITA PRAVIC	upravni postopek; pravna sredstva, sodni nadzor

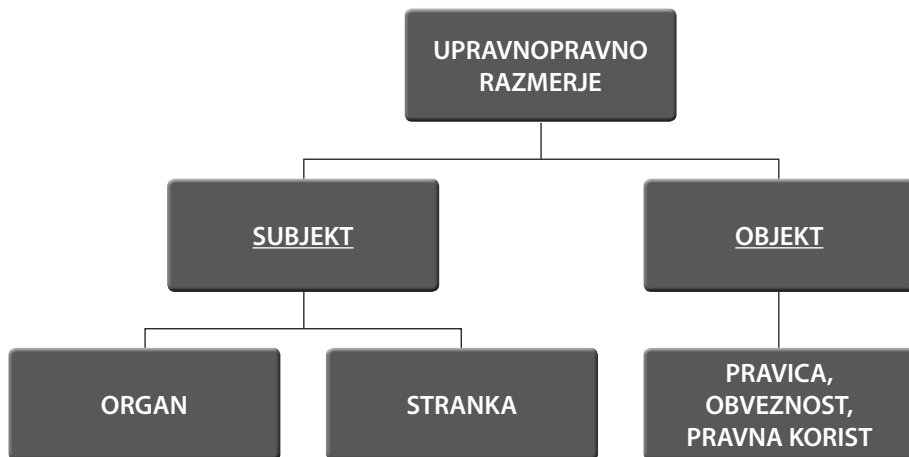
Vir: prirejeno po Jerovšek & Kovač (2016).

Za upravnopravno razmerje je značilno, da je eden od subjektov tega razmerja vedno državni organ ali organizacija izven državnega organizma, ki ima javno pooblastilo in ki nastopa v imenu države kot izvrševalec oblasti. Na splošno je torej mogoče reči, da gre pri pravilih, ki urejajo upravnopravna razmerja, za pravila, ki v svoji osnovi zagotavljajo neenakopravnost subjektov v pravnih razmerjih, ki nastajajo, se spreminjajo ali ukinjajo v zvezi z uresničevanjem splošnih (javnih) interesov. Avtoritativno nastopanje organa javne uprave oz. nastopanje z »močnejšo voljo« pri tem pomeni tudi to, da bo v primeru kolizije zasebnih (osebnih) in javnih interesov prevladal javni interes (Grafenauer & Breznik, 2009).

Upravnopravno razmerje pomeni praktično udejanjanje javnega, upravnega prava. Formalna podlaga za njegov nastanek je v tem, da mora biti vnaprej abstraktno pravno urejeno. Temeljiti mora na vnaprej določenem abstraktnem splošnem upravnopravnem pravilu, nastane pa takrat, ko nastopi pravno relevantno dejstvo. Pravno relevantna dejstva so naravni dogodki ali človekova dejanja, ki jim pravna pravila pripisujejo pravne posledice. Pravna dejstva izzovejo različne pravne posledice.

Upravnopravno razmerje ima torej prvine subjektivne in objektivne narave (Slika 12).

SLIKA 12: Prvine upravnopravnega razmerja



V upravnopravna razmerja vstopajo na eni strani oblastni organi, na drugi strani pa stranke (fizične in pravne osebe oz. drugi subjekti, ki jim pravo prizna sposobnost biti nosilec pravic, obveznosti in pravnih koristi). Objekt upravnopravnega razmerja je pravica, obveznost ali pravna korist.

Pravna teorija loči upravnopravno razmerje v ožjem in širšem smislu. V ožjem smislu gre za zgoraj opisane značilnosti upravnopravnega razmerja, torej za posamično razmerje. V širšem smislu pa gre za splošno razmerje, ki se lahko enači s pojmom upravnih institucij (Pečarič, 2015). Upravne institucije so z abstraktnimi splošnimi upravnopravnimi akti urejeni sklopi družbenih razmerij, pri katerih na eni strani nastopa oblastni subjekt, na drugi strani pa še ne določeni posamezniki; gre pa za področja, kjer je vsaj potencialno možen konflikt med javnim in zasebnim interesom (npr. osebni status posameznika – državljanstvo ipd.).

1.8.5.3 Upravnopravni akt

1.8.5.3.1 Abstraktni splošni

Abstraktni splošni upravnopravni akt je pravni akt, ki vsebuje odvisna abstraktna splošna upravnopravna pravila. Čeprav sta ustava in zakon abstraktna splošna pravna akta in vsebujeta tudi upravnopravna pravila (npr. pristojnost), ju ne štejemo med abstraktne splošne upravnopravne

akte, saj so njuna pravila po svoji naravi začetna in originarna (Pečarič, 2015; gl. Slika 11, *supra*).

Tipični abstraktni splošni upravnopravni akti so torej uredba vlade ter pravilniki, odredbe in navodila ministrov. V literaturi in praksi se te pravne akte praviloma označuje kot podzakonske, upravne ali izvršilne predpise.

Teorija loči tri vrste odvisnosti podzakonskih predpisov od zakona, in sicer:

- 1) eksistenčno (časovno),
- 2) teritorialno in
- 3) vsebinsko.

Eksistenčna odvisnost se nanaša na vprašanje začetka in prenehanja veljave podzakonskega predpisa. Sprejetje oz. uveljavitev podzakonskega predpisa³⁸ je odvisna od višjega akta oz. od njegovega pravila – za izdajo podzakonskega predpisa je potrebno splošno ali posebno zakonsko pooblastilo. Nadaljnja veljavnost podzakonskega predpisa je odvisna od veljavnosti zakona, na podlagi katerega je izdan. Če preneha veljati zakon, preneha avtomatično veljati tudi ta predpis, razen če novi zakon podaljša njegovo uporabo do izdaje novega podzakonskega predpisa (t. i. ultraaktivnost).³⁹ Obstajata dve izjemi, kjer je ta vezanost nekoliko šibkejša, in sicer 1) uredbe z zakonsko močjo in 2) t. i. samostojni spontani podzakonski predpisi (izvršna oblast sama izbere čas izdaje).

Teritorialna odvisnost podzakonskih predpisov od zakonov pomeni, da prvi ne morejo veljati na širšem območju kot slednji, lahko pa veljajo na ožjem območju (Čebulj & Strmecki, 2006).

Pri vsebinski odvisnosti je v naši pravni ureditvi treba izhajati iz: 1) ustavnih določb o načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno;

38 To velja tudi za izdajo vsake odločbe (npr. upravne, s katero se v konkretni in posamični stvari odloči o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika ali organizacije v upravni stvari).

39 Veljavnost upravne odločbe je od višjih pravil odvisna samo v svojem nastanku. Odločba ne preneha veljati, če preneha veljati zakon, na podlagi katerega je bila izdana. Sprejetje novih zakonov ali sprememb zakonov pa lahko povzroči spremembe v (dejanski) veljavnosti ali učinkovanju tudi konkretnih posamičnih pravnih aktov (npr. glede veljavnosti »starih« potnih listov ob nastanku nove države ali glede morebitnih zahtev v novem zakonu, da je treba v določenem roku izpolniti kakšen dodatni pogoj za nadaljnje obratovanje obrtne delavnice ipd.).

2) ustavnih določb, po katerih so vlada in posamezni ministri v okviru svojih pristojnosti samostojni in odgovorni DZ; 3) ustavnih določb, da upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi URS in zakonov, ter ustavnih določb o tem, da morajo biti podzakonski predpisi in drugi splošni akti v skladu z ustavo in z zakoni. Iz povedanega izhaja osnovna zahteva, da morajo imeti podzakonski predpisi podlago v zakonu. Zakon je podlaga in okvir za normativno dejavnost izvršilne veje oblasti.

V slovenski pravni teoriji obstajata dva različna pogleda na vsebinsko razmerje med zakoni in podzakonskimi predpisi. Klasični pogled slovenske pravne teorije, ki se v zadnjih 30. letih ni bistveno spremenil, tako lahko na kratko povzamemo z naslednjimi besedami:⁴⁰ v demokratični pravni državi osrednje mesto pripada zakonu, v katerem se preko zakonodajnega organa izraža volja ljudstva. Zakon legitimira delovanje celotne oblasti in določa pravni položaj posameznikov. Izvršilna oblast ne sme izvirno (vsebinsko) urejati družbenih razmerij, ampak lahko izdaja le predpise, ki določajo način izvrševanja zakona – lahko torej le natančneje določajo način in tehniko dela, organizacijske ukrepe in razčlenjujejo posamezne določbe, ki jih vsebuje zakon. Pravice in obveznosti lahko določa le zakon, podzakonski predpisi pa lahko urejajo samo strokovna in tehnična vprašanja ter vsebujejo izrazito izvedbene določbe (tehnično dopolnjevanje, razčlenjevanje, opisovanje in razlago zakonskih določb). Ker se zagovorniki tega stališča zavedajo, da v praksi ta razmejitev pogosto ni tako preprosta, se zavzemajo za ozko razlago vsakega ne dovolj jasno določenega pooblastila za normiranje, še posebej na področju urejanja pravic in obveznosti državljanov.

Iz teh stališč je razvidna močna podrejenost podzakonskih predpisov zakonu, ki le-te v razmerju do zakona postavlja v instrumentalen položaj,⁴¹ kar je posledica nezaupanja do izvršilne oblasti, ki ji je treba onemogočiti, da bi z zlorabo pooblastil posegla v pravice in dolžnosti po-

40 Po Grafenauer & Breznik (2005) in Ossenbühl (1998). Pri navajanju stališč slovenske teorije se sklicujemo tudi na nemško literaturo, kajti očitno je, da sta se slovenska pravna teorija in ustavnosodna praksa pri razlagi temeljnih ustavnih načel močno oprli na klasična stališča nemške teorije in prakse nemškega zveznega ustavnega sodišča (gl. npr. navedbo literature h komentarjem uvodnih členov slovenske ustave v Šturm, 2002).

41 Instrumentalnost podzakonskih predpisov sicer ni pravni pojem, označuje pa ozko vsebinsko vezanost podzakonskih predpisov na zakon; predpostavlja, da pri oblikovanju podzakonskih predpisov ne gre za politično (vrednostno) odločanje, ampak za ozka strokovno-tehnična vprašanja in temelji na poenostavljeni metodološki shemi uporabe prava.

sameznikov.⁴² V luči načela pravne države se zato na zakon gleda predvsem kot na sredstvo za discipliniranje izvršilne oblasti. Zakon varuje posameznika pred poseganjem izvršilne oblasti v njegovo svobodo, enakost in premoženje.

Podzakonski predpisi so razumljeni kot odstop od ideala načela delitve oblasti, v skladu s katerim bi izvršilna oblast lahko izdajala zgolj konkretne posamične upravnopravne akte, abstraktne splošne pravne akte pa le zakonodajalec (Ossenbühl, 1998).⁴³ Ker gre za izjemo od pravila, jo je treba čim bolj omejiti, še posebej v luči pomena zakona za demokratično legitimnost delovanja države in za pravno varstvo posameznikov (načelo pravne države).⁴⁴ Iz tega izhajajo stroge zahteve glede zakonskega pooblastila, ki izvršilno oblast pooblašča za izdajanje podzakonskih predpisov, kar pomeni, da se načela pravne države (nadzor oblasti, pravno varstvo in pravno varnost) skuša zagotoviti predvsem z materialnim pravom.⁴⁵ Ker je prostor za lastno odločanje omejen na minimum, je temu ustrezno majhna pozornost posvečena postopku, v katerem se oblikuje dopustna vsebina podzakonskih predpisov (prim. s Schuppert, 2000).

Novejši pogled slovenske pravne teorije pa izhaja iz dejstva, da se načeli delitve oblasti in zakonitosti delovanja izvršilne oblasti razvijata vzporedno, in zato meni, da idealni model delitve oblasti, v katerem zakonodajalec odloča politično, izvršilna oblast pa zgolj interpretira, razčlenjuje oz. strokovno izvršuje politične odločitve (zakone), zaradi številnih razlogov ni izvedljiv oz. je oddaljen od resničnosti. Pri tem se

42 Tako izhodišče je značilno za evropski pravni prostor, kjer je do oblikovanja vsebinskega razmerja med zakonom in podzakonskimi predpisi prišlo na podlagi boja med monarhom in meščanstvom in kjer so nekatere države doživele zelo slabe izkušnje (npr. Nemčija v času nacionalsocializma); strah pred premočno izvršilno oblastjo pa je kljub temu mogoče zaslediti tudi v ameriški literaturi, čeprav so bile ZDA od vsega začetka meščanska država (gl. npr. Gewirtz (1976): »*The fear, at bottom, is that executive lawmaking, once legitimated, cannot be bounded, and that tyranny is possible*«).

43 Tako razumevanje izhaja iz poenostavljenega (hierarhičnega) modela javnega upravljanja in ne upošteva njegove sodobne kompleksnosti. V kompleksnem upravnem sistemu podzakonski predpisi zato niso izjema, ampak običajna oblika delovanja izvršilne oblasti, ki hkrati predstavlja ustavno predvideno in omejeno delitev dela med zakonodajno in izvršilno oblastjo na področju urejanja družbenih razmerij (podr. o konceptu delitve dela v Hill, 2008).

44 V skladu s klasičnim modelom demokratične legitimnosti je izhodišče ljudstvo kot celota (monistični koncept), ki z volitvami posreduje personalno legitimnost zakonodajnemu organu, le-ta pa preko zakona stvarno-vsebinsko legitimnost delovanju izvršilne oblasti (gl. Trute, 2006).

45 Nasprotno npr. v ZDA – s procesnim pravom (gl. Pünder, 1995).

sklicuje na ugotovitve prof. Pavčnika in prof. Bučarja, v skladu s katerimi proces javnega upravljanja poteka tako, da na nobeni njegovi ravni ni mogoče trditi, da gre za odločanje, ki ne vsebuje originarnih, tj. vrednostnih sestavin. V vsaki pravni odločitvi, tudi najkonkretnejši in »izvršilni«, je torej nekaj vrednotenja. Vsaka odločitev, ki jo sprejme človek, je po definiciji vrednostna. Glede na to razmerje med »originarnim« in »izvedenim« pravnim pravilom nikoli ni mogoče, da podzakonsko pravilo ne bi vsebovalo originarnih vrednostnih sestavin. Če bi bilo tako, bi podzakonski predpis le ponavljal zakonsko že urejeno vsebino (Virant, 1999).

Ključno vprašanje zato je, kolikšno širino lastne vrednostne presoje (tj. koliko originarnega odločanja) sme zakonodajalec prepustiti izvršilni oblasti. Iz pregleda tuje teorije in ustavnosodne prakse izhaja, da sodišča pri presoji uporabljajo različne standarde, za katere je v glavnem značilno, da so zelo ohlapni in da lahko tisti, ki veljajo za eno področje, odpovedo na drugem področju. Glede na to razmerij med zakonodajno in izvršilno oblastjo ni mogoče togo opredeljevati. Novejša slovenska teorija se zavzema za obravnavanje vsakega primera posebej, pri čemer bi bilo potrebno upoštevati različne okoliščine in jih med seboj pretehtati. Za tehtanje predlaga uporabo testa sorazmernosti. Predmet tehtanja je na eni strani stopnja odstopa od ideala delitve oblasti in pomen področja za ustavne pravice in svoboščine, na drugi strani pa teža razlogov, ki jih ima zakonodajalec za delegacijo normodajne pristojnosti. Za te razloge je teorija ugotovila, da so povzročili razvoj normodajne aktivnosti izvršilne oblasti. Med njimi npr. navaja količino in kompleksnost družbenih razmerij, ki jih je treba pravno urediti na nekem področju; potrebo po hitrem normativnem reagiranju na družbene spremembe, strokovno pogojenost vsebine, dejansko obremenjenost zakonodajalca in kdo je nosilec pooblastila za izdajo podzakonskega predpisa. Ta metoda bi omogočila elastičen pristop k tej problematiki in preprečila, da bi ustavna sodišča morala od primera do primera spreminjati standarde oz. utemeljitve. Del novejše teorije meni, da je rešitev mogoče iskati tudi v postopku oblikovanja podzakonskih predpisov. Ta postopek bi moral biti oblikovan tako, da bi podzakonskim predpisom dal legitimnost, s čimer bi se demokratični politični proces prenesel tudi na raven podzakonskih predpisov. Pri tem opozarja na številne pasti, od katerih je največja sama struktura države, ki izrecno temelji na načelu delitve oblasti (Virant, 1999; prim. s Pirnat, 1995).

Iz pregleda sodne prakse slovenskega US od leta 1992 dalje izhaja, da je vodilna odločitev s področja vsebinskega razmerja med zakoni in podzakonskimi predpisi zadeva »Patentna pisarna d. o. o.« iz leta 1995 (U-I-73/94). Na to odločitev se je namreč US sklicevalo v številnih kasnejših odločitvah, v katerih je podzakonske predpise bodisi razveljavilo bodisi odpravilo zaradi kršitve načela zakonitosti delovanja izvršilne oblasti. Bistvo te odločitve je identično klasičnemu stališču slovenske pravne teorije (gl. *supra*). Ker se US v vodilni odločitvi s področja vsebinskega razmerja med zakoni in podzakonskimi predpisi sklicuje na klasična stališča slovenske teorije, ki se v zadnjih desetletjih niso bistveno spremenila, le-ta pa se opirajo na klasično nemško teorijo in ustavnosodno prakso, in ker se na to odločitev sklicuje tudi v sedanjem času, lahko sklenemo, da o razvoju ustavnosodne prakse v Sloveniji, ki se nanaša na vsebinsko razmejitev med zakoni in podzakonskimi predpisi in ki bi bila primerljiva z razvojem v ZDA in ZRN, ne moremo govoriti. Drugače povedano: US na področju vsebinskega razmerja med zakoni in podzakonskimi predpisi še vedno stoji na stališčih, katerih bistvo je izoblikovala (slovenska) teorija v 60. letih 20. stoletja (Rakar, 2011).

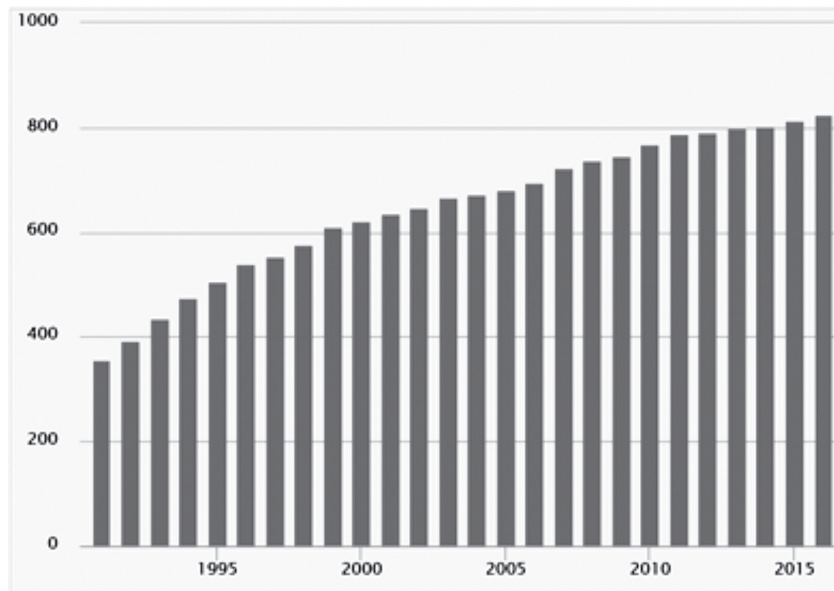
Vprašanje vsebinske razmejitve med zakonom in podzakonskimi predpisi ni samo teoretične narave, kajti pomen podzakonskih predpisov v (upravni) praksi raste (Rakar & Tičar, 2015b; Tabela 5, 6 in 7).

TABELA 5: Število veljavnih zakonov in podzakonskih predpisov (3. 2. 2017)

VRSTA PREDPISA	ŠTEVILO VELJAVNIH
Podzakonski predpisi	19098
Zakoni	829

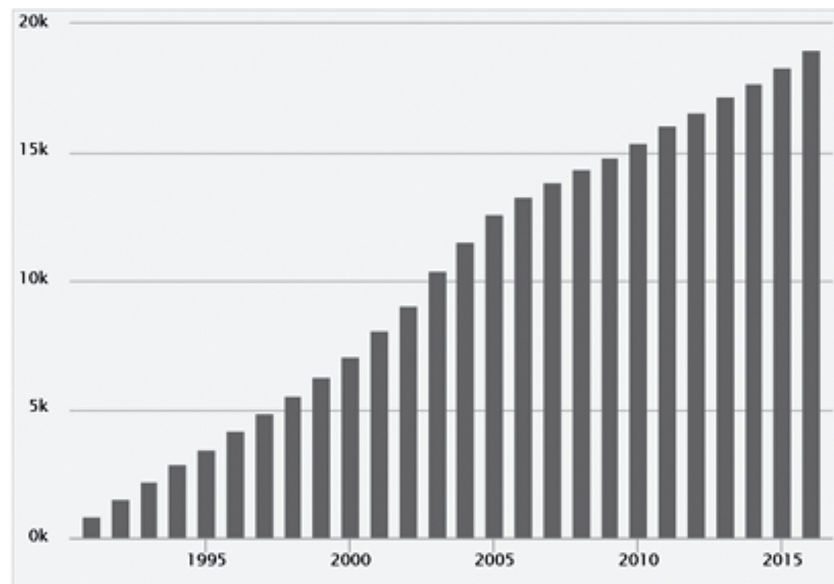
Vir: www.tax-fin-lex.si

TABELA 6: Število veljavnih zakonov v RS po letih na dan 31.12.



Vir: www.tax-fin-lex.si

TABELA 7: Število veljavnih podzakonskih predpisov v RS po letih na dan 31.12.



Vir: www.tax-fin-lex.si

Glede izdajanja podzakonskih predpisov se postavlja tudi vprašanje, ali potrebujejo vlada in ministrstva izrecno zakonsko pooblastilo (t. i. izvršilno klavzulo) za izdajo vsakega posameznega predpisa ali pa pravica izdajanja teh predpisov izhaja iz njihovega z ustavo in z zakoni določenega položaja.

Kot izhaja iz določb zakonov, ki urejajo vlado in državno upravo, je pri tem treba ločiti dve vrsti podzakonskih predpisov:

1. podzakonske predpise, ki zgolj podrobneje razčlenjujejo zakonske določbe, jih konkretizirajo in interpretirajo – za njihovo izdajo ni potrebno izrecno zakonsko pooblastilo. V tem primeru se taki predpisi izdajo po odločitvi vlade oz. ministrstva. Če pa v navedenih primerih zakon predpisuje, da je treba podzakonski predpis izdati v nekem roku, vsebuje izrecno *izvršilno klavzulo*. To pomeni, da tak predpis mora izdati;
2. podzakonske predpise, s katerimi se uredijo določena vprašanja. Za izdajo takih predpisov je potrebno izrecno pooblastilo v zakonu, ki ureja posamezno področje, na katerem je treba urediti določena vprašanja (npr. stopnjo dovoljenega hrupa; minimalne sanitarne, tehnične ali druge pogoje za neko dejavnost ...). Brez izrecnega zakonskega pooblastila ni podlage za izdajo takega predpisa. V to vrsto podzakonskih predpisov je treba prišteti tudi uredbe, ki jih izda vlada za uresničevanje pravic in obveznosti državljanov in drugih oseb (po 21. členu ZVRS se te lahko izdajo le na podlagi izrecnega pooblastila v zakonu).

Glede na to, da izdajajo predpise tudi samoupravne lokalne skupnosti (občine), se postavlja vprašanje, ali je tudi za njihovo izdajo potrebno vsakokratno izrecno zakonsko pooblastilo. Glede na 140. člen URS, po katerem spadajo v pristojnost občine lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine in glede na 21. člen ZLS, ki določa, da občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena (izvirne naloge), ki jih določi s splošnim aktom občine ali ki so določene z zakonom, lahko sklenemo, da ima občina dve vrsti izvirnih nalog: 1) naloge, ki jih občina sama določi s splošnim aktom in pri tem torej ne potrebuje izrecnega zakonskega pooblastila, saj ima za njihovo predpisovanje ustavno pooblastilo, in 2) naloge, ki jih kot

takšne določijo posamezni zakoni in je njihovo nadaljnje urejanje v občini vezano na izrecno zakonsko pooblastilo. Dodajmo, da je v primerih t. i. prenesenih nalog izdajanje občinskih predpisov potrebno izrecno zakonsko pooblastilo.

1.8.5.3.2 Konkretni posamični

Konkretni posamični upravni akti imajo naslednje lastnosti: 1) pravni učinek, 2) izdajo jih oblastni organi, 3) avtoritativnost, 4) konkretnost, 5) posamičnost, 6) enostranskost in 7) izvršljivost (Jerovšek & Kovač, 2016; prim. Kerševan & Androjna, 2017).

Tipična konkretna posamična upravna akta sta odločba in sklep. Oba imata po eni strani nekaj skupnih značilnosti, po drugi strani pa med njima obstaja nekaj pomembnih razlik (Tabela 8):

TABELA 8: Skupne značilnosti in razlike med odločbo in sklepom

ODLOČBA	SKUPNA ZNAČILNOST	SKLEP
	pravni akt	
	konkretnost in posamičnost	
	avtoritarnost in enostranskost	
RAZLIKE		
meritorno glavni predmet upravnega postopka	kaj opredeljuje	formalne napake ali meritorna postranska vprašanja upravnega postopka
praviloma pisna, šest obveznih sestavin	obličnost	praviloma usten, le izrek
praviloma dovoljena suspenzivna pritožba, dovoljena izredna pravna sredstva	pravna sredstva	izjemoma dovoljena praviloma nesuspensivna pritožba, ni izrednih pravnih sredstev
materialna in formalna (pri negativnih le formalna)	pravnomočnost	le formalna

Vir: prirejeno po Jerovšek & Kovač (2016).

Za konkretne posamične upravnopravne akte se praviloma uporablja krajše poimenovanje, in sicer posamični upravni akt ali celo zgolj upravni akt. Po ZUS-1 je upravni akt upravna odločba in drug javno-pravni, enostranski, oblastveni posamični akt, izdan v okviru izvrševanja upravne funkcije, s katerim je organ odločil o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika, pravne osebe ali druge osebe, ki je lahko stranka v postopku izdaje akta (2. člen).

Odločba učinkuje na pravna razmerja stranke tako, da jih 1) vzpostavlja, spreminja, ukinja ali 2) jih pušča nespremenjena (torej ugotavlja oz. potrди ustreznost obstoječih razmerij) (Jerovšek et al., 2004). Teorija loči več vrst odločb (Tabela 9):

TABELA 9: Vrste upravnih odločb

	VRSTA	
1.	konstitutivna	deklaratorna
2.	pozitivna	negativna
3.	vezana	diskrecijska
4.	izdana po enem organu	zbirna (kompleksna)
5.	delna	dopolnilna
6.	začasna	glavna
7.	skupna	generalna

Vir: prirejeno po Androjna & Kerševan (2006) in Jerovšek & Kovač (2016).

Posamični akti, s katerimi se odobri zahtevi strank po dodelitvi pravice ali po odpustitvi obveznosti, so pozitivni akti. Pozitivni akti ustvarjajo novo pravno razmerje in se delijo na take, ki 1) konstituirajo, dekonstituirajo ali rekonstituirajo pravice in obveznosti – to so konstitutivne odločbe – ter take, ki 2) ugotavljajo obstoj pravice ali obveznosti – to so deklaratorne odločbe.

Konstitutivne odločbe so npr. odločbe priznanja sposobnosti (poslovna sposobnost, priznana fizični osebi, ki ji je bila odvzeta, ali mladoletni roditelj; njihova posebnost je, da jih ne sprejme upravni organ, temveč redno sodišče v nepravdnem postopku); odločbe dodeljevanja posebnih sposobnosti (priznavanje pogojev za vpis, odobritve, potrditve, sposobnost biti razlastitveni upravičenec, kontrasignacija ukaza); odločbe pri-

znavanja posebnih sposobnosti stvarem (proglasitev javnega dobra, zaščitenih gozdov, mineralnih, termalnih voda, narodnih parkov, morskih zaščitnih rajonov ipd.); akti dodelitve zasebnih pravic (patent, specialne rudniške pravice ipd.); akti dodelitve pravic uporabe stvari v splošni rabi (pravice v sklopu zakupa lovišč ipd.); osebna dovoljenja (*consensus intuitu personae*), kot so dovoljenje za promet z zdravili, orožni list, dovoljenje za zaposlovanje tujega državljana ipd. ter stvarna dovoljenja (*consensus in rem*), kot so prometno dovoljenje, gradbeno dovoljenje ipd. Posebnost konstitutivnih aktov je akt dispenza, ki predstavlja odlog ali obročno plačilo davka, carine, prispevkov.

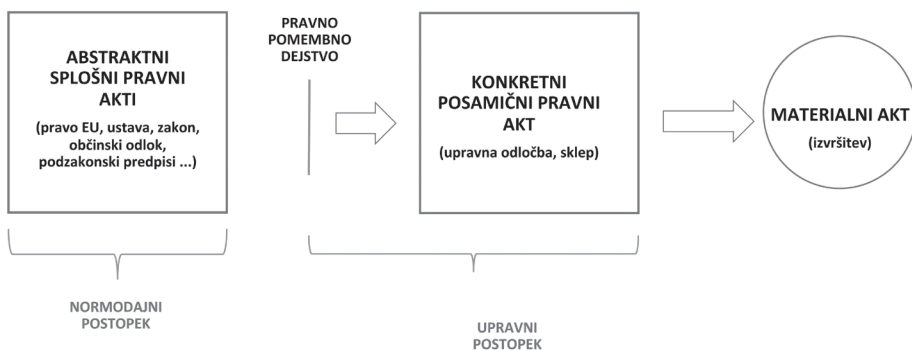
Deklaratorne odločbe odražajo neko že obstoječe stanje, pravno situacijo oz. obstoj ali neobstoj nekega pravno relevantnega dejstva. Deklaratorni akti ne povzročijo pravnih sprememb vnaprej, temveč ugotavljajo obstoj pravno relevantnih dejstev za nazaj. Primeri deklaratornih aktov so npr. odločbe, s katerimi se po upravnem postopku ugotavlja obstoj neke pravice (npr. pravice do pokojnine) ali neke obveznosti (npr. obveznosti doplačila dohodnine), opredeljene v relevantnem materialnem zakonu.

Odločbe, s katerimi se odreče zahtevi strank po dodelitvi pravice ali po odpustitvi obveznosti, so negativni akti (*iustitia denegata*). Negativni akti v pravnem redu ne povzročajo sprememb. Pravno stanje ostane takšno, kot je bilo prej (*status quo ante*). Poznamo dve obliki negativnih aktov:

- zavržne akte, s katerimi državni organ oz. oseba javnega prava ali nosilec javnega pooblastila ugotovi, da niso izpolnjeni formalni pogoji za pravno pravilno odločitev. Če torej pred odločanjem organ ugotovi, da stranka nima formalnega pravnega interesa, bodisi ker ni poslovno sposobna bodisi pravica ali obveznost ne izhaja iz njene pravne sfere, sprejme negativni zavržni akt;
- zavrnilne akte, s katerimi državni organ oz. oseba javnega prava ali nosilec javnega pooblastila ugotovi, da ni vsebinskih razlogov za pozitivno odločitev. Pogoji torej materialno niso izpolnjeni, ker dejansko pravno relevantno stanje, potrebno za odločitev, ne ustreza abstraktnim in splošnim pravilom, zapisanim v predpisih, predvsem v materialnih zakonih.

Upravna odločba predstavlja konkretizacijo in individualizacijo pravnega razmerja, ki je bilo pred zaključkom upravnega postopka urejeno abstraktno in splošno. Po izdaji odločbe sledi še njena izvršitev, ki pa ni več pravni, ampak materialni akt – če se vsebina odločbe nanaša na obveznost in le-ta v določenem roku ni prostovoljno izpolnjena, se izvršitev vodi kot poseben postopek, izvršba (Slika 13).

SLIKA 13: Upravna odločba kot oblika konkretizacije pravnega razmerja



Po ZUP ima pisna⁴⁶ odločba naslednje sestavine (210. člen): uvod, naziv, izrek (dispozitiv), obrazložitev, pouk o pravnem sredstvu, ter, če se izda v fizični obliki, podpis uradne osebe in žig organa, oz. če se izda v elektronski obliki, varna elektronska podpisa uradne osebe in organa, overjena s kvalificiranim potrdilom.⁴⁷ V primerih, za katere tako določa zakon ali na podlagi zakona izdan predpis, posamezni deli v odločbi niso obvezni. Dodatne sestavine pisne odločbe določajo Uredba o upravnem poslovanju in področni predpisi.

Uvod odločbe vsebuje ime organa, ki odločbo izdaja, predpis o njegovi pristojnosti, način uvedbe postopka, osebno ime stranke in njenega morebitnega zakonitega zastopnika ali pooblaščenca in kratko oznako zadeve, o kateri teče postopek.

⁴⁶ Izjemoma se lahko v primerih, ki jih določa zakon, odloči tudi ustno. Tudi če se odločba ustno razglasi, jo je treba izdati pisno.

⁴⁷ Če je varen elektronski podpis uradne osebe overjen s kvalificiranim potrdilom, ki vsebuje tudi navedbo organa, varen elektronski podpis organa ni potreben. Če se odločba izdelala samodejno, ima lahko namesto podpisa in žiga faksimile.

Izrek odločbe mora biti kratek in določen; po potrebi se lahko razdeli tudi na več točk. V izreku se odloči o predmetu postopka in o vseh zahtevkih strank; v skladu z zakonom se lahko določijo tudi pogoji ali nalogi, povezani z odločitvijo organa o predmetu postopka. Če se z odločbo naloži kakšno dejanje, se v izreku določi tudi rok, v katerem ga je treba opraviti. Kadar je predpisano, da pritožba ne zadrži izvršitve odločbe, mora biti to navedeno v izreku. V izreku se odloči tudi o tem, ali so nastali stroški postopka.

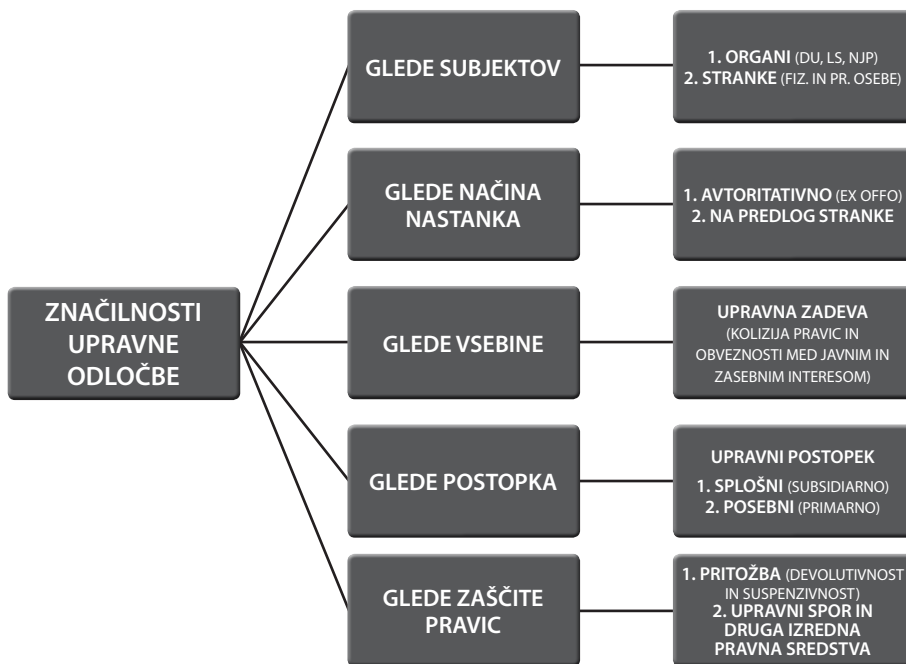
Obrazložitev odločbe obsega: 1) razložitev zahtevkov strank in njihove navedbe o dejstvih; 2) ugotovljeno dejansko stanje in dokaze, na katere je to oprto; 3) razloge, odločilne za presojo posameznih dokazov; 4) navedbo določb predpisov, na katere se opira odločba; 5) razloge, ki glede na ugotovljeno dejansko stanje narekujejo takšno odločbo, in 6) razloge, zaradi katerih ni bilo ugodeno kakšnemu zahtevku strank. Če pritožba ne zadrži izvršitve odločbe, se je treba tudi v obrazložitvi sklicevati na predpis, ki to določa.

Pouk o pravnem sredstvu sledi obrazložitvi. Z njim se stranki sporoči, ali zoper odločbo lahko vloži pritožbo ali pa začne upravni spor ali kakšen drug postopek pred sodiščem.

Odločbo podpiše uradna oseba, ki jo izda; podpiše jo tudi uradna oseba, ki je vodila postopek oz. je pripravila osnutek odločbe. Na odločbo se odtisne žig organa, ki je odločbo izdal. Z žigom se potrjuje verodostojnost odločbe, ki jo je izdal določen organ.

Upravna odločba je pravni akt, ki ima nekatere posebne značilnosti (Slika 14).

SLIKA 14: Značilnosti upravne odločbe



Eden od subjektov odločbe je vedno oblastni organ (državni organ, organ samoupravne lokalne skupnosti ali nosilec javnega pooblastila) – torej subjekt, ki je posebej kvalificiran za izvajanje upravnih nalog, tj. za uresničevanje javnega interesa, v okviru katerega se drugemu udeležencu postopka (stranki) priznavajo pravice ali nalagajo obveznosti. Kot stranke se lahko v tem razmerju pojavijo tako posamezniki (fizične osebe) kot drugi subjekti, npr. gospodarske družbe, druge organizacije in državni organi. Tudi takrat, ko npr. nastane med dvema državnima organoma, ta dva ne nastopata kot partnerja, temveč nastopa organ, pristojen za odločanje v določeni zadevi z močnejšo voljo. Pravice in obveznosti, ki nastanejo iz odločbe, vežejo organ, ki je odločal, pa tudi stranko, ki je pridobila neko pravico ali pa ji je bila naložena kakšna obveznost. Subjektivne pravice in obveznosti, ki nastanejo z odločbami, so največkrat nepremoženjske in osebne narave, državljanji pa z njimi ne morejo razpolagati (npr. prenesti potnega lista na drugo osebo, poslati k vojakom sorodnika ali prijatelja ipd.) in se jim načeloma tudi ne morejo vnaprej odreči.

Način nastanka in predvsem nastopanja organa, ki odloča, je naslednja pomembna značilnost. Upravnopravno razmerje nastane na podlagi volje državnega organa, organa samoupravne lokalne skupnosti oz. nosilca javnega pooblastila, ki nastopa avtoritativno in enostransko. To velja tako za primere, ko se upravni postopek začne po uradni dolžnosti (*ex offio*), kot tudi takrat, ko se postopek uvede na zahtevo stranke. Iz navedenega izhaja, da gre pri upravnopravnem razmerju za razmerje dveh neenakopravnih subjektov, v katerem eden odloča o pravicah in obveznostih drugega in tudi zagotavlja izvršitev svoje odločitve s pomočjo oblastnega nastopanja. Seveda pa je tudi ta subjekt vezan na zakonska določila in predpisane pogoje za svoje ravnanje in odločanje, njegova volja pa se praviloma izrazi v obliki upravnega akta – odločbe, s katero se odloči o pravici, obveznosti ali pravni koristi. Po splošnih upravnih procesnih pravilih se postopek lahko začne oz. uvede po uradni dolžnosti ali na zahtevo stranke. V prvem primeru organ sam presoja, ali je treba uvesti upravni postopek, v drugem pa mora biti za to podana prošnja oz. zahteva stranke (podr. Jerovšek & Kovač, 2016).⁴⁸

V vsebinskem smislu gre pri upravnopravnem razmerju za odločanje o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznih subjektov v upravnih zadevah s posameznih upravnih področij. Pri tem je značilno, da gre pri upravnopravnih razmerjih za konkretne upravne zadeve, v katerih je v večji ali manjši meri izražen javni interes oz. javna korist, ki naj se uresniči, po potrebi tudi z instrumenti oblasti.

Upravne zadeve so konkretne upravne zadeve (gradbeno dovoljenje, odločba o odmeri dohodnine, potni list, obrtno dovoljenje, odločba o odmeri carine itd.), ki jih največkrat že sami predpisi opredelijo oz. označijo kot upravne zadeve in predpišejo, da o njih odločajo v upravnem postopku upravni in drugi organi. Po splošnih upravnih procesnih pravilih se šteje, da gre za upravno zadevo, če je s predpisom določeno, da organ v neki stvari vodi upravni postopek, odloča v upravnem postopku ali izda upravno odločbo oz., če to zaradi varstva javnega interesa izhaja iz narave zadeve. Tako lahko torej upravno zadevo opredelimo z naslednjimi značilnostmi:

48 Med začetkom in uvedbo postopka pravno gledano ni razlike. Tudi ZUP sam ni dosleden pri uporabi obeh pojmov. Seveda pa obstaja več pravnih razlik med postopki, ki so začeti po uradni dolžnosti in tistimi, ki so začeti na podlagi zahteve stranke.

- gre za odločitev,
- odločitev se nanaša na pravico, obveznost ali pravno korist s področja upravnega prava,
- vsaj potencialno je možen konflikt med javnim in zasebnim interesom.

Pravice in dolžnosti, nastale iz upravnopravnih razmerij, imajo »pravno veljavnost« samo, če so bile ugotovljene v predpisanem postopku – tj. v upravnem postopku. Upravni postopek je urejen z ZUP (t. i. splošni upravni postopek) in področnimi zakoni (t. i. posebni upravni postopki, npr. davčni). V praksi noben upravni postopek ni zgolj splošni ali zgolj posebni, ampak kombinacija obeh – področni zakoni namreč ne smejo v celoti drugače urediti postopka kot ZUP (3. člen ZUP).

Zaščita pravic iz tega razmerja je zagotovljena v upravnem postopku z rednimi in izrednimi pravnimi sredstvi, v vseh sodobnih pravnih sistemih pa je vzpostavljena tudi sodna kontrola zakonitosti konkretnih upravnih odločb in s tem sodno varstvo pred nezakonitimi upravnimi odločbami – to je zagotovljeno v okviru upravnega spora, postopka ustavne pritožbe pred ustavnim sodiščem in postopka pred Evropskim sodiščem za človekove pravice (podr. v Jerovšek & Kovač, 2016 ter Kerševan & Androjna, 2017).

1.9 PRAVNI IN DRUGI AKTI IZBRANIH ORGANOV

1.9.1 Akti zakonodajnega organa

Temeljni pravni akt, ki ga sprejme zakonodajalec z dvotretjinsko kvalificirano večino, je ustava. Zakonodajalec je v tem primeru ustavodajalec. Ustava vsebuje pravila najvišje pravne veljave. Ustavna pravila so začetna pravila najvišje stopnje abstraktnosti in splošnosti; predstavljajo temelj in določajo okvire za vsa druga pravna pravila v državi. Pravila in načela, vsebovana v ustavi, predstavljajo temelj za delovanje vseh državnih organov in s tem tudi organov državne uprave, pa tudi temelj za delovanje vseh drugih organov in organizacij na področju javne uprave.

Zakon je poglavitni in neposredni vir prava. Zakoni so podrejeni pravu EU, ustavi in ratificiranim in objavljenim mednarodnim pogodbam, hkrati pa nadrejeni ostalemu pravu v državi.

Zakoni urejajo temeljna družbena vprašanja, pomembna za pravni sistem. obenem razčlenjujejo vsebino ustave, ki praviloma ni neposredno uporabna za urejanje konkretnih in posamičnih pravnih razmerij, razen na področju človekovih pravic.

Zakon ima dvojno jamstvo (Čebulj & Strmecki, 2005):

1. jamstvo veljavnosti pomeni, da ima zakonodajalec edini ustavno pooblastilo predpisovati pravice in dolžnosti v državi (prav tako jih tudi spreminjati in ukinjati);
2. jamstvo obstoja zakona pa pomeni, da se obstoječega zakona ne da odpraviti drugače kot s predpisom enake ali višje moči.

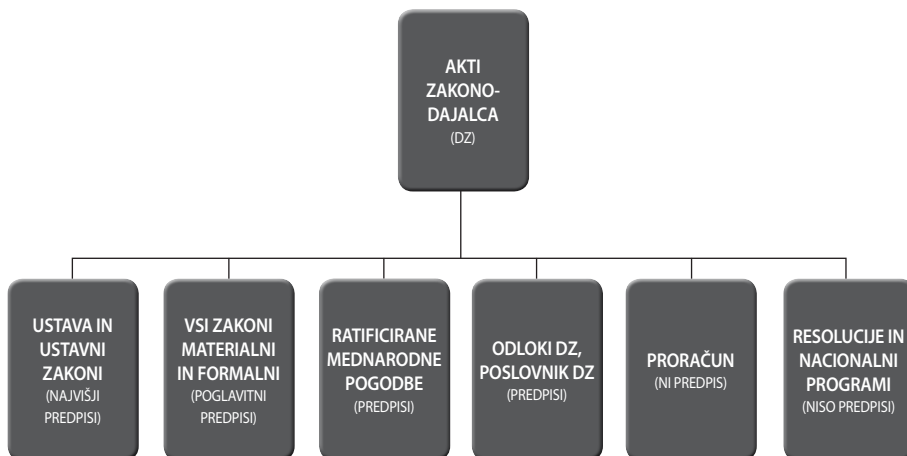
Zakoni predstavljajo torej temeljni pravni vir in osnovo za delovanje celotnega upravnega aparata države. To izhaja tudi iz URS, po določilih katere lahko DZ pravice in obveznosti državljanov ter drugih oseb določa samo z zakonom. Ob tem posebej opozarjamo še na to, da morajo

biti podzakonski predpisi in drugi splošni akti v skladu z ustavo in z zakoni. Tudi vsi posamični akti in dejanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil morajo temeljiti na zakonu ali na zakonitem predpisu.

Mednarodne pogodbe, ki jih je ratificiral DZ, se uporabljajo neposredno in so torej prav tako pravni vir. Poleg navedenih pogodb, s katerimi morajo biti v skladu tudi zakoni, predstavljajo pravni vir tudi druge ratificirane mednarodne pogodbe, s katerimi morajo biti v skladu podzakonski predpisi in drugi splošni akti.

Poleg ustave in zakonov naš DZ sprejema še: 1) proračun (predstavlja načrt prihodkov in odhodkov za financiranje javne porabe), 2) deklaracije in resolucije (prve vsebujejo načelna stališča o pomembnih vprašanjih s področja notranje in zunanje politike, v drugih pa predstavniško telo sprejme stališče o posameznih vprašanjih), 3) nacionalne programe (kadar je to predvideno s posameznimi zakoni), 4) odloke (ki se izdajajo zaradi izvršitve in konkretizacije zakonov ali kot akti urejanja notranje organizacije in odnosov; odloki pa se izdajajo tudi ob imenovanjih in izvolitvah – npr. imenovanje ministra, izvolitev v sodniško funkcijo itd.), 5) priporočila vladi in drugim državnim organom, 6) avtentična tolmačenja zakonov, 7) poslovnik (to je svojevrsten pravni akt, ki ureja vprašanja notranje organizacije in delovanja nekega organa – v tem primeru DZ), pa tudi 8) sklepe.

SLIKA 15: Akti zakonodajalca



Zakonodajalec sprejema tudi programske dokumente. To so nacionalni programi prihodnjega razvoja posameznih področij, deklaracije s stališči o notranji ali zunanji politiki, resolucije kot opozorila o stanju in problemih v družbi, priporočila, mnenja in smernice kot predloge za delo državnim organom ter avtentične razlage predpisov, ki jih zakonodajalec sprejema sam (podr. Igličar, 2011).

1.9.2 Akti predsednika republike

Predsednik republike je poseben državni organ, ki predstavlja najvišjo moralno avtoriteto v državi. Položaj predsednika države je predvsem časten, ima pa tudi ustavna in zakonska pooblastila za sprejemanje nekaterih pravnih aktov posebne vrste.

Predsednik republike predstavlja državo. Za opravljanje te ustavne funkcije ne potrebuje dodatnega posebnega pooblastila. Protokolarno gledano je predsednik republike pred DZ in vlado. Protokolarnega položaja predsednika republike pa ne smemo enačiti z njegovimi funkcijami, nalogami in pooblastili oz. pristojnostmi (Ribarič, 2007).

Predsednik države po ustavi razglašča zakone. To stori tako, da v DZ sprejeti zakon podpiše, preden gre v objavo. Rok za razglasitev zakona je osem dni od njegovega sprejetja s strani zakonodajalca.⁴⁹ Predsednik države je po ustavi dolžan razglasiti zakon, sicer s svojim nepodpisom lahko prekrši ustavo. To bi v nadaljevanju lahko povzročilo, da bi ga zaradi kršitve ustave zakonodajalec lahko obtožil pred ustavnim sodiščem z ustavno obtožbo (t. i. *impeachment*).

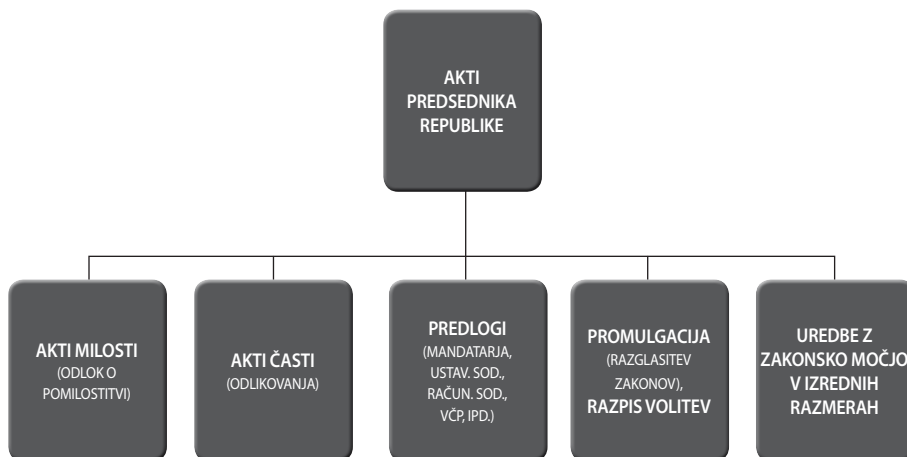
Predsednik republike ima tudi najpomembnejšo predlagalno funkcijo, saj predlaga kandidate za vidnejše državne funkcionarje. Te mora izvoliti DZ. V prvi vrsti je to predsednikov predlog za mandatarja za sestavo vlade, sledijo mu predlogi za člane US, člane RačS, kandidata za VČP, kandidata za sodnika ESČP, veleposlanike RS v drugih državah ipd. Predsednik države sprejema tudi poverilna pisma (*letter of credence*) tujih predsednikov za veleposlanike v RS.

⁴⁹ To je rok za promulgacijo zakona, ki ga ne gre pomešati z vakacijskim rokom. *Vacatio legis* je poseben, najmanj petnajstdnevni rok, ki mora preteči od objave do pričetka veljave zakona.

Nadalje predsednik države razpisuje državnozborske volitve in DZ tudi razpusti, ko to zahteva URS. Predsednik države je vrhovni poveljnik slovenske vojske in hkrati tisti državni organ, ki podeljuje državna odlikovanja – to so akti časti (*honoris causa*) predsednika republike kot najvišje moralne avtoritete.

Predsednik države ima v mirnem času pooblastilo, da v okviru svoje moralne vloge pomilosti pravnomočno obsojenega storilca kaznivega dejanja ali odloči, da se tistemu, ki je kazen odslužil, ta izbriše. V tem primeru se šteje takšna oseba za nekaznovano; pri takšni osebi nastopi pravna fikcija⁵⁰ nekaznovanosti, ki se je ne sme prekršiti.

SLIKA 16: Akti predsednika republike



Predsednik republike dobi poseben pravni položaj v primeru razglasitve izrednih razmer. Takrat lahko na predlog vlade izdaja uredbe z zakonsko močjo, ki so pravni predpisi v istem pravnem položaju kot zakoni. Predsednik takrat lahko odloča o pravicah in obveznostih fizičnih in pravnih oseb na območju države, kar je sicer v izključni domeni zakonodajalca. Predsednik republike v izrednih razmerah po ustavi tako dobi t. i. legislativno pooblastilo, ki ga ima izvorno (originarno) samo DZ, vendar je predsedniku

50 Pravna fikcija je pravno dejstvo, ki velja za resnično, čeprav vemo, da ne obstaja. Je sredstvo pravne tehnike, ki omogoča, da nastopijo pravne posledice. Je absolutna in neizpodbojna pravna domneva o resničnosti nekega neresničnega dejstva. Nasprotje od pravne fikcije je pravna presumpcija, domneva o resničnosti verjetno resničnega dejstva. Ta je relativna in se lahko izpodbija. Presumpcija velja za resnično toliko časa, dokler se je ne izpodbije (npr. resničnost podatkov iz javne listine je pravna domneva).

republike časovno vezano na trajanje izrednih razmer. V tem času predsednik lahko sprejema uredbe z zakonsko močjo, s katerimi lahko celo poseže v nekatere človekove pravice (npr. omeji lahko svobodo gibanja). Časovna veljavnost takih uredb je pogojena s trajanjem izrednih razmer, kar pomeni, da veljajo le v času izrednega stanja. Po URS uredbo lahko izda predsednik republike na predlog vlade, kadar se DZ zaradi izrednega stanja ali vojne ne more sestati. Pri tem je pomembno še, da se lahko s takšno uredbo izjemoma omejijo posamezne pravice in temeljne svoboščine in da jo mora predsednik republike predložiti v potrditev DZ takoj, ko se ta sestane. Sicer je v mirnem času predsednik republike predvsem moralna avtoriteta in predstavnik države, ki pa je ne zastopa v pravnem prometu. Funkcijo zastopanja države, še posebej pri zavezujočih pravnih poslih, imata DZ in vlada.⁵¹

Predsednik republike v okviru svojih pristojnosti, ki so navedene v 107. členu URS, izdaja predvsem ukaze (npr. o razglasitvi zakona, podelitvi odlikovanj, odprtju ali zaprtju veleposlaništva, imenovanju in odpoklicu veleposlanikov) in odloke (npr. o razpisu rednih volitev v DZ, pomiložitvi obsojencev).

1.9.3 Akti vlade

Po veljavni pravni ureditvi vlada izdaja uredbe, odloke, odločbe, sklepe in poslovnik (21. člen ZVRS).

Vlada z uredbo podrobneje ureja in razčlenjuje v zakonu ali drugem aktu DZ določena razmerja v skladu z namenom in s kriteriji zakona oz. drugega predpisa. Zakon posebej določa, da se lahko uredbo za uresničevanje pravic in obveznosti državljanov in drugih oseb izda le na podlagi izrecnega pooblastila v zakonu.

Poznamo tri vrste uredb:

1. samostojne (spontane) vladne uredbe,
2. interpretacijske ali pojasnjevalne vladne uredbe in
3. dopolnjevalne vladne uredbe.

⁵¹ Podr. o (ustavno)pravnem položaju predsednika republike v Kaučič (2016).

Za sprejetje samostojnih (spontanih) uredb vlada ne potrebuje posebnega zakonskega pooblastila in jih sprejema samostojno. To so organizacijske uredbe, s katerimi vlada natančneje ureja notranjo strukturo uprave in delovne procese v njej.

Pojasnjevalne ali interpretacijske uredbe vlada sprejema na podlagi splošnega zakonskega pooblastila ali generalne klavzule. Interpretacijske uredbe vlada sprejme takrat, ko presodi, da je za izvrševanje zakona potrebna natančnejša operacionalizacija njegovih določb.

Dopolnjevalne uredbe so nesamostojne. Vlada jih je dolžna sprejeti na podlagi posebnega ali specialnega zakonskega pooblastila ali izvršilne klavzule. Uredbe dopolnjujejo zakon tako, da razčlenijo zakonska pravila, pri tem pa ne smejo poseči v zakonsko materijo, ki je v domeni zakonodajalca.

Z odlokom vlada ureja 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 vlada ureja s poslovníkom. 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.

Poleg teh aktov vlada sprejema tudi proračunski memorandum, strategije in izdaja navodila. S proračunskim memorandumom predstavi vlada DZ temeljne cilje in naloge ekonomske, socialne in proračunske politike vlade ter globalne okvire celotnih javnih financ za naslednje leto.

S strategijami razvoja vlada določa cilje, politiko in naloge razvoja Slovenije ali posameznih vsebinskih področij, npr. javne uprave, lokalne samouprave.

Z navodili vlada usmerja način ravnanja upravnih organov. Navodila niso predpisi, temveč interni akti, ki niso objavljeni in morajo praviloma imeti učinek samo na tiste, na katere se nanašajo – le-ti pa morajo biti z njimi seznanjeni.

1.9.4 Akti ministra

Po zakonu, ki ureja državno upravo (ZDU-1), ministri za izvrševanje zakonov, drugih predpisov in aktov DZ ter predpisov in aktov vlade izdajajo pravilnike, odredbe in navodila. Pravilnik, odredba ali navodilo se izda, če tako določa zakon ali uredba, izdana za izvrševanje zakona, ali če minister oceni, da je to potrebno za izvrševanje zakona ali predpisa EU.

Pravilnik je najpomembnejši ministrov akt. S pravilnikom se razčlenijo posamezne določbe zakona, drugega predpisa ali akta za njegovo izvrševanje. Z odredbo se določajo ukrepi, ki imajo splošen pomen. Pri njej gre torej za ureditev neke konkretne situacije, ki ima splošen pomen. Z navodilom se za izvršitev posameznih določb zakona, drugega predpisa ali akta predpisuje način ravnanja. Pri navodilu gre tako predvsem za ureditev vprašanj tehnične narave. Če minister seznanja javnost z odločitvijo organa EU, ki učinkuje neposredno, to stori z naznanilom, ki se objavi v UL.

Pri odločanju o upravnih zadevah in vodenju upravnih postopkov ministri izdajajo odločbe in sklepe – v teh primerih se uporablja ZUP.

1.9.5 Akti občin

Akti samoupravnih lokalnih skupnosti (občin) so 1) statut, 2) odlok, 3) odredba, 4) pravilnik, 5) navodilo, 6) odločba, 7) sklep, 8) interni akt, 9) akt poslovanja, 10) materialni akt, 11) proračun in 12) poslovnik.

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 (64. člen ZLS). Občina ureja zadeve iz svoje izvirne pristojnosti z odloki, odredbami, pravilniki in navodili, zadeve iz prenesene pristojnosti pa ureja z odloki in drugimi predpisi, določenimi z zakoni. Statut in drugi predpisi občine morajo biti objavljeni v uradnem glasilu, veljati pa začnejo petnajsti dan po objavi, če ni v njih drugače določeno (65. in 66. člen ZLS). S poslovníkom se urejata organizacija in način dela občinske-

ga sveta ter postopek za sprejemanje odlokov in drugih splošnih aktov. V skladu z veljavno zakonodajo morajo občine vsako leto sprejeti tudi proračun, v katerem so predvideni prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki občine (za posamezne namene) za eno leto.

Občina o upravnih zadevah iz izvirne pristojnosti in iz prenesene državne pristojnosti odloča v upravnem postopku s posamičnimi akti. O upravnih zadevah iz izvirne 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 ne določa drugače. O pritožbah zoper posamične akte, izdane v upravnih zadevah iz prenesene pristojnosti, odloča državni organ, ki ga določa zakon (67. in 68. člen ZLS). O zakonitosti dokončnih posamičnih aktov organov občine odloča v upravnem sporu pristojno sodišče (69. člen ZLS).

Materialni akti in akti poslovanja občine morajo temeljiti na zakonu in drugem zakonitem predpisu (70. člen ZLS).

1.9.6 Interni akti upravnih organov

Posebno vprašanje, ki se postavlja pri upravnem odločanju, je obstoj, upoštevanje in uporaba internih upravnih navodil. Glede na naravo dela je pri delovanju organov na področju javne uprave mogoče poleg zakonov in podzakonskih predpisov večkrat zaslediti posebno vrsto dokumentov oz. aktov, in sicer pisna navodila, obvezna navodila, priporočila za delo, strokovne napotke, okrožnice, pisne usmeritve ipd., ki jih izdajajo predstojniki organov. Največkrat gre pri tem za splošna strokovna navodila za strokovno organiziranje službe, strokovno delo uradnih oseb ipd. Problem, na katerega kaže opozoriti, pa je v tem, da se včasih pod obliko internega upravnega navodila skriva predpis z vsebino, ki posega v pravice in dolžnosti pravnih subjektov, torej v zakonsko materijo (podr. Pirnat, 1996).

Možnosti usmerjanja dela uprave so opredeljene v veljavni zakonodaji, ki ureja vlado in državno upravo. Tako ZVRS določa, da vlada v skladu z URS, zakoni in drugimi splošnimi akti DZ 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. V 5. členu omenjenega zakona pa je med drugim določeno, da vlada usmerja državno upravo prek ministrov, nadzoruje delo ministrstev, jim daje smernice za izvajanje politike in izvrševanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov ter skrbi, da usklajeno izvršujejo svoje naloge, sprejema pa tudi organizacijske, kadrovske in druge ukrepe za delo vlade in ministrstev. ZDU-1 določa, da izdaja uprava za izvajanje svojih izvršilnih nalog predpise in posamične akte ter interne akte, vstopa v civilnopravna razmerja ter opravlja materialna dejanja (9. člen). Po določbah tretjega odstavka 23. člena ZDU-1 lahko daje minister organu v sestavi ministrstva obvezna navodila za delo; po določbah 49. člena ZDU-1 dajejo ministrstva, vsako na svojem delovnem področju, upravnim enotam usmeritve, napotke in obvezna navodila za izvrševanje nalog; za ministrstvo, pristojno za upravo, pa je določeno, da daje upravni enoti usmeritve in navodila za izboljšanje organizacije, učinkovitosti in kakovosti dela (53. člen).

Opozoriti je treba, da pisnih navodil, obveznih navodil, priporočil za delo, strokovnih napotkov, okrožnic, pisnih usmeritev itd. ne štejemo med podzakonske predpise in zato tudi niso objavljeni na način, ki velja za objavljanje predpisov – morajo pa biti z njimi seznanjeni tisti, na katere se nanašajo, torej upravni organi. Navedeni akti so torej namenjeni urejanju notranjih, internih razmerij, ne pa ustvarjanju pravnih učinkov navzven.

V praksi razmejitev internih aktov od predpisov otežuje njihovo poimenovanje – skladno z ZDU-1 je namreč navodilo tudi ena od vrst predpisov ministra. V preteklosti je bilo to področje po našem mnenju urejeno pregledneje, saj so bili kot predpisi ministra predvideni le pravilniki. V sedanji ureditvi je torej treba biti previden in ne slediti zgolj poimenovanju akta, ampak tudi njegovi vsebini.

V praksi je namreč mogoče zaslediti primere, da imajo obravnavani akti eksterno učinkovanje, kar pomeni, da urejajo izvrševanje pravic in obveznosti posameznikov in organizacij oz. predpisujejo pogoje za to. V takem primeru gre za akte, ki so v vsebinskem pogledu predpisi, v formalnem pogledu pa glede na to, da niso izdani v obliki podzakonskega predpisa oz. splošnega pravnega akta, ne pomenijo pravnega akta za zunanje subjekte. Tudi iz prakse našega ustavnega sodišča izhaja, da

je treba razlikovati dokumente, ki so dejansko »interne« narave in se nanašajo na notranje delo organov, od tistih dokumentov, ki v vsebinskem pogledu vsebujejo določbe, ki vplivajo na uresničevanje pravic in obveznosti posameznikov in organizacij, torej podzakonskih predpisov oz. splošnih aktov. Če npr. izda organ javne uprave interni upravni akt, ki lahko po vsebini nezakonito učinkuje navzven oz. neposredno vpliva na uresničevanje pravic in obveznosti strank v upravnih postopkih,⁵² gre za protiustavno in protizakonito ravnanje. Naše US je že v več primerih takšne akte štelo za podzakonske predpise in zato presoјalo njihovo ustavnost in zakonitost, čeprav niso bili objavljeni, so pa npr. vplivali na pravni položaj državljanov.

V praksi predstojnik organa ali organizacije oz. hierarhično višji organ večkrat daje navodila in obvešča nižji organ in s tem njegove uslužbenke o usmeritvah in pristopih pri strokovni in pravno ustrezni uporabi kakega predpisa. Z drugimi besedami, obvešča jih o tem, kako razume predpis in kako ga je treba uporabljati, razumeti, tolmačiti. Razna splošna strokovna navodila in okrožnice se npr. uporabljajo v bančništvu, deviznem in zunanjetrgovinskem poslovanju, notranjih zadevah, carinjenju blaga, obračunu in odmerjanju različnih vrst davkov in prispevkov idr. Sicer pa je v nekem smislu že ustaljena »praksa«, da nižji organi od višjih ob začetku uporabe nekega predpisa – predvsem kadar se namesto prejšnje uvaja popolnoma nova ureditev – sami zahtevajo napotila za delo in uporabo predpisov. Pri tem pa obstaja nevarnost, da bodo interna upravna navodila »presešla« okvir veljavnega predpisa oz. bodo z njim neskladna ali celo v nasprotju – sploh če bodo npr. določeni morebitni dodatni pogoji za doseg neke pravice ipd. V takih primerih se posebej postavlja vprašanje pravnega varstva posameznikov in organizacij pri odločanju o njihovih pravicah, še posebej, ker se upravni organi na taka navodila pri utemeljevanju odločitev ne sklicujejo oz. tega ne navajajo. Upoštevati je treba tudi, da obstajajo v primeru, ko nižji organ dosledno ravna po internem upravnem navodilu višjega organa, majhne možnosti, da bo nezadovoljna stranka pri višjem organu s pritožbo uspela. Poleg tega ne smemo prezreti, da zakonodaja pozna tudi obvezna navodila,⁵³ kar pomeni, da ima za

52 Ti akti tudi niso objavljeni in s tem dostopni naslovníkom, da se z njimi seznanijo.

53 Kot primer lahko navedemo določbe 49. člena ZDU-1, ki med drugim določajo, da ministrstva dajejo upravnim enotam obvezna navodila za izvrševanje nalog s svojega delovnega področja, načelnik upravne enote pa mora ravnati v skladu z obveznimi navodili ministrstva.

uslužbenca njihovo neupoštevanje za posledico disciplinsko pa tudi materialno odgovornost.

Dodajmo, da je z obravnavano materijo povezana pravna ureditev opravljanja dela javnih uslužbencev po navodilih in odredbah. Pri opravljanju dela mora javni uslužbenec upoštevati navodila nadrejenega, razen če po zakonu ni vezan na ravnanje po navodilih nadrejenih oseb. Javni uslužbenec lahko zahteva pisno odredbo in pisno navodilo, če meni, da je vsebina ustne odredbe ali ustnega navodila nejasna. Na podlagi pisne odredbe in pisnega navodila mora opraviti zahtevano delo oz. ga opraviti na zahtevan način. Javni uslužbenec lahko zahteva pisno odredbo in pisno navodilo, če meni, da bi izvršitev ustne odredbe oz. navodila pomenila protipravno ravnanje oz. povzročila škodo. Javni uslužbenec lahko odkloni izvršitev odredbe oz. navodila, če bi pomenila protipravno ravnanje, mora pa odkloniti izvršitev odredbe oz. navodila, če bi pomenila kaznivo dejanje (94. člen ZJU).

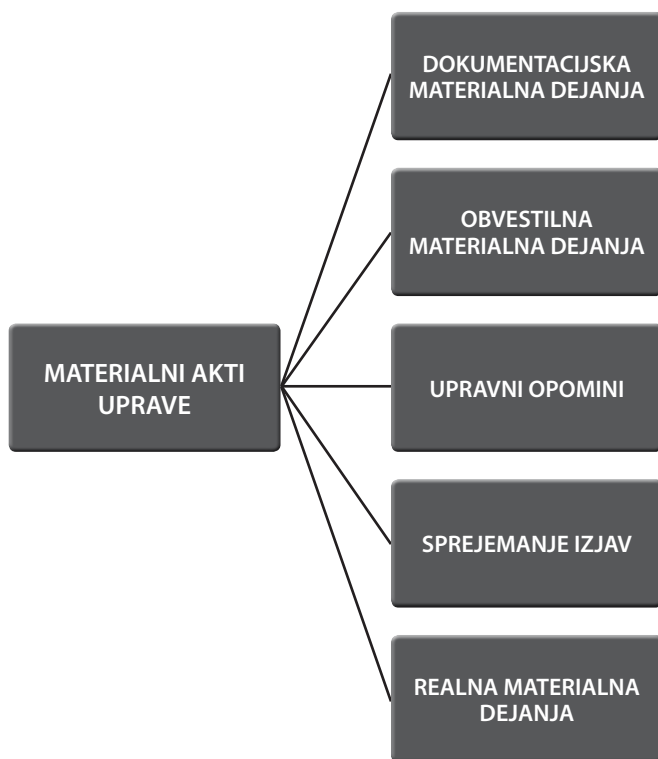
Obstoj internih upravnih navodil vsekakor pripomore k enaki uporabi pravnih predpisov, vendar po drugi strani pomeni nevarnost za protizakonito ravnanje pri odločanju v konkretnih zadevah, saj upravni organi mnogokrat dosledneje uporabljajo navodila oz. ravnanje po njih kot po zakonu. Zato tudi tukaj kaže poudariti pomen sodnega varstva in sodne kontrole zakonitosti upravnih odločb. V skladu z našo ustavo sodišče ni dolžno uporabiti podzakonskega predpisa ali splošnega akta, o katerem meni, da ni v skladu z ustavo ali zakonom. Pravica neuporabe (*exceptio illegalis*) temelji na določbi 125. člena URS, po kateri so sodniki pri opravljanju sodniške funkcije vezani na ustavo in zakon. Če torej to velja za objavljene akte, lahko rečemo, da seveda toliko bolj velja za nezakonita interna upravná navodila,⁵⁴ ki sploh niso bila objavljena, čeprav vsebujejo določbe, s katerimi urejajo oz. neposredno vplivajo na uresničevanje pravic in obveznosti posameznih subjektov. Sodišče v upravnem sporu presoja zakonitost konkretnega posamičnega upravnega akta po ustavi in zakonih, s tem pa dejansko posredno presoja tudi zakonitost internih upravnih navodil (ali na nekem področju obstajajo in ali so bila pri konkretnem odločanju uporabljena).

54 Dosledno pravno gledano ta za sodišče sploh ne obstajajo.

1.9.7 Materialni akti upravnih organov

Materialni upravni akti ali materialna upravna dejanja so vzporedna dejavnost uprave, ki ne predstavlja formalno zapisane izjave volje organa, ampak realno dejanje. Delimo jih na: 1) upravno-dokumentacijska materialna dejanja, 2) obvestilna upravno-pravna dejanja, 3) upravne opomine, 4) sprejemanje izjav in 5) realna upravno-materialna dejanja (Čebulj & Strmecki, 2005).

SLIKA 17: **Materialni akti**



Dokumentiranje navadno ne predstavlja dejanj izjav volje uprave, ki bi sama povzročala pravne učinke. Cilj teh dejanj je ugotovitev obstoja določenih pravno relevantnih dejstev ali pojavov oz. pravilnost postopkov. Pravna oblika teh ugotovitev se navadno imenuje javna listina. Za javne listine je značilna pravna domneva (*praesumptio iuris*), da je njihova vsebina resnična.

Javna listina v ožjem smislu je izpis iz javne evidence (rojstni list, poročni list). Poleg listin vodenja evidenc poznamo tudi javne listine, kot so potrdila (uradna obvestila), (šolska) spričevala in legitimacije. Vse tovrstne javne listine so upravno-dokumentacijska materialna dejanja, podobna posamičnim aktom.

Med javne listine spadajo tudi dokumenti. To so formalne, evidenčne javne listine z osebnimi podatki o ljudeh (npr. osebna izkaznica, potni list) ali posebnimi podatki o stvareh (npr. katastrski izpis). Poleg teh mednje spadajo (?) tudi posamični upravni akti, s katerimi se strankam (*intuitu personae*) dovoljuje npr. vožnja motornih vozil različnih kategorij (vozniško dovoljenje), nošenje orožja (orožni list) ali se stvarjem (*in rem*) podeljuje določena sposobnost (prometno dovoljene). Takšni akti se imenujejo dovoljenja; njihova vsebina je upravno-dokumentacijska. Dovoljenja so hkrati javne listine in vrsta upravnih odločb, ki konstituirajo obstoj upravnopravne pravice.

Tudi obvestilna upravnopravna dejanja ne predstavljajo izjave volje uprave, ki bi povzročila konstitutivni ali deklaratorni pravni učinek. Pravne posledice teh dejanj so temporalne in postopkovne (teči prične *vacatio legis* ter objektivni in subjektivni roki). Pri splošnih aktih je to objava v uradnem listu, pri konkretnih aktih so to notifikacije in vročanje. Vročanje je v upravnem postopku procesna predpostavka za pričetek teka rokov ter za pravno veljavnost individualne odločbe. Pri obvestilih višjih oblasti nižjim imajo obvestila informacijski in delovno-organizacijski učinek.

Z upravnimi opomini uprava obvešča o obstoju neke abstraktne ali konkretne obveznosti. Obveznost lahko izhaja iz zakona (*ex lege*) ali iz upravne odločbe (*ex actus*). Opominov je več vrst: za plačilo davka, prispevka, neizobešanje zastave oz. opustitev izobešanja zastave na državni praznik, čiščenje javnih pločnikov ipd.

Sprejemanje izjav predstavlja posebno vrsto materialnih upravnih dejanj, ki nimajo narave pravnih aktov. Nekatera dejanja so po zakonu obvezna, druga fakultativna, npr.: sprejem vseh vlog, prošenj, predlogov (začetek postopka po ZUP), prijava storilca kaznivega dejanja policiji, pošiljanje statističnih listov, prijava rojstva, poroke, smrti, zaslišanje prič v postopku, zaslišanje strank v postopku, sprejem prisege, prijava zborovanja na ministrstvu za notranje zadeve ipd.

Realni materialni akti so čista stvarna dejanja. Normirana je pristojnost (stvarna in krajevna) organov, ki jih opravljajo, opravljati se morajo v skladu z načelom zakonitosti. Sem spadajo servisna in represivna dejanja. Servisna dejanja so npr. nadzor in pregled blagajne, materiala ali inventura ipd.; represivna dejanja so npr. odvzem prostosti ali *aretacija* storilcev kaznivih dejanj na mestu zločina, pridržanje alkoholiziranega občana, ki moti javni red, prisilna dezinfekcija, zapečatenje lokalov ipd. Represivna materialna dejanja so lahko tudi izvršitve kazni po kazenskem pravu npr. izgon tujca iz države ali privedba obsojenca na izvrševanje zaporne kazni.

1.9.8 Akti poslovanja upravnih organov

Poleg upravnih predpisov, upravnih odločb, internih aktov uprave in materialnih aktov uprave, uprava sklepa tudi akte poslovanja. To so dispozitivni akti, ki temeljijo na svobodni volji vseh vključenih subjektov. Akte poslovanja v glavnem predstavljajo civilne in delovnopravne (uslužbenskopravne) pogodbene obveznosti, v katere na neoblasten način vstopa država, občina ali nosilec javnega pooblastila.

V to skupino sodijo tudi akti imenovanja članov nadzornih svetov gospodarskih družb pod javnim vplivom, javnih skladov, upravnih odborov in nadzornih svetov javnih agencij in svetov javnih zavodov. Imenovani člani teh organov pravnih oseb javnega prava so pri svojem delu avtonomni in jim javna oblast pravno zavezujoče ne more dajati neposrednih navodil za odločanje. Člani nadzornih svetov družb pod javnim vplivom odgovarjajo za sprejete odločitve z lastno odgovornostjo. Izjema so člani svetov zavodov, ki jim ustanovitelj lahko daje neposredna navodila, njihova odgovornost pa ni enaka članom nadzornih svetov.

Najpomembnejši akti poslovanja uprave so sklepanje civilnih pogodb z drugimi subjekti. Pri tem gre kakovostno za drugačno ravnanje od oblastne funkcije, ki jo uprava običajno opravlja. Organi so namreč pri aktih poslovanja v koordiniranem, in ne v subordiniranem razmerju z drugimi subjekti. To pomeni, da so organi v pogodbenem razmerju do drugega pogodbenega partnerja enakopraven, ne pa močnejši subjekt; zato se ti akti

lahko izvršijo le svobodno, tj. dispozitivno, in ne prisilno.⁵⁵ Pri sklepanju pogodb so organi javne uprave omejeni s pravili javnega naročanja, ki skušajo med drugim zagotoviti čim bolj ekonomično rabo javnih sredstev in preprečiti diskriminacijo pri izbiri. Razvojno gledano so pravila javnega naročanja vedno bolj kompleksna in obsežna, zato nekateri trdijo, da je to področje, ki je v svojem bistvu ekonomsko, »ugrabila« pravna stroka.

Upravnopravno razmerje, ki je značilno za oblastne akte uprave, se bistveno loči od civilnopravnega razmerja, značilnega za akte poslovanja. Za vsako od teh razmerij velja poseben pravni režim, tako da je mogoče med njima prepoznati naslednje razlike:

- glede subjektov – udeležencev. V upravnopravnem razmerju je eden od udeležencev načeloma določen vnaprej in je vedno državni organ oz. organizacija, ki izvršuje javno pooblastilo, pri civilnopravnem pa noben udeleženec ni »obvezno« določen vnaprej;
- glede predmeta – vsebine. Upravnopravna razmerja so urejena z upravnopravnimi pravili, vanje pa vstopajo udeleženci pri izvrševanju upravne dejavnosti v posameznih upravnih stvareh. Za ta razmerja veljajo kategorična (kogentna) pravila, in ne dispozitivna oz. razpolagalna (ko zakonodajalec prepušča oblikovanje dispozicije tistim, ki naj bi se po pravilu ravnali – kadar je določitev vsebine odnosov (razmerij) najpametneje prepustiti tistim, ki vanje stopajo). Civilnopravna razmerja pa so v vsebinskem smislu vezana predvsem na predpise civilnega prava – zlasti stvarnega in obligacijskega;
- glede načina nastanka. Upravnopravno razmerje nastane, se spremeni ali preneha na podlagi močnejše volje državnega oz. drugega organa, ki avtoritativno odloča; za civilnopravno razmerje pa je značilno, da nastane na podlagi sporazuma in enakopravnosti udeležencev;
- glede postopka in zaščite pravic. Če prideta pri upravnopravnem razmerju v poštev predvsem ZUP in ZUS-1, se v primeru sporov v zvezi s civilnopravnimi razmerji ravna predvsem po ZPP.

⁵⁵ Posebnost je koncesijska pogodba, ki vsebuje tudi kogentne določbe (gl. poglavje o javnih službah).

Od aktov poslovanja je z vidika prava javne uprave pomembna predvsem koncesijska pogodba, ki vsebuje tako oblastne kot neoblastne elemente. S tega vidika je akt poslovanja uprave *sui generis*.

1.9.9 AKTI NOSILCEV JAVNIH POOBLASTIL

Oblike delovanja nosilcev javnih pooblastil so načeloma enake kot oblike delovanja upravnih organov. Na tem mestu posebno pozornost posvečamo abstraktnim splošnim pravnim aktom. Po naši pravni ureditvi gre za posebno kategorijo predpisov, ki je na hierarhični lestvici nižje od predpisov vlade in ministrov (gl. *supra*) – URS namreč te akte imenuje »splošni akti za izvrševanje javnih pooblastil« in določa, da morajo biti v skladu ne le z ustavo in zakoni, ampak tudi s podzakonskimi predpisi (160. člen).

Skladno z ZDU-1 nosilci javnih pooblastil izdajajo splošne akte za izvrševanje javnih pooblastil, če tako določa zakon (74. člen).⁵⁶ Tipični primeri teh aktov so akti t. i. neodvisnih regulatornih agencij, npr. Agencije Republike Slovenije za energijo. V praksi imajo različna poimenovanja, npr. akt o (...), pravila ipd.

US je kot splošne akte za izvrševanje javnih pooblastil prepoznalo npr. Statut univerze,⁵⁷ Statut in Odlok o volitvah študentske organizacije,⁵⁸ Pravilnik o javni priobčitvi glasbenih del⁵⁹ in Pravilnik o zakupih kmetijskih zemljišč in kmetij,⁶⁰ ne pa npr. Pravilnika javnega podjetja o oblikovanju cen storitev⁶¹ in Odloka o ustanovitvi javnega zavoda.⁶²

56 V preteklosti je ZDU-1 določal, da lahko nosilci javnih pooblastil izdajajo tudi podzakonske predpise. Za razpravo o tem gl. Rakar (2004).

57 Statut univerze je splošni akt za izvrševanje javnih pooblastil. Državne univerze v delu, kjer opravljajo javno službo, izvršujejo tudi javna pooblastila (U-I-243/95).

58 U-I-209/01.

59 U-I-165/03.

60 U-I-176/94.

61 U-I-39/93.

62 U-I-42/97.

V zvezi z ustavnostjo in zakonitostjo teh aktov je US pojasnilo, da 1) izdajanje splošnih aktov za izvrševanje javnih pooblastil v okviru in na podlagi Ustave in zakonov pomeni, da nosilec javnega pooblastila ne more (ne sme) sprejemati splošnih aktov, ki bi spreminjali v veljavni zakonodaji določene pravice in obveznosti pravnih subjektov ali ki bi samostojno ustvarjali (določali) nove pravice in obveznosti pravnih subjektov (U-I-176/94), in da 2) načelo pravne države (2. člen Ustave), ki zahteva, da so predpisi jasni in določni, velja tudi za splošne akte za izvrševanje javnih pooblastil (U-I-165/03).

1.10 VPRAŠANJA

1. Katere so prvine pravnega reda?
2. Na konkretnem primeru pojasni uporabo pravila *lex specialis derogat legi generali*.
3. Katero je tipično pravno pravilo? Ali obstajajo izjeme od abstraktnih splošnih in konkretnih posamičnih pravnih pravil? Pojasni na primerih.
4. Na konkretnem primeru pojasni sestavine pravnega pravila.
5. Kaj je diskrecija? Katere vrste diskrecije poznamo? Na kakšen način je v praksi podeljena?
6. Pojasni vlogo pravnih načel.
7. Opredeli pravno razmerje.
8. Opredeli pravni akt. Pojasni povezavo med pravnimi pravili in pravnimi akti.
9. Katere vrste pravni akt je občinski odlok?
10. Pojasni vsebinsko in časovno odvisnost podzakonskih aktov od zakonov.
11. Kakšna je razlika med začetnimi in originarnimi pravnimi pravili?
12. Kaj je bistvo gospodarskega upravnega prava?
13. Ali je upravna znanost samostojna znanost ali skupek večih znanosti?
14. Pojasni povezavo med upravnopravnimi pravili in upravnopravnimi akti.
15. Katere so posebnosti upravnopravnega razmerja?
16. Pojasni problem širine in jasnosti zakonskih pooblastil za izdajo abstraktnih splošnih upravnopravnih aktov.
17. Katere so ključne razlike in skupne značilnosti odločb in sklepov?

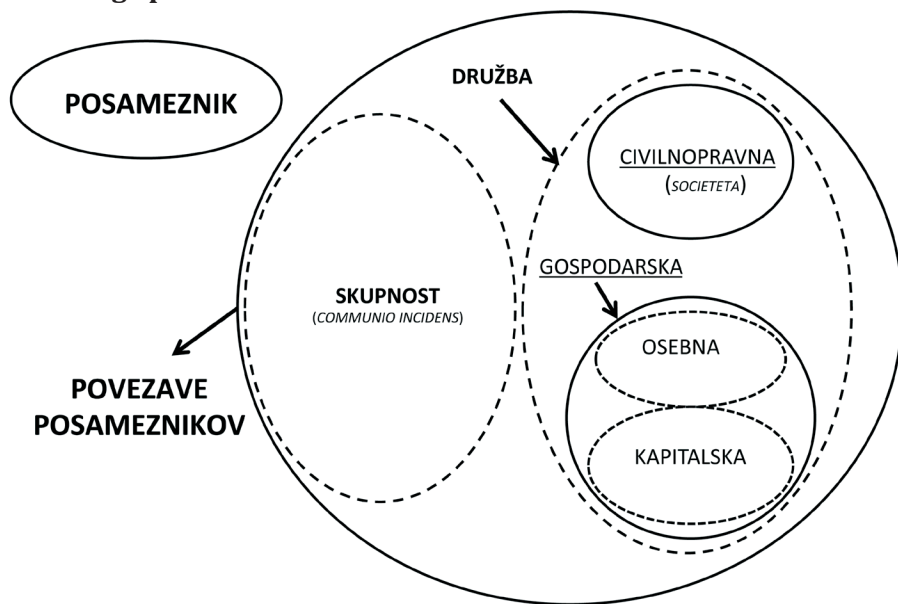
18. Katere vrste podzakonskih predpisov izdaja vlada in katere minister?
19. Ali se za izdajo vsakega podzakonskega predpisa zahteva izrecna določba v zakonu, ki zahteva ali dovoljuje njegovo izdajo (t. i. izvršilna klavzula)?
20. Katere zahteve izhajajo iz načela zakonitosti za izdajanje podzakonskih predpisov? Kaj se zgodi z veljavnostjo pravilnika, če zakon, na podlagi katerega je bil izdan, preneha veljati?
21. Zakaj narašča število podzakonskih predpisov?
22. Pojasni problem internih aktov z zunanjim učinkom in stališče
23. Ustavnega sodišča RS.

2
JAVNA
UPRAVA

2.1 POSAMEZNIK, ORGANIZACIJA IN INSTITUCIJA

Organizacija je skupina ljudi, ki sodeluje, da bi dosegla skupen cilj. Od naključne skupnosti posameznikov (*communio incidens*) se med drugim razlikuje po tem, da nastane na podlagi zavestne odločitve in da posamezniki sami tega cilja ne bi mogli doseči (Ivanjko et al., 2009). Na področju zasebnega prava se posamezniki povezujejo zaradi zadovoljevanja lastnih interesov. Če so ti interesi usmerjeni v pridobivanje ekonomske koristi (dobiček), potem se povežejo v družbo. Le-ta je lahko civilnopravna ali gospodarska. Skladno s sodobnim razumevanjem upravljanja gospodarskih družb je treba pri doseganju glavnega cilja, tj. dobička, upoštevati tudi okolje, v katerem gospodarska družba deluje – gre za t. i. koncept družbene odgovornosti (*social responsibility*) (podr. v Bohinc, 2014).⁶³

SLIKA 18: Posameznik in njegove povezave na področju zasebnega prava



63 O konceptu družbene odgovornosti in javni upravi gl. Tomažević (2011).

V teoriji se kot elementi organizacije največkrat navajajo: 1) cilj, 2) ljudje, 3) sredstva, 4) samostojnost, 5) notranja (organizacijska) struktura.

Elementi organizacij na področju javne uprave so načeloma zelo podobni elementom v vseh drugih organizacijah, a imajo tudi svoje specifične značilnosti – tako glede ciljev, za katere so ustanovljene, kot tudi organizacijske strukture in načina delovanja (Pusić, 2002).⁶⁴

Organizacije se torej ustanavljajo zaradi doseganja določenih ciljev. Cilji vsebujejo to, kar želi organizacija doseči, zato so osnovno izhodišče za odločanje in ravnanje v organizaciji.

Cilji organizacije so lahko zelo raznovrstni (zasebni, individualni, javni, državni, gospodarski, družbeni, humanitarni, kratkoročni, dolgoročni, glavni, stranski, ...). S stališča vede o organizaciji je cilj organizacije tisti skupni pričakovani rezultat, za katerega si organizacija prizadeva oz. h kateremu organizacija teži. Cilj je predstava o stanju, ki ga želimo doseči. Za doseg oz. vzpostavitev cilja je treba opraviti vrsto dejavnosti, ki morajo biti vzajemno povezane in usklajene v celoto. Od vsebine, narave, vrste cilja je odvisno, kakšne dejavnosti so potrebne za doseg cilja, kakšna notranja organizacijska struktura je za to potrebna, katere oblike in metode dela je treba uporabiti itd.

Cilje vsake organizacije je mogoče razčleniti na posamezne elemente: naloge in opravila. Naloge nastajajo v procesu konkretizacije ciljev ter pomenijo zaokrožene dejavnosti, ki so potrebne za doseg cilja. Z nalogami pride torej do natančnejše operacionalizacije cilja. Nadaljnja razčlenitev nalog pripelje do posameznih opravil. Če je pri nalogah potrebno sodelovanje večjega števila ljudi, je z opravilom največkrat mišljena dejavnost oz. delo posameznega človeka.

Notranja struktura oz. organiziranost je odvisna od zastavljenega cilja, ki mu mora biti prilagojena. V tem smislu zato pride do razčlenitev na naloge in opravila vodstvenega, študijskega, kontrolnega, tehniškega, administrativnega ali drugačnega značaja.

Organizacije glede na cilje in načine povezovanja ljudi v njih delimo na različne načine. V teoriji je zelo razširjena delitev na 1) teritorialne, 2) funkcionalne in 3) asociativne oz. personalne organizacije.

⁶⁴ Nadaljevanje podpoglavja je povzeto po Grafenauer & Brezovnik (2006) ter dopolnjeno z viri, navedenimi v nadaljnjih opombah.

V sklop teritorialnih organizacij spadajo država in vse teritorialne skupnosti, ki jo sestavljajo (samoupravne lokalne skupnosti). Teritorialne organizacije so tiste, pri katerih gre za osredotočenost na določen teritorij in obvladovanje problemov, povezanih z življenjem na tem teritoriju. Temeljni funkciji teritorialnih organizacij sta izvajanje t. i. regulativne funkcije ter zagotavljanje in ustvarjanje splošnih možnosti za življenje in delo ljudi ter delovanje gospodarskih in drugih organizacij na tem teritoriju. Skrbijo za opravljanje dejavnosti na številnih družbenih področjih – varnost ljudi in premoženja, delovanje političnega in gospodarskega sistema, delovanje vseh potrebnih gospodarskih in drugih javnih služb ...

Bistvena značilnost teritorialnih organizacij je, da so to oblastne organizacije, ki imajo politično oblast, ki jo lahko pri opravljanju svojih nalog uporabljajo v okviru ustavnih in zakonskih določil. Oblast označuje oz. pomeni možnost izvajanja odločitev tudi v primeru odpora »naslovnikov«. Temeljna teritorialna organizacija je država. Državno oblast lahko opredelimo kot oblast, ki se na ozemlju države izvaja kontinuirano na podlagi »monopola prisiljevanja«. Pomembno je tudi, da so ljudje v teritorialne organizacije vključeni avtomatično (na podlagi kraja rojstva oz. bivanja), tako da se jim ne morejo izogniti.

Če izhajamo iz univerzalnosti moderne države, ki ji (originarno) gredo vse pravice na področju izvajanja javnih zadev, je treba upoštevati, da je suverena samo država, za vse druge, tudi teritorialne, organizacije pa velja, da so v »izvedenem« položaju in da njihov obstoj in delovanje temeljita na pozitivnem (državnem) pravu. Država ni edini javnopravni subjekt na svojem ozemlju, vendar se od vseh drugih razlikuje po tem, da ima samo ona pravico izvrševati *imperium* – oblast na svojem ozemlju. Tako so tudi vsi javnopravni subjekti v državi v svojem nastanku in delovanju odvisni od »volje« oz. odločitve države. Če predstavlja delitev oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno t. i. horizontalno delitev oblasti, v okviru katere je vsaka oblast zase najvišja, pa se za izvajanje nalog države in javnih interesov na njenem celotnem ozemlju zahteva določena vertikalna delitev, ki pojmovno vključuje »višjo in nižjo oblast« – ta se v teoriji obravnava v okviru pojma decentralizacije.

Vidimo torej, da je v sodobnem času vsak posameznik del organizacije, ki ji pravimo država. Tako velja, da je država organizacija, ki predstavlja osnovno obliko povezovanja ljudi, ter hkrati tudi organizacija, ki

predstavlja temeljno obliko oblasti na določenem ozemlju. Dejstvo je, da se v okviru države organizirajo, usmerjajo in nadzorujejo vsa področja javnega življenja. Država lahko neposredno sama opravlja določene dejavnosti (zlasti, ko gre za tipične oblastne naloge) ali pa postavlja pravila, ki zagotavljajo njen vpliv pri uresničevanju javnega interesa.

Funkcionalne organizacije so tiste, katerih osnovna usmeritev je osredotočenost na določeno dejavnost (funkcijo). Pri funkcionalnih organizacijah niti oblast niti teritorij nimata odločujoče vloge. Gre predvsem za gospodarske organizacije, ki delujejo po tržnih načelih (*input* – predelava – *output*). Posebna vrsta funkcionalnih organizacij so organizacije, ki zagotavljajo uresničevanje javnih služb. Njihovo delovanje je v vsebinskem in teritorialnem pogledu vezano na posebno pravno ureditev, pogosto pa izvršujejo tudi javna pooblastila. Če gledamo na te organizacije z vidika javnih služb, je pri njih poudarek na izvajanju t. i. servisne funkcije.

Asociativne oz. personalne so tiste organizacije, v katere se ljudje vključujejo prostovoljno, da bi zadovoljili svoje osebne interese v okviru ljubiteljskega oz. amaterskega delovanja (t. i. tretji, nevladni oz. prostovoljni sektor). V teh organizacijah se predvsem v okviru društev izvajajo pristočasne dejavnosti na področju kulture, športa, humanitarnih dejavnosti ipd. Med njimi pa obstajajo tudi takšne, ki lahko izvajajo naloge v javnem interesu – nekatere pridobijo status organizacije, ki deluje v javnem interesu, druge pridobijo javno pooblastilo za izvajanje nekaterih upravnih nalog, določene pa oboje.⁶⁵

Institucija je družbena struktura. Čeprav so institucije rezultat človekovega ravnanja in odločitev in zato načeloma zamenljive, je njihova funkcija v vsakodnevem življenju ravno nasprotna – delujejo nezamenljive in samoumevne. Če bi bil namreč njihov obstoj lahko vsak dan postavljen pod vprašaj, ne bi mogle razviti učinka strukturiranja človekovega ravnanja (Giddens, 1984).

Javna uprava je nedvomno organizacija oz. skupek organizacij, je pa tudi institucija. Javna uprava kot organizacija je racionalno in namensko organizirana, kot institucija pa s tem ni v celoti vezana in živi relativno neodvisno življenje. Tudi javna uprava kot institucija se v vsakodnevem življenju zdi samoumevna in nezamenljiva (Seibel, 2016).

65 Npr. Rdeči križ Slovenije, Karitas in AMZS.

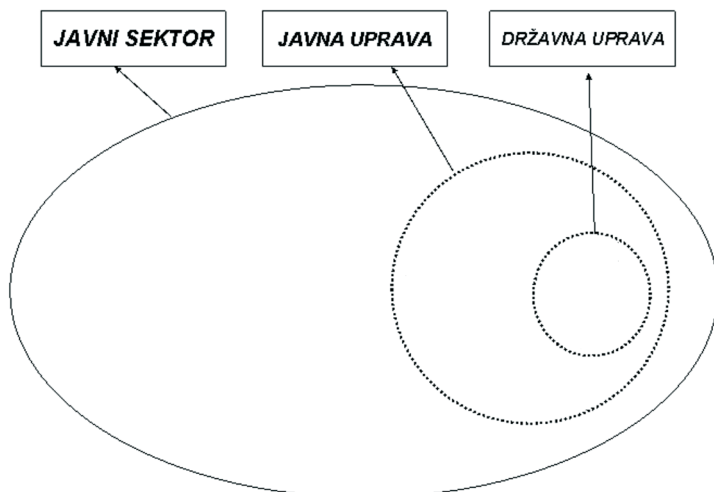
2.2 JAVNI SEKTOR

2.2.1 Opredelitev

Javna uprava je del javnega sektorja. Ker v praksi pogosto prihaja do nejasnosti pri ločevanju teh dveh pojmov in ker tako teorija kot predpisi na tem področju niso enotni, pozornost najprej posvečamo opredelitvi pojma javni sektor.

Nesporno je, da je javni sektor širši pojem od pojma javna uprava, le-ta pa širši od pojma državna uprava. Sporne pa so meje, in to tako zunanje kot notranje – torej 1) razmejitev javnega sektorja od zasebnega in tretjega ter 2) razmejitev med javnim sektorjem, javno upravo in državno upravo (Slika 19).

SLIKA 19: Javni sektor, javna uprava, državna uprava



Enotna opredelitev javnega sektorja ne obstaja, ker le-te temeljijo na različnih kriterijih. Pregled različnih virov kaže, da je mogoče ločiti tri skupine opredelitev, in sicer:

- 1) teoretične,
- 2) pozitivnopravne in
- 3) ostale.

Za našo obravnavo so pomembne predvsem pozitivnopravne, kajti njihov namen je čim bolj natančna določitev subjektov, za katere bodo veljala pravila, vsebovana v predpisih.⁶⁶

TABELA 10: Vrste opredelitev javnega sektorja

VRSTA OPREDELITVE	VSEBINA
ORGANIZACIJSKA	<i>Pravne osebe javnega prava.</i>
FUNKCIONALNA	<i>Subjekti, ki opravljajo dejavnosti javnega pomena.</i>
KOMBINIRANA ORGANIZACIJSKO - FUNKCIONALNA	<i>Pravne osebe javnega prava in drugi subjekti, ki izvajajo javne naloge.</i>
JAVNOFINANČNA	<i>Neposredni in posredni proračunski uporabniki ter druge pravne in fizične osebe, ki so delno ali v celoti financirane iz javnih sredstev.</i>
EKONOMSKA	<i>Subjekti, katerih ustanovitelj ali pretežni lastnik njihovega osnovnega kapitala je država ali samoupravna lokalna skupnost.</i>
POZITIVNOPRAVNA	<i>Vsi subjekti, ki jih kot take opredeli predpis.</i>

Javni sektor je kompleksen pojem, ki ga določa več značilnosti (lastnina, proračunsko financiranje, regulacija, statusnopravne oblike in drugo). Čim več značilnosti upoštevamo pri njegovi opredelitvi, tem širši obseg javnega sektorja določimo.

⁶⁶ Za mednarodne primerjave pa so zelo pomembne opredelitve ključnih mednarodnih, nadnacionalnih in drugih podobnih organizacij, kot so npr. OECD, SIGMA, Transparency International, World bank.

TABELA 11: Primeri zakonskih opredelitev javnega sektorja

ZAKON	OPREDELITEV
ZJF (3. člen)	<p><i>Javni sektor so neposredni in posredni uporabniki proračuna, ZZS in ZPIZ, oba v obveznem delu zavarovanja, javni gospodarski zavodi, javna podjetja in druge pravne osebe, v katerih imajo država ali občine odločujoč vpliv na upravljanje;</i></p> <p><i>neposredni uporabniki proračuna so državni oz. občinski organi ali organizacije ter občinska uprava,</i></p> <p><i>posredni uporabniki proračuna so javni skladi, javni zavodi in agencije, katerih ustanovitelj je država oz. občina.</i></p>
ZJU (1. člen)	<p><i>Javni sektor po tem zakonu sestavljajo:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>državni organi in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti,</i> • <i>javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi,</i> • <i>druge osebe javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti.</i> <p><i>Javna podjetja in gospodarske družbe, v katerih ima večinski delež oz. prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost, niso del javnega sektorja po tem zakonu.</i></p>
ZIntPK (4. člen)	<p><i>Pojem »javni sektor« ima isti pomen kot javni sektor po zakonu, ki ureja javne uslužbence vključno z javnimi podjetji in gospodarskimi družbami, v katerih ima večinski delež oz. prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost.</i></p>
ZVOP-1 (6. člen)	<p><i>Javni sektor so državni organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti, nosilci javnih pooblastil, javne agencije, javni skladi, javni zavodi, univerze, samostojni visokošolski zavodi in samoupravne narodne skupnosti.</i></p>

Definicija iz ZJF zajema ekonomski pogled na pravne subjekte, ki pripadajo javnemu sektorju. Je najširša, vseobsežna in temelji na logiki tako javnega financiranja kot državnega vpliva na ureditev upravljanja naštetih pravnih subjektov.

ZJU javni sektor opredeljuje posredno, skozi pravni status posameznika – javnega uslužbenca. ZJU določa, da je javni uslužbenec posameznik, ki sklene delovno razmerje v javnem sektorju. Javni sektor nato opredeli organizacijsko in javnofinančno, izpušča pa organizacije, ki bi v javni sektor sodile po ekonomski opredelitvi. Zelo podobno javni sektor opredeljuje tudi ZSPJS.

ZVOP-1 najprej navaja organe države in samoupravnih lokalnih skupnosti, nato pa jasnost opredelitve okrni z navajanjem pojmov in institutov, ki se (delno) prekrivajo (npr. nosilci javnih pooblastil in javne agencije – o tem gl. poglavje o javnem pooblastilu).

Nekateri avtorji definirajo javni sektor glede na dejavnosti po Standardni klasifikaciji dejavnosti (SKD 2008) in vključijo področja:

1. O - Dejavnost javne uprave in obrambe, dejavnost obvezne socialne varnosti,
2. P - Izobraževanje,
3. Q - Zdravstvo in socialno varstvo in
4. R - Kulturne, razvedrilne in rekreacijske dejavnosti.

SURS ugotavlja, da se v medijih javni sektor najpogosteje uporablja kot sinonim za sektor država po Standardni klasifikaciji institucionalnih sektorjev (SKIS) (SURs, 2012).

TABELA 12: Sektor »država« po Standardni klasifikaciji institucionalnih sektorjev

S.13	Država	General government
S.1311	Centralna država	Central government
S.13111	Neposredni uporabniki državnega proračuna	Direct users of the state budget
S.13112	Državni skladi	State funds
S.13113	Druge enote centralne države	Other units on the state level
S.1312	Regionalna država	State government
S.1313	Lokalna država	Local government
S.13131	Neposredni uporabniki proračunov občin	Direct users of the municipal budget
S.13132	Skladi lokalne države	Local funds
S.13133	Druge enote lokalne države	Other units on the local level
S.1314	Skladi socialne varnosti	Social security funds

Vir: SURS (2017).

Po SURS v javni sektor sodijo 1) sektor država in 2) družbe pod javnim nadzorom, kar pomeni približno 240.000 zaposlenih (SURs, 2012).⁶⁷

⁶⁷ Nadzor nad družbo je definiran kot sposobnost določanja splošne poslovne politike družbe, t. j. finančne in poslovne politike v zvezi s strateškimi cilji družbe. Osnovno merilo za določanje nadzora je večinski lastniški delež, druga merila pa so npr. nadzor odbora ali drugega upravljalvskega organa, nadzor nad imenovanjem in odpoklicem ključnega osebja, nadzor povezan z zadol-

2.2.2 Funkcije javnega sektorja

Javni sektor – najsplošneje gledano – izvaja dve temeljni funkciji, in sicer 1) odločanje o javnih zadevah (javno upravljanje) ter 2) zagotavljanje javnih dobrin in storitev (javne službe) (Virant, 2009).

Funkcija javnega upravljanja oz. regulatorna funkcija je oblastna funkcija, funkcija izvajanja javnih služb oz. servisna funkcija pa je neoblastna funkcija javnega sektorja. V okviru prve gre namreč za proces odločanja o ciljih javnopravnih skupnosti in o načinih za njihovo doseganje, ki se praviloma odraža v izdajanju oblastnih pravnih aktov zakonodajalca in organov izvršilne oblasti,⁶⁸ v okviru druge pa v nudenju javnih dobrin in storitev, ki praviloma nimajo oblastnega značaja.⁶⁹

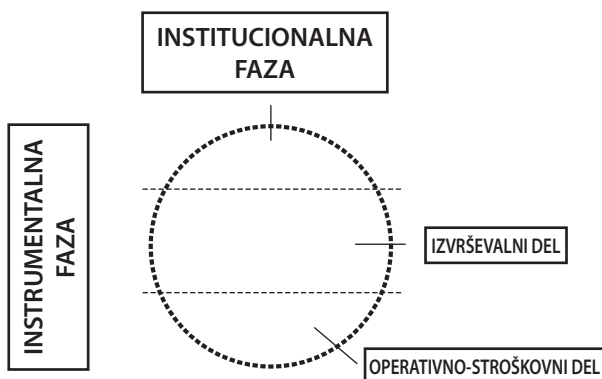
Virant (2009) strukturo oz. faze procesa javnega upravljanja pojasnjuje s pomočjo teorije upravljanja organizacij, ki jo je razvil Parsons. Parsons (1960) je proces upravljanja razdelil na institucionalno in instrumentalno fazo. V prvi fazi poteka proces odločanja o ciljih, v drugi pa proces odločanja o načinih za doseg teh ciljev. V prvi fazi gre za vrednostno oz. politično odločanje, v drugi fazi pa za strokovno odločanje. Znotraj instrumentalne faze se oblikuje posebna faza, ki se imenuje izvršilna. V tej fazi gre za usmerjanje, usklajevanje in nadziranje procesa odločanja o načinih za doseg ciljev organizacije – imenujemo jo lahko operativno-strokovna faza procesa javnega upravljanja in predstavlja drugi del instrumentalne faze upravljanja. Odločitve, sprejete v izvršilni fazi upravljanja, so hkrati politične in strokovne, od njih pa je odvisen uspeh celotnega procesa upravljanja. Strukturo procesa upravljanja ponazarja naslednja slika:

ževanjem pri državi ipd. Družbe pod javnim nadzorom so zelo različne, npr. gospodarske družbe (npr. DARS, Slovenske železnice d.o.o, Pošta Slovenije, Elektro Slovenija, Premogovniki Velenje), javni zavodi (npr. lekarne, domovi za ostarele), banke, zavarovalnice, pokojninske družbe in skladi (NLB, Zavarovalnica Triglav) ter nekatere pravne osebe zasebnega prava (Inštitut za javno upravo, Železničarski zdravstveni dom) (SURŠ, 2012).

68 Rečemo lahko, da se odločitve »prelijejo« v vsebino oblastnih pravnih aktov.

69 O oblastnosti bi lahko govorili predvsem v tem smislu, da je uporaba določenih javnih storitev obvezna (npr. osnovnošolsko izobraževanje).

SLIKA 20: Struktura procesa upravljanja na podlagi Parsonsove teorije upravljanja



Dejavnost, ki predstavlja izvršitev odločitve, sprejete v operativno-strokovni fazi procesa upravljanja, ne predstavlja več procesa upravljanja – v tej fazi namreč ne gre več za odločanje, ampak za ustvarjanje dobrin, ki jih organizacija posreduje okolju (Vlaj, 2001) (Tabela 13).

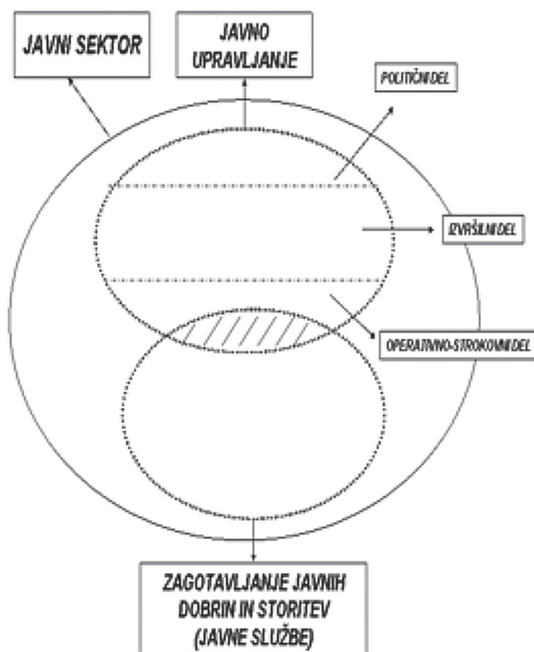
TABELA 13: Struktura procesa upravljanja s primeri odločitev

	FAZA	PODFAZA	AKTIVNOST	PRIMER
JAVNO UPRAVLJANJE	institucionalna		odločitev	<ul style="list-style-type: none"> Resolucija o Nacionalnem programu visokega šolstva Zakon o visokem šolstvu
	instrumentalna	izvršilna	odločitev	Pravilnik o študentih s posebnimi potrebami
		operativno-strokovna	odločitev	odločba o statusu študenta s posebnimi potrebami
NEPOSREDNA DEJAVNOST	izvršitev odločitve			prilagojena izvedba izpita

Ker je javno upravljanje v svojem bistvu upravljanje, lahko njegovo strukturo pojasnimo z zgoraj predstavljeno sliko. Če k temu do-

damo še drugo temeljno funkcijo javnega sektorja, tj. izvajanje javnih služb, potem lahko funkcije javnega sektorja ponazorimo na naslednji način:⁷⁰

SLIKA 21: Funkcije javnega sektorja



Proces javnega upravljanja poteka v javnopravnih organizacijah, tj. pravnih osebah javnega prava, pri čemer je za našo obravnavo ključno upravljanje v državi in samoupravnih lokalnih skupnostih (občinah). Povezava med posameznimi fazami procesa javnega upravljanja in organi, ki jih izvajajo, je prikazana v naslednji tabeli:

70 Osenčeni del predstavlja prekrivanje obeh funkcij v istih organizacijah. Gre za primere, ko ista organizacija izvaja javno službo in upravne naloge, za katere pridobi javno pooblastilo.

TABELA 14: Faze procesa javnega upravljanja in njihovi nosilci na državni in lokalni ravni

FAZA		NOSILEC	
		DRŽAVA	OBČINA
INSTITUCIONALNA	POLITIČNA	Državni zbor RS/ Državni svet RS	občinski svet
INSTRUMENTALNA	IZVRŠILNA	vlada	župan
	OPERATIVNO-STROKOVNA	organi državne uprave, nosilci javnih pooblastil	občinska uprava, nosilci javnih pooblastil

Vertikalni strukturi procesa javnega upravljanja ustreza organizacijska struktura državnih organov in razdelitev njihovih pristojnosti. V skladu z idealom načela delitve oblasti je zato naloga zakonodajnih organov določanje ciljev (tj. politični del oz. institucionalna faza procesa javnega upravljanja), naloga izvršilnih pa njihovo izvrševanje v smislu sprejemanja konkretnjših odločitev (tj. izvršilni in operativno-strokovni del oz. instrumentalna faza procesa javnega upravljanja).

Za doseganje ciljev država praviloma uporablja pravo, pri čemer hierarhična struktura pravnih aktov ustreza vertikalni strukturi procesa javnega upravljanja. V idealnem modelu načela delitve oblasti zato zakonodajna veja oblasti izdaja abstraktne splošne pravne akte (predvsem zakone), izvršilna pa konkretne posamične pravne akte (predvsem odločbe). Značilnosti okolja⁷¹ pa so privedle do odstopa od tega ideala, kar pomeni, da prihaja do premika političnega dela procesa javnega upravljanja in izdajanja abstraktnih splošnih pravnih aktov k izvršilni veji oblasti (npr. uredb in pravilnikov).

71 S tem je mišljeno veliko število zadev, ki jih je treba pravno urejati, njihova kompleksnost in strokovna pogojenost ter njihovo hitro spreminjanje.

TABELA 15: Povezava med procesom javnega upravljanja, organi in pravnimi akti

FAZA	PODFAZA	NOSILEC IN PRAVNA OBLIKA ODLOČITVE	
		DRŽAVA	SAMOUPRAVNA LOKALNA SKUPNOST
INSTITUCIONALNA (ODLOČANJE O CILJIH)	POLITIČNA	DRŽAVNI ZBOR (ZAKON)	OBČINSKI SVET (ODLOK)
INSTRUMENTALNA (ODLOČANJE O NAČINIH ZA DOSEGANJE CILJEV)	IZVRŠILNA	VLADA (UREDBA) MINISTER (PRAVILNIK, ODREDBA, NAVODILO)	ŽUPAN (UPRAVNA ODLOČBA)
	OPERATIVNO-STROKOVNA	DRŽAVNA UPRAVA IN NOSILCI JAVNIH POOBLASTIL (UPRAVNA ODLOČBA)	OBČINSKA UPRAVA IN NOSILCI JAVNIH POOBLASTIL (UPRAVNA ODLOČBA)

Dejstvo je, da so problemi sodobnih družb kompleksni, zato je usmerjevalna moč prava za doseg ciljev države omejena. Glede na to je glavna pozornost osredotočena na iskanje drugih faktorjev usmerjanja, ki lahko skupaj s pravom dosežejo želeni cilj. Ti faktorji so kadri, finance, organiziranost, postopek ter prizadevanje, ki izhaja iz mrežnih struktur (*networks*) in civilnodružbenih načinov reševanja problemov. Pravo je torej le (še) eden od faktorjev usmerjanja, ki cilj pogosto doseže šele v kombinaciji z nepravniimi faktorji usmerjanja. V tem procesu upravljanja vse pomembnejšo vlogo igra javnost, in sicer tako z vidika 1) zagotavljanja informacij, potrebnih za odločanje, kot tudi z vidika 2) legitimnosti postopka sprejemanja odločitev.

V primerjavi s klasičnim razumevanjem procesa javnega upravljanja, ki se osredotoča na državne institucije, je novejše razumevanje javnega upravljanja širše in se osredotoča na oblike političnega reševanja problemov, pri katerem sodelujeta država in družba, kar je odraz spremembe koncepta državnosti. Za oznako novejšega razumevanja procesa javnega upravljanja se je uveljavil izraz *governance* oz. *kooperative Regierung* (podr. v Bevir, 2011).⁷²

⁷² V slovenski literaturi se ta pojem prevaja kot vladovanje (gl. npr. Bačlija, 2016). V hrvaški literaturi se *governance* prevaja kot javno upravljanje (gl. npr. Petak, 2008).

V javnem sektorju se je v razvitem svetu že pred desetletji, v Sloveniji pa nekoliko kasneje, začelo pojavljati vedno več zahtev – na eni strani smotrnejša uporaba danih finančnih virov oz. celo zmanjševanje javnih izdatkov, na drugi strani zahteva po učinkovitejšem, hitrejšem, uporabniku bližjem opravljanju javnih storitev in na tretji strani zahteva po odprtem in preglednem upravljanju javnih zadev – vse skupaj lahko označimo kot zahtevo po dobrem javnem upravljanju (*good governance*). Le-ta je bila ena od gibal sprememb v delovanju in organizaciji javnega sektorja. V nadaljevanju podrobneje predstavljamo koncept dobrega javnega upravljanja, reforme oz. modernizacijo pa bomo predstavili v okviru javne uprave v posebnem podpoglavju (gl. *infra*).

2.2.3 Kakovost javnega upravljanja

Koncept dobrega javnega upravljanja ima dve sestavini: 1) kakovost in 2) javno upravljanje. Opredelitev javnega upravljanja (*governance*) je izredno veliko, kajti uporablja se v zelo različnih kontekstih. Hirst (2000) npr. navaja pet načinov uporabe, in sicer:

TABELA 16: Načini uporabe koncepta upravljanja (*governance*) in njegova vsebina

	NAČIN	VSEBINA
1.	ekonomski razvoj	stabilne in učinkovite institucije
2.	mednarodni odnosi	problemi, ki se jih ne da rešiti na ravni nacionalnih držav
3.	<i>New Public Management</i>	nov model javnih storitev
4.	koodinacija aktivnosti	mreže, partnerstva, razpravljajoči forumi
5.	zasebni sektor	upravljanje korporacij

Vir: Van Roosbroek (2007).

Veliko opredelitev javnega upravljanja se nanaša na sposobnost družbe, da se (sama) usmerja (*steering capacity*; Van Dooren, 2006; podobno Petak, 2008), pri čemer le-ta ni odvisna zgolj od političnih akterjev, ampak tudi od zasebnega in tretjega sektorja (Van Roosbroek,

2007). Pierre & Peters (2005) navajata štiri temeljne aktivnosti, iz katerih je razvidno, da se s konceptom javnega upravljanja predvsem želi poudariti večja vloga usmerjanja v medsebojnih razmerjih med politiko, družbo in gospodarstvom, in sicer: 1) določitev skupnih ciljev, 2) koordinacija, 3) sposobnost usmerjanja in odgovornost. Te aktivnosti se različno strukturirajo v posameznih političnih skupnostih – avtorja navajata pet modelov strukturiranja, in sicer: 1) etastični, 2) liberalno-demokratični, 3) državno-centralistični, 4) nizozemski in 5) sistem brez osrednje vloge oblasti.

Če vsaj glede osnovnih načel upravljanja obstaja soglasje, pa težave nastopijo pri opredelitvi kakovosti le-tega. Besedna zveza »dobro javno upravljanje« (*good governance*) je izvorno povezana z razvojno politiko, v okviru katere sta World Bank in OECD oblikovali določene zahteve za vlade držav v razvoju, katerih izpolnitev je bila pogoj za odobritev razvojne pomoči (de Graaf, 2013). Kasneje je bila ta besedna zveza uporabljena s strani Evropske komisije v kontekstu upravljanja evropskih zadev (Franz, 2013).⁷³ Načela dobrega javnega upravljanja na ravni samoupravnih lokalnih skupnosti pa so vsebovana v t. i. Valencijski deklaraciji (*The Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level* (2008)).⁷⁴

V tuji literaturi je veliko razprav o tem, kako opredeliti koncept dobrega javnega upravljanja, npr.: Ali naj se nanaša le na postopke (kot npr. večina opredelitev predstavniške demokracije)? Ali naj vsebuje tudi politike (*policy*) in rezultate (*outcome*)? Ali naj se uporablja univerzalno ali pa naj se relativizira glede na kulture? Naj se enači z upravno in ekonomsko učinkovitostjo ali naj bo razumljen kot nekaj, kar pojasnjuje tako učinkovitost? Ali naj vključuje, kako dobro predstavniki predstavljajo predstavljane, ali gre zgolj za sposobnost upravljanja družbe? Najbolj posplošeno je mogoče reči, da je dobro javno upravljanje takšno, ki prispeva k blagostanju skupnosti. V zvezi s tem se navaja številne vrednote (načela) in kriterije delovanja, med katerimi nedvomno obstajajo nasprotja (npr. nekaj, kar je učinkovito, je hkrati nezakonito ...) (Perry et al., 2014; Rothstein & Teorell, 2012; Tulchin, 2012).⁷⁵

73 Omeniti je treba tudi OVSE (gl. Declaration on strengthening good governance, 7. 12. 2012).

74 Deklaracija je dostopna na: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1095949&SecMode=1&DocId=1350476&Usage=2> (pridobljeno: 19. 8. 2014).

75 Ta koncept je težko opredeliti tudi zato, ker je razvojne narave – pomen se s časom spreminja (Van Roosbroek, 2007).

Sodobni način upravljanja javnih zadev torej praviloma ni več enostransko-ukazovalen, ampak partnersko-razpravljajoč. Pred sprejemom pomembnih odločitev se namreč praviloma opravi razprava s številnimi zastopniki različnih družbenih interesov.⁷⁶ Postopek se torej odpira javnosti, kar pomeni, da je bolj transparenten in da ima javnost možnost vplivati na vsebino odločitev in se seznaniti z razlogi za njihov sprejem (Magiera et al., 2008; Franz, 2013).⁷⁷

Omeniti pa je treba tudi druge, z dobrim javnim upravljanjem povezane koncepte (Tabela 17):

TABELA 17: Sodobni koncepti s področja javnega upravljanja

Koncept	Angl. izraz	Razmerje z drugimi koncepti	Prevladujoč disciplinarni vidik
dobro upravljanje	<i>Good Governance (GG)</i>	krovna doktrina sodobnega javnega upravljanja	ekonomski, politološki
dobra uprava	<i>Good Administration (GA)</i>	pravni vidiki oz. pravice subjektov do oblasti znotraj dobrega upravljanja, odraz temeljnega načela pravne države znotraj GG	pravni, politološki
pravna država	<i>Rule of Law</i>	temeljno načelo dobrega upravljanja	pravni
transparentnost in participacija	<i>Transparency; Participation</i>	temeljni načeli dobrega upravljanja	politološki, pravni
učinkovitost in uspešnost	<i>Efficiency and effectiveness; Efficacy</i>	temeljno načelo dobrega upravljanja	ekonomski, politološki
pametni oz. boljši predpisi oz. zakonodaja oz. regulacija	<i>Smart/Better Regulation (BR)</i>	program oz. horizontalna politika EU in držav	politološki, pravni

76 V anglosaški politološki in upravni znanosti se uporablja izraz *governance*, v nemški *kooperative Regierung* (Franz, 2013).

77 Tak način oblikovanja rešitev je značilen za raven EU, medtem ko je na nacionalni ravni precej razlik med posameznimi državami, znotraj držav pa tudi med posameznimi politikami (Franz, 2013). Slovenija npr. je to področje na sistemski ravni uredila z zakonom, ki ureja dostop do informacij javnega značaja in z resolucijo zakonodajalca, ki ureja normodajne postopke.

Koncept	Angl. izraz	Razmerje z drugimi koncepti	Prevladujoč disciplinarni vidik
de/reregulacija	<i>De/reregulation</i>	proces in ukrepi materialnopravnega sproščanja omejitev na trgu	pravni, politološki
poenostavitve simplifikacija, optimizacija	<i>(Administrative) Simplification; Reducing/Cutting Burdens, Red Tape, etc.</i>	proces in ukrepi procesnopravne in organizacijske odprave oz. sproščanja administrativnih bremen/ovir	pravni, politološki, organizacijsko-upravni
presoja učinkov predpisov	<i>(Regulatory) Impact Analysis (RIA)</i>	mehanizem oz. proces reguliranja kot del pametne regulacije	pravni, politološki
javno posvetovanje, sodelovanje javnosti pri odločanju	<i>Public Consultation</i>	mehanizem oz. proces reguliranja kot del pametne regulacije, odraz temeljnih načel transparentnosti in participacije v okviru GG	politološki, pravni

Vir: prirejeno po Kovač in Sever (2016).

2.2.4 Struktura javnega sektorja

Skladno z organizacijsko definicijo javnega sektorja le-tega sestavljajo pravne osebe javnega prava. V pravni teoriji prevladujeta dve delitvi pravnih oseb javnega prava, in sicer delitev na 1) korporacije in ustanove ter na 2) teritorialne in specializirane pravne osebe javnega prava (slednje pa nadalje na tipske in posebne vrste – *sui generis*) (prim. s Tičar, 2013b).⁷⁸

TABELA 18: Pravne osebe javnega prava

	PRIMER	TERITORIALNA	SPECIALIZIRANA	
			TIPSKA	<i>SUI GENERIS</i>
1.	Republika Slovenija	x		
2.	pokrajina kot samoupravna lokalna skupnost	x		
3.	občina	x		
4.	krajevna/vaška/četrtna skupnost*	x		

⁷⁸ Za sistemski pregled področja pravnih oseb javnega prava gl. Trpin (2013).

6.	Javna agencija za knjigo		x	
7.	Stanovanjski sklad RS		x	
8.	Univerza v Ljubljani		x	
9.	Javni gospodarski zavod Protokolarne storitve RS		x	
11.	Slov. akad. znanosti in umetnosti (SAZU)			x
12.	Banka Slovenije			x

* - občine se same odločijo, ali bodo svojim ožjim delom podelile pravno subjektiviteto.

Za pravne osebe javnega prava je značilno, da se ustanovijo z zakonom ali drugim upravnim aktom oz. javnopravnim aktom.⁷⁹ Nazoren primer navedenega je ustanovitev pravne osebe javnega prava neposredno na podlagi zakona oz. položaj, ko zakon določi pravnemu subjektu lastnost pravne osebe javnega prava.⁸⁰

Poleg tega se specifična ureditev pravnih oseb javnega prava kaže v pravicah izvrševanja javnih pooblastil, ureditvi financiranja, sestavi in imenovanju organov, nadzoru, plačah zaposlenih, plačevanju davkov, zaposlovanju na podlagi javnih razpisov ipd. Posebne značilnosti pravnih oseb javnega prava so torej (Pirnat, 1999; Trpin, 2013):

- javna narava funkcij oz. delovanja;
- posebna ureditev sredstev in načina financiranja (posamezna lastninska vprašanja in sistem financiranja pravnih oseb javne-

79 Pravne osebe javnega prava so lahko ustanovljene z zakonom, podzakonskim predpisom vlade ali ministrstev, predpisom občine, posamičnim aktom državnega organa ali organa občine.

80 Sicer je mogoče kot merila za opredelitev pravne osebe javnega prava uporabiti merila, ki so oblikovana v drugih pravnih sistemih. Pirnat (1999) tako npr. navaja: namen zakonodajalca, da neko pravno osebo ustanovi kot javnopravno, se uporabi v primeru, če v zakonu ni izrecno določeno, da je neka pravna oseba pravna oseba javnega prava; način ustanovitve – to je ugotovitev, ali je pravna oseba ustanovljena z zakonom ali drugim upravnim aktom (izjemoma je mogoče, da bi bila pravna oseba javnega prava ustanovljena z zasebnopravnim aktom); cilj pravne osebe, pri čemer ustanovitev s ciljem uresničevanja javnih, ne pa zasebnih interesov oz. namenov, kaže na pravno osebo javnega prava; razmerje med pravno osebo in javnimi oblastmi – predvsem ali je bolj kot pravne osebe zasebnega prava podrejena javnemu pravu (kako oblastni organi posegajo v njeno upravljanje, jo nadzorujejo ipd.); ali ima pravna oseba prerogative, zaradi katerih ni v celoti podrejena zasebnemu pravu, ali ima javna pooblastila, torej ali zanjo velja pravna ureditev, različna od ureditve zasebnopravnih subjektov (ali je financirana iz javnih sredstev, ali ima pravno zagotovljen monopolni položaj, ali je članstvo v njej obvezno, ali lahko predpisuje obvezne prispevke članov ipd.).

- ga prava so urejena na specifičen javnopravni način, kot npr. pri ureditvi javnega dobra, financiranja preko proračunov, oddajanja del in storitev v okviru javnih naročil);
- posebna ureditev nekaterih notranjih in zunanjih razmerij (največkrat obstaja posebna ureditev njihove notranje organiziranosti, oblikovanja organov, pridobitve članstva in drugih statusnih vprašanj).

Za pravne osebe javnega prava v Sloveniji veljajo enake značilnosti kot v tujini, glavni opredelilni element za ločitev med osebami zasebnega prava in pravnimi osebami javnega prava je ustanovitveni akt (gl. *supra*). Pravna oseba javnega prava je nesporno tista, ki jo določa zakon. Če pa sam zakon te določbe ne vsebuje, je treba njen status presojati na podlagi kriterijev, ki so v teoriji odločilni za to vrsto pravne osebe. Kot temeljni opredelilni element pravne osebe se pogosto navaja ustanovitveni akt. Ta je pri pravni osebi javnega prava zakon ali drug oblastni akt (npr. uredba, odlok). V Sloveniji je ustanovitelj na državni ravni najpogosteje vlada, v nekaterih primerih pa DZ (npr. univerze). Ob tem kriteriju se kot opredelilni kriteriji navajajo še izvajanje javnih pooblastil, izvajanje javnih nalog, uporaba prisilnih sredstev, obvezno članstvo, če gre za člansko obliko, obvezni obstoj, vpliv države na upravljanje ipd.

Včasih se kot opredelilni kriterij za pravno osebo javnega prava navaja tudi izvajanje javnih pooblastil. Nekateri ta kriterij vidijo celo kot odločujoč pri umestitvi določene pravne osebe javnega prava in ga dopolnjujejo z drugimi kriteriji. Ob tem velja poudariti, da samo izvajanje javnih pooblastil ne more biti odločilni kriterij, saj lahko javno pooblastilo dobijo tudi pravne osebe zasebnega prava in fizične osebe, kar omogoča URS v 121. členu. Javna pooblastila, kot jih razumeta ustava in upravno pravo, prav tako izvršujejo številne pravne osebe, ki izvajajo javne službe in imajo status pravne osebe javnega prava (npr. javni zavodi)⁸¹, vendar tudi nekatere, ki so pravne osebe zasebnega prava. Sicer pa se vse bolj poudarja izvajanje upravnih nalog oz. upravnih funkcij. Na področju javnih služb je pri tem posebej pomembno podeljevanje koncesij. Tudi samo navajanje javnih nalog ni bistveno, saj večina pravnih oseb zasebnega prava izvaja javne naloge, povezane z zadovoljevanjem nekih širših interesov (Pirnat, 1999; Trpin, 2013).

⁸¹ Podr. o javnih zavodih v Bohinc & Tičar (2012), Brezovnik (2014) in Tičar (2016a).

V zvezi s pravnimi osebami, ki imajo člansko obliko, je pomemben opredelilni element določitev obveznega članstva. To je pomembno zlasti pri zbornicah (gl. npr. Rakar & Tičar, 2015a). Ker tako določanje članstva postavlja pod vprašaj pravico svobode združevanja, je predmet obsežnih teoretičnih obravnav v teoriji in pogosto predmet ustavnih sporov. Ob tem pa velja omeniti, da določitev obveznega članstva (npr. v zdravniški zbornici) ne pomeni, da se člani (zdravniki idr.) ne bi mogli združevati tudi v društva ali druge oblike prostovoljnega, svobodnega združevanja.

Vse omenjene kriterije opredelitve pravnih oseb javnega prava je treba obravnavati kot celoto, vsekakor pa upoštevati naravo ustanovitvenega akta.

Opredelitev pravne osebe kot javnopravne ne pomeni, da zanjo velja le javno pravo. Tudi za pravne osebe javnega prava velja zasebno pravo. V kakšnem obsegu lahko poslujejo na podlagi zasebnopravnih določb, je odvisno od omejitev v javnem pravu.⁸²

Pomen razlikovanja pravnih oseb javnega in zasebnega prava se kaže na številnih področjih. Najpomembnejše so razlike pri zaposlovanju (obseg in pogoji) in zagotavljanju sredstev za plače in določanju višine plač, plačevanju davkov, imenovanju in razreševanju organov, financiranja iz proračuna, vrstah in obsegu nadzora, pristojnostih ustanovitelja (države in lokalnih skupnosti) ob ustanovitvi in v primeru prenehanja, položaju lastnine idr.

Ustanovitelj pravne osebe javnega prava je država ali občina, izjemoma pa je lahko tudi druga pravna oseba na podlagi posebnega pooblastila. Ustanovitev pravnih oseb javnega prava ne more biti povsem svobodna, saj ustanovitelj prevzema določene finančne obveznosti (glede financiranja dejavnosti, zagotavljanja plač itn.), prav tako pa ima javnopravna oseba omejitve glede ustanavljanja zasebnopravnih oseb.

Ustanovitelj pravne osebe javnega prava nastopa v oblastni vlogi. Praviloma si zagotovi večji vpliv na upravljanje in možnost nadzora, v

⁸² Tako npr. pravna oseba javnega prava nedvomno lahko sklepa pogodbe (kot zasebnopravni akt), npr. prodajno pogodbo za nakup računalnikov, pisarniškega materiala ipd., pri čemer pa jo omejujejo javnopravni predpisi o porabi javnega denarja (javno naročanje itd.). Podobno velja za primere, ko pravne osebe javnega prava ustanavljajo pravne osebe zasebnega prava (npr. ustanove, delniške družbe). Tudi tu je treba upoštevati javnopravne omejitve (npr. ZJF).

ustanovitvenem aktu določi vpliv na imenovanje in razrešitev organov, določi možnosti prenehanja ipd. Če ustanovitelj ne imenuje organov, si pogosto pridrži pravico dati soglasje k imenovanju. Če nima večine v pomembnejših organih, lahko že v ustanovitvenem aktu določi, da je potrebno soglasje ustanovitelja k notranjim aktom pravne osebe javnega prava, soglasje k programu dela ter finančnemu načrtu itn. Prav tako ustanovitelj določi obveznosti pravne osebe oz. njenih organov v času poslovanja glede rezultatov poslovanja.⁸³ Pogoste so tudi določbe o prenehanju – kdaj je sploh mogoče, komu pripade premoženje ipd.

Ustanovitelj prevzame tudi določene finančne obveznosti v zvezi s pravno osebo, ki jo ustanovi. Največkrat se ta obveznost nanaša na zagotovitev zadostnih sredstev za začetek poslovanja pravne osebe javnega prava. Za same pravne osebe pa glede pravilnega financiranja iz javnih sredstev veljajo določene omejitve svobode sklepanja pogodb. To pa ne velja le za pogodbe, temveč tudi za izbor strank, saj je praviloma določena obveznost javnih razpisov, izbor bodočega pogodbenika pa je mogoč na podlagi predpisanega postopka in izpolnitve predpisanih kriterijev.

Pravne osebe javnega prava so pogosto oproščene plačila nekaterih dajatev – davkov, taks, carin ipd.⁸⁴

Tudi na področju zaposlovanja in delovnih razmerij pravnih oseb javnega prava veljajo določene posebnosti, praviloma pa jih urejajo posebni predpisi. Tako celotno področje zaposlovanja v javnem sektorju ureja zakonodaja o javnih uslužbencih, zanje pa velja tudi enoten plačni sistem, urejen z ZSPJS.

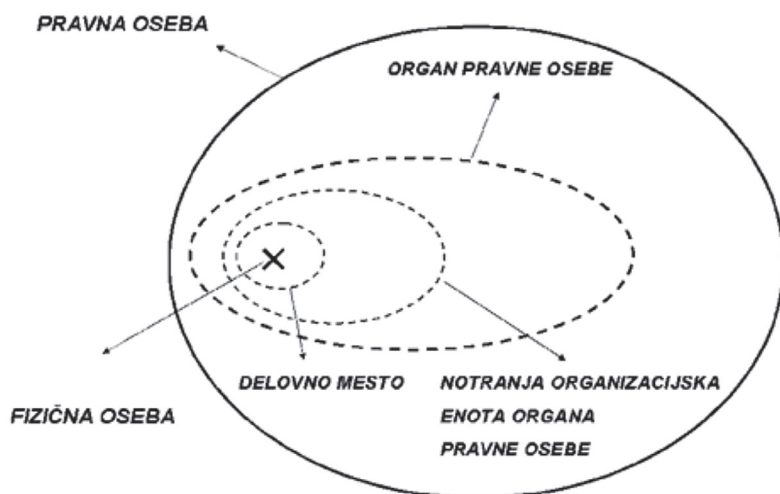
Za pravne osebe javnega prava je praviloma določen poseben nadzor, ki obsega več področij. Poleg nadzora nad finančnim poslovanjem zakonodaja opredeljuje še nadzor nad zakonitostjo dela, strokovni nadzor idr. Nadzor lahko opravljajo pristojni organi v sami pravni osebi ali zunaj nje. Ustanovitelj si nadzor zagotovi tudi tako, da imenuje člane v organe pravne osebe in da zahteva poročila, programe dela ipd. V vseh pravnih osebah javnega prava opravljajo nadzor nad finančnim poslovanjem tudi neodvisne institucije, npr. računsko sodišče.

83 Npr. pošiljanje poročil o delu ustanovitelju; soglasje ustanovitelja k odločitvam o delitvi dobička.

84 To velja vsaj v določenem obsegu, za določene dejavnosti in določene vrste dajatev.

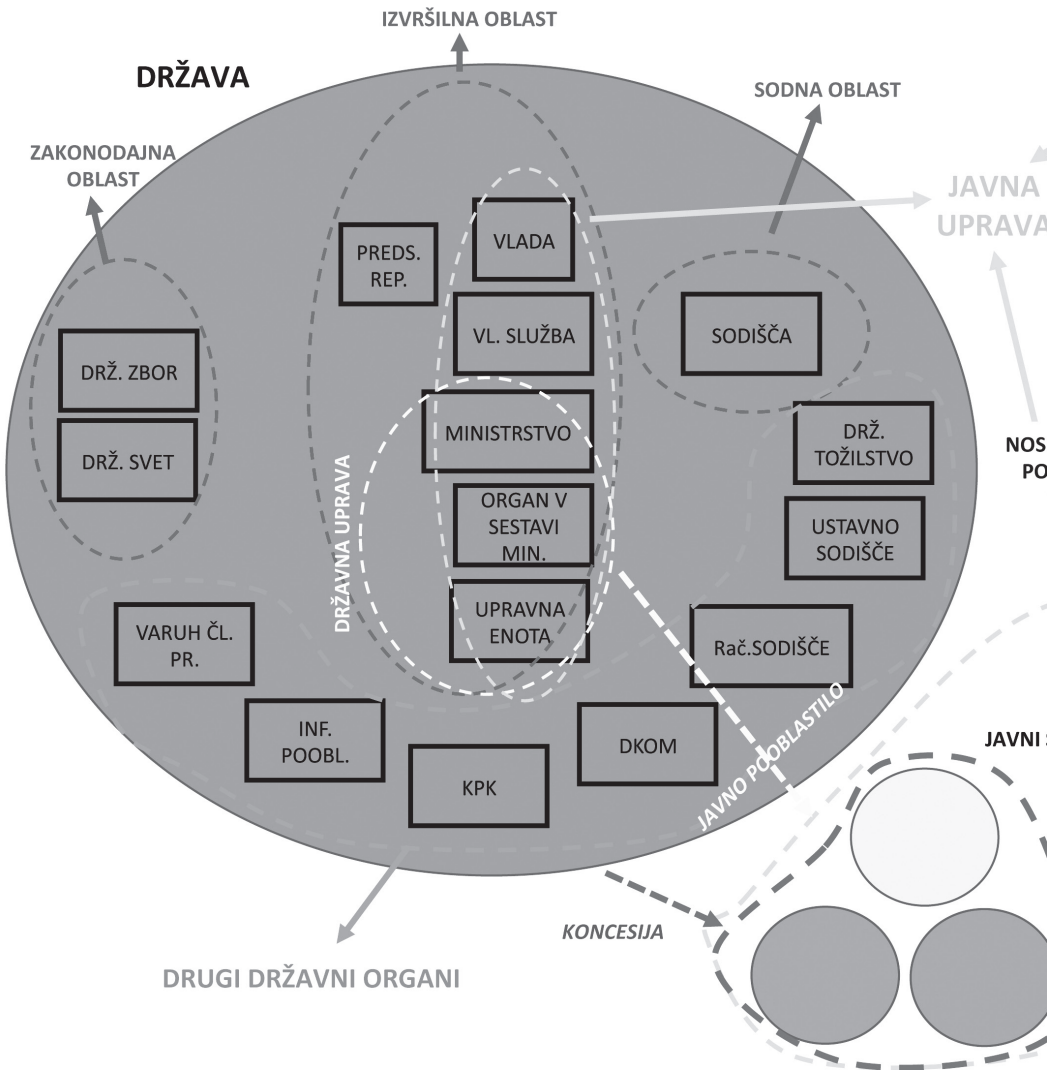
Tako kot za pravne osebe na splošno tudi za pravne osebe javnega prava velja, da voljo oblikujejo preko organov, izražajo pa jo preko svojih zastopnikov.

SLIKA 22: Pravna oseba in organ



Struktura javnega sektorja v organizacijskem in funkcionalnem smislu je prikazana na Sliki 23:

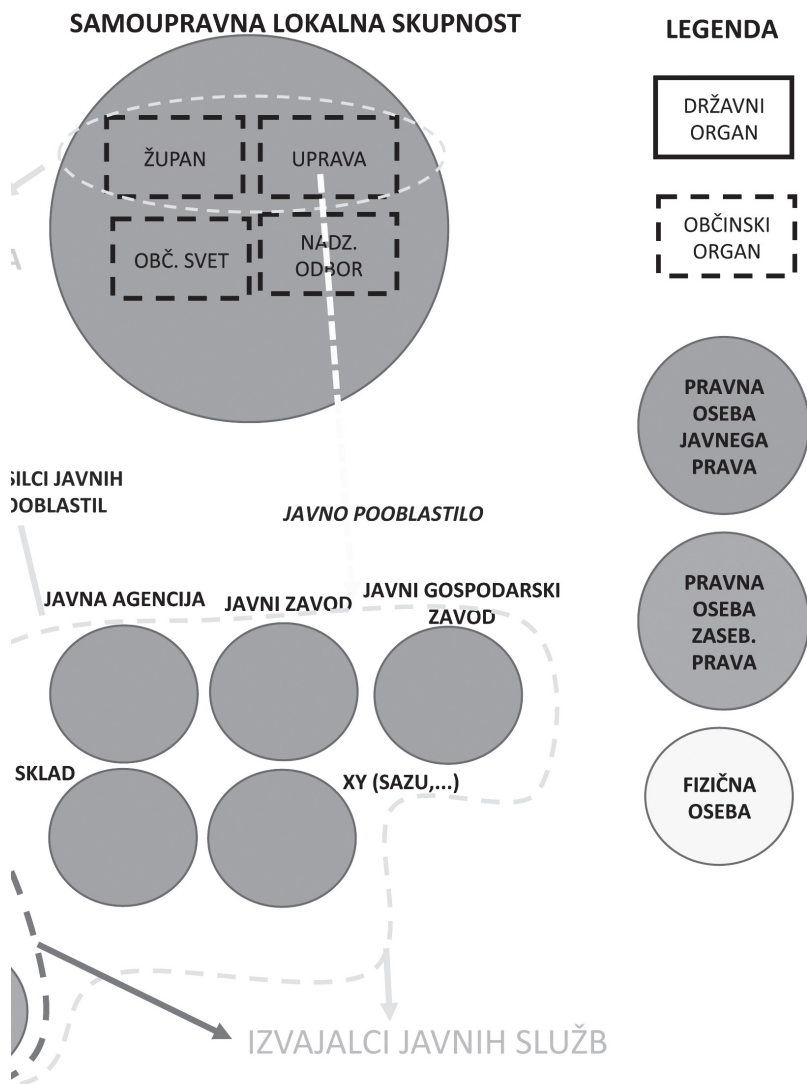
SLIKA 23: Javni sektor v organizacijskem in funkcionalnem smislu



2.2.5 Razmejitev sektorjev

Organizacije lahko na podlagi skupnih značilnosti razvrstimo v tri sektorje:

- 1) javni,

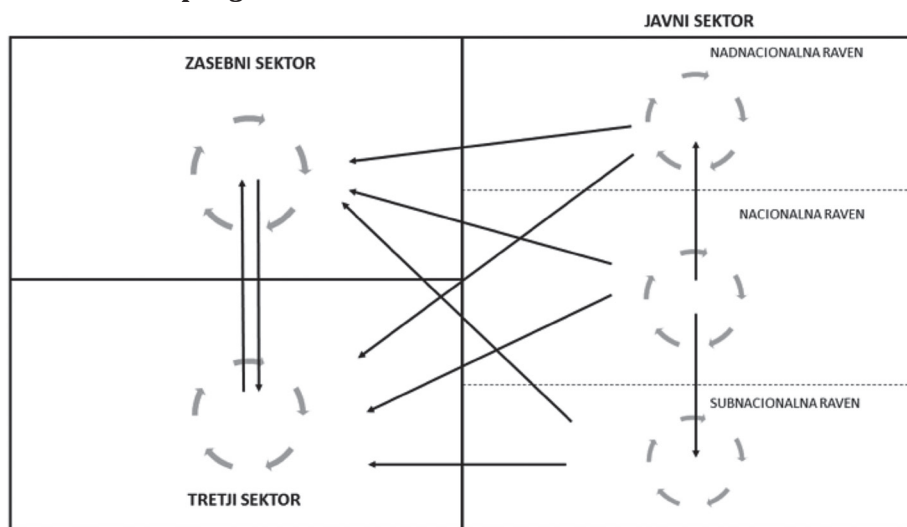


- 2) zasebni in
- 3) tretji.

Za javni sektor je značilno izvajanje nalog v javnem interesu, uporaba oblastne prisile, financiranje iz javnih sredstev, monopolni položaj, hierarhična organiziranost in urejenost z javnim pravom. Za zasebni sek-

tor je značilna usmerjenost k pridobivanju dobička, zadovoljevanje parcialnih interesov, konkurenčnost in urejenost z zasebnim pravom. Za tretji sektor je značilna nepridobitnost, izvajanje nalog v zasebnem interesu, ki včasih prerašča v javni interes, in pretežno financiranje iz lastnih virov, predvsem prispevkov članov teh organizacij.⁸⁵

SLIKA 24: Delitev organizacij na sektorje in njihova razmerja v kontekstu koncepta *governance*



Vir: Massey & Johnston (2015).

Razmejitve med posameznimi sektorji tako v teoriji kot v praksi ni vedno enostavna naloga. Kot je razvidno iz opisa funkcionalnih organizacij, se namreč v praksi pojavljajo organizacije, ki hkrati izvajajo dve vrsti nalog – tiste, s katerimi člani zadovoljujejo zasebne interese, in tiste, s katerimi uresničujejo javni interes na določenem področju. Kot pomoč pri razmejitvi med javnim, zasebnim in tretjim sektorjem v teh mejnih primerih lahko uporabimo tri merila, končno uvrstitev organizacije v enega od treh sektorjev pa izpeljemo na podlagi načela pretežnosti. Ta merila so organizacijsko (tip organizacije), funkcionalno (vrsta nalog, ki jih organizacija izvaja) in finančno (način financiranja).

⁸⁵ Za tretji sektor se uporabljajo tudi izrazi 1) neodvisni sektor (*independent sector*), 2) prostovoljni sektor (*voluntary sector*), 3) neprofitni sektor (*nonprofit sector*) in 4) posredniški sektor (*intermediary sector*). Za razliko od javnega in zasebnega sektorja je tretji sektor tipična kategorija »ostanka« – vanj namreč umeščamo tisto, česar ne moremo uvrstiti v javni in zasebni sektor. Podr. Schuppert (2000).

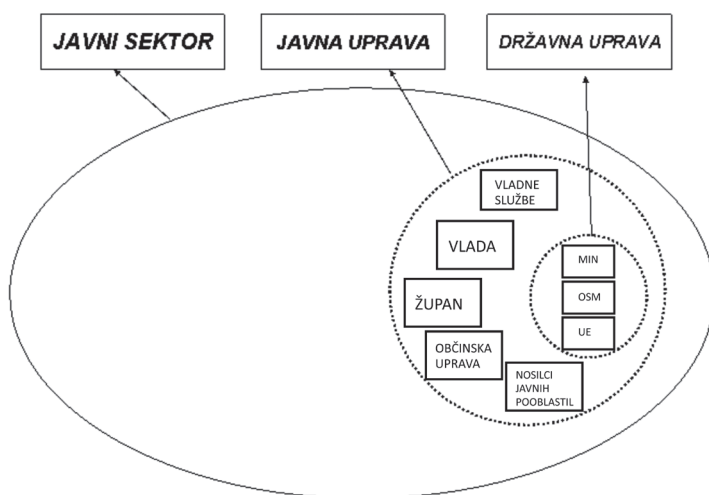
2.3 JAVNA UPRAVA

2.3.1 Opredelitev

Javna uprava so subjekti, ki izvajajo intrumentalno fazo procesa javnega upravljanja (gl. *supra*). Gre torej za subjekte, ki izvajajo funkcijo sodelovanja pri oblikovanju politik (ang. *policy-making*) in izvrševanja sprejetih politik (ang. *policy implementation*) (t. i. funkcionalna opredelitev). Po veljavni slovenski pravni ureditvi so to: 1) državna uprava z vlado na čelu in vladnimi službami, ki ji pri tem pomagajo, 2) občinske uprave z župani na čelu in 3) nosilci javnih pooblastil.⁸⁶ Državno upravo tvorijo ministrstva, organi v sestavi ministrstev in upravne enote. Nosilci javnih pooblastil so pravne osebe javnega ali zasebnega prava ter fizične osebe, ki z zakonom ali na njegovi podlagi dobijo pooblastilo za izvajanje nalog državne oz. občinske uprave.

Ker pa v pojem javne uprave uvrščamo tudi vlado in župane, se v njenem okviru izvajata tudi funkciji koordinacije in usmerjanja oblikovanja in izvrševanja politik (Slika 25).

SLIKA 25: Javna uprava



86 Enako Virant (2009). Drugače Grafenauer & Brezovnik (2006) in Grafenauer & Breznik (2009).

2.3.2 Javna uprava kot del izvršilne oblasti

Vlada in državna uprava kot organizacijsko jedro javne uprave sta del izvršilne oblasti. Vlada predstavlja politični vrh, državna uprava pa strokovni del izvršilne oblasti. Tesna povezanost obeh delov izvršilne oblasti se kaže v tem, da vlada usmerja, usklajuje in nadzira delovanje državne uprave preko resornih ministrov. Resorni ministri so namreč hkrati člani vlade in predstojniki ministrstev kot temeljnih organov državne uprave na centralni ravni.

Vlada ima v procesu javnega upravljanja posebno vlogo, saj predstavlja vez med 1) političnim odločanjem v zakonodajnem organu ter 2) strokovnim odločanjem in pripravo podlag zanj v državni upravi (Virant, 2004). Vlada izvaja t. i. izvršilno fazo procesa javnega upravljanja. Od njene učinkovitosti in kakovosti je odvisen rezultat celotnega procesa javnega upravljanja. Čeprav izvršilna faza javnega upravljanja sodi v njegov instrumentalni del, je vlada politični organ, sestavljen iz političnih funkcionarjev. Vlada je torej večosebni državni organ, ki odločitve sprejema po kolegijemskem načelu, tj. z glasovanjem.

Države, v katerih razmerja med organi temeljijo na načelu delitve oblasti, delimo na dve veliki skupini, in sicer 1) predsedniške in 2) parlamentarne.⁸⁷ V predsedniškem sistemu je delitev med zakonodajno in izvršilno oblastjo izvedena zelo dosledno. Nosilec izvršilne oblasti je predsednik, ki je neposredno izvoljen in za svoje delo ne odgovarja zakonodajni oblasti.⁸⁸

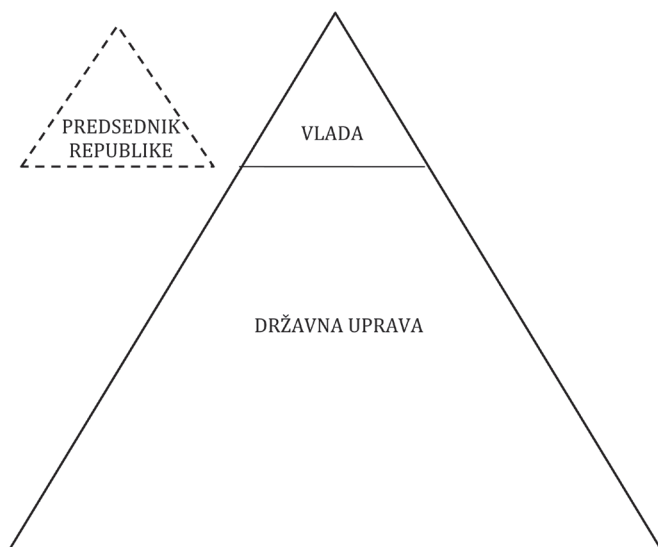
V parlamentarnih sistemih je delitev oblasti izvedena manj dosledno, zato je bolj blaga. Vlada kot nosilka izvršilne oblasti in zakonodajni organ (parlament) sta med seboj veliko bolj povezana, kar se kaže tako pri oblikovanju kot pri delovanju vlade. Po eni strani sta stranka ali koalicija, ki ima v parlamentu večino, in vlada politično gledano v veliki meri »zlititi«, kar pomembno vpliva na procese političnega odločanja v državi, po drugi strani pa vlada za svoje delo odgovarja parlamentu (Virant, 2002). V parlamentarnem sistemu v politični vrh izvršilne oblasti sodi tudi šef države (predsednik ali monarh), pri čemer v sodobnih ureditvah velja, da

⁸⁷ V praksi obstaja tudi vmesni model, t. i. polpredsedniška država. Primer je Francija v skladu z ustavo V. republike.

⁸⁸ Podr. v Grad et al. (2006).

je vladanje (izvršilna oblast) v rokah vlade, šef države pa ima predvsem reprezentativen in simboličen položaj in pristojnosti (predstavlja enotnost države navznoter in navzven) (t. i. dualistični oz. bicefalni sistem).

SLIKA 26: Izvršilna oblast v parlamentarnem sistemu



Vlada in državna uprava imata za državljane poseben pomen, saj v okviru uresničevanja javnega interesa izvajata oblastne in druge funkcije. Državljeni se tako glede na sodoben način življenja pravzaprav vsakodnevno (pri razreševanju konkretnih zadev) srečujemo z izvršilno vejo oblasti. Poleg tega je treba že na tem mestu poudariti, da ima vlada v sistemu javnega upravljanja bistveno večjo dejansko moč, kot to izhaja iz njenih formalnih pristojnosti. Vlada namreč ni le izvrševalka odločitev zakonodajalca, ampak organ, ki v veliki meri oblikuje, vodi in uresničuje politiko v državi.

V okviru izvršilne oblasti tako lahko ločimo »vladni« in »upravni« del, in sicer:

- vlado kot vrh izvršilne oblasti in kot organ, ki v okviru ustavnih pooblastil in aktov, ki jih je sprejel zakonodajalec (predvsem zakonov in proračuna), samostojno določa in izvaja politiko države in

- državno upravo, ki na izvedbeni ravni neposredno skrbi, da se sprejete odločitve (tako zakonodajalca kot vlade) uresničujejo v vsakodnevnem družbenem življenju.

Slovenska ustava ne vsebuje niti opredelitve vlade niti državne uprave. ZVRS vlado definira kot organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave, državno upravo pa ZDU-1 kot tisti del izvršilne oblasti, ki izvaja upravne naloge (funkcionalna definicija, 1. člen ZDU-1) in kot celoto ministrstev, organov v sestavi ministrstev in upravnih enot (organizacijska definicija, 14. člen ZDU-1).

2.3.3 Reforme in modernizacija javne uprave

2.3.3.1 Splošno

Reforma je sprememba, ni pa že vsaka sprememba tudi reforma. Kot reformo lahko označimo pomembno, korenito spremembo. To velja tudi za področje javne uprave, čeprav je treba že na začetku opozoriti, da ima ta besedna zveza v različnih državah in političnih sistemih različen pomen. Pomen reform je namreč politično in kulturno determiniran (Farazmand, 1999).

Na področju javne uprave so reforme praviloma periodične in usmerjene predvsem v dva cilja – delati bolje in porabiti manj (*work better & cost less*). Razvojno gledano so ena izmed najstarejših in najbolj pogostih aktivnosti s področja javne uprave (Farazmand, 1999; Koprić et al., 2014). Ključni vprašanji v okviru reform javne uprave sta: 1) kaj in 2) kako. Glede prvega lahko ugotovimo, da so bile reform (razvojno gledano) pretežno deležne dejavnosti in organizacije, ki se ukvarjajo z javnimi službami, v manjši meri pa klasični upravni organi. Glede drugega pa so reforme lahko korenite ali pa gredo po poti malih korakov.

Reforme javne uprave niso zgolj ena od najstarejših in najpogostejših aktivnosti, ampak tudi ena od najrazličnejših aktivnosti – spremembe gredo npr. lahko v enaki smeri, a so izvedene na različne načine, različno hitro in iz različnih razlogov. Razloge za to je treba iskati v različnih intelektualnih koreninah, iz katerih rastejo ideje o vlogi in načinu delovanja javne uprave in v različnih upravnih in političnih tradicijah, v katerih

javna uprava deluje (Peters, 2010). Glede na to je odprto vprašanje, ali na področju reform javne uprave lahko govorimo o konvergenci. Kot opozarjata Brunsson (1989) in Pollitt (2001; 2002), je treba ločiti več oblik in ravni konvergence, in sicer:

TABELA 19: Vrste in ravni konvergence

RAVEN	VRSTA
1.	retorika, diskurz
2.	(pravno obvezujoče) odločitve
3.	implementacija
4.	rezultati

Vir: Brunsson (1989); Pollitt (2001; 2002); Hammerschmid et al. (2016).

Do reforme praviloma pride tedaj, ko večja težava v gospodarstvu, družbi ali drugje uspe sprožiti proces sprememb, katerih cilj je usposobiti javno upravo, da se s težavami spoprime (Koprić et al., 2014). Gibala reform so torej lahko 1) težave z viri, 2) sprememba vrednot, 3) gospodarski in tehnološki razvoj, 4) politika ... Gibala reform lahko delimo na 1) normativna in racionalna ter na 2) zunanja in notranja gibala (Wise, 2002).

Pogoji za uspešnost reform javne uprave so politična in institucionalna podpora, ustrezni viri in strategija. Večinsko mnenje je, da so dolgoročno uspešne reforme praviloma redke. Reforme naj bi se ponavljale, bile drage in neučinkovite. Rezultati naj bi bili razočaranje tako za oblikovalce reform kot izvajalce in javnost. Do tega naj bi prišlo, ker niso izpolnjeni pogoji za uspešno izvedbo reform – cilji niso dovolj jasni, interesne skupine se upirajo spremembam ... (Farazmand, 1999; Koprić et al., 2014).

Problem reform javne uprave je tudi v tem, da so njihovi rezultati pogosto neznanka – malo je sistematičnih analiz, tiste, ki obstajajo, pa so praviloma omejene na posamezne države, dele javne uprave ali politike (*policy*). To zelo otežuje identifikacijo splošnih vzorcev, učenje in oblikovanje rešitev. Tudi evalvacije reform so redke (podr. v Hammerschmid et al., 2016).

Glede na temeljne vrednote lahko reforme javne uprave delimo na tri večje skupine, in sicer (Pollitt, 2001):

- 1) *New Public Management*⁸⁹ reforme (trg),
- 2) Neo-weberjanske reforme (modernizacija klasične javne uprave) in
- 3) *New Public Governance* reforme (oblikovanje horizontalnih mrež, sodelovanje z javnostjo in interesnimi skupinami ipd.).

Ključne ideje in koncepti reform javne uprave se posledično nanašajo na 1) trg (t. i. ekonomski model reform), 2) deregulacijo (t. i. managerski model reform), 3) participacijo (t. i. politični model reform) in 4) fleksibilnost. Razvojno gledano so bile sprva v ospredju managersko/participatorne reforme, v zadnjem času pa t. i. *performance management* reforme (Peters, 2010). Seveda pa reforme povzročijo tudi nove probleme in zato potrebo po novih reformah ter posledično nove ideje in pristope k reformam (Tabela 20):

TABELA 20: »Valovi« reformnih idej

OBDOBJE	PREVLADUJOČE IDEJE
od sredine 60. do konca 70. let 20. stol.	racionalno, hierarhično načrtovanje, cost-benefit analize; znanost in stroka bosta pripomogli k razvoju
od konca 70. do konca 90. let 20. stol.	<i>New Public Management</i>
po koncu 90. let 20. stol.	ni prevladujočega modela – soobstoj in prepletanje več konceptov (<i>governance</i> , mreže, partnerstva, transparentnost ...)

Vir: prirejeno po Pollitt & Bouckaert (2011).

Na območju bivših socialističnih držav (t. i. Vzodna Evropa) je prisotna še ena oblika reforme javne uprave, in sicer uveljavitev elementov klasične Weberjanske uprave. Ta oblika reforme želi v t. i. mladih demokracijah vzpostaviti transparentne hierarhične formalne postopke, da bi uveljavili načelo

89 *New Public Management* (NPM) je koncept, ki se je izoblikoval in nadalje razvijal na podlagi različnih teoretičnih in praktičnih izkušenj. Če zadevo zaradi kompleksnosti in lažje predstave močno poenostavimo, potem lahko kot teoretične izvore NPM štejemo ideje teorije javne izbire (*Public Choice Theory*) in managerializma oz. javnega managementa (*Public Management*). NPM gradi na naslednjih predpostavkah in predstavah: 1) optimistična podoba človeka, 2) nujnost obstoja države in uprave, 3) glavna problema javne uprave sta učinkovitost in uspešnost, ne zakonitost in legitimnost delovanja, 4) možnost obstoja racionalnega javnega managementa, 5) konkurenca poveča učinkovitost in uspešnost bolj kot načrtovanje in usmerjanje in 6) politika in uprava sta sposobni učenja (podr. v Schedler & Proeller, 2011).

zakonitosti delovanja uprave. Zelo pomemben del reform javne uprave v teh državah je tudi uslužbenški sistem (Hammerschmid et al., 2016).

V literaturi se poleg izraza »reforma javne uprave« pojavlja tudi izraz »modernizacija javne uprave«. ⁹⁰ Za razliko od reforme, ki naj bi bila usmerjena k večjim spremembam in izvedena na daljša časovna obdobja, je modernizacija bolj kot ne stalen proces izboljšav, ki se izvaja s politiko majhnih korakov. Posebno situacijo predstavlja tranzicija, ki je več kot zgolj reforma – gre za propad oz. zamenjavo starega sistema z novim, ki vključuje oblikovanje novih struktur in procesov (Koprić et al., 2014).

Ekonomsko-finančna kriza je spremenila tudi vlogo EU na področju javne uprave v državah članicah. Če je bila pred tem obdobjem upravna politika skoraj izključno nacionalna pristojnost, je EU po začetku tega obdobja začela vedno bolj neposredno posegati v procese reform javne uprave. Ubrala je zelo preskriptiven pristop, ki je vključeval diktiranje skupka »receptov« na temo, kako reorganizirati javno upravo oz. javni sektor (Ongaro, 2014).

2.3.3.2 Slovenija

Slovenija je v zadnjih treh desetletjih doživela in preživela serijo izjemnih dogodkov – od prvih demokratičnih volitev in osamosvojitve preko polnopravnega članstva v EU, vstopa v Schengensko območje in prevzema evra, do ekonomsko-finančne in nazadnje migrantske krize. ⁹¹ Vsi ti dogodki so vplivali na organizacijo in način delovanja javne uprave.

Faze razvoja slovenske javne uprave je mogoče razporediti takole:

TABELA 21: Faze razvoja slovenske javne uprave

FAZA	KLJUČNA VSEBINA	OKVIRNO OBDOBJE
tranzicija	oblikovanje nove države in reforma lokalne samouprave	1991—1995
evropeizacija	izpolnjevanje zahtev za vstop v EU in NPM	1997—2004
modernizacija	izboljšave obstoječega sistema	2005—2009
prilagajanje krizam	varčevalni ukrepi	2009—do danes

Vir: Virant & Rakar (2016); Kovač (2013).

⁹⁰ Za kritiko tega koncepta gl. Otenyo & Lind (2006).

⁹¹ Kritično o razvoju Slovenije Bugarič & Kuhelj (2017).

2.3.4 Primerjava sistemov javnih uprav

Primerjati se je človeško, zato je logično, da ljudje primerjamo tudi svoje »stvaritve« – upravne sisteme. Pregled nekaterih izjav znamenitih oseb kaže bolj kot ne pesimistično sliko: Wilson je tako npr. izjavil, da »dokler poznamo le sebe (svoj sistem), ne vemo nič«; Kierkegaard, da je »primerjanje konec sreče in začetek nesoglasij«; Schopenhauer pa, da je »primerjanje vzrok vse nesreče«.

Dvom, ki nastane s primerjavo, pa je produktiven in koristen. Primerjava ne odpre le vprašanja mej našega znanja, ampak pomaga razumeti lasten upravni sistem, njegove posebnosti, prednosti, slabosti, šibke in močne točke. Vse to pa lahko predstavlja predpostavko širokega in realističnega razumevanja, kaj je bistvo javne uprave in katere razlage obstajajo za njeno delovanje, spreminjanje in kontinuiran obstoj. Zgornji citat ima tako pozitivno sporočilo v smeri radovednosti in kritičnega preučevanja lastnega upravnega sistema (Kuhlmann & Wollmann, 2014).

Zgodovinski začetki primerjav javnih uprav segajo v čas Aristotela, v ne tako oddaljeni preteklosti pa v čas Woodrowa Wilsona in Maxa Webra. Po drugi svetovni vojni so bili pomembni mejniki postavljeni v ZDA, in sicer v smeri postavitve raziskovalne agende in splošnega konceptualnega pristopa. Problem prvih raziskav je bil v tem, da so na podlagi empirične raziskave enega samega primera skušali izpeljati splošne trditve. Prvi vrhunec primerjalne javne uprave kot empirične vede predstavljajo 60. in 70. leta 20. stoletja, pri čemer je šlo bolj za prikaz analize posameznih držav – vsebinsko gledano so se osredotočali na razmerja med politiko in upravo, vpliv uprave na politično odločanje in funkcionalne probleme sodobne uprave. Pomemben del preučevanja je bil usmerjen v države, ki so se po drugi svetovni vojni izvile iz primeža kolonializma in se pričele hitreje razvijati – razvila se je t. i. razvojna uprava (*development administration*), ki se je usmerila na tisto področje javne uprave in tiste njene spremembe, ki so potrebne za izvedbo politik, projektov in programov, potrebnih za družbeni in gospodarski razvoj. V Nemčiji kot predhodnika primerjalne javne uprave lahko omenimo Fritza MorsteinaMarxa. Naslednji pomembni mejniki so povezani s preučevanjem uradniških elit in nacionalnih študij, struktur in delova-

nja uprave, kasneje s preučevanjem »države pri delu« (*state at work*) – *implementation and evaluation research*. V 80. letih 20. stoletja je prišlo do rahlega zatona, nato pa spet do porasta v 90. letih zaradi tranzicij v bivših komunističnih državah (spremembe upravnih sistemov ipd.). Na začetku 21. stoletja primerjalna javna uprava išče nov fokus in novo vizijo, idej, kam in kako, pa je veliko (povzeto po Jreisat, 2012).

Predmeti preučevanja primerjalne javne uprave so različni, prevladujejo pa naslednja področja: 1) naloge/funkcije javne uprave, 2) uslužbenški sistemi, organizacijska struktura, postopki odločanja ..., 3) primerjava posameznih ravni upravnih sistemov (centralna, regionalna, lokalna), 4) preučevanje trenutnega stanja ali razvoja in 5) primerjava vsaj dveh institucionalnih enot oz. držav med seboj (Kuhlmann & Wollmann, 2014). Iz tega izhaja, da je primerjalna javna uprava zelo raznoliko in dinamično področje preučevanja.

Na področju primerjav se je dolgo bila samouničujoča bitka med empiriki in normativisti – tako npr. obstaja precej raziskav, ki uporabljajo zelo zahtevne statistične metode, a malo pripomorejo k teoretičnemu ali praktičnemu znanju. Rezultate primerjalnih raziskav lahko razvrstimo v tri kategorije: najenostavnejše je opisovanje, zahtevnejše je pojasnjevanje in analiza sistemov, najzahtevnejše pa je dajanje priporočil oz. določanje normativov (Kuhlmann & Wollmann, 2014).

Na območju Evrope je mogoče ločiti dve upravni tradiciji in (pravni) kulturi – 1) klasično kontinentalnoevropsko kulturo pravne države (ang. *rule-of-law*/nem. *Rechtsstaat*) in 2) anglosaško kulturo javnega interesa (*public interest*) (Tabela 22). Pravna in upravna tradicija imata pomemben vpliv na 1) glavne vrednote upravnega delovanja, 2) na način, kako se upravljanje implementira in 3) na razmerja med politiko, posamezniki in upravo (Kuhlmann & Wollmann, 2014; prim. Painter & Peters, 2010).

TABELA 22: Značilnosti upravnih tradicij

<i>Rule of law</i> kultura	<i>Public interest</i> kultura
Ločitev in hierarhični odnos med državo in družbo/javno in zasebno (pravno) sfero.	Ni hierarhije/zasebno (ni delitve na javno in zasebno pravo).
Država kot integrativni dejavnik družbe.	Država ima instrumentalen značaj; družba brez vlade (<i>stateless society</i>).
Obsežna kodifikacija pravnih pravil (rimska tradicija).	Ni obsežne kodifikacije pravnih pravil (<i>common law</i>).
Upravna dejavnost kot izvrševanje zakonov.	Zakonodajni akti s funkcijo političnih programov.
Prevladujoča načela upravnega delovanja: zakonitost, enakost pred zakonom, politična nevtralnost.	Prevladujoča načela upravnega delovanja: pragmatičnost, fleksibilnost, usklajevanje interesov.

Vir: Kuhlmann & Wollmann (2014).

Na podlagi teh dveh upravnih tradicij in v povezavi s t. i. pravnimi družinami (občepravna in rimskopravna) nato lahko oblikujemo naslednje evropske modele javne uprave:

TABELA 23: Evropski modeli javne uprave

	DRUŽINA/MODEL JAVNE UPRAVE
1.	kontinentalnoevropska – napoleonska (vključno z južnoevropsko podskupino)
2.	kontinentalnoevropska – federalna
3.	skandinavska
4.	anglosaška
5.	osrednje- in jugovzhodnoevropska

Vir: Kuhlmann & Wollmann (2014).

Ne glede na konvergenco, do katere prihaja predvsem zaradi zunanjih dejavnikov (npr. približevanje EU, varčevalni ukrepi ipd.), med upravnimi sistemi še vedno ostajajo pomembne razlike, ki jih je treba upoštevati pri načrtovanju in uveljavljanju sprememb v organizaciji in delu javne uprave.

Opisane razlike med modeli javnih uprav nakazujejo na težave in izzive, s katerimi se srečamo pri primerjavah. Med njimi je treba posebej omeniti metodološke težave in težave z empiričnimi podatki. Omeniti je treba tudi napetost med pretežno pravno orientiranimi znanostmi (o državi, ustavnopravna znanost ipd.) in upravno znanostjo – prve so vezane na posamezne države in oddaljene od empirije, zaradi česar je primerjava težja, druga je usmerjena v empirijo in zato bolj odprta za primerjave. Znotraj druge pa obstaja rivalstvo med anglosaško vedo o javni upravi in vedo o komparativni politiki (*comparative politics*). Transdisciplinarni pristop upravne znanosti povzroča izzive tudi na področju konceptov – študij javne uprave namreč terja zatekanje k večim znanostim (pravo, ekonomija ...) in zato uporabo več pristopov in metod, to pa otežuje oblikovanje teorij in konceptov. Pomemben dejavnik pri primerjavah je tudi omejena možnost prenosa konceptov in pojmov med različnimi jeziki in kulturnimi okolji (t. i. *traveling problem*; Peters, 2013). Ne glede na vse omenjene težave je primerjalna javna uprava postala *mainstream* raziskovalno področje upravne znanosti, se mednarodno institucionalizirala in napredovala tako v smislu vsebine kot analiz.

V zadnjem času na področju primerjalne javne uprave intenzivno dela tudi EU. V okviru projekta,⁹² katerega glavna cilja sta okrepiti poznavanje in razumevanje 1) dinamike stanja in reforme javne uprave v državah članicah EU ter 2) prispevka zunanje podpore k izboljšanju njihove kakovosti, se oblikuje nabor kazalcev, s katerimi bo možno meriti in posledično primerjati delovanje oz. uspešnost (*performance*) javnih uprav oz. upravljanja (*governance*). Projekt gradi na rezultatih projekta PERF (*Performance of Governance*),⁹³ v okviru katerega so bili oblikovani sklopi delovanja, znotraj njih različni vidiki in za vsakega možni kazalci:

92 Projekt »*Support for developing better country knowledge on public administration and institutional capacity building (EUPACK)*«. Kot nacionalna eksperta za Slovenijo z mednarodnim konzorcijem sodelujeta dr. Gregor Virant in dr. Iztok Rakar s Fakultete za upravo Univerze v Ljubljani.

93 *Measuring institutional performance – Project on Institutional Performance Indicators (PERF)*.

TABELA 24: Kazalci delovanja/uspešnosti (*performance*) javne uprave oz. upravljanja (*governance*)

SKLOP	VIDIKI	KAZALCI
delovanje oblasti kot celote (<i>Whole of government performance</i>)	javni dolg, zaupanje, kakovost regulacije ...	Javni dolg kot % BDP, % podjetij/javnosti, ki zaupa vladi, trendi na področju R.I.A. ...
kapaciteta oblikovanja politik (<i>policy capacity</i>)	implementacija prava EU, uporaba ocenjevanja vplivov odločitev, vključevanje deležnikov ...	Popvredni čas prenosa prava EU v domači pravni red, % predpisov, katerih vplivi so bili ocenjeni, oblike sodelovanja, ki so redno v uporabi ...
transparentnost in integriteta	odprtost, kodeksi ravnanja, ...	Dostopnost informacij, % uslužbencev, ki pozna obstoj in vsebino kodeksov ...
zaposlovanje (<i>staffing</i>)	zaposlitev, napredovanje, plačilo...	Povprečni čas postopka zaposlitve, % uslužbencev, ki se strinja, da je napredovanje odvisno od kakovosti dela, razlike v plačilu med spoloma ...
proračunski proces (<i>budgeting</i>)	sestavni deli proračuna, natančnost napovedi, nadzor, ...	Elementi proračunskih dokumentov, % odstopanja od napovedi, % izvršenih priporočil ...
izvajanje storitev (<i>service delivery</i>)	zadovoljstvo uporabnikov, ravnanje s pritožbami	% organizacij, ki redno meri zadovoljstvo uporabnikov, število pritožb.
organiziranje in moderniziranje	zmanjševanje administrativnih ovir, e-uprava	Čas, potreben za plačilo davkov, % prebivalcev, ki uporablja e-storitve.

Vir: Bouckaert et al. (2010); Kadar et al. (2011).

2.3.5 Dobra (javna) uprava

V zvezi z razvojem javne uprave je treba omeniti koncept dobre uprave (*good administration*), ki sta ga razvila SE in Ombudsman EU, predvsem od leta 2001 dalje. Ta koncept je danes znan predvsem kot samostojna določba 41. člena Listine EU o temeljnih pravicah.⁹⁴ Gre za pretežno pravni koncept, ki povezuje predvsem procesnopravne pravice mednarodne ali ustavne ravni v upravnih razmerjih (npr. enakost pred zakonom, biti slišan, učinkovito pravno in sodno varstvo) (Aristovnik et al., 2014).

⁹⁴ Uradni prevod v slovenščino se glasi »pravica do dobrega upravljanja«, a ne gre za koncept dobrega upravljanja (*good governance*).

V okviru SE je bilo leta 2007 na podlagi Evropskega kodeksa dobrega upravnega ravnanja (*European Code of Good Administrative Behaviour* (2001)) in Resolucije o varstvu posameznikov v razmerju do aktov uprave (*Resolution (77) 31 on the Protection of the Individual in Relation to the Acts of Administrative Authorities* (1977)) sprejeto Priporočilo o dobri upravi (*Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration*), katerega dodatek je Kodeks dobre uprave (*Code of good administration*).

V preambuli Priporočila o dobri upravi Svet Evrope med drugim poudarja, da:

- 1) je dobra uprava del dobrega javnega upravljanja,
- 2) zahteve, ki izhajajo iz pravice do dobre uprave, izhajajo iz načela pravne države, in sicer:
 - zakonitost,
 - enakost,
 - nepristranskost,
 - sorazmernost,
 - pravna varnost,
 - delovanje v razumnem roku,
 - participacija,
 - varstvo zasebnosti,
 - transparentnost,
- 3) naj države spodbujajo dobro upravo v okviru načel zakonitosti in demokratičnosti ter preko organiziranja in delovanja uprave, ki je učinkovito in uspešno ter zagotavlja ustrezno vrednost za vloženi denar (*value for money*),
- 4) se dobra uprava zagotavlja prek kakovostnih predpisov, ki so primerni in konsistentni, jasni, razumljivi in dostopni,
- 5) iz dobre uprave izhaja, da morajo storitve ustrezati osnovnim potrebam skupnosti.

Iz tega izhaja, da se koncept dobre uprave v določenem delu prekriva s konceptom dobrega javnega upravljanja (*good governance*), ni pa z njim identičen (podr. v Aristovnik et al., 2014).

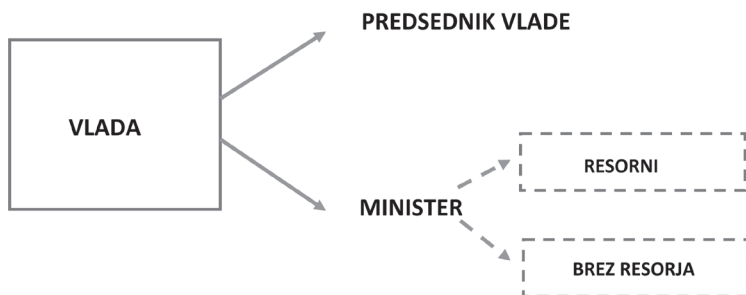
2.3.6 Vlada

Vlada je organ izvršilne oblasti v parlamentarnem sistemu. V Sloveniji so poglavitni pravni viri urejanja vlade URS, ZVRS in PVRS. URS zelo natančno ureja postopek oblikovanja vlade, določa njeno sestavo, razmerja do DZ ter prenehanje funkcije vlade in njenih članov. ZVRS opredeljuje funkcije vlade, akte, ki jih izdaja, ter natančneje določa njeno oblikovanje, sestavo, organizacijo in delovanje. ZVRS določa tudi nezdržljivost opravljanja funkcije člana vlade z nekaterimi drugimi javnimi funkcijami. Poslovnik zelo natančno ureja njeno delovanje, tako notranje kot zunanje (razmerja do drugih organov in javnosti). Poleg teh virov je treba omeniti tudi zakon, ki ureja razmerja med vlado in DZ glede evropskih zadev,⁹⁵ in interne akte, ki urejajo njeno notranje delovanje.⁹⁶

Vlada je večosebni državni organ, pri čemer je število članov vlade primerjalno gledano različno – običajno se giblje med deset in dvajset, kar ji omogoča večjo operativnost, prožnost in lažje usklajevanje dela.⁹⁷

URS določa, da so člani vlade 1) predsednik vlade in 2) ministri, ZVRS pa loči dve kategoriji ministrov, in sicer 2a) resorne ministre in 2b) ministre brez resorja.⁹⁸

SLIKA 27: Sestava vlade



95 Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije (ZSDZVZEU), Ur. l. RS, št. 34/04 in novele.

96 Gre za navodila generalnega sekretarja vlade, ki se npr. nanašajo na strukturo in vsebino vladnih gradiv.

97 Britanska vlada ima sicer zelo veliko število članov, a se kot taka sploh ne sestaja. Njene funkcije opravlja ožja skupina funkcionarjev, t. i. kabinet, ki se sestaja v rezidenci predsednika vlade na ulici Downing street 10. Podr. v Grad et al. (2006).

98 V praksi se uporablja tudi izraz ministri brez listnice.

Veljavna pravna ureditev pozna tudi funkcijo podpredsednika vlade, ki jo opravlja eden ali več ministrov, ki jih na predlog predsednika vlade imenuje vlada. Minister, ki opravlja funkcijo podpredsednika, nadomešča predsednika vlade, če je ta odsoten ali zadržan, pri predstavljanju vlade, pri vodenju vladnih sej in usmerjanju uprave; ne more pa ga nadomeščati pri opravljanju nalog, ki se nanašajo na zaupnico vladi ter na imenovanje in razrešitev ministrov.

Vlada in posamezni ministri so v okviru svojih pristojnosti samostojni in odgovorni DZ. Za vlado so skupno odgovorni vsi njeni člani, za delo posameznega ministrstva pa pristojni minister.

Predsednik vlade vodi in usmerja delo vlade, skrbi za enotnost njene politične in upravne usmeritve, 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.⁹⁹ Ministri morajo obveščati vlado o vseh vprašanjih, ki so pomembna za določanje in izvajanje vladne politike.

Ne glede na imenovanje podpredsednika vlade lahko predsednik vlade določi drugega ministra, ki ga nadomešča v primeru odsotnosti ali zadržanosti, vendar se nadomeščanje ne more nanašati na naloge, povezane z zaupnico vladi ter na imenovanje in razrešitve ministrov.

Resorni 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 (16. člen ZDU-1). Minister brez resorja pomaga predsedniku vlade pri usklajevanju dela ministrov oz. ministrstev v okviru pooblastil, ki mu jih da predsednik vlade (8. člen ZVRS).¹⁰⁰

Obe kategoriji ministrov sta torej enaki v tem, kdo in kako jih imenuje in razrešuje, različni pa v vlogi, ki jo opravljata v vladi. Resorni ministri so namreč hkrati predstojniki ministrstev kot temeljnih organov državne uprave na centralni ravni, ministri brez resorja pa so predstojniki

99 Če minister meni, da obvezujoči napotki predsednika vlade ne izhajajo iz usmeritev vlade, lahko zahteva, da vlada obravnava sporno vprašanje.

100 Predsednik vlade lahko da pooblastila za pomoč pri usklajevanju dela ministrov oz. ministrstev tudi resornemu ministru.

vladnih služb kot organov, ustanovljenih za pomoč pri delovanju vlade. To pomeni, da resorni ministri predstavljajo vez med vlado in državno upravo, ministri brez resorja pa so imenovani za politično koordiniranje zadev, ki jim vsakokratna vlada pripisuje poseben pomen. Lahko bi torej rekli, da je pri resornih ministrih v ospredju vertikalni vidik upravljanja (usmerjanje in nadzor enega resorja), pri ministrih brez resorja pa horizontalni vidik upravljanja (usklajevanje več resorjev).

Sestava vlade neposredno vpliva na temeljno organiziranost državne uprave. Ker velja pravilo, da en resorni minister vodi (le) eno ministrstvo, število resornih ministrov določa število ministrstev kot temeljnih enot državne uprave na centralni ravni.¹⁰¹

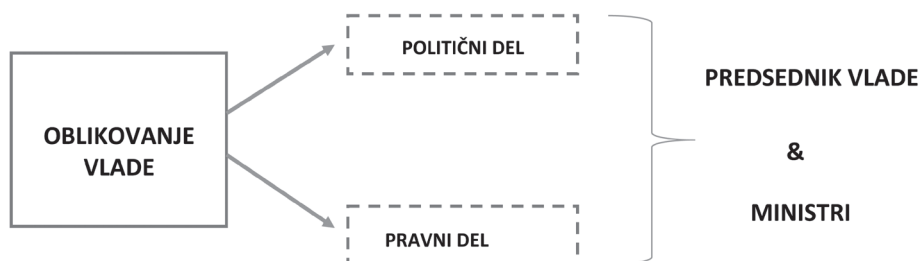
Predsednik vlade in ministri ne morejo hkrati opravljati funkcij v državnih organih, na sodiščih, v organih lokalnih skupnosti in drugih javnih funkcij niti drugih dejavnosti, ki po zakonu niso združljive s funkcijo člana vlade (10. člen ZVRS).

2.3.6.1 Oblikovanje vlade

Oblikovanje vlade ima politično in pravno razsežnost. Ker je vlada v parlamentarnem sistemu odgovorna zakonodajalcu, je postopek oblikovanja vlade pogojen s parlamentarnimi volitvami. Po volitvah se začne oblikovati ustrezna parlamentarna večina, ki bo podprla vlado. V državah, kjer je v veljavi proporcionalni sistem, se praviloma oblikuje koalicija političnih strank, v državah, kjer je v veljavi večinski volilni sistem, pa običajno ena stranka pridobi potrebno večino za sestavo vlade (Virant, 2009).

Pravna razsežnost oblikovanja vlade se nanaša na organe, njihove pristojnosti in postopke, ki jih je treba izvesti, da se le-ta oblikuje. Politična in pravna razsežnost sta med seboj tesno povezani, saj do oblikovanja vlade ne more priti, če stranke ne morejo oblikovati ustrezne politične koalicije, ki bi vlado v parlamentu podprla.

101 V katerih resorjih bo vlada imela ministre, določa ZVRS, ministrstva pa temu ustrezno določa ZDU-1. Reorganizacija vlade in posledično državne uprave, do katere ponavadi pride po parlamentarnih volitvah, torej terja spremembo dveh zakonov. Primerjalno gledano obstajajo tudi drugačne rešitve, npr. da eno ministrstvo hkrati vodi več ministrov – s tem naj bi se olajšalo koordiniranje zadev, ki so po svoji naravi kompleksne (npr. raba prostora in gospodarski razvoj).

SLIKA 28: **Oblikovanje vlade**

Pravni postopek oblikovanja vlade ima dve fazi: 1) imenovanje predsednika vlade (mandatarja) in 2) imenovanje ministrov.

Oblikovanje vlade je v slovenski pravni ureditvi v celoti v rokah parlamenta, torej DZ, kar predstavlja pomemben odmik od ureditve v klasičnem parlamentarnem sistemu.¹⁰² Tako predsednika vlade (mandatarja)¹⁰³ kot ministre namreč imenuje DZ, predsednik republike ima zgolj predlagalno funkcijo (predlaga kandidata za mandatarja; podr. v Kaučič & Grad, 2008).

Predsednik vlade in ministri po imenovanju izrečejo prisego pred DZ.¹⁰⁴ Pravne posledice izreka oz. neizreka prisega niso določene, vendar je mogoče iz določbe 115. člena URS sklepati, da vlada nastopi funkcijo že ob imenovanju ministrov, ne pa šele z njihovo prisego (Virant, 2002).

2.3.6.2 Funkcije vlade

Funkcije vlade izhajajo iz vloge, ki jo ima izvršilna faza procesa javnega upravljanja v celotnem ciklu javnega upravljanja in iz nje izhajajočega položaja vlade v razmerju do zakonodajalca in državne uprave. Na splošno bi lahko rekli, da ima vlada temeljne in dopolnilne funkcije. Med temeljne funkcije spadajo:

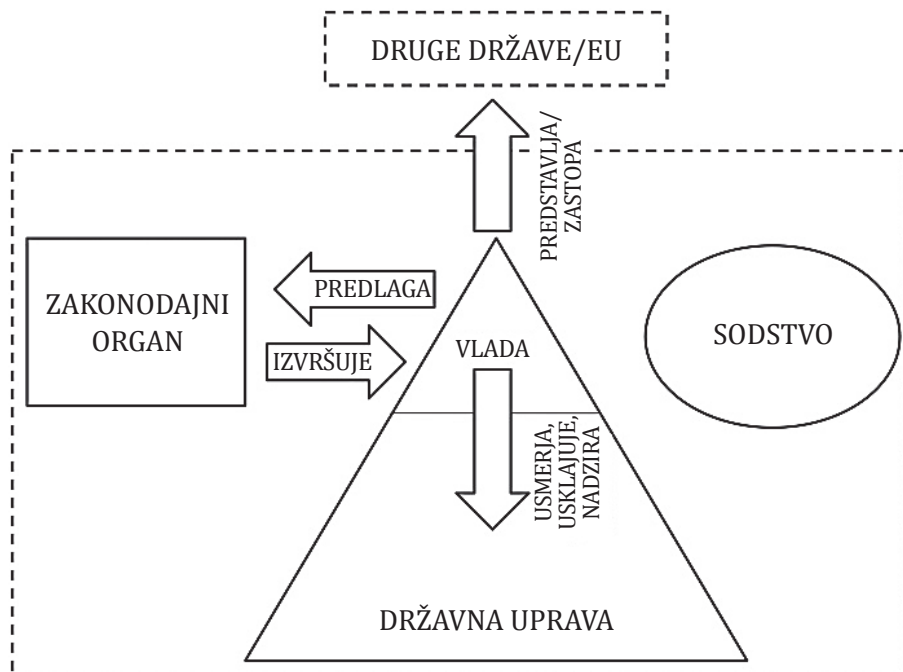
102 To našo ureditev približuje skupščinskemu sistemu, ki temelji na načelu enotnosti oblasti. Podr. v Grad (2007).

103 Mandatar je predsednik vlade, ki z imenovanjem na to funkcijo pridobi pooblastilo za sestavo vlade. Polna pooblastila pridobi s trenutkom imenovanja ministrov.

104 Iz besedila 113. člena URS izhaja, da se to ne zgodi hkrati, ampak da prisego izreče najprej predsednik vlade, ko je imenovan, in nato ministri, ko so imenovani. URS namreč za imenovanje predsednika vlade dosledno uporablja izraz »volitve«.

- 1) politično-predlagalna,
- 2) politično-izvršilna,
- 3) upravna in
- 4) zastopanje države kot pravne osebe.

SLIKA 29: **Temeljne funkcije vlade**



V okviru političnopredlagalne funkcije vlada predlaga zakonodajnemu organu v sprejetje različne politične odločitve, npr. zakone, proračun, nacionalne programe in druge splošne akte, s katerimi se določajo načelne in dolgoročne politične usmeritve za posamezna področja iz pristojnosti države. Ko zakonodajalec kot pristojni organ te odločitve sprejme, jih vlada kot organ izvršilne veje oblasti izvršuje, za kar zakonodajnemu organu tudi odgovarja. V okviru te funkcije vlada določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike države, pri čemer izdaja predpise in sprejema druge pravne, politične, ekonomske, finančne, organizacijske in druge ukrepe. Sestavni del izvrševanja političnih odločitev zakonodajalca je vsakodnevno operativno-strokovno delovanje, ki je v pristojnosti državne uprave. Vlada kot njen vrh v tej vlogi izvaja svojo upravno funkcijo, ki

pomeni usmerjanje in nadzorovanje državne uprave, odločanje v sporih o pristojnosti ter sprejemanje organizacijskih, kadrovskih in drugih ukrepov. V razmerju do drugih pravnih subjektov vlada nastopa kot zakoniti zastopnik države kot pravne osebe, v določenih primerih pa člani vlade nastopajo tudi kot predstavniki države.¹⁰⁵

URS funkcij vlade ne opredeljuje na splošno, zato je treba pri tem vprašanju izhajati iz 1) temeljnih ustavnih načel, zlasti demokratične republike, pravne države in načela delitve oblasti ter iz 2) posameznih določb o pristojnostih vlade.¹⁰⁶ Funkcije vlade natančno opredeljuje ZVRS, v skladu s katerim vlada izvaja zgoraj naštetih temeljne funkcije, poleg njih pa še 1) izvršuje pravice, ki pripadajo državi kot ustanoviteljici različnih organizacij, če zakon ne določa drugače, 2) upravlja z državnim premoženjem, če zakon ne določa drugače, ter 3) imenuje in razrešuje določene funkcionarje, javne uslužbenke in druge osebe (kadrovska funkcija).¹⁰⁷

Navedene funkcije je mogoče razvrščati na različne načine. Ena od možnosti je, da dodatne funkcije razumemo kot podfunkcije politično-izvršilne funkcije; druga možnost pa je, da funkcije zastopanja države, upravljanja z njenim premoženjem in izvrševanja ustanoviteljskih pravic razumemo kot funkcijo zastopanja države v pravnem prometu (npr. Virant, 2009). Če vse do sedaj povedano posplošimo in poenostavimo, potem lahko rečemo, da vlada opravlja 1) politično-predlagalno, 2) politično-izvršilno, 3) upravno, 4) funkcijo zastopanja in 5) kadrovsko funkcijo.¹⁰⁸

Pravno gledano je pomembno, da je vlada pri izvajanju svojih funkcij samostojna in za svoje delo DZ tudi odgovorna (110. člen URS ter 3. in 4. člen ZVRS).

105 Gre za pooblastila, ki jih imata pri sklepanju mednarodnih pogodb predsednik vlade in minister, pristojen za zunanje zadeve, po Dunajski konvenciji o pogodbenem pravu z dne 23. maja 1969 ter za pooblastila, ki jih imajo člani vlade v postopkih odločanja v okviru institucij EU po 3. a členu URS in ZSDZVZEU. Te funkcije ne smemo enačiti s funkcijo predstavljanja države, za katero je po URS pristojen samo predsednik države. Podr. v Ribarič (2007).

106 Iz teh sta neposredno razvidni npr. politično-predlagalna funkcija (zakonodajna iniciativa po 88. členu URS) in upravna funkcija (usklajevanje dela ministrov po 114. členu URS), posredno pa politično-izvršilna funkcija (preko institutov za uveljavljanje odgovornosti vlade – npr. nezaupnica po 116. členu URS).

107 Imenuje in razrešuje npr. državne sekretarje (24. člen ZVRS in 16. člen ZDU-1).

108 Prim. z Grafenauer & Brezovnik (2006) in Kerševan (2006).

Posebej je treba omeniti funkcijo vlade v okviru članstva Slovenije v EU. URS določa, da vlada v postopkih sprejemanja pravnih aktov in odločitev v institucijah EU sproti obvešča DZ o predlogih takih aktov in odločitev ter o svoji dejavnosti. DZ lahko o tem sprejema stališča, vlada pa jih upošteva pri svojem delovanju (3. a člen URS).¹⁰⁹ Ta vprašanja so podrobneje urejena v posebnem zakonu in v poslovniki obeh organov. V skladu z njimi v zadevah EU vlada predstavlja in zastopa RS ter uveljavlja njena stališča v institucijah EU.¹¹⁰ Tudi pri izvajanju te funkcije je vlada samostojna in odgovorna DZ v okviru ustave in zakonov.

DZ sodeluje pri oblikovanju stališč RS pri tistih zadevah EU, ki bi po svoji vsebini v skladu z ustavo in zakoni spadale v njegovo pristojnost (t. i. evropske zadeve po 1. odst. 4. člena ZSDZVZEU).¹¹¹ Pri teh zadevah praviloma obravnava predlog stališča, ki ga sprejme vlada, na zahtevo upravičenih predlagateljev pa o teh zadevah lahko tudi razpravlja in sprejme stališče.¹¹² Okvir za razpravo in sprejemanje stališč v konkretnih zadevah predstavljajo stališča o političnih usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah EU v prihodnjem obdobju. Le-ta sprejme DZ na podlagi razprave o stanju v EU in položaju Republike Slovenije v njej, ki se izvede najmanj enkrat letno.

Vlada mora odločitve DZ o predlogu stališč pri svojem delovanju v institucijah EU upoštevati, a lahko od njih tudi odstopi – kadar zaradi poteka pogajanj v institucijah EU oceni, da njihova uveljavitev ali popolna uveljavitev ni izvedljiva ali ne bi bila v korist Republike Slovenije, namreč lahko odloči drugače. V tem primeru mora takoj obvestiti DZ in navesti okoliščine, ki so utemeljevale takšno ravnanje.¹¹³

109 Kot pravni akti in odločitve v EU se štejejo predlogi aktov zakonodajne narave in predlogi odločitev politične narave, o katerih odločajo predstavniki vlad držav članic v institucijah EU ali so predmet medvladnega sodelovanja v okviru EU (2. člen ZSDZVZEU).

110 Določba o predstavljanju Slovenije v zadevah EU je problematična s stališča funkcije predsednika republike (102. člen URS). Glej Ribarič (2007). Odločitve RS v zadevah EU v postopku v institucijah EU zastopajo član vlade, državni sekretar, vodja Stalnega predstavništva Republike Slovenije pri EU, njegov namestnik, predstojnik vladne službe, uslužbenec ministrstva ali vladne službe in državni pravobranilec v skladu s predpisi o državnem pravobranilstvu (49. člen PVRŠ).

111 Pri političnih aktih pristojnost DZ ni omejena (Kaučič & Grad, 2008).

112 Evropske zadeve obravnava delovno telo, pristojno za evropske zadeve, o zadevah s področja zunanje in varnostne politike pa razpravlja in zavzema stališče delovno telo, pristojno za zunanjo politiko. Posebna ureditev velja za pogodbe, na katerih temelji EU – o njihovi spremembi razpravlja in sprejme stališče DZ sam, in to pred odločanjem v institucijah EU.

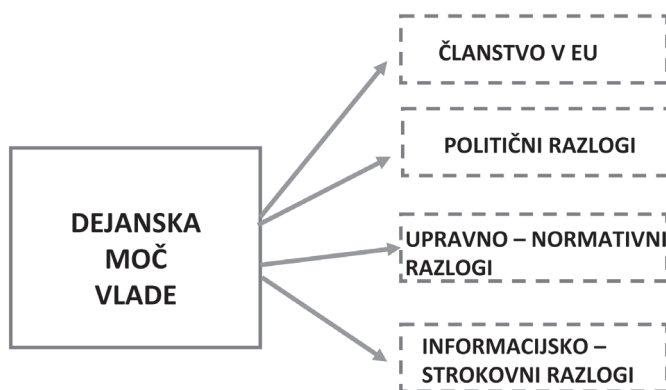
113 Dolžnost obveščanja velja tudi na splošno: o evropskih zadevah vlada namreč DZ sproti obvešča ter poroča o sprejetih odločitvah in o svoji dejavnosti v zvezi z njimi v institucijah EU. Vlada poleg

DZ sodeluje tudi v postopku predlaganja kandidatov za člana Evropske komisije, Evropskega računskega sodišča in Upravnega odbora Evropske investicijske banke. Kandidat se predstavi delovnemu telesu DZ, ki o kandidatu glasuje in o njem poda mnenje z obrazložitvijo ter ga nemudoma pošlje vladi. Na to mnenje vlada ni vezana. Po prejemu mnenja in pred posredovanjem predloga kandidata pristojnim institucijam EU vlada o predlogu obvesti DZ. Predlog vlade mora biti obrazložen.

S stališča razmerij med vlado in DZ je bistveno, da se je z vstopom Slovenije v EU položaj vlade okrepil, saj vlada neposredno sodeluje pri odločanju o zadevah EU. DZ lahko na vsebino teh odločitev vpliva le posredno, preko oblikovanja stališč.

V Sloveniji je DZ ustavnopravno gledano močnejša veja oblasti kot izvršilna, v praksi pa je vlada vedno močnejša (Grad, 2007).

SLIKA 30: Dejavniki dejanske moči vlade



Poleg članstva v EU na večjo dejansko moč vlade vplivajo še naslednji razlogi: 1) politični, 2) upravno-normativni in 3) informacijsko-strokovni (Virant, 2004).

V prvem primeru gre za to, da je vlada oblikovana po volji političnih strank, ki imajo v zakonodajnem organu večino. Glede na to je razumljivo, da bodo vladni predlogi v veliki meri sprejeti, s čimer vlada preko politično-predlagalne funkcije dejansko vodi državno politiko, zakonodajalec pa se

tega obvešča DZ tudi o drugih gradivih, ki so pomembna za izvajanje njegovih ustavnih pristojnosti in zadevajo politične in programske vidike delovanja EU.

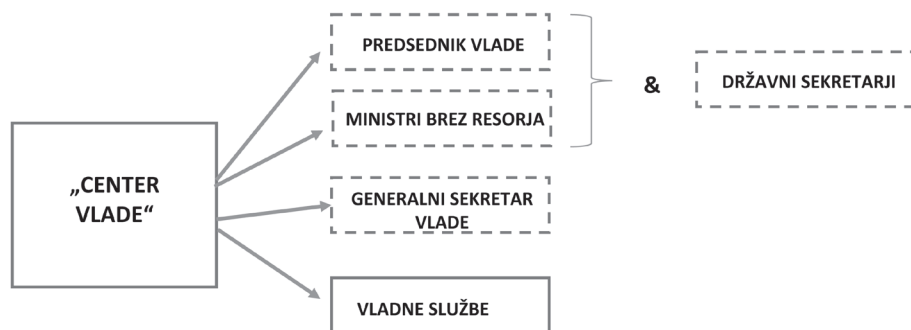
spremeni v »glasovalni stroj«, ki avtomatično potrjuje vladne predloge.¹¹⁴ Drugi razlog se nanaša na težnjo prenašanja normativne dejavnosti na izvršilno oblast. Zadev, ki jih je treba pravno urejati, je vedno več, so kompleksne, se hitro spreminjajo in so pogosto zelo strokovne narave, zato zakonodajalec tega »bremena« ne more več nositi sam. Na tem področju torej prihaja do »delitve dela« med zakonodajno in izvršilno oblastjo, ki odpira številna pomembna ustavnopravna vprašanja (Rakar & Tičar, 2015b). Tretji razlog večje dejanske moči vlade pa je njeno razpolaganje z informacijami o stanju na vseh področjih v državi in s strokovnim znanjem v okviru organov državne uprave, ki ji omogoča, da na podlagi strokovno podprtih analiz predlaga spremembe obstoječe ali oblikovanje nove pravne ureditve.

2.3.6.3 Vladne službe

Iz primerjave števila članov vlade in funkcij ter dejanske moči vlade logično izhaja potreba po politično-usklajevalni, strokovni-tehnični in organizacijsko-informacijski podpori pri opravljanju njenih funkcij. V tuji literaturi se je za celoto političnih funkcionarjev in državnih organov, ki pomagajo vladi pri opravljanju njenih funkcij, izoblikoval izraz »center vlade« (*centre of government*).

V naši ureditvi v »center vlade« sodijo 1) predsednik vlade, 2) ministri brez resorja, 3) generalni sekretar vlade, 4) državni sekretarji pri predsedniku vlade in ministrih brez resorja ter 5) vladne službe (Virant, 2009; Pusić, 1999).

SLIKA 31: »Center vlade«



114 K temu je treba dodati tudi politične sporazume, ki jih vlada sklepa z opozicijo na področju ključnih razvojnih načrtov. V slovenski praksi je bil tak primer »Partnertvo za razvoj«, podpisan 18. aprila 2006 med vsemi parlamentarnimi strankami, razen ene, in obema predstavnikoma manjšin.

Skrb za enotnost politične in upravne usmeritve vlade in s tem povezano politično usklajevanje in koordiniranje je predvsem naloga predsednika vlade. Pri tej nalogi mu lahko pomagajo ministri brez resorja,¹¹⁵ vsem skupaj pa državni sekretarji, ki jih imenuje vlada na predlog predsednika vlade ali ministra brez resorja.¹¹⁶ Generalni sekretar vlade skrbi za organizacijsko in strokovno podporo dela vlade in pripravlja njene seje. Čeprav ni član vlade, ga lahko štejemo za desno roko predsednika vlade pri operativnem delovanju vlade.

»Center vlade« ima 1) politične in 2) tehnične funkcije (Tabela 25):

TABELA 25: Funkcije »centra vlade«

TIP FUNKCIJE	PRIMERI	OPIS
POLITIČNE FUNKCIJE	1. svetovanje predsedniku vlade	npr. glede predlaganih ukrepov, organiziranosti uprave, reševanja koalicijskih sporov
	2. politično povezovanje centralne, regionalne in lokalne ravni sistema	npr. usklajevanje predlogov reform javne uprave in lokalne samouprave
	3. reševanje kriznih situacij	npr. migrantski val, naravne nesreče
	4. sodelovanje pri določanju kadrovske politike v upravi	npr. usklajevanje kadrovskih potreb z javno-finančnimi zmožnostmi
	5. priprava strateških načrtov	npr. priprava strategije razvoja države
	6. skrb za enotnost in skladnost politike ter medministrsko usklajenost	npr. priprava ukrepov na področju prostorskega načrtovanja in gospodarskega razvoja

115 Kot je bilo že pojasnjeno, lahko predsednik vlade pooblasti za pomoč pri usklajevanju dela ministrov oz. ministrstev tudi resornega ministra (8. člen ZVRS).

116 Državni sekretarji pri predsedniku vlade so imenovani v kabinet predsednika vlade, ki deluje kot vladna služba, državni sekretarji pri ministrih brez resorja pa so njihovi namestniki in delujejo v okviru vladnih služb, ki jih ti ministri vodijo. Število državnih sekretarjev predsednika vlade ni omejeno, minister brez resorja pa ima lahko največ enega državnega sekretarja.

TIP FUNKCIJE		PRIMERI	OPIS
TEHNIČNE FUNKCIJE	1.	priprava sej vlade in delovnih teles	npr. določitev dnevnega reda, priprava gradiv
	2.	komuniciranje z javnostjo	npr. tiskovne konference, sporočila za javnost
	3.	spremljanje procesa oblikovanja politik in uresničevanja sprejetih sklepov	npr. poročanje o stanju na področjih
	4.	skrb za zakonitost delovanja	npr. pregled predlogov predpisov pred obravnavo na seji vlade
	5.	podpora odnosom z drugimi institucijami	npr. priprava odgovorov na poslanska vprašanja

Vir: prirejeno po Koprič et al. (2014).

Vladne službe so državni organi, ki jih ustanavlja vlada za pomoč pri izvajanju svojih funkcij. Glede na to jih ne štejem v okvir pojma državna uprava, saj je njihovo poslanstvo drugačno. So pa vladne službe del javne uprave (gl. *supra*).

Razvrščamo jih lahko po različnih kriterijih. Glede na status predstojnika jih lahko delimo na tiste, ki jih vodijo politični funkcionarji, in tiste, ki jih vodijo javni uslužbenci (uradniki na položaju). Vladno službo lahko vodi minister brez resorja, državni sekretar pri predsedniku vlade ali direktor.¹¹⁷ Prva dva sta po statusu politična funkcionarja,¹¹⁸ tretji pa je javni uslužbenec (uradnik na položaju). Zakon o vladi posebej ureja dve vladni službi, in sicer generalni sekretariat vlade, ki ga vodi generalni sekretar vlade, ki je politični funkcionar, in kabinet predsednika vlade, ki ga vodi vodja kabineta, ki je javni uslužbenec s posebnim statusom.¹¹⁹ Od ostalih vladnih služb je treba posebej omeniti Slovensko varnostno-obveščevalno agencijo (SOVA), ki se od drugih vladnih služb razlikuje tako po vsebini kot tudi po metodah in organizaciji dela idr.

117 V praksi se pojavljajo tudi drugačna poimenovanja, npr. šef protokola kot predstojnik Protokola RS.

118 Generalnemu sekretarju vlade preneha funkcija z razrešitvijo, z odstopom ali s prenehanjem funkcije predsednika vlade.

119 Predstojnika kabineta predsednika vlade imenuje in razrešuje 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 ZJU (25. člen ZVRS).

Glede na to, komu predstojnik vladne službe odgovarja, vladne službe lahko delimo na tiste, katerih predstojniki odgovarjajo neposredno predsedniku vlade, in na tiste, katerih predstojniki odgovarjajo generalnemu sekretarju vlade.¹²⁰

Vladne službe končno lahko delimo tudi glede na naloge, ki jih opravljajo, in sicer na tiste, ki skrbijo za:

- 1) politično usklajevanje,
- 2) strokovno pomoč,
- 3) organizacijsko-tehnično pomoč in
- 4) informacijsko pomoč.¹²¹

Dejstvo, da vladne službe ustanavlja in ukinja vlada sama, pripomore k večji fleksibilnosti, ko gre za prilagajanje potrebam vlade, a hkrati omogoča nenadzorovano razraščanje državnega aparata in vsebinsko prekrivanje nalog z ministrstvi.¹²²

Z izvajanjem funkcij vlade so povezani tudi nekateri drugi organi, ki jih zakon imenuje vladna telesa. Kot posvetovalni in usklajevalni organ za področje obrambe, varnostnega sistema, sistema zaščite in reševanja ter za druga vprašanja nacionalne varnosti pri vladi deluje Svet za nacionalno varnost (20. člen ZVRS), predsednik vlade pa lahko ustanavlja strateške svete, ki v okviru svojega delovnega področja na predlog predsednika vlade obravnavajo posamezna vprašanja ter mu svetujejo in zanj pripravljajo mnenja (23. člen ZVRS).

2.3.6.4 Delovanje vlade

Delovanje vlade je urejeno z ZVRS, poslovníkom in akti generalnega sekretarja vlade. Vlada pri izvajanju svojih funkcij sprejema odločitve, ki imajo

120 V prvo skupino sodi npr. Služba vlade za zakonodajo, v drugo pa npr. Protokol RS. Iz tega je razvidno, da so vladne službe kot državni organi preko svojih predstojnikov vezani na tisti del »centra vlade«, ki ga tvorijo politični funkcionarji (tj. predsednik vlade, ministri brez resorja, generalni sekretar vlade ter državni sekretarji pri predsedniku vlade in ministrih brez resorja).

121 Primeri so služba za razvoj in evropske zadeve, služba za zakonodajo, generalni sekretariat vlade in urad vlade za komuniciranje.

122 V Sloveniji trenutno deluje dvanajst vladnih služb, v katerih delo opravlja približno 1.300 oseb. Po svoji velikosti so si vladne službe zelo različne. Zadnja večja reorganizacija vladnih služb je bila izvedena leta 2004.

različno pravno naravo. Odločitve vlade, ki sodijo v sklop politično-predlagalne funkcije, nimajo neposrednih pravnih učinkov (npr. predlogi); odločitve, ki sodijo v sklop politično-izvršilne funkcije, pa imajo neposredne pravne učinke. Med slednje sodijo predvsem uredbe, odloki, odločbe in sklepi.

Vlada odloča na sejah. Sejo vlade vodi predsednik vlade, če je odsoten, pa podpredsednik vlade ali minister, ki ga določi predsednik vlade. Seje vlade so redne in dopisne. Na rednih sejah se zahteva neposredna prisotnost članov vlade, dopisne pa v celoti potekajo v e-obliki s pomočjo informacijskega sistema.

Zadeve, o katerih odloča vlada, se pošljejo v vladni postopek v obliki gradiv. Gradivo vlade je skupek dokumentov s predlogi vladnih odločitev, ki jih predlagatelj predloži vladi v obravnavo. Gradiva se morajo predložiti v elektronski obliki ter morajo biti jezikovno in nomotehnično urejena. Gradivo vlade lahko predlagajo predsednik vlade, ministri, generalni sekretar vlade, direktorji vladnih služb in drugi pooblašteni predlagatelji.

Gradivo vlade sestavljata spremni dopis in jedro gradiva. Spremni dopis med drugim vsebuje podatke, ki se nanašajo na identifikacijo gradiva, predlog sklepov, ki naj jih vlada sprejme, postopek obravnave ter zagotovilo predlagatelja o opravljenih aktivnostih in opredelitev posledic, ki jih prinaša gradivo. Jedro gradiva pa vsebuje predlog zakona, podzakonskega predpisa ali akta in drugih odločitev vlade.

Gradiva morajo biti pred obravnavo na vladi medresorsko usklajena. Predlogi zakonov morajo med drugim vsebovati predhodno presojo posledic (t. i. *Regulatory Impact Analysis – R.I.A.*),¹²³ predlogi podzakonskih predpisov vlade pa le, če le-te niso mogle biti celovito predstavljene v predlogu zakona. Za predloge podzakonskih predpisov ministrov in splošnih aktov nosilcev javnih pooblastil se to pravilo uporablja smiselno.

Javnost je praviloma vabljen k sodelovanju pri pripravi predpisov, pri čemer se gradivo javno objavi na spletu.

Medresorsko usklajevanje, sodelovanje javnosti in predhodna presoja posledic predpisov predstavljajo novejšje elemente procesne kakovosti.

123 V slovenski literaturi se je uveljavil izraz »presoja učinkov regulacije« (gl. Kovač, 2009).

sti predpisov, ki dopolnjujejo klasične, zlasti zakonitost ter jezikovno in nomotehnično urejenost besedila, vsi skupaj pa so sestavni del dobrega javnega upravljanja (*good governance*; gl. *supra*).

Medresorsko usklajevanje pomeni, da mora predlagatelj gradivo v vseh fazah priprave in obravnave usklajevati z vsemi ministrstvi in vladnimi službami, ki se zanj zanimajo s svojega delovnega področja. Zaradi kompleksnosti sodobnih problemov se namreč zahteva medsebojno sodelovanje in usklajevanje. Sodelovanje drugih organov pri oblikovanju gradiva ne pomeni, da mora predlagatelj vse njihove pripombe in predloge upoštevati niti da imajo ti organi pravico veta na gradivo – pomeni to, da morajo ti organi imeti možnost sodelovati, da se poskuša čim več odprtih vprašanj rešiti z dialogom in da se v gradivu natančno navede, katera vprašanja in zakaj so ostala odprta. Ta vprašanja se lahko na koncu razrešijo na seji vlade. Čeprav se medresorsko usklajevanje opravi pred formalno vložitev gradiva v vladni postopek, se v praksi izvaja tudi po tem, do končne odločitve na seji vlade oz. njenega delovnega telesa (Virant, 2009).¹²⁴ Poleg tega je treba omeniti, da mora biti v primeru odločitev, ki se nanašajo na samoupravne lokalne skupnosti, zagotovljeno tudi njihovo sodelovanje.¹²⁵

Politični okvir delovanja oblastnih organov pri oblikovanju predpisov na področju sodelovanja javnosti predstavlja ReNDej, pravni okvir za delovanje vlade pa PVRŠ. ReNDej določa načela in smernice za sodelovanje javnosti. V skladu s poslovníkom mora predlagatelj predpisa ravnati proaktivno, kar pomeni, da prek spleta povabi k sodelovanju strokovno in drugo javnost in hkrati z vabilom objavi osnutek predpisa. Javnost mora imeti na razpolago dovolj časa, da poda pripombe, o bistvenih predlogih ali mnenjih, ki niso bili upoštevani, pa mora biti z obrazložitvijo razlogov obveščena. V določenih primerih se javnosti ne povabi k sodelovanju, pravila poslovníka pa se ne uporabljajo, če sodelovanje javnosti ureja zakon.¹²⁶ Po eni strani javnost torej ne more soddločati, po drugi strani pa pripravljalec predpisov pripomb, s katerimi se ne strinja, ne more ignorirati, ampak jih mora argumentirano zavrniti.

124 Medresorska neusklajenost ni formalna ovira za predložitev gradiva v vladni postopek (gl. 11. člen PVRŠ).

125 Gl. 93. člen ZLS in 145. člen PoDZ-1. O sodelovanju lobistov gl. Igličar (2014).

126 Taka zakona sta npr. ZVO-1 in ZUreP-1.

Predhodna presoja posledic predpisov oz. odločitev je tesno povezana s sodelovanjem javnosti pri pripravi predpisov, kajti javnost, na katero bodo nova pravila vplivala, je eden od virov informacij o teh vplivih. Predlagatelj zakona ali podzakonskega predpisa mora opraviti vsaj presojo:

- 1) finančnih posledic za državni proračun in druga javnofinančna sredstva z načinom njihove zagotovitve,
- 2) usklajenosti s pravom EU,
- 3) administrativnih posledic,
- 4) posledic na gospodarstvo, posebej na mala in srednja podjetja ter konkurenčnost podjetij,
- 5) posledic na okolje, ki vključuje tudi prostorske in varstvene vidike,
- 6) posledic na socialnem področju in
- 7) posledic glede na dokumente razvojnega načrtovanja.¹²⁷

Za korektno predstavitev posledic predlaganih rešitev odgovarja predlagatelj gradiva, posamezna ministrstva in vladne službe pa morajo spremljati ustreznost tistega dela gradiva, ki spada v njihovo pristojnost oz. se dotika njihovega delovnega področja.¹²⁸

Gradiva se pošljejo generalnemu sekretariatu vlade, ki opravi njihov formalni pregled in jih zavrne, če niso pripravljena v skladu z določili poslovnika. Če gradivo obravnava vprašanja, ki spadajo v delovno področje ustanovljenih svetov vlade¹²⁹ ali delovnih skupin,¹³⁰ ti pa gradiva še niso obravnavali, generalni sekretar pozove predlagatelja, da gradivo predloži pristojnemu telesu v predhodno obravnavo. Če gradivo ne obravnava vprašanj, o katerih mora ukrepati ali oblikovati stališča vlada, je pa pomembno za spremljanje stanja oz. za

127 8. b člen PVRS in 115. člen PoDZ-1.

128 Če zakona ne predlaga vlada, pripravi presojo posledic pristojno ministrstvo ali vladna služba v mnenju, s katerim vlada podpre obravnavo in sprejem predloga zakona.

129 Vlada na posameznem področju (so)ustanavlja svete vlade z namenom vzpostavitve dialoga z organizacijami civilne družbe in nevladnimi strokovnimi institucijami.

130 Vlada imenuje delovno skupino za izpolnitev nalog, ki jih naloži več ministrstvom in vladnim službam. Primer je delovna skupina za oblikovanje priporočil za spletne strani ministrstev in vladnih služb.

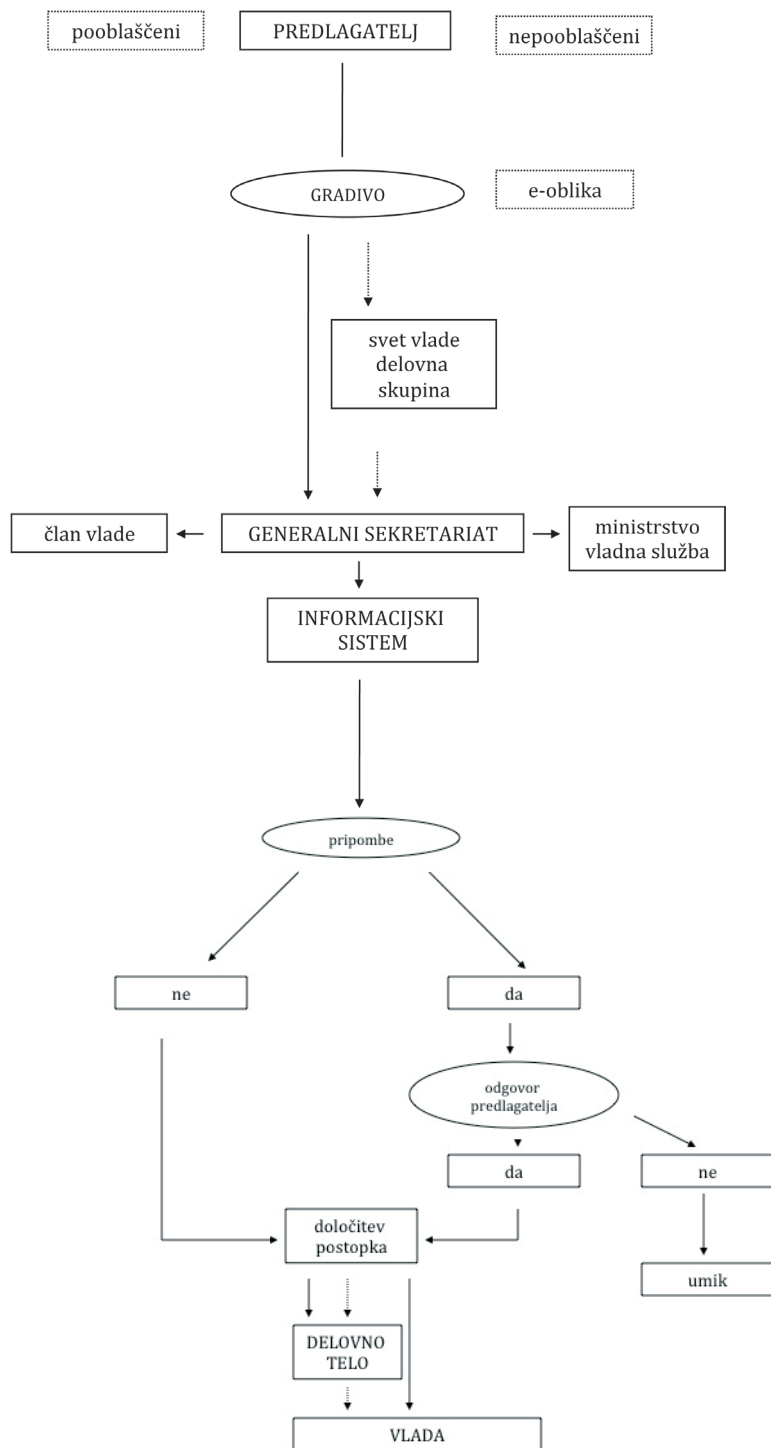
obveščeno članov vlade, ga generalni sekretar pošlje članom vlade zgolj v vednost, kar pomeni, da takšnega gradiva vlada ne obravnava.

Če gradivo ni zavrnjeno, ga generalni sekretar objavi v informacijskem sistemu vlade, s čimer se šteje, da je bilo poslano članom vlade in drugim pooblaščenecem. Člani vlade lahko v treh delovnih dneh po objavi vladnega gradiva dajo svoje pripombe oz. lahko nasprotujejo njegovi obravnavi, v navedenem roku pa lahko ministrstva, pristojna za finance, pravosodje in upravo, ter služba vlade, pristojna za zakonodajo, zahtevajo podaljšanje roka na devet delovnih dni, če gre za obsežnejše gradivo in če njegovo sprejetje pomeni velike finančne posledice, dodatne obremenitve sodišč ali javne uprave oz. nove pravnosistemske rešitve.

Če so člani vlade k objavljenemu vladnemu gradivu dali pripombe, se postopek obravnave nadaljuje 1) po prejemu obvestila o njegovi uskladitvi ali 2) po prejemu obvestila predlagatelja o opravljenem, a neuspešnem usklajevanju, in njegove zahteve, da se gradivo obravnava kljub neuskklajenosti. Če se predlagatelj neuskklajenega gradiva v določenem roku ne opredeli do pripomb ali ne zahteva, da se gradivo obravnava, se šteje za umaknjena in ga generalni sekretar odstrani iz informacijskega sistema.

Generalni sekretar nato določi postopek obravnave gradiva, in sicer se gradivo lahko obravnava 1) na redni ali dopisni seji vlade brez predhodne obravnave na delovnih telesih, 2) na redni ali dopisni seji vlade po predhodni obravnavi na delovnih telesih ali 3) na seji delovnih teles, ki zadevo obravnavajo dokončno (njihova odločitev šteje za odločitev vlade) (16. člen PVRS). Pri določitvi postopka generalni sekretar upošteva vsebino in obseg vladnega gradiva, stopnjo njegove pripravljenosti in usklajenosti, morebiten predlog predlagatelja gradiva, poročilo delovnega telesa, če je vladno gradivo predhodno obravnavalo, ter določila tega poslovnika.

SLIKA 32: Formalni vladni postopek obravnave gradiv



Pravno gledano je problematična možnost, da o določenih zadevah dokončno odloča delovno telo vlade, kajti poslovnik ne opredeljuje natančno, za katere zadeve gre – zadovolji se s formulacijo »posamezna ožja in manj pomembna vprašanja«. Te zadeve določi vlada z aktom o ustanovitvi delovnega telesa. Če delovno telo gradivo le prehodno obravnava, o tem izda poročilo, ki med drugim vsebuje sklep, da se vladno gradivo podpre, zavrne ali se zahteva njegova dopolnitev.¹³¹

Na rednih sejah vlade se obravnavajo zahtevnejša vladna gradiva, s katerimi se predlaga sprejem pomembnih odločitev in političnih ali ekonomskih usmeritev, s tem povezani predlogi odločitev DZ, neusklajena gradiva, gradiva, ki so bila umaknjena z dnevnega reda dopisne seje vlade, ter vsa druga gradiva, razen tistih, ki so bila dokončno obravnavana na pristojnem delovnem telesu ali sprejeta na dopisni seji vlade.

Redne seje sklicuje predsednik vlade na stalno določen dan v tednu. Na seji vlade sodelujejo predsednik vlade, ministri, generalni sekretar, vodja Kabineta predsednika vlade, direktor službe vlade za zakonodajo, službe vlade za komuniciranje in vabljeni.¹³² Delo vlade je javno, razen načina glasovanja članov vlade na sejah vlade, sporočil med dopisno sejo, dobesednih zapisov sej vlade ter razprav članov in drugih udeleženi na sejah vlade. Javnost dela vlade se zagotavlja z novinarskimi konferenca-mi, objavami na svetovnem spletu skladno z zakonom, ki ureja dostop do informacij javnega značaja, ter sporočili, poslanimi po drugih informacijsko-telekomunikacijskih sredstvih. Za zagotavljanje javnosti dela vlade in ministrstev skrbita služba vlade, pristojna za komuniciranje, in vladni predstavnik za odnose z javnostmi.

Vlada odloča veljavno, če je na seji navzoča večina članov, ter sprejema sklepe in druge odločitve z večino glasov vseh članov. Vlada kot večosebni državni organ torej kljub poudarjeni vlogi predsednika vlade odločitve formalno gledano sprejema po kolegijskem načelu, tj. z glasova-

131 Za delovanje vlade so posebej pomembna stalna delovna telesa, in sicer Odbor Vlade RS za državno ureditev in javne zadeve, Odbor Vlade RS za gospodarstvo ter Komisija Vlade RS za administrativne zadeve in imenovanja (http://www.vlada.si/o_vladi/pojmovnik/).

132 Na predlog ministra in s soglasjem predsednika vlade lahko na seji poleg ministra sodelujejo tudi državni sekretar, predstojnik organa v sestavi ali oseba, odgovorna za pripravo vladnega gradiva, vendar le pri točki, pri kateri je njegovo sodelovanje potrebno (21. člen PVRŠ).

njem.¹³³ V praksi na sejah vlade redko pride do glasovanja, saj so odločitve večinoma že predhodno usklajene; če niso, do uskladitve pride na seji vlade ali o tem vprašanju odloči predsednik vlade, ministri pa njegovo odločitev spoštujejo (Virant, 2009).

Sklic in gradiva za dopisno sejo objavi na informacijskem sistemu generalni sekretar vlade v skladu z navodili predsednika vlade, o sklicu pa se člani vlade, vodja kabineta predsednika vlade ter direktorji vladnih služb še dodatno na primeren način obvestijo (elektronska pošta, sporočila preko mobilne telefonije ...). Predsednik vlade lahko kadar koli prekine obravnavo določenega vladnega gradiva na dopisni seji, prekine dopisno sejo ter odloči o nadaljnjem načinu obravnave teh gradiv. Član vlade lahko zahteva, da se pred dokončno odločitvijo gradivo predhodno obravnava na pristojnem delovnem telesu ali da se gradivo obravnava na redni seji vlade, predsednik vlade pa lahko ne glede na to zahteva takojšnjo odločitev vlade na dopisni seji. Če sprejetje gradiva prinaša bistveno obremenitev državnega proračuna, povečanje obsega dela sodišč in javne uprave ali nove pravnosistemske rešitve, se gradivo umakne z dnevnega reda dopisne seje že na podlagi zahteve ministra, pristojnega za finance, za pravosodje, za upravo ali direktorja službe vlade, pristojne za zakonodajo. Ne glede na to lahko tudi v tem primeru predsednik vlade zahteva takojšnjo odločitev vlade na dopisni seji.

Postopek obravnave t. i. evropskih zadev¹³⁴ je v poslovniku urejen posebej (poglavje 6.4). Za obravnavo teh zadev se pravilom uporablja EU-portal, ki je del informacijskega sistema vlade.

Zadeve, o katerih odloča vlada, se torej obravnavajo po različnih postopkih glede na stopnjo zahtevnosti, usklajenosti in nujnosti odločitve. Poleg formalnih postopkov se o pomembnejših vprašanjih pogosto usklajujejo tudi politične stranke, ki tvorijo vladno koalicijo (Virant, 2009).

133 Vlada je v primeru sodega števila članov ob polovici prisotnih članov sklepčna, če je prisoten tudi predsednik vlade, odločitev pa je sprejeta, če je zanjo glasovala polovica članov vlade, zanjo pa je glasoval tudi predsednik vlade (16. člen ZVRS).

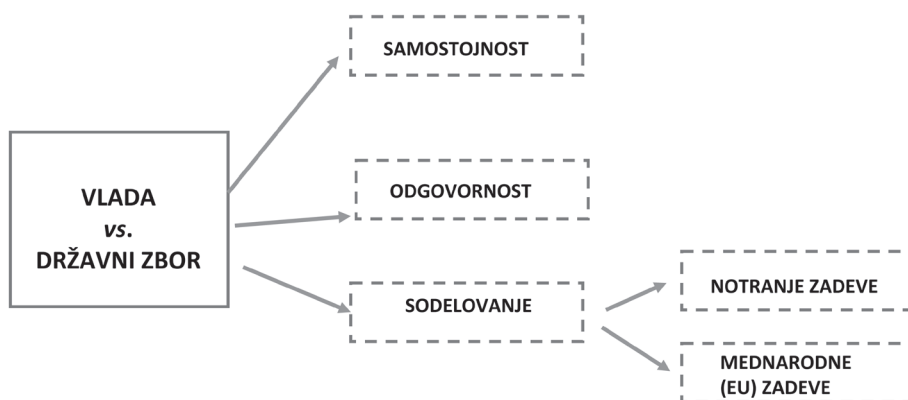
134 Zadeve EU so dokumenti, ki jih institucije EU predložijo Republiki Sloveniji v obravnavo in sprejetje odločitve, in sicer 1) predlogi zakonodajnih aktov EU, 2) predlogi odločitev politične narave, o katerih odločajo predstavniki vlad držav članic v institucijah EU ali so predmet medvladnega sodelovanja v okviru EU, 3) predlogi aktov EU, ki niso zakonodajne narave, 4) uradni opomini in obrazložena mnenja Evropske komisije v predsodnih postopkih in 5) sodna pisanja, ki jih sodišča EU posredujejo v sodnih postopkih (49. b člen PVRS).

Delovanje vlade se dokumentira. Najpomembnejši dokumenti vlade so 1) zapisniki sej vlade in delovnih teles ter 2) sprejeti sklepi in akti vlade in delovnih teles. Predpis in drugi akt vlade, ki se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije, podpiše predsednik vlade ali podpredsednik ali minister, ki je na podlagi pooblastila predsednika vlade vodil sejo vlade, na kateri je bil predpis ali akt sprejet. Vse druge akte, sklepe in pogodbe vlade podpisuje ali na drug zanesljiv način overi generalni sekretar, če si podpisovanja ne pridrži predsednik vlade.¹³⁵

2.3.6.5 Razmerja vlade do državnega zbora

Temeljno izhodišče za ugotavljanje razmerij med DZ in vlado je dejstvo, da gre za razmerja med organom zakonodajne in organom izvršilne veje oblasti v parlamentarnem sistemu. To predvsem pomeni, da je vlada kot nosilec izvršilne veje oblasti v okviru svojih pristojnosti samostojna in odgovorna DZ ter da z njim sodeluje.

SLIKA 33: Razmerja med vlado in državnim zborom



Ne glede na to pa slovenska ureditev v marsičem odstopa od značilnosti parlamentarnega sistema, in to v smeri skupščinskega sistema, ki temelji na načelu enotnosti oblasti. Posledica takega stanja je pred

¹³⁵ Vlada lahko za podpis posamezne pogodbe ali dogovora, ki ga sklene vlada, pooblasti ministra ali drugega funkcionarja, predstojnika organa v sestavi, predstojnika vladne službe ali načelnika upravne enote. Za podpis pogodb, ki se nanašajo na državno stvarno premoženje, ki ga uporabljajo javna podjetja, javni zavodi, javne agencije ali javni skladi, lahko vlada pooblasti direktorje teh organizacij (37. člen PVRS).

vsem nejasna razmejitev pristojnosti in s tem nejasnost politične odgovornosti.¹³⁶

SAMOSTOJNOST VLADE

Vlada je samostojen državni organ in je pri izvajanju izvršilne oblasti samostojna v okviru ustave in zakonov, državnega proračuna ter načelnih in dolgoročnih usmeritev DZ (3. člen ZVRS). Vlada ni zgolj izvrševalka odločitev DZ, ampak samostojna oblikovalka politike države. Vlada je, slikovito povedano, »organ strateškega odločanja«. Ne glede na to je njena pristojnost oblikovanja politike omejena z okvirom, ki ga določajo akti DZ. Samostojnost vlade torej pomeni predvsem to, da pri izvajanju svojih pristojnosti ni vezana na usmeritve političnih strank ali interesnih skupin ter na konkretna navodila DZ.¹³⁷ Glede na to določba, da mora vlada DZ vsako leto predložiti delovni program in o svojem delu poročati, predstavlja omejitev njene samostojnosti.

ODGOVORNOST VLADE

Ena od ključnih značilnosti parlamentarnega sistema je odgovornost vlade parlamentu. Glede na to so vlada in posamezni ministri v okviru svojih pristojnosti sicer samostojni, a hkrati odgovorni DZ (110. člen URS).

Vlada je odgovorna DZ za politiko države, ki jo vodi, in za razmere na vseh področjih iz pristojnosti države; odgovorna je tudi za izvajanje zakonov in drugih predpisov DZ ter za celotno delovanje državne uprave. Za vlado so skupno odgovorni vsi njeni člani, za delo posameznega ministrstva pa pristojni minister (114. člen URS in 4. člen ZVRS). Ministri so

136 Odstopanje od klasičnega parlamentarnega sistema pomeni slabitev položaja vlade v razmerju do DZ, kar izhaja tako iz določb URS, zlasti glede imenovanja ministrov, še bolj pa iz zakonov in poslovnika DZ, ki vlado v veliki meri postavljajo v vlogo izvrševalca odločitev DZ, ne pa (relativno) samostojnega dejavnika odločanja. Posredno k slabitvi položaja vlade prispevajo tudi določbe URS in zakonov, ki vrsto pristojnosti, ki jih ima običajno vlada v razmerju do drugih organov, pridružuje DZ (npr. nadzorstvo, imenovanja ipd.), pa tudi sama praksa teh razmerij (Kaučič & Grad, 2008; Grad, 2000).

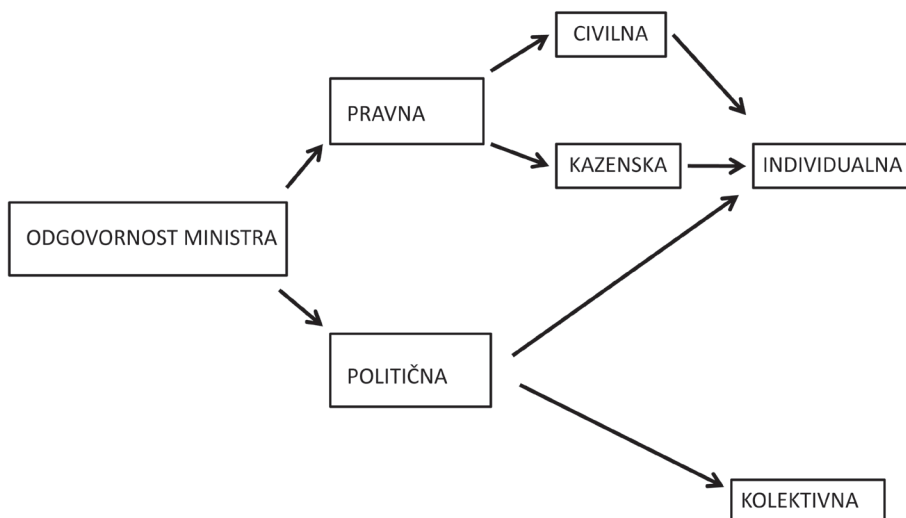
137 V nasprotnem primeru bi bila vlada zgolj izvršilno-tehnični organ DZ in slednjemu formalno podrejena, kar je značilno za izvršne svete v skupščinskem sistemu, ki temeljijo na načelu enotnosti oblasti (podr. v Grad, 2000, in Šturm, 2002). Samostojnost vlade je lahko zelo različna glede na strankarsko sestavo vlade in moč koalicijskih partnerjev (strank) vladne večine. V parlamentih, kjer imajo vlado iz ene stranke (npr. v Angliji), je ta vlada povsem samostojna in avtonomna glede na parlament. Vlada ima namreč v parlamentu svojo večino med poslanci in tako lahko parlamentu narekuje svojo politiko. Če je vlada koalicijska vlada več strank, ki so npr. tudi programsko zelo različne, pa je lahko večkrat zelo negotovo, ali bo za neko odločitev imela v parlamentu zadostno zaupanje ali ne (Grafenauer & Brezovnik, 2006).

odgovorni za odločitve in stališča vlade ter za njihovo izvajanje, za svoje odločitve pri vodenju ministrstev, kakor tudi za opustitev ukrepov, ki bi jih morali sprejeti (17. člen ZVRS).

Odgovornost vlade DZ bi lahko označili predvsem kot politično odgovornost, ki ne nadomešča kakšne druge odgovornosti, temveč ima svoj posebni temelj in obliko. Posledica politične odgovornosti je v možnosti razrešitve oz. zamenjave vlade, in to ne samo zaradi nezakonitega dela in postopkov, temveč tudi zaradi neizpolnjevanja nalog ali rezultatov »vladanja«, ki niso v skladu s pričakovanji poslancev DZ.

Civilna in kazenska odgovornost članov vlade sta posebni obliki pravne odgovornosti. Civilna odgovornost ima temelj v 26. členu URS, ki določa, da ima vsakdo, ki mu je taka oseba povzročila škodo, pravico do njenega povračila. Kazenska odgovornost, ki se uveljavlja preko instituta ustavne obtožbe pred US, pa se nanaša na kršitve ustave in zakonov pri izvajanju njihovih funkcij (119. člen URS; Grad, 2000; Pogorelec, 2006).

SLIKA 34: Vrste odgovornosti ministra



Odgovornost vlade in njenih članov se uveljavlja preko 1) interpelacije, 2) konstruktivne nezaupnice, 3) razrešitve ministra, 4) poslanskih vprašanj in 5) ustavne obtožbe.

SODELOVANJE VLADE Z DRŽAVNIM ZBOROM IN RAZMERJA DO DRUGIH ORGANOV

Iz narave procesa javnega upravljanja in iz razmerij med državnimi organi v parlamentarnem sistemu logično izhaja, da vlada in DZ med seboj tudi tesno sodelujeta. Sodelovanje se nanaša tako na »notranje« kot »evropske« zadeve.

Vlada sodeluje s predsednikom republike pri vprašanjih iz njegove pristojnosti in ga seznanja z vprašanji, pomembnimi za njegovo delo.

Vlada sodeluje tudi z drugimi državnimi organi, s strokovnimi združenji, zbornicami, sindikati, lokalnimi skupnostmi in drugimi subjekti praviloma preko pristojnih ministrstev. Pri tem zlasti obravnava njihova mnenja in pobude, do njih oblikuje stališča, jih obvešča o svojih stališčih in ukrepih, če je potrebno, vabi njihove predstavnike na seje svojih delovnih teles, ustanovi svete vlade in organizira druge oblike sodelovanja.

2.3.6.6 Prenehanje funkcije vlade in ministrov

Iz določbe URS, da s prenehanjem funkcije predsednika vlade preneha tudi funkcija ministrom, izhaja, da s prenehanjem funkcije predsednika vlade preneha funkcija vlade kot celote (Kaučič & Grad, 2008; Šturm, 2002).

Funkcija vlade torej preneha, ko se po volitvah sestane nov DZ¹³⁸ in v vseh drugih primerih, ko preneha funkcija predsedniku vlade: 1) s konstruktivno nezaupnico, 2) z razrešitvijo s strani ustavnega sodišča zaradi ustavne obtožbe, 3) z odstopom, 4) s smrtjo, 5) zaradi trajne nezmožnosti opravljanja funkcije¹³⁹ in 6) če v treh mesecih po nastopu funkcije vlade ne pride do imenovanja preostalih ministrov.¹⁴⁰

138 Kot trenutek prenehanja funkcije vlade je treba šteti trenutek potrditve večine poslanskih mandatorov. Te volitve so lahko redne ali predčasne. Do predčasnih volitev lahko pride zaradi neuspelega imenovanja predsednika vlade po rednih volitvah ali zaradi dogodkov v zvezi z neizglasovano zaupnico (če na ponovnem glasovanju o zaupnici le-ta ni izglasovana ali če ni izvoljen nov predsednik vlade) (Šturm, 2002).

139 To vprašanje je pravno neurejeno. Po stališču teorije lahko o prenehanju funkcije presodi predsednik republike na podlagi 111. člena URS, zoper tak akt pa je mogoče vložiti ustavno pritožbo (Šturm, 2002).

140 Funkcija novega predsednika vlade (mandatarja) preneha tudi, če niti v dodatnem roku ne predlaga kandidatov za ministre (2. odst. 11. člena ZVRS) in če nista izglasovani več kot dve tretjini resornih ministrov (3. odst. 11. člena ZVRS). Ker v teh dveh primerih nova vlada še ni bila imenovana, ji s tem ne more prenehati funkcija.

Funkcija ministra preneha z vsakim prenehanjem funkcije vlade, poleg tega pa še v primeru 1) razrešitve s strani DZ, 2) razrešitve s strani US na podlagi ustavne obtožbe, 3) odstopa, 4) smrti in 5) zaradi trajne nezmožnosti opravljanja funkcije.

Če preneha funkcija ministru, mora ta tekoče posle opravljati do imenovanja novega ministra, če pa preneha funkcija vlade kot celote, mora ta kot celota opravljati tekoče posle do imenovanja¹⁴¹ nove vlade (torej predsednika vlade in ministrov¹⁴²). Čas prenehanja opravljanja funkcije ter čas prenehanja dela torej nista enaka.¹⁴³

Pojem »tekoči posli« je nedoločen (ustavno)pravni pojem. Njegovo vsebino je treba razlagati tako, da vlada v tem obdobju ne sme sprejemati dokončnih političnih odločitev, razen tistih, ki so nujne za delovanje države.¹⁴⁴

2.3.7 Državna uprava

Državna uprava je del izvršilne veje oblasti. Ker predsednik republike zaradi zelo omejenih pristojnosti velja za zgolj simbolni vrh izvršilne oblasti, dejanski vrh slednje predstavlja vlada.¹⁴⁵

141 To vprašanje je sporno v primeru izreka konstruktivne nezaupnice. V skladu s 116. členom URS bi morala vlada opravljati tekoče posle do prisege nove vlade, torej dlje. Problem je v tem, ker pravne posledice prisege niso določene. Iz 115. člena URS kot splošnega člena, ki ureja prenehanje funkcije vlade, je mogoče sklepati, da člani vlade funkcijo nastopijo že z imenovanjem. Konstruktivna nezaupnica po 116. členu URS je sicer poseben primer prenehanja funkcije vlade, a teorija meni, da je razlikovanje glede trenutka opravljanja tekočih poslov in s tem prenehanja funkcije vlade povsem neutemeljeno (gl. Šturm, 2002). Glede na to je treba URS tudi v primeru konstruktivne nezaupnice razlagati tako, da mora »stara« vlada opravljati tekoče posle le do imenovanja nove vlade, ne pa do prisege.

142 Novoimenovani predsednik vlade (mandatar) torej ne more voditi tekočih poslov »stare« vlade. Mandatar namreč lahko opravlja le tiste ustavne funkcije predsednika vlade, ki se tičejo oblikovanja nove vlade – vodenje tekočih poslov pa v ta okvir ne sodi. Vlada, ki opravlja tekoče posle, torej deluje pod vodstvom prejšnjega predsednika vlade (Šturm, 2002; enako Grad, 2000; nasprotno Jambrek, 2000).

143 Minister torej v času, ko opravlja tekoče posle, opravlja delo ter ima pravice iz dela, ki mu pripadajo kot ministru. V delovnopravnem smislu gredo torej ministru, ki opravlja tekoče posle, do imenovanja novega ministra pravice iz delovnega razmerja (Pojasnilo Ministrstva za javno upravo št. 100-844/2008/3 z dne 15. 10. 2008; dostopno na http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/prenehanje_mandata.pdf, 21. 1. 2011).

144 Kaj konkretno to pomeni, teorija razlaga različno. En del npr. meni, da ne more predlagati zakonov, drugi del pa, da jih lahko (gl. npr. Šturm, 2002 ter Kaučič & Grad, 2008).

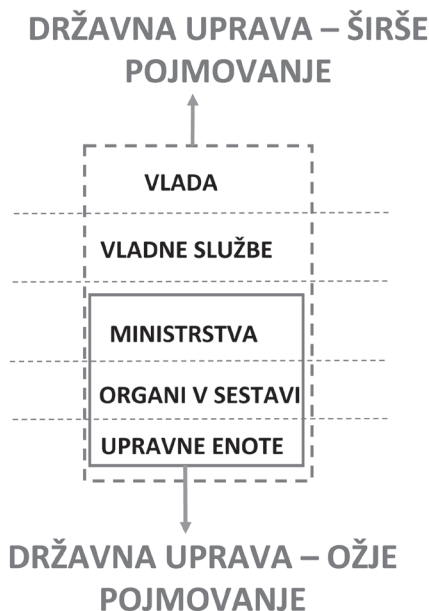
145 Enako Pirnat (2004).

Delitev izvršilne oblasti na vlado in državno upravo ne pomeni delitve na izvršilno in upravno oblast.¹⁴⁶ Izvršilna oblast je enotna.¹⁴⁷ Znotraj enotne izvršilne oblasti pa vlada predstavlja njen politični del, državna uprava pa njen strokovni del.

Državno upravo lahko v funkcionalnem smislu opredelimo kot instrumentalno fazo procesa javnega upravljanja na državni ravni, v organizacijskem smislu pa kot celoto državnih organov, ki to fazo procesa javnega upravljanja izvajajo. Po veljavni pravni ureditvi državno upravo v organizacijskem smislu sestavljajo 1) ministrstva, 2) organi v sestavi ministrstev in 3) upravne enote (14. člen ZDU-1).

V širšem smislu sodijo v okvir državne uprave tudi vlada in vladne službe (Slika 35). To izhaja tudi iz veljavne zakonodaje, saj npr. ZVRS določa, da je vlada najvišji organ državne uprave (1. člen), ZJU pa med organe državne uprave uvršča tudi vladne službe (6. člen).

SLIKA 35: Ožje in širše organizacijsko pojmovanje državne uprave



146 Tako ureditev pozna npr. Švedska.

147 To izhaja tudi iz ZVRS, ki določa, da je vlada najvišji organ državne uprave.

Menimo, da je treba širšo opredelitev pojma državna uprava uporabljati restriktivno ter vlado in vladne službe šteti za del javne uprave (gl. *supra*). Ne glede na to, da so vlada in organi državne uprave tesno povezani, gre namreč za dve različni vrsti državnih organov, kar izhaja tako iz ustave kot iz funkcij, ki jih opravljajo. Po funkcijah in »poslanstvu« se organi državne uprave bistveno razlikujejo tudi od vladnih služb. Glede na to je razumljivo, da so ti državni organi urejeni v ločenih zakonih – vlada in vladne službe v ZVRS, organi državne uprave pa v ZDU-1.

Državna uprava neposredno izvršuje politične odločitve parlamenta in vlade ter pripravlja strokovne podlage za njihovo oblikovanje. Že na tem mestu pa je treba opozoriti, da nalog državne uprave ne izvajajo samo njeni organi, ampak tudi nosilci javnih pooblastil (gl. *infra*) in da neposredna »proizvodnja« javnih dobrin in storitev (t. i. javne službe, gl. *infra*) skoraj nikoli ni naloga državne uprave.

Razvojno gledano državna uprava predstavlja jedro javne uprave in javnega sektorja. Zgodovinsko gledano je državna uprava, kot jo poznamo danes, nastala v času absolutističnih monarhij, prvi zametki elementov take uprave pa segajo precej dlje v zgodovino, in sicer v začetek 13. stoletja (Raadschelders, 1998).

2.3.7.1 Funkcije državne uprave

Državna uprava izvaja dve temeljni funkciji: 1) sodeluje pri oblikovanju politik in 2) izvršuje sprejete politične odločitve. Znotraj teh dveh temeljnih funkcij izvaja več vrst nalog oz. dejavnosti. Teorija te naloge razvršča na različne načine. Grafenauer & Brezovnik (2006) npr. ločita naslednje naloge:

1. regulativno,
2. kontrolno-nadzorno,
3. operativno,
4. študijsko-analitično,
5. represivno.

Državna uprava pri regulativni dejavnosti sodeluje na dva načina. Po eni strani lahko izdaja predpise (pravilnike, odredbe, navodila), po

drugi strani pa sodeluje v posameznih fazah priprave predpisov (delovna gradiva, osnutki, predlogi ...), ki jih izdajajo drugi organi (vlada in parlament). Slednje je zelo pomembna in zahtevna naloga, za njeno uresničitev pa je poleg temeljitega strokovnega znanja potrebno tudi dobro poznavanje dejanskega stanja, pojavov in gibanj na določenem (upravnem) področju.¹⁴⁸

Kontrolno-nadzorna dejavnost je tipična dejavnost državne uprave na vseh področjih. Obseg in intenzivnost te dejavnosti sta odvisna od obsega in intenzivnosti pravnega urejanja družbenih odnosov na različnih področjih družbenega življenja. V okviru t. i. upravnega nadzora je najpomembnejše inšpekcijsko nadzorstvo, ki je tipična funkcija oblastnega značaja (podr. *infra*).

Operativna dejavnost državne uprave pomeni izdajanje oz. sodelovanje pri izdaji individualnih in konkretnih upravnih aktov (npr. odločb) in opravljanje materialnih dejanj, ki nimajo neposrednega pravnega učinka (npr. vodenje evidenc). Gre torej za določene dejavnosti uporabe, izvajanja ali neposrednega izvrševanja zakonov in drugih predpisov.¹⁴⁹

V okvir študijsko-analitične dejavnosti sodi zbiranje, urejanje in analiziranje podatkov ter drugih gradiv o stanju in problemih na posameznih področjih družbenega življenja. Rezultat tega so največkrat razne analize, informacije, elaborati in druga strokovna gradiva, njihov namen pa je prikazati stanje na nekem področju, opozoriti na morebitno neustreznost stanja ter podati predloge ukrepov za ureditev oz. izboljšanje. Ta dejavnost je tesno povezana z regulativno.

Represivna dejavnost je pravzaprav del operativne dejavnosti državne uprave, ki jo označujejo specifične značilnosti oblastnega in prisilnega izvrševanja (npr. pri zagotavljanju reda in miru, varovanju premoženja in

148 Pri tej nalogi državni upravi lahko pomaga tudi javnost, zato je njeno sodelovanje v pripravi predpisov pomemben element procesne kakovosti regulacije, ki ima vpliv tudi na vsebinsko kakovost in posledično na sprejemljivost predpisov med naslovljenci.

149 Državljeni se največkrat srečamo z oblastjo takrat, ko državni organi na našo zahtevo ali po uradni dolžnosti odločajo v upravnih zadevah. Pri tem organi opravljajo posamezna dejanja, ki si sledijo po določenem zaporedju in vnaprej predpisanem načinu – tj. po predpisanem postopku. Ta postopek ureja ZUP in področni zakoni, ki urejajo posebnosti postopka na posameznih upravnih področjih (t. i. posebni upravni postopki, npr. izdaja gradbenega dovoljenja po ZGO-1 – v teh primerih se ZUP uporablja dopolnilno).

oseb, zagotavljanju nedotakljivosti in celovitosti državnega ozemlja ...), zato jih razvrščamo v posebno skupino dejavnosti državne uprave. Te dejavnosti ne opravljajo vsi upravni organi, temveč samo nekateri, ki so za to posebej pooblašteni.

K tem nalogam je treba dodati tudi t. i. servisno dejavnost. V tem okviru državna uprava zagotavlja izvajanje javnih služb, tj. javnih dobrin in storitev. Državna uprava redko sama neposredno izvaja javne službe¹⁵⁰ – praviloma določa pravila (t. i. pravni režim), nadzira izvajanje in s tem odgovarja za stanje na teh področjih. Javne službe praviloma neposredno izvajajo za to posebej ustanovljene organizacije (npr. javna podjetja, javni zavodi) ali pooblašteni posamezniki oz. organizacije (koncesionarji).

Podobno opredeljuje naloge državne uprave tudi veljavna zakonodaja.¹⁵¹ V okvir pojma »upravne naloge« namreč uvršča:

1. sodelovanje pri oblikovanju politik,
2. izvršilne naloge,
3. inšpekcijski nadzor,
4. spremljanje stanja,
5. razvojne naloge,
6. zagotavljanje javnih služb.

Vsi organi državne uprave ne izvajajo vseh vrst nalog. Funkcijo sodelovanja pri oblikovanju politik izvajajo predvsem ministrstva, funkcijo izvrševanja političnih odločitev pa predvsem organi v sestavi ministrstev in upravne enote.

Ker večino nalog obravnavamo v okviru ostalih podpoglavij, v nadaljevanju posebno pozornost namenjamo zgolj inšpekcijskemu nadzorstvu.

2.3.7.2 Ekskurz: inšpekcijsko nadzorstvo

Inšpekcijski nadzor je oblika upravnega nadzora, v okviru katerega državni in občinski organi nadzorujejo, kako posamezniki, organizacije in

¹⁵⁰ V tem primeru govorimo o t. i. režijskem obratu. Ta se v praksi splošno gledano pojavlja redko, pa še to predvsem na občinski ravni.

¹⁵¹ Gl. 8.–13. člen ZDU-1.

skupnosti spoštujejo predpise (pasivnost – izogibanje dejanjem, ki bi pomenila kršitev) oz. izvršujejo predpise (aktivnost – izvajanje dolžnih ravnanj) (Eichhorn et al., 2003).¹⁵²

Poleg tega t. i. hierarhičnega oz. zunanjega inšpekcijskega nadzorstva poznamo tudi t. i. horizontalni oz. notranji inšpekcijski nadzor. Pri tej vrsti inšpekcijskega nadzora državna uprava nadzira sama sebe – sem spadajo npr. proračunska inšpekcija, upravna inšpekcija in inšpekcija za sistem javnih uslužbencev.¹⁵³

Razvojno gledano je nadzora več, a se spreminja v svojih ključnih značilnostih. Če je v obdobju t. i. klasične Weberjanske javne uprave (19. stol.) prevladovalo zagotavljanje zakonitosti, nadrejenost nadzornikov in inkvizicijska metoda dela, v obdobju t. i. novega javnega menedžmenta (20. stol.) premik k predhodnemu opozarjanju, usmerjenost k nadzoro vancem in partnerska metoda dela, potem za sedanje obdobje (t. i. dobro javno upravljanje in dobra uprava – *good governance, good administration*; gl. *supra*) veljajo kombinacija represije in preventive, sorazmerje med pooblastili in ukrepi nadzornikov ter pravicami nadzorovanih in celovita metoda delovanja (Kovač, 2016a).

Pravno gledano je glavni element inšpekcijskega nadzora in primarni objekt varstva javni interes, izražen v oblastnih splošnih pravnih aktih. Javni interes je zaščiten, če subjekti, ki jim predpisi nalagajo pravice in obveznosti, ravnajo v skladu s predpisanimi pravili. Zakonito stanje torej predstavlja zaščito javnega interesa. Namen inšpekcijskega nadzora je torej, da ugotavlja, ali subjekti nadzora (zavezanci) ravnajo v skladu s predpisi. Inšpekcijski nadzor se zato izvaja na vseh upravnih področjih, na katerih javni interes naslovnikom pravil narekuje ali prepoveduje oz. omejuje določeno ravnanje. Primarna odgovornost za zakonito delovanje kljub temu ostaja pri zavezancih – inšpekcijski nadzor torej predstavlja zgolj sekundarno odgovornost za stanje na določenem upravnem področju (Jerovšek & Kovač, 2008).

152 V sklopu EU se inšpekcijski nadzor pojmuje širše, saj naj bi zagotavljal skladnost delovanja s standardi, ne le s predpisi (Jerovšek & Kovač, 2008).

153 Za te vrste inšpekcijskega nadzora se ZIN uporablja samo v določenem obsegu (gl. 5. odst. 3. člena ZIN), v ostalem pa se uporabljajo področni predpisi (npr. ZJU za inšpekcijo za sistem javnih uslužbencev).

Neposredne naloge inšpekcijskega nadzorstva opravljajo za to posebej pooblaščen osebe – inšpektorji. Če področni predpisi ne določajo drugače, je za inšpektorja lahko imenovana oseba, ki ima 1) predpisano izobrazbo, 2) ustrezne delovne izkušnje in 3) strokovni izpit za inšpektorja (12. člen ZIN). Položaj inšpektorja je po eni strani posebej varovan, po drugi strani pa zanj veljajo nekatere omejitve, dolžnosti in posebne obveznosti.

Inšpektorji imajo nekatera specifična pooblastila in lahko izrekajo posebne ukrepe.

Pooblastila so pristojnosti, ki jih ima inšpektor v fazi ugotavljanja in dokazovanja pravno pomembnih dejstev o kršitvi predpisov, ukrepi pa so pristojnosti inšpektorja, ko ugotovi, da so bili predpisi kršeni – z ukrepi naj bi se vzpostavilo zakonito stanje.

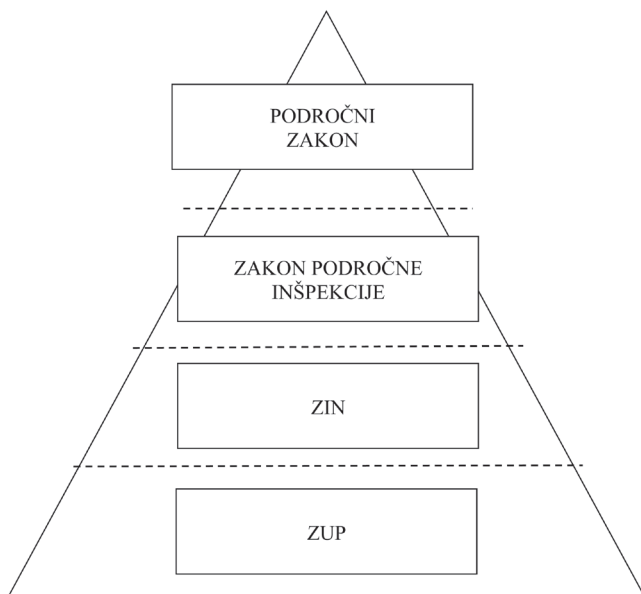
Pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora ima tako inšpektor npr. pravico 1) pregledati prostore, objekte, poslovne knjige, pogodbe, listine in druge dokumente, 2) vstopiti na parcele in zemljišča fizičnih in pravnih oseb, 3) zaslišati stranke in priče v upravnem postopku, 4) brezplačno vzeti vzorce blaga in materialov in opraviti preiskave le-teh, 5) fotografirati ali posneti na drug nosilec vizualnih podatkov osebe, prostore in objekte, 6) zaseči predmete, dokumente in vzorce v zavarovanje dokazov in 7) opraviti druga dejanja, ki so v skladu z namenom inšpekcijskega nadzora (19. člen ZIN).

Po končanem ugotovitvenem in dokaznem postopku lahko inšpektor odredi 1) preventivne ukrepe, 2) redne (splošne oz. kurativne) ukrepe, 3) posebne ukrepe in 4) ukrepe za varovanje pravic drugih oseb. V prvo skupino sodi npr. ustno opozorilo, v drugo odreditev ukrepov z upravno odločbo, v tretjo začasna prepoved opravljanja dejavnosti in v četrto objava odločbe v sredstvih javnega obveščanja (32.–36. člen ZIN).

Inšpekcija je dejavnost, ki jo izvajajo inšpektorji, inšpekcijski pregled pa je ena od metod inšpekcijskega nadzora. Inšpekcija je praviloma statusno organizirana v okviru inšpektoratov, ki jih vodijo glavni inšpektorji. Za medsebojno koordinacijo dela in doseganje večje učinkovitosti različnih inšpekcij je ustanovljen Inšpekcijski svet kot stalno medresorsko delovno telo, ki ga vodi minister, pristojen za upravo, ali oseba, ki jo on pooblasti (11. člen ZIN).

Pravna ureditev inšpekcijskega nadzora je kompleksna. Sistemski zakon, ki ureja inšpekcijski nadzor, je ZIN. Vsebuje tri vrste določb, in sicer 1) postopkovne, 2) organizacijske in 3) materialne. Postopkovna vprašanja poleg ZIN urejajo še 1) področni zakoni, 2) zakoni, ki urejajo nekatere področne inšpekcije¹⁵⁴ in 3) zakon, ki ureja splošni upravni postopek (ZUP). Med temi zakoni je vzpostavljeno razmerje subsidiarnosti.

SLIKA 36: Razmerje subsidiarnosti na področju zakonskega urejanja inšpekcijskega nadzora



ZIN velja 1) za vsa upravna področja nadzora (npr. tržno, s področja notranjih zadev ipd.), 2) za državni in občinski inšpekcijski nadzor (pri slednjem ne velja glede organiziranosti) in 3) v celoti za vse »zunanje« inšpekcije in delno za vse »notranje« inšpekcije (npr. načela ter položaj, pravice in obveznosti inšpektorjev).¹⁵⁵

Pri izvajanju inšpekcijskega nadzora je treba poleg načel, ki jih določajo drugi zakoni, spoštovati tudi nekatera dodatna načela, in sicer načelo 1) samostojnosti, 2) varstva javnega interesa in varstva zasebnih interesov, 3) javnosti in 4) sorazmernosti, glavni inšpektor kot predstojnik

¹⁵⁴ Tržno inšpekcijo ureja npr. ZTI.

¹⁵⁵ ZIN smiselno uporabljajo tudi nekatere regulatorne agencije, npr. Agencija RS za energijo (podr. v Jerovšek & Kovač, 2008).

inšpektorata pa mora zagotavljati, da ta deluje 5) zakonito, 6) kakovostno in 7) učinkovito (4.–7. člen ter 10. člen ZIN).

Inšpektorji so pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora v okviru svojih pooblastil samostojni. Načelo samostojnosti ima dve razsežnosti, in sicer 1) individualno in 2) organizacijsko. Individualna razsežnost se nanaša na inšpektorja, ki je pri izvajanju pooblastil in izrekanju ukrepov samostojen.¹⁵⁶ Zelo pomemben element samostojnosti je dejstvo, da ima inšpektor pooblastilo za odločanje, ki vsebuje tudi pooblastilo za vodenje postopka že po samem zakonu (4. odst. 28. člena ZUP in 1. odst. 18. člena ZIN) – to pomeni, da mu pooblastil ne podeljuje predstojnik inšpekcijskega organa.

Organizacijska razsežnost samostojnosti se nanaša na status organizacij, v katerih se izvaja inšpekcijski nadzor. Na državni ravni inšpekcijski nadzor praviloma izvajajo inšpektorati, ki imajo status organov v sestavi ministrstva, na občinski ravni pa se vedno bolj uveljavlja ustanavljanje medobčinskih inšpektoratov kot organov skupne občinske uprave.

Pri inšpekcijskem nadzoru je treba varovati tako javni kot zasebni interes. Varstvo javnega interesa in varstvo zasebnih interesov je nekoliko spremenjeno oz. nadgrajeno načelo varstva pravic strank in varstva javnih koristi iz ZUP. V skladu s tem načelom mora inšpektor 1) skrbeti za to, da se preprečijo ali onemogočijo dejanja fizičnih in pravnih oseb, ki pomenijo poseg v javni interes, določen z materialnim pravom, ki daje podlago za inšpekcijski nadzor, in 2) varovati interese fizičnih in pravnih oseb, ki so v skladu z materialnim pravom. Inšpektor mora torej enakovarno varovati tako javni kot zasebni interes, pri čemer mora v primeru kolizije med obema, ki imata zakonsko podlago, dati prednost javnemu interesu. V primeru dvoma, ali je prizadet javni interes, pa mora ravnati v korist stranke (zavezanca) (Jerovšek & Kovač, 2008).

¹⁵⁶ V tem smislu ZIN predstavlja ponovitev načela samostojnosti iz 12. člena ZUP. Inšpektor je sicer dolžan upoštevati navodila in usmeritve predstojnika oz. nadrejenega (18. člen ZIN), a gre pri tem praviloma za splošna navodila in usmeritve izvajanja inšpekcijskega nadzora na določenem področju, ne pa npr. za navodila, kako naj se kateri dokazi presojujejo. To je skladno z 10. členom ZIN, ki določa, da glavni inšpektor v okviru svojih pooblastil odgovarja za zakonitost, kakovost in učinkovitost dela inšpekcije, za kar mora seveda imeti določene mehanizme glede organizacije in usmerjanja dela (gl. obrazložitev predloga zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o inšpekcijskem nadzoru, objavljeno na http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti, 15. 11. 2010).

Načelo javnosti je odraz preventivnega delovanja inšpekcij. To načelo inšpektorju nalaga, da o svojem delovanju obvešča javnost, s čimer bi se lahko zavarovale pravice fizičnih oz. pravnih oseb oz. bi te osebe lahko ravnale preventivno.¹⁵⁷

Načelo sorazmernosti je sestavni del načela pravne države. Inšpektorji morajo opravljati svoje naloge tako, da pri izvrševanju svojih pooblastil posegajo v delovanje pravnih in fizičnih oseb le v obsegu, ki je nujen za zagotovitev učinkovitega inšpekcijskega nadzora. Pri izbiri ukrepov inšpektor ob upoštevanju teže kršitve izreče ukrep, ki je za zavezanca ugodnejši, če je s tem dosežen namen predpisa. V skladu s tem ZIN predvideva tudi stopnjevanje ukrepov. Pri določitvi roka za odpravo nepravilnosti mora inšpektor upoštevati težo kršitve, njene posledice za javni interes in okoliščine, od katerih je odvisno, v kolikšnem času lahko zavezanec ob dolžni skrbnosti odpravi nepravilnosti.¹⁵⁸

Stranka inšpekcijskega postopka je fizična ali pravna oseba, katere ravnanje se nadzira. Imenuje se zavezanec, kajti zavezana je spoštovati oz. izvrševati predpise. Zavezanec ima položaj pasivne stranke, kajti gre za stranko, zoper katero se vodi postopek.¹⁵⁹ ZIN izrecno določa, da prijavitelj kršitve nima položaja stranke inšpekcijskega postopka, saj se ta kljub prijavi vedno začne po uradni dolžnosti (*ex officio*) – inšpektor na prijavo ni vezan, vendar jo mora ne glede na to obravnavati (tudi če je anonimna)¹⁶⁰ in ustrezno ukrepati (24. člen ZIN).¹⁶¹

Inšpektorji izvajajo več vrst postopkov. Temeljni namen inšpekcijskega nadzora je zagotoviti spoštovanje predpisa, zato so upravni inšpekcijski postopki in njihovi ukrepi praviloma preventivne narave. Ker pa mora biti nadzor učinkovit, je zakonodajalec določena ravnanja in opustitve opredelil kot kazniva v najširšem smislu – prekrške. Inšpekcijski organi imajo zato

157 Tipičen primer je obvestilo o nevarnosti proizvodov, ki se objavi v sredstvih javnega obveščanja in na spletni strani inšpektorata.

158 7. člen ZIN.

159 Oseba ne more zahtevati uvedbe postopka zoper sebe, da bi se ugotovila skladnost njenega ravnanja s predpisi (Jerovšek & Kovač, 2008). Podr. o stranki upravnega postopka v Jerovšek & Kovač (2016).

160 To ne velja, če iz okoliščin izhaja sum, da so prijave neresne oz. lažne.

161 Izjemoma ima prijavitelj položaj stranskega udeleženca, če je s kršitvijo neposredno oškodovan (gl. odločbo US št. Up-257/03).

tudi kaznovalno funkcijo v vlogi prekrškovnega organa in vodijo prekrškovne postopke. V skladu z ZP-1 so namreč prekrškovni organi upravni in drugi državni organi ter nosilci javnih pooblastil, ki izvajajo nadzorstvo nad izvrševanjem zakonov in uredb, s katerimi so določeni prekrški, in organi samoupravnih lokalnih skupnosti, ki so s posebnimi predpisi pooblašteni za odločanje o prekrških (45. člen ZP-1) (podr. v Kovač, 2016a).

Inšpekcijski upravni postopek, v katerem se ugotavlja, ali so bili predpisi kršeni in se v primeru ugotovljenih kršitev izdajajo odločbe in drugi akti, s katerimi se odreja odprava napak, poteka v več fazah: 1) začetek, 2) ugotavljanje in dokazovanje pravno pomembnih dejstev in 3) zaključek. Inšpekcijski postopek se vedno začne po uradni dolžnosti. V fazi ugotavljanja in dokazovanja pravno pomembnih dejstev inšpektor uporablja vsa dokazila po ZUP in pri tem izvaja različna pooblastila (gl. *supra*). Inšpekcijski postopek se lahko zaključi z izdajo odločbe (če so ugotovljene kršitve; izrečejo se ukrepi – gl. *supra*) ali pa se ustavi (če nepravilnosti niso ugotovljene ali so odpravljene takoj). Postopek se ustavi s sklepom ali v obliki zapisa o ustavitvi postopka na koncu zapisnika o inšpekcijskem pregledu, v primeru vzorčenja pa se to navede na spremni dopis, ko je zavezancu poslan izvid analize (28. člen ZIN).

Pritožba zoper odločbo inšpektorja praviloma ne zadrži njene izvršitve. O pritožbi zoper odločbo inšpektorja, ki jo je izdal v okviru prvo-stopenjskega organa državne inšpekcije (praviloma inšpektorata), odloča ministrstvo, v okviru katerega ta organ deluje. O odločbi inšpektorjev, ki delujejo v okviru občinske uprave, odločajo župani.¹⁶² Za razliko od pravil splošnega upravnega postopka pritožba, vložena zoper odločbo, izdano v inšpekcijskem upravnem postopku, praviloma ne zadrži njene izvršitve – inšpekcijska odločba torej postane izvršljiva z vročitvijo (30. člen ZIN v povezavi z 2. odst. 224. člena ZUP).

Stroške inšpekcijskega postopka, ki so bili nujni za ugotovitev dejstev, ki dokazujejo, da je zavezanec kršil zakon ali drug predpis, krije zavezanec. Če se inšpekcijski postopek ustavi, ker je bilo ugotovljeno, da zavezanec ni kršil predpisov, stroške inšpekcijskega postopka krije organ. Organ krije tudi stroške dejanj oz. opravil v inšpekcijskem postopku, ki

¹⁶² V primerih, ko ZIN smiselno uporabljajo regulatorne javne agencije, o pritožbah odločajo resorna ministrstva; če pritožba ni dopustna, pa je pravno varstvo zagotovljeno v okviru upravnega spora (Jerovšek & Kovač, 2008).

se nanašajo na tisti del nadzora, pri katerem niso bile ugotovljene nepravilnosti. Če je bil inšpekcijski postopek izveden na podlagi lažne prijave, krije stroške postopka iz prejšnjega odstavka prijavitelj (31. člen ZIN).

Za škodo, ki je bila zavezancu ali drugi osebi povzročena s protipravnim dejanjem ali opustitvijo dejanja inšpektorja pri izvajanju nalog inšpekcijskega nadzora, odgovarja država oz. samoupravna lokalna skupnost.¹⁶³ V tem primeru ima država oz. samoupravna lokalna skupnost proti inšpektorju regresni zahtevak, a le, če je bila škoda povzročena naklepno ali iz hude malomarnosti. Zavezanec ali tretja oseba pa lahko zahtevata povračilo škode neposredno od inšpektorja le v primeru, ko je škoda nastala zaradi kaznivega dejanja inšpektorja (37. člen ZIN).¹⁶⁴

2.3.7.3 Oblike delovanja

Oblike delovanja so instrumenti, s katerimi državna uprava izvaja svoje funkcije. V pravni teoriji je uveljavljena delitev oblik delovanja na 1) oblastne in 2) neoblastne.

Oblastne oblike delovanja so tiste, s katerimi državna uprava enostransko in avtoritativno odloča o pravicah in obveznostih posameznikov ali posega v pravice in svoboščine posameznikov. Oblastne oblike delovanja državne uprave so torej 1) oblastni abstraktni splošni upravnopravni akti (podzakonski predpisi, npr. pravilnik), 2) oblastni konkretni posamični upravnopravni akti (npr. odločba) in 3) oblastna materialna dejanja (npr. t. i. strokovni prijem z roko policista).

Čeprav je oblastnim oblikam delovanja državne uprave v teoriji posvečeno veliko pozornosti, pa je treba poudariti, da državna uprava velik del svojih nalog opravi s pomočjo neoblastnih oblik delovanja, med katere sodijo 1) akti poslovanja (npr. sklenitev pogodbe), 2) interni akti (npr. akt o notranji organizaciji organa) in 3) neoblastni materialni akti (npr. svetovanje strankam). Razvojno in primerjalno gledano je mogoče opaziti

163 Protipravnost ravnanja inšpektorja lahko predstavlja 1) neukrepanje, čeprav bi bilo potrebno in je zato nastala škoda, 2) nesorazmerno uporabo ukrepov in 3) uporabo neustreznih ukrepov (Jerovšek & Kovač, 2008).

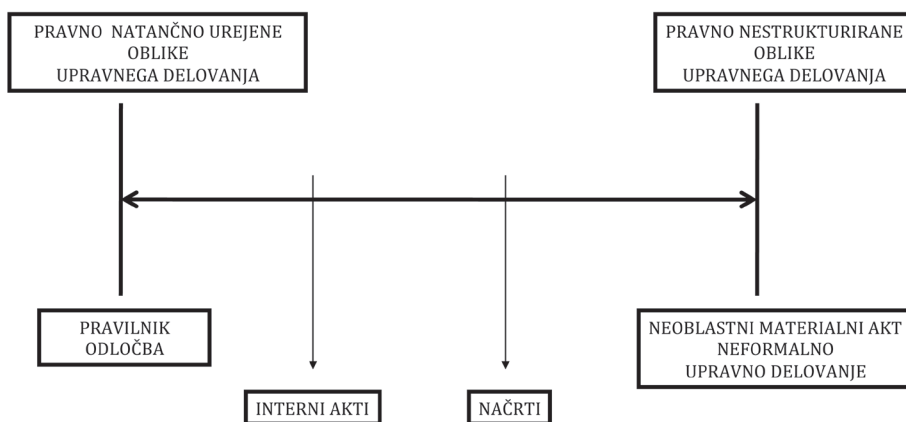
164 Ta določba je glede na določbo ZJU *lex specialis* – ZJU namreč določa, da lahko oškodovanec zahteva povračilo škode od tistega, ki jo je protipravno povzročil, če je bila povzročena naklepno (gl. 3. odst. 135. člena ZJU).

trend zmanjševanja uporabe prisile. Ena od t. i. desetih zapovedi razumne regulacije na ravni EU (*Decalogue for Smart Regulation*) je npr. zahteva po razumni rešitvi, ki zahteva, da se pred odločitvijo za uporabo oblastnega pravnega akta preuči, ali bi bilo mogoče isti cilj doseči z uporabo drugega regulativnega instrumenta, npr. jasnimi navodili ali dobrimi praksami. Smiselno enako določa ReNDej v t. i. načelu potrebnosti pravnega urejanja – odločitve za urejanje s predpisi se morajo sprejemati restriktivno, to je samo v primerih, ko se oceni, da z drugimi vrstami ukrepov zastavljenih ciljev ni mogoče doseči ali zagotoviti njihovega izvrševanja (podr. o regulativnih tehnikah v Pečarič, 2016).

Državna uprava uporablja številne oblike delovanja, od katerih je večina t. i. pravnih oblik delovanja. Pravne oblike delovanja so tiste, ki so pravno urejene, predvsem glede postopka, funkcij in pravnega varstva (Schuppert, 2000).

Pravne oblike delovanja je nadalje mogoče razvrstiti glede na to, kako natančna je njihova pravna ureditev – tako v predpisih kot v teoriji. Razvrstitev lahko prikažemo na daljici, katere en konec predstavlja pravno natančno urejene oblike delovanja (npr. odločba), drugi konec pa pravno (skoraj) neurejene oblike delovanja (npr. neoblastni materialni akti) (Slika 37).

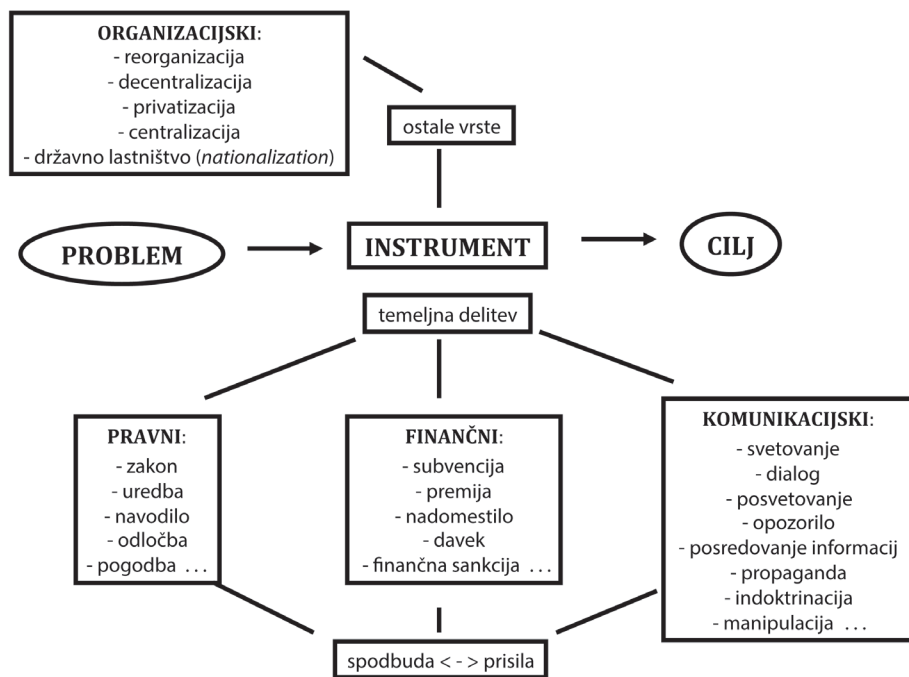
SLIKA 37: Pravne oblike delovanja državne uprave



Vir: prirejeno po Schuppert (2000).

Upravna znanost oblike delovanja deli na 1) pravne, 2) finančne, 3) komunikacijske in 4) ostale. Pravne oblike delovanja so npr. podzakonski predpisi, odločbe in pogodbe, finančne so npr. subvencije in davčne olajšave, komunikacijske so npr. oglaševalske kampanje, ostale oblike delovanja pa so npr. organizacijski ukrepi (Schuppert, 2000). Meje med posameznimi oblikami delovanja so prehodne, kar je še zlasti vidno pri finančnih oblikah delovanja (Slika 38).

SLIKA 38: Oblike delovanja državne uprave



Zaradi kompleksnosti problemov državna uprava in država nasploh v praksi praviloma hkrati uporabljata različne oblike delovanja, da bi dosegli cilj. To vodi k vzpostavitvi t. i. regulatornih režimov, ki so predmet preučevanja upravne znanosti.

2.3.7.4 Načela delovanja

Državna uprava je pri svojem delovanju vezana na številna pravna načela, ki po eni strani predstavljajo temeljne vrednostne usmeritve njenega delovanja (*ex ante* vidik), po drugi strani pa merila, po katerih se presoja njeno de-

lovanje (*ex post* vidik).¹⁶⁵ Načela usmerjajo in oblikujejo proces izvrševanja prava ter s tem zagotavljajo njegovo racionalnost in usmerjenost k rezultatu. Izvrševanje prava namreč ni avtomatizirana subsumpcija, ampak izbira med alternativami, ki je odvisna od vsebine pravnega pravila, informacij o dejanskem stanju, delovanja organa in ravnanja njegovih uslužbencev.

Razvojno gledano lahko načela delimo na dve veliki skupini, in sicer 1) klasična oz. pravno-politična in 2) novejša. Klasična načela so: zakonitost, pravna varnost, sorazmernost, pravica do sodnega varstva zoper odločitve in dejanja državne uprave, nepristranskost, politična nevtralnost, strokovnost, samostojnost in odgovornost.¹⁶⁶ Novejša načela pa so: usmerjenost k uporabniku, učinkovitost, uspešnost, kakovost, sprejemljivost, odprtost in preglednost.¹⁶⁷ S stališča razmerij med obema glavnima skupinama načel je treba poudariti, da novejša načela ne nadomeščajo klasičnih, ampak jih dopolnjujejo. V primeru nasprotja med obema skupinama je zato treba dati prednost klasičnim načelom.¹⁶⁸

Razvojno gledano so se klasična načela izoblikovala vzporedno z izoblikovanjem moderne demokratične in pravne države, novejša načela pa izhajajo iz družbeno-ekonomskih sprememb, do katerih je prišlo v zadnjih treh desetletjih. Uvajanje podjetniških konceptov v delovanje državne uprave (*New Public Management*), torej usmerjenosti k uporabniku, učinkovitosti, uspešnosti in kakovosti, je spodbudila ekonomsko-finančna kriza v 80. letih 20. stoletja. Uvajanje načel odprtosti in preglednosti je povezano z najnovjšim razumevanjem razmerja med posameznikom in državo – posameznik ni več pripravljen igrati vloge objekta delovanja države, ampak subjekta. Posameznik torej hoče biti dejavno udeležen pri upravljanju javnih zadev, kar pomeni, da se želi seznaniti z dejavnostmi države in sodelovati pri oblikovanju rešitev, s čimer posredno uveljavlja odgovornost nosilcev oblasti.¹⁶⁹ Tretji vir oblikovanja novejših načel pa so tehnološke spremembe, ki so privedle do uvajanja e-storitev v delovanje državne uprave.¹⁷⁰

165 Ta načela veljajo tudi za samoupravne lokalne skupnosti in nosilce javnih pooblastil.

166 Gl. 2. in 120. člen URS, 2. in 3. člen ZDU-1 ter 8., 9., 13. in 28. člen ZJU.

167 Gl. 1., 3. in 2. odst. 39. člena URS, 5. in 6. člen ZDU-1 ter 14. in 32. člen ZJU.

168 Uradna oseba mora npr. v celoti in pravilno izvesti predpisani postopek (načelo zakonitosti), čeprav to pomeni, da statistično gledano ne bo izpolnila svoje norme (načelo učinkovitosti).

169 Podr. o tem Bugarič (2003).

170 Enačenje novejših načel delovanja z načeli novega javnega menedžmenta je torej preozko, saj je krog prvih širši.

Za države, ki so se vključile v EU ali pa to še želijo, so pomembna načela, ki jih oblikuje SIGMA kot skupni projekt OECD in EU. V letu 2014 je tako npr. določila načela, skladno s katerimi naj bi delovala sodobna javna uprava (*The Principles of Public Administration*). Čeprav se ta načela ne nanašajo neposredno na članice EU,¹⁷¹ je iz njih kljub temu mogoče razbrati, kaj naj bi pomenilo dobro upravljanje (*good governance*) v sedanjem času. V zvezi z načeli delovanja državne uprave je treba ponovno spomniti na koncept dobre (javne) uprave (*good administration*), ki se v določenem delu prekriva s konceptom dobrega javnega upravljanja, ni pa z njim identičen (gl. *supra*; podr. v Aristovnik et al., 2014).

Načela delovanja državne uprave so torej odvisna od dinamičnega razvoja, zato po eni strani ne obstaja sistematično sklenjen sistem njihove tipologije, po drugi strani pa se zaradi številnih sprememb v okolju širijo in jih zato lahko v določenem obsegu štejemo za posledico modernizacije države v najširšem smislu. Glede na to je njihov spekter zelo širok in obsega tako zelo konkretna kot tudi zelo splošna načela. Številnost in pestrost teh načel ima za posledico t. i. optimizacijski problem. Delovanje državne uprave se namreč ne izčrpa zgolj s spoštovanjem načela zakonitosti, ampak je podvrženo celi seriji različnih usmeritev delovanja, ki jih mora javni uslužbenec upoštevati, ko izvaja konkretno nalogo. Zato se postavi vprašanje, ali so ta merila v optimalnem medsebojnem razmerju, ali drugače povedano, kakšen vpliv bodo imela na končni rezultat delovanja državne uprave.¹⁷²

KLASIČNA NAČELA DELOVANJA DRŽAVNE UPRAVE

V skladu z načelom zakonitosti izvršuje državna uprava svoje naloge na podlagi in v mejah ustave in zakonov ter drugih predpisov in drugih aktov, kar pomeni, da mora imeti za vsako svoje delovanje ustrezen pravni temelj. Ker pomemben del dejavnosti državne uprave predstavlja oblastno odločanje o pravicah, obveznostih in pravnih koristih državljanov in organizacij, mora pri tem odločanju zagotoviti enako pravno varstvo pravic

171 Načela se nanašajo na šest temeljnih področij, in sicer 1) strateški okvir reform javne uprave, 2) oblikovanje in koordiniranje politik, 3) uslužbenske sisteme in HRM, 4) odgovornost, 5) izvajanje storitev in 6) upravljanje javnih financ. Za države, ki se približujejo EU (npr. Srbija, Turčija), so razvili nekoliko prilagojena načela, za širši krog držav, vključno s tistimi, ki z EU sodelujejo v okviru t. i. Evropske sosedstvene politike (European Neighbourhood Policy) (npr. Ukrajina), pa splošnejša.

172 O tem podr. Pitschas (2008).

ali na zakonu temelječih interesov. Samostojnost izvira iz načela delitve oblasti in pomeni predvsem relativno samostojnost v razmerju do ostalih dveh vej oblasti pri uresničevanju določil zakonov in drugih predpisov.¹⁷³

Politična nevtralnost je ena od ključnih zahtev delovanja državne uprave v demokratični državi in pomeni, da noben nosilec političnih interesov ne sme imeti neposrednega vpliva na njeno delovanje, razen če gre za vpliv preko izvoljenih ali imenovanih funkcionarjev ali na drug način, ki predstavlja uveljavitev pravice do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev (44. člen URS) (Pirnat, 2004). Politična nevtralnost je hkrati eno izmed uradniških¹⁷⁴ načel, ki uradnikom sicer ne prepoveduje članstva oz. delovanja v političnih strankah (gl. 28. in 100. člen ZJU).¹⁷⁵ Izjema velja za poklicne pripadnike obrambnih sil in policije, ki jim članstvo v političnih strankah prepoveduje že ustava (gl. 42. člen URS).

Zahteva po nepristranskosti je povezana z načelom zakonitosti in je odraz rimskopravne maksime *nemo iudex in causa sua* ter pomeni, da organ in uradna oseba pri odločanju ne smeta biti interesno vpletena in da pri odločanju brez pravne podlage ne smeta upoštevati interesov strank in drugih udeležencev postopka. V upravnem postopku je nepristranskost zagotovljena z institutom izločitve (35.–41. člen ZUP). Državna uprava pri svojem delovanju ne sme dajati neupravičenih koristi in prednosti posameznikom, pravnim osebam in interesnim skupnostim. Primere, ki so si v bistvenem podobni, mora obravnavati enako (Pirnat, 2004).

173 Samostojnost pri izdaji podzakonskih predpisov pomeni, da državna uprava ne potrebuje vedno izrecnega zakonskega pooblastila za njihovo izdajo – če se s podzakonskim predpisom ministra ne ureja izvrševanje pravic ali obveznosti posameznikov, zadošča za njegovo izdajo splošno pooblastilo iz 74. člena ZDU-1. Samostojnost pri odločanju v upravnih zadevah pa je instrument, s katerim se zagotovi tudi samostojna presoja dokazov in načelna prepoved navodil višjih organov za uporabo prava (12. člen ZUP) (Pirnat, 2004).

174 Za javne uslužbenke, ki nimajo statusa uradnikov, torej za strokovno-tehnične javne uslužbenke, to načelo ne velja. Razlog za razlikovanje je v vrsti nalog, ki jih izvajata ti dve vrsti javnih uslužbencev. Uradniki namreč izvajajo javne naloge — torej naloge, ki so neposredno povezane z izvrševanjem oblasti ali z varstvom javnega interesa, strokovno-tehnični javni uslužbenci pa 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 (t. i. spremljajoča dela) (gl. 23. člen ZJU).

175 Uradnik ima torej pravico javno izražati svojo politično pripadnost, pri svojem delu pa mora ravnati enako strokovno in kakovostno, ne glede na to, katera politična opcija je na oblasti. Posebno vprašanje je, ali lahko javno kritizira delo vlade ali ministra, ki je njegov predstojnik. Virant meni, da lahko, kajti zakon tega ne prepoveduje, mora pa kritika ostati v mejah, ki veljajo za ostale oblike izražanja mnenja, predvsem varstva časti in dobrega imena (Pirnat, 2004).

Načelo strokovnosti, ki je hkrati eno od temeljnih načel uslužbenkega prava, skupaj z načelom zakonitosti predstavlja temelj za nepristransko in politično nevtralno izvajanje nalog. Poudarjanje strokovnosti je še posebej pomembno v primerih, ko ima državna uprava na voljo (bolj ali manj) široko polje proste presoje oz. diskrecije – ko je torej znotraj zakonskega okvira možnih več rešitev. V teh primerih se tako pri izvrševanju zakona kot pri predlaganju sprememb med nadrejenimi in podrejenimi uslužbenci vzpostavlja dialog, ki je namenjen iskanju najboljše rešitve (*ibid.*).

SODOBNA NAČELA DELOVANJA DRŽAVNE UPRAVE

Načelo usmerjenosti k uporabniku odraža spremembo v razumevanju razmerja med posameznikom in državo: – posameznik – državljan je postal uporabnik storitev. Vnašanje konceptov zasebnega sektorja v javni sektor ima svoje meje v javnem interesu – načelo usmerjenosti k uporabniku ima torej svoje meje predvsem v načelu zakonitosti, kar pomeni, da lahko to načelo zgolj dopolnjuje, ne pa nadomešča klasičnih načel delovanja. V skladu s tem načelom morajo upravni organi pri poslovanju z uporabniki njenih storitev 1) zagotoviti spoštovanje njihove osebnosti in osebnega dostojanstva, 2) zagotoviti, da čim hitreje in čim lažje uresničujejo svoje pravice in pravne koristi, 3) omogočiti posredovanje pripomb in kritik glede svojega dela ter jih obravnavati in nanje odgovarjati v razumnem roku (5. člen ZDU-1). V sklop usmerjenosti k uporabniku torej sodijo 1) posredovanje informacij o storitvah, 2) prostorska in časovna dostopnost storitev, 3) enostavnost postopkov, 4) kakovost osebnega stika, 5) urejenost poslovnih prostorov, 6) odzivnost na kritike in 7) zanesljivost (podr. Virant, 2003).

Če na javno upravo gledamo kot na dejavnik, ki vpliva na gospodarski razvoj, je ključnega pomena t. i. odprava administrativnih ovir (OAO). Pregled dokumentov EU namreč kaže, da je Slovenija na tem področju pogosto deležna kritike (Virant & Rakar, 2016). Koncept OAO je sestavni del koncepta dobrega javnega upravljanja, povezan pa je tudi z drugimi sodobnimi koncepti (npr. dobra uprava, e-uprava). Ključna gradnika koncepta OAO sta pojma administrativno breme in administrativna ovira, z njima pa je povezan tudi pojem administrativni strošek. Administrativno breme je vsakršno breme (potrebno in nepotrebno), ki prinaša stroške in časovno zamudo državljanom in podjetjem in izhaja iz regulacije, katero je treba spoštovati. Administrativna ovira je ožji pojav, tj. nepotrebno administrativno breme, ki se ga lahko odstrani brez škode za javni interes.

Administrativni stroški pa so npr. stroški povezani s pridobitvijo, dokumentiranjem, shranjevanjem informacij ter poročanju o njih, skladno s predpisi (podr. v Kovač & Sever, 2016).

Odrpta javna uprava je nasprotje tradicionalnega kontinentalnega koncepta javne uprave, ki temelji na teoriji Maxa Webra, za katerega so značilni hierarhičnost, strokovnost in politična nevtralnost ter z njimi povezana »zaprtost« v razmerju do javnosti. Odrpta javna uprava predstavlja nov pristop k teoriji upravnega prava, saj bistveno spreminja položaj posameznika (Bugarič, 2004). Načelo odprtosti delovanja uprave vsebuje več elementov, med katerimi so najpomembnejši:

- 1) dostop do informacij javnega značaja,
- 2) sodelovanje javnosti pri pripravi predpisov in
- 3) soodločanje o javnih zadevah.

Pravica do dostopa do informacij javnega značaja je pravica, ki jo zagotavlja URS in številni mednarodni akti, ki zavezujejo Slovenijo. Način njenega uresničevanja je določen z ZDIJZ. ZDIJZ ureja postopek, ki vsakomur¹⁷⁶ omogoča prost¹⁷⁷ dostop in ponovno uporabo¹⁷⁸ 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. Za vse te subjekte ZDIJZ uporablja izraz organ. Informacija javnega značaja je informacija, ki 1) izvira iz delovnega področja organa in 2) se nahaja v obliki dokumenta, zadeve, dosjeja, registra, evidence ali drugega dokumentarnega gradiva, ki ga je organ izdelal bodisi sam bodisi v sodelovanju z drugim organom ali pridobil od drugih oseb.¹⁷⁹

176 Informacijo javnega značaja lahko torej pridobi tako fizična kot pravna oseba, v okviru fizičnih oseb pa tudi npr. mladoletniki in tujci (Čebulj & Žurej, 2005).

177 To pomeni, da za pridobitev informacije javnega značaja ni treba izkazati pravnega interesa. Ustava sicer določa drugače, a nobene človekove pravice ali temeljne svoboščine, urejene v pravnih aktih, ki veljajo v Sloveniji, ni dopustno omejevati z izgovorom, da jo ustava ne priznava ali da jo priznava v manjši meri (2. odst. 39. člena v povezavi s 5. odst. 15. člena URS).

178 Ponovna uporaba informacij javnega značaja pomeni uporabo s strani fizičnih oseb ali pravnih oseb za pridobitne ali nepridobitne namene, razen za prvotni namen v okviru javne naloge, zaradi katerega so bili dokumenti izdelani. Uporaba informacij za izvajanje javnih nalog v organu ali izmenjava informacij med organi za izvajanje javnih nalog se ne šteje za ponovno uporabo informacij (3. odst. 4. člena ZDIJZ).

179 Iz tega izhaja, da od navedenih organizacij ne moremo zahtevati izdelave informacije oz. dokumenta. Zahtevamo lahko le to, s čimer organizacije že razpolagajo (gl. npr. odločbo Informacijskega pooblaščenca RS št. 020-1/2003/4). V sklop informacij javnega značaja po ZDIJZ pa ne sodi

Določen del informacij se javnosti ne posreduje, npr. tajni podatki, poslovne skrivnosti, osebni podatki.¹⁸⁰ Prosilec lahko zahteva dostop do informacije javnega značaja 1) s pisno zahtevo za dostop do informacije javnega značaja ali njihovo ponovno uporabo, lahko pa tudi 2) z neformalno zahtevo. Razlika v načinu vložitve vpliva na pravno varstvo – pravno varstvo po ZDIJZ ima namreč zgolj prosilec, ki je vložil pisno zahtevo.¹⁸¹

Sodelovanje javnosti pri oblikovanju predpisov je povezano z naraščajočim obsegom pravnega urejanja in s padajočo sposobnostjo zakona, da posreduje vsebinsko demokratično legitimnost predpisom izvršilne veje oblasti. Na številnih področjih upravnega prava namreč zakonski okvir (pooblastilo) ne more biti več tako natančen in določen, da izvršilni oblasti ne bi ostalo nič prostora za lastno vrednotenje in s tem politično izbiro (Hoffmann-Riem, 2005). Pravno gledano je torej sodelovanje javnosti pri oblikovanju predpisov povezano predvsem z vprašanjem demokratične legitimnosti delovanja izvršilne oblasti in tako z načelom demokratičnosti.¹⁸² S stališča upravne znanosti pa je sodelovanje javnosti pomembno predvsem zaradi:

- 1) pridobivanja informacij za odločanje,
- 2) spoznavanja interesov prizadetih oseb in s tem povezano
- 3) večjo možnostjo za oblikovanje rešitve, ki bo za prizadete sprejemljiva, kar poveča možnost za uveljavitev rešitve v praksi in s tem doseganje zastavljenega cilja.

arhivsko gradivo, ki ga hrani v okviru javne arhivske službe pristojni arhiv v skladu z zakonom, ki ureja arhive (2. odst. 4. člena ZDIJZ).

180 Izjeme določa 6. člen ZDIJZ. Te izjeme je mogoče deliti na absolutne in relativne. Informacij, ki jih štejemo za absolutne izjeme, ni dovoljeno posredovati javnosti (npr. podatki, označeni z najvišjima dvema stopnjama tajnosti). Ostale informacije, ki jih ZDIJZ določa kot izjeme, pa je pod določenimi pogoji mogoče posredovati javnosti. Prvi primer so informacije, ki prestanejo t. i. test javnega interesa (gl. 2. odst. 6. člena ZDIJZ), drugi primer pa so informacije s področij, ki jih našteva že sam ZDIJZ (npr. podatki o porabi javnih sredstev in podatki glede emisij v okolje – gl. 3. odst. 6. člena ZDIJZ). Relativne izjeme torej predstavljajo izjeme od izjem. Podr. o testu javnega interesa na <http://www.ip-rs.si/informacije-javnega-znacaja/test-interesa-javnosti>, o izjemah pa v Čebulj & Žurej (2005).

181 To npr. pomeni, da mora organ, če zahtevo za dostop delno ali v celoti zavrne, o tem izdati pisno odločbo, zoper katero pa ima nato prosilec pravico do pritožbe, o kateri odloča Informacijski pooblaščenec RS (22. in 27. člen ZDIJZ).

182 O povezavi s pravnim varstvom in načelom pravne države gl. Horvat (1994) in Rakar (2014).

V tem procesu je ključna državna uprava kot del izvršilne oblasti, saj slednja ni zgolj izvrševalka odločitev zakonodajalca in vlade, ampak eden od glavnih oblikovalcev predlogov odločitev. Poleg tega se pogosto že pri oblikovanju predloga zakona odloča, katera vprašanja bodo urejena v podzakonskih predpisih.¹⁸³

Ne glede na to, da v teoriji prevladuje pozitivno stališče do sodelovanja javnosti pri pripravi predpisov, ostaja to vprašanje zelo sporno – kritiki namreč trdijo, 1) da posameznikom ne gre zaupati, saj povprečen človek demokratičnih načel niti ne razume niti jim ni preveč privržen; 2) da je v kompleksni družbi neposreden stik neučinkovit, saj je predrag in preveč upočasni proces upravljanja; 3) da ne more biti vsak enako kvalificiran za plodno razpravo o vseh problemih; 4) da ljudje nimajo časa, da bi se s temi zadevami sploh ukvarjali, in 5) da preveliko vpletanje javnosti lahko privede do političnega konflikta, disfunkcionalnosti in celo nevarnosti za demokratičen sistem preko ekstremizma (Roberts, 2004).

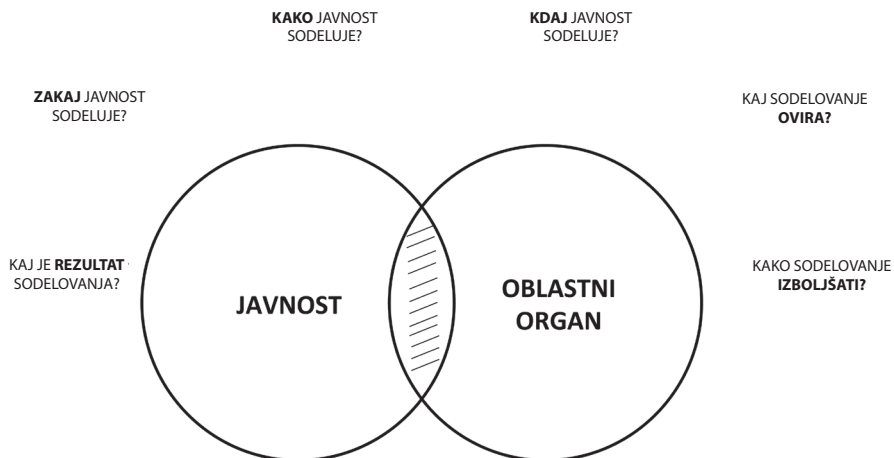
Soodločanje javnosti lahko opredelimo kot sodelovanje pri končni odločitvi o vsebini predpisov, npr. v obliki predhodnega soglasja k predlogu odločitve, skupnega odločanja o predlogu in naknadne potrditve sprejete odločitve. Ta oblika sodelovanja javnosti je problematična z vidika temeljnih ustavnih načel, predvsem načela demokratičnosti. V skladu s klasičnim kontinentalnopravnim razumevanjem načela demokratičnosti so oblike sodelovanja javnosti, ki zastopnikom partikularnih interesov omogočajo veto ali celo soodločanje, neustavne.¹⁸⁴ Javni interes se namreč sicer res oblikuje kot sinteza partikularnih, toda distanca do slednjih je ustavna zahteva.¹⁸⁵ Čeprav je torej sodelovanje javnosti pomembno, so pomembne tudi njegove meje (Bogdany, 2000; Seibel, 2016).

183 Poslovník VRS v 8. b členu določa, da se predlogu zakona predložijo tudi osnutki podzakonskih predpisov, katerih izdajo določa predlog zakona.

184 Taka oblika sodelovanja naj bi bila anahronizem iz časov korporatizma, ne pa bodoča ureditev sodelovanja (Bogdany, 2000).

185 Zagotavljanje distance je poleg določanja oblik sodelovanja pri odločanju ter pridobivanja in razporejanja informacij ena od ključnih nalog organiziranja kot nove oblike demokratičnega legitimiranja izvršilne oblasti (gl. Trute, 2006).

SLIKA 39: Sodelovanje javnosti pri pripravi predpisov

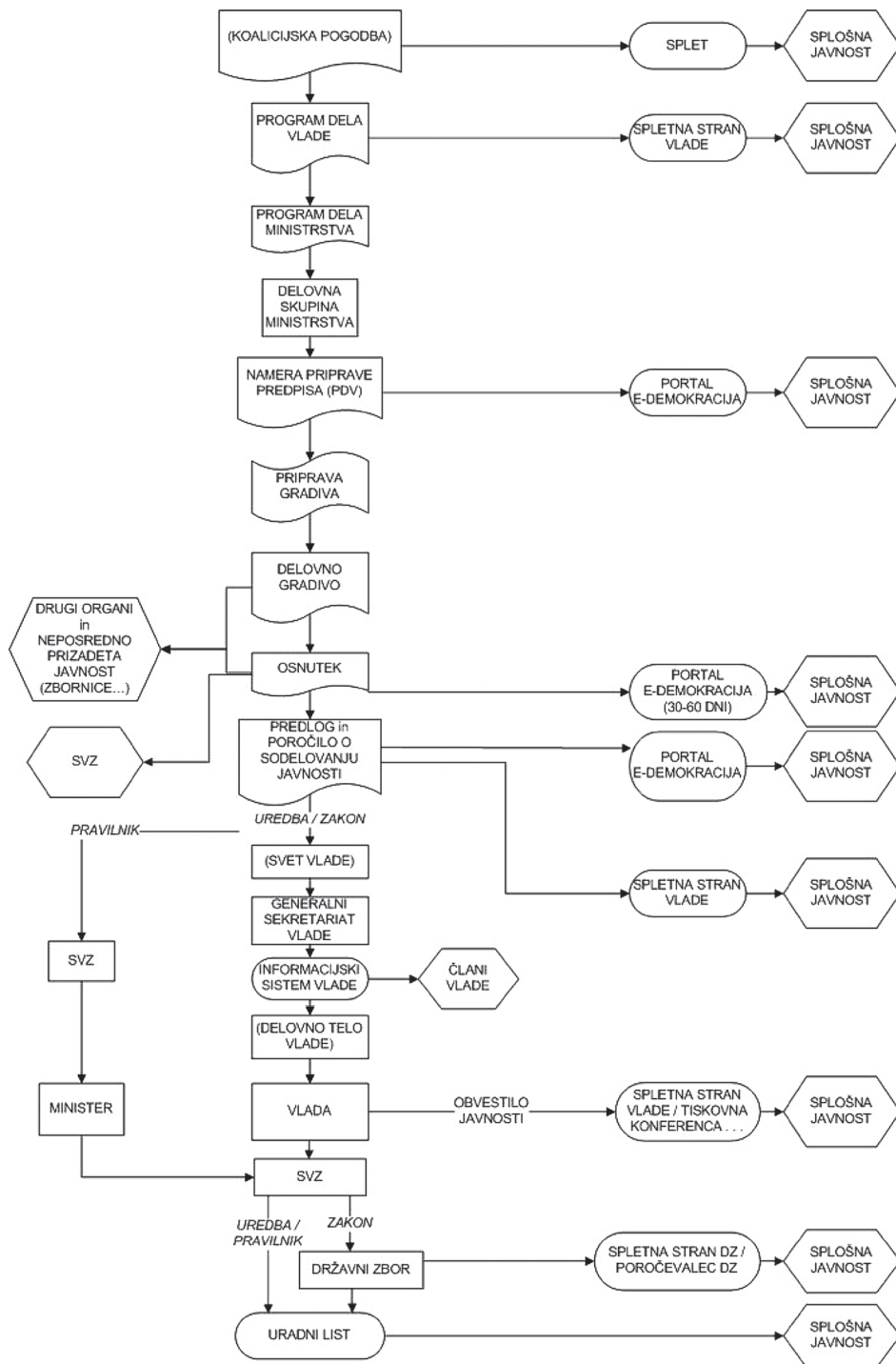


Vir: prilagojeno po Schatteman (2006).

V spodnji sliki je predstavljen postopek oblikovanja predpisov po veljavni slovenski pravni ureditvi, in sicer od temeljne politične odločitve v koalicijski pogodbi, da se neko področje uredi, do objave sprejetega predpisa v uradnem listu. Pri vsaki fazi je navedeno, ali in katera javnost lahko sodeluje ter forum sodelovanja.¹⁸⁶ Iz Slike 40 lahko povzamemo, da slovenska uprava sledi evropskemu in širšemu mednarodnemu razvoju na področju odprtosti delovanja.

¹⁸⁶ Za postopek ravnanja z gradivom, katerega vsebina je predlog predpisa, gl. poglavje o vladi in njenem delovanju.

SLIKA 40: Postopek oblikovanja in sprejema predpisov



2.3.7.5 Organiziranost

Organiziranost državne uprave ima pravno in sociološko razsežnost. Sistem pravil, ki urejajo organiziranost uprave, je predmet preučevanja upravnega organizacijskega prava; dejansko delovanje uprave, ki se navzven kaže kot delovanje posameznih uslužbencev in funkcionarjev, pa je predmet opisne analize, predvsem v okviru upravne znanosti. Upoštevanje obeh razsežnosti je po eni strani ustrezen pristop h kompleksnosti obravnavane teme, po drugi strani pa pogoj za ustrezno konkretiziranje ustavnih določb o organiziranosti uprave (Gross, 2006).

Razvojno gledano je organiziranje državne uprave sestavni del zgodovinskega procesa oblikovanja moderne države v Evropi. Centralni organi državne uprave so se praviloma razvili iz svetovalnih organov monarhov. Pomemben mejnik predstavlja prehod iz 18. v 19. stoletje, ko se pod vplivom francoske revolucije ni zgolj drastično zmanjšalo število držav, ampak je neodvisno od ustavne ureditve prišlo do obsežne reforme sistema državnih organov – to obdobje se šteje za začetek obdobja moderne organiziranosti uprave. Naslednje obdobje je zaznamovala rast, diferenciacija in specializacija upravnih organov, sedanje obdobje pa zaznamujejo evropeizacija, informatizacija, zahteve po učinkovitosti in kakovosti ter zmanjševanje vloge prisile (Pusić, 2002; Gross, 2006).

Organizacije, ki sestavljajo sistem državne uprave, imajo v primerjavi z ostalimi organizacijami nekaj posebnosti, in sicer 1) relativna trajnost obstoja, 2) visoka stopnja formalizacije, 3) visoka stopnja profesionalnosti, 4) opravljanje nalog javnega pomena in 5) instrumentalni značaj delovanja (Pusić, 2002).

Državna uprava se organizira po resornem, funkcionalnem in teritorialnem načelu. Resorno načelo pomeni organiziranje dela po vsebinskih področjih (npr. notranje zadeve, zdravstvo, sociala). Oblikovanje resornih upravnih organov je posledica horizontalne diferenciacije upravnega sistema, ki je povezana z razvojem vloge države v družbi. Tipičen primer resorno organiziranega organa državne uprave je ministrstvo. Funkcionalno načelo pomeni organiziranje dela po vrsti delovnih operacij (npr. kadrovske, računovodske, nadzorne naloge). Tipičen primer funkcionalno organiziranega organa državne uprave je inšpek-

torat.¹⁸⁷ Teritorialno načelo pomeni organiziranje dela po ozemlju (npr. območje celotne države, območje lokalnih skupnosti). Tipičen primer teritorialno organiziranega organa državne uprave je upravna enota. V praksi se vsa tri načela organiziranja uporabljajo hkrati.¹⁸⁸

Notranja organizacija organov državne uprave mora biti prilagojena poslanstvu in nalogam organa ter poslovnim procesom, ki potekajo v njem. Notranja organizacija mora zagotavljati 1) strokovno, učinkovito, racionalno in usklajeno izvrševanje nalog, 2) učinkovit notranji nadzor nad opravljanjem nalog, 3) usmerjenost organa k uporabnikom njegovih storitev in 4) učinkovito sodelovanje z drugimi organi in institucijami. Z notranjo organizacijo organov državne uprave se določijo 1) notranje organizacijske enote, njihova delovna področja in medsebojna razmerja, 2) način vodenja notranjih organizacijskih enot, 3) naloge, pooblastila in odgovornost vodij notranjih organizacijskih enot ter 4) način sodelovanja z drugimi organi in institucijami.¹⁸⁹

URS določa, da organizacijo uprave ureja zakon (120. člen URS). Temeljno vprašanje je, do katere ravni mora to urejati. To ustavno določbo teorija razlaga različno. Po prvi razlagi mora zakon urediti tako ministrstva kot organe v sestavi ministrstev, kajti ti dve organizacijski obliki imata status državnega organa in s tem neposrednega nosilca pristojnosti. Ta razlaga je skladna z določbo ustave, po kateri mora zakon urediti tudi pristojnosti uprave. Čeprav so konkretne pristojnosti upravnih organov določene s področnimi predpisi, predstavlja zakon, ki ureja organizacijo in delovno področje ministrstev in organov v sestavi ministrstev, njihov temelj. Zakon mora torej določiti makroorganizacijo uprave (ministrstva in organe v sestavi ministrstev), mikroorganizacijo (notranje organizacijske enote organov in delovna mesta) pa lahko uredijo podzakonski predpisi in drugi akti (Pirnat, 2002b).

187 Inšpektorati so ustanovljeni tudi na podlagi resornega načela, kajti njihova stvarna pristojnost je določena po posameznih vsebinskih področjih (npr. okoljska inšpekcija). Pri teh organih se torej obe načeli prepletata.

188 Ministrstvo je ustanovljeno na podlagi resornega načela, organi, ki delujejo v njegovi sestavi, na podlagi funkcionalnega, njihove izpostave pa na podlagi teritorialnega načela.

189 7. in 8. člen Uredbe o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih, Ur. l. RS, št. 58/03 in novele.

Po drugi razlagi pa zadošča, če zakon uredi samo ministrstva. V skladu z njo je treba ustavno določbo razlagati v skladu z njenim namenom, ki naj bi bil ta, da zakonodajalcu zagotovi vpliv na izvrševanje politik, ki jih določa. Ta vpliv pa naj bi bil smiseln samo na ravni najvišjega strateškega odločanja v državni upravi, zato je zgolj na tej ravni smiselno zakonsko urejati njeno organiziranost. Ker je organizacijska raven strateškega odločanja državne uprave ministrstvo, je logično, da se ministrstva ustanavljajo z zakonom. V nasprotju z ministrstvi so organi v sestavi ministrstev ustanovljeni za izvrševanje politik, tj. za operativne naloge, zato teh organov ni treba ustanavljati z zakonom (Pirnat, 2004). Tej razlagi skoraj v celoti sledi veljavna zakonodaja. ZDU-1 namreč določa ministrstva in njihova delovna področja, glede organov v sestavi pa določa zgolj kdo, kako in kdaj jih lahko ustanavlja (gl. *infra*).

S podzakonskimi predpisi se torej ustanavljajo 1) organi v sestavi ministrstev in direktorati kot temeljne notranje organizacijske enote ministrstev,¹⁹⁰ določajo 2) teritorialni obseg upravnih enot,¹⁹¹ 3) skupna merila za notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest v organih državne uprave ter z njimi povezan 4) katalog uradniških delovnih mest, položajev, nazivov in strokovno-tehničnih delovnih mest¹⁹² in ureja 5) upravno poslovanje.¹⁹³

Notranja organizacija in sistemizacija konkretnega organa državne uprave se določi z njegovim internim aktom.¹⁹⁴

MINISTRSTVO

Temeljni organi državne uprave na centralni ravni so ministrstva.¹⁹⁵ Ministrstvo se ustanovi za opravljanje upravnih nalog na enem ali več uprav-

190 Uredba o organih v sestavi ministrstev, Ur. l. RS, št. 58/03 in novele.

191 Uredba o teritorialnem obsegu upravnih enot v Republiki Sloveniji, Ur. l. RS, št. 75/94 in novele.

192 Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih, Ur. l. RS, št. 58/03 in novele.

193 Uredba o upravnem poslovanju, Ur. l. RS, št. 20/05 in novele.

194 Npr. Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji v Ministrstvu za zunanje zadeve.

195 Do spremembe URS v letu 2006 je to neposredno izhajalo iz 121. člena (»naloge uprave opravljajo neposredno ministrstva«). Ta ustavna določba je po mnenju teorije skupaj z določbo tedaj veljavnega 2. odst. 140. člena URS predstavljala oviro tako za decentralizacijo kot za dekoncentracijo izvajanja državnih nalog (temu je sledil predlog vlade za spremembo ustave). Glede na to je bila ta določba z ustavnim zakonom črtana, še vedno pa poseben položaj ministrstev izhaja iz 114. člena URS, ki določa, da organizacijo ministrstev ureja zakon.

nih področjih (resorno načelo).¹⁹⁶

Minister v skladu s sprejeto politiko vodi in predstavlja ministrstvo, daje politične usmeritve za delo ministrstva in organov v njegovi sestavi, nadzoruje njihovo delo, izdaja predpise in druge akte iz pristojnosti ministrstva in organov v njegovi sestavi ter sprejema druge odločitve iz pristojnosti ministrstva. Resorni minister je po eni strani član vlade, po drugi pa predstojnik ministrstva. Sestava vlade torej v veliki meri določa makroorganizacijo državne uprave, kajti v praksi se je uveljavilo pravilo, da ministrstvo vodi en resorni minister.¹⁹⁷ Na predlog resornega ministra lahko vlada v ministrstvu imenuje največ dva državna sekretarja.¹⁹⁸

Državni sekretar pomaga ministru pri opravljanju njegove funkcije v okviru pooblastil, ki mu jih da minister. Državni sekretar torej nima nobenih pooblastil neposredno na podlagi zakona – vsebina njegove funkcije pomoči ministru je odvisna od pooblastil, ki mu jih da minister. Enako velja za funkcijo nadomeščanja ministra. Minister namreč 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, ne more pa ga pooblastiti, da izdaja predpise in glasuje na seji vlade.¹⁹⁹ Minister in državni sekretar sta po statusu politična funkcionarja. Državnemu sekretarju preneha funkcija najkasneje z dnem prenehanja funkcije ministra, lahko pa tudi prej (npr. odstop, razrešitev, smrt).

Temeljne notranje organizacijske enote ministrstva so 1) kabinet, 2) sekretariat in 3) direktorat.

Kabinet se oblikuje za opravljanje strokovnih, svetovalnih, organizacijskih, koordinacijskih in administrativno-tehničnih nalog, vezanih na funkcijo ministra. Kabinet vodi vodja kabineta, ki je po statusu javni uslužbenec in je za delo odgovoren ministru.

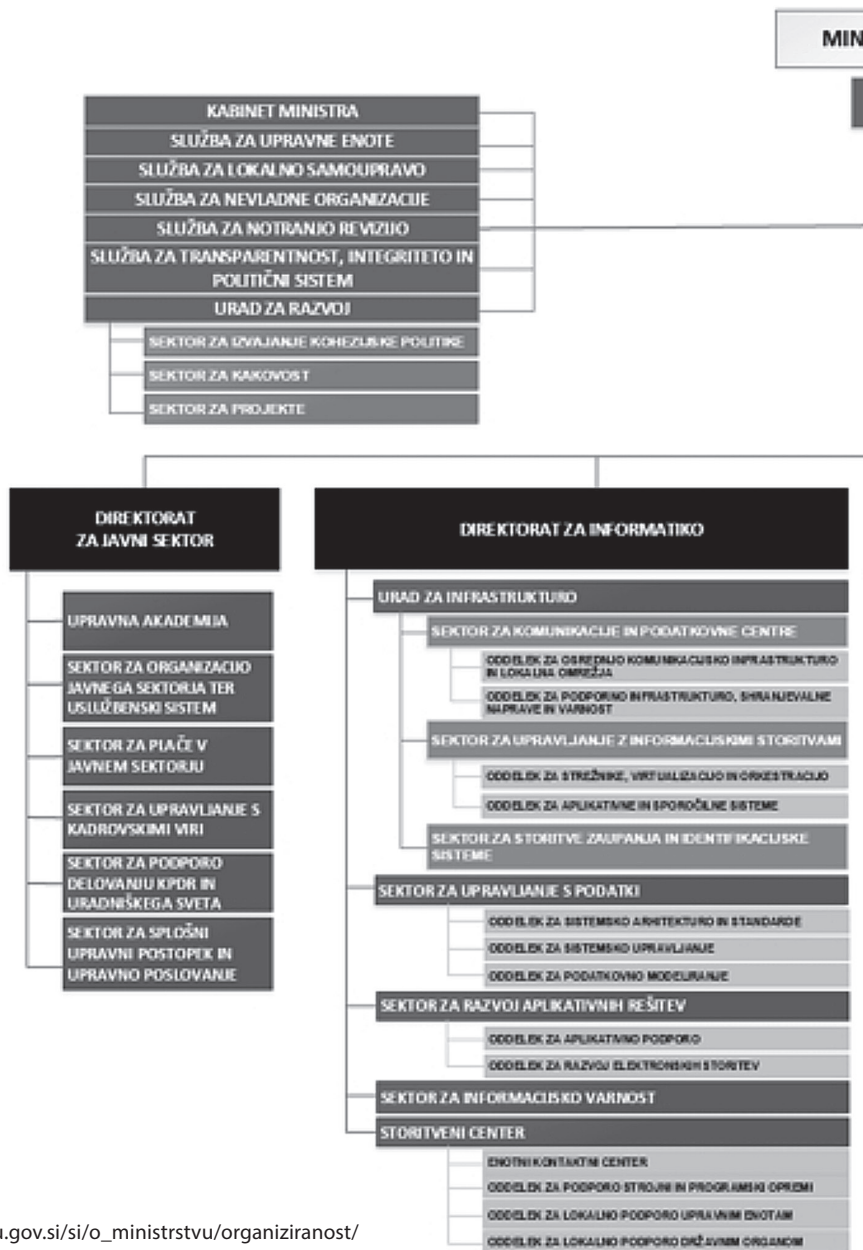
196 Upravno področje je delovno področje ministrstva, torej področje družbenega življenja, na katerem deluje ministrstvo (npr. notranje zadeve). Delovno področje ni isto kot pristojnost – pristojnost je naloga, določena s področnim zakonom, ki sodi v delovno področje ministrstva in jo le-to sme oz. mora opraviti.

197 Čeprav 114. člen URS nakazuje vez med ministrom in ministrstvom, Virant meni, da minister lahko vodi več ministrstev (gl. Šturm, 2002).

198 Izjema velja za ministrstvo, pristojno za finance, kjer se lahko imenuje štiri.

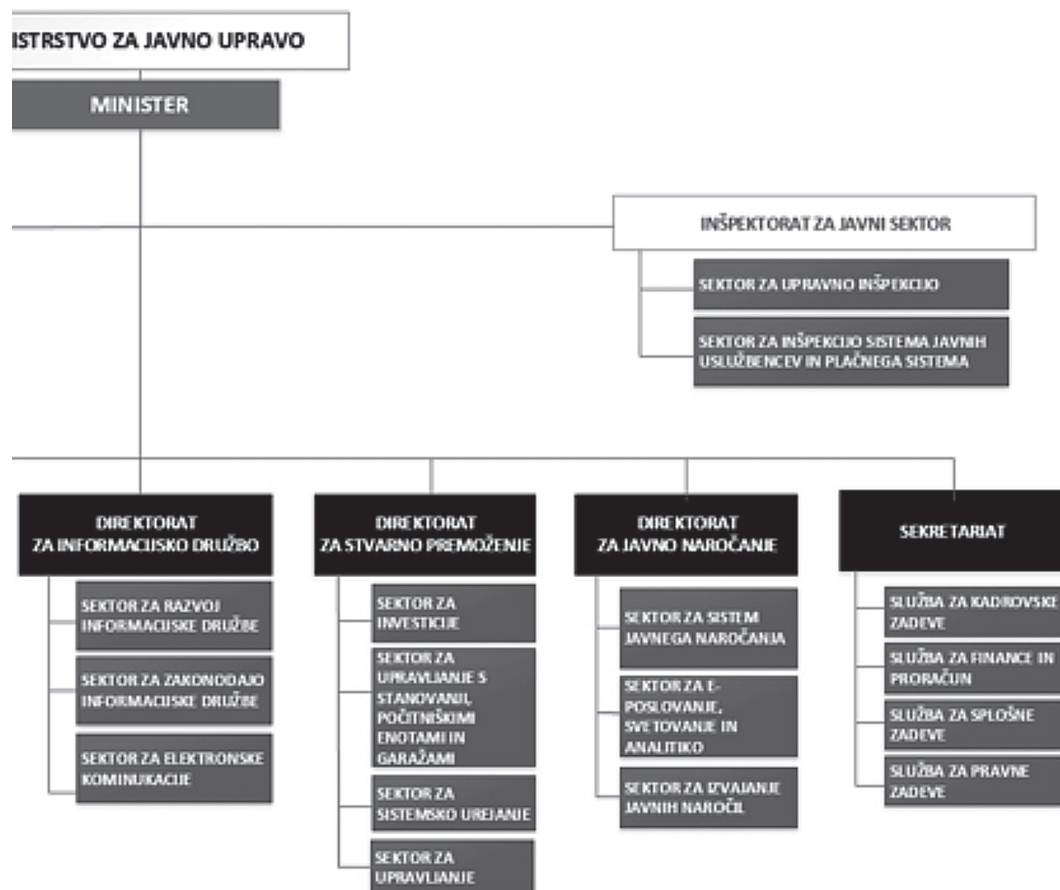
199 Ta omejitev vlade velja tudi za druge osebe, ki opravljajo delo v ministrstvu (podr. v Pirnat, 2004).

SLIKA 41: Primer notranje organiziranosti ministrstva



Vir: http://www.mju.gov.si/si/o_ministrstvu/organiziranost/

Direktorat se oblikuje za izvajanje upravnih nalog na zaokroženem delovnem področju v ministrstvu (npr. direktorat za policijo in druge varnostne naloge). Direktorat se notranje členi na 1) urad, 2) sektor, 3)



oddelek in 4) referat. Direktorat vodi generalni direktor, ki ima lahko namestnika, če je v direktoratu sistemiziranih najmanj 60 delovnih mest. Generalni direktor je za svoje delo odgovoren ministru. Notranje orga-

nizacijske enote direktorata vodijo vodje (npr. vodja sektorja). Generalni direktor, njegov namestnik in vsi vodje imajo status javnih uslužbencev, pri čemer je postopek zaposlitve generalnega direktorja urejen posebej.

Sekretariat se oblikuje za opravljanje spremljajočih, metodoloških, strokovno tehničnih in drugih podobnih nalog. Sekretariat opravlja naloge na področju organizacije ministrstva, stikov z javnostmi, protokolarnih zadev, finančnega in materialnega poslovanja, strateškega načrtovanja in programiranja dela, upravljanja s kadrovske viri, upravljanja odnosov z uporabniki, poslovanja z dokumentarnim gradivom, upravljanja kakovosti, informatike in pravnih zadev. Sekretariat se notranje členi na manjše enote. Sekretariat vodi generalni sekretar, ki ima lahko namestnika, če je v sekretariatu sistemiziranih najmanj 60 delovnih mest. Generalni sekretar je za svoje delo odgovoren ministru. Notranje organizacijske enote sekretariata vodijo vodje (npr. vodja glavne pisarne). Generalni sekretar, njegov namestnik in vsi vodje imajo status javnih uslužbencev, pri čemer je postopek zaposlitve generalnega sekretarja urejen posebej.

Poleg teh temeljnih notranjih organizacijskih enot se v ministrstvu lahko oblikujejo tudi druge, ki so neposredno vezane na ministra, npr. služba za notranjo revizijo in služba za odnose z javnostmi. Ministrstvo se lahko organizira tudi teritorialno, in sicer preko območnih enot in izpostav (gl. *infra*).²⁰⁰

Akt o notranji organizaciji ministrstva izda minister v soglasju z vlado, pred tem pa mora pridobiti mnenje reprezentativnih sindikatov v ministrstvu.

Razmerja med vlado in ministrstvi so hierarhična, med ministrstvi samimi pa prirejena. Ker je vlada organ, ki vodi, usmerja in usklajuje izvajanje politike države, je logično, da se morajo ministrstva ravnati po političnih usmeritvah vlade. To pomeni, da morajo znotraj teh usmeritev najti strokovno najprimernejše rešitve in da ne smejo vsebinsko presojeti primernosti teh usmeritev. Vlada poleg tega lahko naloži ministrstvu, da prouči določeno vprašanje ali opravi določeno nalogo in ji o tem poroča. Ministrstva morajo vladi poročati tudi o svojem delu kot celoti, zlasti

²⁰⁰ Poseben primer predstavljajo diplomatska predstavništva, konzulati in urad Republike Slovenije v tujini kot notranja organizacijska enota Ministrstva za zunanje zadeve.

o stanju na njihovih upravnih področjih, o izvrševanju zakonov, drugih predpisov in usmeritev vlade, o ukrepih, ki so jih sprejeli, ter o njihovih učinkih (56. in 57. člen ZDU-1 ter 5. in 14. člen ZVRS). Na ta način prispevajo k pravočasnemu zaznavanju problemov, kar lahko pomembno vpliva na kakovost sprejetih odločitev in državno upravo vzpostavlja kot pomemben element v procesu javnega upravljanja (Pirnat, 2004).

Dejavna vloga državne uprave pri oblikovanju in izvajanju politik je razvidna tudi iz tega, da ministrstvo lahko 1) daje vladi predloge in pobude za urejanje vprašanj z njegovih upravnih področij, ki so v pristojnosti vlade ali DZ, in 2) zahteva, da vlada zavzame stališče ali mu da usmeritve za reševanje posameznih vprašanj z njegovih upravnih področij (58. člen ZDU-1 in 14. člen ZVRS).

Ministrstva in drugi upravni organi morajo med seboj sodelovati pri vseh skupnih vprašanjih. Sodelovanje med ministrstvi ima lahko različne oblike, npr. oblikovanje delovnih teles in delovnih skupin. Poseben pomen ima sodelovanje pri pripravi predpisov in drugih odločitev. Ministrstva morajo namreč pri pripravljanju predpisov in drugih aktov sodelovati oz. pred izdajo ali predložitvijo predpisa ali drugega akta vladi pridobiti mnenje drugih pristojnih ministrstev (t. i. medresorsko usklajevanje). Če ministrstvo ne sprejme pomembnejših pripomb drugega ministrstva, mora ob predložitvi predpisa ali drugega splošnega akta o tem obvestiti vlado.

V določenih primerih predpisi določajo, da mora ministrstvo odločitev sprejeti v soglasju z drugim ministrstvom. Če soglasje ni doseženo, mora ministrstvo obvestiti vlado, da odloči o spornem vprašanju. Vlada odloča tudi o drugih spornih vprašanjih med ministrstvi in podaja usmeritve za njihovo reševanje (61. člen ZDU-1).

Če naloga sodi na delovno področje več ministrstev, potem 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 tem vlada. Za vodenje ali usklajevanje dela dveh ali več ministrstev oz. za vodenje izvajanja določenega projekta vlade, ki sodi na upravna področja več ministrstev, lahko predsednik vlade pooblasti ministra (62. in 63. člen ZDU-1 ter 8. člen ZVRS).

ORGANI V SESTAVI MINISTRSTVA

Organi v sestavi ministrstev so ustanovljeni za izvrševanje sprejetih politik.

Organe v sestavi ministrstev ustanovi vlada z uredbo, s katero določi tudi njihova delovna področja. Organi v sestavi ministrstev se ustanovijo 1) za opravljanje specializiranih strokovnih nalog, izvršilnih in razvojnih upravnih nalog, nalog inšpekcijskega in drugega nadzora in nalog na področju javnih služb, če 2a) se s tem zagotovi večja učinkovitost in kakovost pri opravljanju nalog oz. 2b) če je zaradi narave nalog ali delovnega področja treba zagotoviti večjo stopnjo strokovne samostojnosti pri opravljanju nalog.²⁰¹

Čeprav ZDU-1 ne določa več poimenovanj organov v sestavi, se je ohranila prej veljavna tipologija, in sicer 1) uprava, 2) urad, 3) inšpektorat, 4) direkcija in 5) agencija. Poleg teh tipskih poimenovanj obstaja tudi nekaj izjem, in sicer 1) Policija, 2) Generalštab Slovenske vojske in 3) Arhiv RS.²⁰²

Organ v sestavi vodi direktor, zakon ali uredba pa lahko določita tudi drugačno poimenovanje (npr. glavni inšpektor). Direktor organa v sestavi je po statusu javni uslužbenec, ki se izbere po posebnem izbirnem postopku. Iz statusa predstojnika je razvidno, da vodenje organa v sestavi ne sodi v sfero političnega, ampak strokovnega, kar je skladno z vrsto nalog, ki jih opravljajo ti organi – tj. izvajanje, in ne oblikovanje politik.

Notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest organa v sestavi določi na predlog predstojnika organa v sestavi minister v soglasju z vlado, pri čemer mora pred tem pridobiti mnenje reprezentativnih sindikatov organa v sestavi. Notranja organiziranost organa v sestavi je odvisna od njegove velikosti – posebna pravila namreč veljajo za organe v sestavi z več kot 1.500 zaposlenimi (npr. Policija, Generalštab Slovenske vojske in Davčna uprava RS). Ti organi v sestavi so organizirani tako na centralni kot na regijski in lokalni ravni (območne enote in izpostave organov v sestavi ministrstva – npr. policijska postaja).

201 Pred uveljavitvijo ZDU-1 so bili organi v sestavi ustanovljeni z Zakonom o organizaciji in delovnem področju ministrstev (ZODPM), Ur. l. RS, št. 71/94, kar je predstavljalo zelo togo ureditev organizacije državne uprave – za vsako organizacijsko spremembo je bilo treba namreč izvesti postopek spremembe zakona.

202 V tujih ureditvah se ponavadi imenujejo *agencies*, npr. *executive agencies* v Veliki Britaniji.

Organ v sestavi ministrstva je sicer del ministrstva, a je relativno samostojen. Poleg tega, da imajo status državnega organa, kar jim omogoča samostojnost vodenja in strokovno samostojnost pri izvajanju nalog, se njihova samostojnost kaže tudi na kadrovskem in finančnem področju – organi v sestavi imajo namreč lasten kadrovski in finančni načrt. Gre torej za upravljalško in strokovno avtonomijo, določeno stopnjo »odmaknjenosti« od sprotnih političnih navodil, ki olajšuje delo na področju izvrševanja sprejetih politik (Virant, 2009).

Razmerja med ministrstvom in organom v sestavi so hierarhična. Omejitve samostojnosti organa v sestavi izhajajo iz dejstva, da so del ministrstva in del celotnega sistema državne uprave. Glede na to minister predlaga kadrovski in finančni načrt, sprejme program dela organa v sestavi, mu daje usmeritve za delo, obvezna navodila in nalaga izvedbo določenih nalog in ukrepov ter poročanje o njihovi izvedbi. Ministrstvo izvaja nadzor nad delom organa v sestavi. Minister lahko zahteva poročila, podatke in druge dokumente v zvezi z opravljanjem dela organa v sestavi, predstojnik organa v sestavi pa 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. O pritožbi zoper akte, ki jih v upravnem postopku na prvi stopnji izda organ v sestavi, odloča ministrstvo. Pred DZ in vlado predstavlja organ v sestavi minister, in ne predstojnik organa v sestavi. Če je v organu v sestavi sistemiziranih manj kot 60 delovnih mest, izvaja vse naloge strokovne pomoči pri upravljanju za organ v sestavi ministrstvo.

Čeprav hierarhična razmerja omogočajo usmerjanje in nadzor dela organa v sestavi, njegova relativna samostojnost odpira vprašanje odgovornosti ministra. Bolj ko je ministrova funkcija povezana z operativnim delom resorja, večja je njegova odgovornost – in obratno: bolj ko je v ministrstvu ločena funkcija političnega usmerjanja od upravnega vodenja, bolj je ministrova odgovornost zožena na odgovornost za strateške, tj. politične odločitve. Minister je torej ne glede na samostojnost organa v sestavi odgovoren za celotno upravno delovanje na svojem resorju, vprašanje je le, koliko je politično odgovoren za konkretne napake pri tem delu (Virant, 2002a).²⁰³

203 Klasičen primer iz slovenske prakse je t. i. afera »bulmastif«, klasičen primer iz tuje prakse pa je afera Derek Lewis, v kateri je šlo za razrešitev direktorja agencije za izvrševanje kazenskih sankcij zaradi pobega zapornikov. O tem gl. Polidano (1999).

TERITORIALNA ORGANIZIRANOST DRŽAVNE UPRAVE

Vseh nalog državne uprave ni mogoče ali ni primerno izvajati centralno, zato se državna uprava organizira tudi teritorialno. Teritorialna organiziranost državne uprave je oblika upravne dekoncentracije.

Namen teritorialne organiziranosti državne uprave je doseči racionalno organiziranost izvajanja upravnih nalog in približati upravo uporabnikom njenih storitev (načelo usmerjenosti k uporabniku). Pravilno izvedena dekoncentracija namreč približa upravo predmetu oz. subjektu posamezne naloge, in to ne le v prostorskem smislu, ampak tudi v smislu boljšega poznavanja specifičnih lokalnih razmer in problemov. Glede na to pravilno izvedena dekoncentracija poveča učinkovitost in ekonomičnost izvajanja upravnih nalog. Negativno stran dekoncentracije predstavljajo 1) otežen nadzor, 2) nove organizacijske zahteve (koordinacija, usmerjanje, strokovna pomoč) in 3) možnost vpliva lokalnih dejavnikov na izvajanje upravnih nalog. Merila za izvedbo dekoncentracije, ki upoštevajo navedena namena dekoncentracije, so 1) možnost prenosa izvajanja nalog, 2) pogostost izvajanja nalog, 3) lokalna pogojenost nalog, 4) zmanjšanje stroškov in časa, 5) stopnja strokovne specializacije in 6) pomen naloge (Virant, 2004).

Izvajanje upravnih nalog je mogoče teritorialno organizirati na več načinov:

- 1) preko splošnih upravnih okrajev (enot),
- 2) preko območnih enot oz. izpostav in
- 3) s prenosom izvajanja na samoupravne lokalne skupnosti.

Model splošnih upravnih okrajev se izvede tako, da se območje države razdeli na več ožjih območij, v vsakem od njih pa se ustanovi organ državne uprave. Le-ta na tem območju izvaja upravne naloge iz vseh resorjev, ki jih je treba izvajati teritorialno. Prednost tega modela je v boljši koordinaciji dela in izrabi virov, slabost pa v prekinitvi neposredne hierarhične povezave med centralnim organom in izpostavo na terenu, saj komunikacija poteka preko predstojnika teritorialno organiziranega organa (Pirnat, 2004).

Model območnih enot oz. izpostav je zrcalna slika modela splošnih upravnih okrajev, in to tako glede izvedbe kot prednosti in slabosti. V tem modelu namreč vsak centralni organ določi, katere naloge se bodo izvajale teritorialno, oblikuje ožja območja in v njih ustanovi svoje območne enote oz. izpostave. Prednosti tega modela sta ohranitev neposredne hierarhične zveze s centralnim organom in možnost prilagajanja organizacije specifikam posameznih nalog, slabosti pa manjša racionalnost izrabe virov in težave pri koordinaciji – območje države je namreč razdeljeno na več »mrež«, katerih meje se ne prekrivajo vedno.

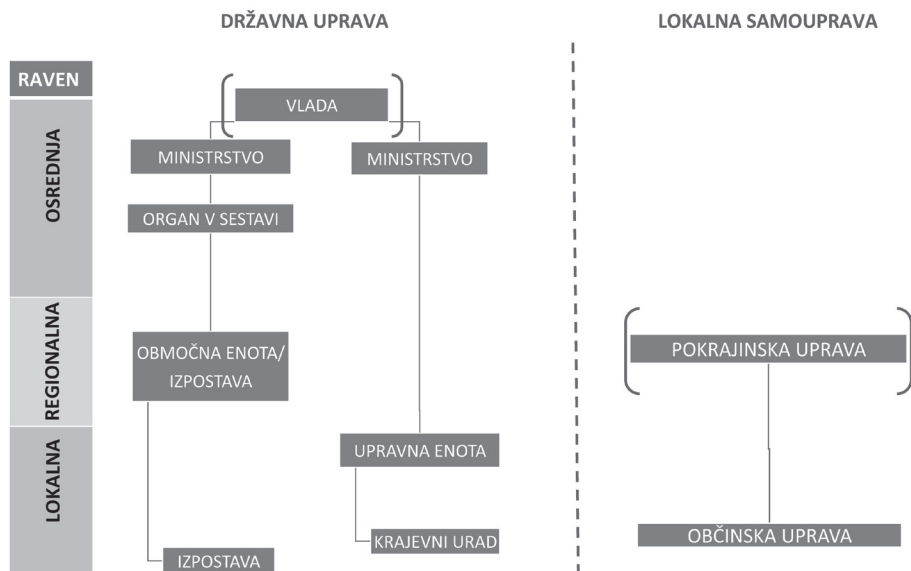
Model prenosa izvajanja upravnih nalog na samoupravne lokalne skupnosti izhaja iz ideje, da država lahko izkoristi že obstoječo teritorialno členitev svojega območja in že obstoječe organe na tej ravni. V prejšnjih dveh modelih mora namreč država ustanoviti nove organe, kar je povezano z dodatnimi stroški. Ideja tega modela je torej ta, da bi samoupravne lokalne skupnosti na svojem območju poleg t. i. izvirnih nalog izvajale tudi t. i. prenesene naloge. Izvirne naloge so lokalne zadeve javnega pomena in predstavljajo bistvo lokalne samouprave, prenesene naloge pa so upravne naloge države, ki jih samoupravne lokalne skupnosti izvajajo v imenu in za račun države. Če bi ta model izpeljali dosledno, bi odpadla potreba po teritorialni organiziranosti državne uprave preko lastnih organov, kar bi privedlo do vzpostavitve t. i. enotirnega upravnega sistema.

V Sloveniji je teritorialna organiziranost državne uprave izvedena kot kombinacija prvega in drugega modela.

Prvemu modelu ustrezajo upravne enote, drugemu pa območne enote oz. izpostave ministrstev in organov v sestavi ministrstev. Tretji model je sicer ustavno in zakonsko predviden,²⁰⁴ a v praksi ni zaživel. Glavna razloga za to sta nestabilna struktura prve stopnje lokalne samouprave in neobstoj druge stopnje lokalne samouprave, zato se vprašanje teritorialne reorganizacije državne uprave praviloma pojavlja vzporedno z razpravo o vzpostavitvi druge stopnje lokalne samouprave, tj. pokrajin (podr. v Trpin, 1998; Šmidovnik, 2002; Virant, 2013 in Kovač, 2014/2015).

204 Gl. 2. odst. 140. in 3. odst. 143. člena URS ter 24. člen ZLS.

SLIKA 42: Teritorialna organiziranost državne uprave



UPRAVNA ENOTA

Upravna enota je organ državne uprave, ustanovljen za opravljanje upravnih nalog, ki jih je zaradi njihove narave treba organizirati teritorialno.

Ustanovitev upravnih enot je povezana z reformo lokalne samouprave leta 1994.²⁰⁵ Upravne enote so pričele z delom 1. 1. 1995, ko so prevzele izvajanje dekoncentriranih nalog državne uprave, ki so jih do tedaj opravljali občinski upravni organi.²⁰⁶ S tem je bila v Sloveniji izpeljana ostra in dosledna ločitev med samoupravnimi lokalnimi in dekoncentriranimi državnimi upravnimi nalogami in med strukturama organov, pristojnimi za njihovo izvajanje – vzpostavljen je bil t. i. dvotirni sistem upravljanja.²⁰⁷

²⁰⁵ S spremembo 121. člena URS je odpadel ustavnopravni pomislek o dopustnosti obstoja teh državnih organov za izvajanje upravnih nalog. O tem gl. Pirnat (2004).

²⁰⁶ Dejstvo, da so prostori upravnih enot pogosto v stavbah, kjer so do tedaj in še naprej delovale občine, ne prispeva k poznavanju ločenosti obeh upravnih sistemov med uporabniki njunih storitev.

²⁰⁷ Ta postopek ni potekal brez težav. Zaradi nejasne zakonodaje je v proces poseglo US, živahna razprava pa je potekala tudi med teoretiki. Gl. odločbo US št. U-I-285/94 ter Šmidovnik (1995) in Virant (1997).

Območje države je razdeljeno na 58 upravnih enot. Območja upravnih enot določi vlada z uredbo, in to tako, da je zagotovljeno racionalno in učinkovito opravljanje upravnih nalog. Območje upravne enote praviloma obsega območje ene ali več samoupravnih lokalnih skupnosti.²⁰⁸

SLIKA 43: Teritorialni obseg upravnih enot v RS



Vir: Vir: <http://www.upravneenote.gov.si/>

Če zakon ne določa drugače, upravne enote na prvi stopnji odločajo o upravnih zadevah iz državne pristojnosti (t. i. presumpcija pristojnosti). Upravne enote opravljajo tudi druge upravne naloge iz državne pristojnosti, določene s področnimi zakoni. Iz tega izhaja, da so pristojnosti upravnih enot lahko določene le z zakoni, ne pa s podzakonskimi predpisi in internimi akti. Med tipične naloge upravnih enot sodijo npr. izdaja gradbenega dovoljena, osebnih dokumentov in potrdil iz matičnega registra.²⁰⁹

Razmerja med upravnimi enotami in ministrstvi so hierarhična. Upravne enote opravljajo naloge z delovnih področij ministrstev, vendar so to njihove naloge, in ne naloge ministrstev. Vsako ministrstvo na svojem

208 Pri vzpostavitvi upravnih enot leta 1994 se je izhajalo iz območij dotedanjih občin. Izjema je veljala za območje Mestne občine Ljubljana, kjer je do leta 1994 delovalo pet občin – od tu razlika med 58 upravnimi enotami in 62 nekdanjimi občinami.

209 Za seznam e-storitev upravnih enot gl. <http://e-uprava> (24. 11. 2016).

delovnem področju upravni enoti 1) daje usmeritve, strokovne napotke in drugo strokovno pomoč, 2) daje obvezna navodila za izvrševanje nalog, 3) spremlja organizacijo dela, usposobljenost uslužbencev in učinkovitost dela, 4) nadzoruje izvajanje nalog in 5) lahko naloži izvedbo določenih nalog ali ukrepov. Temu ustrezno mora upravna enota ministrstvom redno poročati o izvajanju nalog z njihovega delovnega področja (49. in 50. člen ZDU-1).

Če ministrstvo, pristojno za določeno upravno področje, ugotovi, da upravna enota ne izvršuje nalog iz pristojnosti ministrstva oz. jih ne izvršuje pravilno ali pravočasno, mora na to opozoriti načelnika upravne enote in mu naložiti, da zagotovi izvrševanje teh nalog oz. 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, mora pa jo opraviti, če bi zaradi tega utegnile nastati škodljive posledice za življenje ali zdravje ljudi, za naravno oz. življenjsko okolje ali premoženje. Sestavni del nadzora je tudi odločanje o pritožbi zoper upravni akt, ki ga na prvi stopnji izda upravna enota (51. in 52. člen ZDU-1).

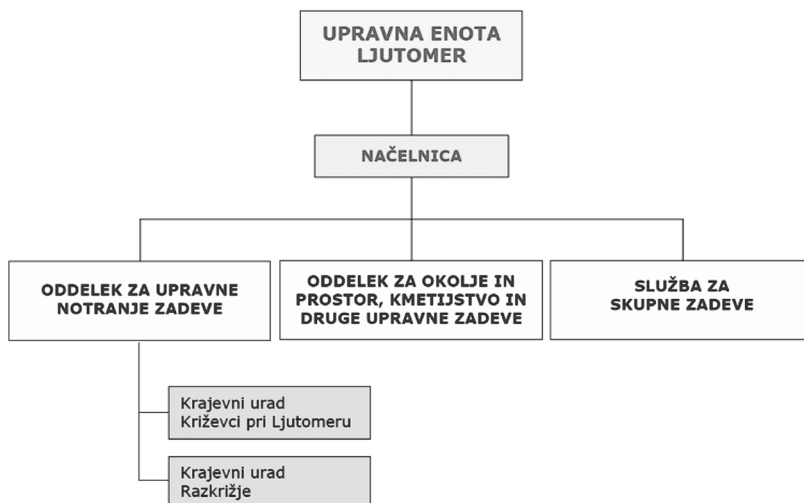
Posebno vlogo ima ministrstvo, pristojno za upravo. Le-to namreč skrbi za delovanje upravnih enot kot sistema – lahko bi rekli, da ima v razmerju do njih »menedžersko« vlogo (Virant, 2009). To ministrstvo namreč zlasti 1) nadzoruje organizacijo dela in učinkovitost upravne enote v celoti, 2) daje upravni enoti usmeritve in navodila za izboljšanje organizacije, učinkovitosti in kakovosti dela in 3) usklajuje reševanje kadrovskih, finančnih, prostorskih, materialnih in drugih podobnih vprašanj v zvezi z delom upravnih enot. Vloga ministra, pristojnega za upravo, je razvidna tudi na področju razmerij med upravnimi enotami in ostalimi ministrstvi, in to tako na operativni kot normativni ravni. Usmeritve in obvezna navodila ministrstev so namreč za upravne enote zavezujoča, če z njimi z vidika organizacijskih, kadrovskih, finančnih in drugih posledic za poslovanje upravne enote pisno soglaša minister, pristojen za upravo; pred izdajo podzakonskega predpisa, ki ima kadrovske, finančne ali druge posledice za poslovanje upravne enote, pa mora minister pridobiti pisno mnenje ministrstva, pristojnega za upravo (53. člen ZDU-1). Upravna enota mora ministrstvu, pristojnemu za upravo, redno poročati o svojem celotnem delovanju.

Upravno enoto vodi načelnik. Načelnik predstavlja upravno enoto, odloča v upravnem postopku na prvi stopnji, koordinira delo upravne enote,

odloča o kadrovskih zadevah in skrbi za sodelovanje s samoupravnimi lokalnimi skupnostmi z območja upravne enote (47. člen ZDU-1). Načelnik upravne enote je po statusu javni uslužbenec in se izbira po posebnem natečajnem postopku (gl. *infra*). Načelnika upravne enote imenuje minister, pristojen za upravo, za obdobje petih let; po preteku tega obdobja je lahko ponovno imenovan brez javnega natečaja. Načelnika se lahko predčasno razreši, za svoje delo in delo upravne enote pa odgovarja ministru, pristojnemu za upravo. Zakon dopušča tudi nekrivdno razrešitev, in sicer 1) v enem letu od nastopa funkcije ministra, pristojnega za upravo in 2) neodvisno od prvega roka v enem letu od imenovanja načelnika na položaj (5. odst. 83. člena ZJU).

Notranjo organiziranost upravne enote določi načelnik v soglasju z vlado. Temeljne notranje organizacijske enote upravne enote so 1) sektor, 2) oddelek, 3) referat, 4) služba in 5) glavna pisarna. Zaradi večje dostopnosti upravnih storitev se v upravni enoti lahko organizira krajevni urad, in sicer bodisi kot notranja organizacijska enota bodisi kot metoda dela. Merila za organiziranje krajevnih uradov, delovno področje, način dela, uradne ure, poslovni čas in razmerja do lokalnih skupnosti določi minister, pristojen za upravo.²¹⁰

SLIKA 44: Primer organiziranosti in vodenja UE



Vir: http://www.upravneenote.gov.si/ljutomer/o_upravni_enoti/organizacija/

210 Gl. Pravilnik o merilih za organiziranje krajevnih uradov v upravnih enotah, Ur. l. RS, št. 114/03. Seznam nalog krajevnega urada je priloga tega pravilnika in vsebuje npr. sprejem vlog za izdajo osebnih listin, vodenje evidenc in izdajanje potrdil iz evidenc.

OBMOČNE ENOTE IN IZPOSTAVE

Poleg upravnih enot so za opravljanje upravnih nalog, ki jih je zaradi njihove narave treba organizirati teritorialno, oblikovane tudi 1) območne enote, 2) izpostave oz. 3) drugače imenovane dislocirane enote ministrstev oz. organov v njihovi sestavi.

Na ta način je teritorialno organizirano izvajanje številnih upravnih nalog, npr. na področju 1) policije, 2) inšpekcij, 3) davčnih in carinskih zadev, 4) geodetske službe, 5) veterinarske službe in 6) upravnih nalog obrambe.

Praksa kaže, da se je na zgoraj naštetih upravnih področjih izoblikovala dekoncentrirana struktura organov državne uprave na ravni od osmih do štirinajstih enot, kar pomeni približevanje strukturi pokrajin oz. statističnih regij. Na nekaterih področjih (npr. policija) se je izoblikovala še nižja organizacijska raven, ki se približno prekriva z območji upravnih enot. Državna uprava je torej na številnih upravnih področjih organizirana na treh ravneh, in sicer 1) centralni (npr. generalna policijska uprava), 2) regionalni (npr. policijska uprava) in 3) »lokalni« (npr. policijska postaja).²¹¹ Ob tem je treba dodati, da so na »pokrajinski« ravni organizirani tudi nekateri pomembni nosilci javnih pooblastil (npr. Zavod RS za zaposlovanje).

Ker so območja območnih enot in izpostav v veliki meri neusklajena in imajo nekateri organi svojo strukturo oblikovano tudi na »pokrajinski« ravni, se vprašanje teritorialne organiziranosti državne uprave pogosto obravnava vzporedno z vprašanjem ustanovitve pokrajin kot druge stopnje lokalne samouprave.²¹² Sedaj veljavna ureditev je namreč nepregledna, neracionalna, otežuje koordinacijo in ni prijazna uporabnikom storitev (Virant, 2009; Kovač, 2014/2015).

Različni modeli teritorialne organiziranosti državne uprave in med seboj neusklajena območja posameznih enot terjajo dodatno koordinacijo izvajanja nalog. Veljavna zakonodaja za to dejavnost predvideva t. i. koordinacijske sosvete, ki jih vodi načelnik upravne enote. Koordinacijski svet se namreč ustanovi za območje upravne enote za sodelovanje med upravno enoto, občinskimi upravami in območnimi enotami, izpostavami

211 To ne velja za upravne enote, saj nimajo »pokrajinske« ravni teritorialne organiziranosti.

212 Za razmerje med decentralizacijo in dekoncentracijo gl. Grafenauer & Brezovnik (2006).

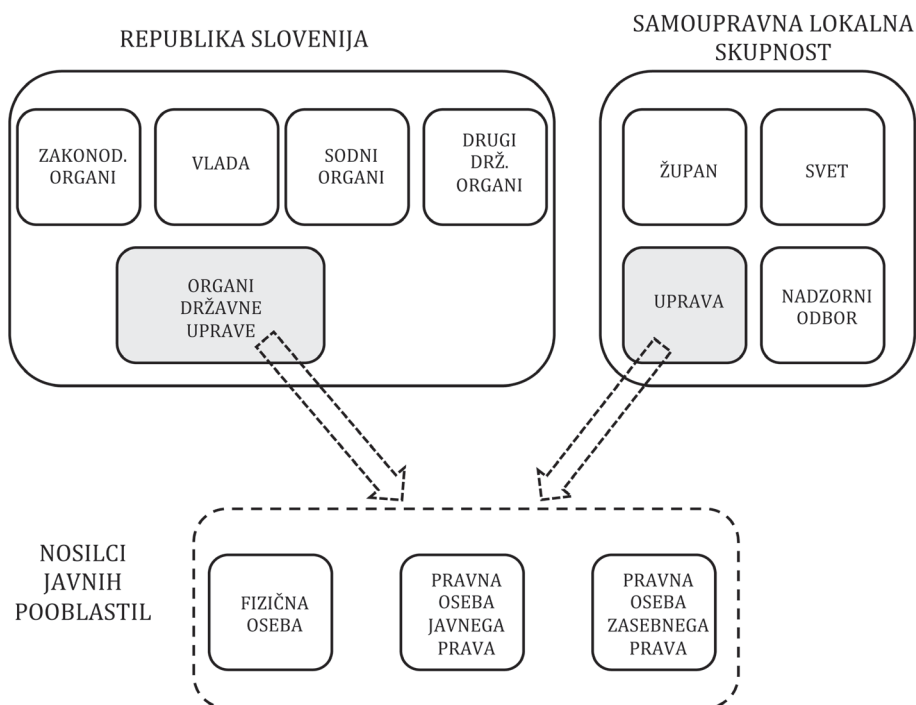
in drugimi dislociranimi organizacijskimi enotami ministrstev, organi v njihovi sestavi ter osebami javnega prava, katerih ustanovitelj je država in ki pretežno opravljajo upravne naloge (55. člen ZDU-1).²¹³

2.3.8 Javno pooblastilo

2.3.8.1 Opredelitev

Javno pooblastilo je pooblastilo subjektu, ki ni organizacijski del državne oz. občinske uprave, za izvajanje določenih nalog državne oz. občinske uprave (Slika 45).

SLIKA 45: Javno pooblastilo



213 Načelnik upravne enote kot koordinator sosveta skupne predloge in vprašanja posreduje ministrstvu, pristojnemu za upravo, in ministrstvu, na katerih delovno področje se predlogi in vprašanja nanašajo.

Razvojno gledano je prenos izvajanja upravnih nalog izven državne uprave povezan z nastankom javnih služb v državah razvitega kapitalizma na koncu 19. stoletja. Izvajalcem javnih služb so bila javna pooblastila podeljena zato, da so lahko javne službe izvajali učinkoviteje (Pirnat, 1988).

2.3.8.2 Pravna ureditev

Javno pooblastilo je ustavni institut, kar je primerjalno gledano redko (Pirnat, 2001). URS določa, da lahko pravne ali fizične osebe z zakonom ali na njegovi podlagi dobijo javno pooblastilo za opravljanje določenih nalog državne uprave (121. člen).

ZDU-1 določa, da lahko javno pooblastilo za opravljanje upravnih nalog dobijo posamezniki ter pravne osebe javnega in zasebnega prava, če 1) 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 oz. plačili uporabnikov ali 2) če glede na naravo oz. vrsto nalog ni potreben ali ni primeren stalni neposredni politični nadzor nad opravljanjem nalog. Pri izvajanju javnih pooblastil imajo njihovi nosilci pravice in dolžnosti uprave, ki jih določa zakon ali drug predpis (15. člen ZDU-1).

Podobno določa ZLS: Z občinskim predpisom se lahko določi, da se za opravljanje posameznih upravnih nalog iz izvirne pristojnosti občine podeli javno pooblastilo javnemu podjetju, javnemu zavodu, javni agenciji, javnemu skladu, drugi pravni osebi ali posamezniku, če se s tem omogoči učinkovitejše in smotrnejše opravljanje nalog, zlasti če se v celoti ali pretežno financirajo s plačili uporabnikov. Če ta predpis dopušča, da za pridobitev javnega pooblastila kandidira več pravnih oseb ali posameznikov, se izbira opravi po javnem natečaju. Pri izvajanju javnega pooblastila imajo njihovi nosilci pravice in dolžnosti občinske uprave (50. b člen). ZUP temu ustrezno določa, da se javno pooblastilo za vodenje postopka in odločanje v upravnih zadevah iz izvirne pristojnosti samoupravne lokalne skupnosti podeli z odlokom sveta samoupravne lokalne skupnosti (2. odst. 1. člena ZUP in 68. člen ZLS).²¹⁴

²¹⁴ Več o javnih pooblastilih na lokalni ravni v Kovač (2007) in Kovač (2006a).

Iz ustavne opredelitve in zakonskih opredelitev izhaja, da so elementi javnega pooblastila:

- 1) vsebina,
- 2) nosilci,
- 3) postopek podelitve,
- 4) namen podelitve in
- 5) razmerja med podeljevalci in nosilci javnih pooblastil ter med slednjimi in uporabniki njihovih storitev.

2.3.8.3 Vsebina

Vsebina javnega pooblastila so upravne naloge. Tako URS kot ZDU-1 ne določata natančno, katere upravne naloge naj bi bile predmet prenosa z javnim pooblastilom, vendar je iz ustavne določbe nedvoumno jasno vsaj to, da to ne morejo biti vse upravne naloge.²¹⁵ Slednje pomeni dvoje, in sicer 1) ne morejo se prenesti vse vrste upravnih nalog in 2) ne morejo se prenesti vse upravne naloge organa kot celota.

Prva omejitev povzroča nekaj težav, kar je razvidno iz različnih stališč teorije, ustavnosodne prakse in iz področne zakonodaje. Pirnat (2002a) npr. meni, da so predmet javnega pooblastila lahko samo oblastne naloge, ne pa tudi neoblastne. Virant (2009) pa izhaja iz delitev upravnih nalog na naloge sodelovanja pri oblikovanju politik in izvršilne naloge. Po njegovem mnenju so predmet javnega pooblastila lahko vse vrste izvršilnih nalog državne uprave, torej izdajanje abstraktnih splošnih pravnih aktov, vodenje upravnih postopkov, opravljanje materialnih dejanj in izvajanje nadzora nad izvrševanjem predpisov.²¹⁶ Iz tega izhaja, da predmet javnega pooblastila ne morejo biti naloge sodelovanja pri oblikovanju politik in izvajanje javnih služb – prve zato, ker gre za eno od temeljnih funkcij

215 ZLS je na prvi pogled nekoliko določnejši, saj javno pooblastilo omejuje na izvirne naloge samoupravnih lokalnih skupnosti, vendar prav tako ne odgovori na vprašanje, za katere vrste upravnih nalog gre, razen vodenje upravnih postopkov.

216 Prej veljavni zakon je določal, da z javnim pooblastilom ni mogoče prenesti nalog inšpekcijskega nadzorstva (gl. 7. člen ZUpr) – to določbo so že tedaj razveljavili področni predpisi, ki so taka pooblastila zaupali zlasti neodvisnim regulatornim agencijam, sedaj veljavni zakon pa te omejitve ne določa več.

upravnih organov, druge pa zato, ker niso upravne naloge.²¹⁷ Iz tega nadalje izhaja, da se javna pooblastila izvajajo na tri načine, in sicer z 1) izdajanjem abstraktnih splošnih pravnih aktov, 2) z izdajanjem konkretnih posamičnih pravnih aktov in 3) opravljanjem materialnih dejanj.²¹⁸

Sodna praksa US gre v smeri od ožje k širši razlagi vsebine javnega pooblastila. Krivic namreč ugotavlja, da je US javno pooblastilo prvotno razlagalo v najožjem upravnopravnem smislu kot izdajanje oblastnih posamičnih pravnih aktov, kasneje pa ga je razlagalo širše, torej v smislu izvajanja drugih oblastnih in tudi neoblastnih nalog uprave (Krivic, 2000).

Pregled področne zakonodaje odraža neuskkljenost stališč teorije in ustavnosodne prakse – kot vsebina javnega pooblastila so namreč opredeljene zelo različne vrste nalog, od vodenja in odločanja v upravnih postopkih na eni strani, do izvajanja strokovnih usposabljanj na drugi strani. Še večji problem je pogosta praksa, na podlagi katere področni zakon sploh ne opredeli, da se določena naloga izvaja po javnem pooblastilu.

Druga omejitev pa se nanaša na vprašanje, ali lahko z javnim pooblastilom prenesemo vse izvršilne naloge nekega upravnega organa. Pou-darek torej ni več na vrsti nalog, ampak na njihovem obsegu. Odgovor na vprašanje je negativen – če bi namreč prenesli vse naloge nekega organa na nosilca javnih pooblastil, potem bi na tem upravnem področju povsem »izvotlili« upravní aparat države, otežili nadzor izvajanja nalog in s tem zelo »zameglili« odgovornost ministra, kar vse bi vplivalo na demokratični značaj delovanja uprave (Kovač, 2006b).

Iz tega izhaja, da je opredelitev vsebine javnih pooblastil eno izmed najbolj spornih teoretičnih vprašanj, kar se kot končna posledica kaže v različnih rešitvah v področni zakonodaji in sodni praksi. Gre za ključno vprašanje, saj se na odgovor na vprašanje, ali se neka naloga izvaja kot javno pooblastilo, veže več nadaljnjih pomembnih vprašanj, npr. način podelitve, nadzor izvajanja, pravna narava akta, izdanega pri njenem izvrševanju, ipd.

217 Izvajanje javnih služb namreč pomeni zagotavljanje javnih dobrin in storitev, kar ni več faza upravljanja, tj. odločanja o javnih zadevah, ampak faza neposrednega delovanja v fizičnem ali umskem smislu. Gl. sliko procesa javnega upravljanja, *supra* ter Grafenauer & Brezovnik (2006).

218 Podr. o problematiki vsebine javnega pooblastila v Rakar (2004).

2.3.8.4 Nosilci

URS v 121. členu določa, da lahko javno pooblastilo pridobijo fizične in pravne osebe, ZDU-1 pa iz kroga pravnih oseb javnega prava posebej omenja javne agencije.²¹⁹ ZLS je določnejši, saj kot nosilce določa javna podjetja, javne zavode, javne agencije, javne sklade, druge pravne osebe in posameznike. Tipični primeri nosilcev javnih pooblastil so centri za socialno delo, zbornice z obveznim članstvom, regulatorne javne agencije, organizacije, ki opravljajo tehnične preglede, in nadzorniki smučišč. Če javno pooblastilo pridobi fizična oseba ali pravna oseba zasebnega prava, govorimo o privatiziranem izvajanju upravnih nalog.

Iz opredelitve javnega pooblastila v URS izhaja, da osebe, ki v okviru državnih organov ali organov samoupravnih lokalnih skupnosti izvajajo t. i. posebna pooblastila (npr. policisti, inšpektorji, redarji ipd.), niso nosilci javnih pooblastil. Te osebe praviloma označujemo kot t. i. pooblaščené uradne osebe. Ker so v delovnem razmerju z državo ali samoupravno lokalno skupnostjo in delo opravljajo znotraj organov državne oz. občinske uprave, jih ne štejejo za nosilce javnih pooblastil v smislu 121. člena URS (gl. Sliko 45, *supra*).

Tako URS kot ZDU-1 in ZLS ne določajo, kdo ne more biti nosilec javnega pooblastila.²²⁰ Pri fizičnih osebah omejitve določa področna zakonodaja, nanašajo pa se predvsem na državljanstvo, nekaznovanost in usposobljenost za določene dejavnosti.²²¹

Nekatere omejitve obstajajo tudi pri pravnih osebah, predvsem pri pravnih osebah zasebnega prava. Javnih pooblastil tako npr. ne morejo

219 Pred spremembo URS leta 2006 je bila določba o nosilcih nekoliko nejasna in je uporabljala nekatere nepravne izraze (samoupravne skupnosti, podjetja, druge organizacije in posamezniki).

220 Enako velja za nemško ureditev – gl. Weisel (2003). Podr. o nemški ureditvi javnega pooblastila v Rakar (2006).

221 ZVSmuč-1 npr. določa naslednje pogoje za nadzornike smučišč: 1) oseba je stara najmanj 18 let, 2) ima državljanstvo države članice Evropske unije, Evropskega gospodarskega prostora ali Švicarske konfederacije, 3) je zdravstveno in psihično sposobna glede na vrsto dela, ki ga bo opravljala, 4) ima končan najmanj izobraževalni program za pridobitev srednje poklicne izobrazbe, 5) izpolnjuje pogoje usposobljenosti, 6) aktivno obvlada slovenski jezik, 7) ni bila pravnomočno obsojena za naklepno kaznivo dejanje, za katero se storilec preganja po uradni dolžnosti, na nepogojno kazen zapora v trajanju več kot tri mesece in 8) ni bila več kot dvakrat s pravnomočno odločbo spoznana za odgovorno za prekrške zoper javni red in mir z elementi nasilja ali za prekrške po predpisih, ki urejajo proizvodnjo in promet s prepovedanimi drogami, ali za prekrške po tem zakonu in ji je bila izrečena globa (18. člen).

pridobiti politične stranke in verske skupnosti – prve zaradi narave svojega poslanstva, druge zaradi načela ločenosti države in verskih skupnosti. Pri pravnih osebah javnega prava je položaj drugačen, kajti določen del le-teh je ustanovljen prav zato, da bi izvajal naloge po javnem pooblastilu (npr. regulatorne javne agencije), drugim pravnim osebam javnega prava pa so javna pooblastila podeljena zaradi lažjega oz. smotrnejšega izvajanja javnih nalog, zaradi katerih so ustanovljena – npr. javnim zavodom za izvajanje javnih služb (fakulteta npr. izdaja diplomske listine). Glede na to je treba kot nosilce javnih pooblastil izključiti 1) samoupravne lokalne skupnosti (gl. Sliko 45, *supra*) in 2) pravne osebe javnega prava, ki jih kot take ureja že ustava, npr. centralno banko (Kovač, 2006b).

Pri pravnih osebah je treba ločiti izvajanje javnih pooblastil od drugih dejavnosti, ki jih opravljajo (javne službe, gospodarske dejavnosti, negospodarske dejavnosti) – v vlogi nosilca javnega pooblastila namreč nastopajo le tedaj in v obsegu izvajanja upravnih nalog, ki so jim podeljene z javnim pooblastilom (gl. Sliko 48, *infra*).

2.3.8.5 Postopek podelitve

Javno pooblastilo se lahko podeli z zakonom ali na podlagi zakona. Podelitev z zakonom pomeni, da zakon določi tako naloge kot konkretnega nosilca. Tak način določitve nosilca v praksi ne povzroča težav, če je nosilec en sam in ima pooblastilo podeljeno za daljše časovno obdobje. Drugače pa je v primeru, ko je nosilec več (če se npr. javno pooblastilo podeli fizičnim osebam). Zaradi tega URS dopušča tudi podelitev na podlagi zakona, kar pomeni, da mora zakon določiti:

- 1) nalogo oz. naloge,
- 2) organ, ki podeli pooblastilo,
- 3) postopek podelitve in
- 4) merila, ki jih morajo izpolnjevati nosilci javnih pooblastil.

V tem primeru se javno pooblastilo podeli konkretnemu nosilcu z odločbo, izdano v upravnem postopku.²²² V primeru, ko je po naravi stvari

²²² Do spremembe v letu 2006 je URS predvidevala samo podelitev z zakonom. Ne glede na to je teorija zavzela stališče, da je pod zgoraj naštetimi pogoji dopustna tudi podelitev na podlagi zakona. To razlago je upošteval ZDU-1 in jo je sprejelo tudi US. Gl. Horvat (2000), 2. odst. 15. člena ZDU-1 in odločbo US št. U-I-137/01.

mogoče podeliti le omejeno število javnih pooblastil, mora biti vsem subjektom omogočeno, da zanj kandidirajo pod enakimi pogoji, saj bi bilo v nasprotnem primeru kršeno ustavno načelo enakosti pred zakonom (Pirnat, 2001). Temu ustrezno ZDU-1 določa, da se izbira opravi na javnem natečaju, če zakon dopušča, da za pridobitev javnega pooblastila kandidira več fizičnih oz. pravnih oseb (3. odst. 15. člena ZDU-1).

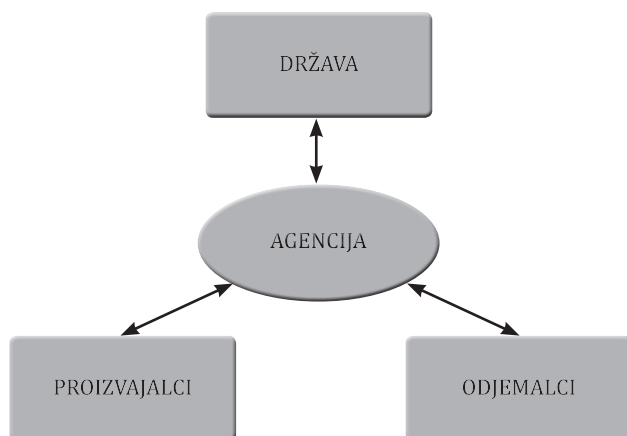
Nosilec javnega pooblastila tega ne more prenesti naprej, prav tako se mu ne more odpovedati, saj javno pooblastilo šteje za pravico in dolžnost opravljati upravno nalogo (Kovač, 2006b). Lahko pa država javno pooblastilo odvzame v primeru kasnejšega neizpolnjevanja pogojev za njegovo pridobitev ali zaradi kršitev pri njegovem izvajanju.

2.3.8.6 Namen podelitve

Iz ZDU-1 izhaja, da sta glavna namena podelitve javnih pooblastil dva, in sicer 1) večja učinkovitost in smotrnost opravljanja 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 oz. plačili uporabnikov, in (2) nepotrebnost ali neprimernost stalnega neposrednega političnega nadzora nad opravljanjem nalog (1. odst. 15. člena ZDU-1). Pirnat (2004) drugi namen ocenjuje kot nejasen in poudarja, da so razlogi za podelitev javnega pooblastila lahko treh vrst: 1) zahteva po učinkovitosti, strokovnosti in ekonomičnosti, 2) potreba po samoregulaciji in 3) potreba po zagotovitvi neodvisnega upravljanja. Poleg tega poudarja, da so določbe ZDU-1 zgolj usmerjevalne narave in da lahko področni zakon, s katerim se javno pooblastilo podeli, določi drug razlog podelitve.²²³

223 Klasični primeri za posamezne razloge so 1) javna pooblastila organizacijam, ki opravljajo tehnične preglede in podaljšujejo prometna dovoljenja, 2) javna pooblastila zbornic z obveznim članstvom in 3) javna pooblastila regulatornih javnih agencij (Pirnat, 2004).

SLIKA 46: Neodvisen položaj regulatorne javne agencije na področju energetike



Če povzamemo, potem gre pri podelitvi javnega pooblastila za težnjo po večji kakovosti in samostojnosti izvajanja upravne naloge. Glede na to lahko namen podelitve javnega pooblastila najbolj nevtralno opredelimo kot boljše izvajanje upravne naloge oz. boljše delovanje upravnega sistema. Obe vrsti izboljšanj nista nujno medsebojno povezani, kar pa ne pomeni, da je treba dati izključno prednost izboljšanju izvajanja upravnih nalog. Menimo nasprotno, in sicer da je treba dati prednost izboljšanju delovanja upravnega sistema kot celote.²²⁴

Pri iskanju odgovora na vprašanje, zakaj naj bi se naloge izven državne uprave izvajale bolje, je prednosti treba iskati pri enem ali več osnovnih elementih organizacije, ki so: osebni (kadri), materialni (materialna, finančna in tehnična sredstva) in organizacijski (struktura organiziranosti, procesi oz. metode dela).²²⁵ Dodatna razloga sta lahko tudi nevmešavanje politike v delo in vključevanje deležnikov (*stakeholders*) v proces oblikovanja pravil.

224 Šibka točka tega stališča je v tem, da je delovanje upravnega sistema zelo težko ocenjevati in ga primerjati z (relativno) enostavnimi kazalci delovanja posamezne upravne naloge, vendar to po našem mnenju ne sme biti prevladujoči argument za nasprotno stališče.

225 Kot konkretne primere lahko navedemo npr. fleksibilnejši način zaposlovanja, ustrežnejši način nagrajevanja, razpolaganje z ustreznimi materialnimi sredstvi, ustrežnejši način financiranja, timsko delo in decentralizirano odločanje.

Ključna težava javnih pooblastil v praksi so težave pri merjenju sprememb, saj pri odločanju o podelitvi javnih pooblastil pridemo do začaranega kroga, v katerem vnaprej praviloma ni mogoče ugotoviti, ali bo izvajanje upravne naloge izven državne uprave prispevalo k izboljšanju, ravno od tega pa je (bi moralo biti) odvisno, ali se bo naloga sploh prenesla. To težavo lahko odpravimo več načinov, npr. s primerjavo (*benchmarking*) ali s postopkom simulacije nove ureditve.²²⁶

Glavni možni negativni učinki javnih pooblastil so povezani predvsem s tem, da prenos izvajanja nalog pomeni obliko delitve dela, ki pa zaradi doseganja cilja zahteva hkratno centralizacijo oz. nadzor. Temeljni problem v tem smislu je zagotavljanje skladnosti ravnanja s postavljenim ciljem in njegovo doseganje ter na to navezujoče se vprašanje odgovornosti. Negativni učinki lahko nastopijo tudi v primeru prenosa nalog na za to posebej ustanovljen subjekt, ki ni tipska oseba javnega prava, saj pride do širjenja javnega sektorja in do njegove organizacijske nepreglednosti.

Čeprav teorija poudarja, da je javno pooblastilo zgolj oblika upravne dekoncentracije in zato nima interesnega (političnega) naboja (Virant, 2009), lahko to razsežnost prepoznamo na področju regulatornih nalog. Če se namreč le-te prenesejo na nek subjekt, na delovanje katerega prizadeti posamezniki nimajo vpliva, se t. i. veriga legitimacije podaljša, demokratični deficit pa poveča. Če pa posamezniki imajo vpliv na sprejemanje odločitev, se naloge nanje prenesejo ravno zato, da bi sami lahko urejali določen del zadev (t. i. samoregulacija) – s tem naj bi bile dane možnosti za večjo demokratičnost delovanja uprave.²²⁷ Na dlani je tudi povezava med tehničnim in interesnim vidikom – če imajo prizadeti subjekti možnost vplivati na oblikovanje pravil, lahko sklepamo, da jih bodo tudi spoštovali, kar predstavlja enega od vidikov učinkovitosti upravnega sistema. Seveda je pri tem treba postopek vključevanja deležnikov (*stakeholders*) oblikovati tako, da se postopek sprejemanja pravil ne bi tako upočasnili, da bi bile posledice ravno nasprotno (podr. v Rakar, 2004).

226 Položaj pri primerjavi je nekoliko lažji v primeru, če se je izvajanje enake vrste naloge izven uprave že pokazalo za učinkovitejše v okviru istega upravnega sistema, težji pa v primeru sklicevanja na take rezultate v tujih ureditvah.

227 Ta primer pa v sebi nosi nevarnost zasledovanja zasebnih interesov na račun javnega, zato je treba take primere predhodno dobro pretehtati.

2.3.8.7 Razmerja med podeljevalci in nosilci javnih pooblastil ter uporabniki njihovih storitev

V zvezi z javnimi pooblastili obstajajo tri skupine udeleženih subjektov, in sicer 1) država oz. samoupravna lokalna skupnost, ki javno pooblastilo podeli, 2) nosilec javnega pooblastila in 3) uporabniki storitev.

Razmerja med državo oz. samoupravno lokalno skupnostjo in nosilcem javnega pooblastila so urejena z javnim pravom.²²⁸ Država določa vsebino, postopek podelitve, pogoje in nosilca javnega pooblastila ter nadzira njegovo delovanje. Nadzor nad zakonitostjo splošnih in posamičnih pravnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil, izvaja ministrstvo. Splošni akti, izdani za izvrševanje javnih pooblastil, morajo biti objavljeni v Uradnem listu Republike Slovenije, pri čemer je nosilec javnega pooblastila dolžan posredovati tak akt za objavo pristojnemu ministrstvu.²²⁹ O pritožbi zoper odločbo, ki jo na prvi stopnji izda nosilec javnega pooblastila, odloča organ, ki ga določa zakon; če pa zakon tega ne določa, o njej odloča stvarno pristojno ministrstvo (232. člen ZUP). Nadzor nad izvajanjem predpisov o upravnem poslovanju izvaja ministrstvo, pristojno za upravo. O zakonitosti dokončnih posamičnih upravnih aktov odloča upravno sodišče v upravnem sporu; o ustavnosti in zakonitosti splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil, pa US. US odloča tudi o kršitvi človekovih pravic in temeljnih svoboščin s posamičnimi pravnimi akti nosilcev javnih pooblastil. Varstvo človekovih pravic v razmerju do nosilcev javnih pooblastil zagotavlja tudi varuh človekovih pravic. Za nadzor porabe proračunskih sredstev pa je pristojno Računsko sodišče RS.

Za razmerja med nosilcem javnega pooblastila in uporabnikom storitev je bistveno, da ima prvi enake pravice in dolžnosti kot državna uprava oz. občinska uprava – to predvsem pomeni dolžnost spoštovanja temeljnih človekovih pravic in svoboščin ter načel, po katerih deluje dr-

228 Izjemoma se nekatera izvedbena vprašanja, predvsem finančna, lahko uredijo s pogodbo (gl. odločbo US št. U-I-141/01).

229 Vlada lahko 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. 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 US zahtevo za oceno njegove skladnosti z ustavo in zakonom. Za nadzor javnih agencij veljajo pravila, ki jih določa ZJA, in zakoni, ki urejajo posamezne agencije (72. člen ZDU-1).

žavna uprava. Po drugi strani mora biti uporabnikom storitev omogočeno, da so obveščeni o svojih pravicah, o delovanju nosilca in da nanj lahko dajo pripombe in predloge.²³⁰

230 ZJA tako npr. določa, da so člani sveta agencije lahko tudi uporabniki storitev, uporabnike storitev pa mora agencija obveščati o svojih nalogah in njihovih pravicah, jim zagotoviti primeren in prijazen odnos in najmanj enkrat letno ugotoviti njihovo mnenje o njenem delu (14. in 33.–35. člen ZJA).

2.4 JAVNE SLUŽBE

2.4.1 Uvod

Pojem javnih služb je neločljivo povezan z državo. Država odloča, katere dobrine in storitve bo opredelila kot javne, način njihovega zagotavljanja in obliko izvajanja dejavnosti. Javne službe so eden od osrednjih pojmov upravnega prava. Ne gre sicer za vrsto upravnih nalog, a je ta dejavnost kljub temu tesno povezana z javno upravo (Virant, 2009; Pečarič & Bugarič, 2011; gl. tudi *supra*).

V našem pravu je pojem javne službe opredeljen funkcionalno – označuje torej dejavnost, in ne izvajalca te dejavnosti. Javna služba je dejavnost, preko katere se zagotavljajo javne dobrine in storitve in ki jo opredeljujejo naslednje značilnosti (po Virant, 2009):

- izvaja se v javnem interesu,
- za njeno zagotavljanje je odgovorna država ali samoupravna lokalna skupnost in
- izvaja se po posebnem javnopravnem režimu.

Javnopravni režim se nanaša na naslednja vprašanja: 1) način izvajanja, 2) razmerja med državo in izvajalci na eni strani ter med izvajalci in uporabniki njihovih storitev na drugi strani, 3) financiranje in 4) sredstva za izvajanje dejavnosti in storitev.

Določitev pogojev za opravljanje dejavnosti in storitev ni posebnost javnih služb, saj le-te srečamo tudi na področju pridobitnih (tržnih) dejavnosti. Bistveno za javne službe je, da se ne izvajajo po tržnih načelih, ker država oceni, da to zaradi javnega interesa ni primerno. Vsebina javnega interesa je v tem, da so te dobrine in storitve tako pomembne za širšo družbeno skupnost, da se morajo zagotavljati trajno in nemoteno in/ali da morajo biti enako dostopne vsem ljudem, ne glede na ekonomski položaj. Te cilje država doseže s posebnimi pravili (zgoraj omenjeni javnopravni režim), s čimer te dejavnosti in storitve izvzame iz tržnega boja in s tem omeji svo-

bodno gospodarsko pobudo. Ker je svobodna gospodarska pobuda eden od temeljev sodobnih demokratičnih držav, tako omejitev lahko določi le zakonodajalec, ne pa izvršilna oblast – javne službe se torej lahko določijo le z zakonom oz. odlokom samoupravne lokalne skupnosti na podlagi zakona.

2.4.2 Razvoj teorije in konceptov

K uvrstitvi pojma javne službe v pravni sistem je največ prispevala francoska pravna teorija. Pojem javna služba (*service public*) je namreč nastal konec 19. stoletja v praksi francoskega državnega sveta (*Conseil d'Etat*), ki je javno službo označil kot »aktivnost uprave po načelih javnega prava«. Kot pravno tvarino je pojem kmalu sprejela tudi teorija, ki ga je pogosto obravnavala široko – državo je razumela kot skupek javnih služb, kar pomeni, da so med javne službe šteli tudi oblastne naloge države, npr. pravosodni sistem (Virant, 2009; Koprić et al., 2014; podr. v Pečarič & Bugarič, 2011).

Institut javne službe je iz francoskega prava prevzela tudi nemškopravna teorija (*öffentliche Dienst*), javne službe pa pod izrazi *public utility* (tudi *public service*) zasledimo tudi v anglosaški upravnopravni teoriji in praksi.²³¹

Pojem javne službe je bil po drugi svetovni vojni močno prisoten tudi v jugoslovanskem pravu. V ustavi iz leta 1974 je bil uporabljen pojem »dejavnosti v posebnem družbenem interesu«, ki je bil novi terminološki nadomestek za pojem javne službe. Ta novi termin pa je bil prevzet tudi v preostalo zakonodajo (podr. Popović & Mladinović, 1985).

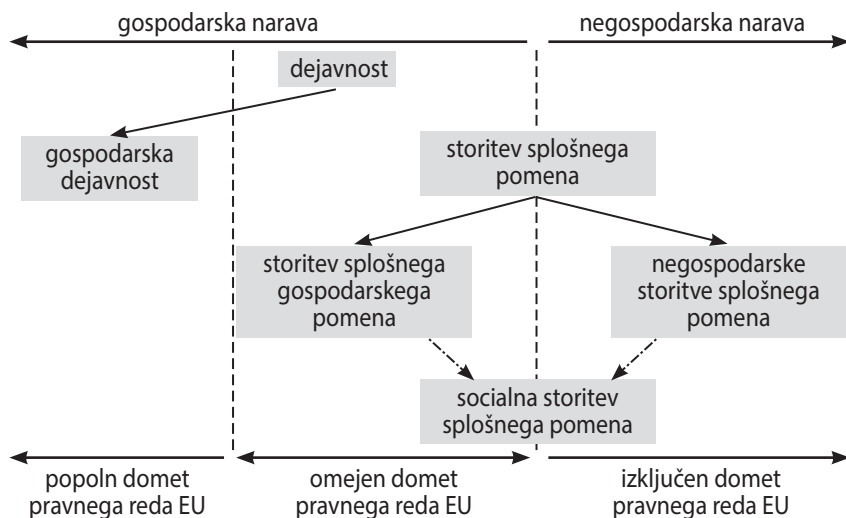
V novi slovenski pravni ureditvi so javne službe v ustavi neposredno omenjene zgolj v povezavi z notariatom, sistemsko pa so urejene v zakonodaji. Ob uvedbi javnih služb v slovenski pravni sistem leta 1991 so bile te v nasprotju s sedanjim individualnim pristopom opredeljene na splošen način, saj jih je ZZ uvedel na vsa področja dotedanjih družbenih dejavnosti. ZZ pa je leta 1993 sledil ZGJS, ki sistematično ureja gospodarske javne službe in jih opredeljuje v funkcionalnem smislu, torej

231 Phillips (1992) npr. določa naslednje kriterije za določitev javne službe: če se dejavnost 1) zagotavlja v javnem interesu in 2) je tesno povezana s procesi transporta in distribucije ter se 3) ponuja javnosti, običajno na zahtevo in po primernih in nediskriminacijskih cenah, ter 4) se v veliki meri opravlja samostojno in brez podjetniške konkurence.

kot dejavnosti, s katerimi se zagotavljajo materialne javne dobrine kot proizvodi in storitve, katerih trajno in nemoteno proizvodnjanje je v javnem interesu. Ta javni interes se v ZGJS kaže v tem, da gre za zadovoljevanje javnih potreb, če jih ni mogoče zagotavljati na trgu (podr. v Trpin, 2011).

V pravu EU se je oblikoval koncept storitev splošnega pomena (*service of general interest* – SGI).²³² Le-te se delijo na storitve gospodarske narave (storitve splošnega gospodarskega pomena) in na storitve negospodarske narave (negospodarske storitve splošnega pomena).²³³ Novejši koncept v družini storitev splošnega pomena, ki ga v zavezujočih pravnih aktih EU ne zasledimo, je koncept socialnih storitev splošnega pomena (*social service of general interest* – SSGI). Le-te ne predstavljajo samostojne pravne kategorije in jih v pravnem smislu uvrščamo – odvisno od njihove narave dejavnosti – med storitve splošnega gospodarskega pomena ali med negospodarske storitve splošnega pomena. Samo dejstvo, da je dejavnost označena kot socialna dejavnost, namreč še ne pomeni, da je hkrati ni mogoče označiti kot gospodarsko dejavnost (Nikolić, 2015).

SLIKA 47: Uporaba prava EU glede na naravo dejavnosti



Vir: Nikolić (2015); Hatzopoulos (2011).

232 Podr. o tem konceptu in terminoloških problemih v primerjalnih raziskavah v Wollmann & Marcou (2010).

233 To razlikovanje je pomembno zaradi uporabe pravil o konkurenci in notranjem trgu, na uporabo pravil o nediskriminaciji pa ne vpliva.

2.4.3 Javne službe kot servisna funkcija javnega sektorja

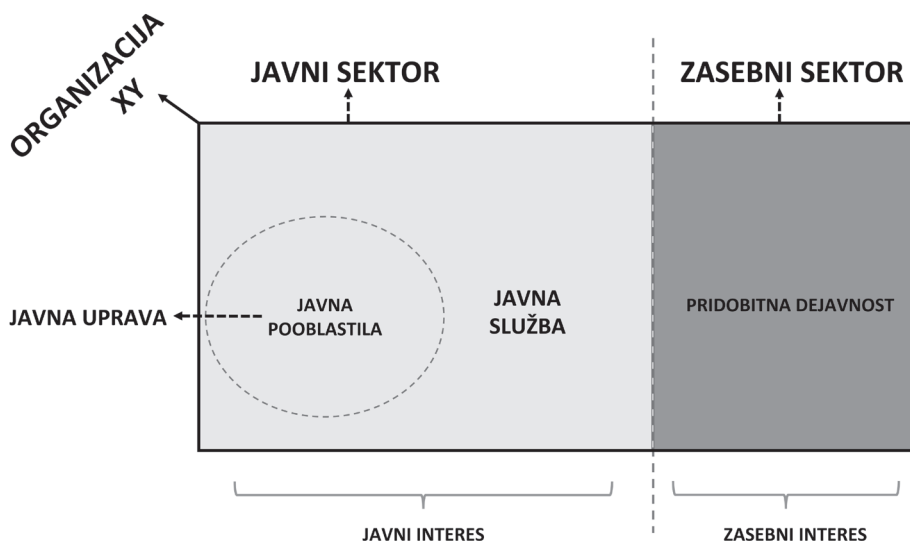
Kot je bilo že pojasnjeno, je zagotavljanje javnih dobrin in javnih storitev ena od dveh temeljnih funkcij javnega sektorja (gl. *supra*). Po svoji naravi je to pretežno neoblastna funkcija²³⁴ in ni del procesa javnega upravljanja.²³⁵ Država in samoupravne lokalne skupnosti teh dobrin in storitev praviloma ne proizvajajo oz. nudijo neposredno preko svojih organov, ampak zgolj zagotavljajo, da se lahko proizvajajo oz. nudijo. To pomeni, da vzpostavijo poseben sklop pravnih pravil (t. i. pravni režim), katerega sestavni del so tudi določbe o načinu izvajanja javnih služb. Javne službe praviloma izvajajo samostojne pravne osebe ali posamezniki, ki od države oz. samoupravne lokalne skupnosti dobijo dovoljenje, da tako dejavnost opravljajo (koncesija). Sestavni del pravnega režima javnih služb so tudi določbe o tem, katere dejavnosti sploh imajo naravo javnih služb, kako se javne službe financirajo in kakšna so medsebojna razmerja na relaciji država/samoupravna lokalna skupnost – izvajalec javne službe – uporabnik dobrin/storitev. Iz vsega do sedaj napisanega izhaja, da 1) so javne službe normativni pojav in 2) da javna služba pomeni posebno dejavnost, ne pa organizacijske oblike.

Javna uprava kot del javnega sektorja torej sodeluje pri oblikovanju pravnega režima javnih služb in pri njegovem izvrševanju, pri čemer slednje v praksi zelo redko pomeni tudi neposredno izvajanje javnih služb (tak primer so t. i. režijski obrati). Neposredno povezavo med javno upravo in izvajalci javnih služb predstavlja institut javnega pooblastila, ki se je zgodovinsko gledano razvil prav zato, da je izvajalcem javnih služb omogočil, da so te dejavnosti izvajali učinkoviteje. Izvajalce javnih služb torej lahko štejemo za del javne uprave v funkcionalnem smislu samo v tistem delu, v katerem izvajajo javna pooblastila; v tistem delu, v katerem izvajajo javne službe, pa so del javnega sektorja. Če posamezni subjekt poleg teh dveh vrst dejavnosti opravlja še tržno (torej pridobitno) dejavnost, potem v tem delu ni ne del javnega sektorja ne javne uprave, ampak del zasebnega sektorja (tak primer bi bila npr. gospodarska družba, ki bi poleg koncesije in z njo povezanih javnih pooblastil izvajala še pridobitno dejavnost; Slika 48).

234 Nekatere dejavnosti oz. storitve so obvezne.

235 Za proces javnega upravljanja je bistveno odločanje. Proizvodnja dobrin oz. nudenje storitev ne predstavljajo odločanja.

SLIKA 48: Uvrščanje v sektorje glede na naravo dejavnosti



2.4.4 Evropski trendi razvoja

Razvojno gledano je mogoče na območju Evrope na področju javnih služb prepoznati naslednje trende: 1) liberalizacija, 2) deregulacija, 3) privatizacija, 4) reregulacija in 5) remunicipalizacija (prim. z Wollmann et al., 2016).

Ker je večina teh trendov obširno in natančno obdelana v številnih monografijah, se v našem delu omejujemo zgolj na predstavitev remunicipalizacije. V znanstveni in strokovni literaturi je opisovanje in analiziranje remunicipalizacije šele v povojih, saj se je v večjem obsegu začela pojavljati šele od leta 2008 dalje (Libbe, 2013). Do nedavnega je bilo tudi empiričnih dokazov za ta pojav relativno malo, zato je bila trditev o trendu na trhlih nogah. V sedanjem času pa je trajni razvoj v tej smeri, torej trend, mogoče zaznati v več državah članicah OECD oz. EU v določenih sektorjih,²³⁶ ni pa še dovolj dokazov za trditev, da gre za

²³⁶ Ta trend je zaznan v Nemčiji, Franciji, Veliki Britaniji, Italiji, na Finskem, v Italiji in na Madžarskem (Koprić et al., 2014). Za Nemčijo gl. npr. Bönker et al. (2016).

prekrivanje na ravni storitev in držav (Libbe, 2013).²³⁷

Do remunicipalizacije je prišlo predvsem na področju gospodarskih javnih služb – v Franciji npr. pri oskrbi s pitno vodo in v Nemčiji na področju energetike (Hall et al., 2013; Koprić et al., 2014).²³⁸ Pregled literature kaže, da so vzroki za ta pojav različni. Busshardt (2014) npr. navaja 1) operativne in tehnične napake zasebnih izvajalcev, 2) ekonomske razloge in 3) ideološke razloge; Koprić et al. (2014) npr. 1) negativne posledice menedžerskih reform in privatizacije,²³⁹ 2) vztrajanje EU in Sveta Evrope pri načelu subsidiarnosti ter 3) močno podporo javnosti zaradi njene potrebe po neposredni demokratični kontroli javnih služb; podobno pa tudi Hall et al. (2013), in sicer 1) ekonomske (učinkovitost) in 2) politične razloge (nadzor doseganja ciljev javnih politik). Glavni akterji tega trenda naj bi bili javnost, civilne iniciative in občinski organi (Busshardt, 2014).

Busshardt (2014) na podlagi analize tridesetih primerov razlikuje šest tipov remunicipalizacije:

TABELA 26: Tipologija remunicipalizacije

AKTER VZROK	PREBIVALCI IN CIVILNA DRUŽBA (primeri)	OBČINSKI ORGANI (primeri)
NAPAKA DELOVANJA	Tip 1: Pomembna tehnična napaka pri delovanju, javnost pritiska v smeri remunicipalizacije zaradi neaktivnosti občinskih organov. Dovolj pomembna napaka, da pride v javnost in pritegne pozornost medijev. (Hamilton — voda)	Tip 2: Pomembna tehnična napaka in nesposobnost zasebnega ponudnika zaradi insolventnosti. Občinski organi delujejo kot t. i. varnostna mreža (<i>safety net</i>) in zagotovijo nujne storitve. (Wales – zdravstvo; Umkirch – energetika; Atlanta – voda; London – transport; Antalya — voda)

237 Lobina et al. (2014) pa trdijo, da je na področju oskrbe z vodo remunicipalizacija globalni trend, saj je do tega pojava prišlo v 180 primerih med letoma 2000 in 2014, od tega v 136 primerih v državah z visokimi prihodki.

238 Oskrba z vodo in elektriko, javni prevoz, odlaganje odpadkov, čiščenje javnih površin, gradnja stanovanj ipd.

239 Povečanje cen, znižanje kvalitete, neenak pristop na različnih delih države ipd. Gl. tudi Mikusova Merickova & Nemeč (2013), ki ugotavljata, da na Slovaškem na področju zbiranja in odlaganja odpadkov ter upravljanja pokopališč *contracting-out* ni povečal učinkovitosti in uspešnosti izvajanja storitev.

AKTER VZROK	PREBIVALCI IN CIVILNA DRUŽBA (primeri)	OBČINSKI ORGANI (primeri)
EKONOMSKI	<p>Tip 3: Javnost in potrošniki reagirajo na povišanje cen in dobiček ponudnikov; vpliv korupcije.</p> <p>(Bordeaux – voda; Grenoble — voda)</p>	<p>Tip 4: Občinski organi reagirajo na povišanje cen in dobiček ponudnikov; uporabijo učinkovito zagotavljanje javnih storitev, da znižajo proračunske stroške in uporabijo lastniške deleže za to, da se dobiček steče v proračun.</p> <p>(Pariz – voda; Berkamen – odlaganje odpadkov; Düren – javna razsvetljava; Samur – transport; Nürnberg – parkirišča; Sommerset – IKT ...)</p>
IDEOLOŠKI	<p>Tip 5: Zelo organizirane civilne iniciative, motivirane zaradi okoljskih pridobitev remunicipalizacije in obnovljivih virov energije; uporaba referendumov za nasprotovanje odločitvam občinskih organov; primeri omejeni na področje energetike.</p> <p>(Boulder; Hamburg, Berlin, Shönau — energetika)</p>	<p>Tip 6: Občinski organi promovirajo lokalne, visoko kakovostne zaposlitve in obnovljive vire energije.</p> <p>(Kiel – transport; Rim – kultura in turizem; Tübingen – energetika; Ledove – odlaganje odpadkov)</p>

Vir: Busshardt (2014).

Kot je razvidno iz Tabele 25, pri tipih 1 in 2 zasebni ponudniki niso zmožni zagotoviti obljubljenih storitev na določeni ravni kakovosti, pri tipih 3 in 4 so v ospredju ekonomsko-finančni razlogi, pri tipih 5 in 6 pa so v ospredju ideološki motivi.²⁴⁰

Kot prednosti remunicipalizacije se navajajo finančne koristi, boljša motivacija in zavzetost zaposlenih, krepitev etike javnega sektorja, usmeritev k zadovoljitvi širših ciljev in okrepitev demokratičnih procesov odločanja (Koprić et al., 2014; Greiling et al., 2013; Yetano et al., 2010). Če se omejimo na zadnjo prednost, potem je treba poudariti, da se po Evropi krepi politika ponovne povezave med javnimi službami in javnostjo, ki jim te dejavnosti služijo (Fenwick & McMillan, 2012), kar se npr. kaže v pobudah za okrepitev participacije občanov (gl. npr. Yetano et al., 2010). Referendumi in druge oblike neposredne demokracije se vedno pogosteje uporabljajo prav na področju javnih služb (Koprić et al., 2014).

²⁴⁰ Prim. s Hall et al. (2013), ki poudarjajo pomen t. i. zelenih strank in okoljskih politik.

2.4.5 Javne službe v slovenski pravni ureditvi

V slovenski pravni ureditvi je uveljavljena funkcionalna opredelitev pojma javna služba. Javne službe delimo na gospodarske in negospodarske, na državne in občinske. Gospodarske javne službe delimo na obvezne in izbirne.

V URS je kot javna služba neposredno opredeljen zgolj notariat (137. člen). Ostale dejavnosti kot javne službe opredeljuje (področna) zakonodaja, kajti gre za omejevanje svobodne gospodarske pobude (74. člen URS).

Razvojno gledano se je določen del javnih služb liberaliziral, predvsem zaradi vstopa v EU; v preostalem delu pa je mogoče opaziti nenaklonjenost procesu liberalizacije in privatizacije tako s strani večinske politike kot dobršnega dela javnosti (Pevcin & Rakar, 2017).

Načini oz. oblike izvajanja javnih služb so urejeni z ZZ, ZGJS in ZJ-ZP.²⁴¹ Kot temeljne oblike izvajanja se v praksi pojavljajo:

- a) *država oz. lokalne skupnosti*, ki izvajajo dejavnosti v lastni režiji (režijski obrat);
- b) *neodvisne organizacije v lasti države ali lokalnih skupnosti* (javni zavod, javni gospodarski zavod, javno podjetje) in
- 3) *fizične ali pravne osebe zasebnega prava*, ki jim država oz. lokalna skupnost podeli izključno pravico izvajanja dejavnosti javne službe (koncesija – javno-zasebno partnerstvo).

Izvajanje javnih služb se financira tako iz javnih sredstev kot s plačili uporabnikov za storitve, pri čemer je konkretni način financiranja odvisen od vrste javne službe.

Država in samoupravne lokalne skupnosti morajo nad izvajalci javnih služb vršiti nadzor, izvajalci javnih služb pa imajo v delu, v katerem izvajajo javna pooblastila, nasproti uporabnikom dobrin in storitev enak položaj kot državna oz. občinska uprava. Poleg tega so uporabniki dobrin

241 Kritično o regulaciji javnih služb Brezovnik (2016). Podr. o korporativnem upravljanju v javnem sektorju v Bohinc (2016).

in storitev na področju gospodarskih javnih služb varovani tudi preko instituta t. i. »telesa za varstvo uporabnikov javnih dobrin« po ZGJS. Na področju negospodarskih javnih služb so uporabniki varovani preko sestave svetov javnih zavodov po ZZ in preko različnih varuhov pravic (npr. na področju javne RTV, zdravstva ipd.).

2.5 LOKALNA SAMOUPRAVA

2.5.1 Samouprava

Pri samoupravi gre za način upravljanja zadev, pri katerem sodelujejo ti-
sti, na katere se te zadeve nanašajo.

Upravna znanost samoupravo povezuje z oblikovanjem pravno samostojnih izvajalcev upravnih nalog, med katere spadajo tudi nosilci samouprave.²⁴² Politološko gledano se samouprava navezuje na udeležbo državljanov pri upravljanju države. Pravno gledano pa gre pri samoupravi za pravico enot, različnih od države, da samostojno urejajo lastne javne naloge.²⁴³ Kot delovni pojem se je z leti izoblikovalo razumevanje samo-
uprave, ki temelji na načelu udeležbe prizadetih subjektov in združuje politično idejo samoodločanja s pravnoformalnimi elementi samoodgo-
vornosti in decentralizacije.²⁴⁴

Samouprava ima svoje prednosti in slabosti. Med prednosti samo-
uprave teorija prišteva odločanje bližje prostoru in ljudem, na katere se
zadeve nanašajo, vertikalno delitev oblasti, razbremenitev državne upra-
ve, fleksibilnost in lažjo vključitev strokovnjakov; med slabosti pa manjšo
učinkovitost, manjšo funkcionalno sposobnost, manjšo možnost usmer-
janja in nadzora, neenako prakso odločanja in delovanja in prevlado par-
tikularnih interesov.²⁴⁵

242 Samouprava je eden od motivov za oblikovanje te vrste enot javne uprave. Drugi motivi so depo-
litizacija (npr. centralna banka), oddaljenost od države (npr. javni RTV-zavod), zagotovitev pro-
stora svobode, ki ga omogočajo človekove pravice (npr. univerze) in fleksibilnost (npr. delniška
družba v lasti države oz. samoupravne lokalne skupnosti). Osamosvojitve je tudi odziv na kom-
pleksnost upravnih nalog in primerno orodje za ustvarjanje prehodnega območja med državo
in zasebnim sektorjem (družbo). Rezultat teh organizacijskih »osamosvojitve« je t. i. pluralizacija
javne uprave (Schuppert, 2000; Erichsen & Ehlers, 2006).

243 V tem smislu se pojma samouprava in avtonomija prekrivata (gl. Eichhorn et al., 2003 in McLean
& McMillan, 2009).

244 Nierhaus (v: Sachs, 2003) npr. meni, da ima (lokalna) samouprava dvojni značaj, in sicer pravni, ki
je primarni in pomeni načelo organiziranja države, in politično-upravni, ki je sekundarni in pome-
ni decentralizacijo. Podr. o decentralizaciji in dekoncentraciji v Grafenauer & Brezovnik (2006).

245 Gl. npr. Maurer (2011) ter Erichsen & Ehlers (2006).

Teorija loči dve vrsti samouprave, in sicer 1) lokalno in 2) funkcionalno.

Pregled slovenske pravne literature kaže, da se v okviru samouprave razpravlja predvsem o eni obliki samouprave, in sicer o lokalni samoupravi (ang. *local government*; nem. *kommunale Selbstverwaltung*). Poleg te samouprave, ki je vezana na ljudi, ki živijo na določenem območju, obstajajo tudi druge oblike samouprave, katerih bistvo je dejavnost, ki jo ljudje opravljajo. Teorija v teh primerih praviloma govori o funkcionalni samoupravi.

URS ureja obe vrsti samouprave, in sicer 1) lokalno že v okviru temeljnih načel in nato v samostojnem podpoglavju in 2) funkcionalno (imenuje jo »druga samouprava«), prav tako v samostojnem podpoglavju, ki pa vsebuje le en člen.²⁴⁶

2.5.2 Funkcionalna samouprava

Za funkcionalno samoupravo je bistvena dejavnost, ki jo ljudje opravljajo, in ne območje, na katerem se ta dejavnost opravlja.

URS v podpoglavju z naslovom »druga samouprava« določa, da se državljani za uveljavljanje svojih interesov lahko samoupravno združujejo (1. odst. 145. člena URS) in da se državljanom lahko z zakonom prepusti samoupravno urejanje posameznih zadev iz državne pristojnosti (2. odst. 145. člena URS).

Razlaga vsebine tega člena URS je v slovenski teoriji neenotna. Po prvem stališču naj bi se nanašala na nekatere organizacije (npr. gasilske, lovske, društva učiteljev ipd.), ki so pomembne za skupnost in jim država zato prizna nekakšno pravico javnosti, da same rešujejo nekatere zadeve in jim lahko pomaga. Na te organizacije naj bi država lahko prenesla tudi

²⁴⁶ V ZRN je funkcionalna samouprava v zvezni ustavi in deželnih ustavah zelo postransko urejena ali pa sploh ne (Kluth, 1997). To ima pomembne posledice za ustavno varstvo drugih oblik samouprave – Axer (2000) npr. meni, da v ZRN samouprava na področju socialnega zavarovanja ni ustavno zagotovljena. V avstrijski teoriji je nesporno, da zvezna ustava enotnega pojma samouprave sploh ne pozna (Antoniolli & Koja, 1996).

nekatero svoje pristojnosti, in to pod enakimi pogoji, kot veljajo za lokalne skupnosti (torej soglasje in zagotovitev finančnih sredstev) (Vlaj, 2002).

Po drugem stališču je ta člen nekoliko nedorečen in nejasen (Kamušič, 1994).²⁴⁷ Teorija pri tem opozarja 1) na neskladje med naslovom poglavja URS in podnaslovom člena, 2) na nejasnost, ali se nanaša tudi na gospodarske javne službe, in 3) na nejasnost, ali se nanaša zgolj na združevanje posameznikov ali tudi njihovih povezav (organizacij). Ta del teorije meni, da je treba ta člen razlagati analogno lokalni samoupravi, kar pomeni, da naj bi veljal za združevanje na vseh področjih in za združevanje tako med posamezniki kot njihovimi povezavami, pri prenosu državnih nalog pa naj bi bila poleg splošnega zakona potrebna še koncesijska pogodba.

Menimo, da taka združenja izvajajo tri vrste nalog, in sicer naloge zasebega značaja in dve vrsti nalog javnega značaja. 1. odst. 145. člena URS se po našem mnenju nanaša na naloge, namenjene uresničevanju zasebnih interesov, 2. odst. istega člena pa na izvirno in (relativno) avtonomno urejanje javnih nalog, ki jih nanje prenese država z zakonom – gre za položaj, ki je podoben izvirnim nalogam samoupravnih lokalnih skupnosti (1. odst. 140. člena URS). Poleg teh javnih nalog pa taka združenja lahko izvajajo tudi upravne naloge kot agenti države ali samoupravne lokalne skupnosti – v tem primeru gre za javno pooblastilo, ki ga ureja 121. člen URS. Razlika med prvo in drugo skupino javnih nalog je v stopnji samostojnosti izvajanja – v drugem primeru je ta nižja, saj je nadzor intenzivnejši (podr. v Rakar, 2004).²⁴⁸

Ne glede na različna stališča je mogoče ugotoviti, da je v slovenski teoriji ta oblika samouprave kot celote zelo redko obravnavana.²⁴⁹ Nasprotno pa tej obliki samouprave veliko večjo pozornost namenja av-

247 Za pregled nastanka vsebine tega člena ustave gl. Jambrek (1992).

248 Podobno navaja Krivic v svojem ločenem mnenju v odločbi US št. U-I-220/94 – državljanom se lahko po 145. členu URS z zakonom prepusti samoupravno urejanje posameznih zadev iz državne (torej ne le upravne) pristojnosti (za upravne pristojnosti se torej uporabi 121. člen URS, ki ureja javno pooblastilo).

249 Temeljna dela s področja ustavnega prava tega instituta npr. sploh ne obravnavajo. Zapostavljenost drugih oblik samouprave se kaže tudi v tem, da je teorija že izoblikovala temeljne elemente lokalne samouprave, ne pa tudi funkcionalne samouprave (gl. npr. Vlaj, 2006b). Kot primere funkcionalne samouprave se navaja šolska, socialna in zdravstvena samouprava (Pavčnik, 2001).

strijska, predvsem pa nemška teorija.²⁵⁰ V to skupino sodijo zelo različne organizacijske oblike združevanja posameznikov na zelo različnih področjih, skupno vsem pa je, da imajo pooblastila za samostojno odločanje. Nemška teorija navaja naslednje oblike funkcionalne samouprave:

TABELA 27: Vrste funkcionalne samouprave

VRSTA	PRIMER
samouprava, ki temelji na človekovih pravicah	<ul style="list-style-type: none"> • univerze/visoke šole • študentska združenja • javnopravni radijski zavodi
prosti poklici	<ul style="list-style-type: none"> • odvetniške zbornice • zdravniške zbornice
gospodarska	<ul style="list-style-type: none"> • industrijske in obrtne zbornice
realne korporacije	<ul style="list-style-type: none"> • vodna združenja • lovska združenja
socialna	<ul style="list-style-type: none"> • nosilci socialnih zavarovanj • socialna pomoč študentom

Vir: Kluth po Schuppert (2000).

Če povzamemo in nekoliko posplošimo, potem samoupravo lahko delimo na 1) lokalno in 2) funkcionalno, slednjo pa še na a) poklicno, b) kulturno in c) socialno.²⁵¹

2.5.3 Lokalna samouprava

2.5.3.1 Teoretični vidik

Eno od osnovnih in ključnih vprašanj v vsaki državi je, kako zagotoviti uresničevanje oblasti na njenem celotnem teritoriju, tj. kako organizirati uresničevanje javnih interesov in potreb prebivalcev, kako naj bo država

²⁵⁰ Avstrijska teorija ne uporablja izraza funkcionalna samouprava, pozna pa glede na vrsto nalog poleg lokalne (teritorialne) tudi druge oblike samouprave, in sicer gospodarsko-poklicno (zbornice), socialno (nosilci socialnega zavarovanja) in študentsko (preko *Österreichische Hochschülerschaft*). Med samoupravne korporacije ne sodijo cerkve in verske skupnosti, naprotno pa velja za univerze in umetniške visoke šole (Antoniolli & Koja, 1996).

²⁵¹ Podr. o funkcionalni samoupravi v Rakar (2008).

notranje teritorialno strukturirana oz. kakšne (po teritoriju in vsebini) teritorialne enote naj bodo v državi oblikovane.

V vseh sodobnih državah so za zagotovitev uresničevanja nalog na področju izvajanja prvenstveno oblastne funkcije države in zagotavljanja javnih potreb in interesov ljudi, ki se opravljajo v okviru izvršilne veje oblasti, oblikovane ožje teritorialne (lokalne) enote. Če gre pri teh le za območne organizacijske enote ter za tehnično in organizacijsko izvajanje nalog države zunaj centra, se v teoriji največkrat govori o teritorialni organiziranosti države oz. njene državne uprave in v okviru tega o upravni decentralizaciji oz. o dekoncentraciji kot oblikah izvajanja državnih nalog na ravni, nižji od centralne.

V vseh sodobnih državah se oblikujejo tudi lokalne enote, imenovane samoupravne lokalne skupnosti, ki po svojih lastnih organih, na svoj račun, v svojem imenu in samostojno, a v okviru ustave in zakonov ter pod določenim nadzorom države, opravljajo znatno število nalog, ki se nanašajo na zadovoljevanje lokalnih interesov in potreb prebivalcev. Lokalno samoupravo zato lahko opredelimo tudi kot pravico prebivalcev lokalnih skupnosti, da relativno samostojno in demokratično urejajo določene del javnih zadev (Virant, 2004). V primeru lokalne samouprave gre zato za t. i. politično decentralizacijo.

Iz opredelitve lokalne samouprave izhaja, da o njej lahko govorimo le, če so izpolnjeni nekateri pogoji (t. i. elementi lokalne samouprave), in sicer: 1) teritorialni, 2) pravni, 3) funkcionalni, 4) organizacijski in 5) materialno-finančni.

Teritorialni element se nanaša na obstoj lokalnih skupnosti. Lokalna skupnost je 1) skupnost ljudi na 2) določenem ozemlju, ožjem od države, ki jih povezujejo 3) skupne potrebe in interesi, 4) dejavnost za njihovo uresničevanje in 5) zavest o skupni pripadnosti. Ta povezanost se ponavadi oblikuje na ravni naselja, lahko pa tudi na ravni več med seboj povezanih naselij. Lokalno skupnost kot sociološki pojav je težko zamejiti, zato o mejah med lokalnimi skupnostmi lahko govorimo šele tedaj, ko jih določi država s svojim pravnim aktom, pri čemer je določitev mej odvisna od meril, ki jih država pri tem uporabi (Šmidovnik, 1995; Vlaj, 2004; Virant, 2004). Lokalna skupnost je torej sociološki pojem, ki ga je treba ločiti od pojma lokalna samouprava – lokalna skupnost kot sociološki po-

jav namreč obstoji ne glede na to, ali jo država prizna in ji podeli status samoupravnosti.

Pravni element se nanaša na pravno subjektiviteto lokalnih skupnosti. O lokalni samoupravi lahko govorimo le, če država prej opisanim lokalnim skupnostim prizna pravni obstoj, tj. jim podeli status pravne osebe javnega prava. V državi torej lahko obstoji mnogo lokalnih skupnosti, toda samoupravne so le tiste, ki jim pravni obstoj prizna država in obenem izpolnjujejo še nekatere druge pogoje.

Funkcionalni element je bistvo lokalne samouprave. Gre za to, da država lokalnim skupnostim prepusti v samostojno urejanje določen del javnih zadev. V tem okviru govorimo o t. i. izvirnih nalogah samoupravnih lokalnih skupnosti. Pri tem stopnja samostojnosti ni tako velika, kot jo v razmerju do drugih subjektov uživa država – lokalne skupnosti zato nimajo suverenosti, ampak zgolj samoupraven položaj. To predvsem pomeni, da država lahko oz. celo mora izvajati nadzor zakonitosti njihovega delovanja. Poleg teh nalog lahko država lokalnim skupnostim prepusti v izvajanje del svojih upravnih nalog – v tem primeru govorimo o t. i. prenesenih nalogah samoupravnih lokalnih skupnosti, nadzor izvajanja letih pa je intenzivnejši – poleg zakonitosti se nadzira tudi primernost in strokovnost.

Za izvajanje nalog morajo imeti samoupravne lokalne skupnosti oblikovane organe. To logično izhaja iz dejstva, da imajo status pravne osebe, bistveno pa je, da so ti organi avtonomni.

Vsi do sedaj naštetni elementi lokalne samouprave še ne zadostujejo, da bi lokalna samouprava lahko dejansko zaživela. Brez ustrezne materialno-finančne podlage je namreč lokalna samouprava zgolj mrtva črka na papirju. Zato je ključno, da država lokalnim skupnostim zagotovi zadostne in ustrezne lastne vire financiranja.

2.5.3.2 Upravni vidik

Proces javnega upravljanja na lokalni ravni ima enako strukturo kot na državni ravni. Razlika je v tem, da morajo biti politične odločitve, sprejete na lokalni ravni, v skladu z ustavo in zakoni, torej z najvišjimi političnimi odločitvami države. Čeprav je na lokalni ravni lažje izvesti neposredno sode-

lovanje prebivalcev pri odločanju (neposredna demokracija), v praksi prevladuje odločanje preko izvoljenih predstavnikov (posredna demokracija).

Za javno upravljanje kot proces odločanja o ciljih in načinih za njihovo doseganje velja enako kot za druge procese – kakovost rezultata (odločitve) je odvisna (tudi) od kakovosti procesa. V teoriji in literaturi obstajajo številni modeli in merila, ki se nanašajo na kakovost javnega upravljanja (*good governance*; gl. *supra*). Za samoupravne lokalne skupnosti je SE v t. i. Valencijski deklaraciji (Strategija za inovativnost in dobro upravljanje na lokalni ravni) leta 2008 oblikoval nabor dvanajstih načel dobrega upravljanja.²⁵²

TABELA 28: Načela dobrega (demokratskega) upravljanja na lokalni ravni

NAČELO	VSEBINA
poštene volitve, predstavninstvo in participacija	zagotoviti občanom resnično možnost izjaviti se o lokalnih javnih zadevah
odzivnost	zagotoviti, da lokalna oblast upošteva legitimna pričakovanja in potrebe občanov
učinkovitost in uspešnost	doseči cilje in čim bolje uporabiti razpoložljive vire
odprtost in preglednost	zagotoviti javnosti dostop do informacij in ji pojasniti, kako se vodijo lokalne javne zadeve
zakonitost	zagotoviti poštenost, nepristranskost in predvidljivost
etičnost	zagotoviti, da javni interes prevlada nad parcialnimi
kompetentnost	zagotoviti, da so uradniki in izvoljeni predstavniki dobro usposobljeni za izvajanje svojih nalog
inovativnost in odprtost za spremembe	zagotoviti, da se izkoristi prednosti novih rešitev in dobrih praks
trajnostni razvoj	upoštevati interese bodočih generacij
primerno finančno upravljanje	zagotoviti preudarno in produktivno rabo javnih virov
človekove pravice, kulturna raznolikost in socialna vključenost	zagotoviti, da so vsi občani spoštovani in nihče izključen ali diskriminiran
odgovornost	zagotoviti, da so uradniki in izvoljeni predstavniki odgovorni za svoje delo in zanj tudi odgovarjajo

Vir: SE (2008).

252 *The Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level* (2008).

Tuje raziskave o dobrem javnem upravljanju na lokalni ravni se osredotočajo na različne vidike le-tega, npr. uporabnost koncepta v drugem kulturnem okolju (Yan, 2008), decentralizacijo (Feinberg, 2007), določanje kazalnikov kakovosti (Van Roosbroek & Van Dooren, 2010), sodelovanje javnosti pri določanju standardov ravnanja (Lawton & Macaulay, 2014) in transparentnost javnega upravljanja (Kim & Lee, 2012).

V Sloveniji je bilo to vprašanje odprto v povezavi s postopki priprave občinskih predpisov. Slovenski parlament je namreč v ReNDej leta 2009 stanje na tem področju ocenil takole: »[...] v občinah se posveča premalo pozornosti kvaliteti normativne dejavnosti, kar se odraža tako pri nomotehničnem kot tudi pri vsebinskem oblikovanju predpisov, skrbi za ustrezno kadrovske zasedbo in nenazadnje pomanjkljivem sodelovanju z zainteresirano javnostjo«. Novejše raziskave kažejo, da imajo občine na tem področju še kar nekaj priložnosti za izboljšave (Rakar et al., 2016; Benčina et al., 2015; Rakar & Benčina, 2014). Vlada je ta manjko zaznala in kakovost upravljanja vgradila v strategijo razvoja lokalne samouprave – po njenem mnenju sodelovanje javnosti pri odločanju vodi v odločitve, ki so za lokalno skupnost dobre in posledično pomenijo učinkovitejše delovanje lokalnih skupnosti (Vlada, 2016).

2.5.3.3 Mednarodni vidik

Lokalna samouprava je v sodobnem svetu postala pomembna politična vrednota, ki ni samo predmet urejanja na ravni posamezne države, ampak tudi na nadslovesni ravni.²⁵³ Na območju Evrope glavno vlogo igra SE in v njegovem okviru sprejeta Evropska listina lokalne samouprave (MELLS), ki jo je leta 1996 brez pridržkov ratificirala tudi Slovenija. Poleg te je treba omeniti še Dodatni protokol k MELLS o pravici do sodelovanja pri vprašanih lokalne oblasti, Evropsko okvirno konvencijo o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti in Konvencijo o udeležbi tujcev v javnem življenju na lokalni ravni. Na področju regionalne samouprave je SE do sedaj uspelo pripraviti zgolj osnutek Evropske listine regionalne samouprave.

253 Gl. npr. Evropsko listino lokalne samouprave (*European Charter of Local Self-Government*), ki jo je ratificirala tudi Slovenija, in druge akte, sprejete v okviru SE, predvsem njegovega Kongresa lokalnih in regionalnih oblasti (*Congress of Local and Regional Authorities – CLRAE*) na http://www.coe.int/t/Congress/default_en.asp.

V okviru EU imajo lokalne in regionalne oblasti velik pomen, saj 70 % evropske zakonodaje neposredno vpliva na ti dve ravni, poleg tega pa je na le-teh realiziranih 66 % investicijskih odhodkov. Interesi lokalnih in regionalnih oblasti so neposredno zastopani v Odboru regij (*Committee of the Regions of the European Union*), ki je posvetovalno telo, ustanovljeno z Maastrichtsko pogodbo. OZN pa je na področju lokalne samouprave pripravil osnutek Svetovne listine lokalne samouprave.

2.5.3.4 Primerjalni vidik

Čeprav je stališče o lokalni samoupravi kot bistvenem elementu sodobne demokratične ureditve države enotno, pa pri uresničevanju koncepta lokalne samouprave med posameznimi državami obstajajo pomembne razlike, in to tako na normativni kot dejanski ravni. Pri tem gre vedno za iskanje nekakšnega ravnovesja med državnim centralizmom na eni ter samostojnostjo samoupravnih lokalnih skupnosti na drugi strani. Glede tega kaže opozoriti, da obstaja v teoriji več koncepcij oz. stališč o vlogi lokalne samouprave: 1) stališča, ki se popolnoma podrejajo državi in vidijo v samoupravnih lokalnih skupnostih samo instrument za izvrševanje ciljev države, 2) stališča, po katerih je država samo »subsidiarna« organizacija, ki naj opravlja le tiste zadeve, ki jih posameznik ali prostovoljna združenja posameznikov ne morejo opraviti same, in 3) večinska, »srednja stališča«, ki temeljijo na ideji politične decentralizacije. Ta stališča upoštevajo dejstvo, da obstaja centralna država, da pa obstajajo tudi »izvirni« lokalni interesi, ki jih državni zakonodajalec priznava in njihovo upravljanje zaupa lokalnim organom, ki so v določenem obsegu samostojni v odnosu do državne oblasti. Poudarjajo torej, da meje in okvir delovanja lokalne samouprave določajo ustava in zakoni, znotraj pa je delovanje samoupravnih lokalnih skupnosti samostojno in državno poseganje v to ni dopustno. Kakšen koncept lokalne samouprave je oz. bo uveljavljen v neki državi, je odvisno od vrste dejavnikov, npr. od temeljev ustavnopravne ureditve, ciljev neposrednega uresničevanja in izvajanja oblasti, vloge in položaja lokalne samouprave v okviru celotne državne in družbene ureditve, zgodovinske tradicije ipd. (podr. v Grafenauer & Brezovnik, 2006).

Za sodobne sisteme lokalne samouprave je torej značilno, da so zasnovani na konceptu politične decentralizacije, pri čemer veliko vlogo igra načelo subsidiarnosti, ki pravno-tehnično še ne deli nalog na državne in samoupravne lokalne, služi pa kot temelj interpretacije, kriterij presoje

in opora pri naporu, da se vertikalna delitev nalog, funkcij in javnih služb opravi dosledno in koherentno v korist najnižje stopnje, ki jih je še sposobna opravljati. Pri tem je, kot je razvidno, izrednega pomena kapaciteta samoupravnih lokalnih skupnosti in njihovih organov v organizacijskem, strokovnem, finančnem in drugem smislu. V sedanjem času se načelo subsidiarnosti razume kot opora demokratičnosti ter kakovosti javnega odločanja in javnih služb (Koprić et al., 2014).

Primerjalna študija CDLR (2007) na podlagi analize devetih evropskih držav temeljne vrste funkcij občin deli v štiri t. i. kompetenčne profile:

TABELA 29: Kompetenčni profili samoupravnih lokalnih skupnosti

PROFIL	SOCIALNI	GOSPODARSKI	PROSTORSKI/ OKOLJSKI	JAVNI RED
FUNKCIJE	socialno varstvo, zdravstvo, izobraževanje, kultura, šport	domicilne storitve (voda, smeti, ogrevanje), energetika, ceste, prevoz, gospodarski razvoj	prostorsko in drugo načrtovanje	vzdrževanje javnega reda in miru, požarna in nujna reševalna služba

Vir: CDLR (2007).

Na tej podlagi je nato mogoče primerjati države med seboj, in sicer tako, da analiziramo kombinacije profilov in smeri, v katerih se gibljejo (krepitev ali šibitev).²⁵⁴ Študija CDLR ugotavlja, da:

- 1) držav ni več mogoče razvrščati v tipe, za katere je značilna neka posebnost v smislu pristojnosti in funkcij,
- 2) je mnenje o tem, katere funkcije je mogoče prenesti na občine, močno pogojeno z zgodovino institucij posamezne države in
- 3) trendi kažejo, da občine in njihove povezave funkcije lahko bodisi pridobijo bodisi izgubijo (CDLR, 2007).

V Evropi ločimo tri glavne modele lokalne samouprave:

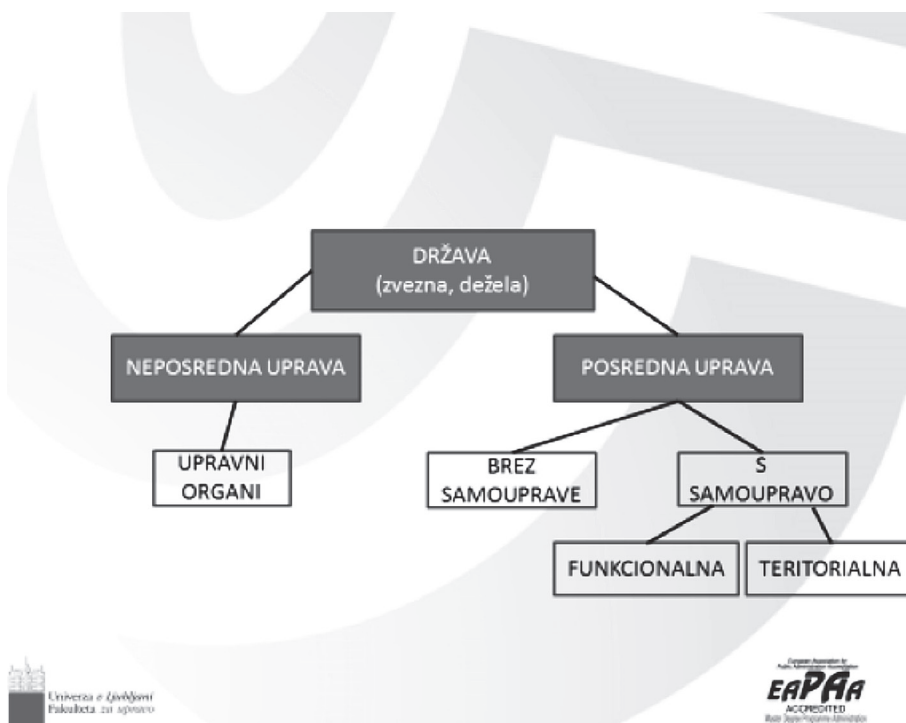
- 1) francoski,
- 2) nemški in
- 3) britanski.

²⁵⁴ Za stanje v izbranih državah v tej analizi leta 2007 gl. CDLR (2007).

Francoski model je najbolj vplival na ostale države, razen na Veliko Britanijo. Temelji na ideji decentralizacije, ozkem delovnem področju samoupravnih lokalnih skupnosti in strogem nadzoru države. Te značilnosti, ki so se oblikovale po revoluciji leta 1789, imajo zgodovinske razloge. Francoske občine so zelo majhne, zato se je dobro razvilo medobčinsko sodelovanje.

Temelji nemške lokalne samouprave segajo v samoupravo mest in podeželja v 12. stoletju. V sedanjem času nemški model temelji na ideji decentralizacije, razlikovanju med izvirnimi in prenesenimi nalogami in enotirnem sistemu upravljanja.

SLIKA 49: Upravni sistem Zvezne republike Nemčije



Britanska lokalna samouprava je zgodovinsko gledano najbolj zakoreninjena in je rezultat osmih stoletij dolgega razvoja. Nanjo sta najbolj vplivala boj med kraljem in plemiči ter težnje meščanstva. Vsa državna oblast se izvaja preko lokalnih skupnosti, ki so zastopane v spodnjem domu Parlamenta in so mu »podrejene« kot tvorcu prava. Samoupravne

lokalne skupnosti niso antipod države, ampak neke vrste njeni izvršilni organi. Ne poznajo delitve na izvirne in prenesene naloge – vse naloge so javne in temeljijo na zakonu. Samoupravne lokalne skupnosti si ne morejo same določati pristojnosti, prav tako ne poznajo ustavne garancije lokalne samouprave.

V literaturi se za primerjavo sistemov lokalne samouprave praviloma uporabljajo naslednji kriteriji: funkcije, teritorij in politični sistem, znotraj njih pa je oblikovanih več podkriterijev.

TABELA 30: Primerjava sistemov lokalne samouprave

FUNKCIJE	VERTIKALNA DELITEV NALOG
	OBSEG NALOG
	FINANČNA AVTONOMIJA
TERITORIJ	VELIKOST & PRISTOP K ZDRUŽEVANJU
POLITIČNI SISTEM	VODENJE & DELITEV PRISTOJNOSTI
	PARTICIPACIJA
	PREPLETANJE LOKALNEGA IN DRŽAVNEGA

Vir: Kuhlmann & Wollmann (2014).

Po drugi svetovni vojni so se samoupravne lokalne skupnosti soočile s številnimi pomembnimi spremembami. Obseg javnih storitev se je povečal, urbanizacija, emigracija in imigracija so se okrepile, povečala se je mobilnost, uveljavil se je pritisk »trga« na javne storitve na lokalni ravni. Samoupravne lokalne skupnosti in države kot celota so na to reagirale na različne načine – s teritorialnimi spremembami, prerazporeditvijo pristojnosti, vključevanjem zasebnega sektorja v izvajanje javnih storitev in z medobčinskim sodelovanjem.

Teritorialna organiziranost članic EU je zelo različna, in to tako na državni kot na nižjih ravneh. Trenutno na ravni EU obstaja okoli 90.000 lokalnih in regionalnih oblasti. Občina velja za temeljno enoto teritorialne organiziranosti. Leta 2011 je imela povprečna občina v EU 5.630 prebivalcev in je obsegala 49 km², pri čemer je treba poudariti, da med posameznimi članicami obstajajo velike razlike – na Češkem, v Franciji

in na Slovaškem so imele občine npr. povprečno manj kot 2000 prebivalcev, torej bistveno manj kot v Sloveniji (okoli 10.000), v Veliki Britaniji pa 152.680. Razmerje med povprečnim številom prebivalcev je bilo leta 2007 1 proti 85, med povprečno velikostjo pa 1 proti 310. Leta 2011 je bilo na ravni EU skoraj 80 % občin v zgolj petih državah – 41 % v Franciji, 13 % v Nemčiji, 9 % v Španiji in Italiji ter 7 % na Češkem.

Podobno kot teritorialna organiziranost je tudi stopnja finančne (de)centralizacije različna. Stopnjo centralizacije lokalnih ravni ponavadi merimo z deležem javne porabe in pobranih prihodkov na lokalni ravni v BDP. Oba deleža se večinoma ujemata, saj razlika nastaja le v stopnji zadolženosti lokalnih ravni. Delež lokalne javne porabe in prihodkov med članicami EU se tako giblje med 0,8 % BDP na Malti in 37,5 % BDP na Danskem. Omenjene države z velikim številom občin imajo delež prihodkov (podobno velja tudi za porabo) v BDP blizu povprečja EU, saj se ti deleži gibljejo med 6,2 % v Španiji in 15,3 % v Italiji, medtem ko je povprečje EU 11,8 %. V kolikor te deleže primerjamo z deleži na ravni države, lahko ugotovimo, da je najvišja stopnja avtonomije v Italiji (torej visok delež lokalnih prihodkov v BDP kaže na največjo decentralizacijo med izbranimi državami). V Sloveniji je delež pobranih prihodkov na lokalni ravni v letu 2012 dosegel 9,8 % BDP, kar predstavlja dobro petino vseh javnih prihodkov v Sloveniji. Podobna stopnja avtonomije je še v Franciji, kjer je delež lokalnih prihodkov v skupnih prihodkih podoben. Večji delež imajo, kot že omenjeno, v Italiji, sledi Češka, manjši delež kot v Sloveniji pa je v Nemčiji in Španiji (okoli 17 % vseh javnih prihodkov) (Rakar, Tičar & Klun, 2017; podr. v Brezovnik et al., 2016).

Poleg teh razlik se na ravni EU kažejo še razlike v uvrstitvi lokalne samouprave v upravni sistem držav in pri njihovih nalogah – glede na to je slika lokalne samouprave v EU zelo pisana, razlike pa so bolj opazne kot podobnosti. Ne glede na opisane razlike med članicami EU je mogoče ugotoviti, da jim je skupno iskanje »idealne velikosti« občin, ki naj bi zagotovila tako lokalno demokracijo in identiteto kot ekonomsko učinkovitost v zagotavljanju javnih storitev (CEMR, 2008; Pevcin, 2013). Ta naloga je še posebej aktualna v zadnjih letih zaradi finančne in gospodarske krize.

Najbolj priljubljeno orodje za doseg tega cilja je združevanje občin (angl. *merger, amalgamation, fusion* ipd.), ki pa ni nekaj novega, saj trend zmanjševanja števila občin poteka v EU že desetletja, pričenski z Avstrijo (50. leta 20. stoletja) in Švedsko, vrh pa je dosegel v 60. in 70. letih 20.

stoletja.²⁵⁵ Kar se tiče izvedbe teritorialnih sprememb občin, se države članice EU vedno bolj zatekajo k t. i. *top-down* pristopu (CEMR, 2008).

Poleg zmanjševanja števila občin obstajajo tudi drugi načini za doseganje »idealne velikosti« občin, predvsem različne oblike medobčinskega sodelovanja (ang. *inter-municipal cooperation*; nem. *Kommunale Zusammenarbeit*). Na ta način se po eni strani skuša ohraniti majhne občine in s tem izogniti konfliktom s prebivalci teh območij, po drugi strani pa povečati ekonomsko učinkovitost izvajanja določenih javnih nalog in storitev. V Franciji je tako npr. leta 2007 kar 91 % občin in s tem 87 % prebivalcev spadalo v 2.588 medobčinskih struktur (CEMR, 2008). Predmet medobčinskega sodelovanja je lahko katerakoli naloga, razen tistih, ki jih zakonodaja izključuje (LGI, UNDP & Council of Europe, 2010). Temu ustrezno je tudi oblik medobčinskega sodelovanja primerjalno gledano zelo veliko in jih lahko razvrstimo v štiri glavne skupine, in sicer oblikovanje:

- 1) kvazi-regionalnih organov,
- 2) forumov za načrtovanje rabe prostora in razvojnih vprašanj,
- 3) organizacij za izvajanje javnih storitev in
- 4) sporazumov o izvajanju javnih storitev (Hulst & van Montfort, 2012).

Razprave v zvezi z medobčinskim sodelovanjem so praviloma usmerjene v učinkovitost, ekonomičnost in uspešnost izvajanja občinskih nalog, vprašanje demokratičnosti upravljanja pa je v ozadju ali pa se sploh ne odpira.²⁵⁶ To je po eni strani presenetljivo, saj se prav lokalno samoupravo oz. občine izpostavlja kot »zibelko« demokracije in poudarja njen potencial v smislu »laboratorija« demokracije.²⁵⁷ Po drugi strani pa je to razumljivo, saj se primerjalno gledano medobčinsko sodelovanje v praksi nanaša predvsem na zagotavljanje javnih dobrin in storitev ter izvajanje upravnih nalog, kjer pa so ekonomsko-upravna vprašanja v ospredju.

Ne glede na oblike teritorialnih sprememb pa je pri analizi njihovih prednosti in slabosti smiselno države razdeliti v dve skupini, in sicer na 1)

255 V nekaterih državah je potekal tudi obraten trend – povečevanje števila občin. To velja zlasti za bivše socialistične države, med njimi Slovenijo.

256 Gl. npr. Bussjäger & Sonntag (2012) in Panara & Varney (2013); drugače Lavtar (2005).

257 Gl. Reynaert & Steyvers (2010) in Peršak (2013).

zahodnoevropske ter 2) osrednje in vzhodnoevropske. Motivi in logika, ki vodijo reformo lokalne samouprave (vključno s teritorialnimi spremembami), so namreč različni – v prvih so ti procesi osredotočeni na obstoječe enote lokalne samouprave, v drugih pa so del vseobsežne rekonstrukcije lokalne samouprave in zato še bolj kompleksni (Wollmann, 2008).

2.5.4 Pravna ureditev lokalne samouprave v Sloveniji

Poglavitni pravni viri, s katerimi država ureja lokalno samoupravo v Sloveniji, so:

1. URS,
2. MELTS,
3. sistemski zakoni (ZLS, ZUODNO, ZLV, ZFO-1, ZSRR-1),
4. področni zakoni,²⁵⁸
5. podzakonski predpisi.²⁵⁹

URS daje lokalni samoupravi velik pomen, saj jo omenja že v prvem poglavju skupaj z ostalimi temeljnimi ustavnimi načeli – 9. člen URS namreč določa, da je v Sloveniji zagotovljena lokalna samouprava. Lokalni samoupravi je nato posvečeno posebno podpoglavje v poglavju o samoupravi, v katerem so urejeni vrste samoupravnih lokalnih skupnosti (138. člen), občina kot temeljna samoupravna lokalna skupnost (139. in 140. člen), mestna občina (141. člen), pokrajina (143. člen), financiranje občin (142. člen) in nadzor državnih organov (144. člen).²⁶⁰ URS je v celoti pre-

258 Gre za zakone z vseh upravnih področij, ki določajo pristojnosti samoupravnih lokalnih skupnosti.

259 Npr. Uredba o upravnem poslovanju (Ur. l. RS, št. 106/05 in novele).

260 Na lokalno samoupravo se neposredno nanašajo tudi določbe o pristojnosti US (160. člen), upravnem sporu (157. člen), enakem varstvu pravic (22. člen), pravici do pravnega sredstva (25. člen), pravici do povračila škode (26. člen), volilni pravici (43. člen), posebnih pravicah avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti v Sloveniji (64. člen), varovanju naravne in kulturne dediščine (73. člen), državnem svetu (96. člen), nezdružljivosti sodniške funkcije, tožilske funkcije in funkcije ustavnega sodnika (133., 136. in 166. člen), financiranju države in lokalnih skupnosti (146. člen), davkih (147. člen), proračunu (148. člen), usklajenosti pravnih aktov (153. člen), veljavnosti predpisov in njihovem objavljanju (154. člen) in varuhu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (159. člen). Seveda morajo samoupravne lokalne skupnosti pri svojem oblastnem delovanju spoštovati vse človekove pravice in temeljne svoboščine.

vzela koncept lokalnih skupnosti, kot jih predvideva MELLS.²⁶¹

2.5.4.1 Teritorialni in pravni element

URS in ZLS določata, da območje občine obsega naselje ali več naselij, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev (139. člen URS in 12. člen ZLS).²⁶²

Občina se ustanovi in njeno območje določi z zakonom, pri čemer se pred tem opravi referendum, s katerim se ugotovi volja prebivalcev na tem območju (139. člen URS in 12. člen ZLS).²⁶³

SLIKA 50: Teritorialna delitev Slovenije na občine



Vir: <https://skupnostobcin.si/podatki/zemljevid-obcin-tabela/#p2> (14. 11. 2016).

Slovenija meri 20.273 km² in ima 2.063.077 prebivalcev (SURS, 2015). Območje države je razdeljeno na 212 občin, najmanjša med njimi

261 Odločba US št. U-I-144/94.

262 Območje naselja se oblikuje tako, da obsega zaokroženo območje z vsaj desetimi stavbami (6. člen Zakona o določanju območij ter o imenovanju in označevanju naselij, ulic in stavb (ZDOI-ONUS), Ur. l. RS, št. 25/08).

263 S tem zakonom se določi tudi ime in sedež, število članov prvega občinskega sveta in druge zadeve, pomembne za konstituiranje občine.

po površini meri 7 km² (Odranci), največja pa 555 km² (Kočevje). Najmanjša občina ima 320 prebivalcev (Hodoš), največja pa 279.898 (Ljubljana). Več kot 50 % občin ima manj kot 5000 prebivalcev (SURs, 2014). Najredkeje naseljena slovenska občina je Solčava, kjer na kvadratnem kilometru površine živi povprečno pet prebivalcev, najgosteje naseljena slovenska občina pa je Mestna občina Ljubljana, kjer na kvadratnem kilometru površine živi povprečno 1.000 prebivalcev (SURs, 2008). Glede na velikost občin in povprečno število njihovih prebivalcev se Slovenija uvršča nekje na sredino članic EU.²⁶⁴

Občina se lahko notranje členi na ožje dele, in sicer krajevne, vaške ali četrtne skupnosti. Odločitev o tem sprejme občinski svet, ki pri tem upošteva zemljepisne, zgodovinske, gospodarske, upravne, kulturne in druge značilnosti območja (18. člen ZLS).

Občini se lahko z zakonom dodeli status mestne občine, če je na njenem območju mesto, ki ima najmanj 20.000 prebivalcev in 15.000 delovnih mest ter je gospodarsko, kulturno in upravno središče širšega območja (15. člen ZLS). Kadar je izražen poseben interes države za ohranitev poselitve in razvoj posameznih območij, lahko DZ občinam na teh območjih podeli poseben status.²⁶⁵

URS predvideva tudi širše samoupravne lokalne skupnosti – pokrajine, vendar le-te še niso ustanovljene.²⁶⁶ Tudi pokrajine se ustanovi-

264 Povprečno število prebivalcev po občinah v državah članicah EU je zelo raznoliko, tako imajo npr. v povprečju pod 10.000 prebivalcev na občino v Češki republiki (1.600), Franciji (1.600), na Cipru (1.800), na Slovaškem (1.900), na Madžarskem (3.200), v Avstriji (3.400), v Latviji (4.300), v Luksemburgu (3.700) in Španiji (4.900), v Estoniji (5.500), na Malti (5.800), v Nemčiji (5.900), v Italiji (7.100); od 10.000 do 100.000 prebivalcev v Grčiji (10.200), v Sloveniji (10.300), na Finskem (11.600), na Poljskem (15.500), v Belgiji (17.400), na Danskem (19.700), na Švedskem (30.700), na Nizozemskem (32.200), na Portugalskem (36.000), na Irskem (44.900); nad 100.000 prebivalcev v povprečju pa imajo občine v Veliki Britaniji (135.700) (Falzon et al., 2004).

265 Pogoje za pridobitev posebnega statusa določijo poseben zakon, država pa jim zagotavlja sredstva za razvoj (26. in 27. člen ZLS). Podr. v Vlaj (2004).

266 V zadnjih letih se je kot glavna ovira za izvedbo decentralizacije pogosto izpostavljala specifična ustavna ureditev, ki je 1) postavljala dokaj ostro ločnico med državno oblastjo in lokalno samoupravo, saj je določala, da v pristojnost občine spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine, država pa je lahko na občino (pa tudi na pokrajino) prenesla opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti le, če je pridobila prehodno soglasje vsake posamezne občine; 2) širše samoupravne lokalne skupnosti (pokrajine) predvidevala kot »kreacijo občin«, saj so se lahko samostojno odločile za ustanovitev pokrajin. Rezultat takih ustavnih določb je bil, da občine niso opravljale nobene od države prenesene pri-

jo z zakonom, ki določi tudi njihovo ime in sedež, in sicer z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev, v postopku za sprejetje zakona pa mora biti zagotovljeno sodelovanje občin (143. člen URS). V političnih in strokovnih razpravah se je število predlaganih pokrajin gibalo med šest in štirinajst.

Lokalna samouprava je po osamosvojitvi Slovenije doživela korenite spremembe. Do leta 1994 je v Sloveniji obstajal t. i. komunalni sistem lokalne samouprave, v katerem je imela občina vlogo temeljne teritorialne celice družbe, v kateri naj bi ljudje opravljali vse skupne zadeve, razen tistih, ki jih mora po naravi stvari opravljati država (Šmidovnik, 1995). Občine so bile del sistema državne uprave na lokalni ravni in hkrati samoupravne lokalne skupnosti; v precejšnji meri so izvajale državne zakone in predvsem naloge iz okvira državne uprave. Občin je bilo 62, povprečna občina je imela okoli 30.000 prebivalcev in je merila okoli 300 km² (Grafenauer & Brezovnik, 2006).²⁶⁷

Nova ustava je predvidela občino kot »pravo« samoupravno lokalno skupnost, torej kot naselje ali več naselij, ki jih povezujejo skupne potrebe in interesi prebivalcev. Uveljavitev novega ustavnega koncepta lokalne samouprave pa v praksi ni bila enostavna. Zapletlo se je pri izvedbi referendumskega rezultata, pri zakonsko določenih pogojih za ustanovitev občin in razmejitvi pristojnosti med občinami in upravnimi enotami, zato je v dogajanje pogosto posegalo US (podr. v Virant, 2004). Število »novih« občin se je s prvotnih 147 v letu 1994 povečalo na 210 v letu 2010 in nato na 212, pokrajine pa še vedno niso ustanovljene.

stojnosti in da v Sloveniji nimamo pokrajin. S spremembami 121., 140. in 143. člena URS, sprejeti 6. junija 2006, pa je nastala nova ustavnopravna podlaga, in to tako za prenos opravljanja posameznih nalog iz državne pristojnosti na občine (in pokrajine) kot tudi za ustanovitev pokrajin, ki so opredeljene kot samoupravne lokalne skupnosti, ki opravljajo lokalne zadeve širšega pomena in z zakonom določene zadeve regionalnega pomena. Tako je sedaj DZ v položaju, da je – poleg tega, da je pristojen za opravljanje členitev na temeljni ravni (ustanavljanje občin) – v njegovi domeni tudi sprejetje odločitve o ustanovitvi, območju, nalogah, organizaciji in financiranju pokrajin (Grafenauer & Brezovnik, 2006).

267 US je tako v odločbi št. U-I-13/94 zapisalo, da je bil razlog za uvedbo lokalne samouprave nefunkcionalnost in predimenzioniranost dotedanje občine kot komune, tj. kot »politične tvorbe«, ki po svoji teritorialni strukturi ni bila občina, po svojih pristojnostih in načinu njihovega uresničevanja pa ni bila samoupravna.

TABELA 31: Pregled števila občin v obdobju 1994–2016

OBDOBJE	1994–1998	1998–2002	2002–2006	2006–2010	2010–danes
ŠTEVILO OBČIN	147	192	193	210	212

Prva »mreža« občin je bila leta 1994 vzpostavljena z ZUODNO na podlagi določb ZLS, ki je določal pogoje za ustanovitev občin, in na podlagi referendumov, izvedenih v skladu z ZRefUO.

Nadaljnje teritorialne spremembe občin, tj. ustanovitev novih občin in spremembe njihovih območij, so bile sprva urejene v posebnem zakonu,²⁶⁸ nato pa v ZLS. Postopek je imel tri faze, in sicer 1) predhodni postopek z referendumom, 2) zakonodajni postopek in 3) konstituiranje občin.²⁶⁹ Zadnja novela ZLS je te določbe črtala in ureditev ustanavljanja občin spremenila v ureditev možnega spreminjanja njihovih območij, ureditev ustanavljanja mestnih občin pa v ureditev podeljevanja statusa mestne občine. Območje občine se tako po veljavni ureditvi lahko spremeni z zakonom po prej opravljenem referendumu,²⁷⁰ pri čemer se zakonodajni postopek nič več ne razlikuje od običajnega, določenega s poslovnikom DZ.²⁷¹

Pogoje za ustanovitev občine določa ZLS, ki je bil v tem delu večkrat spremenjen. Sedaj določa, da 1) mora biti občina sposobna zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev in izpolnjevati druge naloge v skladu z zakonom in 2) da mora imeti najmanj 5.000 prebivalcev, razen če gre za ustanovitev nove občine z združitvijo dveh ali več občin. Pri ustanovitvi občin je treba oba pogoja upoštevati kot celoto (13. in 13. a člen ZLS).²⁷²

268 Zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij (ZPUODO), Ur. l. RS, št. 44/96 in novele.

269 Gl. Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-M), Ur. l. RS, št. 72/05.

270 Gre za obvezen posvetovalni referendum, ki se opravi v skladu z določbami zakona, ki ureja referendum in ljudsko iniciativo (Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi (ZRLI), Ur. l. RS, št. 15/94 in novele).

271 Poslovnik namreč vsebuje tudi določbe, ki zagotavljajo pridobitev mnenja občinskega oz. občinskih svetov v zakonodajnem postopku kot tudi vlade, če ni predlagateljica zakona, pravno varstvo pa je zagotovljeno v postopku ustavnosodne presoje zakona (Vlada republike Slovenije, 2010).

272 Natančnejše določbe o pogojih, ki jih naj bi izpolnjevalo območje, da bi lahko bilo občina, so bile črtane, ker so bili prav ti pogoji podlaga za presumpcijo pravice do lastne občine in podlaga za

2.5.4.2 Funkcionalni element

IZVIRNE IN PRENESENE NALOGE

V pristojnost občin spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine (t. i. izvirne naloge). Te zadeve so določene z zakonom ali s splošnim aktom občine. Mestne občine poleg teh kot svoje opravljajo tudi z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest (140. in 141. člen URS ter 21. in 22. člen ZLS).

Država lahko z zakonom prenese na občine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi tudi potrebna sredstva (t. i. prenesene naloge).²⁷³ Občina v tem primeru naloge izvaja v imenu in za račun države, ne gre pa za obliko javnega pooblastila (gl. *supra*). Te naloge se prenesejo, če se na občinski ravni lahko izvajajo racionalneje in učinkoviteje. Opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti se lahko prenese na vse občine, mestne občine, občine na določenem območju ali na posamezno občino (140. člen URS in 24. člen ZLS).

Izvirne naloge predstavljajo bistvo lokalne samouprave, prenesene naloge pa so instrument zagotavljanja racionalnosti in učinkovitosti upravnega sistema.

ZLS v 21. členu našteva vrste izvirnih pristojnosti, konkretne pristojnosti pa so določene s področno zakonodajo. Če izhajamo iz dveh temeljnih funkcij javnega sektorja, tj. procesa javnega upravljanja (oblastna, regulatorna funkcija) in zagotavljanja javnih dobrin in storitev (neoblastna, servisna funkcija), potem za občine velja, da izvajajo predvsem servisno funkcijo – zagotavljanje izvajanja javnih služb je namreč ena od temeljnih pristojnosti občin (Grafenauer & Brezovnik, 2006).²⁷⁴ Izvirne naloge občin tako lahko razdelimo v naslednje skupine (prilagojeno po Virant, 2009):

arbitrarno odločanje. Zadnja novela ZLS je tako črtala vse določbe, ki so temeljile na razumevanju pravice do lokalne samouprave kot pravice do lastne občine (Vlada Republike Slovenije, 2010).

273 S spremembo URS v letu 2006 je odpadla zahteva po soglasju občin za prenos izvajanja nalog.

274 Po mnenju nekaterih strokovnjakov predstavljajo gospodarske javne službe s področja varstva okolja kar 60 % nalog občin – gre npr. za preskrbo z vodo, ravnanje s komunalnimi odpadki, čiščenje in vzdrževanje javnih površin ipd. (Vlaj, 2004).

- 1) servisne,
- 2) upravljanje občinskega premoženja,
- 3) urejanje prostora,
- 4) pospeševanje razvoja in
- 5) regulatorne in nadzorne naloge.

Z občinskim predpisom se lahko določi, da se za opravljanje posameznih upravnih nalog iz izvirne pristojnosti občine podeli javno pooblastilo javnemu podjetju, javnemu zavodu, javni agenciji, javnemu skladu, drugi pravni osebi ali posamezniku, če se s tem omogoči učinkovitejše in smotrnejše opravljanje nalog, zlasti če se v celoti ali pretežno financirajo s plačili uporabnikov.²⁷⁵ Če občinski predpis dopušča, da za pridobitev javnega pooblastila kandidira več pravnih oseb ali posameznikov, se izbira opravi po javnem natečaju. Pri izvajanju javnega pooblastila imajo njihovi nosilci pravice in dolžnosti občinske uprave.²⁷⁶

Kljub ustavni in zakonski podlagi pa v praksi skorajda ni prišlo do prenosa izvajanja državnih nalog na občine. Teorija kot glavni razlog navaja neracionalnost zaradi teritorialne organiziranosti občin in njenih sprememb (Grafenauer & Brezovnik, 2006; Kovač, 2006a).

Ko bodo pokrajine ustanovljene, bodo lahko opravljale dve vrsti izvirmih nalog, in sicer 1) lokalne zadeve širšega pomena in 2) z zakonom določene zadeve regionalnega pomena, poleg tega pa tudi naloge iz državne pristojnosti, ki jih bo nanje z zakonom prenesla država in zanje zagotovila potrebna sredstva (t. i. prenesene naloge; 143. člen URS).

Lokalne zadeve širšega pomena so naloge, za katere je pokrajina pristojna na splošno že na podlagi ustave. Po vsebini pa so to predvsem naloge na področjih zagotavljanja javnih služb pokrajinskega pomena ter naloge, ki so v zakonu določene kot naloge v pristojnosti samoupravnih

275 »Odmik« od neposrednega vpliva politike ni naveden kot razlog (prim. s 15. členom ZDU-1). Menimo, da bi bilo treba to pomanjkljivost odpraviti. Prim. s Kovač (2006a), ki meni, da novela ZLS, ki je vključila določbe o javnem pooblastilu, glede na pravne temelje slednjega v URS in ZUP pravzaprav sploh ni bila potrebna. S tem se ne strinjamo, kajti URS javno pooblastilo ureja v poglavju o državni upravi in izrecno govori o njenih nalogah.

276 50. b člen ZLS in za odločanje o upravnih zadevah iz izvirne občinske pristojnosti 2. odst. 1. člena ZUP. Podr. v Kovač (2006a).

lokalnih skupnosti, tj. bodisi občin bodisi pokrajin, so pa po svoji naravi lokalne zadeve širšega pomena, ker so skupne območjem več občin in presegajo njihove finančne zmožnosti (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, 2010).

Naloge regionalnega pomena po svoji naravi niso ne lokalnega ne državnega pomena, pač pa vmesnega, regionalnega pomena. V ta okvir bi spadale naloge s področja 1) razvojnega in prostorskega načrtovanja, 2) javnih služb, predvsem s področja zdravstva, kulture in šolstva, ter 3) infrastrukture.²⁷⁷

Z določitvijo izvirnih pristojnosti pokrajin bi te postale nosilke razvoja v prostoru, v katerem danes ni institucionalnega nosilca, prenos nalog z države pa bi odprl vprašanje vzpostavitve enotirnega upravnega sistema (Vlaj, 2006b; Virant, 2009).

MEDOBČINSKO SODELOVANJE

Medobčinsko sodelovanje je lahko vzpostavljeno za:

- 1) oblikovanje politik,
- 2) izvajanje upravnih nalog,
- 3) izvajanje in zagotavljanje javnih služb ter
- 4) zastopanje interesov.

Institucionalno gledano se medobčinsko sodelovanje lahko pojavlja v obliki:

- 1) »mrež« (*policy-network*),
- 2) sporazumov in
- 3) ustanovitve samostojnih pravnih subjektov (Hulst & van Montfort, 2007).

277 Za konkretnjšo določitev nalog regionalnega pomena bo treba nujno izdelati funkcionalno analizo državne uprave s poudarkom na njenih teritorialnih enotah ter funkcionalno analizo sedanjih občin. Na ta način bi dobili ustrezno podlago za uvrstitev pokrajin oz. njihovih funkcij v celotni sistem družbenega upravljanja, saj bodo pokrajine večino funkcij črpale iz obstoječih funkcij države in občin (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, 2010).

Medobčinsko sodelovanje ima v Sloveniji dve neposredni pravni podlagi, in sicer MELLs in ZLS.²⁷⁸ MELLs v 10. členu določa pravico lokalnih oblasti do sodelovanja pri izvajanju svojih pooblastil in v okviru zakona pravico do oblikovanja konzorcijev z drugimi lokalnimi oblastmi za izvajanje nalog skupnega pomena, pri čemer je smisel določbe funkcionalno povezovanje lokalnih oblasti z namenom večje učinkovitosti delovanja skozi skupne projekte in naloge, ki jih posamezna občina sama ne bi mogla izvesti.²⁷⁹ Skladno z ZLS občine lahko ustanavljajo zveze, združujejo sredstva in v skladu z zakonom ustanavljajo skupne organe ter organe skupne občinske uprave, ustanavljajo in upravljajo sklade, javne zavode, javna podjetja in ustanove. Zaradi predstavljanja in uveljavljanja lokalne samouprave ter usklajevanja in skupnega zagotavljanja svojih interesov se občine povezujejo v združenja.²⁸⁰ Združenje občin je pravna oseba javnega prava in lahko pridobi lastnost reprezentativnosti (6. in 86. a člen ZLS).²⁸¹

PRAVNI AKTI

Občine pri izvajanju svojih nalog izdajajo različne vrste aktov in opravljajo materialna dejanja.

Tipični abstraktni splošni pravni akti občin so 1) statut občine, 2) poslovnik občinskega sveta, 3) odloki, 4) pravilniki, 5) odredbe in 6) navodila. Akti posebne vrste so 1) proračun in zaključni račun, 2) načrti in 3) sklepi (ti so po vsebini lahko splošni ali posamični pravni akti). Pri odločanju o pravicah in obveznostih posameznikov in drugih pravnih subjektov občine izdajajo 1) odločbe in 2) sklepe (Igličar, 2001).

V skladu s slovenskim konceptom lokalne samouprave so samoupravne lokalne skupnosti predvsem servis za zagotavljanje javnih storitev,

278 V najširšem smislu je dajala podlago za sodelovanje oz. povezovanje občin tudi URS v svojem prvotnem besedilu 143. člena, ki pa je bil kasneje spremenjen.

279 Gl. *European Charter of Local Self-Government (ETS No. 122), Explanatory Report*.

280 Prostovoljnost združevanja občin po 86.a členu ZLS dopušča, da občine ustanovijo svoje združenje tudi v primeru, ko so osrednji namen združevanja njihovi posebni interesi. Združenja občin, v katera se združujejo le določene občine glede na posebne interese, so ustanovljena na drugačnih temeljih kot združenja občin, v katera se lahko združujejo vse občine, zato je njihov položaj različen (podr. v odločbi US št. št. U-I-150/15).

281 Kot primera je mogoče navesti Združenje občin Slovenije (<http://www.zdruzenjeobcin.si/>, 17. 12. 2010) in Skupnost občin Slovenije (<http://www.skupnostobcin.si/>, 17. 12. 2010). Podr. o medobčinskem sodelovanju v Žohar (2016).

ne pa oblastne institucije, ki pravno regulirajo lokalne zadeve javnega pomena. Ne glede na to ne smemo zanemariti oblastne regulatorne funkcije, saj se z njo zagotavlja red, ki je potreben pri vsaki obliki združevanja ljudi. Občine regulirajo predvsem rabo prostora in varovanje okolja, javni red, izvajanje nadzora občinskih predpisov, izvajanje javnih služb in delovanje občinskih organov (Vlaj, 2001). Postopek priprave in sprejema predpisov (normodajni postopek) je kompleksen, urejen s pravili različnih aktov, poteka v več fazah in vključuje več udeležencev. Ker je bistvo lokalne samouprave v zagotavljanju boljšega življenja za občane, je kakovost javnega upravljanja (*good governance*) z vidika kakovosti predpisov na lokalni ravni tako v vsebinskem kot procesnem smislu pomembna tematika.

2.5.4.3 Organizacijski element

Občina je demokratična institucija, v kateri morajo imeti prebivalci možnost neposrednega vplivanja na sprejemanje odločitev. To se zagotavlja na dva načina: 1) z neposrednimi volitvami organov in 2) z oblikami neposredne demokracije.

URS vprašanje občinskih organov v celoti prepušča zakonskemu urejanju. ZLS tako določa, da imajo občine naslednje organe:

- 1) občinski svet,
- 2) župana in
- 3) nadzorni odbor.

Občina ima tudi upravo, ki je bodisi enovita bodisi sestavljena iz več organov.

Občinski svet je najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine. Občinski svet ima regulatorno, volilno in nadzorno funkcijo. Sprejema namreč statut občine, prostorske akte in druge odloke ter občinski proračun, imenuje člane nadzornega odbora in nadzoruje delo župana in občinske uprave. Občinski svet šteje od sedem do petinštirideset članov in je izvoljen neposredno. Volilni sistem je odvisen od velikosti občine oz. od števila članov občinskega sveta. Če šteje občinski svet od sedem do vključno enajst članov, se člani volijo po večinskem sistemu, sicer pa po proporcionalnem, ki omogoča tudi preferenčno glasovanje (9. in 13. člen ZLV).

Župan je izvršilni organ občine. Župan predstavlja in zastopa občino, sklicuje in vodi seje občinskega sveta, a na njih nima pravice glasovanja. Občinskemu svetu predlaga v sprejetje različne odločitve, po sprejetju pa skrbi za objavo pravnih aktov in njihovo izvrševanje.²⁸² V razmerah, v katerih bi bilo lahko v večjem obsegu ogroženo življenje in premoženje občanov, občinski svet pa se ne bi mogel pravočasno sestati, bi lahko župan sprejel začasne nujne ukrepe, ki bi jih moral predložiti v potrditev občinskemu svetu takoj, ko bi se ta lahko sestal. V upravnih zadevah iz izvirnih pristojnosti občin odloča župan v upravnem postopku na drugi stopnji.

Župan je izvoljen na neposrednih volitvah po sistemu absolutne večine, kar pomeni, da je izvoljen kandidat, ki dobi več kot polovico opredeljenih glasov.²⁸³ Ker je župan izvoljen neposredno, za svoje delo ne odgovarja občinskemu svetu – ta ga ne more razrešiti, župan pa ne more razpustiti občinskega sveta (podr. *infra* – poglavje o nadzoru lokalne samouprave).

Občina ima najmanj enega podžupana. Podžupan imenuje izmed članov občinskega sveta župan, ki ga lahko tudi razreši. Podžupan pomaga županu pri opravljanju funkcije v okviru pooblastil, ki mu jih da župan, ter ga nadomešča v času odsotnosti ali zadržanosti.

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 (34. a člen ZLS).

Nadzorni odbor je najvišji organ nadzora javne porabe v občini. Nadzorni odbor 1) opravlja nadzor nad razpolaganjem s premoženjem občine, 2) nadzoruje namenskost in smotrnost porabe proračunskih sredstev ter finančno poslovanje uporabnikov proračunskih sredstev.

282 V tem okviru ima tudi določena nadzorna pooblastila, kajti če meni, da je občinski svet sprejel nezakonito odločitev, lahko zadrži njeno izvrševanje oz. objavo predpisa in predlaga občinskemu svetu ponovno odločanje. Če občinski svet vztraja pri svoji odločitvi, jo župan mora izvršiti, lahko pa jo izpodbija v sodnem (ustavnem ali upravnem) sporu. Ob zadržanju izvajanja odločitve občinskega sveta župan opozori pristojno ministrstvo na nezakonitost oz. neprimernost take odločitve (33. člen ZLS).

283 Če noben kandidat ne dobi takšne večine, se kandidata z največjim številom glasov uvrstita v drugi krog, v katerem je izvoljen tisti, ki dobi večje število glasov (107. člen ZLV).

Če v okviru svoje pristojnosti ugotovi hujšo kršitev predpisov ali nepravilnosti, ki so opredeljene v poslovniku, mora o tem obvestiti pristojno ministrstvo in Računsko sodišče Republike Slovenije. Člane nadzornega odbora imenuje in razrešuje občinski svet, svoje naloge pa opravljajo nepoklicno (32. in 32.a člen ZLS).

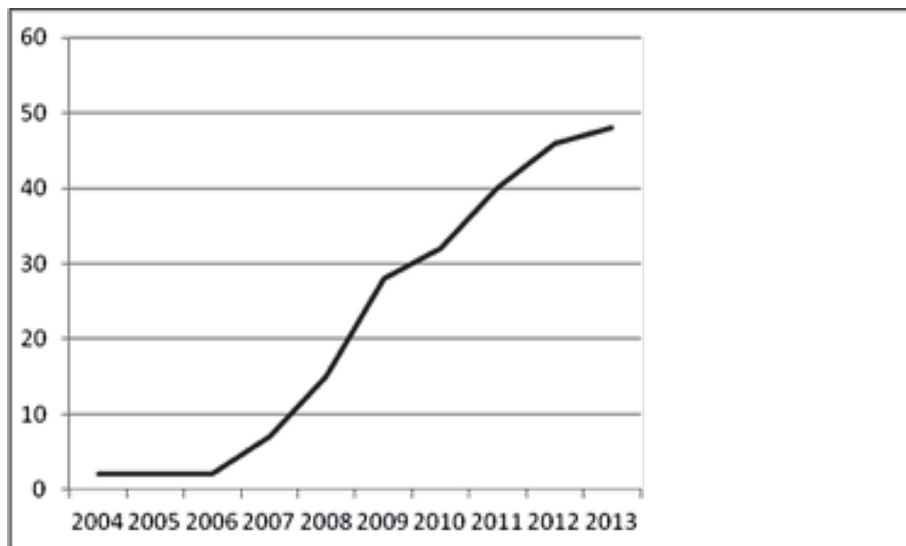
Občinska uprava pripravlja strokovne podlage za odločanje župana in občinskega sveta in sprejete odločitve nato neposredno izvršuje. Občinska uprava opravlja upravne, strokovne, pospeševalne in razvojne naloge ter naloge v zvezi z zagotavljanjem javnih služb iz občinske pristojnosti. Poleg tega opravlja tudi nadzorstvo nad izvajanjem občinskih predpisov in drugih aktov, s katerimi občina ureja zadeve iz svoje pristojnosti.²⁸⁴ Z občinskim predpisom se lahko določi, da se za opravljanje posameznih upravnih nalog iz izvirne pristojnosti občine podeli javno pooblastilo.

Občinska uprava je sestavljena iz enega ali več organov, ki jih ustanovi občinski svet na predlog župana s splošnim aktom, s katerim določi njene naloge in notranjo organizacijo. Sistemizacijo delovnih mest v občinski upravi določi župan. Predstojnik občinske uprave je župan, njeno delo pa neposredno vodi direktor občinske uprave oz. tajnik občine, ki je po statusu javni uslužbenec in ga imenuje in razrešuje župan.

Občine se lahko odločijo, da ustanovijo enega ali več organov skupne občinske uprave. Organ skupne občinske uprave vodi oseba, ki je po statusu javni uslužbenec. Ta oblika medobčinskega sodelovanja je pred leti v Sloveniji doživela velik razmah, sedaj pa stagnira. Empirične analize so pokazale, da je k temu zelo pripomoglo sofinanciranje stroškov teh organov s strani države. V praksi prevladuje ustanavljanje skupnih inšpektoratov in redarstev. Na področju prostorskega načrtovanja, kjer imajo majhne občine največ težav zaradi sprememb zakonodaje in kadrovske omejitve, je tega sodelovanja relativno malo.

284 V ta namen se lahko v okviru občinske uprave ustanovi občinska inšpekcija. Inšpekcijsko nadzorstvo neposredno opravljajo občinski inšpektorji kot uradne osebe s posebnimi pooblastili in odgovornostmi v skladu z zakonom, ki ureja inšpekcijski nadzor (50.a člen ZLS).

SLIKA 51: Število ustanovljenih organov skupnih občinskih uprav po letih



Vir: Ministrstvo za notranje zadeve (2014).

SLIKA 52: Vključenost občin v skupne občinske uprave



Vir: Žohar (2015).

V osnutku pokrajinske zakonodaje so bili predvideni naslednji organi pokrajin: 1) pokrajinski svet, 2) predsednik pokrajine, 3) pokrajinski odbor in 4) organi pokrajinske uprave.

Pokrajinski svet bi bil najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti pokrajine. Članov pokrajinskega sveta bi bilo med 35 in 65, izvoljeni pa bi bili na neposrednih volitvah po proporcionalnem sistemu. Predsednik pokrajine, ki bi bil izvoljen neposredno, bi pokrajino predstavljal in zastopal. Pokrajinski odbor bi bil izvršilni organ, ki bi ga sestavljali predsednik pokrajine in od dva do štirje člani. Člane pokrajinskega odbora bi izvolil pokrajinski svet izmed članov pokrajinskega sveta. Pokrajina bi imela tudi pokrajinsko upravo, katere predstojnik bi bil pokrajinski odbor, neposredno pa bi jo vodil direktor pokrajinske uprave.

Neposredno odločanje o javnih zadevah je eden od temeljev lokalne samouprave. Sodelovanje pri upravljanju javnih zadev je ena od temeljnih človekovih pravic, ki še posebej pride do izraza na lokalni ravni. Čeprav tudi na tej ravni prevladuje odločanje preko organov, to ne sme omejevati pravice prebivalcev samoupravnih lokalnih skupnosti do neposrednega odločanja (Kaučič, 2001).

URS razen referendumu v postopku ustanovitve občine ne predvideva konkretnih oblik neposredne demokracije, zato je to predvsem predmet ZLS in statutov občin. ZLS predvideva tri oblike neposredne demokracije: 1) zbor občanov, 2) referendum in 3) ljudsko iniciativo. V osnutku pokrajinske zakonodaje so bile predvidene naslednje oblike sodelovanja prebivalcev pri odločanju na pokrajinski ravni: 1) posvetovanje, 2) posvetovalna konferenca, 3) referendum in 4) ljudska iniciativa.

2.5.4.4 Materialno-finančni element

O lokalni samoupravi ne moremo govoriti, če za izvajanje nalog niso zagotovljena tudi ustrezna sredstva – če teh ni, je lokalna samouprava zgolj mrtva črka na papirju. Upoštevati pa je treba, da občine skupaj z državo delijo odgovornost za vodenje ekonomske in fiskalne politike v Sloveniji. Strogo upoštevande javnofinančnih zmožnosti države nalaga 148. člen URS (odločba US, št. U-I-150/15).

Občine so pravne osebe javnega prava s pravico posedovati, pridobivati in razpolagati z vsemi vrstami premoženja. Premoženje občine sestavljajo nepremične in premične stvari v lasti občine, denarna sredstva in pravice (51. člen ZLS). Ravnanje s stvarnim premoženjem in evidence nepremičnega premoženja samoupravnih lokalnih skupnosti ureja poseben zakon.

Viri financiranja izvirnih nalog občine so:

- 1) lastni viri,
- 2) sredstva države in
- 3) zadolžitev.

URS določa, da se občina financira iz lastnih virov, tistim občinam, ki zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti opravljanja svojih nalog, pa država v skladu z zakonsko določenimi načeli in merili zagotovi dodatna sredstva (142. člen URS).

MELLS v 9. členu določa osem načel financiranja samoupravnih lokalnih skupnosti, in sicer:

- 1) ustreznost,
- 2) sorazmernost,
- 3) samofinanciranje,
- 4) raznovrstnost,
- 5) izravnava,
- 6) sodelovanje,
- 7) samostojnost in
- 8) zadolževanje.

V skladu s prvim mora imeti občina ustrezne lastne finančne vire, s katerimi v okviru svojih pooblastil prosto razpolaga. Glede na drugo načelo morajo biti finančni viri v sorazmerju z nalogami, ki jih določata ustava in zakon. V skladu s tretjim mora vsaj del finančnih virov izvirati iz lastnih davkov in drugih dajatev, katerih višino v okviru zakona lahko določi občina sama. Po četrtem morajo biti finančni viri dovolj raznovrstni in prilagodljivi, da lahko – kolikor je praktično mogoče – sledijo dejanskemu gibanju

stroškov opravljanja njihovih nalog. V skladu s petim mora država s finančno izravnavo in drugimi ukrepi zagotoviti izenačenost med občinami pri financiranju njihovih nalog, pri čemer pa to ne sme zmanjševati njihove svobode odločanja pri opravljanju nalog. Šesto načelo zahteva, da morajo biti občine na primeren način vprašane za mnenje o tem, na kakšen način naj se jim dodelijo prerazporejeni finančni viri. V skladu s sedmim naj sredstva, ki jih država dodeli občinam, (kolikor je mogoče) ne bodo strogo namenska za financiranje določenih projektov; zagotavljanje takih sredstev ne sme posegati v temeljno svoboščino občin, da prosto odločajo v okviru svoje lastne pristojnosti. V skladu z osmim pa morajo imeti občine za najemanje posojil za večje naložbe v mejah zakona dostop do domačega trga kapitala.

ZLS določa, da občina lokalne zadeve javnega pomena financira iz lastnih virov, sredstev države in iz zadolžitve. Financiranje občin je podrobneje urejeno v ZFO-1. V skladu z ZFO-1 financiranje občin temelji na načelih lokalne samouprave, predvsem načelu sorazmernosti virov financiranja z nalogami občin in načelu samostojnosti občin pri financiranju občinskih nalog; vsi prejemki in izdatki občine morajo biti zajeti v občinskem proračunu (3. in 4. člen ZFO-1; podr. v Milunovič, 2012).

Lastni viri občine so 1) davčni viri in 2) drugi viri. Davčni viri so davek na nepremičnine, vodna plovila, promet nepremičnin, dediščine in darila, dobitki od klasičnih iger na srečo in drugi davki, če je tako določeno z zakonom, ki ureja davek. ZFO-1 kot lastni davčni vir določa tudi prihodke od dohodnine v skladu z merili, ki jih za financiranje primerne porabe občin določa ta zakon, kar pa ni skladno z MELLIS – občina namreč nima vpliva na davčno stopnjo in druge parametre tega davka (gl. Rakar & Klun, 2017; prim. z Lavtar, 2017).

Kot druge lastne vire ZFO-1 določa prihodke od samoprispevka, takse, globe, koncesijske dajatve, okoljske dajatve, plačila za storitve lokalnih javnih služb in druge vire, če je tako določeno z zakonom, ki ureja posamezno dajatev, ali s predpisom, izdanim na podlagi zakona.²⁸⁵ V to skupino virov financiranja ZFO-1 uvršča tudi prihodke od stvarnega in finančnega premoženja občine, prejete donacije in transferne prihodke iz državnega proračuna in sredstev skladov EU.

²⁸⁵ Občina npr. lahko predpiše takso za oglaševanje na javnih mestih in za parkiranje na javnih površinah (9. člen ZFO-1).

Pomemben vir financiranja občin je dohodnina. Občinam pripada 54 % dohodnine, ki se deli po posebnem izračunu tako, da je vsem občinam zagotovljena t. i. primerna poraba, tj. zadosten obseg sredstev za financiranje njihovih obveznih nalog.²⁸⁶ Na podlagi ocene potrebnih sredstev se izračuna povprečnina, tj. standardna minimalna javna poraba na glavo prebivalca, nato pa se z uporabo korekcijskih faktorjev določi primeren obseg sredstev za financiranje primerne porabe.²⁸⁷ Občinam se najprej dodeli 70 % skupnega deleža dohodnine, ki jim pripada – občini torej pripada 70 % od 54 % dohodnine tistih davčnih zavezancev, ki imajo stalno prebivališče na območju občine. Preostali del, tj. 30 % od 54 % dohodnine, pa se steče v poseben solidarnostni sklad, iz katerega se preko t. i. solidarnostne izravnave sredstva dodelijo tistim občinam, ki same s 70 % deležem ne dosežejo primerne porabe. V ta sklad se vplačajo tudi sredstva, ki pri posameznih občinah presegajo primerno porabo (14. člen ZFO-1).²⁸⁸ Če nekatere občine niti na podlagi solidarnostne izravnave ne dosežejo primerne porabe, jim razliko do primerne porabe pokrije država s transferjem iz svojega proračuna – t. i. finančna izravnava (Virant, 2009; 15. člen ZFO-1).

Občinam se zagotavljajo dodatna sredstva iz državnega proračuna za sofinanciranje 1) izvajanja posamezne naloge ali programa, 2) investicij in 3) skupnega opravljanja nalog občinske uprave. Ta sredstva se smejo uporabljati le za namene, za katere so dodeljena, kršitev te dolžnosti pa je opredeljena kot prekršek (18.–26. ter 35. člen ZFO-1).

286 Te naloge so našteje v 11. členu ZFO-1. US je v odločbi št. U-I-24/07 odločilo, da je bila tedaj veljavna določba 11. člena ZFO-1 v neskladju z URS, ker ni dajala zadostne, jasne in vsebinske podlage za določitev nalog, katerih stroški se upoštevajo za izračun povprečnine, in ker ni izrecno zagotavljala sodelovanja občin pri določanju metodologije za njen izračun. Novela ZFO-1A je to neskladje odpravila.

287 12., 13. in 13.a člen ZFO-1 in Uredba o metodologiji za izračun povprečnine za financiranje občinskih nalog, Ur. l. RS, št. 51/09.

288 Če torej občina s 70 % deležem od 54 % dohodnine preseže primerno porabo, presežek vplača v solidarnostni sklad. US je v odločbi št. U-I-24/07 zavzelo stališče, da zakonsko urejanje prerez-porejanja lastnih sredstev med posameznimi občinami v primeru ustvarjenih presežkov lastnih virov nad izračunano primerno porabo ne pomeni protiučustavnega posega v finančno avtonomijo občin, saj se s tem zagotavlja materialna podlaga za solidarnost med občinami in njihovimi prebivalci pri zagotavljanju obveznih nalog občin. V odločbi št. U-I-150/15 pa je zavzelo stališče, da sredstva solidarnostne izravnave in dodatne solidarnostne izravnave med občinami nimajo narave dotacij, ampak pomenijo ukrepe zakonodajalca za korigiranje objektivnih razlik med občinami. Ta sredstva so v celoti lastna sredstva občin in se za posamezno občino oblikujejo na podlagi z zakonom določenih meril. Zato ureditev primerne porabe po ZFO-1 ne podreja občin državi.

Sredstva državnega proračuna so namenjena tudi spodbujanju združevanja občin – če se namreč dve ali več sosednjih občin združi v novo občino, je le-ta upravičena do dodatnih sredstev iz državnega proračuna, ki se ji zagotavljajo za tri proračunska leta z začetkom prvega proračunskega leta po združitvi (27. člen ZFO-1).

Zadolževanje občin je omejeno. Občina se lahko zadolžuje v skladu z zakonom, ki ureja javne finance (*lex generalis*) in v skladu z določbami ZFO-1 (*lex specialis*). Občina se tako npr. lahko zadolži za izvrševanje občinskega proračuna v tekočem proračunskem letu samo s črpanjem posojila doma za investicije, predvidene v občinskem proračunu. Za sredstva sofinanciranja investicije iz proračuna Evropske unije pa se občina lahko zadolži največ do višine odobrenih sredstev in največ za obdobje do prejema teh sredstev (10. a člen ZFO-1).

2.5.4.5 Varstvo lokalne samouprave

Lokalna samouprava je sicer ustavna kategorija, kar pa ne pomeni, da ne more priti do posegov države, ki bi pomenili nedopusten poseg v položaj samoupravnih lokalnih skupnosti.

Oblike varstva lokalne samouprave lahko delimo na 1) predhodne in 2) naknadne.

Predhodne oblike varstva so tiste, ki samoupravnim lokalnim skupnostim omogočajo, da sodelujejo v postopkih odločanja o zadevah, ki se nanašajo na njihov položaj; naknadne pa tiste, ki omogočajo izpodbijanje teh odločitev pred pristojnimi organi (Rakar, 2002).

DZ mora pred sprejetjem zakonov in drugih predpisov, ki v skladu z ustavo zadevajo koristi občin, pridobiti njihovo mnenje. Če se predpis nanaša na posamezno občino in posega v njene koristi, jo je treba seznaniti z namenom takšnega predpisa pred njegovim sprejemom (94. člen ZLS; gl. tudi 145. člen PoDZ-1).

Vlada mora pred sprejetjem predlogov zakonov oz. pred predložitvijo DZ v sprejetje in sprejetjem drugih predpisov iz svoje pristojnosti, ki zadevajo pristojnosti, delovanje in financiranje občin, zagotoviti ustrezno sodelovanje združenj občin. Smiselno enako velja v primeru,

ko posamezni minister sprejema predpis iz svoje pristojnosti (94. člen ZLS).

Občina oz. 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 (93. člen ZLS).

Predstavniški organ občine oz. pokrajine lahko na US vloži zahtevo za presojo ustavnosti in zakonitosti predpisov države in splošnih aktov nosilcev javnih pooblastil, s katerimi se posega v ustavni položaj in pravice lokalne skupnosti (91. člen ZLS in 23. a člen ZUstS). Občina oz. pokrajina lahko v upravnem sporu spodbija konkretne upravne akte in ukrepe, s katerimi državni organi izvršujejo oblastni nadzor (92. člen ZLS).

2.5.4.6 Nadzor nad lokalno samoupravo

Lokalna samouprava pomeni samostojno odločanje o lokalnih zadevah javnega značaja v mejah ustave in zakonov. Kot smo že poudarili, samoupravne lokalne skupnosti niso suverene. Iz tega logično izhaja, da ima država ne samo pravico, ampak tudi dolžnost, da jih nadzira. Nadzor in varstvo lokalne samouprave tako predstavljata dve plati iste medalje.

Pri državnem nadzoru nad lokalnimi skupnostmi gre za sistem pravnih pravil, s katerimi država 1) postavlja meje, do kod smejo organi lokalnih skupnosti pri opravljanju svojih nalog, s čimer hkrati postavlja merila državnega nadzora; 2) določa organe, ki izvajajo nadzor, in 3) določa instrumentarij pravnih in drugih sredstev, s katerimi lahko ti organi učinkovito izvajajo nadzor (Šmidovnik, 1995).

Smisel in namen državnega nadzora je v prvi vrsti svetovanje, pomoč ter krepitev odgovornosti in sposobnosti za samostojno odločanje organov lokalnih skupnosti ter preprečevanje nezakonitosti dela v njih. Glede na to sredstva nadzora niso le pravna sredstva odločanja, ampak tudi metode dela, ki omogočajo medsebojno obveščanje, sodelovanje in pomoč (Šmidovnik, 1995; 69. člen ZDU-1).

Sistem nadzora samoupravnih lokalnih skupnosti je kompleksen, saj ga tvori veliko število nadzornih institucij, ki imajo različna pooblastila. Za lažjo predstavitev je zato smiselno oblikovati kriterije, na podlagi katerih je mogoče posamezne oblike nadzora združevati v sorodne skupine (Tabela 32).

TABELA 32: Oblike nadzora samoupravnih lokalnih skupnosti

	KRITERIJ RAZLOČEVANJA	OBLIKE NADZORA
1.	stopnja formaliziranosti	formalni/neformalni
2.	subjekt nadzora	notranji/zunanji
3.	vrsta nadzornega organa	sodni/upravni/neodvisne institucije
4.	pooblastila nadzornih organov	formalni/ <i>sui generis</i>
5.	čas	predhodni/naknadni
6.	objekt nadzora	pravni akti/ostali akti
7.	merilo nadzora	pravilnost/učinkovitost/uspešnost/ ekonomičnost/kakovost

Glede na stopnjo formaliziranosti ločimo 1) neformalni in 2) formalni nadzor. Neformalni nadzor je nadzor, ki ni pravno urejen, ugotovljene nepravilnosti pa ne morejo biti pravno sankcionirane. Primer tega nadzora je nadzor javnosti. Nasprotno velja za formalni nadzor. To je nadzor, ki je natančno pravno urejen, izvajajo ga državni organi po vnaprej predpisanem postopku, v katerem imajo ustrezna pooblastila in lahko izrečejo ukrepe, s katerimi se nepravilnosti odpravijo. Podobliko formalnega nadzora predstavlja nadzor *sui generis*. Posebnost te vrste nadzora je bodisi v statusu nadzornega organa bodisi v njegovih pooblastilih bodisi v obojem. Rezultat teh oblik nadzora je lahko zgolj ugotovitev nepravilnosti in poziv k njeni odpravi.

Glede na to, kdo nadzor izvaja, ločimo 1) notranji in 2) zunanji nadzor. Notranji nadzor je nadzor, ki ga organi samoupravnih lokalnih skupnosti izvajajo drug nad drugim, zunanji nadzor pa je nadzor, ki ga izvaja država in javnost.

Zunanji nadzor, ki ga izvaja država, lahko nadalje delimo glede na vrsto nadzornih organov in glede na njihova pooblastila. Glede na vrsto državnih organov lahko ločimo 1) sodni nadzor (sodišča), 2) upravni nad-

zor (vlada in ministrstva) ter 3) nadzor neodvisnih nadzornih institucij (npr. US, RačS in VČP). Glede na pooblastila, ki jih imajo državni organi, lahko nadzor delimo na 1) formalni in 2) nadzor *sui generis*.

Nadzor je mogoče deliti tudi po časovni komponenti, in sicer na 1) predhodni in 2) naknadni nadzor. Predhodni nadzor je nadzor akta, s katerim samoupravne lokalne skupnosti načrtujejo izvedbo nekega dejanja, naknadni pa je nadzor že izvedenega dejanja ali sprejetega pravnega akta.

Glede na merilo nadzor delimo na nadzor 1) pravilnosti, 2) učinkovitosti, 3) uspešnosti, 4) ekonomičnosti in 5) kakovosti. Nadzor pravilnosti pomeni nadzor skladnosti delovanja s predpisi; nadzor učinkovitosti, uspešnosti, ekonomičnosti in kakovosti pa nadzor skladnosti delovanja s kazalci teh kategorij meril delovanja.

Nadzor je končno mogoče deliti tudi glede na predmet nadzora. Nadzirajo se lahko zgolj pravni akti (t. i. nadzor aktov), lahko pa tudi ostalo delovanje (t. i. nadzor organov oz. oseb).²⁸⁹

V nadaljevanju se osredotočamo na zunanji nadzor.²⁹⁰ Zunanji nadzor izvajajo 1) državni organi in 2) javnost.

Državni organi nadzorujejo zakonitost dela organov občin v zadevah, ki jih na občine prenese država, pa tudi primernost in strokovnost. Državni organi nadzirajo 1) delovanje organov in 2) akte, ki jih ti organi izdajajo.

Nadzorstvo nad zakonitostjo splošnih in posamičnih aktov občin v zadevah iz njihove izvirne pristojnosti izvršujejo ministrstva, vsako na svojem delovnem področju.²⁹¹ 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 oz. uskladitev (3. odst. 88. a člena ZLS in 2. odst. 64. člena ZDU-1). Če organ občine ne uskladi svojega splošnega akta z ustavo ali zakonom, mora ministrstvo predlagati vladi, da zahteva začetek postop-

289 Gl. odločbo US št. U-I-186/00.

290 Za notranji nadzor gl. poglavje, ki obravnava organe občin in njihove pristojnosti.

291 1. odst. 88. a člena ZLS in 1. odst. 64. člena ZDU-1. Ministrstvo mora zaradi opravljanja nadzorstva nad zakonitostjo dela organov občin zagotoviti ustrezno sodelovanje, medsebojno obveščanje in strokovno pomoč (2. odst. 88. a člena ZLS).

ka pred ustavnim sodiščem za oceno skladnosti splošnega akta občine z ustavo in zakonom (4. odst. 88. a člena ZLS in 3. odst. 64. člena ZDU-1).

Na predlog ministrstva vlada predlaga ustavnemu sodišču, da zadrži izvrševanje splošnega akta občine, za katerega ministrstvo oz. 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 (5. odst. 88. a člena ZLS).

Župan mora odloke, s katerimi občina ureja zadeve iz prenesene pristojnosti države, brez odlašanja, najpozneje pa hkrati z objavo, predložiti vladi oz. ustreznemu ministrstvu. Vlada oz. ministrstvo lahko zadržijo izvrševanje odlokov, za katere menijo, da so nezakoniti in jih predložijo v presojo ustavnemu sodišču (89. člen ZLS).

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 (66. člen ZDU-1).

V zadevah, ki jih na organe lokalnih skupnosti prenese država, opravljajo pristojna ministrstva tudi nadzorstvo nad primernostjo in strokovnostjo njihovega dela, pri čemer lahko dajo obvezna navodila za organizacijo služb, sistemizacijo delovnih mest in za opravljanje teh nalog.²⁹²

Če ministrstvo ugotovi, da organ lokalne skupnosti ne izvršuje nalog iz državne pristojnosti, ga mora opozoriti 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.²⁹³ Če organ lokalne skupnosti ne ravna

²⁹² Pregled nad delom si zagotovijo na ta način, da od organov lokalnih skupnosti zahtevajo poročila, obvestila, mnenja in podatke ter njihovo obvezno sodelovanje (67. člen ZDU-1).

²⁹³ V obeh primerih lahko ministrstvo predlaga pristojnemu organu lokalne skupnosti tudi ukrepe zoper odgovorno uradno osebo (70. člen ZDU-1).

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; mora pa to narediti, če bi zaradi opustitve naloge utegnile nastati škodljive posledice za življenje ali zdravje ljudi, za naravno oz. 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 (71. člen ZDU-1).

Če občina ne opravlja ali v nasprotju z zakonom opravlja z zakonom določene naloge iz svoje izvirne pristojnosti, mora pristojno ministrstvo opozoriti pristojni občinski organ in mu predlagati način izvršitve posamezne naloge ter določiti rok. Če občina ne ravna v skladu z opozorilom in predlogom in pristojno ministrstvo ugotovi, da ne zagotavlja skupnih potreb in interesov svojih prebivalcev in bi utegnile nastati škodljive posledice za življenje ali zdravje ljudi, za naravno oz. življenjsko okolje ali premoženje, mora pristojno ministrstvo občini naložiti izvedbo naloge z odločbo. Če občina ne izvrši odločbe v določenem roku, jo izvrši ministrstvo v skladu z določbami zakona, ki ureja upravno izvršbo (90. a člen ZLS).

Ministrstvo mora opozoriti pristojni občinski organ, če ugotovi, da občinska uprava ne ravna v skladu z zakonom ali drugim predpisom, in predlagati ustrezne ukrepe (3. odst. 88. a člena ZLS in 65. člen ZDU-1).

Pri nadzoru delovanja samoupravnih lokalnih skupnosti igrajo pomembno vlogo upravne enote, kajti če ugotovijo, da organi samoupravnih lokalnih skupnosti pri opravljanju izvirnih ali prenesenih nalog ravnavajo nezakonito, morajo o tem opozoriti pristojno ministrstvo (68. člen ZDU-1).

DZ lahko razpusti občinski svet in razreši župana. To lahko stori na predlog vlade po zakonsko predpisanem postopku, če so izpolnjeni zakonsko določeni pogoji.²⁹⁴ Če je občinski svet razpuščen, opravlja nujne naloge iz njegove pristojnosti v času do izvolitve novega občinskega sveta župan. Če je razrešen župan, opravlja nujne naloge iz njegove pristojnosti do izvolitve novega župana podžupan. V primeru hkratne razpustitve občinskega sveta in razrešitve župana imenuje vlada začasnega

294 Gl. 90. b–90. č člen ZLS. Podr. o tej obliki nadzora v odločbi US št. U-I-186/00.

upravitelja, ki do izvolitve novih občinskih organov opravlja nujne naloge (90. č člen ZLS).

Po veljavni pravni ureditvi župana ni mogoče odpoklicati.²⁹⁵ Institut odpoklica je uveljavljen v nekaterih drugih državah (Tabela 33):

TABELA 33: Odpoklic župana v izbranih državah EU

DRŽAVA	OBLIKA	POBUDA	VELJAVNOST
Avstrija: Burgenland	Odpoklic z referendumom ali nezaupnica.	Svetniki (1/4).	Večina glasov pri najmanj 40 % udeležbi na referendumu.
Nemčija: Brandenburg	Odpoklic z referendumom.	Svetniki (1/2) ali volivci — št. podpisov je odvisno od števila prebivalcev v občini.	Pobudo mora podpreti 2/3 večina svetnikov. Večina glasov volivcev na referendumu ob udeležbi najmanj 1/4 volivcev.
Severno Porenje-Vestfalija	Odpoklic z referendumom.	Svetniki (1/2) ali volivci — št. podpisov je odvisno od števila prebivalcev v občini.	Pobudo mora podpreti 2/3 večina svetnikov. Večina glasov volivcev na referendumu ob udeležbi najmanj 1/4 volivcev.
Slovaška	Odpoklic z referendumom.	Svetniki (večina). Volivci (30 %).	Navadna večina ob udeležbi polovice volivcev na referendumu.
Poljska	Odpoklic z referendumom.	Svetniki (25 %) ali volivci (10 %).	60 % večina svetnikov ali 30 % udeležba volivcev na referendumu
Romunija	Odpoklic z referendumom.	Državni organ. Volivci (25 %).	Udeležba večine volivcev na referendumu, »za« mora biti vsaj polovica vseh volivcev.

Vir: Predlog ZLS-S.

²⁹⁵ Odpoklic župana s strani občanov ni mogoč. Zakon, ki je to možnost urejal, je bil sicer sprejet konec leta 2016, a je nato nanj DS izglasoval veto, v ponovnem glasovanju v DZ pa 25. 1. 2017 ni dobil zadostne podpore.

Kot je bilo razvidno iz dosedanje predstavitve, ima posebno vlogo pri nadzoru US. Le-to je v svoji odločbi št. U-I-150/15 pojasnilo, da so občine pravne osebe javnega prava, ki na lokalni ravni izvršujejo predvsem oblastne funkcije in naloge. Ustava je v razmerju do države zavarovala njihov položaj kot avtonomen. Za zavarovanje tega položaja pred posegi države imajo občine po ZUstS in po ZLS na voljo pravna sredstva, ki jim zagotavljajo privilegiran položaj v postopku pred US, če država vanj ustavno nedopustno poseže. Kadar občine poslujejo kot neoblastni subjekti, je njihov položaj zavarovan z ustavno procesnimi jamstvi, zato občine v takih primerih lahko vlagajo zoper posamične akte, s katerimi je odločeno o njihovih pravicah, tudi ustavne pritožbe pod pogoji iz 50.–60. člena ZUstS.

Javnost se z delovanjem občinskih organov lahko seznanja na različne načine. Pasivni pristop predstavlja seznanjanje z informacijami, ki jih občinski organi o svojem delu posredujejo na lastno pobudo ali kot zakonsko dolžnost, aktivni pristop pa predstavlja uveljavljanje ustavne pravice do dostopa do informacij javnega značaja. Informacije, s katerimi se javnost seznanja, so podlaga za nadaljnje dejavnosti – npr. civilne pobude, zbere občanov, zahteve za razpis referendumov in odločanje na volitvah.²⁹⁶

²⁹⁶ Podr. o občinah kot zavezancih za posredovanje informacij javnega značaja v Grafenauer (2004) in Bien Karlovšek (2007).

2.6 VPRAŠANJA

1. Pojasni razmerje med pojmi organizacija, organ in pravna oseba.
2. Pojasni razmerje med pojmi javni sektor, javna uprava in državna uprava.
3. Naštej vrste opredelitev pojma javni sektor in pojasni namen zakonskih definicij.
4. Katere so glavne skupine teoretičnih definicij javnega sektorja in kateri je osrednji kriterij pri posamezni definiciji?
5. V kateri sektor in zakaj sodi društvo, ki ima status društva, ki deluje v javnem interesu?
6. Kako javni sektor definirajo Zakon o javnih uslužbencih, Zakon o sistemu plač v javnem sektorju in Zakon o javnih financah? Zakaj so definicije različne?
7. Opredeli značilnosti javnega, zasebnega in tretjega sektorja.
8. Na konkretnem primeru pojasni težavnost razmejitve med javnim, zasebnim in tretjim sektorjem.
9. Kateri sta temeljni funkciji javnega sektorja in kdo ju izvaja?
10. V katere stopnje lahko razdelimo proces javnega upravljanja, kateri organi jih izvajajo in katere pravne akte pri tem izdajajo?
11. Pojasni proces javnega upravljanja s pomočjo Parsonsove teorije upravljanja.
12. V čem je bistvo novejše teorije javnega upravljanja (t. i. *governance*)?
13. Kateri so elementi kakovosti javnega upravljanja? Kdaj in zakaj so se začeli razvijati?
14. Pojasni povezavo med javnim upravljanjem in pravom.
15. Na kateri dve skupini lahko delimo pravne osebe javnega prava?
16. Katere so skupne značilnosti pravnih oseb javnega prava?

17. Kakšna je razlika med tipskimi in t. i. *sui generis* pravnimi osebami javnega prava?
18. Kakšna je razlika med teritorialnimi in specializiranimi pravnimi osebami javnega prava?
19. Za katere vrste organizacij se v praksi uporablja poimenovanje »agencija«?
20. Ali so javna podjetja pravne osebe javnega prava? Navedi razloge ZA in PROTI.
21. Naštej vrste državnih organov in organe samoupravnih lokalnih skupnosti (občin).
22. Kdo sta stranki pogodbe o zaposlitvi v primeru, če bo oseba A svoje delo opravljala na ministrstvu?
23. Zoper koga se vloži tožba za plačilo odškodnine v primeru napake pri delovanju državnega organa?
24. Kaj obsega javna uprava v organizacijskem in kaj v funkcionalnem smislu?
25. Pojasni razmerje med pojmom reforma in modernizacija javne uprave.
26. Pojasni ravni in vrste konvergenč na področju reform javne uprave.
27. Na katere tri skupine lahko delimo reforme javne uprave glede na njihove prevladujoče vrednote?
28. Na katera obdobja in zakaj lahko razdelimo reformo slovenske javne uprave?
29. Pojasni ključne izzive in težave primerjalnega raziskovanja javne uprave.
30. Katere so ključne značilnosti dveh temeljnih upravnih tradicij – *rule-of-law* tradicije in *public interest* tradicije? V katero od obeh in zakaj sodi Slovenija?
31. Kateri so glavni evropski modeli javne uprave? Na podlagi katerih kriterijev države umeščamo v te modele? V kateri model in zakaj sodi Slovenija?
32. Kateri so možni indikatorji ocenjevanja oz. ugotavljanja uspešnosti delovanja javne uprave?

33. Pojasni koncept dobre uprave (*good administration*).
34. Kakšna je povezava in razlika med konceptoma *good administration* in *good governance*?
35. Naštej in opiši funkcije vlade ter pojasni njeno dejansko moč in razloge zanjo.
36. Opiši postopek priprave predpisov in oceni stopnjo odprtosti in transparentnosti le-tega v Sloveniji.
37. Pojasni, kakšno vlogo igra vlada kot vez med parlamentom in državno upravo.
38. Kdo imenuje in razrešuje ministre? Ali to velja tudi za ministre brez resorja?
39. Na katere položaje se lahko imenuje državne sekretarje in kakšno funkcijo opravljajo?
40. Na primeru oblikovanja, sprejemanja in izvrševanja zakona o urejanju prostora pojasni vlogo vlade v procesu javnega upravljanja.
41. Kdo so člani Vlade RS (sestava vlade)?
42. Kakšna je vloga predsednika vlade?
43. Pojasni razlike in podobnosti med »resornim« ministrom in ministrom »brez resorja/listnice«.
44. Na kakšne načine je mogoče zagotoviti strokovno podporu ministru, ki ni strokovnjak s področja, ki ga vodi?
45. Pojasni izraze: mandatar, kabinet, ministrski zbor, ministrski predsednik, *premier*.
46. Kdaj preneha funkcija ministru, če le-ta odstopi?
47. Kaj pomeni, da mora vlada po prenehanju funkcije in do imenovanja nove vlade opravljati tekoče posle? Za katere vrste zadev gre?
48. Kaj spada pod pojem »center vlade«? Kakšno funkcijo opravlja?
49. Kaj so vladne službe? Kdo, kako in zakaj jih ustanovi? Koliko vladnih služb trenutno deluje?
50. Kdo vodi vladne službe (predstojniki)? Kdo izmed njih ima status funkcionarja in kdo javnega uslužbenca? Kakšen je status vodje kabineta predsednika vlade RS?

51. Katere vrste pravnih aktov sprejema vlada in kje je urejen postopek, po katerem vlada sprejema odločitve?
52. Kaj je gradivo za sejo vlade? Katere sestavine ima? V kakšni obliki se pošilja in komu? Kdo je lahko predlagatelj gradiva? Kaj pomeni, da mora biti gradivo medresorsko usklajeno?
53. Kaj vsebuje ocena vplivov predpisov oz. odločitve?
54. Kakšno vlogo igra generalni sekretariat pri pripravi in izvedbi vladnih sej?
55. Ali lahko kakšne odločitve sprejme v imenu vlade kar njeno delovno telo (odbor, komisija)? Za katere vrste zadev gre? Zakaj se ustanovljajo delovna telesa vlade? Kdo so njihovi člani?
56. Kakšna so razmerja med vlado in državnim zborom?
57. Kateri državni organi sodijo v okvir državne uprave po veljavni zakonodaji?
58. Kakšna je razlika med organizacijsko in funkcionalno definicijo pojma državna uprava?
59. Kateri sta temeljni funkciji državne uprave?
60. Pojasni bistvo inšpekcijskega nadzora in razvoj njegove narave.
61. Kaj razume ZIN pod pooblastili in kaj pod ukrepi inšpektorjev?
62. V katerih oblikah deluje državna uprava in kakšen je trend razvoja na tem področju?
63. Katere instrumente lahko uporabi državna uprava za doseg cilja? Pojasni na konkretnem primeru.
64. Zakaj so se oblikovala novejša načela delovanja državne uprave in kakšno je njihovo razmerje do klasičnih načel?
65. Kakšna je vloga sodelovanja javnosti pri pripravi predpisov? Ali v zvezi s tem obstaja kakšna nevarnost in zakaj? Katere sodobne oblike komuniciranja je mogoče pri tem uporabiti?
66. Pojasni zgodovinske in ustavne temelje organiziranosti državne uprave.
67. Oceni stopnjo fleksibilnosti določanja organiziranosti slovenske državne uprave.

68. V skladu s katerimi načeli se državna uprava organizira? Navedi primere. Ali je možno ta načela v konkretnih primerih tudi medsebojno kombinirati? Pojasni na primeru.
69. Katere vrste (pravni) akti urejajo organiziranost državne uprave? Kakšno vlogo ima pri tem EU?
70. Kakšna je povezava med sestavo vlade in organiziranostjo državne uprave v RS?
71. Skiciraj osnovno strukturo MIN/organa v sestavi ministrstva (OVS) in pojasni, katere naloge se opravljajo v posameznih enotah.
72. Kakšno je razmerje med ministrstvom in organom v njegovi sestavi? Kdo, kdaj in na kakšen način lahko ustanovi organ v sestavi ministrstva?
73. Primerjaj stopnjo managerske avtonomije predstojnikov direktorata ministrstva, organa v sestavi ministrstva in regulatorne javne agencije.
74. Kakšna so razmerja med ministrstvi? Katere možnosti medsebojnega sodelovanja predvideva zakonodaja?
75. Pojasni razliko med pojmom decentralizacija in dekoncentracija. Kakšen je namen in kakšna so merila dekoncentracije izvajanja upravnih nalog? Na kakšne načine je mogoče izvesti dekoncentracijo? Kako je to izvedeno v Sloveniji? Pojasni na primerih.
76. Kako je državna uprava teritorialno organizirana v Sloveniji in katere so njene slabosti? Kako bi jih bilo mogoče odpraviti?
77. Katera je temeljna pristojnost upravnih enot (UE)? Na katerih področjih (resorjih) opravljajo to nalogo? Kako in s katerim aktom je določena krajevna pristojnost UE?
78. Kakšna so razmerja med UE in resornimi ministrstvi ter med UE in ministrstvom, pristojnim za upravo?
79. Katere so temeljne notranje organizacijske enote UE? Kdo določi notranjo organiziranost?
80. Na katerih področjih se upravne naloge ne izvajajo preko UE? Kako je teritorialna organiziranost izvedena v teh primerih? Navedi primere.
81. Kakšna je razlika med enotirnim in dvotirnim sistemom javnega upravljanja? Kaj je t. i. »dvoživka«?
82. Opredeli bistvo javnega pooblastila (JP).

83. V čem se razlikujeta JP in koncesija in v čem sta si podobna?
84. Katere razloge za podelitev JP navaja ZDU-1? V čem se razlikujejo od razlogov za ustanovitev organa v sestavi ministrstva?
85. Katere naloge so lahko predmet JP?
86. Kdo je lahko nosilec javnega pooblastila (NJP)?
87. Kaj pomeni besedna zveza »privatizacija upravnih nalog«?
88. Ali so lahko NJP tudi posamezniki (fizične osebe)? Če da, navedi primer.
89. Ali so lahko NJP pravne osebe javnega prava? Navedi primer.
90. Ali je občina NJP?
91. Ali JP lahko podeli tudi občina? Če da, za katere vrste nalog in komu?
92. Ali so lahko NJP vse vrste pravnih oseb zasebnega prava?
93. V kakšnem smislu lahko NJP štejemo za del državne uprave?
94. Kako se podeli JP? Kakšna je razlika med podelitvijo z zakonom in podelitvijo na podlagi zakona? Kaj mora biti v drugem primeru obvezno določeno z zakonom?
95. Kako se izvede postopek podelitve JP, če zakon dopušča, da za pridobitev JP kandidira več fizičnih oziroma pravnih oseb?
96. Kakšen je pravni položaj NJP nasproti t. i. uporabnikom storitev (Kakšne pravice in obveznosti ima NJP v razmerju do strank)?
97. Kdo izvaja nadzor nad NJP?
98. Kakšne so razlike pri dostopu do podatkov, s katerimi razpolaga organizacija, ki poleg tržne dejavnosti izvaja tudi javna pooblastila? Kaj pa kadrovske razlike?
99. Opredeli pojem javne službe (JS).
100. Opiši in pojasni razvoj teorije in konceptov na področju JS.
101. Kako JS definira pravo EU?
102. Kakšen je vpliv prava EU na JS v RS?
103. Kateri so razlogi za določitev neke dejavnosti kot JS?
104. Pojasni razliko med izrazi: JS, vladna služba, javni uslužbenec.
105. Kakšna je razlika med upravno nalogo in JS?

106. Kaj pomeni izraz privatizacija v okviru javnega pooblastila in kaj v okviru javne službe?
107. Kakšen je namen posebne pravne ureditve JS (t. i. javnopravni režim)? Katere skupine vprašanj urejajo ta posebna pravila (sestavni deli pravnega režima)?
108. S katerim pravnim aktom se lahko določi, da se neka dejavnost opravlja kot JS? Zakaj? Ali to lahko stori tudi občina z odlokom? Če da, pod kakšnimi pogoji?
109. Navedi merila, na podlagi katerih se neka dejavnost opredeli kot JS (gospodarska ali negospodarska).
110. Navedi nekaj primerov gospodarskih in negospodarskih JS. Kateri zakoni jih določajo kot take? Kakšne so bistvene razlike med gospodarskimi in negospodarskimi JS?
111. Kakšna je razlika med državnimi in lokalnimi (občinskimi) JS?
112. Kakšna je razlika med obveznimi in izbirnimi JS?
113. Kaj pomeni, da je neka JS gospodarska, izbirna in lokalna?
114. Pojasni bistvo pojava trenda remunicipalizacije. Kje, kdaj in zakaj se je pojavil? Kakšno je stanje v Sloveniji?
115. Kakšna je razlika med funkcionalno in lokalno (teritorialno) samoupravo?
116. Kakšna je povezava med pojmom lokalna skupnost in lokalna samouprava?
117. Kakšna je razlika med postopkom ustanovitve pokrajin pred in po spremembi 143. člena Ustave RS?
118. Kakšna je razlika med pokrajino in različnimi oblikami povezovanj občin, ki nastanejo zaradi lažjega uveljavljanja njihovih interesov (zveze po 86. členu ZLS in združenja po 86.a členu ZLS)?
119. Pojasni razliko med izvirnimi in prenesenimi nalogami samoupravnih lokalnih skupnosti.
120. Katere vrste nadzora lahko opravlja država nad izvirnimi in prenesenimi nalogami samoupravnih lokalnih skupnosti? Zakaj nadzor primernosti izvajanja izvirnih nalog ni združljiv z bistvom samouprave?

121. Naštej glavne skupine izvirnih nalog občin in glavne skupine izvirnih nalog pokrajin.
122. Zakaj menite, da v praksi ni prišlo do prenosa državnih nalog na občine?
123. Na primeru nalog občin in pokrajin pojasni pojma dvotirni in enotirni sistem upravljanja.
124. Kaj pomeni izraz, da bi pokrajina lahko delovala kot »dvoživka«?
125. Na kakšne načine poteka proces odločanja na ravni samoupravnih lokalnih skupnosti? Naštej oblike neposredne demokracije na lokalni ravni. Katere organe ima občina?
126. Pojasni vlogo Sveta Evrope na področju dobrega lokalnega javnega upravljanja (*good governance*). Kakšno je stanje na tem področju v Sloveniji?
127. Umesti velikost, naloge in finančno samostojnost slovenskih občin v evropski primerjalni okvir.
128. Na podlagi katerih meril lahko primerjamo sisteme lokalne samouprave?
129. Naštej pravne podlage slovenske lokalne samouprave.
130. Katere oblike medobčinskega sodelovanja so mogoče po slovenski pravni ureditvi? Katere oblike in zakaj je največ?
131. Pojasni organizacijsko strukturo občine.
132. Kakšna je razlika med razrešitvijo in odpoklicem župana? Kako ocenjujete institut odpoklica? Ali je v Sloveniji uveljavljen?
133. Kdo neposredno vodi delo občinske uprave? Kdo ga imenuje in razrešuje? Kakšen je njegov status (javni uslužbenec ali funkcionar)? Kdo je po zakonu predstojnik občinske uprave?
134. Kdo določi notranjo organiziranost občinske uprave? Kdo določi sistemizacijo delovnih mest občinske uprave?
135. Katere pravne akte sprejema občina?
136. Naštej vire financiranja občin. Kaj je primerna poraba? Kaj je finančna izravnava? Ali se občine lahko zadolžujejo?

137. Kakšen je delež lokalne javne porabe v celotni javni porabi v Sloveniji? Kakšna je povprečna raven v EU?
138. Kakšen je delež lokalne davčne avtonomije? Kakšna je povprečna raven v EU?
139. Ali je Slovenija decentralizirana država ali ne in zakaj?
140. Pojasni sistem varstva in nadzora lokalne samouprave.

3
LJUDJE
V JAVNI UPRAVI

3.1 UVOD

V javni upravi deluje več kategorij oseb, in sicer 1) javni uslužbenci, 2) politični funkcionarji in 3) zunanji sodelavci (prim. s Koprić et al., 2014). V nadaljevanju se bomo posvetili predvsem javnim uslužbencem in političnim funkcionarjem. Zgodovinsko gledano se je jasno razlikovanje med tema dvema kategorijama oseb pojavilo relativno pozno, in sicer med letoma 1780 in 1820, čeprav korenine (zahodno)evropske uprave segajo že v začetek 13. stoletja. Prav tako je šele konec 18. stol. prišlo do ločitve delovnega mesta oz. funkcije od njenega nosilca, kar je olajšalo boj proti sinekuri, prodaji delovnih mest oz. funkcij in korupciji (Raadschelders, 1998).

Vloga javnih uslužbencev in političnih funkcionarjev je različna. V sedanjem času je v odvisnosti od privzetega modela javne uprave predstavljena takole (Tabela 34):

TABELA 34: Vloga javnih uslužbencev in političnih funkcionarjev glede na modele javne uprave

MODEL	VLOGA POLITIČNIH FUNKCIONARJEV	VLOGA (NAJVIŠJIH) JAVNIH USLUŽBENCEV
novi javni management (<i>New Public Management</i>)	strateško določanje ciljev	Avtonomni managerji, odgovorni preko shem ocenjevanja uspešnosti, delujejo praviloma v relativno samostojnih organih.
neo-weberjanska država (<i>Neo-Weberian State</i>)	sprejemanje oblastnih vrednostnih odločitev	Poklicni izvrševalci zakonov in odločitev političnih funkcionarjev; strokovnjaki na svojih področjih; ravnajo skladno s kodeksi etike.
novo javno upravljanje (<i>New Public Governance</i>)	skrb za oblikovanje kompromisov med različnimi akterji	Managerji omrežij, iskalci sinergij, vodje partnerstev.

Vir: prilagojeno po Pollitt & Bouckaert (2011) in Virant (2009).

3.2 FUNKCIONARJI

3.2.1 Opredelitev

Funkcionarje (ang. *functionary, public officer*; nem. *Funktionär*) lahko opredelimo kot osebe, ki izvršujejo oblast.²⁹⁷ Ker pa oblast izvaja tudi del javnih uslužbencev,²⁹⁸ slovenska zakonodaja podaja nekoliko natančnejšo opredelitev: funkcionarji so 1) osebe, ki pridobijo mandat za izvrševanje funkcije s splošnimi volitvami, 2) osebe, ki pridobijo mandat za izvrševanje funkcije izvršilne in sodne oblasti z izvolitvijo ali imenovanjem v DZ ali predstavniškem telesu samoupravne lokalne skupnosti, ter 3) druge osebe, ki jih skladno z zakonom kot funkcionarje izvolijo ali imenujejo nosilci zakonodajne, izvršilne ali sodne oblasti (2. člen ZSPJS).²⁹⁹

Ta opredelitev pa ni popolna, saj npr. ne zajema oseb, ki jih kot funkcionarje izvolijo ali imenujejo predstojniki državnih organov, ki ne sodijo v eno od treh (klasičnih) vej državne oblasti.³⁰⁰ Glede na to bi funkcionarja lahko opredelili kot osebo, ki je 1) nosilec pooblastil (nad)državnega organa ali organa samoupravne lokalne skupnosti in 2) svojega dela ne opravlja poklicno na podlagi klasičnega delovnega razmerja, ampak na podlagi mandata, ki ga pridobi bodisi z izvolitvijo ali imenovanjem na splošnih volitvah bodisi z izvolitvijo ali imenovanjem v državnih organih oz. organih samoupravnih lokalnih skupnosti.³⁰¹

297 Tako npr. Virant (2009). Smiselno enako v Black's Law Dictionary (*public office: a position whose occupant has legal authority to exercise a government's sovereign powers for a fixed period; official: one who holds or is invested with a public office; a person elected or appointed to carry out some portion of a government's sovereign powers*) (Garner, 2009).

298 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 (23. člen ZJU).

299 Podobno opredelitev vsebuje tudi predlog Zakona o funkcionarjih z dne 16. 6. 2015, ki pa še ni bil sprejet.

300 Primer so vrhovni državni revizorji RačS (gl. 14. člen ZRacS-1).

301 Prim. z Grafenauer & Brezovnik (2006), Novak (2006) in Pirnat (2004). Gl. tudi 1. člen ZJU, ki med drugim določa naslednje: »Javni uslužbenec je posameznik, ki sklene delovno razmerje v javnem sektorju. Funkcionarji v državnih organih in organih lokalnih skupnosti niso javni uslužbenci.« Smiselno enako Virant (2004). Drugače določa npr. 38. člen ZBS-1: »Člani Sveta Banke Slovenije morajo svojo funkcijo opravljati polni delovni čas na podlagi delovnega razmerja z Banko Slovenije.« Prim. s 1. členom ZSS, ki določa: »Sodnik je v službenem razmerju z Republiko Slovenijo.«

3.2.2 Vrste funkcionarjev

Funkcionarje lahko delimo po več kriterijih (Tabela 35):

TABELA 35: Vrste funkcij in primeri funkcionarjev

KRITERIJ		FUNKCIJA	PRIMER
1.	vsebina funkcije	politična	poslanci državnega zbora, ministri
		pravosodna	sodniki, državni tožilci
		neodvisna nadzorna	ustavni sodniki
2.	državni organ	funkcije znotraj organov zakonodajne oblasti	poslanci državnega zbora
		funkcije znotraj organov izvršilne oblasti	predsednik vlade
		funkcije znotraj organov sodne oblasti	sodniki
		funkcije znotraj drugih državnih organov	informacijski pooblaščenec
3.	teritorij	lokalni	župani
		državni	predsednik republike
		naddržavni	poslanci Evropskega parlamenta
4.	način pridobitve funkcije	izvolitev	člani občinskega sveta
		imenovanje	guverner Banke Slovenije
5.	čas trajanja funkcije	omejen	državni sekretarji
		neomejen	državni tožilci
6.	način opravljanja funkcije	poklicno	predsednik vlade
		nepoklicno	člani državnega sveta

Politični funkcionarji so osebe, ki mandat za opravljanje funkcije pridobijo po politični poti, in sicer z neposrednimi volitvami ali imenovanjem s strani DZ ali vlade. Te osebe sprejemajo politične odločitve in so politično odgovorne.³⁰² Njihov mandat je časovno omejen; tisti, ki jih

³⁰² Podr. o politični odgovornosti Pogorelec (2006) in Pogorelec (2014).

imenuje DZ ali vlada, so lahko po politični poti tudi razrešeni (Virant, 2009).³⁰³ Na državni ravni so politični funkcionarji npr. predsednik republike, predsednik, podpredsedniki in poslanci DZ, predsednik in člani DS, predsednik vlade, ministri, generalni sekretar vlade in državni sekretarji, na lokalni ravni pa npr. člani občinskega sveta, župani in podžupani.³⁰⁴ Ti funkcionarji opravljajo svoje funkcije poklicno, razen članov državnega sveta in občinskega sveta, ki jih opravljajo nepoklicno. Župani in podžupani lahko opravljajo funkcijo poklicno ali nepoklicno – župan se o tem lahko odloči sam, podžupan pa za svojo odločitev potrebuje soglasje župana (34. a člen ZLS).

Funkcionarji neodvisnih nadzornih organov so predsednik in sodniki US, predsednik in namestniki predsednika RačS, VČP in njegovi namestniki, informacijski pooblaščenec, predsednik in člani državne revizijske komisije ter predsednik in namestnika predsednika KPK. Čeprav večino teh funkcionarjev imenuje DZ³⁰⁵ in je njihov mandat časovno omejen, so pri izbiri pomembni strokovni pogoji in merila pa tudi, da svoje delo opravljajo po strokovnih kriterijih. Navedene funkcije so po svoji naravi torej pretežno strokovne, a se političnemu vplivu zaradi imenovanja v DZ ni mogoče povsem izogniti (Virant, 2009).³⁰⁶

Pravosodni funkcionarji so sodniki, državni tožilci in državni pravobranilci. Sodniki in državni tožilci imajo trajen, državni pravobranilci pa omejen mandat. Pogoji in merila za njihovo imenovanje so izključno strokovni, prav tako delo opravljajo izključno po strokovnih merilih. Njihova funkcija je poklicna in karierna. Glede na to se pravni režim pravosodnih funkcionarjev močno približuje pravnemu režimu javnih uslužbencev (Virant, 2009).

303 Akt razrešitve je odločitev na podlagi politične diskrecije, ki je za razliko od upravne diskrecije oz. odločanja po prostem preudarku pravno povsem nevezana in je usmerjena v oblikovanje javnega interesa na podlagi vrednostnih sodb nosilcev oblasti in ne v presojo najprimernejše odločitve glede na s predpisi že vnaprej določen javni interes, kot to velja za upravno diskrecijo (podr. v Breznik & Kerševan, 2008).

304 Za seznam funkcij, katerih nosilcem pripada plača, gl. Prilogo 3 ZSPSJ.

305 Izjema so npr. predsednik in namestnika predsednika komisije za preprečevanje korupcije, ki jih imenuje predsednik republike (gl. 7. člen ZIntPK).

306 To potrjujejo razprave poslancev DZ in številni zapisi in komentarji v medijih, še posebej, ko gre za posebej izpostavljene funkcije, npr. ustavne sodnike in VČP.

Funkcionarjem mandat preneha na različne načine,³⁰⁷ za svoje delo pa so odgovorni.³⁰⁸

V okviru izvršilne oblasti funkcionarje in javne uslužbence v državni upravi razlikuje že Ustava, ki v 120. členu določa, da način imenovanja funkcionarjev (državne) uprave ureja zakon,³⁰⁹ v 122. členu pa, da je zaposlitev v upravnih službah mogoča samo na podlagi javnega natečaja, razen v primerih, ki jih določa zakon. Postavitev meje med političnimi funkcijami in uslužbenskimi delovnimi mesti v državni upravi je v prosti presoji zakonodajalca.³¹⁰ Primerjalno gledano visoka vodstvena delovna mesta v državni upravi zasedajo javni uslužbenci in ne politični funkcionarji. Enako velja za slovenski pravni red – po veljavni ureditvi so npr. v ministrstvih politični funkcionarji le ministri in državni sekretarji (17. člen ZDU-1).

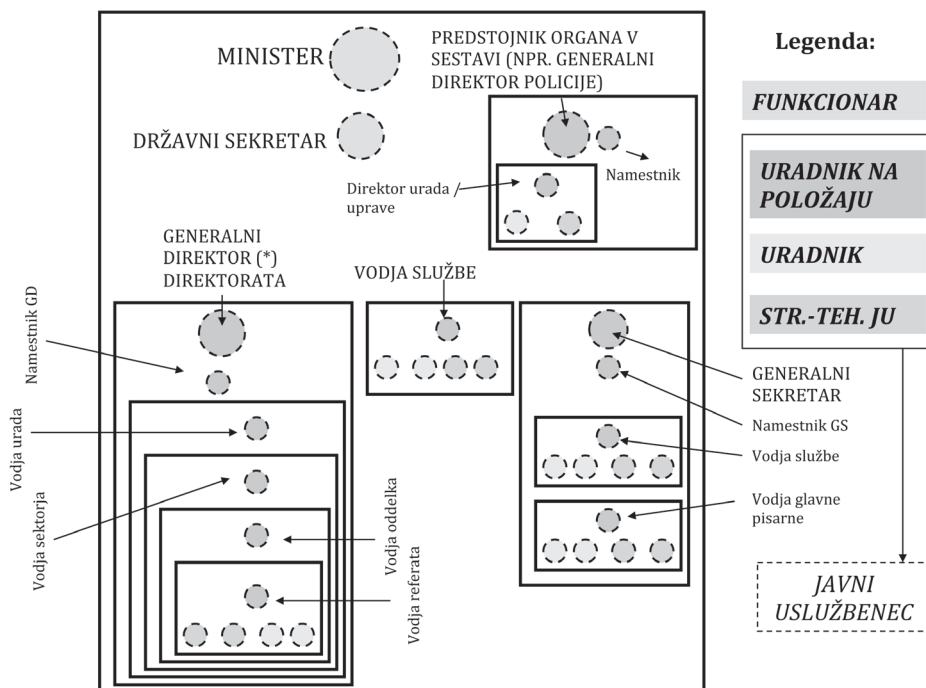
307 Npr. potek časa, trajna nezmožnost opravljanja funkcije, pravnomočna kazenska obsodba, smrt, odstop, razrešitev, odpoklic. V Sloveniji je bila nekaj časa zelo aktualna razprava o odpoklicu izvoljenih političnih funkcionarjev, predvsem na lokalni ravni (o tem podr. Lavtar, 2012; za ZDA gl. Vesenjaj, 2006).

308 Odgovornost je lahko politična, kazenskoppravna in civilnopravna – odvisno od vrste funkcije in dejanja.

309 Ker je postopek imenovanja predsednika vlade in ministrov urejen že z Ustavo, so s to ustavno določbo mišljeni morebitni drugi politični funkcionarji, ki poleg prej navedenih delujejo v izvršilni veji oblasti (Virant, 2002b) – npr. državni sekretarji.

310 Gl. odločbo US št. U-I-90/05.

SLIKA 53: Razmejitev med funkcionarji in javnimi uslužbenci v ministrstvu



Vloga političnih funkcionarjev in javnih uslužbencev je različna (gl. *supra*).³¹¹ Čeprav politični funkcionarji na številne načine (npr. preko zakonodaje, postopkov zaposlovanja, usposabljanja, navodil ipd.) pomembno vplivajo na izvajanje nalog javnih uslužbencev,³¹² slednjim kljub vsemu na voljo ostaja kar nekaj prostora za samostojnost.³¹³ Kljub pomenu, ki ga imajo politični funkcionarji v procesu javnega upravljanja, pa so redko deležni pozornosti (upravno)pravne znanosti.³¹⁴

311 Pri političnih funkcionarjih zato zahteva po strokovnosti formalno ni izražena, čeprav je pri določenih funkcijah zaželjena (npr. ministri), pri javnih uslužbencih pa je (gl. npr. pogoje za zaposlitev po veljavni zakonodaji). V praksi je meja med političnim in strokovnim težje določljiva.

312 Skladno z načeli SIGMA naj politični funkcionarji ne bi posredno ali neposredno vplivali na uradnike na najvišjih položajih (*senior managerial positions*) (SIGMA, 2014).

313 Tipičen pravni primer so nedoločeni pravni pojmi in diskrecija. Načelo samostojnosti uprave je sicer ustavno načelo (gl. 120. člen URS).

314 To ne velja zgolj za Slovenijo, ampak tudi širše, npr. za Nemčijo (gl. Hoffmann-Riem et al., 2009). Ugotovitev pa lahko razširimo tudi na ostale kategorije funkcionarjev, saj za razliko od številnih del o uslužbenskem pravu skorajda ni najti sistematične obravnave funkcionarjev.

3.2.3 Pravna ureditev

Pravni položaj funkcionarjev v Sloveniji urejajo ustava, sistemska zakonodaja, področna zakonodaja in podzakonski predpisi, na njihovo delo pa vplivajo tudi drugi akti.³¹⁵ Na splošno lahko rečemo, da za funkcionarje veljajo nekatere posebne pravice³¹⁶ ter nekatere posebne omejitve in prepovedi.³¹⁷

URS ureja več vprašanj, ki so prikazana v naslednji tabeli:

TABELA 36: Ustavne določbe o funkcionarjih

ČLEN	VSEBINA	PRIMER
112	način imenovanja oz. izvolitve	Ministre imenuje in razrešuje državni zbor na predlog predsednika vlade.
104	prisega pred začetkom opravljanja funkcije	Pred nastopom funkcije izreče predsednik republike pred državnim zborom naslednjo prisego: »Prisegam, da bom spoštoval(a) ustavni red, da bom ravnal(a) po svoji vesti in z vsemi svojimi močmi deloval(a) za blaginjo Slovenije.«
107	pristojnosti funkcionarjev	Predsednik republike razpisuje volitve v državni zbor, razglašá zakone, imenuje državne funkcionarje, kadar je to določeno z zakonom ...
106	nadomeščanje	V primeru trajnega zadržka, smrti, odstopa ali drugega prenehanja predsednikove funkcije do izvolitve novega predsednika funkcijo predsednika republike začasno opravlja predsednik državnega zbora.
129, 165	trajanje funkcije	Funkcija sodnika je trajna. Sodniki ustavnega sodišča so izvoljeni za dobo devetih let. Ustavni sodniki ne morejo biti ponovno voljeni.

315 V zadnjem času se pomen etičnosti delovanja funkcionarjev (in javnih uslužbencev) povečuje. Ta cilj se skuša doseči po eni strani s pravom, ki že tradicionalno velja za minimum morale, po drugi strani pa z različnimi kodeksi. Kot primer lahko navedemo Kodeks ravnanja javnih uslužbencev, s katerim se je Vlada RS zavezala, da ga bo smiselno uporabljala tudi za ministre in druge funkcionarje (gl. 1. člen Kodeksa ravnanja javnih uslužbencev, Ur. l. RS, št. 8/01). Problem etike javnega delovanja je še posebej pereč na lokalni ravni. O tem izčrpno Vlaj (2006a). Za primerjalno študijo na temo konflikta interesov gl. npr. Demmke et al. (2008).

316 Gre npr. za pravico vrniti se na prejšnje delovno mesto ali funkcijo in pravico do prejemanja nadomestila plače določen čas po prenehanju mandata, če se ne morejo vrniti na prejšnje delovno mesto. Za pregled privilegijev v času socializma gl. npr. Keršič & Stres (2008).

317 Slednje ureja predvsem ZIntPK.

115, 132	prenehanje funkcije	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. Če sodnik pri opravljanju sodniške funkcije krši ustavo ali huje krši zakon, lahko državni zbor na predlog sodnega sveta sodnika razreši.
82, 125	pravna narava mandata	Poslanci so predstavniki vsega ljudstva in niso vezani na kakršna koli navodila. Sodniki so pri opravljanju sodniške funkcije neodvisni.
109, 119	odgovornost	Če predsednik republike pri opravljanju svoje funkcije krši ustavo ali huje krši zakon, ga državni zbor lahko obtoži pred ustavnim sodiščem. Predsednika vlade ali ministre lahko državni zbor pred ustavnim sodiščem obtoži kršitve ustave in zakonov, storjene pri opravljanju njihovih funkcij.
134	imuniteta	Poslanec državnega zbora ni kazensko odgovoren za mnenje ali glas, ki ga je izrekel na sejah državnega zbora ali njegovih delovnih teles (83. člen URS). Nikogar, ki sodeluje pri sojenju, ni mogoče klicati na odgovornost za mnenje, ki ga je dal pri odločanju na sodišču.
100	nezdružljivost opravljanja funkcije	Član državnega sveta ne sme biti hkrati poslanec v državnem zboru.

Sistemeski zakon, ki ureja predvsem pravice funkcionarjev na državni in lokalni ravni, je ZFDO. Ta zakon je ob uveljavitvi urejal predvsem njihov materialni položaj, torej plače poklicnih funkcionarjev in nadomestila nepoklicnih funkcionarjev ter njihove pravice po prenehanju funkcije. Ker plačni sistem funkcionarjev sedaj ureja ZSPJS³¹⁸ in ker je položaj posameznih skupin funkcionarjev kasneje uredila področna zakonodaja, je pomen tega zakona v praksi omejen, poleg tega pa je tudi terminološko zastarel.

Sistemeski zakon, ki ureja predvsem omejitve, dolžnosti in prepovedi funkcionarjev, je ZIntPK. Zaradi krepitve delovanja pravne države ta zakon določa ukrepe in metode za večjo integriteto in transparentnost ter za preprečevanje korupcije in preprečevanje ter odpravljanje nasprotja interesov. ZIntPK poleg ustanovitve KPK kot samostojnega in neodvisnega državnega organa vsebuje določbe, ki se nanašajo na 1) nadzor nad pre-

318 K temu je treba dodati tudi predpise, ki so posegli v plače in druge pravice zaradi gospodarske krize, npr. Zakon o začasnem znižanju plač funkcionarjev (ZZZPF) in Zakon za uravnoteženje javnih financ (ZUJF).

moženjem in sprejemanjem daril funkcionarjev, nezdržljivostjo funkcij z drugimi funkcijami in dejavnostmi in lobiranjem ter 2) preprečevanje in odpravljanje nasprotja interesov ter koruptivnih ravnanj. Pojem funkcionarja v javnem sektorju je opredeljen zelo široko,³¹⁹ veljavnost ZIntPK pa se v določenem delu nanaša tudi na njihove družinske člane.³²⁰ Preprečevanje nasprotja interesov in nadzor nad sprejemanjem daril vsebinsko gledano sestavljajo štirje sklopi, in sicer: 1) nezdržljivost (le-ta obsega nezdržljivost opravljanja funkcije ter prepoved članstva in opravljanja dejavnosti upravljanja, nadzora ali zastopanja v določenih organizacijah), 2) prepoved in omejitve sprejemanja daril, 3) omejitve poslovanja in 4) izogibanje nasprotju interesov.

3.2.4 Ustavnosodna praksa

US je že večkrat obravnavalo pravni položaj funkcionarjev in njihovo razmerje do javnih uslužbencev. V zadevi št. U-I-10/08 je npr. poudarilo, da določanje višine plač funkcionarjev praviloma sodi v polje proste presoje zakonodajalca – vrednotenje posameznih funkcij, vključno z odločitvami za spremembo uveljavljenih plačnih razmerij, je prepuščeno plačni politiki zakonodajalca. US lahko v odločitve zakonodajalca na področju uvrščanja posameznih funkcij v plačne razrede poseže samo, če izpodbijana ureditve krši ustavo (npr. poseg v neodvisen položaj državnega organa).³²¹ Iz zadev št. U-I-60/06 in št. U-I-159/08 pa izhaja stališče US, da zahteva po uravnoveženosti (enakovrednosti) posameznih vej oblasti predpostavlja tudi primerljivo plačilo po statusu primerljivih funkcionarjev.³²²

319 Funkcionarji po ZIntPK so poslanci DZ, člani državnega sveta, predsednik republike, predsednik vlade, ministri, državni sekretarji, sodniki ustavnega sodišča, sodniki, državni tožilci, funkcionarji v drugih državnih organih in samoupravnih lokalnih skupnosti, poslanci iz RS v Evropskem parlamentu, kjer njihove pravice in obveznosti niso drugače urejene z akti Evropskega parlamenta in drugi funkcionarji iz RS v evropskih institucijah in drugih mednarodnih institucijah, generalni sekretar vlade, bivši funkcionarji, dokler prejemajo nadomestilo plače v skladu z zakonom, ter funkcionarji Banke Slovenije, če njihove pravice in obveznosti niso drugače urejene z zakonom, ki ureja Banko Slovenije in drugimi predpisi, ki obvezujejo Banko Slovenije (4. člen ZIntPK).

320 Družinski člani funkcionarja po ZIntPK so njegov zakonec, otroci, posvojenci, starši, posvojitelji, bratje, sestre in osebe, ki s funkcionarjem živijo v skupnem gospodinjstvu ali v zunajzakonski skupnosti (4. člen ZIntPK).

321 V tem primeru je zavzelo stališče, da bi bila taka kršitev podana zgolj v primeru, če bi bili dohodki določeni očitno neprimerno.

322 V teh dveh primerih je šlo za primerjavo plač t. i. oblastnih funkcionarjev, in sicer funkcionarjev

Neizplačilo regresa za redni letni dopust državnim funkcionarjem in nekaterim drugim zaposlenim, katerih plače oz. prejemki so sorazmerno visoki v primerjavi s prejemki drugih zaposlenih v javnem sektorju, je po presoji US v razumnem sorazmerju z zasledovanim ustavno dopustnim ciljem (varčevalni ukrepi kot del ekonomske politike države), zato ni v neskladju z ustavo. Izhajajoč iz narave in namena regresa za letni dopust, posebej še njegove socialne funkcije, pa je dopustno razlikovanje med različnimi kategorijami zaposlenih v javnem sektorju (zadeva U-I-260/98).

V zadevi U-I-175/97 je zavzelo stališče, da določba ZSS, ki določa minimalno in maksimalno dolžino dopusta sodnikov, ni v neskladju z načelom enakosti pred zakonom, saj za razlikovanje med ureditvijo pravice do letnega dopusta v delovnem razmerju in službenem razmerju obstaja razumen in stvaren razlog. Zakonodajalec je namreč pri določitvi obsega in načina izvrševanja pravice do letnega dopusta, ki sodniku pripada iz službenega razmerja, zagotavljal tako pravico sodnika do dopusta, ki izvira iz dela, kakor tudi neovirano delovanje sodstva. Narava dela sodnika kot funkcionarja in delovanje sodišča kot državne institucije namreč ne dopuščata daljšega trajanja letnega dopusta sodnikov.³²³

V zadevi U-I-167/10 je pojasnilo, da pravica do nadomestila izgubljenega zaslužka, ki pripada članom DS kot nepoklicnim funkcionarjem, ne pomeni plačila za opravljeno delo.

V zadevi Up-600/04 je zavzelo stališče, da je pravica predlagati razrešitev funkcionarja korelativ pravice predlagati njegovo izvolitev oz. imenovanje. Drugačna razlaga bi bila po mnenju US še posebej sporna v primerih, ko je predlagalno vlogo predsednika republike v postopkih imenovanja (izvolitve) oz. razrešitve določenih funkcionarjev treba

sodne, zakonodajne in izvršilne oblasti. Ker VČP ni t. i. oblastni funkcionar, se zanj to stališče ne more upoštevati – po mnenju teorije (Šturm, 2002), ki mu pritrjuje tudi US, VČP ni del mehanizma oblasti, temveč prej protioblast, saj s svojim delovanjem omejuje samovoljo oblasti pri poseganju v človekove pravice in temeljne svoboščine. Po drugi strani pa je po mnenju US mogoče primerjati položaje funkcionarjev VČP ter državnih tožilcev in državnih pravobranilcev (odločba št. U-I-10/08). Primerjaj s stališčem ustavnega sodnika Krivica v zadevah št. U-I-36/93 in U-I-37/93 o različnih osnovah in metodologijah za določanje plač javnih uslužbencev in političnih funkcionarjev.

323 Primerjaj z odločbo U-I-241/06.

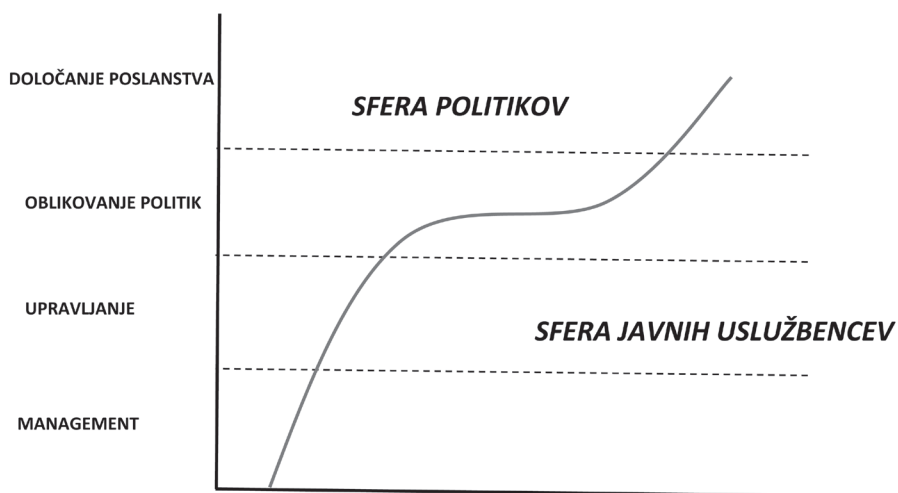
razumeti kot enega izmed ukrepov za zagotavljanje neodvisnosti funkcionarjev in s tem organov, v katerih so zaposleni (npr. v primeru računskega sodišča, ustavnega sodišča ipd.).

Za razmerje med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci (uradniki na najvišjih položajih) je ključna odločba št. U-I-90/05. V njej US pojasnjuje, da sta samostojnost in neodvisnost uradnikov zagotovljeni z organizacijsko in procesno zakonodajo. Da bi bila organizacijska zakonodaja, ki uradnikom zagotavlja samostojnost v tistem obsegu njihovega dela, ki je povsem strokovne narave, skladna z ustavnim načelom samostojnosti dela uprave iz drugega odstavka 120. člena URS, mora uradnikom zagotoviti tolikšno stopnjo samostojnosti, ki še zagotavlja strokovno neodvisnost dela uprave. Eden izmed ključnih elementov, ki v okviru strokovne neodvisnosti zagotavlja relativno samostojnost uradnika, pa je po prepričanju US stabilnost njegovega uslužbenskega razmerja. Ureditev, po kateri so ob nastopu nove vlade oz. novega ministra določeni najvišji vodstveni uradniki razrešljivi s položaja brez krivdnih razlogov, sama po sebi ni v neskladju z drugim odstavkom 120. člena URS, ni pa stvar US, da ocenjuje, kje je meja med tistimi položajnimi uradniki, ki še sodijo v krog t. i. »političnih uradnikov«, in tistimi, ki vanj ne sodijo več. Gre namreč za vprašanje primernosti ureditve, ki bi lahko preraslo v ustavnopravno sporno vprašanje samo, če bi bil ta krog očitno preširok. V neskladju z drugim odstavkom 120. člena URS in posledično v nasprotju z namenom zakona pa je ureditev, po kateri so najvišji državni uradniki zamenljivi brez krivdnih razlogov ves čas petletnega mandata – v takem primeru namreč ne gre več za nujno funkcionalno prilagoditev vodilnih upravnih kadrov z novo vlado oz. ministrom, temveč za trajni sistemski ukrep, ki v celoti odpravlja element stabilnosti položajnih uradnikov.³²⁴

Zadnji primer nakazuje občutljivost razmerja med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci. Teoretično in pravno gledano se obe kategoriji ločita, v praksi pa drug brez drugega ne morejo. Razmerje med njimi je odvisno od vrste aktivnosti (Slika 54).

324 Prim. s SIGMA (2014).

SLIKA 54: Razmerje med politiki in javnimi uslužbenci v javni upravi



Vir: Hansen in Ejersbo (2002).

3.3 JAVNI USLUŽBENCI

V sedanjem času pod pojmom javni uslužbenec (*civil servant*) razumemo posameznika, ki je strokovnjak na svojem področju, deluje nepristransko in politično nevtralnno in svoje delo opravlja kot poklic v korist javnosti. Zgodovinsko gledano se je vloga javnih uslužbencev spreminjala (Tabela 37):

TABELA 37: Razvoj vloge javnih uslužbencev

	VLOGA	ZNAČILNOSTI
1.	osebni služabniki oblastnikov (<i>personal servant</i>)	Maloštevilno osebje, striktno osebne storitve; obseg se poveča, ko si posvetni oblastniki želijo povečati vpliv na širšem območju.
2.	služabniki države (<i>state servant</i>)	Do tega pride zaradi centralizacije zadev skupnosti v oblastnih organih (bodisi centralnih bodisi lokalnih) in vzporednega ločevanja javnega in zasebnega.
3.	služabniki javnosti (<i>public servant</i>)	Javni uslužbenci ne služijo več državi, ampak javnosti (<i>volonte generale</i>). Ta vloga se izoblikuje v letih od 1780 do 1820; oblikujejo se dihotomije, s katerimi se ubadamo še danes in imajo organizacijske posledice (enotnost ukazovanja/dajanja navodil, hierarhija, diferenciacija) in posledice za tiste, ki delajo v javni upravi (birokratizacija): javno/zasebno, politika/uprava, odgovornost ministra/ nevtralnost javnih uslužbencev.
4.	profesionalci (<i>professional servant</i>)	Konec predhodne faze je začetek dobe poklicnih in strokovnih javnih uslužbencev. Sprva so bili to predvsem pravniki, kasneje pa se pojavijo usposabljanja za posamezna upravna področja.

Vir: Raadschelders & Rutgers (1996); Raadschelders (1998).

V zadnjih treh desetletjih so uslužbenski sistemi postali predmet intenzivne razprave in preučevanja ter se zaradi različnih razlogov, tako

notranjih kot zunanjih, spremenili (Raadschelders et al., 2007). Kar se tiče Slovenije, je bila ena od prednostnih nalog po osamosvojitvi reforma javne uprave, v njenem okviru pa tudi reforma uslužbenskega prava in s tem uslužbenskega sistema.

Zadnje korenitejše spremembe uslužbenskega sistema v Sloveniji segajo v obdobje od leta 2000 do 2003, ko je tudi zaradi procesa vključevanja v Evropsko unijo Republika Slovenija morala upoštevati določene standarde in pravila, ki veljajo na področju t. i. skupnega evropskega upravnega prostora (*European Administrative Space*). Čeprav Evropski sporazum o pridružitvi ni vključeval splošno zavezujočih določb,³²⁵ ki bi jih v svojih pravnih ureditvah glede uslužbenskega sistema morale upoštevati države članice EU, pa so se zaradi zagotavljanja primerljive normativne ureditve in izkazovanja učinkovitosti oblikovali določeni standardi, ki jih je pri ureditvi uslužbenskega sistema upoštevala tudi Slovenija (podr. Virant, 2015).

Te standarde je državam kandidatkam za vstop v EU predstavila organizacija SIGMA.³²⁶ Leta 1998 je bila na konferenci na Dunaju dorečena vsebina teh standardov, na podlagi katerih nacionalna zakonodaja sledi naslednjim ciljem:

- vzpostavitev strokovne in politično nevtralne javne uprave;
- približevanje javne uprave uporabnikom storitev s hitrejšim odzivanjem uprave na zahteve okolja;
- zagotovitev okolja, ki omogoča razvoj strokovnosti, odgovornosti za delovne rezultate in ki spodbuja najkakovostnejše kadre ter je odprto za njihovo vključevanje;
- vzpostavitev organizacije dela, ki bo omogočala racionalno izvajanje delovnih procesov in upravljanje človeških virov;
- vzpostavitev učinkovitega notranjega in zunanjega nadzora nad delovanjem sistema.

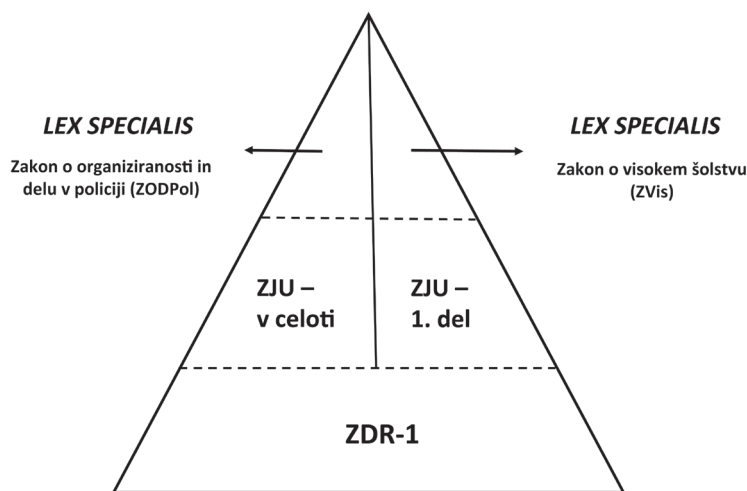
Izhajajoč iz navedenega je bil leta 2002 uveljavljen zakon, ki ureja uslužbenški sistem, in sicer ZJU. ZJU velja za javni sektor, kot ga opredeli

325 Izjema so bile določbe o prostem pretoku ljudi v zvezi z zaposlovanjem.

326 SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries*) je skupni projekt Evropske unije in Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj (OECD).

ta zakon, pri čemer pa zgolj manjši del določb (1. del ZJU – opredelitev pojmov, skupne določbe in načela uslužbenskega sistema) velja za cel javni sektor, večji del določb (2. del ZJU) pa za njegovo jedro – državne organe in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti (izjema velja za kadrovske načrte – 22. člen ZJU). Urejanje delovnih razmerij v t. i. širšem javnem sektorju ZJU prepušča splošni delovnopравни zakonodaji in področnim predpisom oz. kolektivnim pogodbam, ki urejajo posamezne dejavnosti javnega sektorja. Ob tem velja opozoriti, da se ZJU uporablja subsidiarno tudi v razmerju do posebnih predpisov, ki urejajo posamezne vidike uslužbenskega sistema v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti. V tem smislu je ZJU splošni zakon, ki ureja uslužbenska razmerja in ne more posegati v področne predpise kot posebne predpise, ki glede na specifičnost dejavnosti urejajo konkretna področja delovanja konkretne dejavnosti (podr. v Vodovnik, 2013).

SLIKA 55: Sistem uslužbenske zakonodaje



ZJU je bil nekajkrat noveliran, leta 2015 pa je bil pripravljen predlog novega zakona (ZJU-1), ki pa še ni bil sprejet.

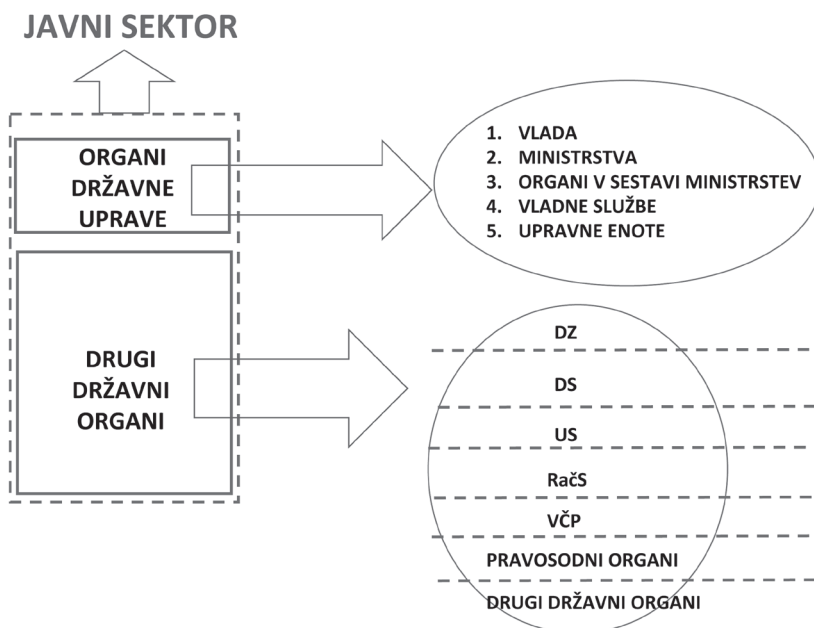
Javnim uslužbencem posebno pozornost posveča strateški dokument države na področju javne uprave, Strategija razvoja javne uprave 2015–2020. Posebej so izpostavljeni krepitev njihove usposobljenosti, strokovnosti, inovativnosti in odgovornosti, učinkovitost kadrovskega načrtovanja, prepozna-

vanje in razvoj kompetenc, vzpostavitev kompetenčnega modela itd.: »Cilj prenove in posodobitve javne uprave je povečanje učinkovitosti in strokovnosti javnih uslužbencev ter zagotavljanje izvajanja nalog strokovno, skladno z vrednotami in načeli dobrega upravljanja.« (Vlada, 2015).

3.3.1 Temeljni pojmi

Javni uslužbenci so fizične osebe, ki sklenejo delovno razmerje v javnem sektorju. Javni sektor po ZJU 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. Državni organi po ZJU so 1) organi državne uprave in 2) drugi državni organi. Organi državne uprave po ZJU so 1) vlada, 2) ministrstva, 3) organi v sestavi ministrstev, 4) vladne službe in 5) upravne enote. Drugi državni organi po ZJU pa so 1) DZ, 2) DS, 3) US, 4) RačS, 5) VČP, 6) pravosodni organi in 7) drugi državni organi, ki niso organi državne uprave (Slika 56).

SLIKA 56: Struktura javnega sektorja po ZJU



Javni uslužbenci so tako npr. uradniki na ministrstvih, upravnih enotah, policisti, pravosodni policisti, cariniki, vojaki, davčni izterjevalci, učitelji, zdravniki, medicinske sestre, socialni delavci v centrih za socialno delo in drugih socialnovarstvenih institucijah, posamezniki, zaposleni v kulturno-umetniških ustanovah ipd.³²⁷

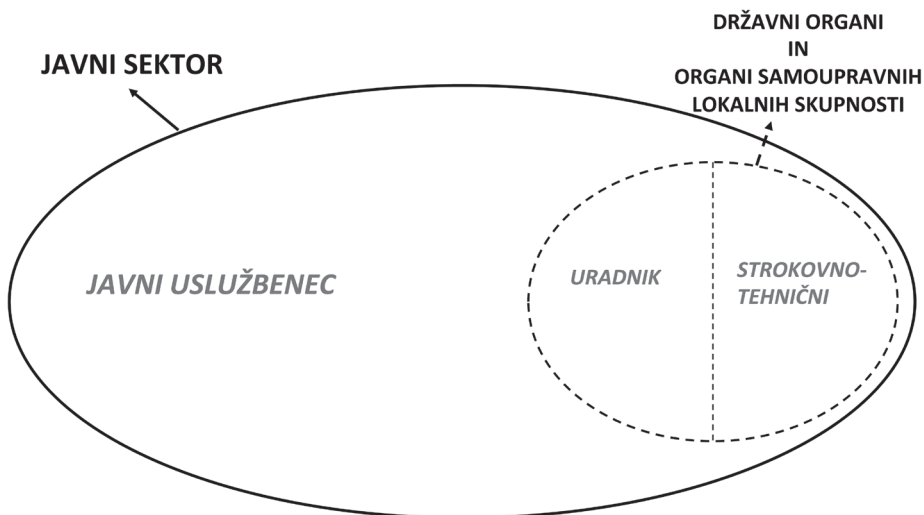
Zaposleni v javnih podjetjih in gospodarskih družbah, v katerih ima večinski delež oz. prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost, niso javni uslužbenci, kajti skladno z ZJU niso del javnega sektorja.

Funkcionarji prav tako niso javni uslužbenci. Ta določba ZJU je pravno gledano v bistvu nepotrebna, saj funkcionarji ne sklepajo delovnih razmerij (to velja ne glede na način opravljanja funkcije – torej tudi, če svojo funkcijo opravljajo poklicno). Nekoliko nejasna je zakonodaja, ki ureja status sodnikov kot funkcionarjev sodne veje oblasti, saj določa, da so sodniki v t. i. službenem razmerju z RS. Hkrati določa, da so na funkcijo izvoljeni in da svojo službo opravljajo v nazivih (1. in 1. a člen ZSS).

Javni uslužbenci v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti se delijo na 1) uradnike in na 2) strokovno-tehnične javne uslužbence. Prvi opravljajo naloge, povezane z uresničevanjem javnega interesa in izvajanjem oblasti, tj. javne naloge, medtem ko drugi opravljajo naloge, ki zagotavljajo nemoteno opravljanje uradniških nalog, tj. spremljajoče naloge. Delovna mesta, na katerih se opravljajo uradniške naloge, so uradniška delovna mesta; delovna mesta, na katerih se opravljajo spremljajoče naloge, so strokovno-tehnična delovna mesta. Med tipične uradniške naloge štejemo pripravo predlogov predpisov, izvajanje predpisov (npr. vodenje upravnih postopkov), izvajanje inšpekcijskega nadzorstva, opravljanje razvojnih nalog ipd. Spremljajoče naloge so naloge, ki se nanašajo na kadrovsko in finančno poslovanje, materialno-tehnično poslovanje, naloge vzdrževanja in tehnične oskrbe ipd.

327 Gre za približno 160.000 oseb, od tega je v državnih organih in upravah samoupravnih lokalnih skupnosti zaposlenih približno 40.000, v javnih zavodih, javnih agencijah, javnih skladih in javnih gospodarskih zavodih pa ostalih 120.000 oseb – od tega velika večina v javnih zavodih.

SLIKA 57: Javni uslužbenci v državnih organih in organih samoupravnih lokalnih skupnostih



Delodajalec je v uslužbenskem pravu pravna oseba, s katero je javni uslužbenec v delovnem razmerju. Delodajalec v državnem organu je torej RS, v upravi samoupravne lokalne skupnosti pa samoupravna lokalna skupnost (občina). Takšna opredelitev delodajalca pomembno vpliva na racionalno uporabo človeških virov v upravi. Če se izkaže npr. potreba po tem, da se zmanjša obseg ali celo opusti opravljanje določenih nalog v enem državnem organu in se pojavi potreba po opravljanju določenih nalog v drugem državnem organu, se z javnim uslužbencem lahko sklene aneks k pogodbi o zaposlitvi o opravljanju nalog v drugem organu, ne da bi se sklenila nova pogodba o zaposlitvi, saj gre za istega delodajalca. Ob tem velja omeniti posebnost, ki je z vidika splošnih pravil urejanja delovnega razmerja po ZDR-1 nedopustna. Za delovno razmerje javnih uslužbencev v državnih organih in upravah samoupravnih lokalnih skupnosti namreč velja, da lahko delodajalec v skladu z zakonom enostransko poseže v pogodbo o zaposlitvi, kadar gre za določena vprašanja delovnega razmerja, kar pomeni, da se ne zahteva soglasje volj strank pogodbe o zaposlitvi (torej delodajalca in javnega uslužbenca kot delojemalca).³²⁸ ZJU celo določa, da mora v pogodbi o zaposlitvi biti določeno, da lahko delodajalec v skladu z zakonom enostransko spreminja posamezne sestavine pogodbe

328 Tipičen primer enostranskega spreminjanja pogodbe o zaposlitvi je premestitev javnega uslužbenca na drugo delovno mesto proti njegovi volji (150. člen ZJU).

o zaposlitvi, pri čemer je bil namen takšne ureditve predvsem omogočiti delodajalcu, da lahko glede na specifičnost opravljanja nalog, vezanih na izvajanje oblasti in uresničevanje javnega interesa, učinkovito uporablja kadrovske vire ter zagotavlja nemoteno poslovanje in hitro odzivanje na zahteve okolja (podr. v Vodovnik & Tičar, 2016).

Za razumevanje uslužbenskega sistema je treba opredeliti tudi pojma predstojnik organa in sistemizacija delovnih mest. Predstojnik organa je oseba, ki vodi delo državnega organa ali uprave samoupravne lokalne skupnosti. Predstojnik v upravi samoupravne lokalne skupnosti je župan. Predstojnik predstavlja organ, odgovarja za strokovno in zakonito delo organa, odloča v upravnih zadevah o pravicah in obveznostih javnih uslužbencev.

Predstojnik ima lahko status funkcionarja (npr. minister), lahko pa ima tudi status javnega uslužbenca (npr. predstojnik organa v sestavi ministrstva).

Sistemizacija delovnih mest je splošni in interni akt delodajalca, iz katerega mora biti jasno razvidno, katera delovna mesta obstajajo v organizaciji, katere naloge se opravljajo na teh delovnih mestih in kakšne pogoje morajo izpolnjevati javni uslužbenci, da lahko zasedejo konkretno delovno mesto.

Akt o sistemizaciji predstavlja podlago za objavo prostih delovnih mest in sklepanje pogodb o zaposlitvi, saj v objavi prostega delovnega mesta ne smejo biti navedeni pogoji in opisi nalog, ki ne izhajajo iz akta o sistemizaciji delovnih mest. Sistemizacija delovnih mest mora biti prilagojena poslanstvu in delovnemu področju oz. nalogam organizacije in poslovnim procesom, ki potekajo v organizaciji, ter oblikovana tako, da zagotavlja čim bolj učinkovito delo.

V organih javne uprave in v pravosodnih organih je sistemizacija urejena na podlagi določil uredbe vlade.³²⁹ Vsebino sistemizacije delovnih mest v zvezi s plačami pa določa ZSPJS, ki velja za ves javni sektor in ne le za organe javne uprave oz. pravosodne organe.³³⁰

329 Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih (Ur. l. RS, št. 58/03 in novele).

330 Šesti odstavek 7. člena ZSPJS. Več o sistemu plač v naslednjem poglavju.

Kadrovski načrt je temeljni regulator zaposlovanja in prikazuje dejansko stanje zaposlenosti in načrtovane spremembe v številu javnih uslužbencev za obdobje dveh let, na podlagi česa naj bi se preprečilo nekritično zaposlovanje, ki ne izhaja iz dejanskih potreb opravljanja nalog delodajalca. Čeprav v javnem sektorju praviloma ne gre za tržno regulirane dejavnosti, pa je zaradi financiranja dejavnosti proračunskih uporabnikov in gospodarnega ravnanja z javnimi sredstvi – tako kot to velja v tržno reguliranih sistemih oz. v gospodarskih organizacijah – treba tudi v javnem sektorju zagotavljati racionalno upravljanje z viri. Predlog kadrovskega načrta se pripravi glede na proračunske možnosti, predviden obseg nalog in program dela, poda pa ga predstojnik ob pripravi proračuna. Predlog kadrovskega načrta mora torej biti usklajen s predlogom proračuna. Usklajevanje predlogov kadrovskih načrtov poteka na podoben način kot usklajevanje predlogov pri pripravi proračuna. Sprejet kadrovski načrt pomeni, da ima delodajalec (uporabnik proračuna) za število zaposlenih, ki je določeno v kadrovskem načrtu, zagotovljena finančna sredstva ter da lahko opravlja predvidene naloge izključno v okviru tega števila zaposlenih javnih uslužbencev.

Kadrovski načrt se v okviru proračunskega obdobja lahko spremeni, vendar zgolj pod pogojem, da pride do trajnega ali začasnega povečanja obsega dela, ki ga ni mogoče opraviti z obstoječim številom javnih uslužbencev in so za nove zaposlitve zagotovljena finančna sredstva (prim. Virant, 2011).

Za organe državne uprave, sodišča, državna tožilstva in državna pravobranilstva se na podlagi predlogov predstojnikov pripravijo predlogi skupnih kadrovskih načrtov. Skupni kadrovski načrt se pripravi na podlagi predlogov kadrovskih načrtov posameznih organov, pri čemer mora predlagatelj kadrovskega načrta pridobiti mnenje reprezentativnega sindikata. Skupni kadrovski načrt za organe državne uprave sprejme vlada, za pravosodne organe pa vrhovno sodišče, državno tožilstvo oz. državno pravobranilstvo.

Določbe ZJU glede kadrovskega načrta veljajo tudi za uprave samoupravnih lokalnih skupnosti, javne agencije,³³¹ javne sklade, Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije, Zavod za pokojninsko in invalidsko

331 Izjema velja za Agencijo za trg vrednostnih papirjev (ZTFI-A) in Agencijo za zavarovalni nadzor (ZZavar-E).

zavarovanje Slovenije, Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje in Zavod Republike Slovenije za šolstvo.

3.3.2 Načela uslužbenskega prava

ZJU vsebuje skupna načela uslužbenskega sistema, ki veljajo za ves javni sektor, in posebna načela, ki veljajo za javne uslužbence v državnih organih in upravah samoupravnih lokalnih skupnosti. V načela so vgrajeni standardi, ki za področje uprave veljajo v okviru t. i. skupnega evropskega upravnega prostora (podr. Trpin, 2006; Virant, 2015).

3.3.2.1 Skupna načela

1. Načelo enakopravne dostopnosti. To načelo določa, da je zaposlovanje javnih uslužbencev treba izvajati tako, da je zagotovljena enakopravna dostopnost delovnih mest vsem zainteresiranim kandidatom pod enakimi pogoji, in tako, da je zagotovljena izbira kandidata, ki je najbolj strokovno usposobljen za opravljanje nalog na delovnem mestu. To vključuje izpeljavo ustreznih postopkov izbire kandidatov za zaposlitev in tudi vnaprej določena merila oz. kriterije, na podlagi katerih je mogoče v postopku izbire ugotoviti, kateri kandidat je najbolj strokovno usposobljen za opravljanje nalog na konkretnem delovnem mestu.
2. Načelo zakonitosti. To načelo postavlja zakonitost opravljanja nalog javnega uslužbenca kot primarni imperativ. Javni uslužbenci so naloge dolžni izvrševati v okviru in na podlagi ustave, ratificiranih in objavljenih mednarodnih pogodb, zakonov in podzakonskih predpisov. Gre za pravilnost oz. zakonitost opravljanja dela.
3. Načelo strokovnosti in odgovornosti za rezultate. Javni uslužbenec je dolžan izvrševati javne naloge strokovno, vestno in pravočasno. Pri svojem delu mora ravnati po pravilih stroke in se v ta namen stalno usposablјati in izpopolnjevati. Delodajalec pa mora zagotavljati pogoje za strokovno izpopolnjevanje in uspo-

sabljanje. Javni uslužbenec tudi odgovarja za kakovostno, pravočasno in učinkovito izvajanje javnih nalog.

4. Načelo častnega ravnanja. Javni uslužbenec ravna pri izvrševanju javnih nalog častno v skladu s pravili poklicne etike, kar med drugim uporabnikom storitev zagotavlja spoštovanje njihovega dostojanstva in spoštljivo obravnavo v postopkih z oblastjo. Na podlagi priporočil Sveta Evrope je tudi Vlada Republike Slovenije v letu 2001 sprejela Kodeks ravnanja javnih uslužbencev,³³² ki naj bi predstavljal usmeritev za sprejetje kodeksov posameznih poklicev v javnem sektorju. Pri tem se je VRS zavezala, da bo ta kodeks smiselno uporabljala tudi za ministre in druge funkcionarje. Leta 2011 je Uradniški svet RS sprejel Kodeks etike javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti. Kodeks etike je sprejelo tudi 42 od 212 občin.³³³
5. Načelo omejitve sprejemanja daril. Pri tem načelu gre za preprečevanje ravnanj javnih uslužbencev, ki bi lahko pomenila korupcijo in zlorabo pooblastil. Javni uslužbenec, ki opravlja javne naloge, ne sme sprejemati daril razen tistih manjše vrednosti, kot so manjša protokolarna in priložnostna darila. Omejitev glede sprejemanja daril 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.
6. Načelo zaupnosti. Javni uslužbenec mora varovati tajne podatke ne glede na to, kako jih je izvedel. Gre za uveljavljeni standard lojalnosti delodajalcu in tudi varovanja javnega interesa. Dolžnost varovanja tajnih podatkov velja tudi po prenehanju delovnega razmerja, dokler delodajalec javnega uslužbenca te dolžnosti ne razreši.
7. Načelo dobrega gospodarjenja. Javni uslužbenec mora gospodarno in učinkovito uporabljati javna sredstva, in sicer tako, da dosega najboljše rezultate ob enakih stroških oz. enake rezultate ob

332 Kodeks ravnanja javnih uslužbencev (Ur. l. RS, št. 8/01).

333 Podatek velja na dan 16. 11. 2016 z uporabo spletne strani Skupnosti občin Slovenije (<https://skupnostobcin.si/kodeks-etike/>).

najnižjih stroških. To načelo, ki velja za individualno ravnanje javnega uslužbenca, se povezuje z načeloma iz ZJF, ki se nanašata na ravnanje delodajalca in določata, da je pri pripravi in izvrševanju proračuna treba spoštovati načeli učinkovitosti in gospodarnosti.

8. Načelo varovanja poklicnih interesov. To načelo se uresničuje na dva načina, in sicer tako, da delodajalec varuje javnega uslužbenca pred šikaniranjem, grožnjami in podobnimi ravnanji, ki ogrožajo opravljanje njegovega dela, prav tako pa mu mora omogočiti plačano pravno pomoč, če je zoper njega uveden kazenski ali odškodninski postopek zaradi izvrševanja javnih nalog, če oceni, da so bile te javne naloge izvršene zakonito in v skladu s pravicami in obveznostmi iz delovnega razmerja. S tem načelom se uveljavlja tudi standard spoštovanja vloge javnega uslužbenca, ki jo ta glede na pogodbo o zaposlitvi ima pri delodajalcu, in zagovarjanje javnega interesa.
9. Načelo prepovedi nadlegovanja. Upošteva načelo prepovedi nadlegovanja je javnim uslužbencem prepovedano vsako fizično, verbalno ali neverbalno ravnanje, ki temelji na kateri koli osebni okoliščini in ustvarja zastrašujoče, sovražno, ponižujoče, sramotilno ali žaljivo delovno okolje za osebo ter žali njeno dostojanstvo. To načelo je posebej aktualno tudi v luči t. i. mobinga ali trpinčenja, kot ga je v naši zakonodaji opredelil ZDR-1, kamor prištevamo tudi spolno nadlegovanje, ki se glede na določbe Kazenskega zakonika lahko obravnava tudi kot kaznivo dejanje. V ozadju tovrstnega nadlegovanja je namen ustvariti okoliščine, ko naj bi se javni uslužbenec sam odločil za prekinitev delovnega razmerja. Načelo prepovedi nadlegovanja, kot ga opredeljuje ZJU v širšem kontekstu, kaže obravnavati v povezavi z načelom prepovedi diskriminacije glede na narodnost, raso ali etnično poreklo, nacionalno in socialno poreklo, spol, barvo kože, zdravstveno stanje, invalidnost, vero ali prepričanje, starost, spolno usmerjenost, družinsko stanje, članstvo v sindikatu in premoženjsko stanje, kot je določeno v ZDR-1.³³⁴

334 Enaka obravnava se na normativni ravni zagotavlja tudi z Zakonom o varstvu pred diskriminacijo (ZVarD). Sicer pa je bilo načelo enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije najprej vključeno v URS (14. člen), za naš pravni red pa so neposredno zavezujoče tudi konvencije Mednarodne organizacije dela, pogodbe in direktive EU, še posebej pa Evropska socialna listina.

3.3.2.2 Posebna načela

Posebna načela uslužbenskega sistema veljajo za javne uslužbence s sklenjenim delovnim razmerjem v državnih organih in upravah samoupravnih lokalnih skupnosti, zlasti za uradnike.

1. Načelo socialnega partnerstva. To načelo zagotavlja spoštovanje standarda socialnega dialoga, ko gre za pravice in obveznosti iz delovnega razmerja javnih uslužbencev. Vlada oz. minister mora vsak predpis, ki posega v delovna razmerja javnih uslužbencev, predhodno posredovati v mnenje oz. usklajevanje reprezentativnim sindikatom. Če gre za splošni oz. interni akt organa, ki vpliva na delovna razmerja javnih uslužbencev, mora vsak predstojnik pred sprejetjem splošnega akta prav tako omogočiti reprezentativnemu sindikatu, ki deluje v organu, da v razumnem roku poda mnenje. 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 oz. odločitve z mnenjem reprezentativnih sindikatov v organu, se lahko sprejme neusklašen akt oz. 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 (26. člen ZJU).³³⁵
2. Načelo javnega natečaja. Za uradnike oz. za prosta uradniška delovna mesta ZJU določa, da je treba izpeljati postopek javnega natečaja. Ne gre torej zgolj za objavo prostega delovnega mesta in za izdajo obvestila o izbiri izbranemu in neizbranim kandidatom za zaposlitev, temveč za poseben natančno predpisan postopek, ki se konča z izdajo sklepa o izbiri tako izbranemu kot neizbranim kandidatom. Z načelom javnega natečaja se še posebej varuje javni interes, da so kandidati, ki bodo opravljali naloge, povezane z uresničevanjem javnega interesa in izvajanjem oblasti, najboljši med kandidati ter da so izbrani resnično na podlagi njihove strokovnosti in glede na izpolnjevanje vseh pogojev, ki se zahtevajo za opravljanje konkretnih javnih nalog, ne pa na podlagi nepotizma ali drugih okoliščin.

335 Podr. o socialnem dialogu v Vodovnik (2014).

Javni natečaj se izvaja za zasedbo prostih uradniških delovnih mest, vključno z delovnimi mesti uradnikov na položajih.³³⁶ Uradniški svet priporoča, da se postopek javnega natečaja za položajno uradniško delovno mesto izvede v štirih korakih, in sicer:

1. opredelitev profila zaposlenega;
2. izbirni postopek;
3. preizkus pred imenovanjem;
4. naknadno preverjanje učinkovitosti dela.

Koraki 1, 3 in 4 po ZJU niso obvezni, a priporočljivi po strokovnih smernicah upravljanja s kadrovskimi viri (Uradniški svet, 2016).

Postopek javnega natečaja za naslednje najvišje uradniške položaje (t. i. upravni managerji) je v ZJU urejen posebej:

- generalni direktor v ministrstvu,
- generalni sekretar v ministrstvu,
- direktor organa v sestavi ministrstva,
- direktor vladne službe in
- načelnik upravne enote.

Tudi ta postopek naj bi potekal v zgoraj navedenih štirih korakih. Za te najvišje uradniške položaje v organih državne uprave natečajno komisijo za izbiro uradnika ob vsaki objavi prostega položajnega delovnega mesta posebej imenuje Uradniški svet (t. i. posebna natečajna komisija).³³⁷

336 ZJU v 80. členu določa položaje, ki jih opredeljuje kot uradniška delovna mesta, na katerih se izvršujejo pooblastila v zvezi z vodenjem in usklajevanjem dela. Poleg položajev, kot so vodja službe, vodja oddelka, vodja sektorja ipd., se med položaje štejejo tudi delovna mesta generalnih direktorjev in generalnih sekretarjev v ministrstvih ter predstojnikov organov v sestavi ministrstev, vladnih služb in upravnih enot ter direktorjev v upravah lokalnih skupnosti.

337 Uradniški svet kot poseben državni organ je bil ustanovljen z ZJU. Njegove naloge so: a) določanje standardov znanj in usposobljenosti za položaje najvišjih upravnih menedžerjev v državni upravi; b) dajanje mnenj za DZ in vlado v zvezi s predpisi, ki urejajo uradniški sistem in položaje; c) imenovanje natečajnih komisij za izbiro najvišjih upravnih menedžerjev v državni upravi. Uradniški svet ima 12 članov, od katerih tri člane imenuje predsednik republike izmed priznanih strokovnjakov s področja javnega sektorja, štiri člane imenuje vlada, tri člane med seboj izvolijo uradniki v nazivih prve in druge stopnje (npr. višji sekretarji in sekretarji) in dva člana imenujejo reprezentativni sindikati dejavnosti oz. poklicev v organih. Mandat članov uradniškega sveta traja šest let.

Izbirni postopek (korak 2; gl. *supra*) je urejen z ZJU in akti, izdanimi na njegovi podlagi in ima tri podfaze:

- a) predhodni postopek;
- b) postopek presoje;
- c) odločitev.

V prvi fazi posebna natečajna komisija ugotovi, kateri kandidati izpolnjujejo formalne pogoje za položaj. Izpolnjevanje teh pogojev je pogoj za nadaljevanje postopka. V drugi fazi se na podlagi preučitve dokumentacije, razgovora s kandidati in drugih dejanj preveri izpolnjevanje Standardov strokovne usposobljenosti (2016) in meril, ki jih določajo 1) standardi strokovne usposobljenosti in 2) javni natečaj (Tabela 38).³³⁸

TABELA 38: Sklopa in elementi standardov strokovne usposobljenosti

SKLOP		ELEMENTI
1. SKLOP	izkušnje in managerske sposobnosti	obseg in kakovost delovnih in vodstvenih izkušenj
		sposobnost vodenja in upravljanja
2. SKLOP	strokovna znanja	poznavanje področja dela
		razumevanje poslanstva in vloge organa v sistemu
		poznavanje načrtovanja in rabe virov

Vir: Uradniški svet (2016).

V tretji fazi se sprejme odločitev o primernosti kandidatov za položaj. Ta odločitev velja eno leto po izdaji posebnega sklepa. Nato posebna natečajna komisija seznam primernih kandidatov predloži funkcionarju, ki mu je uradnik na položaju odgovoren. Le-ta izbere tistega, ki je po njegovi presoji najprimernejši. Funkcionarju odločitve iz tega odstavka ni treba posebej obrazložiti. Če funkcionar, ki mu je uradnik na položaju odgovoren, oceni, da nobeden izmed kandidatov s predloženega seznama ni primeren, lahko od Uradniškega sveta zahteva, da postopek ponovi, ali pa sam imenuje natečajno komisijo, ki izvede postopek. V slednjem primeru mora odločitev pisno obrazložiti Uradniškemu svetu.

³³⁸ Standarde strokovne usposobljenosti sprejme Uradniški svet. Sedaj veljavni se uporabljajo od 1. 5. 2016.

Zgoraj opisani postopek je posrečena kombinacija uravnoteženja poklicnih standardov in politične diskrecije pri končni odločitvi (podr. v Kovač & Virant, 2013).³³⁹

1. Načelo politične nevtralnosti in nepristranskosti. Kot izhaja že iz načel zakonitosti in strokovnosti, mora uradnik naloge izvajati v skladu z veljavnim normativnim okvirjem in pravili stroke. S tem načelom se zagotavlja opravljanje javnih nalog v javno korist, politično nevtralnno in nepristransko.
2. Načelo kariere. Uradniku je omogočena kariera z napredovanjem. Kariera je odvisna od strokovne usposobljenosti in drugih delovnih in strokovnih kvalitet ter od rezultatov dela. Razvoj kariere je uradnikom omogočen z napredovanjem po lestevici vertikalnih uradniških nazivov. Pogoje za napredovanje v uradniške nazive na podlagi ZJU določa uredba VRS.
3. Načelo prehodnosti. Javni uslužbenci lahko prehajajo iz enega v drug organ glede na potrebe delovnih procesov, pri čemer jim v okviru istega delodajalca ni treba sklepiti novih pogodb o zaposlitvi. V državnih organih je delodajalec Republika Slovenija, zato se ob premestitvi javnega uslužbenca iz enega v drug državni organ lahko sklenu aneks k pogodbi o zaposlitvi, ki ga podpisujejo javni uslužbenec, predstojnik organa, v katerem je javni uslužbenec zaposlen, in predstojnik organa, v katerega se javnega uslužbenca premešča. Načelo prehodnosti pa zagotavlja, da se glede na potrebe delovnih procesov na internem trgu dela javni uslužbenci, formalno tudi proti svoji volji, lahko premestijo v drug organ, in sicer tako, da se v pogodbo o zaposlitvi enostransko poseže z izdajo sklepa.³⁴⁰
4. Načelo odprtosti do javnosti. To načelo določa, da mora organ obveščati javnost o svojem delovanju in o rezultatih opravljen-

339 Za primerjalni pregled teh postopkov gl. Virant (2016).

340 Kot že rečeno, takšna ureditev velja le za državne organe in uprave lokalnih skupnosti, sicer pa v pogodbo o zaposlitvi na podlagi splošne delovnopravne zakonodaje (ZDR-1) enostransko ni dopustno posegati. V javnih zavodih, javnih agencijah, javnih skladih in javnih gospodarskih zavodih oz. drugih osebah javnega prava, ki so uporabniki proračuna, ne poznajo inštituta premestitve, temveč le sklenitev nove pogodbe o zaposlitvi.

ga dela uradnikov. Z reformo javne uprave je bil na tem področju napravljen velik korak v smeri približevanja delovanja uprave javnosti in uporabnikom storitev. Ne gre le za ZDIJZ, na podlagi katerega so organi dolžni posredovati osebi, ki zahteva dostop do informacij javnega značaja, vse zahtevane podatke, razen tistih, za katere zakon izrecno določa, da nimajo značaja javne informacije (npr. osebni podatki, tajni podatki ipd.), temveč za celotni sistem e-uprave, ki zagotavlja sprotne informacije tako o delu vlade kot drugih organov.

Poleg skupnih načel uslužbenskega sistema in nekaterih drugih skupnih vprašanj tega sistema, ki se uporabljajo za celotni javni sektor in ne le za državne organe in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti, velja izpostaviti še način določanja pravic iz delovnega razmerja javnih uslužbencev. Gre namreč za posebnost, ki delovno razmerje v javnem sektorju in v okviru upravnega prava ločuje od delovnega razmerja, značilnega za gospodarsko dejavnost.

Delodajalec v javnem sektorju javnemu uslužbencu ne sme zagotavljati pravic v večjem obsegu, kot je določeno z zakonom, podzakonskim predpisom ali s kolektivno pogodbo, če bi s tem obremenil javna sredstva. Za javne uslužbence v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti so pravila glede elementov delovnega razmerja še posebej natančno določena z zakonom ali podzakonskim predpisom, tako da delodajalec praktično nima manevrskega prostora, da bi se ob sklepanju pogodbe o zaposlitvi z javnim uslužbencem dogovoril za dodatne pravice oz. pravice v večjem obsegu. To velja tako npr. za določila glede števila dni dopusta, še posebej pa, ko gre za določila, ki se nanašajo na plačo javnega uslužbenca (osnovno plačo, dodatke in del plače za delovno uspešnost).

3.4 PLAČNI SISTEM

Kot smo že povedali, se je status oseb, ki v javni upravi opravljajo delo, razvojno gledano spreminjal. Od časov, ko so določena dela opravljali celo sužnji, je minilo že dolgo časa. Dandanes večino dela opravljajo strokovno usposobljene osebe kot svoj poklic. Za svoje delo so javni uslužbenci torej plačani. Poleg javnih uslužbencev pa delo v javni upravi opravljajo tudi politični funkcionarji – tudi oni praviloma kot svoj poklic, za kar so plačani.

Slovenska javna uprava kot del javnega sektorja je bila vključena v reformo plačnega sistema, ki je potekala od leta 2003–2008. ZSPJS je nadomestil Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in organih lokalnih skupnosti iz leta 1994.

Nova ureditev plačnega sistema v javnem sektorju je predvidela bistveno novost v primerjavi s preteklo ureditvijo, saj se za veliko večino zaposlenih v javnem sektorju višina osnovnih plač, dodatkov, kakor tudi merila ter kriteriji za izplačevanje sredstev za redno delovno uspešnost zaposlenih, določa s kolektivno pogodbo za javni sektor oz. s kolektivno pogodbo posamezne dejavnosti. Tako sta nabor delovnih mest/nazivov ter njihovo uvrščanje v plačne razrede za večino zaposlenih v javnem sektorju določena s kolektivno pogodbo kot posledico pogajalskega procesa med socialnimi partnerji (predstavniki delodajalca in reprezentativnih sindikatov javnega sektorja). Temeljni cilj uvedbe novega plačnega sistema je bil določiti skupne temelje sistema plač v javnem sektorju za uveljavitev načel enakega plačila za delo na primerljivih delovnih mestih, nazivih in funkcijah, za zagotovitev preglednosti sistema plač ter stimulativnosti plač.

Sistem plač v javnem sektorju velja za posredne in neposredne uporabnike proračuna, ki jih ZSPJS eksplicitno navaja – državne organe, samoupravne lokalne skupnosti, javne agencije, javne sklade, javne zavode in javne gospodarske zavode ter druge osebe javnega prava, ki so posredni uporab-

niki državnega proračuna ali proračuna samoupravne lokalne skupnosti.³⁴¹

Za javna podjetja in gospodarske družbe, v katerih ima večinski delež oz. prevladujoč vpliv država ali samoupravna lokalna skupnost, ZSPJS ne velja – za te subjekte veljajo posebni predpisi, npr. Zakon o prejemkih poslovodnih oseb v gospodarskih družbah v večinski lasti Republike Slovenije in samoupravnih lokalnih skupnosti (Ur. l. RS, št. 21/10 in novele), pa tudi lokalni predpisi, sprejeti na podlagi 101. člena ZLS, kot npr. občinski odloki, po katerih direktorji javnih podjetij v občinski lasti ne morejo imeti višje plače od župana.

Plačni sistem v javnem sektorju se torej uporablja za približno 160.000 zaposlenih v javnem sektorju, vključno s funkcionarji in poslovodnimi organi. V zvezi s slednjimi je treba poudariti, da gre za javne uslužbence v smislu plačne zakonodaje – direktorji v javnem sektorju (ravnatelji, rektorji, glavni tajniki ipd.) torej niso funkcionarji (podr. v Tičar, 2013a). Pojem direktor javnega sektorja je pravzaprav prvič sistemsko opredeljen v 1. členu Uredbe o plačah direktorjev v javnem sektorju (Ur. l. RS, št. 73/05 in novele) – v to kategorijo sodijo delovna mesta 1) direktorjev, ravnateljev in tajnikov v javni upravi (državni in lokalni samoupravi) in 2) direktorjev, ravnateljev in tajnikov v samostojnih osebah javnega prava (javnih zavodih, javnih agencijah, javnih skladih, javnih gospodarskih zavodih, javnih ustanovah, kot smo jih opredelili pri javnem sektorju).

Med direktorje javnega sektorja sodijo tudi delovna mesta, ki so drugače ali širše imenovana, npr.:

- 1) rektorjev in dekanov na javnih univerzah in fakultetah,
- 2) predsednikov, ki niso funkcionarji,
- 3) direktorjev vladnih služb,
- 4) generalnih direktorjev in direktorjev organov v sestavi,
- 5) načelnika Generalštaba Slovenske vojske,
- 6) generalnih direktorjev direktorátov,

341 Da bi odpravili negotovost, kateri subjekti sodijo v to kategorijo, je bil sprejet Sklep o subjektih, za katere velja zakon o sistemu plač v javnem sektorju (Ur. l. RS, št. 115/02) in Pravilnik o določitvi neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikov (Ur. l. RS, št. 46/03).

- 7) glavnih inšpektorjev,
- 8) generalnih sekretarjev oz. sekretarjev državnih organov, ki niso funkcionarji,
- 9) načelnikov upravnih enot in
- 10) direktorjev oz. tajnikov občinskih uprav.

Delovna mesta tajnikov se nanašajo na glavne tajnike univerz ter tajnike samostojnih visokošolskih zavodov, ne pa tudi na tajnike fakultet, članic javnih univerz.

Posebej je potrebno poudariti, da pravna ureditev plač za direktorje javnega sektorja velja tudi za mesta 1) strokovnih direktorjev oz. strokovnih vodij, 2) namestnikov direktorjev in 3) članov uprav (npr. javnih skladov), če je uprava poslovodni organ osebe javnega prava, za katere velja ZSPJS.

Na normativni ravni plačni sistem urejajo ZSPJS, na njegovi podlagi izdani podzakonski predpisi (zlasti uredbe), KPJS in kolektivne pogodbe dejavnosti oz. poklicev. ZSPJS določa pravila za določanje plač, njihovo obračunavanje in izplačevanje ter pravila za določanje obsega sredstev za plače in postopek za spremembe razmerij med plačnimi skupinami in plačnimi podskupinami v javnem sektorju.

Novi plačni sistem je leta 2012 ocenil OECD. Po njihovem mnenju leta omogoča primerno kontrolo stroškov javnega sektorja in je ustvaril koherentno strukturo plače. Ne glede na to so ocenili, da so potrebne nadaljnje korenite reforme, ki bi omogočile k rezultatom usmerjeno javno upravo (večja fleksibilnost plače, večja avtonomija upravnih managerjev), v prihodnost usmerjen HRM in okrepile sposobnost učinkovitega javnega upravljanja (OECD, 2012).

V času finančne krize je plačni sistem omogočil učinkovito nižanje javne porabe preko nižanja osnovnih plač, »zamrznitev« napredovanj in izplačevanja t. i. delovne uspešnosti. Ukrepi so bili večinoma sprejeti v procesu socialnega dialoga v obdobju med letoma 2009 in 2013. V času gospodarskega okrevanja od leta 2015 dalje poteka postopno odpravljanje varčevalnih ukrepov (Virant & Rakar, 2016).

3.4.1 Temeljni pojmi

Katalog funkcij, delovnih mest in nazivov je spisek funkcij, delovnih mest in nazivov v javnem sektorju. Katalog objavi ministrstvo, pristojno za sistem plač v javnem sektorju, in vključuje funkcije, delovna mesta in nazive za vse plačne podskupine, od A1 do J3. Katalog ni pravni akt, temveč seznam. Kataloga ni mogoče spreminjati, če se predhodno ne spremenijo zgoraj navedeni akti, saj je zgolj posledični seznam že dogovorjenega na normativni ravni. Takšna ureditev onemogoča kakršno koli enostransko poseganje v nabor funkcij, delovnih mest in nazivov ter plačne razrede.

Plačno skupino sestavljajo funkcije, delovna mesta/nazivi, ki so značilni za posamezno dejavnost, ter istovrstna delovna mesta, značilna za vse dejavnosti javnega sektorja (plačna skupina J). Plačne skupine se delijo na plačne podskupine (ZSPJS, 7. člen).

TABELA 39: Plačne skupine od A do K v sistemu plač v javnem sektorju

A – Funkcije v državnih organih in lokalnih skupnostih	A1 – Predsednik republike in funkcionarji izvršilne oblasti A2 – Funkcionarji zakonodajne oblasti A3 – Funkcionarji sodne oblasti A4 – Funkcionarji v drugih državnih organih A5 – Funkcionarji v lokalnih skupnostih
B – Poslovodni organi pri uporabnikih proračuna	B1 – Ravnatelji, direktorji in tajniki
C – Uradniški nazivi v državni upravi in v upravah lokalnih skupnosti ter v drugih državnih organih	C1 – Uradniki v drugih državnih organih C2 – Uradniki v državni upravi, upravah pravosodnih organov in upravah lokalnih skupnosti C3 – Policisti C4 – Vojaki C5 – Cariniki C6 – Inšpektorji, pravosodni policisti in drugi uradniki s posebnimi pooblastili C7 – Diplomati
D – Delovna mesta na področju vzgoje in izobraževanja	D1 – Visokošolski učitelji in visokošolski sodelavci D2 – Predavatelji višjih strokovnih šol, srednješolski in osnovnošolski učitelji in drugi strokovni delavci D3 – Vzgojitelji in ostali strokovni delavci v vrtcih
E – Delovna mesta na področju zdravstva	E1 – Zdravniki in zobozdravniki E2 – Farmaceutski delavci E3 – Medicinske sestre in babice E4 – Zdravstveni delavci in zdravstveni sodelavci

F – Delovna mesta na področju socialnega varstva	F1 – Strokovni delavci F2 – Strokovni sodelavci
G – Delovna mesta na področju kulture in informiranja	G1 – Umetniški poklici G2 – Drugi poklici na področju kulture in informiranja
H – Delovna mesta in nazivi na področju znanosti	H1 – Raziskovalci H2 – Strokovni sodelavci
I – Delovna mesta v javnih agencijah, javnih skladih, drugih javnih zavodih in javnih gospodarskih zavodih ter pri drugih uporabniških proračuna	I1 – Strokovni delavci
J – Spremljajoča delovna mesta (velja za ves javni sektor)	J1 – Strokovni delavci J2 – Administrativni delavci J3 – Ostali strokovno-tehnični delavci
K – Delovna mesta na področju obvezne socialne varnosti	K1 – Strokovni delavci

Plačna lestvica je sistem postavitve nominalnih plač za delovna mesta funkcionarjev in javnih uslužbencev v javnem sektorju v plačne razrede. Plačna lestvica je sestavljena iz 65 plačnih razredov. Plačna lestvica se spreminja skladno z dogovorom med socialnimi partnerji, tako da se nominalni zneski osnovnih plač, izraženi v plačnem razredu, spreminjajo.

Plačni razred je del plačne lestvice, ki ima vrednost, izraženo v nominalnem znesku.

Tarifni razred izraža stopnjo zahtevnosti delovnih mest/nazivov glede na zahtevano izobrazbo oz. usposobljenost. V tarifne razrede se uvrščajo tudi delovna mesta, za katera se zahteva nacionalna poklicna kvalifikacija glede na določeno raven zahtevnosti:

TABELA 40: Tarifni razredi v sistemu plač v javnem sektorju

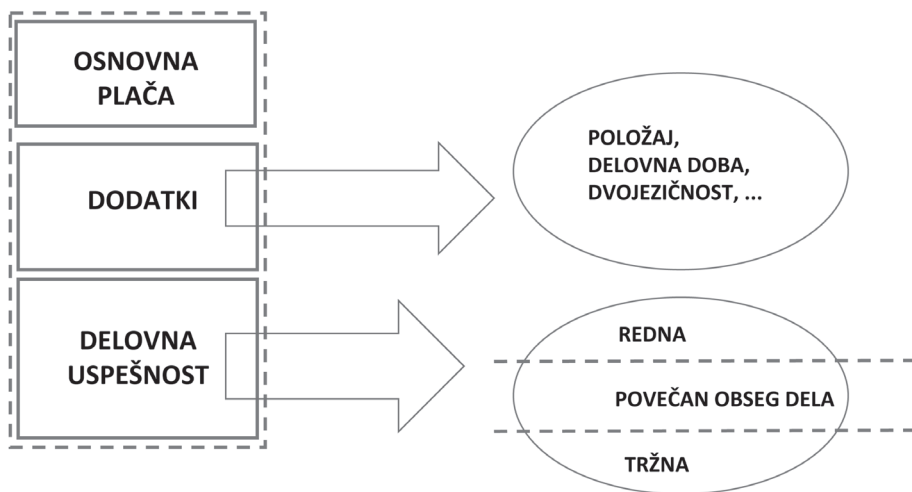
Tarifni razred	Zahtevana izobrazba oz. strokovna usposobljenost, ki je praviloma potrebna za opravljanje delovnih nalog	Raven izobrazbe
I.	- nepopolna nižja stopnja osnovnošolske izobrazbe	11001
	- popolna nižja stopnja osnovnošolske izobrazbe	11002
	- nepopolna višja stopnja osnovnošolske izobrazbe	11003
II.	- popolna višja stopnja osnovnošolske izobrazbe	12001
III.	- nižja poklicna izobrazba	13001
IV.	- srednja poklicna izobrazba	14001
V.	- srednja strokovna izobrazba	15001
	- srednja splošna izobrazba	15002
VI.	- višja strokovna izobrazba	16101
	- višješolska izobrazba (prejšnja)	16102
VII/1.	- specializacija po višješolski izobrazbi (prejšnja)	16201
	- visokošolska strokovna izobrazba (prejšnja)	16202
	- visokošolska strokovna izobrazba	16203
	- visokošolska univerzitetna izobrazba	16204
VII/2.	- specializacija po visokošolski izobrazbi (prejšnja)	17001
	- visokošolska univerzitetna izobrazba (prejšnja)	17002
	- magistrska izobrazba	17003
VIII.	- specializacija po univerzitetni izobrazbi (prejšnja)	18101
	- magisterij znanosti (prejšnji)	
	- državni pravniški izpit	18102
	- specializacija v zdravstvu	
IX.	- doktorat znanosti (prejšnji)	18201
	- doktorat znanosti	18202

Osnovna plača je nominalni znesek plačnega razreda na plačni lestvici, ki pripada posameznemu delovnemu mestu, nazivu ali funkciji oz. ga je javni uslužbenec ali funkcionar pridobil z napredovanjem. Osnovna plača javnega uslužbenca je določena s plačnim razredom, v katerega je uvrščeno delovno mesto, na katerega je javni uslužbenec razporejen, oz. naziv, ki ga je pridobil z napredovanjem. Osnovna plača funkcionarja je določena s plačnim razredom, v katerega je uvrščena posamezna funkcija, oz. s plačnim razredom, ki ga je funkcionar pridobil z napredovanjem, če funkcionar lahko napreduje v skladu z zakonom. Uvrstitev delovnih mest in nazivov v plačne razrede se opravi upoštevanje uvrstitev t. i. orientacijskih delovnih mest in nazivov. Uvrstitev ovrednotenih orientacijskih delovnih mest in nazivov v plačne razrede se določi s kolektivno pogodbo za javni sektor.

3.4.2 Struktura plače

Javnemu uslužbencu in funkcionarju pripadajo poleg osnovne plače tudi delovna uspešnost in posamezni dodatki, ki odražajo posebnosti opravljana dela ali funkcije. Delovna uspešnost in dodatki se prištejejo k osnovni plači. Plačo torej sestavljajo osnovna plača, delovna uspešnost in dodatki (5. člen ZSPJS).

SLIKA 58: **Struktura plačev v javnem sektorju**



Po ZSPJS so javni uslužbenci lahko upravičeni do:

- 1) redne delovne uspešnosti,
- 2) delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela in
- 3) delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu (21. člen ZSPJS).

Javnim uslužbencem pripadajo: 1) položajni dodatek, 2) dodatek za delovno dobo, 3) dodatek za mentorstvo, 4) dodatek za specializacijo, magisterij ali doktorat, če to ni pogoj za zasedbo delovnega mesta, 5) dodatek za dvojezičnost, 6) dodatki za manj ugodne delovne pogoje, ki niso upoštevani v vrednotenju delovnega mesta, naziva, 7) dodatki za nevarnost in posebne obremenitve, ki niso upoštevane v vrednotenju delovnega mesta, naziva in 8) dodatki za delo v manj ugodnem delovnem času. Funkcionarjem ne pripadajo dodatki, razen dodatka za delovno dobo.

Izjema glede dodatkov velja za pravosodne funkcionarje ter za nekatere vodstvene javne uslužbenke (ravnatelji, direktorji in tajniki) (23. člen ZSPJS).

3.4.3 Javnost plač

V sodobnih ureditvah velja pravilo, da ima preglednost uporabe javnih sredstev prednost pred varstvom podatkov o plačah, saj je le tako lahko zagotovljen nadzor nad tem bistvenim segmentom proračuna.

Plače v javnem sektorju so po ZSPJS javne, pri čemer so javnosti dostopni podatki o delovnem mestu, nazivu ali funkciji, o osnovnih plačah, o dodatkih ter delu plače za delovno uspešnost, razen dodatka za delovno dobo.³⁴² Ne glede na to določbo so javnosti po postopku, ki ga ureja ZDIJZ, dostopni individualni podatki o znesku celotne bruto plače vsakega javnega uslužbenca in vsakega funkcionarja brez zmanjšanja za morebitne odbitke iz naslova izvršbe, kreditov ali drugih osebnih obveznosti (38. člen ZSPJS).

Uporabniki proračuna so podatke o plačah dolžni posredovati ministrstvu, pristojnemu za sistem plač v javnem sektorju, uporabniki proračuna lokalne skupnosti pa so dolžni podatke o plačah posredovati tudi pristojnemu organu lokalne skupnosti. Podatki se posredujejo AJPES skladno z metodologijo, ki jo predpiše minister, pristojen za sistem plač v javnem sektorju. Ministrstvo, pristojno za sistem plač v javnem sektorju, je dolžno o teh podatkih voditi evidenco, enkrat letno v skladu s predpisano metodologijo pripraviti analizo ter jo v pisni, elektronski ali drugi primerni obliki posredovati javnosti. Podatke, ki se nanašajo na uporabnike proračuna države, je vlada dolžna predložiti DZ skupaj z zaključnim računom državnega proračuna RS (38. in 39. člen ZSPJS).

³⁴² To ne velja za podatke o plačah javnih uslužbencev v obveščevalnih in varnostnih službah.

3.5 VPRAŠANJA

1. Opredeli pojem funkcionar.
2. Kaj pomeni beseda mandat v splošnem, pogovornem jeziku in kaj v politološkem?
3. Kakšna je razlika med poklicnimi in nepoklicnimi funkcionarji? Katero obliko plačila prejemajo za opravljanje funkcije?
4. Ali imajo funkcionarji sklenjeno delovno razmerje (npr. ministri)?
5. Katere omejitve in katere posebne pravice veljajo za funkcionarje?
6. Katere so prednosti in slabosti ureditve, po kateri se za določena funkcionarska mesta ne zahteva določena stopnja in/ali smer strokovne izobrazbe?
7. Kako se je zgodovinsko gledano razvijala vloga javnih uslužbencev?
8. Opredeli pojem javni uslužbenec (JU).
9. Zakaj je problematična določba ZJU, ki status javnega uslužbenca veže tudi na pravne osebe, ki so posredni uporabniki proračuna?
10. Katere posebnosti javnega sektorja oziroma javne uprave so razlog za posebno pravno ureditev položaja zaposlenih? Ali imajo vse države za te zaposlene v veljavi posebna pravila?
11. Kakšne so razlike med delovnim in uslužbenskim pravom?
12. Opiši razmerje med javnimi uslužbenci in funkcionarji na primeru ministrstva.
13. Katere vrste pravni akti urejajo položaj javnih uslužbencev v Sloveniji? Kateri pravni akti urejajo položaj asistentov, profesorjev in drugih pedagoških delavcev na univerzi?
14. Kakšna je razlika med uradniki in strokovno-tehničnimi javnimi uslužbenci? Ali ta delitev pride v poštev v celotnem javnem sektorju?
15. Na primeru določanja trase avtoceste pojasni razliko med odločanjem političnih funkcionarjev in javnih uslužbencev.

16. Kako poteka postopek nove zaposlitve strokovno-tehničnega javnega uslužbenca?
17. Kako poteka postopek nove zaposlitve uradnika?
18. Kako poteka postopek nove zaposlitve uradnika na najvišjih položajih (*top management*)?
19. Kaj je temeljni namen postopka javnega natečaja? Ali obveznost izvedbe javnega natečaja izhaja že iz Ustave RS?
20. Opredeli pojme: delovno mesto, naziv in položaj.
21. Kaj je kadrovski načrt? Na katerih ravneh se sprejema? Kakšna je povezava med kadrovskim načrtom in postopkom za novo zaposlitev javnega uslužbenca?
22. Kaj je sistemizacija? Kdo jo sprejme? Kakšna je povezava med sistemizacijo in notranjo organiziranostjo organa?
23. Kakšna je povezava med sistemizacijo in postopkom za novo zaposlitev javnega uslužbenca?
24. Kakšna je razlika med kariernim in pozicijskim sistemom? Kateri je uveljavljen v Sloveniji?
25. Kaj je naziv? Koliko stopenj nazivov določa ZJU? Naštej vse stopnje nazivov. Ali drugi zakoni lahko določijo drugačno poimenovanje nazivov?
26. V koliko kariernih razredov se uvrščajo nazivi po ZJU?
27. Pojasni povezavo med nazivom in delovnim mestom. Ali so vsi JU imenovani v naziv?
28. Ali je mogoče napredovati v višji naziv? Kakšni so pogoji?
29. Kaj je položaj? Naštej vrste položajev v ministrstvu. Naštej položaje v ministrstvu, za zaposlitev katerih je potrebno izvesti poseben natečajni postopek.
30. V katerem obdobju in zakaj je mogoče razrešiti najvišje uradnike (uradniki na najvišjih položajih, *top management*)?
31. Kako je sestavljena plača v javnem sektorju?
32. Ali ZSPJS velja samo za javne uslužbence ali tudi za funkcionarje?
33. Ali funkcionarjem pripadajo dodatki in delovna uspešnost?

34. Kaj je plačna skupina? Koliko plačnih skupin določa ZSPJS?
35. Kaj je plačna podskupina? Navedi nekaj plačnih podskupin znotraj skupine delovnih mest na področju vzgoje in izobraževanja. V kakšnem razponu se giblje plača visokošolskih učiteljev? Kaj pa policistov?
36. Kaj je plačni razred? Kaj je plačna lestvica? Koliko plačnih razredov določa ZSPJS?
37. Ali je mogoče napredovanje v višji plačni razred?
38. Katere dodatke določa ZSPJS?
39. Katere vrste delovne uspešnosti poznamo po naši zakonodaji?

LITERATURA

- Androjna, V. & Kerševan, E. (2006). *Upravno procesno pravo: upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: GV Založba.
- Antoniolli, W. & Koja, F. (1996). *Allgemeines Verwaltungsrecht* (3. Auflage). Wien: Manz Verlag.
- Axer, P. (2000). *Normsetzung der Exekutive in der Sozialversicherung*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Bačlija, I. (2016). *Vladovanje in menedžment*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Beck, S. (2016). The problem of ascribing legal responsibility in the case of robotics. *AI & Society*, 31(4), 473–481.
- Benčina, J., Kozjek, T., Rakuš, Š. & Rakar, I. (2015). Kakovost upravljanja in razvojni potencial slovenskih občin. V A. Aristovnik (ur.), *Slovenski javni sektor na razpotju strateških sprememb: zbornik prispevkov* (str. 1–15). Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Benz, A. (2016). Föderale Demokratie und das Problem der Gewaltenbalance. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 26, Supplement 1, 37–51.
- Bevir, M. (ur.) (2011). *The SAGE Handbook of Governance*. Los Angeles [etc.]: SAGE Publications Ltd.
- Bien Karlovšek, S. (2007). Lokalne samoupravne skupnosti – občine – kot zavezanci za dostop do informacij javnega značaja. *Lex localis*, 5(3), 105–122.
- Bogdany, A. von (2000). *Gubernative Rechtsetzung*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Bohinc, R. (2005). *Osebe javnega prava: javni zavodi, javna podjetja, javne agencije, javni skladi* (1. natis). Ljubljana: GV založba.
- Bohinc, R. (2014). Corporate social responsibility: (a European legal perspective). *Canterbury law review*, 20, 21–37.
- Bohinc, R. (2016). Korporativno upravljanje v javnem sektorju v Republiki Sloveniji. V *Dnevi slovenskih pravnikov*, 13. do 15. oktober 2016, Portorož, (*Podjetje in delo*, 42(6/7) (str. 971–983). Ljubljana: GV založba.

- Bohinc, R. & Tičar, B. (2007). *Upravno pravo: splošni del*. Ljubljana: Fakulteta za varnostne vede.
- Bohinc, R. & Tičar, B. (2012). *Pravo zavodov*. Koper: Fakulteta za management.
- Bönker, F., Libbe, J. & Wollmann, H. (2016). Re-municipalization revisited: Long-term trends in the provision of local public services in Germany. V H. Wollmann (ur.), I. Koprić (ur.) & G. Marcou (ur.), *Public and Social Services in Europe - From Public and Municipal to Private Sector Provision* (str. 71–85). UK: Palgrave Macmillan.
- Bouckaert, G., Van Dooren, W. & Oomsels, P. (2010). *PERF: Performance of Governance (Report on the process and progress)*. EUPAN, EGPA & Federal Public Service Personnel and Organisation.
- Brezovnik, B. (2014). Contradictions in the concept of public institutes in Slovenian legislation. *Lex localis*, 12(2), 321–327.
- Brezovnik, B. (2015). The provision of services of general interest in Slovenia. V S. Skulová (ur.), A. Kliková (ur.), J. Valdhans (ur.), *Dny práva 2015 = Days of law 2015. Část 9, Veřejná služba ve veřejné správě (a to i jako služba veřejnosti), IX. International Conference Days of Law 2015, 18th-19th November 2015 in Brno, Czech Republic, (Acta Universitatis Brunensis iuridica, vol. 553, = č. 553)* (str. 46–60). Brno: Masarykova univerzita.
- Brezovnik, B., Finžgar, M. & Oplotnik, Ž. (2016). *Fiscal decentralisation in Slovenia, (Book series Intergovernmental fiscal relations), Lex localis*. Maribor: Institute for Local Self-Government and Public Procurement.
- Brunsson, N. (1989). *The organization of hypocrisy: talk, decisions and actions in organizations*. Chichester; New York [etc.]: Wiley.
- Bugarič, B. (2003). Odprta javna uprava. *Zbornik znanstvenih razprav*, 63, 119–156.
- Bugarič, B. (2004). Openness and transparency in public administration: challenges for public law. *Wisconsin International Law Journal*, 22(3), 483–521.
- Bugarič, B. & Kuhelj, A. (2015). Slovenia in crisis: a tale of unfinished democratization in East-Central Europe. *Communist and Post-Communist Studies*, 48(4), 273–279.
- Busshardt, B. (2014). *Analysing the Remunicipalisation of Public Services in OECD Countries*. Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft. Pridobljeno na <https://epub.ub.uni-muenchen.de/20883/>
- Bussjäger, P. & Sonntag, N. (ur.) (2012). *Gemeindekooperationen: Chancen nutzen – Potenziale erschliessen*. Wien: New Academic Press.
- Cerar, M. (2001). *(I)racionalnost modernega prava*. Ljubljana: Bonex založba.

- Čebulj, J. & Strmecki, M. (2005). *Upravno pravo*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Čebulj, J. & Žurej, J. (2005). *Varstvo osebnih podatkov in informacije javnega značaja*. Ljubljana: Nebra.
- Demmke, C., Bovens, M., Henökl, T., Lierop, van K., Moilanen, T., Pikker, G. et al. (2008). *Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union. A Comparative Study of the Rules and Standards of Professional Ethics for the Holders of Public Office in the EU-27 and EU Institutions*. European Institute of Public Administration, Utrecht School of Governance, University of Helsinki & University of Vaasa.
- Detterbeck, S. (2013). *Allgemeines Verwaltungsrecht: mit Verwaltungsprozessrecht*. München: C. H. Beck.
- Dewey, J. (1926). The Historic Background of Corporate Legal Personality. *Yale Law Journal*, XXXV (6), 655–673.
- Eichhorn, P., Friedrich, P. & Jann, W. (2003). *Verwaltungslexikon*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Erichsen, H.-U. & Ehlers, R. (ur.) (2006). *Allgemeines Verwaltungsrecht* (13. Auflage). Berlin: De Gruyter Recht.
- Falzon, M., Pereti, M.-P., Verdier, A. & Hoorens, D. (2004). *Local finances in the twenty five countries of the European Union*. Pariz: Dexia Editions.
- Farazmand, A. (1999). Privatization of reform? Public Enterprise Management in Transition. *International Review of Administrative Sciences*, 65(4), 551–567.
- Feinberg, R. (2007). Going Local: Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance. *Foreign Affairs*, 86(5), 175–176.
- Fenwick, J. & McMillan, J. (2012). Public Participation and Public Service Modernization: Learning from New Labor? *International Journal of Public Administration*, 35(6), 367–378.
- Franz, T. (2013). *Einführung in die Verwaltungswissenschaft*. Wiesbaden: Springer VS.
- Garner, B. A. (ur.) (2009). *Black's Law Dictionary* (9th Ed.). St. Paul: West.
- Gewirtz, P. (1976). The Courts, Congress, and Executive Policy-Making: Notes on Three Doctrines. *Law and Contemporary Problems*, 40(3), 46–85.
- Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*. Cambridge: Polity Press.
- Graaf, de, G. (2013). Discourse and Tractable Morality. V C. Lütge (ur.), *Handbook of the Philosophical Foundations of Business Ethics* (str. 581–602). Heidelberg: Springer.
- Grad, F. (2000). *Parlament in vlada*. Ljubljana: Založba Uradni list RS.

- Grad, F. (2007). Sistem organizacije državne oblasti. V I. Kaučič (ur.), *15 let uresničevanja Ustave Republike Slovenije* (str. 29–39). Ljubljana: Pravna fakulteta.
- Grad, F., Kristan, I. & Perenič, A. (2006). *Primerjalno ustavno pravo*. Ljubljana: Pravna fakulteta.
- Grafenauer, B. (2004). Pridobivanje informacij javnega značaja po ZDIJZ. *Lex localis*, 2(3), 123–133.
- Grafenauer, B. & Breznik, J. (2005). *Upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: GV založba.
- Grafenauer, B. & Breznik, J. (2009). *Upravno pravo*. Ljubljana: GV Založba.
- Grafenauer, B. & Breznik, B. (2006). *Javna uprava*. Maribor: Pravna fakulteta.
- Greiling, D., Eichhorn, P. & Macdonald, H. I. (2013). *Entrepreneurship in the public sector*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Gross, T. (2006). Die Verwaltungsorganisation als Teil organisierter Staatlichkeit. V W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Assmann, A. Vosskuhle (ur.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts (Band I)* (str. 841–891). München: Verlag C. H. Beck.
- Hähnchen, S. (2016). *Rechtsgeschichte: von der Römischen Antike bis zur Neuzeit*. Heidelberg: C. F. Müller.
- Hall, D., Lobina, E. & Terhorst, P. (2013). Re-municipalisation in the early twenty-first century: water in France and energy in Germany. *International Review of Applied Economics*, 27(2), 193–214.
- Hammerschmid, G., Walle, Van der S., Andrews, R. & Bezes, P. (ur.) (2016). *Public Administration Reforms in Europe: the view from the top*. Cheltenham (UK); Northampton (MA): Edward Elgar Publishing.
- Hansen, K. M. & Ejersbo, N. (2002). The Relationship between Politicians and Administrators – a Logic of Disharmony. *Public Administration*, 80, 733–750.
- Hatzopoulos, V. (2011). *The concept of 'economic activity' in the EU Treaty: from ideological dead-ends to workable judicial concepts*. Research paper in Law 06/2011. College of Europe, Department of European Legal Studies. Pridobljeno na file:///C:/Users/Uporabnik/Downloads/researchpaper_6_2011_hatzopoulos.pdf
- Hill, H. (2008). Normsetzung und andere Formen exekutivischer Selbstprogrammierung. V W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Assmann & A. Vosskuhle (ur.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts (Band II)* (str. 959–1030). München: Verlag C. H. Beck.

- Hirst, P. (2000). Democracy and Governance. V J. Pierre (ur.), *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy* (str. 13–35). Oxford: Oxford University Press.
- Hoffmann-Riem, W. (2005). Gesetz und Gesetzesvorbehalt im Umbruch: Zur Qualitäts-Gewährleistung durch Normen. *Archiv des Öffentlichen Rechts*, 130(1), 5–70.
- Hoffmann-Riem, W., Schmidt-Assmann, E. & Vosskuhle, A. (ur.) (2006). *Grundlagen des Verwaltungsrechts (Band I)*. München: Verlag C. H. Beck.
- Hoffmann-Riem, W., Schmidt-Assmann, E. & Vosskuhle, A. (ur.) (2009). *Grundlagen des Verwaltungsrechts (Band III - Personal, Finanzen, Kontrolle, Sanktionen, Staatliche Einstandspflichten)*. München: Verlag C. H. Beck.
- Horvat, M. (1994). Primarno varstvo pravic posameznikov. *Javna uprava*, 30(2), 151–166.
- Horvat, M. (2000). Podelitev javnega pooblastila. V *VI. dnevi javnega prava, Portorož, 5.–7. junij 2000, (Izobraževanje in usposabljanje v javni upravi, 1)* (str. 197–206). Ljubljana: Inštitut za javno upravo.
- Igličar, A. (2001). Kaj urejajo občinski predpisi in kako jih sprejemamo. V S. Vlaj (ur.), *Vodnik po slovenski lokalni samoupravi* (str. 73–81). Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravni šoli.
- Igličar, A. (2011). *Zakonodajna dejavnost: viri, nomotehnika in zakonodajni postopek*. Ljubljana: GV založba.
- Igličar, A. (2014). Zakonodajna sled. *Javna uprava*, 50(1/2), 5 – 18.
- Ivanjko, Š., Kocbek, M. & Prelič, S. (2009). *Korporacijsko pravo*. Ljubljana: GV založba.
- Jambreč, P. (1992). *Ustavna demokracija: graditev slovenske demokracije, države in ustave*. Ljubljana: Državna založba Slovenije.
- Jambreč, P. (2000). Sestava in delovanje vlade po neizglasovani zaupnici vladi in po izvolitvi novega predsednika vlade. *Pravna praksa*, 19(16), 24–29.
- Jereb, S. (2014). Prenova prostorske in gradbene zakonodaje – nova priložnost za podporo gospodarskemu razvoju?. V A. Aristovnik (ur.), *Priložnosti in izzivi slovenskega javnega sektorja: programski okvir EU 2014-2020: zbornik referatov. XXI. Dnevi slovenske uprave, Ljubljana, 25.-26. september 2014* (str. 1–11). Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Jerovšek, T. & Kovač, P. (2008). *Posebni upravni postopki*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Jerovšek, T. & Kovač, P. (2016). *Upravni postopek in upravni spor* (predelana in dopolnjena 2. izd.). Ljubljana: Fakulteta za upravo.

- Jreisat, J. E. (2012). *Globalism and Comparative Public Administration*. Boca Raton; London; New York: CRC Press.
- Kadar, K., Kiss, N. & Revesz, E. (2011). *PERF: Performance of Governance (Results of the 2011 spring semester)*. EUPAN & Hungarian Ministry of Public Administration and Justice.
- Kamušič, M. (1994). Lokalne skupnosti in lokalne javne službe med državo in civilno družbo. *Javna uprava*, 30(1), 65–76.
- Kaučič, I. (2001). Neposredno sodelovanje občanov pri odločanju. V S. Vlaj (ur.), *Vodnik po slovenski lokalni samoupravi* (str. 60–72). Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Kaučič, I. (ur.) (2016). *Ustavni položaj predsednika republike*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
- Kaučič, I. & Grad, F. (2008). *Ustavna ureditev Slovenije*. Ljubljana: GV založba.
- Kerševan, E. (2006). *Uprava in sodni nadzor*. Ljubljana: Pravna fakulteta.
- Kerševan, E. & Androjna, V. (2017). *Upravno procesno pravo (Upravni postopek in upravni spor; 2., spremenjena in dopolnjena izdaja)*. Ljubljana: GV založba.
- Kim, S. & Lee, J. (2012). *Citizen Participation and Transparency in Local Government: An Empirical Analysis*. Pridobljeno na <https://localdemocracy.net/2012/01/01/citizen-participation-and-transparency-in-local-government-an-empirical-analysis-paper/>
- Kluth, W. (1997). *Funktionale Selbstverwaltung: verfassungsrechtlicher Status - verfassungsrechtlicher Schutz*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Knauff, M. (2015). *Öffentliches Wirtschaftsrecht: Einführung*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V. & Lalić Novak, G. (2014). *Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
- Kovač, P. (2006a). Pokrajine in javna pooblastila – nekaj izhodišč. V S. Vlaj (ur.), *Posvet o regionalizaciji – uvedba pokrajin: prikazi prispevkov*. Ljubljana, 22. junij 2006 (str. 1–3). Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Kovač, P. (2006b). *Pravni in sociološki vidiki javnih pooblastil*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Kovač, P. (2007). Javna pooblastila v sistemu lokalne samouprave. *Lex localis*, 5(1), 1–17.
- Kovač, P. (ur.) (2009). *Presoja učinkov regulacije v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za upravo, Ministrstvo za javno upravo.

- Kovač, P. (2013). Slovene administrative reforms: at the cross-section of post-socialism, legalism and good administration. V M. Vintar (ur.), *The past, present and the future of public administration in Central and Eastern Europe* (str. 152–177). Bratislava: NISPAcee Press.
- Kovač, P. (2014/2015). Better local governance by integrative reorganization of state administration and self-government (in Slovenia). *The NISPAcee journal of public administration and policy, winter 2014/2015*, 7(2), 117–134.
- Kovač, P. (ur.). (2016a). *Inšpekcijski nadzor*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Kovač, P. (2016b). Pravna narava zavezujoče informacije med teorijo in prakso. *Podjetje in delo*, 42(8), 1557–1574.
- Kovač, P. & Sever, T. (2016). Sistemski vidiki razumevanja koncepta odprave administrativnih ovir. V M. Dečman (ur.), *Učinkovitost storitev + demokratičnost oblasti = dobro upravljanje? E-zbornik referatov. XXIII. Dnevi slovenske uprave 2016 - DSU, 22.-23. september 2016* (str. 1–15). Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Kovač, P. & Virant, G. (2013). Balancing professional standards and political discretion in selecting top officials in Slovenia. *Transylvanian review of administrative sciences, oct. 2013, no. 40 E*, 137–158.
- Kranjc, J. (2008). *Rimsko pravo*. Ljubljana: GV Založba.
- Krivic, M. (2000). Ustavno sodišče: pristojnosti in postopek. V M. Pavčnik & A. Mavčič (ur.), *Ustavno sodstvo* (str. 47–211). Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Kuhelj, A. (2014). Conflict between declared Roma minority rights and European practice: why the legal framework doesn't work in reality. *Loyola of Los Angeles international & comparative law review*, 36(1), 65–113.
- Kuhlmann, S. & Wollmann, H. (2014). *Introduction to comparative public administration: administrative systems and reforms in Europe*. Cheltenham; Northampton: E. Elgar.
- Lavtar, R. (2005). Medobčinsko sodelovanje kot mehanizem celostnega upravljanja razvoja in vstopanja v čezmejna sodelovanja. *Uprava*, III(1/2005), 29–50.
- Lavtar, R. (2012). Odpoklic in razrešitev občinskih funkcionarjev. *Pravna praksa*, 31(49/50), 9–11.
- Lavtar, R. (2017). Evropska listina lokalne samouprave in normativna preobrazba slovenske lokalne samouprave (v objavi).
- Lawton, A. & Macaulay, M. (2014). Localism in practice: Investigating citizen participation and good governance in local government standards of conduct. *Public Administration Review*, 74(1), 75–83.

- Libbe, J. (2013). Rekommunalisierung in Deutschland. V C. Matecki (ur.) & T. Schulten (ur.), *Zurück zur öffentlichen Hand* (str. 18–36). Hamburg: VSA Verlag.
- Ludwigs, M. (2016). Wirtschaftsverwaltungsrecht. Bericht über ausgewählte Entscheidungen aus den Jahren 2010 bis 2015. *Die Verwaltung*, 49(2), 261–287.
- Magiera, S. (ur.), Sommermann, K.-P. (ur.) & Ziller, J. (ur.) (2008). *Verwaltungswissenschaft und Verwaltungspraxis in nationaler und transnationaler Perspektive: Festschrift für Heinrich Siedentopf zum 70. Geburtstag*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Massey, A. (ur.) & Johnston, K. (ur.) (2015). *The International Handbook of Public Administration and Governance*. Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar.
- Maurer, H. (2011). *Allgemeines Verwaltungsrecht* (18. Auflage). München: C. H. Beck.
- McLean, I. (ur.) & McMillan, A. (ur.) (2009). *The Concise Oxford Dictionary of Politics* (3rd ed.). Oxford; New York: Oxford University Press.
- Mikusova Merickova, B. & Nemeč, J. (2013). Factors determining the success of contracting local public services: waste collection and waste disposal, management of cemeteries in Slovakia. *Lex localis*, 11(3), 375–385.
- Milunovič, V. (2012). *Učinkovitost in demokratizacija upravljanja občinskega proračuna: doktorska disertacija*. Ljubljana.
- Nierhaus, M. (2003) Kommentar der Artikel 28 Grundgesetz. V M. Sachs (ur.), *Grundgesetz – Kommentar* (3. Aufl.) (str. 1030–1067). München: Beck.
- Nikolić, B. (2015). Opredelitev slovenskega dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja kot storitev splošnega gospodarskega pomena (Slovenian complementary health insurance as a service of general economic interest). *Mednarodna revija za javno upravo (International public administration review)*, 13(1), 29–67.
- Novak, M. (2006). Javni uslužbenec in funkcionar. *Pravna praksa*, 25/741-742(19/20), 33.
- Ongaro, E. (2014). The Relationship between the New European Governance Emerging from the Fiscal Crisis and Administrative Reforms: Qualitatively Different, Quantitatively Different, or nothing New? A Plea for a Research Agenda. *Administrative Culture*, 15(1), 10–20.
- Ossenbühl, F. (1998). Gesetz und Verordnung im gegenwärtigen Staatsrecht. V G. F. Schuppert (ur.), *Das Gesetz als zentrales Steuerungsinstrument des Rechtsstaates* (str. 27–44). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

- Otenyo, E. E. (ur.) & Lind, N. S. (ur.) (2006). *Comparative Public Administration: The Essential Readings*. Bingley: Emerald Group Publishing.
- Painter, M. & Peters, B. (2010). *Tradition and Public Administration*. Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan.
- Panara, C. (ur.) & Varney, M. (ur.), (2013). *Local Government in Europe*. London, New York: Routledge.
- Parsons, T. (1960). *Structure and Process in Modern Society*. New York: Free Press.
- Pavčnik, M. (2001). *Teorija prava: prispevek k razumevanju prava* (2., pregledana in dopolnjena izd.). Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Pavčnik, M. (2016). *Teorija prava* (5. izd.). Ljubljana: GV založba.
- Pečarič, M. & Bugarič, B. (2011). *Javne službe*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Pečarič, M. (2015). *Osnove splošnega upravnega prava*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Pečarič, M. (2016). *Regulativne tehnike*. Ljubljana: Uradni list RS.
- Perenič, A. (2005). *Uvod v razumevanje države in prava*. Ljubljana: Fakulteta za policijsko-varnostne vede, Univerza v Mariboru.
- Perenič, A. (2010). *Uvod v razumevanje države in prava* (2., spremenjena in dopolnjena izd., 2. natis). Ljubljana: Fakulteta za varnostne vede.
- Perry, J. L., De Graaf, G., Van der Wal, Z. & Van Montfort, C. (2014). Returning to our Roots: »Good Government« evolves to »Good Governance«. *Public Administration Review*, 74(1), 27–28.
- Petak, Z. (2008). Dimenzije javnih politik i javno upravljanje. *Politička misao*, XLV(2), 9–26.
- Peters, B. G. (2010). *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration* (6th ed.). London [i. e.] Abingdon (Oxon); New York: Routledge.
- Peters, B. G. (2013). *Strategies for Comparative Research in Political Science*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Pevcin, P. (2013). Costs and efficiency of municipalities in Slovenia. *Lex localis - Journal Of Local Self-Government*, 11(3), 531–543.
- Pevcin, P. & Rakar, I. (2017). Evaluation of delivery mechanisms in the water supply industry – evidence from Slovenia. V I. Koprič, H. Wollmann & G. Marcou (ur.), *Evaluating Reforms of Local Public and Social Services in Europe: More Evidence for Better Results*. Palgrave Macmillan (v tisku).
- Phillips, C. F. (1992). *The Regulation of Public Utilities: Theory and Practice*. Arlington Virginia: Public Utilities Report.

- Pierre, J. & Peters, B. G. (2005). *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*. Basingstoke: Palgrave.
- Pirnat, R. (1988). *Upravni aspekti javnega pooblastila: doktorska disertacija*. Ljubljana: Pravna fakulteta.
- Pirnat, R. (1995). Razmišljanje o postopku sprejemanja splošnih upravnih aktov. *Zbornik znanstvenih razprav, LV*, 241–253.
- Pirnat, R. (1996). Zakonitost internih aktov uprave. V *Zbornik II. strokovnega srečanja pravnikov s področja javnega prava* (str. 279–294). Rogaška Slatina, 26. in 27. november 1996.
- Pirnat, R. (1999). Pravne osebe javnega prava – sistem ali kaos. *Podjetje in delo*, 25(6–7), 910–922.
- Pirnat, R. (2001). Nekaj vprašanj javnega pooblastila kot ustavnega instituta. V *VII. dnevi javnega prava. Portorož, 4.–6. junij 2001: [10 let slovenske ustave], (Izobraževanje in usposabljanje v javni upravi, 1/2001)* (str. 271–279). Ljubljana: Inštitut za javno upravo.
- Pirnat, R. (2002a). Komentar 121. člena Ustave Republike Slovenije. V L. Šturm (ur.), *Komentar Ustave Republike Slovenije* (str. 886–893). Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije.
- Pirnat, R. (2002b). Ustavnopравни položaj uprave. *Podjetje in delo*, 28(6/7), 1271–1279.
- Pirnat, R. (ur.) (2004). *Komentar zakonov s področja uprave*. Ljubljana: Inštitut za javno upravo.
- Pitschas, R. (2008). Maßstäbe des Verwaltungshandelns. V W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Assmann, A. Vosskuhle (ur.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts (Band II)* (str. 1567–1682). München: Verlag C. H. Beck.
- Pogorelec, J. (2006). *Politična odgovornost*. Ljubljana: Založba Uradni list RS.
- Polidano, C. (1999). The Bureaucrat Who Fell Under a Bus: Ministerial Responsibility, Executive Agencies and The Derek Lewis Affair in Britain. *Governance*, 12, 201–229.
- Pollitt, C. (2001). Convergence: The Useful Myth? *Public Administration*, 79(4), 933–947.
- Pollitt, C. (2002). Clarifying convergence: striking similarities and durable differences in public management reform. *Public Management Review* 4(1), 471–92.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford; New York: Oxford University Press.

- Popović, S. & Mladinović, S. (1985). *Upravno pravo – opšti deo*. Beograd: Savremena administracija.
- Pünder, H. (1995). *Exekutive Normsetzung in den Vereinigten Staaten von Amerika und der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Pusić, E. (1999). *Država i državna uprava*. Zagreb: Pravni fakultet.
- Pusić, E. (2002). *Nauka o upravi* (12. izdaja). Zagreb: Školska knjiga.
- Raadschelders, J. C. N. (1998). *Handbook of administrative history*. New Brunswick, N.J., U.S.A: Transaction Publishers.
- Raadschelders, J. C. N. & Rutgers, M. R. (1996). A History of Civil Service Systems. V A. J. G. M. Bekke (ur.), J. L. Perry (ur.) & Th. A. J. Toonen (ur.), *Civil Service Systems in Comparative perspective* (67–99). Bloomington; Indianapolis: Indiana University Press.
- Raadschelders, J. (ur.), Toonen, T. (ur.) & Van der Meer, F. M. (ur.) (2007). *The Civil Service in the 21st Century: Comparative Perspectives*. Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan.
- Rakar, I. (2002). Pravno varstvo lokalne samouprave. V Z. Vodovnik (ur.), *Zbornik referatov*. IX. dnevi slovenske uprave, Portorož, 26., 27., 28. september 2002. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Rakar, I. (2004). *Prenos izvajanja upravnih nalog izven državne uprave: magistrska naloga*. Ljubljana: Pravna fakulteta.
- Rakar, I. (2006). Prenos upravnih nalog na pravne subjekte zasebnega prava v nemški pravni teoriji, zakonodaji in sodni praksi. *Javna uprava*, 42(1), 72–94.
- Rakar, I. (2008). Local and other self-government. V S. Setnikar-Cankar (ur.) & Ž. Šević (ur.), *Decentralisation and regionalisation: the Slovenian experience in an international perspective* (str. 231–244). London: Greenwich University Press. Ljubljana: Faculty of Administration.
- Rakar, I. (2011). Normodajna aktivnost izvršilne oblasti - analiza slovenske in ameriške teorije, zakonodaje in sodne prakse = The rulemaking authority of the executive branch of government - an analysis of Slovenian and American theory, legislation and case law. *Uprava*, 9(3), 63–109.
- Rakar, I. (2014). Sodelovanje javnosti pri pripravi podzakonskih predpisov kot oblika pravnega varstva? *Javna uprava*, 50(3/4), 77–86.
- Rakar, I. & Benčina, J. (2014). Good governance at local level - the case of Slovenia. V *Government vs. governance in Central and Eastern Europe: from pre-Weberianism to neo-Weberianism?* (str. 1–12). Budapest: NISPAcee.
- Rakar, I., Kozjek, T. & Benčina, J. (2015). Participation in Slovenian urban municipalities - theory and practice. *Journal of Modern Science*, 4, 297–310.

- Rakar, I. & Tičar, B. (2015a). Legal analysis of public authorities of Chamber for the Development of Slovenian Private Security - de lege lata and de lege ferenda. *Varstvoslovje*, 17(2), 258–271.
- Rakar, I. & Tičar, B. (2015b). The Rulemaking Procedure – Definition, Concepts and Public Participation. *DANUBE: Law and Economics Review*, 6(2), 109–119.
- Rakar, I., Tičar, B. & Klun, M. (2017). *Local Self-Government in Slovenia*. Ljubljana: Fakulteta za upravo (v pripravi).
- Reynaert, H. & Steyvers, K. (2010). Nothing Better Than a Homemade Meal? V C. Chu (ur.), A. Grasse (ur.), S. C. Park (ur.) & M. Porsche-Ludwig (ur.), *Local Governance in the Global Context: Theory and Practice* (str. 25–50). Berlin; Münster: Lit Verlag.
- Ribarič, M. (2007). Predsednik republike. V I. Kaučič (ur.), *15 let uresničevanja Ustave Republike Slovenije* (str. 139–145). Ljubljana: Pravna fakulteta.
- Roberts, N. (2004). Public Deliberation in an Age of Direct Citizen Participation. *The American Review of Public Administration*, 34(4), 315–353.
- Rose-Ackerman, S. & Lindseth, P. L. (2010). *Comparative Administrative Law*. Cheltenham; Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Rothstein, B. & Teorell, J. (2012). Defining and Measuring Quality of Government. V S. Holmberg (ur.), & B. Rothstein (ur.), *Good Government: The Relevance of Political Science* (str. 13–39). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Ruthig, J. & Storr, S. (2011). *Öffentliches Wirtschaftsrecht* (3. Auflage). Heidelberg: C. F. Müller.
- Schatteman, A. (2006). *School of Public Affairs and Administration, Rutgers University–Newark*. Pridobljeno na <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/aspa/unpan029896.pdf>
- Schedler, K. & Proeller, I. (2011). *New Public Management* (5. Aufl.). Stuttgart: Haupt Verlag.
- Schliesky, U. (2014). *Öffentliches Wirtschaftsrecht* (4. Aufl.). C. F. Müller.
- Schmidt, R. & Wollenschläger, F. (ur.) (2016). *Kompendium Öffentliches Wirtschaftsrecht*. Berlin; Heidelberg: Springer.
- Schuppert, G. F. (2000). *Verwaltungswissenschaft: Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Seibel, W. (2016). *Verwaltung Verstehen*. Berlin: Suhrkamp Verlag.
- Seliškar Toš, M. (ur.) (2004). *Odgovornost države, lokalnih skupnosti in drugih nosilcev javnih pooblastil za ravnanje svojih organov in uslužbencev*. Ljubljana: Inštitut za primerjalno pravo.

- Sever, T. (2015). Odškodninska odgovornost države in javnih uslužbencev za škodo. *Javna uprava*, 51(1/2), 119–138, 178–179.
- Sever, T. (2016). Conducting procedures in administrative matters in reasonable time - Analysis of selected case law by the European Court of Human Rights versus Slovenia. *International Journal of Public Policy*, 12(3/4/5/6), 149–167.
- Stober, R. & Eisenmenger, S. (2016). *Besonderes Wirtschaftsverwaltungsrecht* (16. Aufl.). Kohlhammer.
- Stober, R. (2015). *Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht* (18. Aufl.). Kohlhammer.
- Šmidovnik, J. (1995). *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Šmidovnik, J. (2002). Pokrajina kot »dvoživka«. *Pravna praksa*, 21/533(4), 4–5.
- Šturm, L. (1998). *Omejitev oblasti: ustavna izhodišča javnega prava*. Ljubljana: Nova revija.
- Šturm, L. (ur.) (2002). *Komentar Ustave Republike Slovenije*. Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije.
- Tičar, B. (2012). Pravna razmejitev poslovnih oseb v slovenskem javnem sektorju. *Poslovodno računovodstvo*, 5(3), 8–20.
- Tičar, B. (2013a). Korporativno upravljanje v javnem sektorju: pravni položaj direktorjev v javnem sektorju v Sloveniji. V R. Bohinc (ur.), *Korporativno upravljanje kot orodje za premagovanje krize* (str. 311–323). Koper: Univerza na Primorskem, Znanstveno-raziskovalno središče - Pravni inštitut, Univerzitetna založba Annales.
- Tičar, B. (2013b). Sodobna sektorska klasifikacija pravnih oseb. *Podjetje in delo*, 39(8), 1320–1335.
- Tičar, B. (2013c). *Understanding law and the state* (1st ed.). Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
- Tičar, B. (2014). »Persona sine anima« - towards an innovative classification of legal persons. *Varstvoslovje*, 16(2), 164–177.
- Tičar, B. (2016a). Korporativno upravljanje javnih zavodov. V *Dnevi slovenskih pravnikov*, 13. do 15. oktober 2016, Portorož, (Podjetje in delo, [letn.] 42, [št.] 6/7) (str. 1022–1037). Ljubljana: GV založba.
- Tičar, B. (2016b). Legalnost in legitimnost. V G. Meško (ur.), K. Eman (ur.) & B. Flander (ur.), *Oblast, legitimnost in družbeno nadzorstvo* (str. 21–39). Ljubljana: Univerza v Mariboru, Fakulteta za varnostne vede.
- Tomažević, N. (2011). *Družbena odgovornost in odličnost javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

- Trpin, G. (1998). Pokrajine in upravna teritorializacija. *Javna uprava*, 34(2), 251–262.
- Trpin, G. (2006). Temeljna načela ZJU in njihov vpliv na reformo uslužbenkega sistema. V *Dnevi slovenskih pravnikov 2006 od 12. do 14. oktobra, Portorož, (Podjetje in delo, Letn. 32 (2006), št. 6/7)* (str. 1237–1249). Ljubljana: Gospodarski vestnik.
- Trpin, G. (2011). Nastanek in razvoj javnih služb v Sloveniji. V P. Kovač (ur.) & G. Virant (ur.), *Razvoj slovenske javne uprave 1991–2011* (str. 97–117). Ljubljana: Uradni list RS.
- Trpin, G. (2013). *Področja javne uprave in pravnih oseb javnega prava*. Ljubljana: GV založba.
- Trstenjak, V. & Brkan, M. (2012). *Pravo EU (Ustavno, procesno in gospodarsko pravo EU)*. Ljubljana: GV založba.
- Trute, H. H. (2006). Die demokratische Legitimation der Verwaltung. V W. Hoffmann-Riem, E. Schmidtassmann, & A. Vosskuhle. (ur.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts (Band II)* (str. 307–390). München: Verlag C. H. Beck.
- Tulchin, J. S. (2012). Decentralization And Its Discontents. *Latin American Research Review*, 47(2), 191–199.
- Van Dooren, W. (2006). *Performance measurement in the Flemish public sector: a supply and demand approach*. Leuven: Faculty of social sciences.
- Van Roosbroek, S. (2007). Rethinking governance indicators, What can quality management tell us about the debate on governance indicators? *Paper for the EGPA conference: Permanent Study Group on Productivity and Quality in the Public Sector, Madrid, Spain, 19–22 September 2007*.
- Van Roosbroek, S. & Van Dooren, W. (2010). The quality of local governance: ranking local governments in Belgium. *International journal of public sector performance management*, 3(1), 1–16.
- Vesenjak, S. (2006). Odpoklic voljenih javnih funkcionarjev. *Lex localis*, 4(3), 83–107.
- Virant, G. (1997). Ustavosodna presoja na področju razmejevanja pristojnosti med državo in občino. V M. Cerar (ur.), *Zbornik znanstvenih razprav* (str. 69–78). Ljubljana.
- Virant, G. (1999). Novejši pogledi na zakonitost delovanja uprave. V *Zbornik referatov (VI. dnevi slovenske uprave, Portorož, 99, Portorož, 23., 24., 25. september 1999)* (str. 95–114). Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Virant, G. (2002a). Komentar 114. člena Ustave Republike Slovenije. V L. Šturm (ur.), *Komentar Ustave Republike Slovenije* (str. 854–857). Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije.

- Virant, G. (2002b). Komentar 120. člena Ustave Republike Slovenije. V L. Šturm (ur.), *Komentar Ustave Republike Slovenije* (str. 865–867). Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije.
- Virant, G. (2003). Usmerjenost k uporabniku kot načelo delovanja javne uprave. *Uprava*, 1(2), 67–79.
- Virant, G. (2004). *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo.
- Virant, G. (2009). *Javna uprava*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Virant, G. (2011). (Ne)svoboda vodij v javni upravi na kadrovske in procesnem področju. V J. Stare, (ur.), *Odgovornost javnega sektorja: znanstvena konferenca: referati* (str. 1–12). Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Virant, G. (2013). Teritorialna reforma državne uprave - bo po dvajsetih letih končno uspelo? V S. Setnikar-Cankar (ur.), *Ustvarjalnost, odprtost in strokovnost - uresničljivi cilji delovanja javnega sektorja? : mednarodna znanstvena konferenca : zbornik referatov, XX. Dnevi slovenske uprave, Ljubljana, 26.-27. september 2013* (str. 1–6). Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Virant, G. (2015). Strokovna kodifikacija standardov evropskega upravnega prostora v Sigminih »Načelih javne uprave« in njen vpliv na slovensko javno upravo. V A. Aristovnik (ur.), *Slovenski javni sektor na razpotju strateških sprememb: zbornik prispevkov* (str. 1–14). Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Virant, G. (2016). Professional standards and selection procedures for top managerial positions in the civil service: EU and Western Balkan perspectives. V *The professionalisation of the civil service between politics and administration [Elektronski vir] / 8th ReSPA Annual Conference Proceedings, [Danilovgrad], 12-13 November 2015* (str. 33–47). Branelovica: Regional School of Public Administration.
- Vlaj, S. (ur.) (2001). *Uvod v javno upravo*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Vlaj, S. (2002). Komentar 145. člena Ustave Republike Slovenije. V L. Šturm (ur.), *Komentar Ustave Republike Slovenije* (str. 973–974). Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije.
- Vlaj, S. (2004). *Lokalna samouprava: teorija in praksa* (sprem. in dop. izd.). Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Vlaj, S. (2006a). *Etično upravljanje občin: z modelom kodeksa*. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri Fakulteti za upravo.
- Vlaj, S. (2006b). *Lokalna samouprava: teorija in praksa* (3., sprem. in dop. izd.). Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Vodovnik, Z. (2013). Employment relationships in the public sector - a balance between the state, local and autonomous regulations. *Lex localis*, 11(3), 497–512.

- Vodovnik, Z. (2014). Evropska unija in socialni dialog. *Dignitas*, 61/62, 153–168.
- Vodovnik, Z. & Tičar, L. (2014). *Pravni položaj javnih uslužbencev in monizem delovnih razmerij = The legal position of the civil servants and monism of the employment relations* (1. izd). Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Vodovnik, Z. & Tičar, L. (2016). *Osnove delovnega in socialnega prava (The Bases of Labour and Social Law)* (2., spremenjena in dopolnjena izdaja). Ljubljana: GV založba.
- Weisel, K. (2003). *Das Verhältnis von Privatisierung und Beileihung*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Wise, L. R. (2002). Public Management Reform: Competing Drivers of Change. *Public Administration Review*, 62(5), 556–567.
- Wollmann, H. (2008). Decentralisation and territorial local government reforms between local democracy and operational efficiency – some comparative observations and conclusions in the European context. V *Council of European Municipalities and Regions, Balancing Democracy, Identity and Efficiency – Changes in local and regional structures in Europe* (str. 82–91). Bruselj: CEMR.
- Wollmann, H. (ur.) & Marcou, G. (ur.) (2010). *The Provision of Public Services in Europe: Between State, Local Government and Market*. Cheltenham; Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Wollmann, H. (ur.), Koprić, I. (ur.) & Marcou, G. (ur.) (2016). *Public and Social Services in Europe: From Public and Municipal to Private Sector Provision*. UK: Palgrave Macmillan.
- Yan, J.-H. (2008). On the Applicability of the Theory of Good Governance to China's Local Administration. *Journal of Beijing Administrative College*, 2008(1), 11–16.
- Yetano, A., Royo, S. & Acerete, B. (2010). What is driving the increasing presence of citizen participation initiatives? *Environment and Planning C: Government & Policy*, 28(5), 783–802.
- Žohar, F. (2015). *Zbornik VIII. Posveta Delovanje skupnih občinskih uprav v Sloveniji*. Ljubljana: Skupnost občin Slovenije, Združenje občin Slovenije, Ministrstvo za javno upravo.
- Žohar, F. (2016). *Avtonomnost občin in medobčinsko povezovanje z namenom spodbujanja regionalnega razvoja (doktorska disertacija)*. Nova Gorica: Fakulteta za uporabne družbene študije.

STVARNO KAZALO

A

absolutizem 59

absolutna pravica 23

abstraktno pravno pravilo (gl. pravilo)

administrativna ovira 134, 154, 196

administrativni strošek 196, 197

administrativno breme 134, 196

agencija (gl. tudi javna agencija) 210, 226, 279

akt

abstraktni splošni pravni akt 24, 35, 41, 48–51, 82, 85, 93, 113, 129, 221–222, 261

abstraktni splošni upravnopravni akt 82–83, 115, 190

akt imenovanja članov nadzornih svetov 111

akti časti 101

akti ministra 6, 104

akti nosilcev javnih pooblastil 65, 99, 113, 168, 228, 271

akti občin 104, 261

akti poslovanja 105, 111, 190

akti predsednika republike 100–101

akti vlade 102, 175

akti zakonodajnega organa 98

dispozitivni akt 111

individualni akt 73, 110, 182

interni akt 103–104, 106, 116, 156, 190–191, 204, 215, 306, 311

interni akt uprave 105–107, 111

konkretni akt 110

konkretni posamični pravni akt 35, 39, 41, 48–50, 80, 83, 93, 122, 129
konkretni posamični upravno(pravni) akt 35, 73, 85, 90–91, 108, 190, 271
materialni akt (gl. tudi materialni upravni akt) 73, 93, 104–105, 109, 111, 190–191
negativni akt 90–92
neoblastni (avtonomni) pravni akt 48–50
oblastni (heteronomni) pravni akt 48–50
posamični (pravni) akt 39, 41, 48, 65, 91, 99, 105, 110, 135, 228, 261, 273
pozitivni akt 91
pravni akt 15, 17–18, 24–25, 33–35, 39, 48–51, 57–58, 64–65, 82, 90, 94, 98–99, 115, 162, 261, 272–273, 282, 319, 324
splošni (pravni) akt 38, 51–52, 56, 59, 63, 65, 84, 89, 99, 105–108, 114, 160, 184, 209, 228, 258, 261, 264, 273–274, 306, 311
splošni akti za izvrševanje javnih pooblastil 113–114, 228
upravni akt 79, 91, 109–110, 182, 216
upravnopravni akt 18, 79, 82
arbitrarno odločanje 40, 258
avtentično tolmačenje zakona 99
avtoriteta 100–102
avtoritativen 67, 70, 80–81, 95–96, 112, 190
avtoritativnost 90

B

Banka Slovenije 10, 135, 289–290, 296
benchmarking 227
bicefalni sistem (gl. dualistični sistem)
birokratizacija 300
boljši predpisi 133

C

carina 66, 68, 71, 92, 96, 138
centralizacija 192, 227, 251, 300
centralna banka 224, 239
civilna družba 170, 235–236
civilna pobuda 277
civilno pravo (gl. pravo)
civilnopravno razmerje 70, 106, 112
common law 22, 72

communio incidens 118
Conseil d'Etat 231
contra legem 37–38
contradictio in adiecto 59

Č

časovna odvisnost 36, 83, 115
časovna veljavnost (gl. veljavnost)
članstvo 135–136, 149, 162–163, 195, 310
 član 100, 111, 135, 137–138, 142, 144, 156–158, 161–165, 168, 171, 173–
 174, 176–177, 179, 205, 229, 254, 262–264, 266, 280–281, 289–291, 295–
 297, 312, 318
 obvezno članstvo 135–137, 223, 225
človekove pravice 23, 30, 46, 98, 102, 197, 228, 239, 242, 245, 266
človekove pravice in temeljne svoboščine 23, 29, 34, 37, 40, 55, 64, 228, 253, 297

D

darila 268, 296, 309
 priložnostna darila 309
 protokolarna darila 309
davčna stopnja 268
davek 66, 68, 71, 92, 107, 110, 135, 137–138, 154, 192, 253, 267
decentralizacija 120, 192, 204, 218, 239, 246, 249, 251, 255, 282
 finančna decentralizacija 251
 politična decentralizacija 243, 247
 upravna decentralizacija 243
dejanski stan 27, 30, 56, 94, 182, 193
dekan 317
deklaracija 46, 99–100, 132, 245
deklaratorna odločba (gl. odločba)
dekoncentracija 204, 212, 218, 227, 239, 243, 282
delitev oblasti 120, 144, 180, 239
delniška družba 137, 239
delovanje *de iure imperii* 49
delovna doba 322–323
delovna uspešnost 315–316, 318, 322–323, 325–326
delovno mesto 139, 203–204, 207–208, 210–211, 255, 264, 274, 285, 288, 292,
294, 304–306, 308, 311–312, 316–323, 325–326

- (položajno) uradniško delovno mesto 204, 304, 311–312
- strokovno tehnično delovno mesto 204, 304
- delovno pravo (gl. pravo)
- delovno razmerje 71, 124, 138, 179, 223, 289, 297, 302–305, 309–311, 315, 324
- delovno telo 162–163, 166, 169, 171, 173–175, 178, 185, 281, 295
- demokracija 10, 34, 64, 132, 148, 251–252
 - demokratska država 18, 23, 33, 35, 65, 84, 161, 193, 195, 231
 - demokracija 227, 248, 252
 - načelo demokratičnosti (gl. načelo)
 - neposredna demokracija 236, 245, 262, 266, 285
 - posredna demokracija 245
- demokratični deficit 227
- depolitizacija 239
- deregulacija 134, 148, 234
- development administration* (gl. razvojna uprava)
- devolutivnost 95
- direkcija 210
- direktiva 50–51, 310
- direktor organa v sestavi 210, 312, 317
- direktor vladne službe 166, 168, 173–174, 312, 317
- direktorat 204–208, 282, 317
- diskrecija 29–30, 36, 44, 115, 196, 291, 293
 - diskrecijska pravica 36
 - politična diskrecija 291, 314
 - procesna diskrecija 30
 - prosta presoja 196, 292, 296
 - prosti preudarek 30, 62, 291
 - upravna diskrecija 291
- diskriminacija 39, 112, 310
- dobiček 118, 138, 142, 236
- dobra uprava (gl. tudi *good administration*) 18, 133, 154–155, 184, 194, 196, 280
- dobro javno upravljanje (gl. tudi *good governance*) 18, 131–133, 155, 164, 184, 194, 196, 246, 285
- dodatek za delovno dobo 322–323
- dohodnina 92, 96, 268–269
- dostojanstvo 196, 309–310
- družba 22, 61, 80, 100, 118, 130–132, 147, 152, 199, 202, 239, 256

- civilnopravna 118
- gospodarska družba 49–50, 95, 111, 118, 124, 126, 233, 304, 317
- kapitalska 118
- družbeno razmerje 22, 25, 27, 45, 49, 58, 68, 82, 84–86
- država 15, 18, 22–25, 27, 31–33, 35–37, 41, 43, 51, 57, 60–61, 64–65, 69, 71–73, 75, 78, 81, 83, 85–86, 98, 100–102, 105–106, 111, 120–121, 123–126, 128–133, 136–137, 144–153, 155, 158, 160–161, 165, 176, 179, 190, 192–196, 202–203, 208, 212–213, 215, 219–220, 222–226, 228, 230–231, 233, 235, 237, 239–244, 246–256, 258–260, 264, 266–277, 279, 284, 286, 288, 297, 300, 302, 304, 317, 324
 - absolutistična država 37, 59, 78
 - buržoazna država (gl. meščanska država)
 - državljan 37, 42, 46, 52, 55–56, 59–60, 63, 66, 74–77, 84, 89, 92, 95, 98, 102, 107, 145, 182, 194, 196, 239–241
 - državljanstvo 30, 68, 82, 223
 - državna oblast 31, 35, 120, 247, 249, 255, 284
 - državna pristojnost 105–106, 215, 240–241, 255–256, 258–259, 274–275
 - meščanska država 85
 - parlamentarna država 144
 - policijska država 59
 - polpredsedniška država 144
 - predsedniška država 144
- državna revizijska komisija (DKOM) 140, 291
- državna uprava 10, 12–13, 18, 59–60, 63, 66, 68–71, 75–78, 89, 104–106, 122, 129–130, 140, 143–146, 157–161, 164, 166, 176, 179–184, 190–197, 199, 202–205, 209–214, 218–220, 223, 226–228, 237, 239, 243, 256, 259–260, 278–283, 292, 303, 307, 312, 319
 - funkcije (gl. funkcije državne uprave)
 - funkcionalna definicija 146, 281
 - funkcionalno načelo 202–203
 - načela delovanja 192–199
 - oblike delovanja 190–192
 - organizacijska definicija 146, 281
 - organiziranost 202–219
 - resorno načelo 202–203
 - teritorialno načelo 202–203
- državni organ (gl. organ)
- državni sekretar 161–162, 164–167, 205, 280, 290–293, 296
- državni svet (DS) 10, 129, 140, 253, 276, 290–291, 295–297, 303

državni zbor (DZ) 10–11, 13, 34, 100–101, 129–130, 136, 140, 156–157, 159, 161–163, 175–178, 201, 211, 281, 290–291, 294–295, 303

državno pravo (gl. pravo)

državno pravobranilstvo 162, 307

državni pravobranilec 162, 291, 297, 307

državno tožilstvo 140, 307

državni tožilec 290–291, 296–297

dualistični sistem 145

dvotirni sistem (javnega) upravljanja 214, 282, 285

E

eksistenčna odvisnost 83

ekskulpacija 25

eksterno učinkovanje 106

electronic person (gl. elektronska oseba)

elektronska oseba 45

enakopravnost 39, 112

enakost 39–40, 85, 152, 154–155, 225, 297

enotirni sistem (javnega) upravljanja 249, 282, 285

enotirni upravni sistem 213, 260

erga omnes 23, 38

e-storitev 193, 215

etika 236, 294

etičnost 245, 294

kodeks etike 288, 309

poklicna etika 309

e-uprava 154, 196, 315

European Administrative Space (gl. tudi evropski upravni prostor) 301

evidenca 110, 182, 197, 217, 267, 323

Evropska komisija 132, 163, 174

Evropska listina lokalne samouprave 10, 246

Evropska unija (EU) 10, 11, 13, 16, 18, 23, 35, 49–51, 62, 80, 104, 133, 149, 153, 156, 161–163, 174, 184, 191, 194, 196, 223, 232–235, 237, 247, 250–252, 255, 268, 270, 276, 282, 286, 301, 310

Evropski parlament 45, 290, 296

evropski upravni prostor 301, 308

evropsko pravo (gl. pravo)

Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP) 10, 40, 43, 97, 100

ex ante 192
ex lege 110
ex offo (gl. tudi uradna dolžnost) 95, 96, 188
ex post 193
exceptio illegalis 26, 66, 108

F

federacija 57
financiranje 71, 99, 123–124, 135–138, 141–142, 226, 230, 237, 244, 253, 256, 267–270, 285, 307
finančna centralizacija 251
finančna izravnava 268–269
finančni načrt 138, 211
fizična oseba 31, 45–46, 80, 82, 91, 95, 101, 123, 136, 139, 141, 143, 185, 187–188, 197, 219–220, 223–225, 237, 283, 303
francoska revolucija 39, 60, 202, 249
funkcija 6, 12, 16, 22, 30, 35, 48, 67, 73, 99–100, 102, 108, 111, 120, 126, 128, 135, 143, 145, 151–152, 156–158, 162, 164, 182–183, 189, 205, 211, 221, 233, 243, 248, 250, 253, 258, 260, 262–263, 277–278, 280, 288–297, 304, 316, 319, 321–324
 neoblastna, servisna funkcija 8, 121, 126, 233, 258
 oblastna, regulatorna funkcija 126, 258, 262
 politično-izvršilna funkcija 160–161
 (politično-)predlagalna funkcija 100, 159–161, 163, 168
 upravna funkcija 80, 91, 136, 160–161
funkcije državne uprave 6, 181–182, 190–191, 281
 kontrolno-nadzorna funkcija 181–182
 operativna funkcija 181–182
 regulativna funkcija 181
 represivna funkcija 181–182
 servisna dejavnost 183
 študijsko-analitična funkcija 181–182
funkcije vlade 7, 13, 159–167, 178–179, 280
 kadrovska funkcija 161
 politično-izvršilna funkcija 160–161
 politično-predlagalna funkcija 160–161, 163, 168
 upravljanje z državnim premoženjem 161
 upravna funkcija 160–161

zastopanje države kot pravne osebe 102, 160–161
funkcionar 10, 14, 16, 18, 71, 156, 160–161, 177, 195, 202, 280, 285, 289–290, 292–296, 298, 304, 306, 309, 313, 317–325
državni funkcionar 100, 294, 297
imenovanje 289–290, 292, 294
izvolitev 289–290
nepoklicni funkcionar 297, 324
občinski funkcionar 263
oblastni funkcionar 296–297
poklicni funkcionar 295, 324
politični funkcionar 19, 144, 164, 166–167, 205, 288, 290–293, 297–298, 316, 324
pravosodni funkcionar 291, 323
razrešitev 291–292, 294–295, 297

G

generalna klavzula (gl. tudi zakonsko pooblastilo) 103
generalni direktor 207–208, 293, 312, 317
generalni sekretar 208, 293, 312, 318
Generalštab Slovenske vojske 210, 317
geodetska služba 218
glavna pisarna 208, 217
glavni inšpektor (gl. inšpekcijski nadzor)
globa 223, 268
good administration 18, 133, 154–155, 184, 194, 280
good governance 18, 131–133, 154–155, 169, 184, 194, 245, 262, 280, 285
gospodarsko pravo 12, 74–75
gospodarsko upravno pravo 18, 72–73, 75, 115
javno gospodarsko pravo 72, 74–75
upravno gospodarsko pravo – formalno 74–75
upravno gospodarsko pravo – materialno 74–75
upravno gospodarsko pravo – posebno 74–75
upravno gospodarsko pravo – splošno 74–75
zasebno gospodarsko pravo 74–75
gospodarstvo 72–73, 76, 132, 147, 170, 173
governance 13, 15–16, 130–131, 133, 142, 148, 153–154, 278
gradbeno dovoljenje 92, 96, 182, 215
guverner Banke Slovenije 290

H

hierarhija 12, 63, 79, 152, 300

hierarhija pravnih aktov 33, 35, 39

hierarhija pravnih pravil 63–64, 79

honoris causa 101

I

ignorantia iuris nocet 25, 36, 52

impeachment 100

imuniteta 295

individualni akt (gl. akt)

informacija javnega značaja 133, 173, 197–198, 277, 315

dostop do informacij javnega značaja 133, 173, 197–198, 245, 277, 315

informacijski pooblaščenec 140, 197–198, 290–291

odprtost 197, 245, 314

test javnega interesa 198

transparentnost 154

informacijski pooblaščenec (gl. informacija javnega značaja)

inkorporacija 51

inovativnost 245, 302

institut 17, 29, 42, 53, 66, 73, 125, 161, 177, 195, 220, 231, 233, 238, 241, 276, 285

inšpekcijski nadzor 11, 13, 183–190, 221, 264

glavni inšpektor 185–187, 210, 318

inšpekcija 11, 184–188, 203, 218, 264

inšpekcija za sistem javnih uslužbencev 184

inšpekcijski postopek 188–190

inšpekcijski svet 185

inšpekcijsko nadzorstvo 182–183, 264, 281, 304

inšpektor 185–190, 223, 264, 281, 319

inšpektorat 185, 187–189, 202–203, 210, 264

notranji inšpekcijski nadzor 184

posebni ukrep 185

preventivni ukrep 185

redni ukrep 185

ukrepi za varovanje pravic drugih oseb 185

zunanji inšpekcijski nadzor 184

inter partes 23

- interes 22, 70, 118, 136, 152, 194–195, 198, 240, 245, 254, 256–257, 260
 - družbeni interes 66, 133, 231
 - javni interes 18, 29–30, 42–44, 56, 60–62, 68–70, 78, 80–82, 95–96, 120–121, 141–142, 145, 151, 184, 186, 188, 195–196, 198–199, 230–232, 234, 242–243, 245, 278, 289, 291, 304, 306, 309–311
 - lokalni interes 243, 247
 - nasprotje interesov 295–296
 - parcialni interes 142, 245
 - partikularni interes 199, 239
 - pravni interes 40, 92, 197
 - splošni interes 81
 - zasebni interes 43, 60, 68–69, 82, 95, 97, 135, 142, 186–187, 227, 234, 241
- interna pravila 50
- interni akt (gl. akt)
- interni akt uprave (gl. akt)
- interno razmerje 106
- interpelacija 177
- intuitu personae* 92, 110
- ius cogens* 60
- izločitev 195
- izpostava 203, 208, 210, 212–214, 218
- izredne razmere 101–102
 - izredno stanje 102
 - vojna 102
- izrek 90, 93–94, 159, 179
- izvršba 44, 93, 161, 275, 323
- izvršilna (veja) oblast(i) 7, 13, 17, 38, 49–50, 60, 65, 70, 72, 78, 83–87, 120, 126, 129, 140, 144–146, 156, 160, 163–164, 175–176, 179–180, 198–199, 231, 243, 289–290, 292, 297, 319
- izvršilna klavzula (gl. tudi zakonsko pooblastilo) 89, 103, 116
- izvršilni predpis 55, 61, 63, 66, 83

J

- javna agencija 11, 13, 111, 124–125, 135, 141, 175, 186, 189, 197, 220–226, 228–229, 259, 282, 303–304, 307, 314, 316–317, 320
- javna dobrina 126, 181, 183, 222, 230, 232–233, 238, 252
- javna korist (gl. korist)
- javna listina (gl. listina)

-
- javna naloga 123, 136, 195, 197, 224, 239, 241, 252, 289, 304, 309–311, 314
- javna poraba 71, 99, 251, 263, 269, 286, 318
- javna služba 8, 11, 18, 69, 112–113, 120–121, 126, 128, 136, 141, 146, 181, 183, 197, 210, 217, 220–222, 224, 230–231, 233–237, 248, 258–260, 264, 283–284
- gospodarska javna služba 231–232, 237–238, 241, 284
 - izbirna javna služba 237, 284
 - izvajanje javne službe 260, 262
 - negospodarska javna služba 237–238
 - občinska javna služba 237, 268, 284
 - obvezna javna služba 237, 284
 - servisna funkcija (gl. funkcija)
- javna sredstva 307, 309, 315
- javna storitev 126, 128, 131, 181, 183, 230, 233, 236, 250–252, 258, 261
- javna uprava 7–8, 12–14, 16–18, 37–38, 59–61, 66–68, 70–71, 75–77, 80, 98, 103, 105, 119, 121–122, 125, 131, 140–141, 143–144, 146–154, 165–166, 171, 174, 181, 184, 194, 196–197, 230, 233, 239, 278–279, 288, 300–303, 316–318, 324
- dobra javna uprava (gl. tudi dobra uprava; gl. good administration) 7, 154, 194
 - modernizacija 7, 18, 131, 146, 148–149, 279
 - odprta javna uprava 197
 - organ(i) javne uprave 37, 43, 63, 66, 71, 81, 107, 112, 203–204, 206
 - pluralizacija javne uprave 239
 - primerjalna javna uprava 18, 150–151, 153, 279
 - reforma javne uprave 7, 131, 146–149, 153, 165, 194, 279, 301, 315
- javna zadeva 78, 120, 126, 131, 133, 173, 193, 195, 197, 222, 243–245, 266
- javni denar 137
- javni dolg 154
- javni gospodarski zavod 124, 135, 141, 237, 303–304, 314, 316–317, 320
- javni interes (gl. interes)
- javni izdatek 71, 131
- javni natečaj 217, 220, 225, 259, 292, 311–313, 325
- natečajni postopek 217, 325
- javni razpis 135, 138
- javni red (in mir) 43–44, 75, 111, 182, 223, 248, 262
- javni sektor 6–8, 10–16, 18, 122–126, 131, 134, 138, 140–142, 149, 181, 196, 227, 233–234, 236–237, 258, 278, 289, 296–297, 301–309, 312, 315–325
- funkcije 126, 128, 233, 258
 - kakovost javnega upravljanja 131–133, 278

- razmejitev sektorjev 140–142
- struktura 134, 139, 303
- javni sklad 111, 124, 141, 175, 197, 220, 223, 259, 303–304, 307, 314, 316–318, 320
- javni uslužbenec 8, 11, 14, 16, 19, 35, 50, 60, 69, 71, 108, 124, 138, 161, 166, 184, 194–195, 205, 208, 264, 278, 280, 283, 285, 288–289, 291–294, 296–300, 302–311, 314–317, 320–325
 - karierni sistem 325
 - Kodeks ravnanja javnih uslužbencev 294, 309
 - napredovanje 154, 314, 318, 321, 326
 - plačni sistem (gl. plačni sistem)
 - (posebna) natečajna komisija 312–313
 - premostitev javnega uslužbenca 305, 314
 - strokovno-tehnični javni uslužbenec 195, 293, 304–305, 324–325
- javni zavod 111, 113, 124, 127, 136, 141, 175, 183, 220, 223–224, 237–238, 259, 261, 303–304, 314, 316–317, 320
- javno naročanje 112, 137
- javno naročilo 136, 207
- javno podjetje 113, 124, 175, 183, 220, 223, 237, 259, 261, 279, 304, 317
- javno pooblastilo 7, 13, 50, 63, 70, 81, 112–114, 121, 125, 128, 135–136, 219–228, 233, 237, 241, 258–259, 264, 282–284
 - akti nosilcev javnih pooblastil (gl. akt)
 - javno pooblastilo – opredelitev 219–220
 - namen podelitve 226
- nosilec javnih pooblastil 6, 7, 18, 40, 50–51, 65, 69, 80, 92, 95–96, 99, 111, 124–125, 129–130, 141, 143, 168, 181, 189, 193, 197, 218–219, 222–225, 228, 271, 283
 - postopek podelitve javnega pooblastila 224–225
 - privatizacija uprave 284
- javno posvetovanje 134
- javno pravo (gl. pravo)
- javno upravljanje – (gl. tudi *governance*) 6, 15, 85–86, 126–133, 143–145, 159, 178, 180, 209, 222, 233, 244–246, 258, 278, 280, 282, 285, 288, 293, 318
- institucionalna faza procesa javnega upravljanja 126–127, 129–130
- instrumentalna faza procesa javnega upravljanja 126–127, 129–130, 144
- izvršilna faza 126, 129–130, 144, 159
- javnost 13, 19, 104, 130, 133–134, 146, 148, 154, 156, 166, 168–170, 173, 182, 186, 188, 197–201, 208, 231, 235–237, 240, 245–246, 272–273, 277, 281, 300, 314–315, 323

javno-zasebno partnerstvo 11, 237

K

kabinet 156, 165–166, 173, 205–206, 280

 vodja kabineta 166, 174, 205, 280

kadrovski načrt 302, 307, 325

 skupni kadrovski načrt 307

kakovost 65, 106, 131–132, 144, 153–154, 182, 187, 193, 196, 202, 208–209, 216, 226, 236, 245–246, 248, 262, 272–273, 313

kakovost javnega upravljanja (gl. javni sektor)

 kameralistika 78

kapitalizem 220

Karitas 121

katastrski izpis 110

kazen 31, 101, 111, 223

 kazenski zakonik 310

 kazensko pravo (gl. pravo)

 kaznivo dejanje 101, 108, 110–111, 190, 223, 310

 nekaznovanost 101, 223

koalicija 144, 158, 174

kolektivna pogodba 49, 302, 315–316, 318

kolektivna pogodba za javni sektor 10, 302, 316, 321

kolizija 61, 81, 95, 187

komisija 173, 281, 291, 312–313

komisija za preprečevanje korupcije (KPK) 10, 140, 291, 295

komuna 256

komunalni sistem 256

koncesija 136, 140, 233, 237, 283

 koncesijska dajatev 268

 koncesijska pogodba 50, 112–113, 241

 koncesionar 183

konflikt (gl. tudi kolizija) 68–69, 82, 97, 199, 252, 294

konkretni akt (gl. akt)

konstituiranje pravic, obveznosti 23, 33, 36, 91, 110

konstitutivna odločba (gl. odločba)

konvergenca 16, 147, 153, 279

konzorcij 153, 261

kooperative Regierung 130, 133
koordinacijski sosvet 218–219
korist 19, 35, 61, 162, 187, 195–196, 248, 270–271, 300
 javna korist 30, 41, 43, 56, 61, 96, 187, 314
 pravna korist 30, 37, 45, 50, 60, 68, 80, 82–83, 91, 96–97, 194
korporacija 131, 134, 242
krajevna pristojnost (gl. pristojnost)
krajevni urad 214, 217
krivdni razlog 298
kultura 121, 132, 151, 236, 248, 260, 320
 anglosaška kultura javnega interesa 151
 klasična kontinentalna evropska kultura pravne države 151
 pravna kultura 151
 public interest kultura 152
 rule of law kultura 152
kvalificirana večina 98

L

lastninska pravica 23
legalnost 73
legislativno pooblastilo 101
legitimnost 73, 85–86, 130, 148, 198
lex certa 42
lex posterior derogat legi priori 26, 54
lex posterior generalis non derogat priori speciali 26
lex specialis 190, 270, 302
lex specialis derogat legi generali 26, 115
lex superior derogat legi inferiori 26
liberalizacija 234, 237
liberalizem 75
liberalna država 72
listina 55, 185, 217, 224, 247, 310
 javna listina 101, 109–110
 poročni list 110
 rojstni list 110
ljudska iniciativa 257, 266
lobiranje 296

lokalna raven 15–16, 49, 129, 210, 220, 256, 262, 266, 277, 285, 291–292, 294–295
 lokalna samouprava 8, 10–11, 16, 18, 60, 63, 103, 149, 165, 213–214, 218, 239–243, 256–258, 260–262, 266, 268, 271, 284, 317

lokalna samouprava – elementi 241, 243

lokalna samouprava - funkcionalni element 243–244, 258, 284

lokalna samouprava - materialno-finančni element 243, 266

lokalna samouprava - mednarodni vidik 246–247

lokalna samouprava - nacionalna ureditev 253

lokalna samouprava – nadzor 263, 271–277, 286

lokalna samouprava - organizacijski element 243, 262

lokalna samouprava - pravni element 243–244, 254

lokalna samouprava - primerjalni vidik 247–252

lokalna samouprava - teoretični vidik 242–244

lokalna samouprava - teritorialni element 243, 254, 284

lokalna samouprava - upravni vidik 244–246

varstvo lokalne samouprave 270–271

lokalna skupnost

organ (samoupravne) lokalne skupnosti 40, 50–51, 65, 80, 95–96, 99, 125, 158, 197, 223, 271, 274–275, 279, 289, 316, 323

(samoupravna) lokalna skupnost 14, 16, 29, 49, 52, 57, 89, 95, 104, 120, 123–124, 128, 130, 132, 134, 137, 141, 169, 178, 189–190, 193, 203, 212–215, 217, 219–221, 223–224, 228, 230–231, 233, 237, 239, 241, 243–245, 247, 249–250, 253, 255–256, 260–261, 266–267, 270–273, 275, 279, 284–285, 289, 296, 302–309, 311–312, 314–317, 319, 323

lokalna zadeva 89, 213, 256, 258–260, 262, 268, 271

lokalni interes (gl. interes)

M

mandat 178, 289–292, 294–295, 298, 312, 324

mandatar 100–101, 159, 178–179, 280

materialni upravni akt 109

čista stvarna dejanja 111

materialno dejanje 106, 110–111, 182, 190, 221–222, 261

materialno upravno dejanje 35, 110

obvestilno upravno-pravno dejanje 109–110

realni materialni akt 109, 111

represivna materialna dejanja 111

servisna dejanja 111

- sprejemanje izjav 109–110
- upravni opomin 109–110
- upravno-dokumentacijsko materialno dejanje 109–110
- materialni zakon (predpis) 61, 80, 92, 99
- materialno pravo (gl. pravo)
- materialno upravno pravo (gl. upravno pravo)
- mednarodna pogodba (gl. pogodba)
- mednarodno pravo (gl. pravo)
- medresorsko usklajevanje 168–169, 209, 281
- meščanstvo 85, 249
- minister 6–7, 13, 37, 50, 83–84, 104, 106, 113, 116, 130, 144, 156–158, 161, 165, 168, 173–179, 185, 195, 205, 207–208, 211, 216–217, 222, 271, 280, 290–293, 295–296, 298, 300, 306, 309, 311, 323–324
 - imenovanje 95, 157, 159, 176, 280, 294
 - minister brez resorja 156, 158, 164–167, 280
 - odstop 179, 295
 - predstojnik ministrstva 144, 157, 205
 - predstojnik vladne službe 157–158
 - razrešitev 157, 177–179, 280, 294–295
 - smrt 178–179
 - trajna nezmožnost opravljanja funkcije 178–179
- ministrstvo 13–14, 57, 89, 106–107, 110, 135, 143, 146, 157–158, 162, 167, 169–171, 173, 176–180, 183, 189, 202–206, 208–211, 213–216, 218–219, 228, 263–265, 273–275, 279, 281–282, 292–293, 303–304, 306, 312, 319, 323–325
- mnenje 61, 100, 147, 163, 167, 169–170, 174, 178, 195, 208–210, 216, 229, 241, 248, 257–258, 268, 270, 274, 295, 297, 307, 311–312, 318
- mobing 310
- model javne uprave 16, 153, 288
 - anglosaška javna uprava 152
 - evropski modeli javne uprave 16, 152, 279
 - kontinentalnoevropska – federalna javna uprava 152
 - kontinentalnoevropska – napoleonska javna uprava 152
 - osrednje- in jugovzhodnoevropska javna uprava 152
 - skandinavska javna uprava 152
- model lokalne samouprave 248
 - britanski model lokalne samouprave 248
 - francoski model lokalne samouprave 248–249
 - nemški model lokalne samouprave 248–249

modeli strukturiranja 132
 državno-centralistični model 132
 etatistični model 132
 liberalno-demokratski model 132
 nizozemski model 132
 sistem brez osrednje vloge oblasti 132
 monarh 85, 144, 202
 monopol 31, 120
 monopolni položaj 135, 141
 morala 294
 moralno pravilo (gl. pravilo)
 mrežna struktura 130

N

nacionalni program 99–100, 127, 160
 nacionalno pravo (gl. pravo)
 načelnik 107, 175, 216–219, 312, 317–318
 načelo 7, 16, 26, 30, 32, 35, 59–61, 63–65, 68, 70–71, 84, 98, 104, 132, 159, 161, 169, 175–176, 186–187, 191–196, 199, 202–203, 205, 224, 228, 230–231, 235, 239–240, 245, 247–248, 253, 267–268, 281–282, 293, 308, 310–311, 315–316
 kolegijsko načelo 144, 173
 načela dobrega upravljanja 132–133, 245, 303
 načela uslužbenskega prava (sistema) 9, 19, 196, 302, 308, 311, 315
 načelo častnega ravnanja 309
 načelo delitve oblasti 83, 85–86, 129, 144, 161, 195
 načelo demokratičnosti 155, 198–199
 načelo dobrega gospodarjenja 309
 načelo enakopravne dostopnosti 308
 načelo enakosti 39–40, 152, 225, 297
 načelo gospodarnosti 310
 načelo javnega natečaja 311
 načelo javnosti 186, 188
 načelo kariere 314
 načelo nadvlade ustave (gl. načelo supremacije ustave)
 načelo odgovornosti nosilcev javnih funkcij 35, 193, 245
 načelo odprtosti delovanja uprave 197, 245
 načelo odprtosti do javnosti 193, 314
 načelo omejitve sprejemanja daril 309

- načelo politične nevtralnosti in nepristranskosti 152, 193, 314
- načelo pravne države 5, 32–34, 41, 60, 62, 64, 76, 85, 114, 133, 155, 161, 188, 198
- načelo pravne varnosti 5, 41–42, 193
- načelo preglednosti 193, 245
- načelo prehodnosti 314
- načelo prepovedi diskriminacije 310
- načelo prepovedi nadlegovanja 310
- načelo pretežnosti 142
- načelo promulgacije 36
- načelo samostojnosti 186–187, 193, 267–268, 293, 298
- načelo socialnega partnerstva 311
- načelo sorazmernosti 5, 31, 42–44, 186, 188, 267–268
- načelo strokovnosti in odgovornosti za rezultate 196, 308, 314
- načelo supremacije ustave 33
- načelo usmerjenosti k uporabniku 193, 196, 212
- načelo ustavnosti 5, 33, 35, 37, 65
- načelo varovanja poklicnih interesov 310
- načelo varstva pravic strank in javnih koristi 187
- načelo vladavine prava 37, 39
- načelo zakonitosti 5, 33, 35–39, 65, 87, 111, 116, 148–149, 152, 155, 193–196, 245, 308, 314
- načelo zaupnosti 309
- sintetično pravno načelo 32
- nadomestilo 192, 294–297
- nadzor 37, 68, 70, 111, 125–126, 135, 137–138, 154, 284, 286, 295–296
 - formalni nadzor 272, 275
 - inšpekcijski nadzor (gl. inšpekcijski nadzor)
 - nadzor aktov 272–273
 - nadzor organov 273
 - nadzor oseb 273
 - nadzor pravilnosti 273
 - nadzor sui generis 272–273
 - nadzor učinkovitosti, uspešnosti, ekonomičnosti in kakovosti 272–273
 - naknadni nadzor 272–273
 - neformalni nadzor 272
 - notranji nadzor 203, 272–273, 301
 - oblastni nadzor 271

-
- politični nadzor 220, 225
 - predhodni nadzor 272–273
 - sodni nadzor 81, 272
 - strokovni nadzor 138
 - upravni nadzor 182–183, 272–273
 - zunanji nadzor 272–273, 301
 - nadzorni odbor (gl. občina)
 - nadzorni svet 111
 - nadzornik smučič 223
 - naloge 89, 106, 119–121, 129, 142, 167, 181–183, 185, 190, 203, 210, 215, 222, 224, 227, 293, 301, 305–308
 - javne naloge 123, 136, 195, 197, 224, 239, 241, 250, 252, 289, 304, 308–311, 314
 - spremljajoče naloge 304
 - upravne naloge 42, 95, 121, 128, 136, 146, 204, 206, 212–215, 218–223, 225–227, 230, 239, 241, 244, 252, 259, 260, 264, 282–283
 - uradniške naloge 304
 - naselje 243, 254, 256
 - nasprotje interesov (gl. interes)
 - natečajna komisija (gl. javni uslužbenec)
 - navodilo 103, 106–108, 111, 156, 174, 176, 181, 187, 191–192, 195, 211, 216, 261, 293, 295, 300
 - interna upravna navodila 105, 107–108
 - navodilo ministra 83, 104, 130
 - občinsko navodilo 104
 - obvezna navodila 105–107, 211, 216, 274
 - pisna navodila 105–106, 108
 - ustno navodilo 108
 - naziv 48, 63, 93, 203–204, 304, 306, 312, 314, 316, 319–323, 325
 - nediskriminacija 231–232
 - nedoločen pravni pojem 44, 62, 179, 293
 - nedržavna uprava 69
 - neenakopravnost (subjektov) 70, 80–81, 96
 - negativni akt (gl. akt)
 - negospodarska javna služba (gl. javna služba)
 - nemo iudex in causa sua* 195
 - neoblastni (avtonomni) pravni akt (gl. akt)
 - neposredne volitve 262–263, 266, 290

nepridobitnost 142
nepristranskost 155, 193, 195, 245, 314
networks 130
nevladni sektor (gl. tretji sektor)
New Public Governance 148, 288
New Public Management 131, 148, 193, 288
nezakonnost 263, 271
nezaupnica (gl. vlada)
nezdružljivost opravljanja funkcije 156, 295–296
norma 29, 32, 38–39, 42–43, 52, 54, 56, 193
 normativna ureditev 301
 pravna norma 17, 27, 60–61
normodajni postopek 93, 133, 262
nosilec javnih pooblastil (gl. javno pooblastilo)
notariat 231, 237
notifikacija 110
notranja organizacijska enota (gl. organizacija)
notranje zadeve 66, 68, 107, 110, 178, 186, 202, 205, 217, 265
nujni ukrep 263

O

OA0 196
občina 6, 11, 13–14, 16, 36, 49, 57, 61, 89–90, 104–105, 111, 124, 128–129, 134–135, 137, 214–215, 220, 246, 248, 250–252, 254–261, 263, 265–271, 274–277, 279, 283–285, 305, 309
 izvirna naloga 213, 241, 244, 258, 264, 267, 275, 284–285
 medobčinski inšpektorat 187
 medobčinsko sodelovanje 249–250, 252, 260–261, 264, 285
 mestna občina 215, 253, 255, 257–258
 nadzorni odbor 141, 219, 262–264
 občan 104, 111, 236, 245, 262–263, 274, 276
 občinska uprava 18, 69, 105, 124, 129–130, 141, 143, 189, 214, 218–220, 223, 228, 237, 259, 262, 264, 269, 275, 285, 318
 občinski odlok 29, 36, 48–50, 93, 104, 115, 130, 220, 231, 261, 274, 284, 317
 občinski organ 57, 104–105, 124, 135, 183, 214, 235–236, 262, 273, 275–277
 občinski predpis 36, 90, 104, 135, 220, 246, 259, 262, 264, 271
 občinski svet 104–105, 129–130, 141, 254–255, 257, 262–264, 275, 290–291
 poseben status občine 255

-
- prenesena naloga 213, 244, 258, 275, 284
 - skupna občinska uprava 13–14, 105, 187, 261, 264–265
 - zbor občanov 266, 277
 - združenje občin 261, 270
 - objava 36, 48, 52–55, 100, 104, 110, 171, 173, 185, 200, 228, 263, 274, 306, 311–312
 - oblastni (heteronomni) pravni akt (gl. akt)
 - oblastni nadzor (gl. nadzor)
 - oblastno materialno dejanje 190
 - oblastno odločanje 30, 80, 194
 - obligacijska pravica 23
 - območna enota 208, 210, 212–213, 218, 243
 - obramba 66, 68, 125, 167, 218
 - obrazložitev 40, 93–94, 163, 169, 187
 - obrt 66, 68
 - obveznost 23, 30, 32–33, 36–38, 45–46, 50–53, 55, 60, 63, 65, 68–70, 80, 82–84, 89, 91–93, 95–98, 101–102, 106–108, 110–111, 114, 137–138, 184–186, 190, 194–195, 261, 271, 283, 296, 306, 310–311, 323, 325
 - oddelek 207, 217, 312
 - odgovornost 13, 35, 45, 60, 111, 132, 161, 177, 184, 193–194, 203, 211, 222, 227, 245, 264, 266, 271, 292, 295, 300–302, 308
 - civilna odgovornost 177, 292
 - disciplinska odgovornost 108
 - družbena odgovornost 118
 - kazenska odgovornost 177, 292, 295
 - materialna odgovornost 108
 - odškodninska odgovornost 32
 - politična odgovornost 176–177, 290, 292
 - odločba 15, 26, 33, 40, 48, 50, 66, 80, 83, 90–91, 93–95, 102–105, 110, 115, 127, 129, 168, 188–192, 197–198, 214, 223–224, 228, 241, 254, 256, 261, 266, 269, 273–275, 277, 292, 297–298
 - deklaratorna (ugotovitvena) odločba 91–92
 - konstitutivna odločba 91
 - upravna odločba (gl. upravna odločba)
 - odlok vlade 102–103, 168
 - odpoklic 16, 102, 125, 276, 285, 292
 - odprava 26, 38, 66, 134, 188–189, 196, 272, 274
 - odprtost 154, 193, 197, 200, 245, 280, 314

- odredba 108, 181
 - odredba ministra 83, 104, 130
 - odredba občine 104, 261
 - pisna odredba 108
 - ustna odredba 108
- odstop 166, 178–179, 205, 292, 294–295
- odškodnina 279
- odvisnost podzakonskih predpisov 63, 65, 83, 115
- OECD 123, 132, 194, 234, 301, 318
- öffentliche Dienst 231
- okolje 68–69, 118, 127, 129, 153, 170, 194, 198, 216–217, 246, 258, 262, 275, 301, 306, 310
- okoljska dajatev 268
- okrožnica 105–107
- opomin 174
 - upravni opomin (gl. materialni upravni akt)
- oporoka 50
- opozorilo 73, 100, 185, 192
- opozorilo ministrstva 216, 275
- optimizacija 134
- opustitev 110, 177, 188, 190, 275
- organ 12, 13, 15, 18, 29–30, 32, 35–37, 39, 43, 48, 50, 57, 61–63, 66–67, 69–71, 76, 80–82, 84–85, 90–91, 93–96, 98–99, 104, 107, 111–112, 125–126, 128, 130, 136–139, 144–146, 156–158, 160, 162–164, 167, 169, 175, 180–183, 187–190, 193, 195, 197–198, 200, 202–203, 218–219, 224, 228, 233, 243–244, 248, 253, 261–262, 264–266, 270, 274, 278, 285, 288–289, 303, 306, 311–315, 323
 - državni organ 10, 14, 26, 32, 37–41, 51, 53, 57, 65, 70, 76, 80–81, 92, 95–96, 98–101, 105, 112, 124, 129, 135, 144, 156, 158, 164, 166–167, 173, 176, 178, 180–183, 189, 197, 202–203, 211, 214, 223, 253, 271–273, 276, 279, 281, 289–290, 295–296, 302–306, 308–309, 311–312, 314–316, 318–319
- kvazi-regionalni organ 252
- občinski organ (gl. občina)
- organ (samoupravne) lokalne skupnosti (gl. lokalna skupnost)
- organ v sestavi ministrstva 106, 140, 143, 146, 180, 183, 203–205, 210–211, 213–214, 218–219, 282–283, 303, 306, 312
- organ(i) državne uprave 18, 59, 71, 76, 98, 129, 144, 146, 157, 164, 180–181, 183, 202–204, 212, 214, 218–219, 303, 307, 312
- organ(i) javne uprave (gl. javna uprava)
- poslovodni organ 317–319

pravosodni organ 203–204, 303, 306–307, 319
 upravni organ 6, 18, 30, 37–38, 59, 67, 70–73, 84, 91, 96, 103, 105–109, 111, 113, 146, 183, 196, 202–203, 209, 220, 222, 225, 249
 organ v sestavi ministrstva (gl. organ)
 organizacija 6, 13, 18, 39, 59–60, 64, 66, 68–71, 76, 81–82, 95, 98, 103–104, 106–107, 112, 118–119, 123–124, 126–128, 131, 140, 142, 146, 149, 153–154, 156, 161, 170, 175, 183, 187, 190, 194, 197, 202–204, 208, 210, 213, 216, 223, 225–226, 237, 240–241, 247, 252, 256, 271, 278–279, 283, 301, 306–307
 asociativna organizacija 119, 121
 funkcionalna organizacija 119, 121, 142
 notranja organizacijska enota 203–205, 208, 217, 282
 notranja organiziranost 13, 206, 217, 325
 organizacijski ukrep 84, 106, 160–161, 192
 organizacijsko pravo (gl. pravo)
 personalna organizacija (gl. asociativna organizacija)
 teritorialna organizacija 119–120
 teritorialna organiziranost 13, 212–214, 218, 243, 250–251, 259, 282
 orožni list 30, 92, 110
 osebna izkaznica 110
 osebni podatki 11, 69, 110, 198, 315
 osebno ime 68, 93
 osnovna plača (gl. plačni sistem)

P

parcialni interesi (gl. interes)
 parlament 45, 144, 158–159, 176, 181–182, 246, 249, 280, 290, 296
 parlamentarne volitve 158
 parlamentarni sistem 13, 144–145, 156, 158–159, 175–176, 178
 participacija 133–134, 148, 155, 236, 245, 250
 patent 92
persona ficta 45
 plačni sistem 9, 18–19, 138, 295, 316–318
 osnovna plača 315–316, 318, 320–323
 plača 11, 14, 16, 135, 137, 278, 291, 294–297, 306, 315–323, 325–326
 plačna lestvica 320–321, 326
 plačna skupina 16, 318–319, 326
 plačni razred 296, 316, 319–321, 326
 struktura plače 9, 318, 322

- pobuda 178, 209, 231, 236–237, 276–277
- podpredsednik vlade (gl. vlada)
- področni zakon (zakonodaja) (predpis) 93, 97, 182, 184–186, 203, 205, 215, 221–223, 225, 237, 253, 258, 294–295, 302
- podzakonski (pravni) akt 33, 36, 57, 63–64, 115
- podzakonski predpis 15, 35, 38–39, 60, 62, 64–66, 83–89, 99, 105–108, 113, 116, 135, 168, 170, 190, 192, 195, 199, 203–204, 215–216, 253, 294, 308, 315, 318
- podžupan 263, 275, 291
- poenostavitev 134
- pogodba 28, 70, 112, 137–138, 162, 175, 185, 190, 192, 200, 228, 247, 279, 302, 305
 - aneks k pogodbi 305, 314
 - civilna pogodba 111
 - koalicijska pogodba 200–201
 - kolektivna pogodba 10, 49, 302, 315–316, 318, 321
 - koncesijska pogodba (gl. koncesija)
 - pogodba EU 10, 50, 162, 310
 - pogodba o zaposlitvi 50, 305–306, 310, 314
 - prodajna pogodba 50, 70, 137
 - (ratificirana) mednarodna pogodba 34–35, 51, 64–65, 98–99, 161, 308
 - upravna pogodba 50, 73
- poklicna izobrazba 223, 321
- pokrajina 61, 134, 213, 218, 253, 255–256, 259–260, 266, 271, 284–285
 - organi pokrajinske uprave 266
 - pokrajinski odbor 266
 - pokrajinski svet 266
 - predsednik pokrajine 266
- policija 44, 59, 71, 78, 110, 195, 206, 210, 218
 - policijska postaja 210, 218
 - policijska uprava 218
 - policist 190, 223, 304, 319, 326
- policy* 132, 147
- policy implementation* 143
- policy-making* 143
- policy-network* 260
- politična nevtralnost 152, 193, 195, 197, 314
- politična stranka 158, 163, 174, 176, 195, 224
- politični funkcionar (gl. funkcionar)

-
- politični konflikt 199
 - politični nadzor (gl. nadzor)
 - politično odločanje 84, 126, 144, 150
 - politika 73, 99–100, 103, 105–106, 125, 132–133, 143, 145, 147–151, 153–154, 157, 160, 162–163, 165–166, 176, 181, 183, 194, 204–205, 208–211, 221, 226, 235–237, 259–260, 266, 296–297, 299–300
 - položajni dodatek 322
 - položajni uradnik (gl. tudi uradnik na položaju pod uradnik) 298
 - pomilostitev 102
 - akti milosti 101
 - odlok o pomilostitvi 101
 - pooblastilo 28–29, 33, 37, 39, 59, 63, 101, 137, 143, 157, 159, 161, 175, 184–185, 187–189, 203, 205, 223, 261, 263–264, 267, 272–273, 281, 289, 309, 312, 319
 - pooblaščajna dispozicija 29
 - pooblaščen uradna oseba 223
 - poročilo 45, 138, 171, 173, 211, 274
 - posamični pravni akt (gl. akt)
 - posamični upravni akt (gl. upravna odločba)
 - posebni del upravnega prava (gl. upravno pravo)
 - posebni zakon 26, 54, 162, 257
 - poslanec 34, 64, 176–177, 256, 290–291, 295–296
 - poslansko vprašanje 166, 177
 - poslovna politika 125
 - poslovna skrivnost 198
 - poslovník državnega zbora 10, 99, 162, 176, 257
 - poslovník občinskega sveta 104, 261, 264
 - poslovník vlade 10, 102–103, 156, 162, 167, 169–171, 173–174, 199
 - poslovodni organ (gl. organ)
 - postopek 13, 23, 34, 37–38, 48, 63, 65–66, 85–86, 91, 93, 97, 105, 109, 112, 130, 132–133, 138, 148, 151, 154, 156, 158–159, 161–163, 166, 168–169, 171–172, 174, 177, 182, 191, 193, 195–197, 200–201, 208, 210, 214, 217, 221, 224, 227–228, 246, 256–257, 262, 266, 270–273, 275, 277, 280–281, 283–284, 292–293, 297, 308–314, 318, 323, 325
 - inšpekcijski (upravni) postopek 187–190
 - kazenski postopek 41, 310
 - nepravdni postopek 91
 - posebni upravni postopki 95, 97, 182
 - pravdni postopek 11, 112
 - prekrškovni postopek 71, 189

- sodni postopek (postopek pred sodiščem) 26, 40, 42, 94, 174
- splošni upravni postopek 95, 97, 186, 189
- upravni postopek 17, 41–42, 80–81, 90–97, 104–105, 107, 110, 182, 185, 188, 195, 211, 216, 220–222, 224, 263, 271, 304
- posvetovalna konferenca 266
- potni list 83, 95–96, 110
- potrdilo 93, 110, 215, 217
- poverilno pismo 100
- povprečnina 269
- pozitivni akt (gl. akt)
- pozitivno pravo (gl. pravo)
- praesumptio iuris* 109
- pravica 22–23, 30, 32–34, 36–47, 50, 52, 55–57, 59–60, 63–66, 68–69, 73, 77, 80–84, 89, 91–92, 95–98, 101–102, 105–108, 110, 112, 114, 120, 133, 135, 138, 154, 161, 177, 179, 184–188, 190, 194–198, 220, 225, 229, 237–238, 243, 257, 259, 261–263, 266–267, 271, 277, 283, 294–297, 306, 310–311, 315, 324
- pravičnost 31, 39
- pravilnik 50, 113, 116, 127, 129, 181, 190, 201, 217, 317
 - pravilnik ministra 36, 50, 83, 104, 106, 130
 - pravilnik občine 104, 261
- pravilo 12, 49–50, 52–53, 55, 60, 63–66, 68–69, 71–72, 76, 78, 80, 83, 85–86, 98, 103, 112–113, 115, 121, 123, 158, 168–170, 183–184, 189, 202, 205, 210, 226–228, 230, 232, 262, 284, 301, 305, 308–309, 314–315, 318, 323–324
 - abstraktno in splošno pravno pravilo 27–28, 40, 48, 58, 61, 79, 92, 80, 115
 - abstraktno pravno pravilo 22–23, 25, 27–28, 36, 40, 48, 58, 61, 63–64, 79–80, 86, 92, 115
 - avtonomno pravno pravilo 49
 - diskrecijsko pravno pravilo 27
 - dispozitivno (razpolagalno) (pravno) pravilo 27, 112
 - določno pravno pravilo 27
 - heteronomno pravno pravilo 49
 - interpretacijsko pravilo 26
 - kogentno (pravno) pravilo 27, 81, 112
 - konkretno posamično pravno pravilo 64, 79, 115
 - moralno pravilo 27
 - nedoločno pravno pravilo 27
 - odvisno (upravno)pravno pravilo 64, 79
 - originarno (upravno)pravno pravilo 64, 79
 - pooblaščajóče pravno pravilo 27

-
- pravno pravilo 5, 12, 15, 17, 22, 24, 48–49, 51–54, 59–68, 70, 72–73, 76, 78, 82, 86, 98, 115, 152, 193, 233, 271
 - pravno vezano pravno pravilo 27
 - prepovedujoče pravno pravilo 27
 - upravno(pravno) pravilo 6, 12, 59, 78–79, 81–82, 96, 112, 115
 - ustavno(pravno) pravilo 28, 38, 65, 72, 98
 - začetno (upravno)pravno pravilo 64, 79
 - zapovedujoče pravno pravilo 27
 - pravna domneva 101, 109
 - pravna družina 152
 - občeppravna pravna družina 152
 - rinskopravna pravna družina 152
 - pravna država 5, 32–34, 37, 41, 43, 60, 62, 64, 74, 76, 84–85, 114, 133, 151, 155, 161, 188, 193, 198, 295
 - pravna fikcija 101
 - pravna korist (gl. korist)
 - pravna negotovost 57, 73
 - pravna norma (gl. norma)
 - pravna oseba 13, 18, 45–47, 80, 82, 91, 95, 101, 123–124, 135–139, 160, 185, 187–188, 195, 197, 223, 225, 259, 278, 283, 305, 324
 - država 134, 140, 160–161
 - krajevna skupnost 134
 - občina 134
 - (pravna) oseba javnega prava 16, 92, 111, 124, 128, 134–139, 141, 143, 197, 219–220, 223–224, 244, 261, 267, 277–279, 283, 303, 314, 316–318
 - pravna oseba javnega prava sui generis 134, 279
 - pravna oseba zasebnega prava 126, 135–137, 141, 143, 220, 223, 237, 283
 - specializirana pravna oseba javnega prava 134, 279
 - teritorialna pravna oseba javnega prava 134, 279
 - tipska (pravna) oseba javnega prava 134–135, 227, 279
 - pravna osebnost 46
 - pravna panoga 17, 59–60, 63, 66, 69–72
 - pravna podlaga 37, 62, 195, 261, 285
 - pravna pomoč 310
 - pravna posledica 25, 27, 30, 53, 56, 73, 81, 101, 110, 179
 - pravna presumpcija (gl. pravna domneva; *praesumptio iuris*)
 - pravna sankcija 31, 49
 - pravna subjektiviteta 135, 244

- pravna teorija 32, 41, 45, 58, 82, 84–85, 87, 134, 190
 - francoska pravna teorija 231
- pravna ureditev 7–8, 17, 108, 121, 135, 157, 186, 191, 220, 253, 294, 318, 324
- pravna varnost 5, 32, 41–42, 55–56, 85, 155, 193
- pravna veljavnost (gl. veljavnost)
- pravna vezanost 37, 39
 - pravno vezano 27, 30, 74
- pravna zmota 25
- pravna znanost (gl. znanost)
- pravni akt (gl. akt)
- pravni akt EU 50, 65, 232
- pravni pojem 44, 61–62, 72, 84, 179, 293
- pravni položaj 46, 70, 84, 101–102, 107, 283, 294, 296
- pravni posel 47, 102
- pravni predpis 26, 33, 38, 54–56, 61, 65, 101, 108
- pravni red 5, 12, 24–26, 33–35, 38, 46–47, 51, 55, 62–65, 76, 92, 154, 232, 310
 - prvine pravnega reda 12, 24–25, 115
- pravni režim 112, 183, 233, 284, 291
 - javnopravni režim 230, 284
- pravni sistem 22, 24, 26, 32, 38, 41–42, 51, 59, 71, 97–98, 135, 231
- pravni status 124
- pravni subjekt 23–25, 27–31, 40, 45–46, 48, 56, 105, 114, 124, 135, 161, 260–261
- pravni učinek 52–53, 90, 106, 109, 168, 182
 - deklaratorni pravni učinek 110
 - dokončnost (dokončen) 42, 105, 171, 173–174, 179, 228
 - formalna pravnomočnost 36, 90
 - izvršljivost (izvršljiv) 90, 189
 - konstitutivni pravni učinek 110
 - materialna pravnomočnost 36, 90
 - pravnomočnost (pravnomočen) 36, 42, 90, 101, 223, 292
- pravni vir (gl. vir)
- pravno načelo 5, 17–18, 22–24, 32, 40, 69, 72–73, 115, 192
- pravno pravilo (gl. pravilo)
- pravno razmerje 12, 17, 24–26, 45–47, 70, 80–81, 91, 93, 115
- pravno relevantno dejstvo 25, 81, 92, 109
- pravno sredstvo 36, 42, 60, 81, 90, 93–94, 253, 271, 277
 - izredno pravno sredstvo 42, 90, 95, 97

pouk o pravnem sredstvu 93–94
pravno varstvo 48, 74, 85, 107, 189, 191, 194, 198, 257
pravo 5, 17, 22–23, 25, 32–33, 36–37, 39–41, 46, 49–51, 55–56, 60, 63, 65, 67, 69,
71–72, 77–78, 80, 85, 98, 129–130, 153–154, 195, 230–231, 249, 278, 294
civilno pravo 29, 69–70
delovno pravo 29, 49, 71, 324
družinsko pravo 71
evropsko pravo 22, 35, 51
finančno pravo 71
formalno (oblikovno) pravo 23, 68
gospodarsko pravo (gl. posebej gospodarsko pravo)
javno pravo 17, 60, 70, 81, 135, 137, 141, 152, 228, 231
kazensko pravo 25, 29, 71, 111
kontinentalno pravo 22–23
materialno pravo 23, 29, 68, 72, 85, 187
mednarodno pravo 29, 62, 64–65, 71
nacionalno (državno) pravo 22, 62, 70, 120
objektivno pravo 22–24
obligacijsko pravo 112
organizacijsko pravo 23, 70, 73, 202
pozitivno pravo 22, 26, 44, 56, 120
pravo EU 13, 22, 35, 62, 93, 98, 154, 170, 232, 283
pravo javne uprave 17, 59, 67, 113
pravo upravnih organov 67
precedenčno pravo 22–23
prekrškovno pravo 71
procesno pravo 23, 68, 70, 85
stvarno pravo 112
subjektivno pravo 23
uslužbeno pravo 9, 19, 196, 293, 301, 305, 308, 324
ustavno pravo 62, 69–70, 241
zasebno pravo 12, 70, 118, 135, 137, 142–143, 152
pravo EU (gl. pravo)
pravosodni organ (gl. organ)
precedenčno pravo (gl. pravo)
precedens 22
predhodni nadzor (gl. nadzor)

- predlagatelj(-ica) 162, 168–171, 257, 281, 307, 311
- predodločba 71
- predsednik republike 12, 100–102, 140, 145, 159, 162, 178–179, 290–291, 294–297, 312, 319
- predsednik vlade 156–159, 161, 164–168, 173–175, 178–179, 209, 280, 290–292, 294–296
 - odstop 166, 178
 - razrešitev 166, 178
 - smrt 178
 - trajna nezmožnost opravljanja funkcije 178
- predsedniški sistem 144
- predstojnik 105, 107, 144, 157, 162, 166–167, 173, 175, 186–187, 195, 205, 210–212, 264, 266, 280, 282, 285, 289, 306–307, 311–312, 314
- predvidljivost 41, 55, 245
- preferenčno glasovanje 262
- prekrškovno pravo (gl. pravo)
- premetitev javnega uslužbenca (gl. javni uslužbenec)
- premoženje 31, 44–46, 85, 120, 138, 161, 175, 182, 216, 259, 263, 267–268, 275
 - premoženjsko stanje 310
- prenehanje veljavnosti predpisov (gl. veljavnost)
- prenesene naloge 90, 213, 244, 249–250, 258–259, 275, 284
- prepoved 28–29, 32, 36–37, 39, 41–42, 55–56, 185, 195, 294–296, 310
- presoja učinkov predpisov (regulacije) 134, 168
- pridobljena pravica 36, 41–42, 56–57
- prijavitelj 188, 190
- primarna hipoteza (gl. sestavine pravnega pravila)
- priporočilo 99–100, 105–106, 151, 154–155, 170, 309
- prisilna (kogentna) dispozicija (gl. sestavine pravnega pravila)
- prisilno sredstvo 136
- pristojnost 23, 37–38, 48, 57, 59–60, 69, 71, 82, 84, 86, 89, 93, 100, 102–106, 111, 129, 137, 145, 149, 157–158, 160–163, 170, 175–176, 178–179, 185, 203, 205, 209, 215–216, 220, 240–241, 248, 250, 253, 255–256, 258–260, 263–264, 268, 270–271, 273–275, 282, 294
 - izvirna pristojnost 104–105, 220, 258–260, 263–264, 267, 273, 275
 - krajevna pristojnost 57, 105, 111, 282
 - prenesena pristojnost 104–105, 255, 274
 - stvarna pristojnost 111, 203, 228
- pritožba 36, 39, 42, 66, 90, 94–95, 105, 107, 154, 189, 198, 211, 216, 228, 274

privatizacija 192, 234–235, 237, 283–284
 proces 12, 15, 80, 86, 103, 119, 126–130, 134, 143–144, 147, 149, 154, 159–160, 178, 180, 193, 199, 203, 209, 222, 226, 233, 236–237, 244–245, 258, 278, 280, 284, 293, 301, 306, 314, 316, 318
 procesno pravo (gl. pravo)
 prodajna pogodba (gl. pogodba)
 promulgacija 36, 100–101
 proračun 68, 71, 99, 136–137, 145, 154, 160, 236, 253, 307, 310, 323
 državni proračun 124, 170, 174, 176, 268–270, 303, 317, 323
 neposredni uporabnik proračuna 123–125, 316
 občinski proračun (gl. tudi proračun (samoupravne) lokalne skupnosti) 104–105, 216–262, 268, 270
 posredni uporabnik proračuna 123–124, 316, 324
 proračun (samoupravne) lokalne skupnosti 124, 303, 317, 323
 proračunski memorandum 103
 proračunski uporabnik 123, 307, 314, 319–320, 323
 zaključni račun državnega proračuna 323
 prosti preudarek (gl. diskrecija)
 prostovoljni sektor (gl. tretji sektor)
 protipravno ravnanje (dejanje) 55, 108, 190
 protiustavnost (gl. ustavnost)
public interest 151–152, 279
public service 231
public utility 231

R

računsko sodišče (RačS) 10–11, 101, 138, 228, 264, 298, 303
 ravnanje *de iure gestionis* 50
 ravnatelj 317, 319, 323
 razglas (razglasitev) zakona (gl. tudi promulgacija) 100, 102, 294
 razlastitev 44, 68
 razveljavitev 26, 38–39, 65
 razvojna politika 132
 razvojna uprava 150
 Rdeči križ Slovenije 121
Recht 22
Rechtsstaat 151
 redar 223

- redarstvo 264
- referat 207, 217
- referendum 11, 27, 34, 236, 254, 257, 266, 276
- reforma 7, 131, 146–149, 153, 165, 194, 202, 214, 235, 253, 279, 301, 315–316, 318
 - ekonomski model reform 148
 - managerski model reform 148
 - Neo-weberjanske reforme 148
 - New Public Governance* reforme 148
 - New Public Management* reforme 148
 - performance management* reforme 148
 - politični model reform 148
- regionalna oblast 246–247, 250
- regres 297
 - regresni zahtevek 190
- regulacija 72, 123, 133–134, 154, 168, 182, 191, 196, 237
- regulatorna agencija 13, 111, 186, 189, 221, 223–226, 282
- Regulatory Impact Analysis (RIA)* (gl. presoja učinkov predpisov)
- rekonstituiranje pravic, obveznosti 23, 33, 91
- rektor 317
- rekvizicija 44
- relativna pravica 23
- remunicipalizacija 16, 234–236, 284
- resolucija 10, 99–100, 127, 133, 155
- retroaktivnost (retroaktivna veljavnost) (gl. tudi povratna veljavnost (veljava) pod veljavnost) 32, 41–42, 55–56
- retrospektivnost 41–42
- režijski obrat 183, 233, 237
- rok 36, 65, 83, 89, 93–94, 100, 171, 178, 188, 216–217, 274–275
 - (ne)razumni rok 37, 155, 196, 311
 - objektivni rok 110
 - subjektivni rok 110
- rule of law* 133, 151–152, 279

S

- samoprispevek 268
- samoregulacija 225, 227
- samouprava 8, 16, 239–242, 249, 284

-
- funkcionalna samouprava 8, 16, 240–242, 284
 - kulturna samouprava 242
 - lokalna samouprava (gl. lokalna samouprava)
 - poklicna samouprava 242
 - socialna samouprava 241–242
 - sankcija (gl. tudi sestavine pravnega pravila) 27, 192, 211
 - Schengensko območje 149
 - secundum legem* 37–38
 - seja vlade 157, 165–166, 168–169, 173–175, 205, 281
 - dopisna seja 168, 171, 173–174
 - redna seja 168, 171, 173–174
 - sekretariat 166–167, 170, 201, 205, 207–208, 281
 - servant*
 - civil servant* 18, 300
 - personal servant* 300
 - public servant* 300
 - state servant* 300
 - service of general interest* 232
 - service public* 231
 - sestavine pravnega pravila 28, 115
 - alternativna (izbirna) dispozicija 29
 - diskrecijska dispozicija 29
 - dispozitivna (razpolagalna) dispozicija 29
 - kogentna (kategorična, prisilna) dispozicija 29
 - pooblaščaajoča dispozicija 29
 - primarna dispozicija 28, 30
 - primarna hipoteza 28, 30
 - sankcija 28
 - sekundarna hipoteza 28
 - SIGMA 123, 194, 293, 301
 - simplifikacija (gl. poenostavitev)
 - sindikat 178, 208, 210, 307, 310–312, 316
 - sistemizacija 6, 18, 66, 203–204, 306, 325
 - sistemizacija delovnih mest 204, 207–208, 210, 264, 274, 285, 306
 - sistemeski zakon 186, 253, 295
 - sklep o izbiri 311
 - skupnost 22, 33, 45, 61, 118, 124, 126, 132, 155, 184, 195, 224, 230, 240, 242,

- 246, 253, 296, 300, 309
 - četrtina skupnost 134, 255
 - krajevna skupnost 134, 255
 - lokalna skupnost (gl. posebej lokalna skupnost)
 - vaška skupnost 134, 255
- skupščinski sistem 159, 175–176
- smrt 110, 178–179, 205, 292, 294
- social service of general interest* 232
- socialni dialog 311, 318
- sodelovanje javnosti (pri odločanju) 13, 134, 168–170, 197–201, 246, 281
- sodišče 11, 22, 26, 28, 38, 40, 63, 66, 86, 91, 94, 105, 108, 140, 158, 171, 174, 272, 295, 297, 307
- sodna (veja) oblast(i) 33, 49–50, 72, 83, 120, 140, 289–290, 297, 304, 319
- sodna kontrola (gl. tudi sodni nadzor pod nadzor) 38, 97, 108
- sodno varstvo 97, 108, 154, 193
- solidarnostna izravnava 269
- solidarnostni sklad 269
- splošni akti za izvrševanje javnih pooblastil (gl. akt)
- splošni upravni okraj 212–213
- spor o zakonitosti, ustavnosti akta (gl. ustavni spor)
- spor polne jurisdikcije 39
- sposobnost 45–46
 - avtorska pravna sposobnost 46
 - civilna sposobnost 46
 - dedna sposobnost 46
 - deliktna sposobnost (gl. krivdna sposobnost)
 - krivdna sposobnost 46–47
 - oporočna sposobnost 46
 - osebna sposobnost 46
 - pasivna sposobnost 45
 - poslovna sposobnost 45–47, 91–92
 - pravna sposobnost 45–47
 - sposobnost za dejanja 46–47
 - voljna sposobnost (gl. sposobnost za dejanja)
- spričevalo 110
- Staatsrecht* 70
- stakeholders* 226–227

standard 16, 39, 62, 86, 184, 246, 301, 308–314
statut 36, 49–50, 104, 113, 261–262, 266
steering capacity 131
strategija 103, 147, 165, 245
Strategija razvoja javne uprave 302
Strategija razvoja lokalne samouprave 246
strateški svet 167
strokovni nadzor (gl. nadzor)
strokovno odločanje 126, 144
subjektivna obveznost 38, 95
subjektivna pravica 38, 77, 95
subvencija 73, 192
sui generis 22, 45, 113, 134, 272–273, 279
suspenzivnost (suspenziven) 90, 95
suverenost 34–35, 244
Svet Evrope 10, 155, 235, 285, 309
svobodna gospodarska pobuda 230–231, 237

Š

šef države 144–145
škoda 32, 45, 108, 177, 190, 196, 253, 274

T

tajni podatki 69, 198, 309, 315
tajnik 264, 317–319, 323
taksa 138, 220, 225, 268
tarifni razred 16, 320–321
tekoči posli 179, 280
temeljno upravičenje 23
teritorialna odvisnost 83
teritorij 57, 120–121, 242–243, 250, 290
 teritorialno načelo 202–203
 teritorialna veljavnost 51, 57
test sorazmernosti 43, 86
tožba 279
tradicija 17, 72, 151, 247
 politična tradicija 146

rimška tradicija 152
upravna tradicija 16, 146, 151–152, 279
trajnost 202
trajnostni razvoj 245
transdisciplinaren 153
transformacija 51
transparentnost 134
tretji sektor 18, 121–122, 131, 141–142, 278
trg 134, 148, 232, 250, 268, 307, 314, 322
tržna dejavnost 230, 233, 283, 307
tržno načelo 121, 230

U

učinkovitost 26, 77–78, 106, 132–133, 144, 148, 185, 187, 193, 202, 210, 212, 216, 225, 227, 235, 239, 245, 251–252, 258, 261, 272–273, 301–303, 310, 312
ukazi predsednika republike 102
ultraaktivnost 83
universitas bonorum 46
universitas personarum 46
univerza 113, 124, 135–136, 153, 239, 242, 317–318, 324
uprava 11, 36–38, 42, 59–60, 62, 74, 76, 103, 106, 109–111, 148–151, 155, 157, 165, 171, 174, 181, 197, 202–204, 210, 212–213, 216–217, 220, 222, 227–228, 231, 249, 262, 288, 292–293, 298, 300–301, 305, 308, 315, 318
 makroorganizacija (državne) uprave 203, 205
 mikroorganizacija uprave 203
upravna enota 10, 13, 106–107, 140, 143, 146, 175, 180, 183, 203–204, 213–219, 256, 275, 282, 303–304, 312
upravna institucija (gl. tudi institucija upravnega prava pod upravno pravo) 82
upravna naloga 42, 59, 95, 121, 128, 136, 146, 214–215, 218–227, 230, 239, 241, 244, 252, 259–260, 264, 282–283
upravna odločba 12, 15, 28, 33, 35, 42, 50, 63–64, 80, 83, 90–91, 93–97, 108, 110–111, 130, 182, 185, 189–190
 razlike in podobnosti s sklepom 90
 vrste upravnih odločb 91–92
upravna zadeva (stvar) 37, 44, 61, 80–81, 83, 95–96, 103–105, 112, 182, 195, 215, 220, 259, 263, 274, 306
upravni aparat 59, 78, 98, 222
upravni menedžer 312
upravni nadzor (gl. nadzor)

upravni predpis 26, 83, 111
upravni sistem 13, 85, 150–151, 153, 202, 213–214, 226–227, 249, 251, 258, 260
upravni spor 11, 39, 42, 66, 94–95, 97, 105, 108, 189, 228, 253, 263, 271
upravno poslovanje 93, 204, 228, 253
upravno pravo 6, 12, 17–18, 29, 35, 37, 43, 59–63, 66–71, 74, 80–81, 97, 136, 197–198, 230, 315
 formalno (oblikovno) upravno pravo 68–69
 gospodarsko upravno pravo (gl. gospodarsko pravo)
 institucija upravnega prava 68, 82
 materialno (vsebinsko) upravno pravo 29, 68–70
 organizacijsko (upravno) pravo 68, 70, 73
 posebni del upravnega prava (posebno upravno pravo) 68, 72
 postopkovno (procesno) upravno pravo 30, 68
 splošni del upravnega prava 68
 upravno(pravno) pravilo (gl. pravilo)
 upravnopravni akt (gl. akt)
 upravno(pravno) razmerje 12, 15, 18, 42, 70–72, 78, 80–82, 96–97, 112, 115
upravno sodišče 108, 228
urad 167, 195, 206, 208, 210, 214, 217, 293
uradna dolžnost 96, 182, 188–189, 223
uradni list 36, 52–53, 110, 175, 200–201, 228
uradnik 59, 245, 289, 293, 298, 304–305, 311–312, 314–315, 319, 324–325
 uradnik na najvišjem položaju 293, 298, 325
 uradnik na položaju 166, 312–313
uradniški svet RS 309, 312–313
uradno glasilo 36, 52–54, 104
uredba 36, 50, 83, 89, 102, 104, 129–130, 136, 168, 189, 192, 201, 210, 215, 306, 314, 318
 dopolnjevalna uredba 102–103
 interpretacijska uredba (gl. pojasnjevalna uredba)
 organizacijska uredba 103
 pojasnjevalna uredba 102–103
 samostojna uredba 102–103
 spontana uredba 102–103
 uredba EU 50–51
 uredba z zakonsko močjo 79, 83, 101–102
uslužbenska razmerja 298
uslužbenki sistem 149, 151, 194, 300–302, 306, 308, 311, 315

uslužbeno pravo – načela 9, 19, 196, 308
uslužbeno pravo (gl. pravo)
uspešnost 16, 78, 133, 147–148, 153–154, 193, 235, 245, 252, 272–273, 279, 288
ustanova 50, 134, 137–138, 261, 304, 317
ustanovitveni akt 136–138
ustava 26, 32–40, 42, 50–51, 54–58, 63, 65, 69, 79, 82, 84, 89, 98–101, 108, 113–114, 136, 144, 146, 162, 176–177, 181, 194–195, 197, 203–204, 224, 228, 231, 240–241, 243–244, 247, 256, 259, 267, 270–271, 273–274, 277, 284, 292, 294–297, 308, 325
 materia constitutionis 33
 načelo supremacije ustave (gl. načelo)
ustavna obtožba 100, 177–179
ustavna pravica 36, 40, 43, 86, 277
ustavna pritožba 39, 97, 178, 277
ustavni sodnik 253, 290–291, 294, 296–297
ustavni spor (gl. ustavno sodišče)
ustavni zakon 55, 99, 204
ustavno pooblastilo 89, 97–98, 100, 145
ustavno pravo (gl. pravo)
ustavno sodišče (US) 10–11, 38–39, 48, 55, 66, 84, 86, 97, 100–101, 106, 116, 177–178, 228, 271, 274, 294–296, 298, 303
 ocena (presoja) ustavnosti in zakonitosti 65, 228, 271
 ustavni spor 38, 137, 263
ustavno(pravno) načelo 41, 43, 62, 84, 161, 199, 225, 253, 293, 298
ustavnosodna (sodna) praksa 8, 32, 48, 64, 72, 84, 86–87, 106, 221–222, 296
ustavnost 33, 38, 65–66, 107, 114, 228
 formalna ustavnost 33
 funkcionalna ustavnost 33, 35
 načelo ustavnosti (gl. načelo)
 protiustavnost, protiustaven 38, 41, 65, 107, 269
ustavodajalec 98

V

vacatio legis 36, 53, 100, 110
Valencijska deklaracija 132, 245
varčevalni ukrepi 149, 153, 297, 318
varuh človekovih pravic (VČP) 100–101, 140, 228, 253, 273, 291, 297, 303
veleposlanik 100, 102

-
- veljavnost 5, 36, 51–55, 57, 83, 97–98, 110, 116, 253, 276, 296
- časovna veljavnost 51, 102
 - krajevna veljavnost 57
 - povratna veljavnost (veljava) 36, 41, 56–57
 - pravna veljavnost 97, 110
 - prenehanje veljavnosti predpisov 54–55
- verska skupnost 224, 242
- veterinarska služba 218
- vir 98, 123, 131, 142, 147, 170, 193, 212–213, 236, 244–245, 267–269, 285, 307, 313
- človeški viri 301, 305
 - davčni vir 268
 - formalni vir (prava) 58, 62
 - kadrovski vir 208, 306, 312
 - materialni vir (prava) 58, 62
 - mednarodni pravni viri 51
 - metajuridični viri prava 25
 - pravni vir 5, 51, 58, 62, 69, 98–99, 156, 253
 - primarni pravni viri 58
 - sekundarni pravni viri 58
 - spoznavni pravni viri 58
 - viri upravnega prava 62–63
- vlada 7, 10–11, 13, 16, 18, 34, 57, 84, 89, 99–106, 113, 116, 129–130, 132, 135–136, 143–146, 152, 154, 156–182, 195, 199–201, 204–205, 208–211, 214–215, 217, 219, 228, 246, 257, 270, 273–275, 280–282, 290–291, 294, 298, 303, 307, 309, 311–312, 315, 323
- center vlade (gl. tudi *centre of government*) 13, 16, 164–165, 167, 280
 - centre of government* 164
 - funkcije (gl. funkcije vlade)
 - generalni sekretar vlade 156, 164–168, 170–171, 173–175, 291, 296
 - kabinet predsednika vlade 165–166, 173–174, 280
 - konstruktivna nezaupnica 177–179
 - nezaupnica 161
 - podpredsednik vlade 157, 168, 175
 - prenehanje 156, 178–179, 280
 - razmerje do državnega zbora 175–177
 - vladna seja (gl. seja vlade)
 - vladna telesa 167

- vladno gradivo (gradivo vlade) 166, 168–174, 281
- zaupnica 157, 178
- vladna služba 7, 18, 140, 143, 158, 162, 164–175, 180–181, 280, 283, 303, 312, 317
- vladovanje 130
- vodja 162, 208, 288
 - vodja glavne pisarne 208, 293
 - vodja kabineta 166, 173–174, 205, 280
 - vodja oddelka 293, 312
 - vodja sektorja 208, 293, 312
 - vodja službe 293, 312
- volilni sistem 262
 - proporcionalni sistem 158, 262, 266
 - večinski sistem 158, 262
- volonte generale* 300
- vrednostno odločanje (gl. politično odločanje)
- vrhovni poveljnik slovenske vojske 101
- vročanje 110
- vročitev 189
- vsebinska odvisnost 83, 115

Z

- začasni upravitelj 275–276
- zaključni račun 261, 323
- zakonodajna (veja) oblast(i) 22, 33, 49–50, 65, 72, 83, 85–86, 120, 129, 140, 144, 164, 289–290, 297, 319
- zakonsko pooblastilo 64, 84–86, 89–90, 100, 102–103, 115, 195, 198
 - generalna klavzula 103
 - specialno (posebno) zakonsko pooblastilo 83, 103
 - splošno zakonsko pooblastilo (gl. tudi generalna klavzula) 83, 195
- zapečatenje lokala (gl. represivna materialna dejanja pod pojmom materialni upravni akt)
- zapoved 28–29, 37, 191
- zasebni sektor 18, 122, 131, 141–142, 196, 233, 239, 250, 278
- zasebno pravo (gl. pravo)
- zavod (gl. tudi javni zavod; javni gospodarski zavod)
- zbornica 137, 178, 242
 - obrtna zbornica 242

odvetniška zbornica 242
zbornica z obveznim članstvom 223, 225
zdravniška zbornica 137, 242
znanost 76–77, 115, 135, 148, 153, 320–321
 pravna znanost 293
 upravna znanost 6, 12, 76–78, 115, 133, 153, 192, 198, 202, 239
 upravnopravna znanost 6, 74–76, 78, 293
 znanost o policiji (gl. tudi kameralistika) 78
zunanji nadzor (gl. nadzor)
zunanji sodelavec 288

Ž

žig 93–94
župan 16, 18, 105, 129–130, 141, 143, 189, 219, 262–264, 274–276, 290–291,
306, 317
 odpoklic župana 16, 258, 276
 razrešitev župana 263, 275, 285, 291–292

