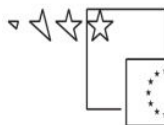




REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA ŠOLSTVO IN ŠPORT



Naložba v vašo prihodnost

OPERACIJO DELNO FINANCIRA EVROPSKA UNIJA
Evropski socialni sklad

DRŽAVNA UPRAVA IN UPRAVNI POSTOPEK

MATJAŽ KOVAČ

Višješolski strokovni program: Poslovni sekretar
Učbenik: Državna uprava in upravni postopek
Gradivo za 1. letnik

Avtor:

mag. Matjaž Kovač, univ. dipl. prav.
B2 d.o.o.
Višja strokovna šola, Ljubljana



Strokovna recenzentka:

mag. Katja Gorjup, univ. dipl. prav.

Lektorica:

Nataša Colja, prof. slov. jezika

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

35.07(075.8)(0.034.2)

KOVAČ, Matjaž, 1972-

Državna uprava in upravni postopek [Elektronski vir] : gradivo
za 1. letnik / Matjaž Kovač. - El. knjiga. - Ljubljana : Zavod IRC,
2010. - (Višješolski strokovni program Poslovni sekretar / Zavod
IRC)

Način dostopa (URL): http://www.zavod-irc.si/docs/Skriti_dokumenti/Drzavna_uprava_in_upravni_postopek-Kovac.pdf. - Projekt Impletum

ISBN 978-961-6824-42-2
251898112

Izdajatelj: Konzorcij višjih strokovnih šol za izvedbo projekta IMPLETUM
Založnik: Zavod IRC, Ljubljana.
Ljubljana, 2010

Strokovni svet RS za poklicno in strokovno izobraževanje je na svoji 124. seji dne 9. 7. 2010 na podlagi 26. člena Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (Ur. l. RS, št. 16/07-ZOFVI-UPB5, 36/08 in 58/09) sprejel sklep št. 01301-4/2010/11 -2 o potrditvi tega učbenika za uporabo v višješolskem izobraževanju.

© Avtorske pravice ima Ministrstvo za šolstvo in šport Republike Slovenije.

Gradivo je sofinancirano iz sredstev projekta Impletum 'Uvajanje novih izobraževalnih programov na področju višjega strokovnega izobraževanja v obdobju 2008-11'.

Projekt oz. operacijo delno financira Evropska unija iz Evropskega socialnega sklada ter Ministrstvo RS za šolstvo in šport. Operacija se izvaja v okviru Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013, razvojne prioritete 'Razvoj človeških virov in vseživljenjskega učenja' in prednostne usmeritve 'Izboljšanje kakovosti in učinkovitosti sistemov izobraževanja in usposabljanja'.

Vsebina tega dokumenta v nobenem primeru ne odraža mnenja Evropske unije. Odgovornost za vsebino dokumenta nosi avtor.

KAZALO VSEBINE

PREDGOVOR	3
1 DRŽAVNA UPRAVA	5
1.1 POJEM JAVNE IN DRŽAVNE UPRAVE.....	5
1.1.1 Javna in državna uprava	5
1.1.2 Pristojnosti za zadeve državne uprave.....	6
1.1.3 Razmejitev pristojnosti med državo in lokalno skupnostjo	7
1.2 ORGANIZACIJA DRŽAVNE UPRAVE	8
1.2.1 Funkcija državne uprave.....	8
1.2.2 Funkcija Vlade.....	9
1.2.3 Razmerja vlade oziroma uprave do Državnega zbora	9
1.2.7 Pravni akti vlade in uprave	14
1.2.8 Nadzor	16
1.3 DOSTOP DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA.....	16
1.4 JAVNI USLUŽBENCI.....	18
1.5 FUNKCIONARJI.....	19
1.6 SISTEM PLAČ V JAVNEM SEKTORJU.....	19
1.7.1 Vrste oseb javnega prava.....	20
1.7.1.1 Korporacije javnega prava (država, občine, zbornice).....	20
1.7.1.2 Javni zavodi	20
1.7.1.3 Javni skladi	21
1.7.1.4 Javne agencije.....	22
2 JAVNE FINANCE	24
2.1 POJEM JAVNIH FINANC	24
2.2 PRIHODKI IN ODHODKI	25
2.3 UPRAVLJANJE Z JAVNOFINANČNIMI IZDATKI	26
2.4 PRORAČUN	27
2.4.1 Pojem proračuna.....	27
2.4.2 Značilnosti in sestava proračuna.....	28
2.4.3 Proračunska sistematika	30
2.5 UPRAVLJANJE IN RAZPOLAGANJE Z DRŽAVNIM IN LOKALNIM PREMOŽENJEM.....	31
2.5.1 Upravljanje z premoženjem.....	31
2.5.2 Razpolaganje s premoženjem	32
2.6 SISTEM ENOTNEGA ZAKLADNEGA RAČUNA	33
2.6.1 Izvajanje in evidentiranje javnofinančnih tokov.....	33
2.6.2 Upravljanje z denarnimi sredstvi širšega sektorja države.....	34
2.7 ZADOLŽEVANJE DRŽAVE	34
2.7.1 Izdajanje državnih poroštov	35
2.7.2 Javni dolg.....	35
2.8 NOTRANJI IN ZUNANJI NADZOR JAVNIH FINANC	36
2.8.1 Notranji nadzor	36
2.8.2 Zunanji nadzor.....	37
2.9 DRŽAVNE POMOČI	39
3 JAVNA NAROČILA IN JAVNO ZASEBNO PARTNERSTVO	41
3.1 JAVNA NAROČILA	41
3.1.1 Pojem javnega naročanja	41
3.1.2 Postopki javnega naročanja	43
3.1.3 Razpisna dokumentacija	44
3.1.4 Pogoji za udeležbo in ocenjevanje ponudb.....	44
3.1.5 Roki in objave v postopkih oddaje javnih naročil	45
3.1.6 Odpiranje in ocenjevanje ponudb	46
3.1.7 Javna naročila na infrastrukturnem področju.....	48
3.1.8 Pravno varstvo ponudnikov in naročnikov	48
3.2 JAVNO ZASEBNO PARTNERSTVO	50
3.2.1 Pojem javno zasebnega partnerstva	50
3.2.2 Oblike javno zasebnega partnerstva	50
3.2.3 Postopek izbire javno zasebnega partnerja	51
3.2.4 Nadzor nad javno zasebnim partnerstvom.....	51
4 UPRAVNI POSTOPEK IN UPRAVNI SPOR	54
4.1 UPRAVNI POSTOPEK	54
4.1.1 Splošno o upravnem postopku.....	54

4.1.2	Pristojnost v upravnem postopku.....	55
4.1.3	Stranka v upravnem postopku.....	55
4.1.4	Občevanje organov in strank.....	56
4.1.4.1	Vloge.....	56
4.1.4.2	Vabila.....	57
4.1.4.3	Zapisnik in uradni zaznamek.....	57
4.1.4.4	Pregled dokumentov.....	57
4.1.4.5	Obvestila o poteku postopka.....	58
4.1.4.6	Vročanje.....	58
4.1.4.7	Roki in naroki.....	59
4.1.4.8	Vrnitev v prejšnje stanje.....	59
4.1.4.9	Stroški postopka.....	60
4.1.5	Postopek na prvi stopnji.....	60
4.1.5.1	Začetek postopka.....	60
4.1.5.3	Odločba in sklep.....	62
4.1.6	Pravna sredstva.....	64
4.1.6.1	Redna pravna sredstva.....	64
4.1.6.2	Izredna pravna sredstva.....	65
4.1.7	Izvršba.....	66
4.2	UPRAVNI SPOR.....	66
4.2.1	Pojem upravnega spora.....	66
4.2.2	Predmet upravnega spora.....	67
4.2.3	Stranke v upravnem sporu.....	67
4.2.4	Pristojnost sodišč v upravnem sporu.....	67
4.2.5	Postopek pred sodiščem prve stopnje.....	67
4.2.6	Pravna sredstva v upravnem sporu.....	69
5	LITERATURA.....	71
5.1	LITERATURA.....	71
5.2	PRAVNI VIRI.....	72

PREDGOVOR

Dragi študentje/ke!

Pred vami je gradivo za predmet državna uprava in upravni postopek. Pri pripravi gradiva sem skušal na preprost in nazoren način predstaviti organiziranost državne uprave. Ta velik birokratski aparat je »kamen spotike« v vseh medijih, vendar brez njega ne bi funkcionirala niti država niti pravo, kaj šele sama družba in odnosi posameznikov znotraj nje. Sistem državne uprave temelji na javnopravnem razmerju. Javnopravno razmerje je razmerje dveh strank, ki si nista enakopravni, vsaj v pravnem smislu ne. Na eni strani imamo državo kot institucijo monopolne prisile vladajočega razreda, ki s svojimi zakoni in akti prisiljuje državljane oziroma posameznike, da nujno vstopajo v javnopravna razmerja z njo. Tukaj nimamo svobode avtonomnega urejanja pogodbenih obveznosti kot je primer v civilnem pravu, ampak imamo dva neenakopravna subjekta, od katerih si eden (država) lasti privilegiran položaj. Primer takšnega javnopravnega razmerja je davčno razmerje. Posameznik, ki je dosegel dohodek v tekočem davčnem obdobju, mora plačati davek na dohodek, sicer ga doleti sankcija. Posameznik pri vprašanju ali vstopiti v takšno pravno razmerje ni samostojen, saj po davčnih predpisih mora vstopiti v pravno razmerje z državo (DURS) in izpolniti svoje obveznosti. Prav zaradi položaja države v tem pravnem razmerju, moramo biti posebej pozorni na pravice in obveznosti posameznikov oziroma državljanov.

Gradivo je sestavljeno iz štirih zaključnih poglavij. Prvo poglavje nam prikazuje sistem državne uprave, od vlade, organov v sestavi, ministrstev, do javnih oseb kot so javni skladi, javne agencije in javna podjetja. V nadaljevanju sledi poglavje o javnih financah, ki prikazuje sistem delovanja proračuna, enotnega zakladniškega sistema, zadolževanja države in notranji in zunanji nadzor javnih financ ter sistem državnih pomoči. Tretji del obravnava najbolj pereča vprašanja v državni upravi. To so vprašanja javnega naročanja in javno zasebnega partnerstva. Zaključno poglavje je namenjeno prikazu upravnih postopkov in sodnega varstva proti aktom državne uprave.

Za konec vam dragi študentje/ke želim veliko uspehov ob prebiranju gradiva in osvajanju znanj, ki so za življenje še kako pomembna

V Mariboru, aprila 2010

mag. Matjaž Kovač

1 DRŽAVNA UPRAVA

V tem poglavju bomo spoznali:

- *Načelo delitve oblasti in njegov vpliv na državno upravo.*
- *Organizacijo državne uprave.*
- *Delovanje Vlade RS in državne uprave.*
- *Funkcijo javnih uslužbencev.*
- *Osebe javnega prava.*

Delovanje državne uprave je problematično tako v času krize kot v času rasti, saj se na tem institutu »lomijo kopja« tako politične kot tudi ekonomske in socialne sfere. Ustava iz leta 1974 je kot vodilno politično načelo imela načelo enotnosti oblasti. Zakonodajna in izvršilna oblast sta bili politično in pravno enotni, medtem ko je bila sodna oblast sicer samostojna, vendar pod velikim pritiskom politike. Ustava Republike Slovenije je kot osnovni politični princip uvedla načelo delitve oblasti, in sicer na zakonodajo (parlament), izvršno (vlada) in sodno (sodišča). Te tri veje oblasti so sicer samostojne, vendar je med njimi sinergijska povezava. Le to lahko najpreprosteje ponazorimo s primerom sprejemanja zakonov in delovanja državne uprave.

Predlog zakona pripravljajo strokovne službe v resornih ministrstvih. Čistopis predloga zakona se pošlje v medresorsko usklajevanje. Ko se pridobijo vsi predlogi in pripombe iz medresorskega usklajevanja, se pripravi drugi čistopis predloga zakona. Tak predlog zakona se pošlje na vlado, ki mora podati k predlogu zakona soglasje. Predlog zakona zapusti sfero izvršilne oblasti in preide v sfero zakonodajne oblasti, saj se vsa dokumentacija s predlogom zakona pošlje na sprejem v parlament. Pred sejo državnega zbora morajo na predlog zakona podati pozitivna mnenja relevantni odbori, katerih delovanje je vezano na predmet zakona. Na seji državnega zbora se zakon sprejme z zakonsko določeno večino glasov. Po sprejetju zakona se le ta objavi v uradnem glasilu. Nadzor nad izvrševanjem zakona izvajajo za to pristojne institucije. V primeru kršitve določb zakona se sproži postopek pri sodni veji oblasti.

1.1 POJEM JAVNE IN DRŽAVNE UPRAVE

1.1.1 Javna in državna uprava

Pojem *javne uprave* ni enotno definiran. Vsekakor je širši od pojma *državna uprava* in zajema poleg organov državne uprave še uprave lokalnih skupnosti ter pravne osebe javnega prava, ki so nosilci javnih pooblastil. Tako lahko opredelimo *javno upravo v ožjem pomenu*, saj je povezana zlasti z izvršilno vejo oblasti. Nekateri javno upravo razumejo širše, tudi izven povezave z izvršilno vejo oblasti. Kadar razumemo *javno upravo v širšem pomenu*, ne zajema le omenjene organe in pravne subjekte, povezanih predvsem z izvršilno vejo oblasti, ampak še organe, povezane z zakonodajno in sodno vejo oblasti ter vse pravne osebe javnega prava.

Nejasna je tudi razmejitev med javno upravo in javnim sektorjem. *Javni sektor* se pretežno prekriva z omenjenim pojmom javne uprave v širšem pomenu. Javni sektor zajema celoto državnih organov in uprav lokalnih samoupravnih skupnosti, javnih agencij, javnih skladov, javnih zavodov in javnih gospodarskih zavodov ter drugih oseb javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti ter še javna podjetja kot izvajalce javnih služb na področju gospodarske infrastrukture.

Že **ustava** vsebuje nekatera **ustavna načela o upravi**. Med najpomembnejšimi so načelo zakonitosti, načelo samostojnosti, ter načelo javnih natečajev za zaposlitev v državni upravi. Zakon o državni upravi (Ur. l. RS št. 113/2005 – UBP4: v nadaljevanju ZDU) pa poleg omenjenih določa še načela strokovnosti, politične nevtralnosti in nepristranskosti, o javnosti dela državne uprave, o slovenščini kot uradnem jeziku ter o italijanščini in madžarščini kot uradnem jeziku na območjih občin, kjer živi avtohtona italijanska in madžarska narodna skupnost. Glede poslovanja s strankami jim mora biti zagotovljeno spoštovanje njihove osebnosti in osebnega dostojanstva ter čim hitreje in čim lažje uresničevanje pravic in pravnih koristi.

Internetni vir: Zakon o državni upravi

http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r05/predpis_ZAKO3225.html

Ustava dopušča, da lahko samoupravne skupnosti, podjetja in druge organizacije ter posamezniki dobijo **javno pooblastilo** za opravljanje nekaterih funkcij državne uprave. Javno pooblastilo se lahko da le z **zakonom**. Pogoj za javno pooblastilo je, da se na ta način zagotovi bolj smotrno in učinkovito opravljanje upravnih nalog, zlasti če se opravljanje upravnih nalog v celoti ali pretežno financira z upravnimi taksami oziroma plačili uporabnikov.

Ustava zagotavlja **sodno varstvo pravic in zakonitih interesov** državljanov in organizacij proti odločitvam upravnih organov in nosilcev javnih pooblastil. Določba se realizira z upravnim sporom, ki ga generalno predvideva ustava. Uprava opravlja svoje delo po pravilih stroke. Pri opravljanju svojega dela mora biti uprava politično nevtralna. Uprava mora pri svojem delu ravnati nepristransko in ne sme dajati neupravičenih koristi in prednosti posameznikom, pravnim osebam ali interesnim skupinam.

Države izvajajo državno oblast po različnih načelih delitve državne oblasti. Teorija in praksa poznata t. i. načelo enotnosti oblasti, ki smo ga do sprejema nove Ustave Republike Slovenije leta 1991 (v nadaljevanju ustava) imeli tudi v Sloveniji ter **načelo delitve oblasti**, ki je danes v svetu pogostejše. Državna oblast se izvršuje preko različnih oblastvenih funkcij države, pri čemer s funkcijo razumemo skupek istovrstnih oblastnih dejavnosti države, od katerih ima vsaka svojo značilnost, opravljajo pa jo različni organi. V okviru zakonodajne funkcije se izvaja sprejem ustave, zakonov ter drugih najvišjih pravnih aktov, kar določa pravne podlage in okvir za izvajanje drugih državnih funkcij. Izvršilno funkcijo izvajajo vlada in upravni organi zlasti z izvajanjem zakonov in politike. Sodno oblast oziroma sodno funkcijo izvajajo sodišča.

Internetni vir: Ustava RS

http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r01/predpis_USTA1.html

1.1.2 Pristojnosti za zadeve državne uprave

Na podlagi ustave opravljajo **naloge državne uprave** neposredno ministrstva. Ustava omogoča tudi prenos opravljanja nekaterih funkcij uprave z javnim pooblastilom drugim pravnim osebam oziroma posameznikom izven sistema državne uprave. Izvajanje upravnih funkcij je torej treba organizirati po ministrstvih. V zvezi s tem je uveljavljeno **resorno načelo**, kar pomeni, da se posamezno ministrstvo ustanovi za eno ali več med seboj povezanih upravnih področij. Število ministrstev je posredno določeno že z zakonom o vladi, ki določa, da ima vlada 15 ministrov z resorji.

1.1.3 Razmejitev pristojnosti med državo in lokalno skupnostjo

Zakon o lokalni samoupravi (Ur. l. RS št. 100/2005 – UPB1) je določil načela za ureditev lokalnih samoupravnih skupnosti, in sicer občin, mestnih občin ter drugih lokalnih samoupravnih skupnosti, med katerimi so izrecno navedene pokrajine.

Tabela 1: Med državno upravo in lokalno samoupravo

DRŽAVNA UPRAVA	LOKALNA SAMOUPRAVA
Centralizacija	Decentralizacija
Prisilnost	Prostovoljnost
Hierarhična ureditev, podrejenost nižjih organov	Avtonomnost, samostojnost, demokratizacija
Uprava se postavlja od zgoraj navzdol, od državne oblasti	Samouprava se gradi od spodaj navzgor, od prebivalcev
Izvrševanje pooblastil na oblasten način s pomočjo državne prisile	Prevladuje neoblastno urejanje in reševanje lokalnih zadev javnega pomena
Učinkovitost, racionalnost, strokovnost pri izvajanju pooblastil državne oblasti	Pripadnost, zavest o usodni povezanosti med prebivalci lokalne skupnosti

Vir: Lasten

Z novo organizacijo državne uprave in lokalne samouprave je bilo izvedeno le načelo dekoncentracije oziroma teritorializacije, ne pa tudi načelo decentralizacije. **Dekonzentracija (teritorializacija)** je le organizacijsko tehnični ukrep. Organizacija ostaja na centralni ravni, državna uprava se sicer izvaja na "enotah" (pri nas v upravnih enotah) na lokalni ravni, vendar le kot del centralne državne uprave. **Decentralizacija** pa pomeni, da je državna uprava organizirana na centralni državni ravni, prav tako pa tudi na lokalni, kamor je na manjše teritorialne enote oziroma pri nas na lokalne samoupravne skupnosti (občino, pokrajino) prenesen del pristojnosti. Te enote imajo v razmerju do centralnih organov sorazmerno samostojen položaj s posebej določenimi posebnostmi glede nadzora.



Slika 1: Občine v Republiki Sloveniji

Vir: http://sl.wikipedia.org/wiki/Seznam_ob%C4%8Din_v_Sloveniji

Glede na že omejene naloge lokalnih skupnosti, ki v izvorni pristojnosti nimajo državnih nalog, je možen **prenos državnih nalog** po posebnem postopku in pod posebnimi pogoji na

lokalne skupnosti. Možnosti prenosa posameznih nalog iz državne pristojnosti na lokalne skupnosti določa ustava. Ustava določa tri pogoje za tak prenos nalog:

- potrebno je soglasje lokalne samoupravne skupnosti;
- država mora zagotoviti sredstva;
- prenos je treba izvršiti z zakonom.



Slika 2: Statistične regije v Republiki Sloveniji

Vir: http://sl.wikipedia.org/wiki/Slika:Statistical_regions_of_Slovenia.PNG

Posebna določba ustave pa je predvidena še za prenos zadev iz državne pristojnosti v izvorno pristojnost širših lokalnih skupnosti, tudi **pokrajini**. Ta prenos je možen ob sporazumu ter ob načelih in merilih za prenos pristojnosti, ki jih bo določil zakon.

Internetni vir: Zakon o lokalni samoupravi

http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis_ZAKO4587.html

1.2 ORGANIZACIJA DRŽAVNE UPRAVE

1.2.1 Funkcija državne uprave

Poglavitna funkcija državne uprave je **izvrševanje zakonov in drugih aktov ter nadzor**. Državna uprava tako izvršuje zakone, druge predpise in akte Državnega zbora, mednarodne pogodbe, državni proračun ter predpise in druge akte vlade. Pri tem mora uprava dosledno upoštevati že obravnavano načelo zakonitosti. Pri opravljanju teh nalog izdaja državna uprava upravne predpise in posamične akte ter interne akte, vstopa v civilnopravna razmerja v imenu in za račun Slovenije ter opravlja materialna dejanja. Po pooblastilu vlade pa opravlja tudi druge naloge v zvezi z upravljanjem z nepremičninami in drugim premoženjem Republike Slovenije. V okviru nadzornih pristojnosti državna uprava **opravlja inšpekcijsko nadzorstvo** nad izvajanjem zakonov in drugih aktov. Pomembna pristojnost državne uprave je tudi **pripravljanje zakonov, drugih predpisov in aktov, poročil in drugih gradiv** ter zagotavljanje druge strokovne pomoči pri oblikovanju politik. Naloga državne uprave je tudi **spremljanje stanja družbe**, na področjih, za katera je pristojna in skrbi za njen razvoj v skladu s sprejeto

politiko. Ima tudi **razvojne naloge** in v okviru zakonov in drugih predpisov ter proračuna spodbuja oziroma usmerja družbeni razvoj. Poleg izvršilnih in nadzornih funkcij pa državna uprava **zagotavlja tudi opravljanje javnih služb iz pristojnosti države**. Tega državna uprava praviloma ne izvaja sama, ampak preko javnih podjetij in javnih zavodov, z dajanjem koncesij, z vlaganjem kapitala ipd.

Internetni vir: Zakon o državni upravi

http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r05/predpis_ZAKO3225.html

1.2.2 Funkcija Vlade

Vlada je organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave. Temu so prilagojene tudi njene funkcije. Vlada je organ, ki **vodi, usmerja in usklajuje izvajanje politike države ter zagotavlja izvajanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov Državnega zbora**. Pomembna je **predlagateljska pristojnost vlade**, saj je vlada tista, ki Državnemu zboru predlaga (poleg drugih pooblaščenih predlagateljev zakonov) v sprejem zakone, druge predpise in splošne akte. Vlada **izdaja tudi pravne akte**, tako splošne kot konkretne iz svoje pristojnosti. Posamezne vrste aktov bodo obravnavane v nadaljevanju. Zakon o vladi izrecno določa, da **vlada zastopa Republiko Slovenijo kot pravno osebo** (npr. sklepanje pogodb v imenu Republike Slovenije), če ni z zakonom drugače določeno. Vlada upravlja tudi z nepremičninami in drugim premoženjem Republike Slovenije, če glede posameznih nepremičnin s posebnim zakonom ni drugače določeno.

Internetni vir: Zakon o vladi Republike Slovenije

http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r02/predpis_ZAKO242.html

1.2.3 Razmerja vlade oziroma uprave do Državnega zbora

Razmerja med Vlado in Državnim zborom so urejena v Ustavi ter v zakonih, pa tudi v poslovniku Državnega zbora in poslovniku vlade. Poslovník Državnega zbora ureja tudi zakonodajni postopek ter v okviru tega tudi vlogo vlade, bodisi kot predlagateljice zakona (kar je vlada v večini primerov) ali pa posebej kot vlade. V ustavi so posebej določeni tudi instituti odgovornosti za vlado, predsednika vlade oziroma posamezne ministre, in sicer interpelacija o delu vlade ali posameznega ministra, nezaupnica vladi, zaupnica vladi, obtožba pred ustavnim sodiščem zoper predsednika vlade in ministre. Postopek uveljavljanja teh institutov urejata ustava in poslovnik Državnega zbora.

Internetni vir: Poslovnik Državnega zbora

http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r04/predpis_POSL34.html

Internetni vir: Poslovnik Vlade RS

http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r02/predpis_POSL32.html

1.2.4 Razmerja uprave do organov lokalnih skupnosti

Razmerje med upravo in lokalnimi skupnostmi je pomembno zlasti glede nadzora. Nadzor je razmejen v dve vrsti: v prvem primeru gre za **izvirne pristojnosti lokalnih skupnosti**, v drugem primeru za **prenešene državne pristojnosti na lokalne skupnosti**. V primeru izvirnih pristojnosti lokalnih skupnosti lahko pristojno ministrstvo izvaja le nadzor nad zakonitostjo

dela organov lokalnih skupnosti tako, da nadzorujejo zakonitost splošnih in posamičnih aktov, ki jih izdajo organi lokalnih skupnosti. V zvezi s prenešenimi državnimi pristojnostmi, ko torej lokalne skupnosti odločajo v zadevah iz državne pristojnosti, pa lahko pristojna ministrstva, vsako na svojem področju, opravljajo nadzorstvo nad zakonitostjo posamičnih upravnih aktov organov lokalnih skupnosti, kadar ti odločajo v upravnih stvareh iz državne pristojnosti. Pristojna ministrstva pa v primeru prenešenih državnih pristojnosti opravljajo tudi nadzorstvo nad primernostjo in strokovnostjo dela.

1.2.5 Delovanje vlade in ministrstev

Vlada je *organ izvršilne oblasti* in *najvišji organ državne uprave Republike Slovenije*, ki jo Predstavlja jo predsednik vlade in 15 ministrov z resorjem, v vlado pa se lahko imenujeta največ dva ministra brez resorja. Ministre imenuje Državni zbor na predlog predsednika vlade. Delo vlade podrobneje ureja *Poslovnik Vlade Republike Slovenije*. Vlada dela na sejah. Redne seje vlade so praviloma enkrat tedensko (v sedanjem mandatu ob četrtnih). Poslovnik vlade podrobno določa možnosti in postopek sklica ter poteka dopisne seje vlade.

Internetni vir: Poslovnik Vlade RS

http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r02/predpis_POSL32.html



Slika 3: Portal Vlade Republike Slovenije

Vir: <http://www.vlada.si/>

Predsednik vlade vodi in usmerja delo vlade, skrbi za enotnost politične in upravne usmeritve vlade, usklajuje delo ministrov, predstavlja vlado ter sklicuje in vodi njene seje. Predsednik vlade lahko daje ministrom obvezujoče napotke v zvezi z nalogami, ki izhajajo iz usmeritev vlade in so pomembne za delo posameznih ministrov. Če minister meni, da obvezujoči napotki predsednika vlade ne izhajajo iz usmeritev vlade, lahko zahteva, da vlada obravnava sporno vprašanje. Predsednik vlade lahko določi ministra, ki ga nadomešča v primeru odsotnosti ali zadržanosti. Predsednika vlade ni mogoče nadomeščati pri opravljanju nalog, ki se nanašajo na zaupnico vladi ter na imenovanje in razrešitve ministrov. Volitve predsednika vlade ureja Ustava, pa tudi Zakon o Vladi Republike Slovenije in Poslovnik Državnega zbora. Predsednika vlade voli Državni zbor. Predlagajo ga različni subjekti, odvisno kdaj in kako se izvaja imenovanje. Po parlamentarnih volitvah ga prvotno predlaga predsednik države. Nato pa ustava dopušča različne možnosti, ko ga lahko predlagajo tudi poslanci in lahko pride celo do manjšinske vlade. Prav tako poslanci predlagajo kandidata za predsednika vlade v primeru nezaupnice. Kot vladna služba se oblikuje tudi **Kabinet predsednika vlade**. Opravlja strokovne in druge naloge za predsednika vlade. Vodi ga vodja kabineta, ki ga imenuje in razrešuje predsednik vlade.

Generalni sekretar vlade vodi generalni sekretariat vlade, ki opravlja koordinacijske in druge naloge za vlado. Generalni sekretar po navodilih predsednika vlade skrbi za pripravo sej in izvrševanje njenih odločitev ter opravlja druge naloge v zvezi z organizacijo dela v vladi in vladnih službah. Generalni sekretar ima glede vodenja vladnih služb enaka pooblastila kot jih ima minister do organov v sestavi.

Pri vladi so ustanovljena tudi posebna **delovna telesa**, ki jih ustanovi vlada za predhodno obravnavo gradiv iz svoje pristojnosti ali izjemoma za dokončno obravnavo gradiv, ki obravnavajo ožja in manj pomembna vprašanja. To so odbori in komisije. **Odbori** se praviloma sestajajo tedensko in na njih so poleg ministrov, ki so člani posameznega odbora, lahko navzoči tudi funkcionarji iz državne uprave in javni uslužbenci. Pri vladi pa so lahko kot delovna telesa ustanovljene tudi posamezne **komisije**, ki so ustanovljene za proučitev posameznih vprašanj in se praviloma sestajajo občasno oziroma po potrebi. Pri vladi so ustanovljeni tudi **sveti** z namenom vzpostavitve dialoga z organizacijami civilne družbe in nevladnimi strokovnimi institucijami (*ekonomsko-socialni svet*). V te so poleg ministrov in vodilnih uslužbencev ministrstev in drugih upravnih organov ter vladnih služb imenovani tudi predstavniki organizacij civilne družbe in strokovnih institucij. Predsednik vlade pa lahko ustanovi tudi **strateške svete**, katerih delovno področje in naloge se določijo z aktom o ustanovitvi.

V okviru vlade so organizirane tudi **vladne službe**. Ustanovijo se za opravljanje strokovnih nalog in ustanovi jih vlada s svojim aktom. Vladne službe vodijo **predstojniki (direktorji)**, ki so javni uslužbenci na uradniškem delovnem mestu in položaju. Generalni sekretar vlade ima do vladnih služb enaka pooblastila kot minister do organov v sestavi. To pa ne velja za vladne službe, kjer so direktorji neposredno odgovorni predsedniku vlade.

V skladu z ZDU se **ministrstva** ustanovijo za opravljanje nalog na enem ali več upravnih področjih. ZDU določa naslednja ministrstva in njihova delovna področja:

1. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve (MDDSZ)
2. Ministrstvo za finance (MF)
3. Ministrstvo za gospodarstvo (MG)
4. Ministrstvo za javno upravo (MJU)
5. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (MKGP)
6. Ministrstvo za kulturo (MK)
7. Ministrstvo za notranje zadeve (MNZ)
8. Ministrstvo za obrambo (MO)
9. Ministrstvo za okolje in prostor (MOP)
10. Ministrstvo za pravosodje (MP)
11. Ministrstvo za promet (MP)
12. Ministrstvo za šolstvo in šport (MŠŠ)
13. Ministrstvo za zdravje (MZ)
14. Ministrstvo za zunanje zadeve (MZZ)
15. Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo (MVŠZT)

Ministrstvo vodi in predstavlja **minister**. Minister izdaja predpise in druge akte iz pristojnosti ministrstva in tudi organov v sestavi. V ministrstvu se lahko imenuje največ en **državni sekretar**. Državni sekretar pomaga ministru pri opravljanju njegove funkcije v okviru pooblastil, ki mu jih da minister. Državni sekretar ima status funkcionarja. Imenuje ga vlada na predlog ministra. Funkcija mu preneha z dnem prenehanja funkcije ministra. V ministrstvu se v skladu z zakonom o javnih uslužbencih imenujejo tudi **generalni direktorji**. Generalni direktor vodi upravno in strokovno delo na zaokroženem delovnem področju znotraj

ministrstva. Organizacijska enota, ki jo vodi se imenuje **direktorat**. Njegove delovne naloge niso le organizacijske, ampak tudi odgovarja za določeno delovno področje ministrstva. Ministrstvo ima tudi **generalnega sekretarja**, ki skrbi za organizacijo ministrstva. Generalni sekretar ministrstva vodi strokovno delo na področju upravljanja s kadrovske, finančne, informacijske in drugimi viri ter pomaga ministru pri koordinaciji med notranjimi organizacijskimi enotami ministrstva. Druge naloge v ministrstvu opravljajo **javni uslužbenci**, katerih status ureja zakon o javnih uslužbencih.

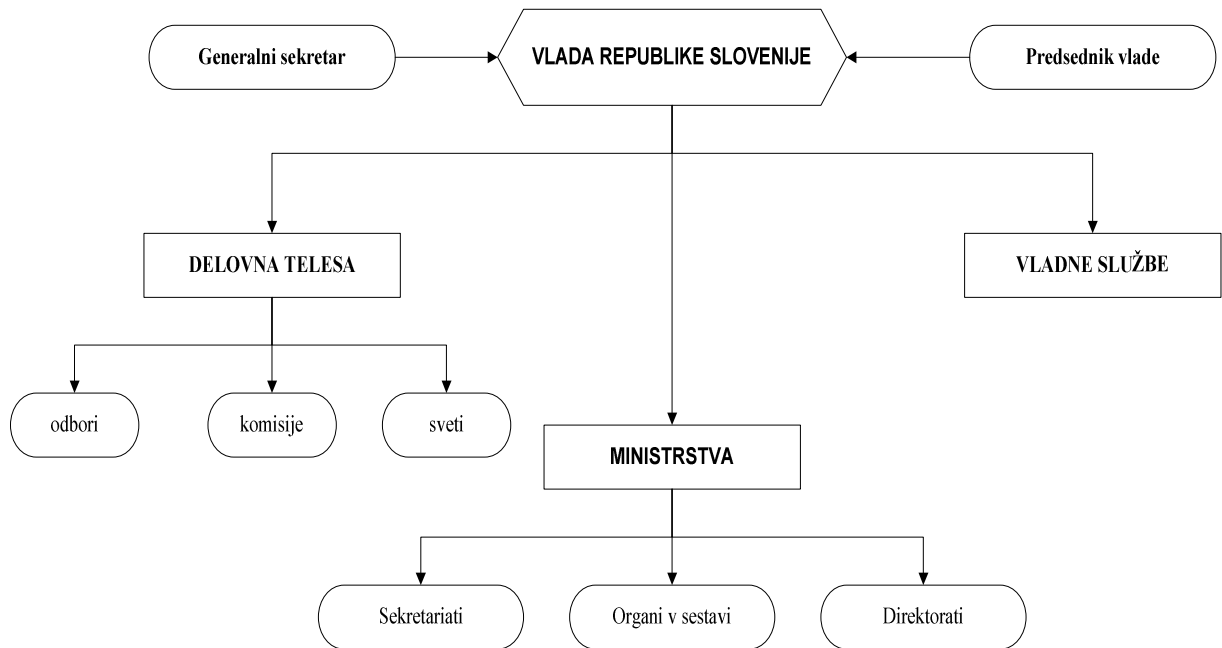
Upravni organi v sestavi spadajo v notranjo organizacijo ministrstva v širšem pomenu, vendar imajo status upravnega organa. Ustanovijo se za opravljanje specializiranih strokovnih nalog, izvršilnih in razvojnih upravnih nalog, nalog inšpekcijskega in drugega nadzora in nalog na področju javnih služb. Z ustanovitvijo se mora zagotoviti večja učinkovitost in kakovost pri opravljanju nalog ali pa večja stopnja samostojnosti pri opravljanju nalog. Če na prvi stopnji odloča organ v sestavi, potem o pravnih sredstvih zoper te upravne akte na drugi stopnji odloča resorno ministrstvo. Notranjo organizacijo organa v sestavi določa **Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih** (Ur. l. RS št. 58/2003 in dopolnitve: v nadaljevanju Uredba). Tako so najpomembnejše organizacijske enote sektor, službe, centri, glavna pisarna, v okviru sektorja še oddelki, lahko pa se organizirajo tudi območne enote in izpostave. V inšpektoratih se organizirajo tudi inšpekcije. Notranja organizacija in vrsta ter število posameznih notranjih organizacijskih enot so vezani na število sistemiziranih delovnih mest, včasih še na druge pogoje v zakonu ali Uredbi. ZDU in Uredba vsebujeta natančne določbe o vodenju organov v sestavi. Organe v sestavi vodijo **direktorji**, ki so imenovani v skladu z zakonom o javnih uslužbencih. Predstojniki nekaterih največjih organov v sestavi se lahko imenujejo tudi **generalni direktorji**. Imenuje jih vlada na predlog ministra, v katerega sestavi je organ.

Internetni vir: Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih
http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r04/predpis_URED2954.html

Sekretariat se oblikuje v ministrstvu za opravljanje spremljajočih, metodoloških, strokovno tehničnih in podobnih nalog. To zajema naloge v zvezi z organizacijo ministrstva, finančnim poslovanjem, upravljanjem kadrovske vire, informatiko, pravnimi zadevami, lahko tudi odnose z javnostmi in protokolarne zadeve (če se slednji dve ne opravljata v posebni službi ali kabinetu) ipd. V sekretariatu se za opravljanje posameznih vrst strokovno-tehničnih, organizacijskih in drugih spremljajočih nalog lahko oblikuje služba ali center (npr. finančna služba, pravna služba).

Uredba posebej določa, da mora ministrstvo poskrbeti za izvajanje nalog na področju **koordinacije evropskih zadev**. Te naloge se lahko opravljajo v direktoratu, katerega delovno področje je najbolj povezano z evropskimi zadevami, v sekretariatu ali v kabinetu ministra, v primeru večjega obsega naloga, ko gre za več kot tri zaposlene, pa lahko tudi v posebni službi, ki je neposredno odgovorna ministru. Omeniti še velja, da sta **območna enota in izpostava** namenjeni izvajanju nalog, ki jih je treba opravljati dekoncentrirano.

Zakon o vladi določa, da **vlada nadzoruje delo ministrstev**, jim daje usmeritve za izvajanje politike in izvrševanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov ter skrbi, da ministrstva usklajeno izvršujejo svoje naloge.



Slika 4: Organizacija Vlade RS

Vir: Lasten

1.2.6 Teritorialna organiziranost državne uprave

Funkcije državne uprave se na lokalni ravni pri nas praviloma opravljajo v *splošnih teritorialnih upravnih enotah*. Upravne enote opravljajo upravne naloge, ki jih je zaradi njihove narave treba organizirati teritorialno. Ustanovljene so za dekoncentrirano opravljanje nalog praviloma za vsa ministrstva oziroma za vse upravne naloge, razen za tiste, ki so izrecno izključene. Vsako ministrstvo torej ne določi svoje posebne teritorialne organiziranosti. Upravne enote imajo sicer svoje vodstvo, pri izvajanju svojih nalog pa so odvisne od ministrstev, ki opravljajo tudi nadzor nad njimi. *Upravne enote odločajo na prvi stopnji v upravnih stvareh iz državne pristojnosti*, če z zakonom za posamezne upravne stvari ni določeno drugače. Upravne enote opravljajo tudi druge upravne naloge iz državne pristojnosti, določene z zakoni, ki urejajo posamezna področja. Območja upravnih enot določi vlada z uredbo.

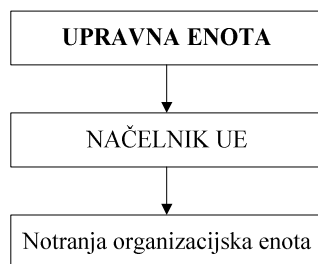
Upravno enoto vodi *načelnik*. V skladu z zakonom o javnih uslužbencih načelnika upravne enote imenuje minister, pristojen za upravo po izvedenem postopku preko uradniškega sveta. Pristojnosti načelnika upravne enote so velike. Zelo pomembna pristojnost načelnika je *izdajanje odločb v upravnem postopku na prvi stopnji*. Načelnik nadalje predstavlja upravno enoto, koordinira delo notranjih organizacijskih enot, zagotavlja opravljanje strokovnih in drugih nalog, ki so skupne vsem notranjim organizacijskim enotam, skrbi za sodelovanje z lokalnimi skupnostmi z območja upravne enote in opravlja druge naloge v zvezi z delovanjem upravne enote.

Upravne enote notranje niso enovite, ampak so glede na opravljanje nalog na različnih področjih notranje razdeljena na *notranje organizacijske enote*. Notranje organizacijske enote se organizirajo za posamezna področja. Njihovo število torej ni enako v vseh upravnih enotah, ampak je prilagojeno velikosti in vsebini dela upravne enote. V upravnih enotah so lahko organizirani sektorji, oddelki in službe, v okviru oddelkov še referati. Vse organizacijske enote so vezane na število sistemiziranih delovnih mest.

Pomembna pristojnost upravnih enot je odločanje na prvi stopnji v upravnih stvareh iz državne pristojnosti. Pristojna ministrstva, v primeru organov v sestavi pa slednji, odločajo o pritožbi zoper take odločbe ali drug posamični akt. Le izjemoma, v primerih določenih z zakonom, na prvi stopnji ne odločajo upravne enote. Sicer pa imajo ministrstva, v katerih delovno področje sodijo zadeve (*resorno ministrstvo*), ki jih opravlja upravna enota, pristojnosti, določene v ZDU.

Ministrstvo, v katerega delovno področje spadajo zadeve, ki jih opravlja upravna enota, opravlja s svojega delovnega področja *nadzorstvo nad izvrševanjem nalog upravne enote*. Nekateri pristojnosti v zvezi z upravno enoto ima tudi *ministrstvo, pristojno za upravo*. Tako omenjeno ministrstvo nadzoruje organizacijo dela in učinkovitost državne uprave, daje upravni enoti usmeritve in navodila za izboljšanje organizacije, učinkovitosti in kakovosti dela, usklajuje reševanje kadrovskih, finančnih, prostorskih in drugih podobnih vprašanj v zvezi z delom upravnih enot.

Če upravna enota ne izpolnjuje nalog iz pristojnosti ministrstva oziroma jih ne izpolnjuje pravilno ali pravočasno, mora pristojno ministrstvo opozoriti načelnika upravne enote in mu naložiti, da zagotovi izvrševanje nalog oziroma da odpravi ugotovljene nepravilnosti v določenem roku



Slika 5: Organiziranost upravnih enot
Vir: Lasten

1.2.7 Pravni akti vlade in uprave

Vlada in uprava lahko izdajata *splošne* (abstraktne) in *posamične* (konkretne) *pravne akte*. Slednji (to so predvsem upravne odločbe) predstavljajo neposredno upravno odločanje po zakonu o splošnem upravnem postopku in drugih procesnih in materialnih normah o konkretnih pravicah, obveznostih in pravnih koristih strank (posameznikov in organizacij), splošni (abstraktni) pravni akti pa se nanašajo na nedoločeno število oseb, za katere se predpisuje neko abstraktno pravilo za nedoločeno število primerov. Splošni (abstraktni) akti vlade morajo biti objavljeni v Uradnem listu RS.

Vrste pravnih aktov vlade:

Uredba je splošni upravni akt (predpis), s katerim vlada podrobneje ureja in razčlenjuje z zakonom ali drugim aktom Državnega zbora določena razmerja v skladu z namenom in kriteriji iz zakona oziroma drugega predpisa. Na podlagi pooblastila iz zakona lahko vlada z uredbo ureja tudi uresničevanje pravic in obveznosti državljanov ter drugih oseb.

Primer: Uredba o upravnem poslovanju (Ur. l. RS št. 20/2005 in dopolnitve), ki ureja upravno poslovanje, obsega delovni in poslovni čas ter uradne ure, uporabo prostorov in opreme, upravljanje dokumentarnega gradiva, komunikacijo s strankami in drugimi

javnostmi, izvajanje uradnih dejanj, poslovanje v jezikih narodnih skupnosti in nadzor nad izvajanjem te uredbe.

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

Primer: Odlok o občinskih cestah (Ur. l. RS št. 73/1999), ki ureja gradnjo in vzdrževanje občinskih cest na način in pod pogoji, ki jih določajo predpisi, ki urejajo javne ceste, predpisi, ki urejajo varstvo okolja, urejanje prostora in graditev objektov, predpisi, ki urejajo varnost cestnega prometa in ta odlok.

Poslovník je akt, s katerim vlada ureja svojo notranjo organizacijo in delo. Izrecno velja omeniti, da ima poslovnik vlade zelo pomembne določbe, saj ureja organizacijo dela vlade, seje vlade in njihovo sklicevanje, odločanje ipd., delo delovnih teles vlade, postopek obravnave gradiva na vladi, sodelovanje vlade z Državnim zborom in drugimi organi in organizacijami ter javnost dela vlade.

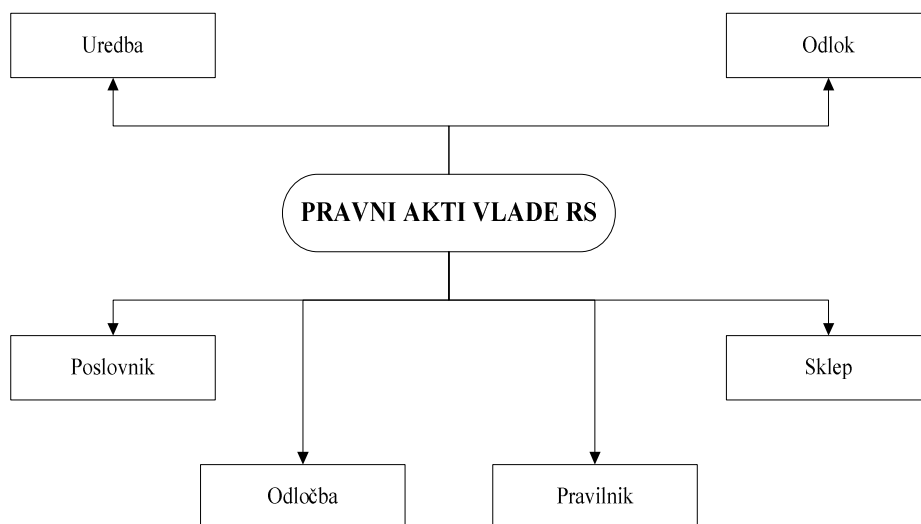
Primer: Pravilnik o upravljanju večstanovanjskih stavb (Ur. l. RS št. 60/2009), ki natančneje določa posle upravljanja in pooblastila upravnika ter merila delitve obratovalnih stroškov v večstanovanjski stavbi

S **sklepi** vlada prav tako ureja notranjo organizacijo in delo (npr. ustanavlja vladne službe, ustanavlja delovne komisije ipd.). S sklepom pa vlada odloči tudi v vseh drugih primerih, ko ne odloči z drugim aktom.

Primer: Sklep Vlade RS o ustanovitvi javnega gospodarskega zavoda za blagovne rezerve (Ur. l. RS št. 72/1995) s katerim se ustanavlja zavod za izvajanje gospodarske javne službe na področju blagovnih rezerv Republike Slovenije, ter se opredelita dejavnost in organizacija zavoda.

Odločbo kot konkretni upravni akt izdaja Vlada o imenovanjih in razrešitvah ter v upravnih zadevah iz svoje pristojnosti, ter tudi v drugih posamičnih zadevah.

Zakon določa, da ministri za izvrševanje zakonov, drugih predpisov in aktov Državnega zbora izdajajo **pravilnike**. Poseben zakon pa lahko določi še posebne predpise, ki jih izdaja minister. Pravilnik se izda, če tako določa zakon ali uredba ali če minister oceni, da je izdaja pravilnika potrebna za namen iz prvega odstavka tega člena. Pravilnike lahko izdajajo tudi nosilci javnih pooblastil, če tako določa zakon.



Slika 6: Pravni akti Vlade RS

Vir: Lasten

1.2.8 Nadzor

Ministrstvo, pristojno za upravo, torej trenutno Ministrstvo za javno upravo, opravlja poseben **upravni nadzor**. V okviru tega nadzora se opravlja nadzor nad izvajanjem zakona o splošnem upravnem postopku in posebnimi upravnimi postopki. Nadzira se reševanje zadev v predpisanih rokih, izpolnjevanje pogojev glede strokovne izobrazbe, predpisov o stroških v upravnem postopku, predpisov o pisarniškem poslovanju ipd. Ministrstvo, pristojno za upravo, nadzoruje tudi izvajanje predpisov o notranji organizaciji, poslovnem času, uradnih urah, poslovanju z dokumentarnim gradivom, kakovosti poslovanja in poslovanju s strankami. Nadzorstvo opravljajo **upravni inšpektorji**. To vrsto nadzora opravljajo v upravnih organih in nosilcih javnih pooblastil. V okviru tega nadzora se torej ne odloča o pravnih sredstvih.

Največji del nadzora pa obsega **inšpekcijski nadzor**. Inšpekcijsko nadzorstvo je posebna vrsta upravnega nadzora, v okviru katerega upravni organi nadzorujejo pravne osebe oziroma druge organizacije in posameznike glede spoštovanja oziroma izvrševanja zakonov in drugih predpisov. Inšpekcijsko nadzorstvo je urejeno z **Zakonom o inšpekcijskem nadzoru** (Ur. l. RS 43/2007 – UPB1), posebne vrste nadzora pa urejajo še posebni zakoni. Inšpekcijski nadzor opravljajo neposredno inšpektorji kot uradne osebe s posebnimi pooblastili in odgovornostmi.

Internetni vir: Zakon o inšpekcijskem nadzoru

http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r09/predpis_ZAKO3209.html

1.3 DOSTOP DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA

V letu 2003 je bil sprejet **Zakon o dostopu do informacij javnega značaja** (Uradni list RS, št. 24/03: v nadaljevanju ZDIJZ), ki omogoča večjo stopnjo informiranosti državljanov, vpliva na ravnanje nosilcev oblasti (oblastnih struktur) in omogoča izgradnjo pomembne baze informacij javnega značaja, ki bodo na razpolago vsem zainteresiranim. Namen samega zakona je ureditev ustreznega postopka, ki ureja dostop do informacij javnega značaja, s katerimi razpolagajo organi javne uprave, ki jih v katalogu vsako leto določi Vlada Republike Slovenije.

Prosilcem, pravnim ali fizičnim osebam, so **prosto dostopne informacije javnega značaja**, to je tiste informacije, ki izhajajo iz delovnega področja organa. Običajno se informacije javnega značaja nahajajo v obliki dokumenta, zadeve, dosjeja, registra, evidence ali dokumentarnega gradiva. Takšne informacije lahko izdelata organ sam, v sodelovanju z drugim organom ali pa jih pridobi od drugih oseb. Prosilec informacijo lahko dobi **na vpogled**, lahko pa tudi pridobi njen **prepis, fotokopijo ali njen elektronski zapis**.

Internetni vir: Zakon o dostopu do informacij javnega značaja
http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r06/predpis_ZAKO3336.html

Uveljavljeno je liberalno načelo prostega dostopa, saj velja, da je dostopno vse, kar ni **uvrščeno med izjeme**. Med izjeme torej spadajo podatki, ki so tajni, poslovne skrivnosti, osebni podatki in drugi posebej zavarovani podatki. V primerih, da informacije javnega značaja vsebujejo delno tudi zgoraj navedene informacije, kadar jih je mogoče izločiti, ne da bi to ogrozilo zaupnost, se prosilca seznanjajo s preostalo vsebino dokumenta.

Vsak organ javne uprave je dolžan ustrezno **skrbeti za informacije javnega značaja**, mora jih redno vzdrževati ter dati na vpogled prosilcu. Informacije morajo biti zato urejene po vsebinskih sklopih v obliki katalogov. Za posredovanje informacij javnega značaja mora vsak organ določiti **uradno osebo** ali več uradnih oseb za njihovo posredovanje. Informacije javnega značaja lahko torej sporočajo neposredno uradne osebe, prav tako pa morajo biti takšne informacije jasno objavljene v uradnem glasilu organa ali na svetovnem spletu.

Zahteva za informacijo javnega značaja, ki jo prosilec vloži za dostop do informacij javnega značaja, je lahko podana v pisni obliki ali kot ustna vloga. Od same vloge je odvisno, ali bo imel prosilec zagotovljeno pravno varstvo v zvezi z zahtevo. Pravico do pravnega varstva ima le tisti, ki vloži pisno zahtevo za dostop do informacij javnega značaja. Pisno zahtevo za dostop do informacij javnega značaja vloži prosilec pri organu, za katerega meni, da z informacijo razpolaga.

Organ je dolžan vsako zahtevo **obravnavati v skladu z ZDIJZ**. V primerih, ko je zahteva nepopolna in je organ ne more obravnavati, le-ta pozove prosilca, da jo dopolni v roku, ki ni krajši od 3 delovnih dni, pri tem pa je pooblaščen oseba organa prosilcu dolžna nuditi tudi posebno pomoč pri dopolnitvi zahteve. Kadar organ zahtevo za dostop obravnava, ji lahko ugodi delno ali v celoti, jo zavrne ali zavrže. Organ je dolžan odločiti o vsaki zahtevi **v 20 delovnih dneh od prejema popolne vloge**, kadar pa za posredovanje informacije potrebuje več časa zaradi delnega dostopa do informacije ali zaradi obsežnosti zahtevanega dokumenta.

Kadar organ ne sprejme omenjenega sklepa oziroma ne odloči v 20 dneh ter o zavrnitvi ne izda odločbe, prosilcu pa tudi ne omogoči dostopa do informacije, se šteje, kot da je zahtevo zavrnil. V primeru, ko organ zahtevi ugodi, mora prosilcu nemudoma omogočiti, da se **seznanjajo z vsebino zahtevane informacije**. To lahko stori tako, da mu jo da na vpogled, da ima prosilec dovolj časa, da se seznanjajo z njeno vsebino, lahko pa mu zagotovi njen prepis, fotokopijo ali elektronski zapis.

Zaradi zagotovitve pravne varnosti prosilcev za dostop do informacij javnega značaja je ZDIJZ uvedel inštitut **pritožbe zoper negativno odločbo** in zoper **sklep o zavržbi zahteve**. Pravico do pritožbe in s tem pravnega varstva ima prosilec tudi takrat, kadar meni, da informacija, s katero se je seznanil, ni informacija javnega značaja, ki jo je navedel v zahtevi. Pritožbeni postopek se izvaja po določbah zakona, ki ureja splošni upravni postopek. Za odločanje o pritožbah je pristojen **informacijski pooblaščenec**. To je samostojni državni organ, ki ga imenuje Državni zbor Republike Slovenije na predlog predsednika Republike

Slovenije. V primerih, ko prosilec ni zadovoljen z odločitvijo pooblaščenca za dostop do informacij javnega značaja, ima možnost sodnega varstva in lahko začne **upravni spor**.

Primer: Neizbrani ponudnik pri postopku oddaje javnega naročila želi vpogledati v ponudbeno dokumentacijo izbranega ponudnika. Pri tem preko odvetnika poda naročniku zahtevo za vpogled v ponudbeno dokumentacijo izbranega ponudnika po ZDIJZ. V zahtevi je treba natančno navesti v katere dokumente želi neizbrani ponudnik vpogledati in ali želi te dokumente tudi kopirati oziroma preslikavati. Naročnik mu omogoči vpogled, vendar le v del dokumentacije, saj ostalo dokumentacijo smatra kot poslovno skrivnost. Neizbrani ponudnik v tem primeru s pritožbo na informacijskega pooblaščenca zahteva vpogled še v ostali del dokumentacije. Če naročnik tega ne omogoči, mora informacijski pooblaščenec z odločbo odločiti, ali je dokumentacija v tem primeru javno dostopna ali ne. Odločba informacijskega pooblaščenca je za naročnika obvezujoča.

Internetni vir: Zakon o informacijskem pooblaščenču
http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r08/predpis_ZAKO4498.html

1.4 JAVNI USLUŽBENCI

V letu 2002 je bil sprejet **Zakon o javnih uslužbencih** (Ur. l. RS št. 63/2007 – UPB3 in dopolnitve: v nadaljevanu ZJU), ki ureja status zaposlenih ne le v državni upravi, ampak tudi v drugih državnih organih, deloma pa tudi v celotnem javnem sektorju. To pomeni celovit sistem ne le v državni upravi (vključno npr. policijo, carino, diplomacijo, kjer so možne še posebne ureditve), temveč tudi v zakonodajnih, pravosodnih organih in drugih državnih organih ter celotnem javnem sektorju. Zakon se je začel uporabljati šele eno leto po objavi, torej konec junija 2003. Ta zakon uvaja nove nazive za zaposlene v državni upravi in kar je bistveno, poenotil je sistem za državne organe in za uprave lokalnih skupnosti. Za funkcionarje še ostaja v veljavi Zakon o funkcionarjih v državnih organih. **Javni uslužbenec** je vsak posameznik, ki sklone delovno razmerje v javnem sektorju. Zakon opredeljuje dve skupini javnih uslužbencev (uradniki in strokovno tehnični javni uslužbenci). Zakon določa tudi, kaj obsega javni sektor. Zakon o javnih uslužbencih med naslednjimi skupinami javnih uslužbencev v državni upravi:

- **uradniki**
 - javni uslužbenci, ki opravljajo javne naloge,
 - javni uslužbenci, ki opravljajo zahtevnejša spremljajoča dela, ki zahtevajo poznavanje javnih nalog organa.
- **strokovno tehnični javni uslužbenci**, ki opravljajo druga spremljajoča dela.

Le delovna mesta, navedena v točki 1, so uradniška delovna mesta. Delovna mesta za izvajanje nalog pa so strokovno tehnična delovna mesta. Delodajalec v državnem organu je Republika Slovenija, v upravi lokalne skupnosti pa lokalna skupnost. Uradniki se izbirajo na javnem natečaju, razen v primerih, ko je z zakonom določeno drugače. **Uradnik izvršuje javne naloge v javno korist, politično nevtrarno in nepristransko**. Uradniku je omogočena kariera z napredovanjem.

ZJU posebej opredeljuje **delovna mesta, položaje in nazive**. **Delovna mesta** so uradniška in strokovno tehnična in so razvrščena z uredbo vlade ali drugim splošnim aktom. Uradniška delovna mesta so lahko razvrščena tudi s kolektivno pogodbo. **Položaj** je uradniško delovno mesto, na katerem se izvršujejo pooblastila v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in organizacijo dela v organu. Položaji so:

- v ministrstvih: generalni direktor, generalni sekretar in vodje organizacijskih enot,
- v organih v sestavi ministrstva: direktor in vodje organizacijskih enot,
- v upravnih enotah: načelnik upravne enote in vodje organizacijskih enot,
- v vladnih službah: direktor in vodje organizacijskih enot,
- v upravah lokalnih skupnosti: direktor in vodje organizacijskih enot.

Položaji so tudi uradniška delovna mesta namestnikov generalnega sekretarja in generalnega direktorja v ministrstvu, direktorja organa v sestavi in vladne službe. Položaji so predvideni za "top menedžment" v državni upravi, zato so nekatere določbe podobne tistim v zasebnem sektorju (omejeno trajanje pogodbe o zaposlitvi, pravica do odpravnine ipd.), dodani pa še nekateri posebni pogoji (npr. funkcionalna znanja upravnega vodenja in upravljanja kadrovskih virov). Uradnik izvršuje javne naloge v *nazivu*, v katerega se imenuje z odločbo.

Internetni vir: Zakon o javnih uslužbencih

http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis_ZAKO3177.html

Vlada je v letu 2001 sprejela tudi *Kodeks ravnanja javnih uslužbencev* (Ur. l. RS št. 8/2001), katerega namen je opredeliti načela opravljanja javnih nalog, po katerih morajo ravnati javni uslužbenci. Vendar pa njegova pravna narava ni povsem jasna in za kršitev niso predpisane konkretne sankcije.

Internetni vir: Kodeks ravnanja javnih uslužbencev

http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r02/predpis_DRUG1022.html

1.5 FUNKCIONARJI

Funkcionarji v državnih organih in organih lokalnih skupnosti niso javni uslužbenci. Njihova razmerja so urejena s posebnim **Zakonom o funkcionarjih v državnih organih** (Ur. l. RS št. 30/1990 in dopolnitve). V državni upravi spadajo med funkcionarje državni sekretarji. Za funkcionarje veljajo posebnosti glede plač, pravic po prenehanju mandata, dopustov ipd., kot določa Zakon o funkcionarjih v državnih organih. Funkcionarji v državni upravi so tudi predsednik vlade, ministri in generalni sekretar vlade, vendar zanje veljajo posebne določbe v skladu z zakonom o poslancih.

Za izvajanje upravnih nalog so pomembne uradne osebe. Uradna oseba je oseba, ki je v skladu z zakonom pooblaščen za odločanje v upravni stvari ali za opravljanje posameznih dejanj v upravnem postopku. Pooblastilo za odločanje v upravnih stvareh oziroma za dejanja v postopku pred izdajo odločbe lahko izda minister oziroma predstojnik uradni osebi organa, ki izpolnjuje pogoje glede strokovne izobrazbe in druge pogoje.

Internetni vir: Zakonom o funkcionarjih v državnih organih

http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis_ZAKO187.html

1.6 SISTEM PLAČ V JAVNEM SEKTORJU

Tudi za področje plač je bil v letu 2002 sprejet **Zakon o sistemu plač v javnem sektorju** (Ur. l. RS št. 108/2009 – UPB13 in dopolnitve). Zakon naj bi poenotil plačni sistem za vse zaposlene v javnem sektorju, ne le za državno upravo, ampak tudi za druge državne organe, uprave lokalnih skupnosti in pravne osebe javnega prava. S tem bo zakon nadomestil prejšnji

parcialno in z več zakoni urejen plačni sistem. Pomembna novost je, da ta zakon določa plačne skupine, plačne podskupine in tarifne razrede.

Internetni vir: Zakon o sistemu plač v javnem sektorju
http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r08/predpis_ZAKO3328.html

1.7 PRAVNE OSEBE JAVNEGA PRAVA

Pravne osebe javnega prava opredeljuje več elementov oziroma značilnosti. Ustanovljene so z **zakonom ali drugim oblastnim aktom** (npr. uredba). Praviloma izvajajo javna pooblastila. Kot dodatne kriterije za razlikovanje teorija med drugim navaja izvajanje javnih nalog, ter uporabo prisilnih sredstev. Pravne osebe javnega prava so **država, občine, zbornice, javni skladi, javni zavodi, javne agencije** ter posebne pravne osebe javnega prava **sui generis**. Ustanovitelj pravne osebe javnega prava je pravna oseba javnega prava. To je največkrat država, občine, lahko pa tudi druga pravna oseba na podlagi posebnega pooblastila. Ustanovitev pravnih oseb javnega prava ne more biti povsem svobodna, saj **ustanovitelj prevzema tudi določene finančne obveznosti**, prav tako pa ima javnopravna oseba omejitve glede ustanavljanja zasebnopravnih oseb. Ustanovitelj pravne osebe javnega prava se pojavlja v oblastni vlogi in pravno osebo ustanovi z oblastnim aktom, npr. z zakonom. Tako si ustanovitelj praviloma zagotovi večji vpliv na upravljanje, možnost nadzora, ipd. Ustanovitelj v ustanovitvenem aktu določi **vpliv na imenovanje in razrešitev organov, možnosti prenehanja**. Ustanovitelj praviloma prevzame tudi določene »finančne dolžnosti« v zvezi s pravno osebo, ki jo ustanovi. Največkrat se ta obveznost nanaša na **zagotovitev določenega financiranja** za delo

Vendar pa imajo pravne osebe javnega prava zato tudi številne **omejitve glede porabe denarja in na sploh razpolaganja s premoženjem**. Za pravne osebe javnega prava, glede na to da so praviloma financirane iz javnih sredstev, veljajo določene **omejitve glede svobode sklepanja pogodb**. Tako je praviloma določena **obveznost javnih razpisov**, izbor bodočega pogodbenika pa je možen na podlagi predpisanega postopka in izpolnitve kriterijev. Pravne osebe javnega prava so zato pogosto **oproščene davkov**. Za pravne osebe javnega prava je praviloma določen **poseben nadzor**. Ta posega na več področij. Poleg nadzora nad finančnim poslovanjem, ki je praviloma javno najbolj opazno, zakonodaje zajemajo še posebne določbe o nadzoru nad zakonitostjo dela, o strokovnem nadzoru in drugih oblikah. Nadzor lahko opravljajo razni pristojni organi izven pravne osebe.

1.7.1 Vrste oseb javnega prava

1.7.1.1 Korporacije javnega prava (država, občine, zbornice)

Korporacije so članske oblike. **Korporacije javnega prava** zajemajo več vrst. Teritorialne korporacije so članske oblike, ki zajemajo prebivalstvo na določenem območju. To sta **država in občine**. Teorija nato govori še o več vrstah korporacij: realne, interesne, osebne ipd.

1.7.1.2 Javni zavodi

Javni zavodi so pri nas najštevilnejši. Zavodi se ustanovijo za opravljanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega, otroškega in invalidskega varstva, socialnega zavarovanja ali drugih dejavnosti, če cilj opravljanja dejavnosti ni

pridobivanje dobička. Za opravljanje javnih služb se ustanovijo javni zavodi. Ustanovijo jih država, občine in druge z zakonom pooblašene pravne osebe javnega prava.

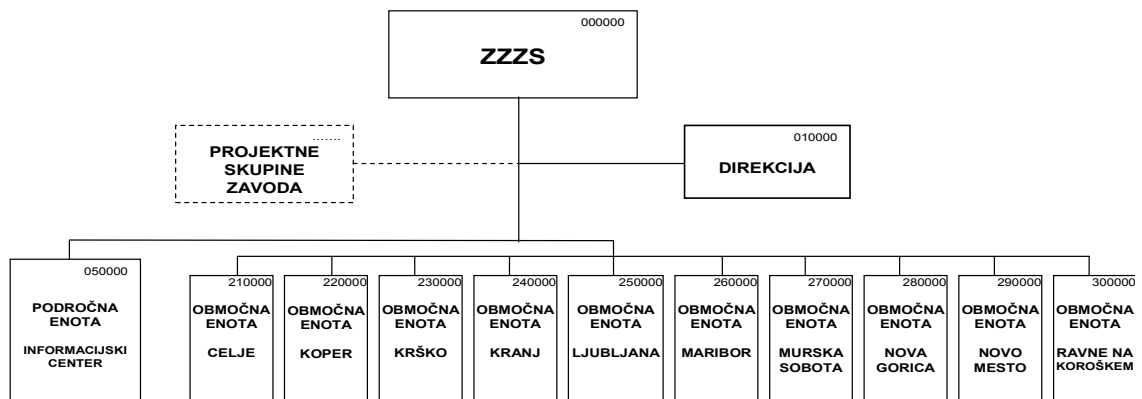
Internetni vir: Zakon o javnih zavodih

http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r00/predpis_ZAKO10.html

Zakon o gospodarskih javnih službah (Ur. l. RS št. 32/1993) pa posebej ureja **javne gospodarske zavode**. Ti so ustanovljeni za opravljanje ene ali več gospodarskih dejavnosti, kadar se v celoti izvajajo neprofitno, njihovo izvajanje pa zahteva samostojno organizacijo izven uprave ali lokalnih služb. Ustanovi ga vlada ali lokalna skupnost. Za vprašanja, ki jih ne ureja zakon o gospodarskih javnih službah, se uporabljajo določbe zakona o zavodih.

Internetni vir: Zakon o gospodarskih javnih službah

http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r02/predpis_ZAKO272.html



Slika 7: Organigram Zavoda za zdravstveno zavarovanje RS

Vir: <http://www.zzzs.si>

1.7.1.3 Javni skladi

Javni skladi so urejeni s posebnim zakonom o javnih skladih iz leta 2000. Zakon definira javni sklad kot pravno osebo javnega prava, ki upravlja in razpolaga s premoženjem, ki ga je republika ali lokalna skupnost namenila za zagotavljanje javnega interesa. Javni sklad se lahko ustanovi v treh oblikah:

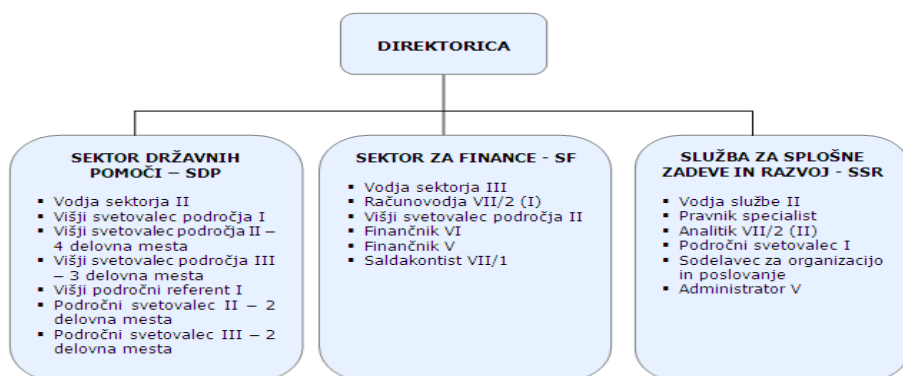
- **javni finančni sklad**, ki se ustanovi z namenom vzpodbujanja razvoja na določenem področju z dajanjem kreditov oziroma poroštev in drugih oblik vzpodbujanja razvoja oziroma za druge namene, določene z zakonom;
- **javni nepremičninski sklad**, ki se ustanovi z namenom poslovanja z nepremičninami;
- **javna ustanova**, ki se ustanovi z namenom vzpodbujanja razvoja in ustvarjalnosti na posameznih področjih z dodeljevanjem nagrad, štipendij, drugih nepovratnih sredstev ter drugih oblik vzpodbud.

Namen javnega sklada se določi z zakonom ali ustanovitvenim aktom. Javni sklad lahko ustanovi država ali lokalna skupnost. V imenu države ustanovi javni sklad vlada, če ni z zakonom drugače določeno.

Še pred sprejemom zakona o javnih skladih je bilo v praksi več javnih skladov, urejeni so bili parcialno in nesistemske.

Od javnih skladov, ki so pravne osebe, je treba razlikovati **proračunski sklad**, ki ga določa zakon o javnih financah. Proračunski sklad ni pravna oseba. Je le evidenčni račun v okviru proračuna, ki ga odpre država oziroma občina zaradi ločenega vodenja določenih prejemkov in izdatkov in uresničevanja posebnega pomena. Ustanovi se z zakonom, mednarodno pogodbo ali odlokom občine.

Internetni vir: Zakon o javnih skladih
http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r00/predpis_ZAKO4710.html



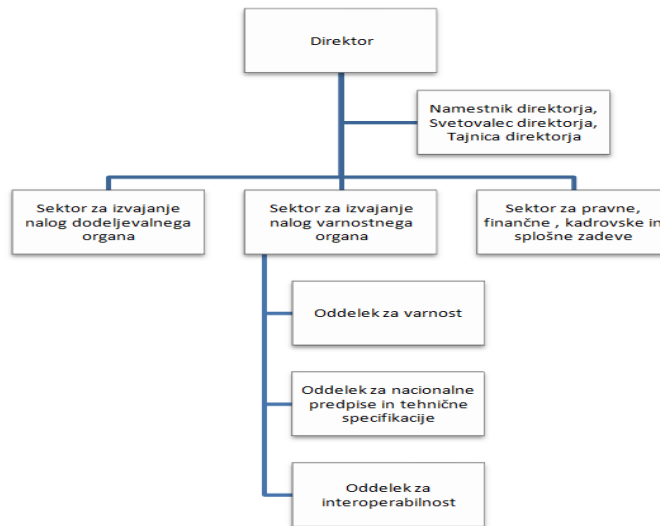
Slika 8: Organigram Slovenskega podjetniškega sklada

Vir: <http://www.podjetniskisklad.si>

1.7.1.4 Javne agencije

Kot zadnja oblika so bile pri nas uvedene **javne agencije**. Javna agencija se ustanovi za opravljanje regulatornih, razvojnih in strokovnih nalog v javnem interesu, če z zakonom ni predvidena druga statusna oblika. Javna agencija se lahko ustanovi, če je s tem omogočeno učinkovitejše in smotrnejše opravljanje nalog, kot bi bilo v primeru opravljanja nalog v upravnem organu, zlasti če se lahko financiranje upravnih nalog v celoti ali pretežno financira z upravnimi taksami oziroma plačili uporabnikov. Nadaljnji pogoj je, da glede na vrsto in naravo nalog ni potreben ali ni primeren stalni neposredni politični nadzor nad opravljanjem nalog. Javno agencijo lahko ustanovi država, lokalna skupnost ali zveza lokalnih skupnosti. V imenu države ustanovi javno agencijo vlada, če zakon ne določa drugače.

Internetni vir: Zakon o javnih agencijah
http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r04/predpis_ZAKO2024.html



Slika 9: Organigram Javne agencije za železniški promet

Vir: <http://www.azp.si>**POVZETEK**

Pojmi državna uprava, javna uprava in javni sektor v zakonodaji in teoriji niso enotno definirani. Že Ustava vsebuje nekatera ustavna načela o upravi. Med najpomembnejšimi so načelo zakonitosti, načelo samostojnosti, načelo javnih natečajev za zaposlitev v državni upravi. Zakon o državni upravi poleg omenjenih določa še načela strokovnosti, politične nevtralnosti in nepristranskosti, o javnosti dela državne uprave, o slovenščini kot uradnem jeziku ter o italijanščini in madžarščini kot uradnih jezikih na območjih občin, kjer živita avtohtona italijanska in madžarska narodna skupnost.

Vlada je organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave. Temu so prilagojene tudi njene funkcije. Vlada je organ, ki vodi, usmerja in usklajuje izvajanje politike države ter zagotavlja izvajanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov Državnega zbora. Poglavitna funkcija uprave je izvrševanje zakonov in drugih aktov ter nadzor. Vlada in uprava lahko izdajata splošne (abstraktne) in posamične (konkretne) pravne akte.

Javni uslužbenec je vsak posameznik, ki sklene delovno razmerje v javnem sektorju. Bistvo razlikovanja med zasebnimi in javnimi pravnimi osebami je ustanovitveni akt. Pravni red pa določa še druge pomožne kriterije razlikovanja (npr. izvajanje javnih pooblastil, obvezno članstvo in obvezen obstoj, izvajanje javnih nalog, uporabo prisilnih sredstev ipd.).

VPRAŠANJA

1. Kakšna je razlika med javno in državno upravo?
2. Razmislite zakaj je načelo delitve oblasti primernejše od načela enotnosti oblasti.
3. Pojasnite razmerje med državno upravo in lokalno samoupravo.
4. Obrazložite funkcijo vlade.
5. Kakšne so pristojnosti vlade?
6. Naštejte ministrstva v vladi.
7. Razmejite pristojnosti organov v sestavi ministrstva.
8. Pojasnite postopek glede dostopa do informacij javnega značaja.
9. Kdo vse je lahko javni uslužbenec?
10. Naštejte osebe javnega prava in jih na kratko opišite.

2 JAVNE FINANCE

V tem poglavju bomo spoznali:

- **Elemente javnih financ.**
- **Postopek priprave proračuna in poračunskih aktov.**
- **Upravljanje in razpolaganje z javnim premoženjem.**
- **Delovanje sistema enotnega zakladniškega računa.**
- **Sistem zadloževanja države.**
- **Notranje in zunanje kontrole javnih financ.**
- **Sistem pridobivanja državnih pomoči.**

Delovanje javnih financ lahko najbolje predstavimo na primeru. Organ v sestavi ministrstva se odloči, da bo v tekočem letu izvedel investicijo v izgradnjo doma za ostarele. Najprej mora pripraviti finančni načrt izgradnje in ga podati v potrditev nadzornemu organu (v našem primeru je to ministrstvo). Ko je predmet potrjen, ga ministrstvo uvrsti v sistem Nacionalnih razvojnih programov (NRP). Poleg tega je potrebno pripraviti dinamiko plačil po letih izvajanja investicije in s tem na postavkah proračuna zagotoviti sredstva za izvedbo.

Organ v sestavi ministrstva izvede javni razpis in pripelje investicijo do podpisa pogodbe. V izvajalski pogodbi se določijo pravice in obveznosti naročnika (v našem primeru organ v sestavi ministrstva) in izvajalca. S podpisom pogodbe so izpolnjeni vsi zakonski pogoji za zagon investicije. Tekom izvajanja investicijskih del izvajalec v skladu z določbami izvajalske pogodbe pošilja naročniku mesečne situacije oziroma račune. Mesečne situacije oziroma račune mora izvajalec pošiljati v vložišče organa v sestavi ministrstva. Vložišče opremi situacijo oziroma račun z žigom in ga pošlje vodji projekta v pregled in odobritev. Vodja projekta ima osem dni časa, da situacijo oziroma račun potrdi ali zavrne. Ko je situacija oziroma račun potrjen s strani vodje projekta, se listina pošlje v finančno službo. Finančna služba preveri elemente situacije oziroma računa in pripravi odredbo za izplačilo. Odredbo za izplačilo mora podpisati pristojni delavec v finančni službi, vodja projekta in odredbodajalec (direktor, zakoniti zastopnik). Odredba mora biti pripravljena v 30 dneh od prejema situacije oziroma računa na organ v sestavi ministrstva. Ko odredbo podpišejo vse relevantne osebe, se le ta pošlje na Ministrstvo za finance, kjer se izvrši plačilo iz postavk proračuna.

2.1 POJEM JAVNIH FINANC

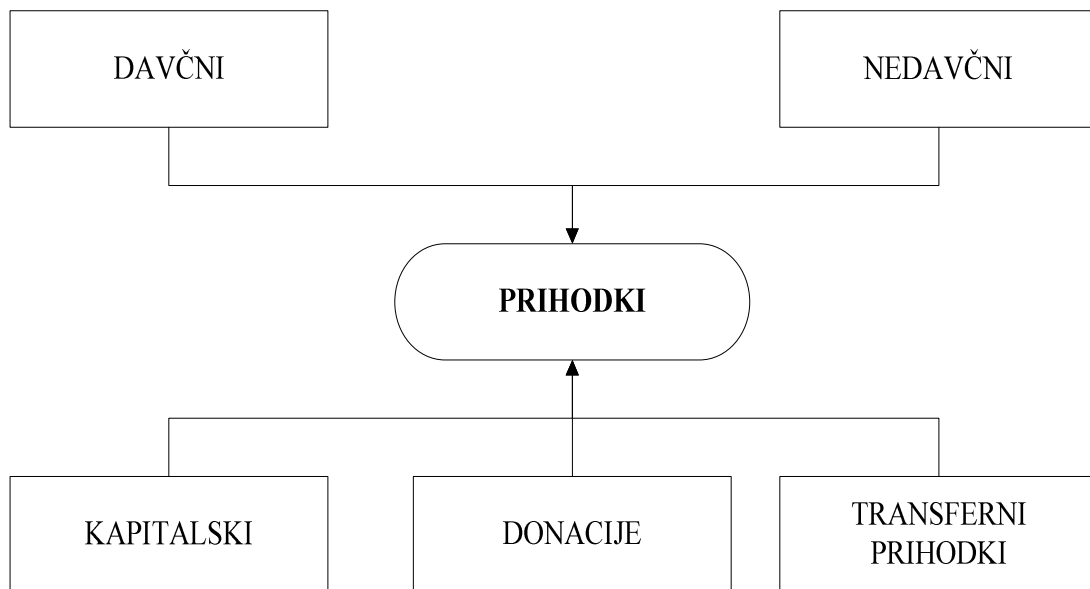
Država in druga javnopravna telesa zadovoljujejo z ustavo, zakoni in drugimi predpisi določene javne potrebe in v ta namen potrebujejo finančna in druga materialna sredstva. Financiranje javnih potreb se izvaja na način financiranja odhodkov omenjenih subjektov in poteka iz sredstev javnih financ. Kot dejavnost in kot znanost finance delimo na **zasebne finance** in **javne finance**. Obstajajo tri temeljna področja oziroma predmeti javnih financ in sicer:

- **zbiranje javno finančnih sredstev;**
- **upravljanje z javnofinančnimi sredstvi**, ki po našem mnenju zajema tudi razdeljevanje in porabo teh sredstev;
- in **raznovrstni učinki**, ki jih ima zbiranje, upravljanje, razdelitev ter poraba javnofinančnih sredstev tako na fizične in pravne osebe, kot tudi na nacionalno gospodarstvo v celoti.

Država zagotavlja zadovoljevanje javnih potreb v okviru državne uprave ter pravnih oseb, ki jih ustanovi za izvajanje javne službe oziroma dejavnost v javnem interesu ter jih tudi financira. Ti subjekti, ki se ukvarjajo s preskrbo javnih dobrin, tvorijo institucionalni sektor države.

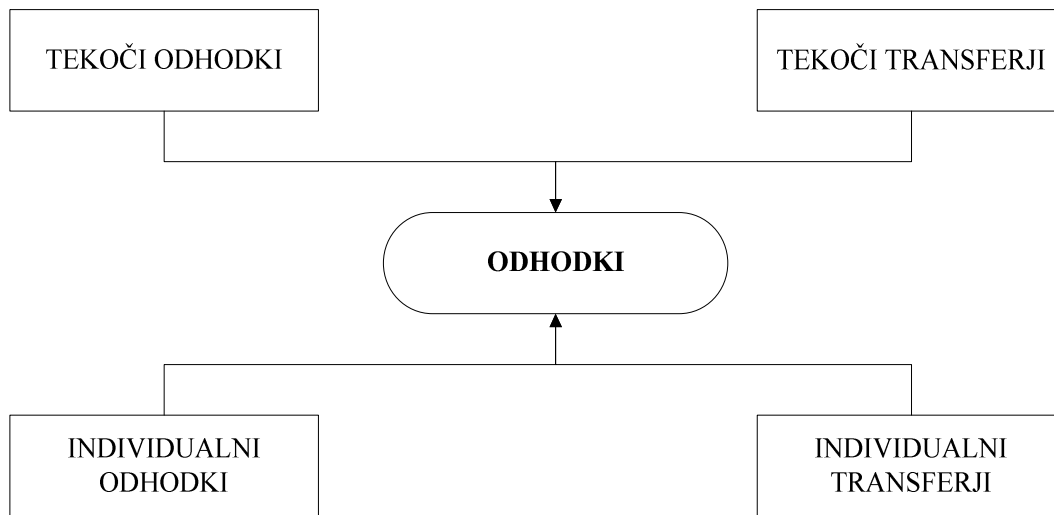
2.2 PRIHODKI IN ODHODKI

Država pridobi javna sredstva (prihodke) z opravljanjem gospodarske dejavnosti ali na podlagi predpisov, ki določajo dajatve. Delitev javnih prihodkov na tej osnovi izhaja iz pravne podlage za pridobivanje prihodkov. V tem primeru govorimo o *izvirnih* in *izvedenih prihodkih*. Prvi so tisti, kojih država pridobiva s svojo gospodarsko dejavnostjo, druge pa na podlagi posebnih predpisov. Med njimi so najpomembnejši *davki*, ki so obvezne dajatve brez neposrednega vračila, ki jih državni organi predpišejo dragim ekonomskim subjektom, bodisi za kritje javnih finančnih potreb, ali za uresničevanje drugih javnih ciljev, zlasti na področju ekonomske in socialne politike.



Slika 10: Prihodki javnih financ
Vir: Lasten

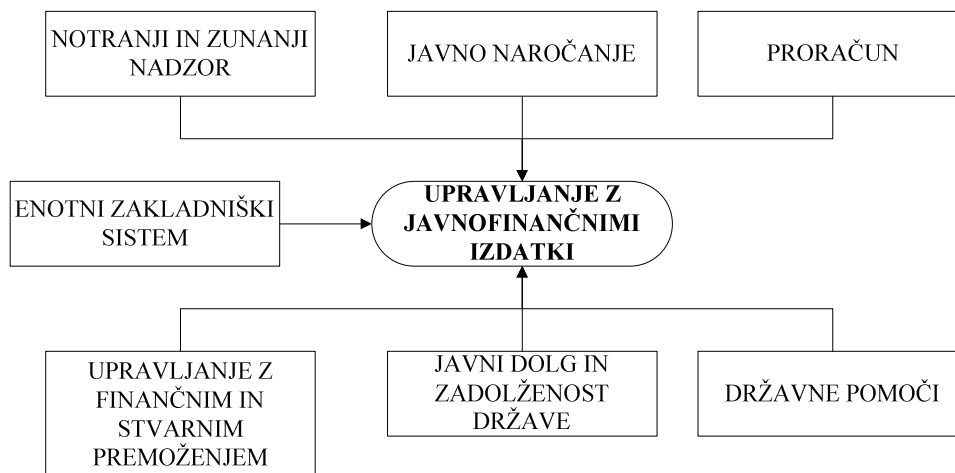
Z javnimi odhodki se zagotavlja produkcija javnih dobrin, želena delitev narodnega dohodka ter stabilen razvoj gospodarstva. Tako je dejanski obseg javnih odhodkov z ene strani določen s *potrebami po javnih dobrinah* (povpraševanje) in z druge strani s sposobnostjo gospodarstva, da *materialno pokrije finančno aktivnost države* (ponudba).



Slika 11: Odhodki javnih financ
Vir: Lasten

2.3 UPRAVLJANJE Z JAVNOFINANČNIMI IZDATKI

Upravljanje z javnofinančnimi izdatki predstavlja tisti del javnih financ oziroma upravljanja z javnofinančnimi sredstvi, ki se nanaša na razdeljevanje in porabo javnofinančnih sredstev. Javnofinančni izdatki predstavljajo porabo sredstev pri nosilcih javnega financiranja kot jih opredeljuje *Zakon o javnih financah* (Ur. l. RS št. 79/1999 in dopolnitve: v nadaljevanju: ZJF), in sicer porabo javnofinančnih sredstev pri *neposrednih* uporabnikih državnega in občinskih proračunov in *posrednih* uporabnikih državnega in občinskih proračunov.



Slika12: Upravljanje z javnofinančnimi izdatki
Vir: Lasten

Internetni vir: Zakon o javnih financah
http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis_ZAKO1227.html

2.4 PRORAČUN

2.4.1 Pojem proračuna

Proračun je letni finančni načrt države oziroma občine, s katerim država oziroma lokalna skupnost načrtuje prejemke in izdatke za zadovoljevanje javnih potreb iz njene pristojnosti in v okviru katerega jih tudi dejansko financira. V Sloveniji je državni proračun akt državnega zbora, ki je **posebne pravne narave**. Proračunski cikel je sestavljen iz naslednjih faz:

- priprava in sprejemanje proračuna,
- izvrševanje proračuna,
- poročanje o izvrševanju proračuna in
- nadzor nad izvrševanjem proračuna.

Sektor za proračun pri Ministrstvu za finance se ukvarja predvsem s pripravo proračuna, stalnim spremljanjem izvrševanja proračuna, pripravo poročil ter analiz ter pravočasno pripravo morebitnih ukrepov za uravnoteženje proračuna v primerih, ko obstaja velika verjetnost, da se posamezni proračun ne izvršuje v okviru in obsegu, ki ga je predvidela zakonodajna veja oblasti.



Slika 13: Shema Sektorja za proračun MF

Vir: http://www.mf.gov.si/slov/proracun/proracun_splosno.htm

Vodstvo sektorja vodi, organizira in usklajuje delo oddelkov znotraj sektorja in koordinira delo z ostalimi notranjimi organizacijskimi enotami ministrstva in s proračunskimi uporabniki. Sodeluje pri usklajevanju in oblikovanju proračunske in javnofinančne politike.

Oddelek za pripravo in upravljanje proračuna opravlja naloge, ki se nanašajo na pripravo proračuna in sicer sodeluje pri pripravi proračunskega memoranduma, pripravlja predlog proračuna in delovne podlage za odločanje o predlogu proračuna.

Oddelek za izvrševanje proračuna pripravlja poročila v zvezi z izvrševanjem proračuna, sodeluje pri pripravi metodoloških rešitev v zvezi z izvrševanjem proračuna, pri pripravi zakonskih in podzakonskih aktov in navodil iz področja izvrševanja proračuna ter sodeluje pri razvoju sistema in programske opreme za potrebe izvrševanja proračuna.

Oddelek za sodelovanje s proračunom EU je bil ustanovljen na pobudo Evropske komisije za izvajanje določb evropskega pravnega reda na področju virov lastnih sredstev Skupnosti.

Oddelek za razvoj sistema proračuna pripravlja systemske rešitve na področju proračuna in javnih financ ter sodeluje pri razvoju sistema in programske opreme za potrebe priprave in izvrševanja proračuna, skrbi za podatkovne baze, pripravlja kompleksnejše analize v zvezi s pripravo in izvrševanjem proračuna ter druge analize s področja plač, materialnih stroškov itd.



Slika 14: Shema zaključnega računa proračuna

Vir: http://www.mf.gov.si/slov/proracun/proracun_splosno.htm

2.4.2 Značilnosti in sestava proračuna

Če strnemo **bistvene značilnosti** državnega in občinskih proračunov v RS, ugotovimo naslednje:

- proračun je pravni akt *sui generis*,
- proračun sprejme **predstaviški oziroma zakonodajni organ** države oziroma občine (državni zbor, občinski svet),
- je **finančni načrt prejemkov in izdatkov države oziroma občine**, njegova obrazložitev pa predstavlja program dela neposrednih uporabnikov proračuna,
- v proračunu morajo biti prejemki in izdatki **uravnoteženi**,
- proračun se sprejme za leto dni, lahko pa tudi za **dve leti vnaprej** in
- **proračunsko leto je enako koledarskemu letu**.

Tabela 2: Klasifikacija proračuna

INSTITUCIONALNA	Nadskupina proračunskih uporabnikov Skupina proračunskih uporabnikov Proračunski uporabnik
PROGRAMSKA	Področje proračunske porabe Glavni programi Podprogrami
EKONOMSKA	Skupina kontov Podkupina kontov Konto Podkonto

Vir: <http://www.mf.gov.si/slov/proracun/klasifikacije.htm>

Internetni vir: Zakon o računovodstvu

http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis_ZAKO1597.html

Proračun države in občine je sestavljen iz:

- splošnega dela,
- posebnega dela in
- načrta razvojnih programov.

Splošni del proračuna sestavljajo:

- bilanca prihodkov in odhodkov proračuna,
- račun finančnih terjatev in naložb in
- račun financiranja.

V **posebnem delu proračuna** so proračunska sredstva oziroma pravice porabe razdeljena po neposrednih uporabnikih proračuna tako, da njihovi finančni načrti sestavljajo posebni del proračuna.

Načrt razvojnih programov sestavljajo načrtovani izdatki proračuna za investicije in državne pomoči ter druge razvojne projekte (vključno tiste, ki jih bo iz svojih skladov sofinancirala EU) v prihodnjih štirih letih, ki so razdelani po:

- posameznih programih oziroma projektih neposrednih uporabnikov;
- letih, v katerih bodo izdatki za programe bremenili proračune prihodnjih let in
- virih financiranja za celovito izvedbo programov.

Internetni vir: Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije

http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r01/predpis_ZAKO441.html

Tabela 3: Razčlenitve proračuna

SPLOŠNI DEL PRORAČUNA	Bilanca prihodkov in odhodkov Račun finančnih terjatev in naložb Račun financiranja	ekonomska klasifikacija
POSEBNI DEL PRORAČUNA	Sestavljajo ga finančni načrti neposrednih uporabnikov.	institucionalna klasifikacija programska klasifikacija ekonomska klasifikacija proračunska postavka
NAČRT RAZVOJNIH PROGRAMOV	Sestavljajo ga letni načrti oziroma plani razvojnih programov neposrednih uporabnikov.	programska klasifikacija

Vir: http://www.mf.gov.si/slov/proracun/sest_deli_proracuna.htm

2.4.3 Proračunska sistematika

Postopek priprave in sprejemanja državnega proračuna delimo na:

- postopek priprave predloga državnega proračuna in
- postopek obravnave in sprejemanja državnega proračuna v državnem zboru.

Odkar imamo sprejeta proračuna za dve leti (za tekoče in naslednje leto), s čimer se zagotavlja kontinuirano financiranje države za dve leti, tečeta postopka za pripravo sprememb proračuna naslednjega leta (t+1) ter predloga proračuna za leto, ki temu sledi (t+2), sočasno. **Prva proračunska seja vlade** se prične do 25. maja tekočega leta in na njej vlada predstavi osnutek proračunskega memoranduma ter določi:

- **globalni nominalni okvir izdatkov proračuna po ekonomski klasifikaciji** z navedbo ciljne višine primanjkljaja ali presežka za obdobje naslednjih štirih let in ciljno višino dolga države za to obdobje in
- **državne razvojne prioritete** za proračunsko obdobje.

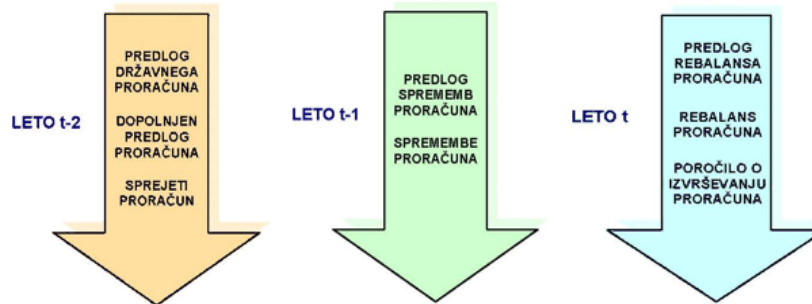
Druga proračunska seja vlade se prične do 15. junija tekočega leta. Vlada na njej na predlog MF določi razrez proračunskih izdatkov za področja proračunske porabe do ravni glavnih programov in po predlagateljih finančnih načrtov. Skladno s sklepi vlade izda MF **navodilo za pripravo proračuna** (t.i Proračunski priročnik), ki ga posreduje predlagateljem finančnih načrtov v 10 dneh po zaključku druge proračunske seje.

Do 20. septembra tekočega leta MF predloži vladi v sprejem **proračunski memorandum**, predlog sprememb proračuna za leto t+1 in predlog proračuna za leto t+2. Vlada mora skupaj s predlogoma proračunov in njihovimi obrazložitvami predložiti v Državni zbor tudi:

- proračunski memorandum za obe leti;
- obrazložitve predlogov proračunov, skupaj s predlogoma načrtov delovnih mest (po novem zakonu o javnih uslužbencih so to kadrovski načrti) in predlogoma načrtov nabav in gradenj (ta vsebuje tudi načrt informatizacije); programa prodaje državnega finančnega in stvarnega premoženja za prihodnji leti;
- predloge finančnih načrtov za prihodnji leti ZZZS in ZPIZ, javnih skladov in agencij, katerih ustanovitelj je država, z obrazložitvami in

- predloge zakonov, ki so potrebni za izvršitev predlogov proračunov, predvsem pa ZIPRS za obe leti.

Postopek obravnave in sprejemanja državnega proračuna v državnem zboru določa Poslovnik Državnega zbora.



Slika 15: Dokumenti proračuna

Vir: <http://www.mf.gov.si/slov/proracun/dokumenti.htm>

Izvrševanje proračuna obsega vse postopke in dejanja, ki jih je potrebno opraviti za to, da se realizira sprejeti proračun tako na nivoju proračuna kot celote, kot na ravni posameznega finančnega načrta. Izvrševanje proračuna se prične z uveljavitvijo proračuna in traja do konca proračunskega leta, ko je potrebno poročati o izvršitvi proračuna in v ta namen pripraviti zaključni račun proračuna. Vlada je za izvrševanje državnega proračuna kot celote odgovorna državnemu zboru, župan pa občinskemu svetu. Predstojnik neposrednega uporabnika odgovarja za zakonitost, namenskost, gospodarnost in učinkovitost razpolaganja s proračunskimi sredstvi državnega organa, ki ga vodi, in ki so zagotovljena v njegovem finančnem načrtu, in sicer tako na strani izdatkov kot na strani prejemkov proračuna.

Skupne naloge neposrednih uporabnikov pri izvrševanju proračuna se, ne glede na njihova sicer različna delovna področja, nanašajo na **prevzemanje obveznosti** v skladu s področno in javnofinančno zakonodajo, **evidentiranje prevzetih obveznosti** in **plačevanje zapadlih obveznosti** v breme proračunskih postavk (konto).

Internetni vir: Poslovnik Državnega zbora

http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r04/predpis_POSL34.html

2.5 UPRAVLJANJE IN RAZPOLAGANJE Z DRŽAVNIM IN LOKALNIM PREMOŽENJEM

Upravljanje in razpolaganje s premoženjem države in občin obsega upravljanje in razpolaganje s kapitalskimi naložbami, terjatvami in stvarnim premoženjem države in občin. Državno in občinsko premoženje je finančno in stvarno premoženje.

2.5.1 Upravljanje z premoženjem

Finančno premoženje se nahaja v različnih pojavnih oblikah. To so zlasti denarna sredstva, pojavlja pa se tudi v obliki terjatev, dolžniških vrednostnih papirjev ter delnic in deležev na kapitalu pravnih oseb, ki so v lasti ali solastnini države oziroma občine ali v oblikah drugih

(kapitalskih) naložb v pravne osebe. Način upravljanja je odvisen od tega, ali gre za **upravljanje s finančnim premoženjem**, ki se nahaja v obliki delnic oziroma kapitalskih deležev ali drugih naložb v **pravne osebe javnega prava** (javna podjetja, javni zavodi, agencije, javni skladi itd.), ali pa za delnice oziroma deleže na kapitalu in drugih naložbah v **pravne osebe zasebnega prava** (delniške družbe, družbe z omejeno odgovornostjo ... ipd.).

Vlada upravlja s **kapitalskimi naložbami** tako, da kot izvrševalka pravic ustanovitelja javnih zavodov, javnih podjetij, agencij, skladov in drugih pravnih oseb daje soglasja ali sprejema mnenja o finančnih načrtih, programih dela, letnih poročilih in pomembnejših odločitvah o poslovanju teh oseb, ali uveljavlja različne pravice lastnika kapitalske naložbe, zlasti na skupščinah in v nadzornih svetih.

Upravljanje s terjatvami je dejavnost, ki jo opravljajo neposredni oziroma posredni proračunski uporabniki, vendar pri upravljanju s terjatvami praviloma sodeluje tudi MF oziroma za finance pristojen organ občine, zlasti ko pristojno ministrstvo oziroma pristojni organ za finance občine z upravljanjem terjatev ni bilo učinkovito.

Upravljanje s stvarnim premoženjem države je pridobivanje stvarnega premoženja, njegova uporaba, tekoče in investicijsko vzdrževanje ter oddaja v najem oziroma zakup. Stvarno premoženje se lahko pridobiva z nakupom samo v obsegu, ki je potreben za izpolnjevanje nalog neposrednega uporabnika državnega oziroma občinskega proračuna brez nepotrebnih zalog, s čimer je posebej poudarjeno, da se stvarno premoženje ne sme pridobivati v večjem obsegu, kot je to potrebno za neposredno opravljanje nalog neposrednega uporabnika.

2.5.2 Razpolaganje s premoženjem

Razpolaganje s kapitalskimi naložbami države pomeni prodajo kapitalskih naložb, prodajo terjatev, cesijo ali zamenjavo terjatev. Finančnega premoženja države oziroma občine ni dovoljeno odtujiti neodplačno, odplačno pa samo pod pogoji in na zakonsko določen način. Prodaja je možna na javni dražbi, na podlagi javne ponudbe, javnega zbiranja ponudb ali v izjemnih primerih tudi z neposredno pogodbo.

Razpolaganje s stvarnim premoženjem države in občin pomeni zlasti prodajo, menjavo, odplačno obremenjevanje stvarnega premoženja. S stvarnim premoženjem države je dopustno razpolagati, če je to premoženje uvrščeno v **letni program prodaje državnega premoženja**. S stvarnim premoženjem države ni dovoljeno razpolagati neodplačno, odplačno pa samo pod pogoji in na način, določen z zakonom in uredbo o stvarnem premoženju. Temeljno pravilo je, da stvarnega premoženja **ni dopustno neodplačno prenesti na drugo osebo**. Za pravilno izvedbo postopka prodaje mora biti imenovana še komisija oziroma pooblaščen oseba, ki ju imenuje predstojnik, mora pa biti tudi sprejet posamezni program prodaje.

Razpolaganje s stvarnim premoženjem se izvede po tisti metodi, ki zagotavlja **javnost in preglednost postopkov** in upošteva **cilje razpolaganja posameznih stvari** ter omogoča **najugodnejše rezultate razpolaganja za RS**. V postopku razpolaganja s stvarnim premoženjem je potrebno izbrati tisto metodo razpolaganja, ki državi zagotavlja **najugodnejši ekonomski učinek razpolaganja**, pri tem pa je praviloma primarni cilj razpolaganja doseganje čim višje kupnine.

Internetni vir: Zakon o stvarnem premoženju države in občin

http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r02/predpis_ZAKO4652.html

2.6 SISTEM ENOTNEGA ZAKLADNEGA RAČUNA

Enotni zakladniški sistem (v nadaljevanju EZS) v najširšem pomenu zajema tri osnovne, medsebojno povezane komponente, in sicer:

- sistem izvajanja javnofinančnih tokov in upravljanja z državnim oziroma občinskim denarjem prek sistemov enotnega zakladnega računa,
- sistem glavne knjige zakladnice kot integralni informacijski sistem za podporo finančnemu upravljanju na državni in občinski ravni ter notranjemu in zunanjemu poročanju o javnofinančnih tokovih in stanjih ter
- celovit sistem finančnega načrtovanja na državni in občinski ravni kot integrator upravljanja z javnim denarjem in dolgom ter izvrševanja proračunov skozi različna proračunska obdobja.

V EZS so skladno s predpisi vključene vse pravne osebe, ki imajo status neposrednega ali posrednega uporabnika državnega ali občinskega proračuna. EZS v ožjem smislu, kot **sistem računov**, sestavljajo sistem računov države in sistemi računov občin. Znotraj teh sistemov računov se oblikujejo tudi sistemi EZR države in občin. Na ravni države je razčlenitev sistema računov naslednja:

- **sistem EZR države**,
- **devizni računi posrednih proračunskih uporabnikov** državnega proračuna, ki jih imajo ti še odprte pri izbranih poslovnih bankah do izdaje posebnega predpisa ministra za finance,
- **posebni (namenski) računi**, ki jih minister za finance na podlagi posebnih mednarodnih pogodb ali sporazumov odpre pri Banki Slovenije za vodenje sredstev, ki se lahko uporabljajo le za dogovorjene namene,
- **gotovinski računi z ničelnim stanjem**, odprti pri izbranih poslovnih bankah za potrebe dvigov gotovine uporabnikov sistema EZR države.

Iz prikazane členitve izhaja, da sistem EZR države predstavlja le del sistema računov države. EZR države, ki ga vodi **Banka Slovenije**, pri tem predstavlja (edini) transakcijski račun celotnega sistema EZR države oziroma vseh uporabnikov državnega proračuna, katerih denarna sredstva so vključena vanj.

2.6.1 Izvajanje in evidentiranje javnofinančnih tokov

Urad za javne prihodke vodi register in podračune proračunskih uporabnikov, v njihovem imenu posreduje plačilne naloge bankam, vodi evidence in pripravlja izpiske o vseh njihovih opravljenih plačilih in prejetih prilivih, vodi evidence in prerazporeja javnofinančne prihodke ter opravlja druge z zakonom predpisane naloge na področju javnofinančnih tokov.

Plačila udeležencev sistema EZR lahko potekajo znotraj le tega ali pa med udeleženci tega sistema in udeleženci drugih sistemov EZR oziroma drugimi subjekti, ki imajo svoje račune pri domačih ali tujih bančnih ustanovah (bankah). Plačila iz sistema EZR potekajo na podlagi posebnih plačilnih navodil, ki jih imetniki podračunov posredujejo Uradu za javne prihodke v papirni ali elektronski obliki.

Plačila imetnikov podračunov v sistemu EZR v dobro imetnikov podračunov drugega sistema EZR ali v dobro imetnikov transakcijskih računov pri Banki Slovenije, oziroma v dobro njenega računa se izvršijo v internem plačilnem prometu banke Slovenije. Plačila imetnikov podračunov v sistemu EZR v dobro imetnikov transakcijskih računov v drugih

bankah oziroma v dobro računov drugih bank se izvršujejo bodisi prek sistema bruto poravnave v realnem času, če gre za nujna plačila, bodisi prek sistema plačil malih vrednosti.

Plačila imetnikov podračunov drugega sistema EZR ali imetnikov transakcijskih računov pri Banki Slovenije oziroma plačila z računa Banke Slovenije v dobro imetnikov podračunov v sistemu EZR se izvršujejo v internem plačilnem prometu Banke Slovenije.

2.6.2 Upravljanje z denarnimi sredstvi širšega sektorja države

Kvalitetno upravljanje likvidnosti omogočajo kvalitetne napovedi denarnih tokov, ki zmanjšujejo možnost napačnih odločitev. V primeru odstopanj napovedi denarnih tokov pa je pomembno, da ima državna zakladnica možnost uporabe čim bolj fleksibilnih instrumentov za upravljanje s presežki in pokrivanje primanjkljajev.

Subjekti, vključeni v tako imenovano **enotno upravljanje v okviru sistema EZR** države, pri upravljanju s svojimi prostimi denarnimi sredstvi niso več samostojni, temveč so dolžni vse likvidnostne presežke plasirati v obliki vloge na zakladni podračun.

2.7 ZADOLŽEVANJE DRŽAVE

Okviri zadolževanja države so zakonsko opredeljeni z ZJF, ki določa:

- opredelitev zadolževanja države in likvidnostnega zadolževanja države,
- način določanja obsega zadolžitve države,
- elemente upravljanja z dolgom in
- dokumente, ki predstavljajo podlago izvedbe zadolževanja.

Primarni cilj **kratkoročnega zadolževanja** je torej uravnavanje likvidnostnih nihanj, ki so posledica neusklajenega gibanja prilivov in odlivov proračuna in premostitev obdobj med izvršitvijo posameznih dolgoročnih zadolžitvev na domačem ali tujem trgu. Namenjeno pa je tudi financiranju dela tekočega proračunskega primanjkljaja ter obnavljanju obsega kratkoročne zadolžitve, ki je potrebna za razvoj domačega denarnega trga.

Z **dolgoročnim zadolževanjem** se poleg financiranja dela tekočega proračunskega primanjkljaja in zagotavljanja potrebnih finančnih sredstev za izvrševanje proračuna dosegajo predvsem strateški cilji strukture portfelja državnega dolga, ki zagotovi dolgoročno čim manjšo izpostavljenost makroekonomskim in tržnim tveganjem.

V obdobju **začasnega financiranja** se lahko država zadolži do višine, ki je potrebna za odplačilo glavnice državnega dolga v tekočem proračunskem letu. Obseg zadolževanja države v posameznem proračunskem letu je določen v vsakoletnem ZIPRS. Program financiranja proračuna za posamezno proračunsko leto zajema predvsem predlog višine, vrste in strukture instrumentov, finančnih trgov in dinamike zadolževanja, izhajajoč iz strateških in operativnih ciljev zadolževanja.

Internetni vir: Zakon o javnih financah

http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis_ZAKO1227.html

2.7.1 Izdajanje državnih poroštev

V pravnem sistemu RS se je oblikoval dvojni sistem izdajanja poroštev, in sicer na podlagi *splošnih zakonov* in na podlagi *posebnih zakonov*, sprejetih za namen financiranja določenega projekta (financiranje infrastrukture, investicij v energetske objekte ipd.). Obvezni elementi zakonov so obseg poroštev, trajanje poroštev, namen, za katerega se poročstva izdajajo, in način uveljavljanja terjatve poroka – države, če pride do unovčitve poročstva. Poudariti je potrebno, da je vsakoletno izdajanje poroštev omejeno z določbo v ZIPRS, ki določa *nominalno letno kvoto izdanih poroštev* (sklenjenih poroštvskih pogodb), in sicer ne glede na kvote iz posameznih zakonov o poroštvih.

2.7.2 Javni dolg

Velikost *javnega dolga* je predvsem posledica fiskalne politike medtem ko upravljanje z javnim dolgom vpliva na strukturo javnega dolga in s tem na raven izpostavljenosti makroekonomskim in tržnim tveganjem. Posledica neučinkovitega upravljanja z dolgom je povečano proračunsko tveganje, nezmožnost poravnavanja obveznosti in gospodarske izgube. Posledica učinkovitega upravljanja z dolgom je manjša izpostavljenost države finančnim krizam. Zadolževanje za upravljanje z državnim dolgom je črpanje posojil in izdajanje vrednostnih papirjev za vračilo državnega dolga pred njegovo dospelostjo. Država se lahko zadolžuje za upravljanje z državnim dolgom če se s tem:

- podpirajo ukrepi za doseganje gospodarskega ravnotežja,
- zmanjšajo stroški državnega dolga ali
- izboljša kakovost zadolžitve in se s tem državni dolg ne poveča.

O sklepanju poslov v zvezi z upravljanjem z državnimi dolgovi odloča minister za finance na podlagi *letnega programa financiranja proračuna*, ki ga sprejme vlada. Eden izmed temeljnih strateških ciljev, opredeljenih v *programu financiranja* je z ustrežno strukturo portfelja zagotoviti nadaljnje znižanje izpostavljenosti tržnim in makroekonomskim tveganjem.

Zadolževanje za upravljanje z dolgovi se lahko izvrši na dva načina, in sicer z *denarnim tokom* (predčasno odplačilo) ali *brez denarnega toka* (zamenjava dolgov). Transakcije izvršene z denarnim tokom pomenijo enostransko dejanje na podlagi pravice dolžnika, da lahko predčasno odplača svoj dolg. V tem primeru se zadolži na trgu pod tržnimi pogoji in s pridobljenimi finančnimi sredstvi izvrši delno ali celotno plačilo obveznosti upniku pred dospelostjo. Transakcije izvršene brez denarnega toka so lahko izvršene le na podlagi soglasja volje obeh strank (upnika in dolžnika). V tem primeru je transakcija izvedena izven trga vendar pod tržnimi pogoji in sicer z izdajo novih vrednostnih papirjev sočasno z izbrisom starih vrednostnih papirjev (brez črpanja sredstev in izvršitve plačila).

Internetni vir: Javni dolg RS – poročilo Računskega sodišča

http://www.rs-rs.si/rsrcs/Javni_dolg_RS.pdf

2.8 NOTRANJI IN ZUNANJI NADZOR JAVNIH FINANC

2.8.1 Notranji nadzor

Notranji nadzor javnih financ predstavlja sistem odgovornosti in dejavnosti, ki so ga vzpostavile vlada in lokalne skupnosti, da zagotovijo izvajanje proračunov tj. doseganje ciljev, zagotavljanje in porabo proračunskih sredstev, upoštevajoč načela zakonitosti, smotrnosti in varovanja sredstev ter ugleda. Notranji nadzor javnih financ v RS temelji na:

- **odgovornosti predstojnika oziroma poslovnega organa** proračunskega uporabnika za vzpostavitev ustreznega sistema finančnega poslovanja in notranjega nadzora, s katerim obvladuje tveganja,
- **neodvisnem izvajanju notranjega revidiranja** kot pripomočka za izboljševanje notranjih kontrol in
- **centralnem organu**, katerega naloga je usklajevanje in poenotenje organiziranosti in delovanja notranjega nadzora.

Nosilci izvajanja notranjega nadzora javnih financ so **Vlada** in **proračunski uporabniki**.

Sistem notranjega nadzora javnih financ:

- obsega organe, osebe, metodologijo, poročanje, pristojnosti, odgovornosti,
- se nanaša na nadzor, ki ga izvaja vlada s pomočjo nadzornih organov in služb, pristojnosti in odgovornosti proračunskih uporabnikov,
- zajema vse dejavnosti povezane z notranjo kontrolo in notranjo revizijo,
- se nanaša na nadzor javnih financ (proračunskih uporabnikov) in ne poslovnih financ,
- se nanaša na dejavnosti, ki imajo finančne posledice.

Predstojnik oz. poslovodni organ proračunskega uporabnika je odgovoren, da proračunski uporabnik **dosega zastavljene cilje** in s proračunskimi sredstvi posluje **skladno s predpisi** in kot **dober gospodar**. Tako domača javnost kot tudi EU postavljajo vedno strožje zahteve glede preglednosti in smotrnosti porabe proračunskih sredstev. Ustreznost tveganjem in še sprejemljivi stopnji njihovega obvladovanja, vzpostavi predstojnik oz. poslovodni organ proračunskega uporabnika **sistem notranjih kontrol**, ki mu s sprejemljivo stopnjo zanesljivosti zagotavljajo:

- doseganje poslovnih ciljev,
- poslovanje v skladu z zakoni, predpisi in navodili,
- gospodarno, uspešno in učinkovito (z eno besedo: smotrno) uporabo sredstev,
- varovanje sredstev pred izgubami zaradi goljufij in malomarnega ravnanja,
- varovanje ugleda,
- zagotavljanje celovitih, pravih in pravočasnih informacij.

Sistem kontrol je vključen v **sistem finančnega poslovanja**, ki ga izvaja predstojnik oz. poslovodni organ kot organiziranje, načrtovanje (priprava finančnih načrtov, opredeljevanje ciljev, določanje postopkov za njihovo doseganje), računovodenje, poročanje in nadziranje izvajanja, upoštevajoč načela smotrnosti in pregledne porabe sredstev. Pogoji in kriteriji za sistem notranjih kontrol so:

- vzpostavljen mora biti podrobno **opredeljen organizacijski sistem** z delovnimi mesti, jasnimi institucionalnimi in osebnimi pristojnostmi in odgovornostmi;
- obstajati morajo natančno določene **linije pretoka dokumentov** in **ravni odločanja**, kontrolne točke in kontrolne liste tako, da ni izpuščanja kontrol in tudi ne podvajanja,
- za vsako delovno mesto morajo obstajati podrobni **priročniki, opisi del in nalog**,
- vzpostavljena mora biti takšna **delitev pristojnosti**, da ni nasprotovanj interesov (npr.

- ločene pristojnosti odločanja o nabavi, odločanja o plačilu in evidentiranju plačila),
- zagotovljeno mora biti **dvojno podpisovanje** in za posebej tvegana delovna mesta **menjava osebja**,
- s sredstvi lahko **razpolagajo samo pooblaščen**i,
- kontrole morajo biti vzpostavljene tako, da jih nadrejeni ali povezane osebe **ne morejo zaobiti**.
- vsaki nalogi mora biti dodeljenega zadosti osebja, z **ustreznim znanjem in izkušnjami**,
- **stroški kontroliranja** ne smejo biti nesorazmerni pričakovanim koristim.

Za učinkovitost delovanja notranjih kontrol je pomembno **kontrolno okolje**. Kontrolno okolje je celota odnosa, zavesti in ciljnega delovanja predstojnika oz. poslovodnega organa proračunskega uporabnika z vzpostavitvijo in delovanjem notranjih kontrol ter splošno do moralnih vrednot, kar se odraža na ravnanju zaposlenih. Proračunski uporabniki, ki so predlagatelji finančnih načrtov, morajo vzpostaviti **lastne notranje revizijske službe** za lastne potrebe in za potrebe organov v njihovi pristojnosti. Občine in ostali uporabniki državnega ali občinskih proračunov, ki zaradi razlogov ekonomičnosti ne organizirajo lastnih notranje revizijskih služb, lahko to nalogo zaupajo **pooblaščenim zunanjim izvajalcem**, ki jo morajo enako izvajati v skladu z Usmeritvami za državno notranje revidiranje.

Državni revizorji, ki izvajajo notranje revidiranje proračunskih uporabnikom ne glede na to, ali so zaposleni v proračunskih uporabnikih, ali so zunanji izvajalci, morajo pridobiti v skladu z določili Pravilnika o izdajanju potrdil za naziv državni notranji revizor in preizkušeni državni notranji revizor naziv državni notranji revizor. Zagotovljena mu mora biti **funkcionalna neodvisnost**. Državni notranji revizor mora imeti v izvezi z izvajanjem svojega dela neoviran dostop do vseh dokumentov, oseb in prostorov.

Centralni organ za usklajevanje in nadzor sistema notranjega nadzora javnih financ je **MF-Služba za nadzor proračuna**.

Proračunski inšpektorji so delavci s posebnimi pooblastili, ki opravljajo naloge inšpekcijskega nadzora, izdajajo zapisnike, odločbe in sklepe v upravnem postopku v skladu z zakonom o splošnem upravnem postopku. Obravnavajo tudi pritožbe, prijave in druge vloge v zadevah iz njihove pristojnosti in vlagatelje obveščajo o svojih ukrepih.

2.8.2 Zunanji nadzor

Računsko sodišče je najvišji organ kontrole državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe (prvi odstavek 150 člena Ustave). Po **Zakonu o računskem sodišču** (Ur. l. RS št. 11/2001: v nadaljevanju ZRacS-1) je Računsko sodišče vrhovna revizijska institucija v državi, katerega cilji delovanja so preverjanje in ocenjevanje izpolnjevanja obveznosti dobrega poslovanja uporabnikov javnih sredstev. V razmerju do drugih državnih organov je računsko sodišče po ustavi RS **samostojno** in **neodvisno**.



Slika 16: Računsko sodišče RS

Vir: <http://www.rs-rs.si/rsrcs/rsrs.nsf/uvod?openForm>

Računsko sodišče *revidira poslovanje uporabnikov javnih sredstev*. Revidira lahko *akt o preteklem* kakor tudi *akt o načrtovanem poslovanju* uporabnika javnih sredstev. Revidiranje se nanaša predvsem na *pravilnost* in *smotrnost poslovanja uporabnikov javnih sredstev*. *Revidiranje pravilnosti poslovanja* je pridobivanje ustreznih in zadostnih podatkov za izrek mnenja o skladnosti poslovanja s predpisi in usmeritvami, ki jih mora upoštevati uporabnik javnih sredstev pri svojem poslovanju. *Revidiranje smotrnosti poslovanja* je pridobivanje ustreznih in zadostnih podatkov za izrek mnenja o gospodarnosti, mnenja o učinkovitosti ali mnenja o uspešnosti poslovanja. Po opravljeni reviziji izda računsko sodišče *revizijsko poročilo*.

Primer: Potek revizijskega postopka. V predhodni reviziji revizor zlasti pridobiva podatke za ocenitev tveganj v poslovanju revidiranca oziroma pridobi druge podatke, ki so potrebni za odločitev o uvrstitvi revizije v letni program dela računskega sodišča. Če je predlog odobren, se pripravi načrt za izvedbo predhodne revizije. Ko je sestavljeno poročilo o predhodni reviziji, se izda predlog za uvedbo revizije ali pa predlog za opustitev revizijske namere.

Revizijski postopek se prične z izdelavo podrobnega načrta, po odobritvi le-tega pa se izda sklep o izvedbi revizije, ki je določena v programu dela računskega sodišča za izvajanje revizijskih pristojnosti, sledi izvajanje revizije pri revidirancu, izdaja osnutka revizijskega poročila, razčiščevanje spornih revizijskih razkritij z revidirancem na razčiščevalnem sestanku, priprava predloga revizijskega poročila, morebiten ugovor revidiranca zoper revizijsko razkritje, senatno delo. Revizijski postopek se konča z izdajo revizijskega poročila.

Porevizijski postopek začne teči, če so bile pri uporabniku javnih sredstev razkrite pomembne nepravilnosti ali nesmotrnosti, kadar v revizijskem poročilu ni navedeno, da so bili že med revizijskim postopkom sprejeti ustrezni ukrepi za odpravo razkritih nepravilnosti in nesmotrnosti. Revidiranec mora predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo, v katerem poroča o odpravljanju razkritih nepravilnosti oziroma nesmotrnosti. Računsko sodišče preizkusi verodostojnost odzivnega poročila.

Internetni vir: Zakon o računskem sodišču

http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r00/predpis_ZAKO2550.html

2.9 DRŽAVNE POMOČI

Državne pomoči lahko v splošnem opredelimo kot ukrep, s katerim država posega v dogajanje na trgu in zagotavlja finančne ugodnosti podjetjem, ki jih le-ta v običajnem ekonomskem toku sicer ne bi pridobila. Državne pomoči so izdatki ali zmanjšani prejemki države oziroma lokalne skupnosti, ki pomenijo korist za prejemnika pomoči in mu tako zagotavljajo prednost pred konkurenti.

Dajalci državnih pomoči so vse institucionalne enote, ki so v skladu s statističnimi predpisi opredeljene v širšem sektorju. Državne pomoči so lahko namenjene točno določenemu, vnaprej znanemu prejemniku in v tem primeru govorimo o **individualnih državnih pomočeh**, za razliko od **splošne sheme državnih pomoči**, kjer so sredstva namenjena večjemu številu vnaprej nedoločenih prejemnikov.

Narodno-gospodarske cilje, ki jih želi država uresničiti z dodeljevanjem državnih pomoči, delimo na horizontalne, sektorske in regionalne cilje. Za doseganje **horizontalnih ciljev** države dodeljujejo sredstva pomoči za naslednje kategorije pomoči: varstvo okolja, reševanje in prestrukturiranje, majhna in srednje velika podjetja, raziskave in razvoj, zaposlovanje, usposabljanje in kulturo. Zagotavljanje **regionalnih ciljev** se dosega z dodeljevanjem regionalnih pomoči, katerih namen je pospešiti gospodarski razvoj območij, kjer je življenjska raven nizka ali obstaja velika brezposelnost. V primeru, ko so državne pomoči usmerjene v določene sektorje gospodarstva in je pri tem potrebno spoštovati s strani Evropske unije natančno opredeljena sektorska pravila, pa govorimo o izpolnjevanju **sektorskih ciljev**. Za razliko od sektorskih pravil se splošna pravila dodeljevanja državnih pomoči nanašajo na kapitalske naložbe države, finančne transfere javnim podjetjem, državna poročstva, prodajo stvarnega državnega premoženja, zavarovanje izvoznih kreditov in na tvegani kapital.

Internetni vir: Zakon o nadzoru državnih pomoči

http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r04/predpis_ZAKO2264.html

POVZETEK

S pojmom javnih financ razumemo zbiranje in porabo sredstev na državnem in lokalnem nivoju ter nadzor v zvezi s tem. Ustava v posebnem poglavju "javne finance" določa, da država in lokalne skupnosti pridobivajo sredstva za uresničevanje svojih nalog z davki in drugimi obveznimi dajatvami ter s prihodki od lastnega premoženja. Vrednost svojega premoženja izkazujejo država in lokalne skupnosti s premoženjskimi bilancami. Financiranje občin ureja poseben zakon o financiranju občin. Vsi prihodki in izdatki države in lokalnih skupnosti za financiranje javne porabe morajo biti zajeti v njihovih proračunih. Slovenija kot država ima torej poseben (državni) proračun, lokalne skupnosti pa svoje.

Poleg samega proračuna je pomemben tudi zakon o javnih financah, ki ureja sestavo, pripravo in izvrševanje državnega proračuna in proračunov lokalnih skupnosti, upravljanje s premoženjem države in občin, zadolževanje države in občin, poročstva države in občin, upravljanje njihovih dolgov, računovodstvo in notranji nadzor javnih financ ter proračunsko inšpiciranje. Posebej se uvaja tudi notranji nadzor javnih financ in proračunsko inšpiciranje, ki se izvaja znotraj državne uprave oziroma neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikov, torej še ne gre za zunanji nadzor Računskega sodišča. Notranji nadzor javnih financ obsega enoten sistem finančnega poslovanja (menedžementa) in kontrol ter notranjega revidiranja pri neposrednih posrednih uporabnikih ter stalno preverjanje tega sistema. Ta nadzor se izvaja znotraj upravnih organov (npr. ministrstev).

VPRAŠANJA

1. Kaj pomeni pojem javne finance?
2. Naštejte temeljna področja javnih financ.
3. Razmislite kako bi izboljšali učinkovitost področja upravljanja z javnofinančnimi izdatki v Sloveniji.
4. Pojasnite nekatera proračunska načela, določena v zakonu o javnih financah.
5. Kje so zbrana navodila za pripravo proračuna in načrta razvojnih programov?
6. Kdo predlaga državni proračun in kdo ga sprejme?
7. Naštejte metode prodaje državnega finančnega in stvarnega premoženja.
8. Analizirajte upravljanje s stvarnim in finančnim premoženjem države.
9. Razmislite kako bi uspešno znižali zadloženost države in javni dolg.
10. Kdo je odgovoren za vzpostavitev in delovanje ustreznega sistema finančnega poslovanja in notranjih kontrol proračunskega uporabnika?

3 JAVNA NAROČILA IN JAVNO ZASEBNO PARTNERSTVO

V tem poglavju bomo spoznali:

- **Kdo so naročniki in ponudniki pri javnem naročanju.**
- **Pripravo javnega razpisa in razpisne dokumentacije.**
- **Potek postopka odpiranja in ocenjevanja ponudb.**
- **Potek revizije postopka oddaje javnega naročila.**
- **Kakšne so značilnosti javno zasebnega partnerstva glede na javno naročanje.**

Kot uvod v poglavje navajam preprost primer oddaje javnega naročila. Naročnik se odloči, da potrebuje nov prizidek. V ta namen želi izbrati preko javnega naročila naugodnejšega ponudnika. Predstojnik naročnika določi vodjo projekta, ki mora pripraviti predlog za oddajo javnega naročila. V predlogu se določi vrsta javnega naročila, predmet javnega naročila, ocenjena vrednost in rok za izvedbo. Predlog se pošlje v oddelek za javna naročila, kjer predstojnik oddelka pripravi sklep o začetku oddaje javnega naročila, ki vsebuje vse relevantne postavke iz predloga, poleg tega pa je določena še strokovna komisija (predsednik in dva člana), ki bo vodila postopek oddaje javnega naročila. Sklep podpiše zakoniti zastopnik naročnika. S tem se je formalno pričel postopek oddaje javnega naročila.

Člani strokovne komisije (sestava strokovne komisije naj bi bila; pravnik, ekonomist in vodja projekta) vsak za svoje področje pripravijo del razpisne dokumentacije. Predsednik strokovne komisije razpiše sestanek, na katerem se uskladijo dejstva in pripombe glede razpisne dokumentacije in pripravijo čistopis razpisne dokumentacije. Le ta je osnova za objavo javnega naročila na portalu javnih naročil. Ko je javno naročilo objavljeno na portalu, je treba počakati (zakonsko določen rok) na dan oddaje ponudb. V roku med objavo javnega naročila in datumom oddaje ponudb imajo potencialni izvajalci možnost postavljanja vprašanj in pobud glede same vsebine javnega naročila oziroma razpisne dokumentacije.

Odpiranje ponudb se praviloma izvede isti dan kot oddaja ponudb. Strokovna komisija odpre vse pravočasne ponudbe, nepravočasne pa vrne neodprte ponudnikom. V nadaljevanju predsednik razpiše sestanek strokovne komisije, na katerem se izvede pregled in ocenjevanje prispelih pravočasnih ponudb. Ob koncu pregleda in ocenjevanja se zapiše zapisnik, ki je podlaga za pripravo poročila strokovne komisije. Zakonit zastopnik naročnika na podlagi poročila strokovne komisije odloči o izboru najugodnejšega ponudnika. Šele ko preteče rok za revizijo, postane odločitev naročnika glede najugodnejšega ponudnika, pravnomočna, in naročnik lahko po tem roku sklene izvajalsko pogodbo. Po podpisu izvajalske pogodbe se lahko prične izvedba projekta izgradnje prizidka.

3.1 JAVNA NAROČILA

3.1.1 Pojem javnega naročanja

Pojem javnega naročanja opredeljuje področje nakupa blaga, storitev in gradnje v javnem sektorju na tak način, da z javnimi sredstvi, ki so mu na razpolago za opravljanje nalog, upravlja učinkovito in gospodarno, na drugi strani pa pozitivno vpliva na razvoj gospodarstva, ker spodbuja konkurenco, s tem spodbuja tehnološki razvoj ter posledično tudi na večjo stopnjo zaposlenosti in s tem na hitrejši socialni razvoj. Osebe, ki morajo ravnati po predpisih o javnem naročanju, so naročniki: neposredni in posredni uporabniki proračuna, javna

podjetja, pravne osebe, ki opravljajo dejavnost na vodnem, energetske, transportnem in telekomunikacijskem področju ter druge pravne osebe zasebnega prava, na katere eden od naročnikov vpliva upravljavsko in z usmerjanjem njihovega delovanja, če take osebe opravljajo pridobitno dejavnost.

Javna naročila izhajajo iz **temeljnih načel** oziroma ciljev:

- načelo gospodarnosti in učinkovitosti porabe javnih sredstev,
- načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki,
- načelo transparentnosti porabe javnih sredstev,
- načelo enakopravnosti ponudnikov in
- načelo sorazmernosti.

Gospodarnost in učinkovitost porabe javnih sredstev se ne uresničuje le s postopkom javnega naročanja, ampak se prične že pri načrtovanju porabe oziroma pri pripravi proračuna ter načrta razvojnih programov. Ker so praviloma investicijski projekti večletni, lahko naročnik izvede javni razpis za izbiro izvajalca za projekt v celotnem obdobju izvajanja. Končni cilj naročnika je pridobiti najugodnejšo ponudbo, ki mu omogoči kupiti blago ali storitev (ali gradnjo) zahtevane kakovosti po najnižji ceni. Pri določenih naročilih je smiselno, da naročnik izbere dobavitelja ali izvajalca na podlagi kombinacije različnih meril kot ekonomsko najugodnejšo ponudbo.

Načelo konkurence med ponudniki je osnovna politika, ki jo podpira država, ko nastopa v vlogi naročnika. S tem omogoči dostop do javnih sredstev vsem ponudnikom, hkrati pa s podpiranjem konkurence doseže, da se ponudniki neposredno pomerijo med seboj s svojimi ponudbami. Konkurenca tako vpliva na hitrejši razvoj gospodarstva. V konkretnem javnem razpisu omogočanje konkurence pomeni to, da naročnik ne prilagaja razpisne dokumentacije določenemu ponudniku, da ne navaja blagovnih znamk ali proizvajalcev določenega blaga, razen če gre za zagotovitev originalnih rezervnih delov ali izjemoma, ko gre za določene dograditve sistemov (npr. določeni računalniški programi za opravljanje konkretnih projektov, itd.), da ponudnik ne sme sodelovati pri pripravi razpisne dokumentacije, da naročnik ne sme zahtevati »vezane trgovine« (da naročnik ne sme zavezati npr. tujega ponudnika za izvoz slovenskega blaga v primeru, če le-ta pridobi javno naročilo).

Načelo transparentnosti porabe javnih sredstev dosežemo s preglednostjo in javnostjo postopkov javnega naročanja, ki omogoča vsem ponudnikom vnaprej določene enake pogoje za pripravo ponudb z vpogledom v razpisno dokumentacijo. Naročnik na ta način ne more med postopkom prilagajati pogojev vnaprej izbranemu ponudniku. Ker je potrebno voditi dokumentacijo o vseh dokumentih ter aktivnostih v postopku, lahko vsak zainteresirani preveri oddajo javnega naročila ter ugotovi pravilnost postopka (ob upoštevanju poslovnih in uradnih skrivnosti).

Načelo enakopravnosti se manifestira v zagotavljanju enakih možnosti vsem ponudnikom v vseh elementih ter fazah postopka oddaje javnega naročila. Trg javnih naročil mora biti odprt ter dostopen vsem ponudnikom pod enakimi pogoji, ne glede na to, iz katere države prihajajo, katere vere ali nacionalnosti so.

Načelo sorazmernosti določa, da se mora javno naročanje izvajati sorazmerno predmetu javnega naročanja, predvsem glede izbire, določitve in uporabe pogojev in meril, ki morajo biti smiselno povezana s predmetom javnega naročila.

3.1.2 Postopki javnega naročanja

Pri javnem naročanju se v praksi največkrat uporabljajo sledeči postopki:

- odprti postopek,
- postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti,
- konkurenčni dialog,
- okvirni sporazum,
- postopek s pogajanjem in
- postopek zbiranja ponudb.

Odprti postopek oddaje javnega naročila je postopek, pri katerem lahko vsi, ki imajo interes pridobiti javno naročilo, predložijo svoje ponudbe, pripravljene skladno z vnaprej določenimi zahtevami naročnika iz razpisne dokumentacije. Postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti je postopek, katerega namen je oddaja javnega naročila in v katerem naročnik v prvi fazi na podlagi vnaprej predloženih prijav prizna sposobnost ponudnikom in v drugi fazi povabi k oddaji ponudb kandidate, ki jim je priznal sposobnost.

Postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti je sestavljen iz dveh faz. V prvi fazi naročnik na podlagi javnega razpisa za priznanje sposobnosti izbere ponudnike, ki ustrezajo razpisnim pogojem za priznanje sposobnosti za izvedbo določenega javnega naročila. Priznanje sposobnosti se lahko podeli največ za tri leta. V drugi fazi omejenega postopka pa vse ponudnike, ki jim je priznal sposobnost, povabi k oddaji ponudbe. Izmed ponudnikov, ki v drugi fazi predložijo svoje ponudbe, naročnik izbere najugodnejšega. Pri izbiri ponudbe upošteva merila, ki jih je navedel v razpisni dokumentaciji (cena ali ekonomsko najugodnejša ponudba).

Konkurenčni dialog je postopek, ki se lahko uporablja, kadar uporaba odprtega ali postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti zaradi zahtevnosti javnega naročila ni mogoča in pod pogojem, da je merilo za izbiro najugodnejšega ponudnika ekonomsko najugodnejša ponudba. Med potekom dialoga je naročnik dolžan zagotoviti enako obravnavo vseh ponudnikov. Še zlasti naročnik ne sme ponujati informacij na diskriminatoren način, zaradi katerega bi lahko nekateri ponudniki dobili prednost pred drugimi. Naročnik drugim udeležencem ne sme razkriti predlagane rešitve ali drugih zaupnih informacij, posredovanih s strani določenega kandidata, ki sodeluje v dialogu, brez njegove privolitve. Naročniki začnejo dialog s tistimi kandidati, ki izpolnjujejo zahtevane pogoje, in so le-ti vnaprej določeni v razpisni dokumentaciji, katerega cilj je ugotoviti in opredeliti sredstva, ki so najbolj primerna za zadovoljitev njihovih potreb. V tem dialogu lahko z izbranimi kandidati razpravljajo o vseh vidikih predmeta naročila.

Okvirni sporazum je sporazum med enim ali več naročniki in enim ali več gospodarskimi subjekti, katerih predmet je določanje pogojev, s katerimi se urejajo javna naročila, ki jih je treba oddati med posameznim obdobjem, zlasti glede na ceno in predvideno kakovost. Predlog zakona upošteva dve vrsti okvirnih sporazumov. Prva vrsta je podobna klasičnemu odprtem postopku in se nanaša na zaporedne dobave blaga pri nespremenljivi ceni, brez vnaprej določenih količin. Okvirni sporazum je pri tej vrsti oddaje javnega naročila sklenjen samo z enim ponudnikom. Druga vrsta pa je podobna omejenemu postopku, kjer okvirni sporazum predstavlja prvo fazo, v kateri morajo biti izbrani vsaj trije kandidati, medtem ko se v drugi fazi izbere najugodnejšega ponudnika na osnovi zbiranja ponudb glede na pravila okvirnega sporazuma.

Postopek s pogajanjem lahko izvede naročnik brez predhodne objave ali po predhodni objavi v odprtem ali omejenem postopku. Postopek s pogajanjem brez predhodne objave sme naročnik

izvesti samo v določenih primerih. Tudi postopek s pogajanci s predhodno objavo naročnik lahko izvede v izjemnih primerih, če v odprtem ali omejenem postopku ni pridobil pravilne ali sprejemljive ponudbe, pri čemer se razpisna dokumentacija ni bistveno spremenila, ali če je naročilo takšne narave, da naročnik ne more vnaprej določiti cene. V vsakem primeru pa mora naročnik skrbno preveriti ceno in kakovost ponudbe in v pogajanjih zagotoviti, da pogodbeni cena ne bo višja od primerljive cene na tržišču.

Postopek zbiranja ponudb je namenjen javnim naročilom pod vrednostnimi pragovi, oziroma tistim javnim naročilom, za katera ni določena obveznost objave. V predmetnem postopku ni javne objave, ampak naročnik neposredno povabi gospodarske subjekte, da predložijo svoje ponudbe za oddajo javnega naročila. Naročnik mora v tem postopku pridobiti najmanj tri ponudbe, če je na trgu vsaj tolikšno število ponudnikov. Naročnik se lahko v tem postopku tudi pogaja o pogojih posla.

3.1.3 Razpisna dokumentacija

Z **razpisno dokumentacijo** naročnik opiše predmet javnega naročila ter določi pogoje, ki jih mora izpolniti ponudnik jasno in transparentno, tako da lahko ponudnik na njeni podlagi pripravi kakovostno in pravilno ponudbo. Vsi elementi razpisne dokumentacije morajo biti znani ponudniku vnaprej in se med postopkom ne smejo spreminjati, razen v izjemnih primerih, vendar na tak način, da so s spremembami seznanjeni vsi potencialni ponudniki pred končnim rokom za oddajo ponudb. Pri razpisni dokumentaciji v omejenem postopku je potrebno upoštevati, da pridejo merila za izbiro ponudnikov na vrsto šele v drugi fazi postopka. Razpisna dokumentacija mora biti dostopna potencialnim ponudnikom z dnem, ko je izšla objava javnega razpisa na portalu javnih naročil.

3.1.4 Pogoji za udeležbo in ocenjevanje ponudb

Zakonsko določen pogoj, je onemogočanje sodelovanja gospodarskih subjektov, ki so sodelovali v **kriminalni organizaciji oziroma bili pravnomočno obsojeni za kazniva dejanja korupcije in goljufije, hudodelskega združevanja ali pranja denarja**. Predvsem se tu izpostavlja obligatorni pogoj izločitve; kaznivo *dejanje goljufije zoper finančne interese ES*. Naročnik mora izključiti gospodarske subjekte iz nadaljnega postopka takoj, ko izve za obsodbo v zvezi z navedenimi kaznivimi dejanji, ki je izrečena v skladu z nacionalno zakonodajo in je pravnomočna. Prav tako je obligatoren pogoj **poravnava zapadlih obveznosti do ponudnikovih podizvajalcev**, ki se dokazuje z lastno izjavo ponudnika. Ostali pogoji (stečaj, likvidacija, poravnava davkov, strokovna napaka itd) so prepuščeni odločitvi naročnika glede uvedbe v konkreten postopek javnega naročanja. Izpolnjevanje pogojev se ugotavlja vsebinsko in ne na temelji dejstva, da ponudnik ni predložil določene listine. Naročnik lahko v razpisni dokumentaciji glede izpolnjevanja pogojev določi, da ponudniki podajo svojo **lastno izjavo**, predložitev posameznih dokumentov za izpolnjevanje določenega pogoja, pa naročnik praviloma zahteva samo od izbranega ponudnika. Ta zadeva lahko bistveno olajša sam postopek oddaje javnega naročila. Glede priznanja sposobnosti opravljanja poklicne dejavnosti je v predlogih zakonov določeno, da veljajo ustrezna pravila ES o vzajemnem priznavanju izobrazbe in formalne usposobljenosti.

Glede ekonomski in finančnih pogojev je v predlogih zakonov določeno, da so le ti **fakultativni** in jih naročnik lahko uporabi, če je to glede na predmet ali izpolnitev javnega naročila potrebno. Kar se tiče dokazil glede izpolnjevanja predmetnih pogojev je v predlaganih zakonih določeno, da se ponudnika ne sme izločiti, če namesto dokazil navedenih

v razpisni dokumentaciji poda ustrezen dokaz, ki izkazuje izpolnjevanje zahtevanega ekonomskega in finančnega pogoja.

Naročnik sme zahtevati, da ponudniki **formalno nepopolne ponudbe** v določenem roku dopolnijo ali pojasnijo dokumente, ki so jih predložili v ponudbi, pri čemer so kakršnekoli spremembe ali dopolnitve vsebine, ki bi vplivale na njeno razvrstitev, izključene.

Naročnik oceni prispele ponudbe, ki izpolnjujejo zahtevane pogoje, na podlagi meril, ki so bila predhodno določena v razpisni dokumentaciji. **Merila za ocenjevanje ponudb** so lahko:

- najnižja cena ali
- ekonomsko najugodnejša ponudba.

Naročnik lahko sicer sam izbira posamezna merila, vendar pa mora upoštevati, da so enaka za vse ponudnike, da jih je možno izmeriti ter predvsem, da so bila vnaprej poznana vsem ponudnikom.

3.1.5 Roki in objave v postopkih oddaje javnih naročil

Roki za oddajo ponudb so odvisni od vrste postopka oddaje javnega naročila. Pri določitvi roka mora naročnik upoštevati predvsem naslednje:

- da je dovolj dolg, da omogoča ponudniku, da pripravi kakovostno ponudbo,
- da je objavljen v javnem razpisu ter naveden v razpisni dokumentaciji,
- da določi kraj, datum in uro za predložitev ponudbe,
- da določi način predložitve ponudbe.

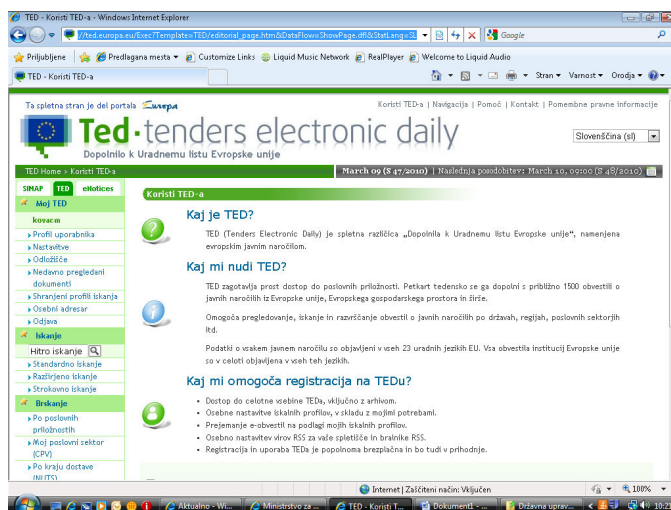
Za **pravočasno predloženo ponudbo** se šteje ponudba, ki je naročniku predložena do datuma in ure, navedene v objavi. Na splošno velja, da je rok za pripravo ponudbe v odprtem postopku najmanj 40 dni od dneva, ko je naročnik odposlal razpis v objavo. Roki se torej štejejo od dne, ko je bil javni razpis odposlan v objavo in ne od dne, ko je bil objavljen v uradnem glasilu. To pomeni, da se pri rokih upošteva tudi čas, ki preteče do objave. ZJN-2 določa različne roke glede na vrsto postopka javnega naročila ter glede na vrednosti javnih naročil.

Vse objave se morajo izvesti preko **portala za javna naročila**. V primeru preseganja vrednosti, ki so določene v direktivah za posamezno vrsto javnih naročil je potrebno objaviti javni razpis tudi v Uradnem glasilu Evropskih skupnosti. Pri objavah ločimo naslednje oblike:

- periodično informativno obvestilo,
- objavo javnega razpisa,
- obvestilo o oddaji javnega naročila,



Slika 17: Portal javnih naročil

Vir: <http://www.enarocanje.si/?podrocje=portal>

Slika 18: Portal EU – TED

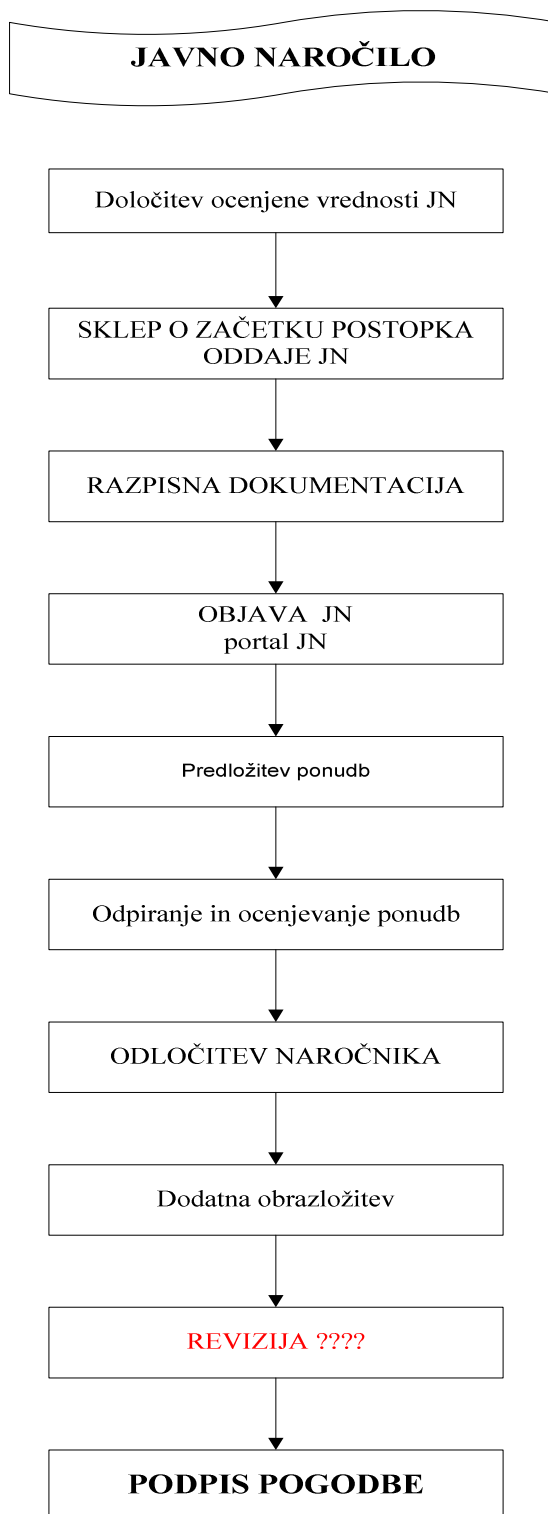
Vir: <http://ted.europa.eu/Exec?Template=TED>

3.1.6 Odpiranje in ocenjevanje ponudb

Načeloma je **odpiranje ponudb javno**, tako da je omogočena čim večja transparentnost postopka javnega naročila. Zakon določa obvezno javno odpiranje v odprtem postopku ter v drugi fazi omejenega postopka. Pri odpiranju ponudb se vodi zapisnik, katerega vsebina je določena v podzakonskem predpisu ministra, pristojnega za finance. Zapisnik o odpiranju ponudb mora biti izročen vsem sodelujočim ponudnikom. Naročnik lahko izjemoma **zavrne vse prejete ponudbe**, vendar mora svojo zavrnitev pisno utemeljiti in takoj obvestiti ponudnike ali kandidate o svojih razlogih.

Naročnik o vsakem oddanem naročilu izdelava **pisno poročilo**, v katerem navede najmanj predmet in vrednost naročila, imena zavrženih ponudnikov z razlogi za njihovo zavrnitev in ime izbranega ponudnika z razlogi za njegovo izbiro. Na podlagi poročila naročnik pošlje obvestilo o oddaji naročila ponudnikom.

Ponudnik lahko dodatno zahteva **obrazložitev obvestila o oddaji naročila**. Oddajo naročila mora naročnik objaviti na portalu za javna naročila.



Slika 19: Potek postopka oddaje javnega naročila
Vir: Lasten

Internetni vir: Zakon o javnem naročanju
http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r08/predpis_ZAKO4298.html

3.1.7 Javna naročila na infrastrukturnem področju

Javna naročila organizacij na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštne storitve vsebujejo nekatere posebnosti, ki **omogočajo manj stroge postopke** ter pravila javnega naročanja na tem področju. Področje infrastrukturnih sektorjev (t.i. »utilities« po direktivah EU) ima izjemen značaj na trgu javnih naročil Evropskih skupnosti in je tako tudi urejeno v posebni direktivi. V to področje spadajo organizacije, ki:

- oskrbujejo stalna omrežja za distribucijo pitne vode, elektrike, plina in toplote ali dobavljajo pitno vodo, elektriko, plin ali toploto do teh stalnih omrežij;
- izrabljajo geografska območja za namen iskanja in črpanja nafte in plina, premoga ali drugih trdih goriv ali za namen izgradnje, obratovanja in oskrbovanja letališča, morskega ali rečnega pristanišča ali drugih terminalov za prevoz v zračnem, pomorskem ali rečnem transportu;
- skrbijo za delovanje omrežij na področju železniškega transporta, avtomatiziranih sistemov, avtobusnih prevozov in telegrafije;
- skrbijo za oskrbovanje in delovanje poštne storitve.

Na tem področju je **navedenih največ izjem**, za katere se ta zakon ne uporablja. Po novem so zaradi vzpostavitve konkurence na področju telekomunikacijskih storitev le-te izločene iz uporabe direktiv EU in se zakon uporablja le še za poštne storitve. S tem je povezan pojem »izključna pravica«. **Izključna pravica** je namreč dodeljena določeni organizaciji za opravljanje posebne dejavnosti s posebnim zakonom, uredbo ali drugim aktom. V tem primeru mora prejemnik izključne pravice pri nabavi blaga, storitev in gradenj ravnati kot naročnik po ZJN-2.

Internetni vir: Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštne storitve

http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r09/predpis_ZAKO4299.html

3.1.8 Pravno varstvo ponudnikov in naročnikov

Pravno varstvo je predpisano v **Zakonu o reviziji postopkov javnega naročanja**. Ta zakon ureja pravno varstvo ponudnikov in naročnikov oziroma javnega interesa v postopkih oddaje javnih naročil. Pritoži se lahko vsaka oseba, ki **ima ali je imela interes** za dodelitev naročila in ji **je bila ali bi ji bila zaradi ravnanja naročnika povzročena škoda**. V primeru, če je bil ali bi bil ogrožen javni interes, pa vloži zahtevek za revizijo tudi Državno pravobranilstvo RS, urad, pristojen za javna naročila ali urad, pristojen za varstvo konkurence.

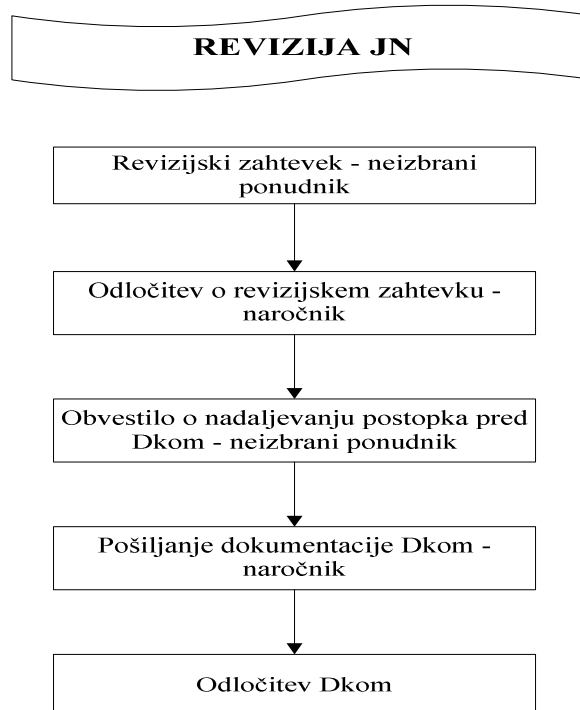
Pritožba se najprej vloži pri naročniku. Vlagatelj revizijskega zahtevka mora navesti, za katero naročilo vlaga zahtevek, navesti kršitve z dejstvi in dokazi ter priložiti potrdilo o vplačilu takse za revizijo. Če naročnik po preveritvi, da je bil zahtevek popoln ter predložen s strani upravičene osebe in pravočasno, ugotovi, da je upravičen, postopek javnega naročila v celoti ali delno razveljavi, v nasprotnem primeru pa ga zavrne. Naročnik mora po sprejemu odločitve o zahtevku obvestiti vlagatelja ter ga pozvati, da mu v roku treh dni pisno sporoči, če namerava nadaljevati postopek pred Državno revizijsko komisijo (v nadaljevanju: Dkom). Če vlagatelj po preteku tega roka sporoči, da ne bo nadaljeval postopka pred Dkom ali pa sploh ne odgovori, se šteje, da je umaknil revizijski zahtevek. Po prejemu obvestila ponudnika, da bo nadaljeval postopek, mora naročnik najkasneje v treh dneh odstopiti vso dokumentacijo revizijski komisiji. V primeru, da vlagatelj zahtevka v 20 dneh od dne, ko je naročnik prejel popoln zahtevek, ne prejme odgovora, lahko nadaljuje postopek pred Dkom.



Slika 20: Portal Državne revizijske komisije

Vir: <http://www.dkom.si>

O posameznem revizijskem zahtevku odloča posamezni član Dkom ali senat. Revizijska komisija odloča v mejah zahtevka za revizijo. Ker pri tem izhaja iz načela učinkovitosti in hitrosti, mora o zahtevku odločiti v najkrajšem možnem času, najkasneje pa v 15 dneh od prejema zahtevka. V utemeljenih primerih lahko ta rok podaljša za največ 20 dni. Dkom mora navesti razloge za svojo odločitev ter lahko hkrati naročniku da napotke za pravilno izvedbo postopka v delu, ki je bil razveljavljen. Sodno varstvo je po končanem postopku pred revizijsko komisijo zagotovljeno v postopku povračila škode pred sodiščem splošne pristojnosti.



Slika 21: Revizija javnega naročanja

Vir: Lasten

Interentni vir: Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja
http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r09/predpis_ZAKO2099.html

3.2 JAVNO ZASEBNO PARTNERSTVO

3.2.1 Pojem javno zasebnega partnerstva

S pojmom javno zasebnega partnerstva opredeljujemo *različne oblike sodelovanja med javnimi organi in poslovnim svetom, katerih cilj je zagotoviti zasebno iniciativo za financiranje, upravljanje, vzpostavitev, prenovo, vodenje ali vzdrževanje infrastrukture* oziroma izvajanje javnih storitev in za katerega so značilne *dolgoročne pogodbe ter delitev tveganja in učinkov poslovanja*. Po vsebini obsega javno zasebno partnerstvo na eni strani zasebna vlaganja v javne projekte, in na drugi pa javno sofinanciranje zasebnih projektov, ki so v javnem interesu.

Bistveno za delitev javno zasebnega partnerstva od javnih naročil je delitev tveganj. Vsaka pogodbeni stranka prevzame tista *tveganja*, ki jih lažje in bolj obvladuje. Z vključitvijo zasebnega sektorja se stroški delovanja in upravljanja znižajo, saj ta tveganja zasebni sektor v primerjavi z javnim bolje obvlada. Sodelovanje javnega in privatnega sektorja je potrebno utemeljiti z analizo in projektom, katerega sestavni del je opredelitev tveganja in nosilcev tveganja, pa tudi opredelitev in ovrednotenje učinkov za obe pogodbeni strani. Spodbude za večjo storilnost in v pogodbi opredeljena tveganja pogodbenih strank omogočajo javnemu sektorju, da bo izkoristil prednosti privatnega sektorja pri iskanju donosnih naložb. Ta usmeritev vodi k stalnem iskanju inovativnih poti v gospodarstvu in se odraža v večji produktivnosti, ki bi jo lahko na ta način izkoristil tudi javni sektor. Ekonomsko gledano se javno-zasebno partnerstvo manifestira v oblikah *projektnega financiranja*.

3.2.2. Oblike javno zasebnega partnerstva

Namen zakonskega urejanja javno-zasebnega partnerstva je omogočiti in vzpodbujati zasebna vlaganja v javno infrastrukturo in druge projekte v javnem interesu ter zagotoviti preglednost in poštenost postopkov sklepanja različnih oblik sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem za ta namen. **Zakon o javno zasebnem partnerstvu** (Ur. l. RS št. 127/2006: v nadaljevanju ZJZP) javno zasebno partnerstvo opredeljuje kot razmerje zasebnega vlaganja v javne projekte in/ali javnega sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu. Javno-zasebno partnerstvo je sklenjeno med javnim in zasebnim partnerjem v zvezi z izgradnjo, vzdrževanjem in upravljanjem javne infrastrukture ali drugimi projekti, ki so v javnem interesu. Za tovrstne projekte je značilno zapleteno financiranje, finančne in pravne elemente pa je v podrobnostih težko predvideti vnaprej. ZJZP predvideva različne oblike sodelovanja, in sicer

- **razmerje pogodbenega partnerstva**, ki ima lahko naravo:
 - koncesijskega razmerja (koncesijsko partnerstvo),
 - javno-naročniškega razmerja (javno-naročniško partnerstvo) in
- **razmerje statusnega partnerstva**.

ZJZP, ki določa obvezna ravnanja v postopku nastajanja in izvajanja javno-zasebnega partnerstva, se kot krovni zakon uporablja za razmerja javno-zasebnega partnerstva, v kolikor določenih vprašanj za posamezne oblike javno-zasebnega partnerstva poseben zakon ali na zakon oprti predpis ne bo urejal drugače. Pri tem se zakon zaradi želje predlagatelja po sistemski ureditvi, uporablja ne glede na to, ali gre za razmerje javno-zasebnega partnerstva zaradi zasebnih vlaganj v javne projekte ali javnega sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu ali za kombinacijo obeh.

3.2.3 Postopek izbire javno zasebnega partnerja

Postopek izbire zasebnega partnerja je najlažje opredeliti v primerih **javno-naročniškega partnerstva**. Za-to se uporabljajo pravila javnega naročanja. Podobno velja za koncesijsko partnerstvo, le da v tem primeru pozitivna ureditev instituta koncesij sistemsko ni urejena. Posledično ZJZP ureja tudi instituta koncesij gradenj in storitev. Nekoliko težje je tedaj, ko se prepletajo pravila javnih naročil in koncesij. V kolikor nosi javni partner večino ali celotno gospodarsko tveganje izvajanja javno-zasebnega partnerstva, se partnerstvo, ne glede na poimenovanje oziroma določbe posebnega zakona, ne šteje za koncesijsko, temveč za javno-naročniško. Prav tako se v dvomu šteje, da gre za javno naročniško. V teh primerih bodo javni partnerji morali, zaradi skladnosti s pravili evropskega prava (zlasti Direktivo 2004/18/ES), namesto določb o neposredni podelitvi za izbiro javno-zasebnega partnerja in pravnega varstva v tem postopku, predvideti uporabo predpisov o javnih naročilih. V primeru **statusnega partnerstva** pa se bodo, v odvisnosti od pravne narave razmerja, subsidiarno uporabila pravila koncesij (gradenj), prodaje javnega premoženja ali pa javnih naročil. V zvezi s statusnim partnerstvom velja opozoriti, da se pravna oseba statusnega partnerstva lahko ustanovi v obliki:

- družbe z omejeno odgovornostjo,
- delniške družbe ali
- evropske delniške družbe.

Druge pravne osebe statusnega partnerstva se morajo preoblikovati v eno izmed zgornjih pravno-organizacijskih oblik. Izvajalca javno-zasebnega partnerstva se, ne glede na obliko **akta o izbiri** izbere **na podlagi javnega razpisa**. Glede na jasno zapisano izhodišče, lahko izjemo od javnega razpisa določa samo zakon, pri čemer mora bi ta zakonska izjema skladna z ustavno zagotovljeno svobodno gospodarsko pobudo, kot tudi s pravili evropskega prava. Ne glede na obliko javno-zasebnega partnerstva je v ZJZP posebej predvideno, da se lahko za izbiro izvajalca javno-zasebnega partnerstva uporabi postopek **konkurenčnega dialoga** kot postopek znan iz sistematike javnih naročil. V zvezi s prepletanjem med t.i. upravno-pravno in civilnopravno sfero, je v ZJZP sprejeta odločitev, da se v **načelu uporabljajo pravila civilnega prava**. Zaradi želje po čim manjšem administriranju in pospešitvi postopka izbire izvajalca javno-zasebnega partnerstva je tako akt izbire izvajalca javno-zasebnega partnerstva praviloma **akt poslovanja**, katerega vsebine ZJZP ne določa. Na podlagi vse omenjene dokumentacije se lahko sklene **pogodba o javno zasebnem partnerstvu**.

3.2.4 Nadzor nad javno zasebnim partnerstvom

Pravico in dolžnost nadzorovanja nad izvajanjem pogodbe javnemu partnerju omogočajo **poročila izvajalca javno zasebnega partnerstva**. Pravica do nadzora pomeni več kot preprost nadzor, pomeni pravico javnega partnerja naložiti izpolnitev obveznosti ali drugih ravnanj. Za vsa razmerja med izvajalcem in uporabniki mora, ne glede na to, ali gre za potrošnike ali druge osebe, veljati slovensko pravo. Enako pa velja, kljub nekaterim pomislekom, tudi za vsa razmerja med javnim in zasebnim partnerjem. Bolj kot na področju materialnega prava pa bodo stranke proste v izbiri na področju procesnega prava in sicer glede vprašanja pristojnosti organov, ki lahko rešujejo spore. Stranki razmerja javno-zasebnega partnerstva se tako smeta dogovoriti, da lahko spore, ki so neposredno povezani z razmerjem in ki niso v izključni pristojnosti sodišča v Republiki Sloveniji, **rešujeta pred dogovorjeno arbitražo**. Za razmerja med izvajalcem javno-zasebnega partnerstva in uporabniki pa je izključno pristojno **krajevno pristojno sodišče v Republiki Sloveniji**.

Primer: Izgradnja stadiona Stožice v Ljubljani. Projekt Stožice je bil razdeljen na javni del, ki je predvideval izgradnjo nogometnega stadiona in športne dvorane ter zasebni del, ki je predvideval izgradnjo trgovskega centra in parkirne hiše. Na začetku projekta je javni partner razpolagal z zazidljivim zemljiščem, vendar ni razpolagal s finančnimi sredstvi, s katerimi bi lahko financiral izgradnjo športnega parka. Projekt je bil zaradi tega zasnovan tako, da se po izgradnjo oba športna objekta predata v last in upravljanje javnemu partnerju. Ocenjena vrednost celotnega projekta je bila na podlagi investicijskih dokumentov. Na podlagi SWOT analize modelov javno zasebnega partnerstva je javni partner izbral optimalni model za katerega je menil, da je najprimernejši za realizacijo projekta in sicer javno naročniški model javno zasebnega partnerstva. Za izbor zasebnega partnerja je bil izbran postopek konkurenčnega dialoga. Postopek izbora partnerja je potekal javno, transparentno in na način zagotavljanja enakopravnosti ponudnikov. V postopku konkurenčnega dialoga je bilo vsem ponudnikom omogočeno, da v neposredni komunikaciji z javnim partnerjem razčistijo odprta vprašanja. Javni partnerj je pri izboru ponudnika upošteval dve rešitvi in sicer uporabo elementov natečaja pri ocenjevanju predlaganih končnih oblikovnih in programskih rešitev in uporabo elementov dražbe pri oddaji končne ponudbe, kar je prispevek javnega partnerja k maksimizaciji gospodarnosti projekta in enakopravnosti ponudnikov.

Interentni vir: Zakon o javno zasebnem partnerstvu
http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r03/predpis_ZAKO4323.html

POVZETEK

Zakonsko je predviden postopek javnega naročanja, ki obsega pripravo ustrezne razpisne dokumentacije, objavo javnega razpisa za določen razpisni segment in sklenitev pogodbe z najugodnejšim ponudnikom. Javno naročilo na trgu lahko obravnavamo kot projekt, ki pomeni vsako časovno zaključeno aktivnost, razdeljeno na zaključene razvojne faze. Poleg zakonskih določb, ki opredeljujejo postopke javnega naročanja, je treba upoštevati tudi splošna načela oddaje javnih naročil. Tako je treba v okviru načela zagotavljanja konkurence med ponudniki vsem zainteresiranim in sposobnim ponudnikom omogočiti poslovanje z javnim sektorjem pod enakimi pogoji. Enakost tu ni mišljena dejansko, pač pa pravno, saj v primeru dejanske enakosti, ne bi mogli izbrati "prvega med enakimi". Prepovedana je uporaba neupravičeno diskriminatornih meril. Nakupi blaga in storitev se morajo izvesti s čim manjšimi stroški in s čim večjo ekonomsko kakovostjo.

Javno-zasebno partnerstvo predstavlja razmerje zasebnega vlaganja v javne projekte oziroma javnega sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu. Sklepa se med javnim in zasebnim partnerjem, v zvezi z izgradnjo, vzdrževanjem in upravljanjem javne infrastrukture ali drugimi projekti, ki so v javnem interesu in s temi povezano izvajanje gospodarskih javnih služb ali dejavnosti, ki se zagotavljajo na način in pod pogoji, ki veljajo za gospodarske javne službe oziroma drugih dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu. Zakon o javno zasebnem partnerstvu določa obvezna ravnanja v postopku nastajanja in izvajanja javno-zasebnega partnerstva. Uporablja se kot sistemski krovni zakon za razmerja javno zasebnega partnerstva, v kolikor poseben zakon določenih vprašanj na tem področju ne bo uredil drugače.

VPRAŠANJA

1. Opišite osnovna načela javnega naročanja.
2. Naštejte postopke za oddajo javnih naročil in jih kratko opišite.

3. Kaj je predmet zakona o javnih naročilih?
4. Naštete pogoje, ki morajo biti izpolnjeni za pričetek oddaje javnega naročila.
5. Kaj so javna naročila na infrastrukturnem področju?
6. Opišite sistem pravnega varstva v postopkih javnega naročanja.
7. Zakaj uporabljamo javno zasebno partnerstvo?
8. Naštete oblike javno zasebnega partnerstva
9. Opišite postopek izbire javno zasebnega partnerja.
10. Kdo izvaja nadzor nad javno zasebnim partnerstvom?

4 UPRAVNI POSTOPEK IN UPRAVNI SPOR

V tem poglavju bomo spoznali:

- **Načela upravnega postopka.**
- **Občevanje strank in organov v upravnem postopku.**
- **Vodenje upravnega postopka na prvi stopnji.**
- **Pritožbeni postopek.**
- **Postopek pri upravnem sporu.**

Delovanje subjektov v upravnem postopku je najboljšo prikazati na praktičnem primeru. Primer se navezuje na posebno področje železniškega prometa. Stranka v postopku želi graditi objekt v varovanem železniškem pasu. Po Zakonu o varnosti v železniškem prometu morajo subjekti za gradnjo v varovanem progovnem pasu pridobiti soglasje upravljavca železniške infrastrukture. V Sloveniji je upravljavec javne železniške infrastrukture podjetje Slovenske železnice d. o. o. Stranka mora vlogo in dokumentacijo za pridobitev soglasja v skladu z zakonom nasloviti na upravljavca. Upravljavec mora v roku treh dni od prejema vloge ugotoviti, ali je vloga pravilna oziroma ali ima vlagatelj aktivno legitimacijo. V primeru, da je vloga pomanjkliva, upravljavec opozori stranko, da je treba vlogo v treh dneh od prejema obvestila, dopolniti. Če po preteku tega roka vloga ni dopolnjena, jo upravljavec s sklepom zavrže. Če je vloga v roku dopolnjena, upravljavec v 15 dneh od prejema vloge razpiše ogled in narok. Na ogled in narok povabi vse subjekte v zadevnem postopku: predstavnika občine; predstavnika prometnega inšpektorata; predstavnika zainteresirane javnosti...itd. Na naroku se zapiše zapisnik, ki je podlaga za izdajo odločbe. Po ugotovitvi vseh dejstev in izvedbi vseh dokazov, upravljavec izda odločbo o soglasju za gradnjo v varovanem železniškem pasu.

4.1 UPRAVNI POSTOPEK

4.1.1 Splošno o upravnem postopku

Upravni postopek je postopek, v katerem upravni in drugi državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, **odločajo** v konkretnih upravnih zadevah na določenem upravnem področju. Ti organi odločajo v upravnih zadevah vedno, ko odločajo o pravicah, obveznostih in pravnih koristih fizičnih ali pravnih oseb.

V upravnih postopkih lahko odločajo tudi **nosilci javnih pooblastil**. Podjetja in druge organizacije ter posamezniki lahko dobijo **javno pooblastilo** za opravljanje nekaterih funkcij državne uprave. Za posamezne zadeve iz izvirne pristojnosti lokalne skupnosti pa lahko organizacije in posamezniki pridobijo javno pooblastilo z odlokom sveta samoupravne lokalne skupnosti.

Pri ugotavljanju, ali gre v konkretnem primeru za upravni postopek, se mora organ najprej vprašati, ali v konkretnem postopku odloča o **pravicah, obveznostih ali kakšni drugi pravni koristi** fizične ali pravne osebe, torej, ali gre za upravno zadevo. V materialnih predpisih je mogoče tudi drugače ugotoviti, ali je treba v nekem primeru voditi upravni postopek. V nekaterih predpisih je lahko navedeno: da **mora organ izdati upravno odločbo** ali da pri odločanju o konkretni zadevi **vodi upravni postopek** ali da v konkretni zadevi **odloči v upravnem postopku**.

Javna korist je širša družbena korist in je pomembnejša od koristi posameznika. Če mora organ naložiti stranki neko obveznost in je mogoče pri tem uporabiti različne predpise, mora uporabiti predpis, ki je za stranko v danem trenutku najugodnejši. Po tem načelu mora uradna oseba sprejemati samo tiste ukrepe, ki so za zaščito javnih interesov oziroma koristi nujno potrebni.

Posebnost upravnega postopka je tudi, da ga je mogoče uporabljati na vseh upravnih področjih. Če posamezni predpisi s posebnim upravnim postopkom urejajo določeno upravno področje, mora organ, ki vodi postopek, najprej **upoštevati določila posebnih upravnih postopkov**. V vseh drugih procesnih dejanjih, za katera posamezni materialni predpis ne vsebuje posebnega postopka, mora organ upoštevati določila splošnega upravnega postopka.

4.1.2 Pristojnost v upravnem postopku

Pristojnost je pravica in dolžnost organa, da odloča na **določenem upravnem področju in določenem območju**. Tako ločimo *stvarno* pristojnost in *krajevno* pristojnost. Organ lahko odloča samo, če je za upravno zadevo krajevno in stvarno pristojen.

Upravni postopek lahko vodi in v njem odloča samo **uradna oseba**, ki ima **predpisano izobrazbo**, in **opravljen strokovni izpit iz upravnega postopka**. Zakonsko pooblastilo za odločanje in vodenje upravnih postopkov ima praviloma predstojnik organa. S predpisi organa je lahko določeno, da odloča v upravnem postopku kakšna notranja organizacijska enota. Če predstojnik organa oziroma župan ne izpolnjuje predpisanih pogojev za vodenje postopka, mora za vodenje postopka pisno pooblastiti uradno osebo, ki izpolnjuje predpisane pogoje. Še vedno pa je dopustno, da v takem primeru predstojnik organa ali župan po opravljenem postopku uradne osebe odloči v konkretni zadevi.

4.1.3 Stranka v upravnem postopku

V upravnem postopku je lahko stranka **vsaka fizična** ali **pravna oseba**, ki je nosilka pravic in obveznosti ali pravnih koristi. Stranka je lahko tudi **skupina oseb** (vas, naselje, ulica, stanovanjski blok), ki nima lastnosti fizične ali pravne osebe, če je lahko nosilka pravic in obveznosti. Pravice in dolžnosti stranke imajo v upravnem postopku tudi državni tožilec, državni pravobranilec in drugi državni organi, če so po zakonu upravičeni v upravnem postopku zastopati javno korist.

Aktivna stranka je oseba, ki ima aktivno legitimacijo in ji zakon priznava pravico ali pravno korist, da lahko vloži zahtevek za uvedbo postopka. **Pasivna stranka** je oseba s pasivno legitimacijo, saj zoper njo teče postopek, ki se je začel po uradni dolžnosti ali na predlog aktivne stranke in ji je treba naložiti kakšno obveznost ali zmanjšati kakšno pravico. **Stranski udeleženec** je oseba, ki vstopi v že začeti postopek in se udeleži postopka samo zaradi varstva svojih pravic ali pravnih koristi, vendar mora izkazati pravni interes oziroma prizadetost, ki mora biti neposredna in osebna.

Oseba, ki želi nastopiti v postopku in nima opravilne ali poslovne sposobnosti, ne more sama sodelovati v upravnem postopku. Takšne osebe mora v upravnem postopku zastopati **zakoniti zastopnik**. Zastopnika lahko le začasno stranki postavi tudi organ, ki vodi upravni postopek. Organ postavi **začasnega zastopnika**, če je treba opraviti v postopku nujna dejanja, s katerimi ni mogoče odlašati ali če je to v interesu stranke.

Če v postopku nastopa več strank z enakimi ali podobnimi zahtevki ali če se vodi postopek proti večjemu številu strank, morajo te postaviti **skupnega predstavnika** ali **skupnega pooblaščenca**. Če ni s posebnim predpisom drugače določeno, lahko organ zahteva, da si stranke postavijo skupnega pooblaščenca.

Praviloma opravlja dejanja v upravnem postopku stranka sama. Tako stranka kot tudi zakoniti zastopnik pa si lahko postavita **pooblaščenca**, ki ju zastopa pri vseh dejanjih upravnega postopka, razen takrat, kadar mora stranka na podlagi zakona sama dajati izjave, ali če to zahteva uradna oseba organa. Pooblaščenec ni obvezen v upravnem postopku razen takrat, kadar posebni zakon določa drugače.

4.1.4 Občevanje organov in strank

4.1.4.1 Vloge

Kot **vloge** označujemo različne zahteve, pritožbe, predloge, prijave, izjave, opozorila, napovedi, prošnje, pritožbe, ugovore in druga sporočila pravnih ali fizičnih oseb, s katerimi se obračajo na organe za vodenje upravnih postopkov. Vložnik vloge lahko zahteva od organa, da mu potrdi prejem vloge. Po obliki je vloga lahko pisna in se praviloma izroči neposredno organu ali pošlje po pošti, elektronski poti ali preko osebe, ki opravlja posredovanje vlog kot svojo dejavnost.

Vlogo je treba vročiti organu **vsak delavnik med poslovnim časom**, po elektronski poti pa ves čas. Ob sprejemu vloge neposredno od vložnika je organ dolžan ugotoviti njegovo istovetnost, razen če vložnika osebno pozna.

Če vloga nima vseh sestavin, pomeni, da je **nepopolna**. Lahko je tudi nerazumljiva, če vložnik ni pravilno opisal navedbe ali zahtevka. Organ je dolžan vlogo pregledati **v petih delovnih dneh** in od stranke zahtevati, da vlogo dopolni v roku, ki ga je organ postavil. Vloga je vložena pravočasno, če jo pristojni organ oziroma informacijski sistem za sprejem vlog, vročanje in obveščanje prejme, preden poteče rok, kadar gre za vloge, vezane na rok.

VLOGA ZA IZDAJO GRADBENEGA DOVOLJENJA

INVESTITOR

UPRAVNA ENOTA

Zadeva: VLOGA ZA IZDAJO GRADBENEGA DOVOLJENJA

Podpisani vložnik _____ prosim za izdajo gradbenega dovoljenja.

Vrsta gradnje:

- gradnja novega objekta _____ ? prizidava ? nadzidava ? drugo
- odstranitev obstoječega objekta _____
- sprememba namembnosti objekta _____
- rekonstrukcija objekta _____

Namen **ra**be (stanovanjski, počitniški, stanovanjsko-poslovni, poslovni, industrijski, kmetijski ali drugi objekti) - **ustrezno vpiši**: _____

Poseg bo na zemljišču s parcelno št. _____ k.o. _____ oziroma na objektu z naslovom _____.

Za poseg je bila izdana pravnomočna lokacijska informacija številka _____ z dne _____.

<i>Prilagam naslednje obvezne priloge:</i>	<i>Priloženo</i>	
1. Dokazilo, da ima investitor pravico graditi na določenem zemljišču oziroma pravico rekonstruirati objekt (zemljiško knjižni izpis nek. pogodba)	DA	NE
2. Projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja	DA	NE
3. Pravnomočna lokacijska informacija	DA	NE
4. Soglasja prizadetih organov in organizacij, če tako določajo posebni predpisi	DA	NE
5. Soglasje projektnega podjetja in dokazilo o opravljeni reviziji načrta gradbenih konstrukcij, kadar je to potrebno	DA	NE

Podpis investitorja oz. vložnika s pooblastilom

Datum:

Po Zakonu o upravnih taksah je treba plačati upravno takso:

- za vlogo _____ €;
- za odločbo _____ €.

Slika 22: Vloga
Vir: Lasten

4.1.4.2 Vabila

Za izvršitev posameznih dejanj v postopku lahko **organ vabi** stranke s svojega območja in le izjemoma na ustno obravnavo z drugega območja, če bi to pospešilo postopek ali ga olajšalo, oziroma ko je v reševanju konkretne zadeve navzočnost take osebe nujno potrebna. Organ ima pravico vabiti stranke, priče, izvedence in druge udeležence v postopku, povabljeni pa imajo dolžnost odzvati se vabilu. Organ mora ves čas postopka paziti, da povabi tistega, katerega navzočnost je v konkretnem primeru potrebna.

4.1.4.3 Zapisnik in uradni zaznamek

Med **zapisnikom** in **uradnim zaznamkom** je razlika v tem, da je uradni zaznamek neformalna oblika zapisa manj pomembnih dejstev in okoliščin, zapisnik pa je sestavljen po predpisanih pravilih, ki določajo način navajanja dejstev, ugotovljenih v postopku. Pisanje zapisnika ni tehnično opravilo, ampak sestavljanje javne listine. Zapisnik ima lastnost javne listine le, če je sestavljen v skladu z zakonom, saj le tako velja kot dokaz o poteku in vsebini dejanj in danih ustnih izjavah, če pred sklenitvijo nanj ni bilo pripomb.

4.1.4.4 Pregled dokumentov

Stranka, njeni zastopniki, pooblaščenca in druge osebe, ki verjetno izkažejo svoj pravni interes, lahko od organa zahtevajo, da jim omogoči **pregledovati dokumente** in na svoje stroške prepisati ali preslikati potrebne dokumente. Zahtevo lahko podajo pisno ali ustno. Pravni interes izkazuje poleg stranke tisti, ki bi mu odločitev o zadevi lahko povzročila

kakšno škodo. Organ ima pravico, da od teh oseb zahteva obrazložitev pravnega interesa pisno ali ustno na zapisnik.

4.1.4.5 Obvestila o poteku postopka

Stranke, njihovi zastopniki, pooblaščenca ali kdo drug, ki verjetno izkaže svojo pravno korist v zadevi, in prizadeti državni organi, imajo pravico zahtevati **obvestila o poteku postopka**. Zahtevajo lahko podatek o tem, katera dejanja so bila že opravljena in katera še bodo.

4.1.4.6 Vročanje

Vročitev dokumentov ima pomembne pravne posledice za dokument, ki ga je treba vročiti, za organ, ki je izdal dokument, in za tistega, ki mu je dokument namenjen ali vročen. **Vročanje** pomeni prenos odločb, sklepov, vabil in drugih dokumentov od organa k stranki, zakonitemu zastopniku, pooblaščenca, pooblaščenca za vročitve ali skupnemu pooblaščenca.

Vročanje lahko opravimo po pošti, po **elektronski pošti**, po **uradni osebi organa**, po pravni ali fizični osebi, ki opravlja vročanje dokumentov v fizični obliki ali po elektronski pošti kot svojo dejavnost.

Vročanje je treba opraviti samo ob **delavnikih in podnevi**. Ob nedeljah in praznikih lahko vročamo iz razlogov, ki jih določa poseben zakon, ali zaradi nujnih ukrepov v javnem interesu, če pa je to neogibno, tudi ponoči. Vročuje se praviloma v stanovanju naslovnika ali osebno na delovnem mestu, pa tudi zunaj prostorov naslovnika, če je ta pripravljen sprejeti dokument.

Osebna vročitev pomeni, da je treba pisanje izročiti samo naslovniku. Takšne pošiljke ne more prevzeti nihče drug. Po opravljeni vročitvi je treba o tem obvestiti organ, katerega akt je bil vročen, s podpisano vročilnico. Če vročitve ni mogoče opraviti osebno, vročevalec pusti pisno sporočilo. Na sporočilo napiše, kje se dokument nahaja in da ga mora naslovnik prevzeti **v 15 dneh**. Na sporočilo in dokument vročevalec napiše vzrok takšnega vročanja, datum vročanja in se podpiše. Dan, ko naslovnik prevzame dokument na podlagi obvestila, se šteje za dan vročitve. Če dokumenta ne prevzame, se šteje za dan vročitve zadnji dan izteka roka. Od tega dne dalje pričnejo teči vsi roki. Pisno sporočilo mora vsebovati posledice opisanega vročanja.

Stranko v že opisanih primerih zastopa v upravnem postopku zakoniti zastopnik. Tako stranka kot zakoniti zastopnik pa si lahko postavita **pooblaščenca**. V teh primerih je treba vročiti dokumente **zakonitemu zastopniku** oziroma pooblaščenca. Drug primer pa je, kadar organ vroča znani osebi, katere prebivališče je neznano in ji zato postavi **začasnega zastopnika**, ki mu lahko vroči dokument.

Če naslovnik ne želi prevzeti dokumenta, čeprav bi ga po zakonu moral, **vročevalec pusti dokument v stanovanju**, kjer naslovnik prebiva, ali v prostorih, kjer je zaposlen. Kadar to ni mogoče, vročevalec dokument prilepi na vrata stanovanja ali delovnega prostora ali ga pusti v poštnem predalčniku. Stranka, njen zakoniti zastopnik ali pooblaščenec za vročitve so dolžni takoj obvestiti upravni organ, ki vodi postopke, o tem, da so **spremenili svoj naslov stalnega ali začasnega prebivanja**.

4.1.4.7 Roki in naroki

Postavljeni roki v upravnem postopku imajo poseben pomen, saj zagotavljajo optimalno reševanje upravnih zadev v določenem času in čimprejšnje končanje postopka. **Materialni roki** so določeni v materialnih predpisih. Pomenijo čas, v katerem lahko stranka uveljavlja neko pravico iz materialnega predpisa oziroma za naložitev posamezne obveznosti (kot zastaralni rok). **Procesni roki** veljajo za posamezna dejanja v postopku. Z njimi je določeno časovno obdobje, v katerem je treba opraviti posamezna dejanja postopka, ali časovno obdobje, ki mora preteči, da bi se lahko opravila posamezna dejanja v postopku. Zakoniti procesni roki so lahko:

- **prekluzivni roki**, ki veljajo za stranko. Če stranka zamudi prekluzivni rok v postopku, izgubi pravico do uveljavljanja procesnega dejanja v postopku (uveljavitev pritožbe). Uradna oseba je vezana na spoštovanje prekluzivnega roka po uradni dolžnosti;
- **inštrukcijski roki**, ki je namenjen organu oziroma njegovi uradni osebi. Ta rok določa časovno obdobje, v katerem mora uradna oseba opraviti neko dejanje v upravnem postopku.

Pravne posledice pri kršitvi prekluzivnega roka so za stranko izredno pomembne. Pri kršitvi inštrukcijskega roka pa pravnih posledic za stranko ali organ praviloma ni (možna je sicer pritožba zoper molk organa, če ta ne izda odločbe v predpisanem roku) in organ tudi ne izgubi pravice izvedbe nekega procesnega opravila. Uradna oseba je za kršitev teh rokov disciplinsko odgovorna.

ZUP opredeljuje določilo o naroku kot posebni obliki **določanja časovne točke za odrejeno procesno** dejanje. Narok razpiše organ za ustno ali videokonferenčno obravnavo ali druga procesna dejanja. Najmanj 8 dni pred razpisom pa mora povabiti stranke in druge osebe, za katere ugotovi, da je potrebna njihova navzočnost z navedbo, za kakšno procesno dejanje gre (če je postopek uveden po uradni dolžnosti) in kdo so udeleženci. Skupaj z vabilom na narok pošlje strankam tudi vlogo stranke, ki je povod za razpis naroka. Organ mora v razpisu določiti kraj, prostor in čas naroka. Razpis naroka mora imeti takšne sestavine kot vabilo. Praviloma se narok opravlja v **uradnih prostorih organa**. Zamuda oziroma neudeležba na naroku ne vpliva na izvedbo naroka, razen če uradna oseba oceni, da zaradi odsotnosti stranke ali drugih udeležencev naroka ni primerno izvesti.

4.1.4.8 Vrnitev v prejšnje stanje

Vrnitev v prejšnje stanje je vselej povezano z **zamudo procesnega** in ne materialnega roka. Posledic zamude materialnega roka ni mogoče popravljati z vrnitvijo v prejšnje stanje. Stranka, ki je zamudila prekluzivni rok zaradi razlogov, na katere ni mogla vplivati, ali zaradi očitne pomote ali nevednosti, lahko predlaga pri organu, pri katerem je rok zamudila, vrnitev v prejšnje, to je v tisto stanje, v katerem je bila zadeva pred zamudo in opravo določenega dejanja postopka. Predlog za vrnitev v prejšnje stanje je mogoče vložiti v roku **treh mesecev od dneva zamude**. Pri dovolitvi vrnitve v prejšnje stanje se postopek vrne v stanje pred zamudo, vse odločbe in sklepi, ki jih je organ izdal zaradi zamude, pa se odpravijo. Vrnitev v prejšnje stanje velja za stranko osebno in tiste, ki imajo po zakonu enake pravice kot stranka.

4.1.4.9 Stroški postopka

Izdatke, ki nastanejo v zvezi z upravnim postopkom v konkretni upravni zadevi organu, stranki in drugim udeležencem postopka, imenujemo **stroški postopka**. Stroške organa v upravnem postopku delimo na:

- **splošne stroške** (stroški za osebne dohodke, vzdrževanje objektov), ki zagotavljajo normalno obratovanje in delo organa. Tudi če bi bili ti stroški zaradi vodenja upravnih postopkov prekomerni, jih v vsakem primeru poravnava organ;
- **posebne stroške**, ki predstavljajo razne denarne izdatke organa od uvedbe do zaključka postopka.

Kadar se pričakujejo veliki stroški v postopku, ki ga je uvedla stranka (ogledi, izvedenci, tolmači itd.), lahko organ s sklepom določi, naj stranka založi potrebni znesek. Če v takem primeru stranka ni pripravljena založiti določenih sredstev vnaprej, lahko organ opusti izvedbo takšnih dokazov ali ustavi postopek, če nadaljevanje postopka ni v javnem interesu.

Organ, ki vodi postopek, lahko v konkretni upravni zadevi posameznika **oprosti vseh stroškov** postopka ali **dela stroškov**, če ugotovi, da jih stranka ne bi mogla plačati brez škode za nujno preživetje sebe ali družine. Stranka mora tako trditev dokazati s pomočjo potrdila o premoženjskem stanju, ki ga izda davčni organ na zahtevo stranke.

4.1.5 Postopek na prvi stopnji

4.1.5.1 Začetek postopka

Upravni postopek se začne po **uradni dolžnosti**, če tako določa zakon ali drug predpis ali če to terja varstvo javne koristi; postopek je začel z dnem, ko opravi organ v ta namen neko dejanje, ali pa na **zahtevo stranke**, če zakon stranki daje neko pravico ali pravno korist; postopek je uveden z dnem vložitve zahteve stranke. Po preverjanju zahteve v vlogi, organ ne uvede postopka, če ugotovi, da je zahtevo treba zavreči iz naslednjih razlogov:

- če zadeva, opisana v vlogi, **ni upravna zadeva**, kot jo določa zakon;
- če vložnik v vlogi **ne uveljavlja svoje pravice ali pravne koristi** in ne more biti stranka v postopku;
- če zahteva **ni bila vložena v predpisanem roku**, kadar je rok določen;
- če o isti zadevi **že teče postopek** oziroma se **že vodi** upravni ali sodni postopek;
- če je bilo o isti zadevi **že pravomočno odločeno** in je stranka tako že pridobila pravice ali so ji bile naložene obveznosti;
- če je bila o isti zadevi **že izdana zavrnilna ali ugotovitvena odločba**, pa se dejansko stanje ali pravna podlaga niso spremenile.

Stranka lahko ves čas postopka do izdaje odločbe na prvi stopnji **spreminja svoj zahtevek**. Lahko ga razširi, skrči kot delni umik ali namesto prejšnjega postavi nov zahtevek ne glede na to, ali ima spremenjeni zahtevek isto pravno podlago ali ne, če se opira na iste bistvene sestavine dejanskega stanja in je organ za njegovo reševanje pristojen.

Stranka lahko zahtevek **delno ali v celoti umakne** vse do izdaje odločbe organa druge stopnje. Zahtevek lahko stranka umakne tudi v času obnove postopka vse do izdaje odločbe.

V upravnem postopku je bil uveden poseben institut, ki ga imenujemo **poravnava**. Gre za institut, ki naj omogoči, da se stranke same poravnajo o določenem zahtevku. Poravnava je

mogoča če sta v postopku udeleženi **vsaj dve stranki** in če so predmet postopka **nasprotujoči si interesi strank**.

4.1.5.2 Postopek do izdaje odločbe

Najpomembnejša faza upravnega postopka je nedvomno **ugotovitveni postopek do izdaje odločbe**. Organ si mora prizadevati, da v tem času ugotovi materialno resnico. Treba je ugotoviti dejansko stanje in šele potem odločiti. Strankam je treba omogočiti, da uveljavijo in zavarujejo svoje pravice ali pravne koristi. V postopkih, uvedenih na zahtevo stranke ali po uradni dolžnosti, se odloča o pravici stranke, saj si le na podlagi zakona ali izrecne pisne privolitve stranke, uradna oseba lahko priskrbi podatke o stranki ali drugi osebi, na katero se ti podatki nanašajo.

Vsak, ki v nekem postopku še ni nastopil kot stranka ali stranski udeleženec, ima pravico, da zahteva **priznanje lastnosti stranke** kadarkoli med postopkom, če izpolnjuje predpisane pogoje.

Organ na **ustni obravnavi** ugotavlja pomembna dejstva in okoliščine, ki jih je v postopku treba dognati za pravilno odločitev. V katerih primerih bo uradna oseba razpisala ustno obravnavo, se odloči sama glede na konkretno zadevo ali na predlog stranke, če ugotovi, da bi bilo to koristno za razjasnitev zadeve.

V **dokaznem postopku** so predmet dokazovanja tista dejstva in okoliščine, na podlagi katerih bo organ odločal. Namen dokazovanja je prepričati se o resničnosti teh dejstev in okoliščin. Kot dokaz se lahko uporabi vse, kar lahko pripomore k ugotovitvi stanja zadeve in je primerno za ugotavljanje.

Listina je v širšem smislu vsak predmet ali stvar, na kateri je napisano, narisano, označeno ali izraženo neko dejstvo, ki je pomembno za odločitev. V ožjem smislu je listina pisno dokazno sredstvo, ki potrjuje ugotovljene ali evidentirane podatke ali dejstva. Listine lahko po izdajatelju delimo na javne in zasebne.

Med dokazila, s katerimi je mogoče v upravnem postopku nekaj dokazovati, spadajo tudi določena **potrdila**, ki jih izdajajo državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil. Potrdilo ni upravni akt, saj se z njim ne odloča o pravici, obveznosti ali pravni koristi.

Molk organa se šteje kot negativni upravni akt in je zaradi njega dovoljena pritožba.

V upravnem postopku je lahko **priča** vsaka fizična oseba (tudi mladoletnik), ki je sposobna zaznavanja in reproduciranja zaznanega. Osebe, ki tega niso sposobne, so **absolutno nezmožne priče**. Osebe, ki varujejo uradno, vojaško ali državno tajnost pa so **relativno nezmožne priče**, ker ne morejo pričati o teh tajnostih, če jih in dokler jih organ, katerega tajnost varujejo, ne odveže te dolžnosti.

Glede na številna upravna področja, ki jih uradne osebe obravnavajo, je jasno, da uradna oseba ne more imeti dovolj znanja na vseh upravnih področjih, da bi lahko v vsakem primeru sama presojala okoliščine in dejstva, potrebne za konkretno odločitev. V ta namen ZUP določa vlogo **izvedenca** (eksperta) na posameznih področjih, ki uradni osebi pomagajo razjasniti nekatera dejstva in okoliščine za pravilno odločitev. Opravi se izvedba dokaza s pomočjo izvedenca, ki ga postavi uradna oseba v postopku po lastni presoji ali na predlog stranke, če je ta pripravljena založiti sredstva za stroške, ki nastanejo z izvedbo takšnega dokaza.

Ogled je dokazno sredstvo, s katerim uradna oseba sama neposredno, z lastnimi čutili zaznava neko dejstvo, ki ga je v konkretnem primeru treba ugotoviti za pravilno odločitev v konkretni upravni zadevi. Je izredno pomembno dokazno sredstvo, saj lahko uradna oseba najbolj točno in neposredno sama ugotovi dejansko stanje. Ni posrednega dokazovanja, zato so izključene napake, ki se lahko pojavijo pri posrednem dokazovanju (npr. s pričami).

Zavarovanje dokazov je poseben institut, ki stranki in uradni osebi omogoča obstoj čim večjega števila takšnih dokazov, na osnovi katerih bo mogoče pravilno odločiti. Obstajajo različni vzroki za to, da je treba kakšno dokazno sredstvo opraviti takoj, da se zavaruje dokaz pred uničenjem, poškodovanjem ali kasnejšo nedosegljivostjo organu. O zavarovanju dokazov izda uradna oseba poseben sklep, zoper katerega je v primeru zavrnitve dovoljena pritožba.

4.1.5.3 Odločba in sklep

Po končanem skrajšanem ugotovitvenem ali posebnem ugotovitvenem postopku mora uradna oseba odločiti o pravici, obveznosti ali pravni koristi pravne ali fizične osebe. Na vrsto odločitve vpliva presoja vseh zbranih dokazov o dejstvih in okoliščinah, ki jih je uradna oseba v postopku zbrala in med njimi opravila primerjavo. Odločitev organa je izražena v **odločbi** kot konkretnem upravnem aktu.

Odločba je strogo **formalen upravni akt**. Obliko in sestavne dele določa zakon. Le izjemoma je lahko z zakonom ali drugim predpisom določeno, da ima odločba drugačen naziv ali da kakšen sestavni del odločbe ni potreben. Sestavni deli odločbe so:

- uvod;
- izrek;
- obrazložitev in
- pravni pouk.

Uvod mora vsebovati ime organa, ki odločbo izdaja. Naveden mora biti predpis o njegovi pristojnosti. Treba je navesti predpis in člen materialnega predpisa, ki določa, da je ta organ pristojen izdati konkretno odločbo.

Za uvodom je treba napisati ime odločbe, takoj za njim pa **izrek** kot najpomembnejši del odločbe. Izrek je tisti del odločbe, ki postane dokončen in pravnomočen. Biti mora kratek in določen, lahko se razdeli na več točk, mora pa biti tak, da ga je mogoče izvršiti.

Praviloma mora imeti pisna odločba opisano **obrazložitev**. Le v nekaterih primerih poznamo odločbo s krajšo obrazložitvijo ali brez nje. Iz obrazložitve posamezne odločbe je mogoče ugotoviti, kako je organ zaključil konkretno zadevo, kot je razvidna iz izreka. Zajema celotno procesno dogajanje v času ugotovitvenega postopka, ki rabi za pravilno uporabo materialnega predpisa in konkretno odločitev v konkretni zadevi.

Stranki je treba v **pravnem pouku** sporočiti, kakšno pravno sredstvo lahko vloži zoper prejeto odločbo.

Glede na procesni status v upravnem postopku ločimo:

- dokončnost odločbe,
- pravnomočnost odločbe
- izvršljivost odločbe.

Odločba v upravnem postopku je **dokončna**, ko se ne more več izpodbijati s pritožbo.

Primer: Izdaja izjemnega soglasja. V odločbi o izdaji izjemnega soglasja je zapisano, da postane le ta dokončna, ko preteče rok za pritožbo, zapisan v pravnem pouku. V primeru, da je ta rok že pretekel je odločba dokončna in je ne moremo izpodbijati z rednimi pravnimi sredstvi, lahko pa jo izpodbijamo z izrednimi pravnimi sredstvi.

Pravnomočnost je poseben institut, ki izključuje možnost odprave, razveljavitve ali spremembe že izdane odločbe z novo odločbo. Gre za nespremenljivost pravnega razmerja, ustvarjenega z izdano odločbo in za določeno pravno varnost. Le izjemoma je mogoče z izrednimi pravnimi sredstvi že pravnomočno odločbo spremeniti, razveljaviti ali odpraviti.

Primer: Odločba postane pravnomočna takrat, kadar je ne moremo izpodbijati niti preko rednih, niti preko izrednih pravnih sredstev, saj je za obe vrsti pravnih sredstev potekel rok.

Odločba organa prve stopnje v upravnem postopku postane **izvršljiva**:

- z dnem vročitve stranki, kadar pritožba ni dovoljena;
- z dnem, ko preteče rok za vložitev pritožbe, če ta ni bila vložena;
- z dnem, ko se vroči stranki, če pritožba ne zadrži izvršitve;
- z dnem, ko stranka prejme odločbo, s katero se pritožba zavrne;
- z dnem, ko stranka prejme sklep, s katerim se pritožba zavrže.

Odločba organa druge stopnje, s katero je bila nadomeščena odločba prve stopnje, postane izvršljiva z dnem vročitve stranki. Če v odločbi ni določeno, v katerem roku je treba opraviti dejanje, postane odločba **izvršljiva v 15 dneh od dneva, ko je bila izdana**, razen če jo je treba izvršiti takoj zaradi nujnih ukrepov v javnem interesu. Rok 15 dni prične teči od dneva, ko je odločba postala izvršljiva po gornjih določilih.

S **sklepom** uradna oseba ureja formalnopravna razmerja v času postopka. Z njim ni mogoče odločiti o glavni zadevi. Sklep praviloma izda uradna oseba, ki je upravičena odločati v pravnem postopku ali voditi upravne postopke. Če ima uradna oseba pooblastilo za vodenje postopka, lahko izdaja vse sklepe v postopku razen tistih, s katerimi bi se onemogočil nadaljnji postopek.

ODLOČBA UPRAVNEGA ORGANA PRVE STOPNJE

Republika Slovenija
MINISTRSTVO ZA OKOLJE IN PROSTOR
INŠPEKTORAT ZA OKOLJE IN PROSTOR
Urbanistični inšpektor
Ljubljana

Številka:
Datum:

Ministrstva za okolje in prostor, Inšpektorat za okolje in prostor, Urbanistični inšpektorat izdaja na podlagi 2. člena Zakona o organizaciji in delovnem področju ministrstev in 73. člena Zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (v nadaljevanju: ZUNDP) po uradni dolžnosti v zadevi izreka urbanističnega ukrepa Franju K. iz L., (naslov), naslednjo

ODLOČBO

I.

Franju K. (v nadaljevanju: investitor) iz L., (naslov), se odreja:

- da takoj, brez odlašanja preneha vsakršno gradbeno ali drugo delo, ki pomeni poseg v prostor na parceli št. 2002, k. o. Mala vas,
- da v osmih dneh od vročitve te odločbe vzpostavi zemljišče, parcelo, navedeno v prejšnji točki izreka te odločbe, v prejšnje stanje tako, da odstrani nosilne betonske stene in prvo ploščo, pripravljeno za radžidavo, zasuje gradbeno jama,
- odstrani deske (za šolanje), odstrani gradbeno barako kot pomožni objekt, zemljišče pa v njivsko površino, ker se bo v nasprotnem primeru po preteku navedenega roka to opravljeno na stroške investitorja po drugih osebah;
- dokler zemljišče ne bo vzpostavljeno v prejšnje stanje, se prepoveduje promet z objektom in zemljiščem - parcelo št. 2002, vložek št. 100, k. o. Mala vas, na katerem je zgrajen objekt z vpisom v zemljiško knjigo pri navedenem vložku Geodetski upravi Ljubljana, Cankarjeva 10, se prepoveduje dodelitev hišne številke za objekt na parceli iz 1. točke izreka te odločbe;
- komunalnim podjetjem se prepoveduje priključitev objekta na komunalne objekte in naprave in druga infrastrukturna omrežja;

II.

Pritožba zoper ukrepe iz I. točke izreka te odločbe ne zadrži izvršitve te odločbe.

III.

Posebni stroški v postopku niso zaznamovani.

Obrazložitev:

Urbanistični inšpektor Inšpektorata za okolje in prostor je 3. 2. 2009 na kraju samem, to je na parceli št. 2002, k. o. M. vas, v navzočnosti investitorja ugotovil, da ta gradi stanovanjski objekt, vendar za ta poseg v prostor nima lokacijskega dovoljenja niti ga ni mogoče za gradnjo v tem območju pridobiti, ker je navedeno zemljišče po družbenem planu M. v prvem območju, za katero nista predvidena priprava in sprejem prostorskih izvedbenih načrtov niti PUR Glode na to, daje z odstranitvijo začete gradnje objekta, za katero ni predpisanih dovoljenj in za katerih izdajo tudi sicer ni možnosti, možna sanacija zemljišča z vzpostavitvijo v prejšnje stanje, sta podana dejanski stan iz 73. člena ZUNDP in podlaga za izrek ukrepov po 73., 76. in 76. c členu ZUNDP.

Izrek v II. točki temelji na določbi 3. odstavka 76. člena ZUNDP.

POUK O PRAVNEM SREDSTVU: Zoper to odločbo je dovoljena pritožba na Ministrstvo za okolje in prostor, vložiti pa se v 15 dneh od dneva prejema te odločbe pri organu, ki je izdal to odločbo, pisno neposredno ali priporočeno po pošti ali ustno na zapisnik pri navedenem organu. Pritožbo je treba kolkovati po tarifi številki 2 Zakona o upravnih taksah z upravno takso v znesku _____ €.

Urbanistični inšpektor

Slika 23: Odločba
Vir: Lasten

4.1.6 Pravna sredstva

4.1.6.1 Redna pravna sredstva

Pritožba je pravno sredstvo, s katerim se zagotavlja pravica ali pravna možnost stranke, da izpodbija konkretni upravni akt državnega organa, če meni, da je nezakonit ali neprimeren. Načeloma je zoper vsako odločbo dovoljena pritožba, razen če jo izključuje zakon. Pravna sredstva v upravnem postopku delimo na redna in izredna pravna sredstva.

Pritožba je edino **redno pravno sredstvo** za varstvo zakonitosti v upravnem postopku. Stranka uveljavlja varstvo pravic tako, da zahteva ponovno obravnavo oziroma preizkus zakonitosti in pravilnosti izdaje konkretne odločbe. Pritožba je dovoljena zoper pisno odločbo, s katero je bilo meritorno odločeno v upravnem postopku. Tudi molk organa štejemo kot negativno odločitev, zaradi katere je dovoljena pritožba.

Splošni rok za vložitev pritožbe, ki ga določa zakon, je 15 dni. Materialni predpisi lahko določijo tudi posebne roke za izdajo odločbe, ki so daljši ali krajši.

Zakon navaja pritožbene razloge, pri katerih je mogoče podati pritožbo na odločbo. Pri tem razlikujemo **bistvene** in **nebistvene** kršitve, kar je pomembno glede na to, da mora pritožbeni organ obvezno odpraviti odločbo in sam ali po prvostopenjskem ali po zaprosenem organu popraviti procesne kršitve, če so podane bistvene kršitve pravil postopka. Pritožbo je mogoče vložiti tako za bistvene kot nebistvene kršitve pravil postopka.

Pritožbo je treba vložiti **pisno** ali **ustno na zapisnik** pri organu, ki je izdal odločbo. Pritožba po svojem namenu predstavlja obliko vloge, zato jo je mogoče vložiti tudi po elektronskem mediju, če ima organ tehnične možnosti, vsebovati pa mora vse podatke, ki so določeni za vlogo. Če je pritožba pomanjkljiva ali nerazumljiva, organ z njo ravna kot z nepopolno vlogo.

Stranka lahko v pritožbi navaja **nova dejstva in nove dokaze**, vendar jih organ upošteva kot pritožbene razloge le, če so obstajali v času odločanja, pa jih stranka iz upravičenih razlogov ni mogla predložiti ali navesti na obravnavi. Ni mogoče uveljavljati novih zahtevkov v pritožbi, če jih stranka ni uveljavljala v postopku. Če je bilo v postopku udeleženih več strank z nasprotnimi interesi, stranka pa v pritožbi navaja nova dejstva, mora pritožbo vložiti v toliko izvodih, kolikor je strank.

PRITOŽBA STRANKE ZOPER ODLOČBO ORGANA PRVE STOPNJE

Republika Slovenija
MINISTRSTVO ZA DELO, DRUŽINO
IN SOCIALNE ZADEVE LJUBLJANA

ZADEVA: Milena Č., (naslov), Gornji trg II - PRITOŽBA ZOPER ODLOČBO CENTRA
ZA SOCIALNO DELO V XY št. _____ z dne _____

Center za socialno delo v XY je z zgoraj navedeno odločbo, ki sem jo prejela 22. 12. 2009, zavrnil moj zahtevek za dodelitev denarnega dodatka z obrazložitvijo, da ne izpolnujem z zakonom predpisanih pogojev za dodelitev navedenega dodatka. Zoper navedeno odločbo vlagam pritožbo, ker ocenjujem, da so bila med postopkom bistveno kršena njegova pravila (138. člen), posledica cesarje, da med postopkom organ prve stopnje dejanskega stanja sploh ni ugotovil ali pa gaje ugotovil nepopolno in v tej zvezi zato uporabil napačni materialni zakon, predlagam, da organ druge stopnje izpodbijano odločbo odpravi in vrne zadevo organu prve stopnje v ponovno odločanje.

Organ prve stopnje v obrazložitvi izpodbijane odločbe navaja, da si z lastnim delom v Italiji zagotavljam socialno varnost in priložnostno tedensko zaslužim okrog 250 €, da si z mamino pomočjo plačujem najnižjo osnovo za pokojninsko zavarovanje, da sem bila na zavodu prijavena do leta 1991, vendar nisem prejela nikakršnega nadomestila, da živim v bratovi hiši in da sem razvezana. Organ prve stopnje v izpodbijani odločbi podrobneje pojasnjuje, kdo je po Zakonu o socialnem varstvu upravičen do socialnovarstvene pomoči (25. člen), po kakšnem kriteriju (26. člen), kaj vse se šteje za dohodek po tem zakonu (27. in 28. člen), kako se določa višina denarnega dodatka (31. člen) in čas prejemanja denarnega dodatka (35. člen), da znaša denarni dodatek za odraslo osebo 52 % zajamčene plače, to pa določa Vlada Republike Slovenije in je od 1. 3. 2008 dalje znašala _____ €, ne pojasni pa, kako je navedene predpise uporabil za dejansko stanje v konkretni zadevi.

V Trstu sem res priložnostno delala približno leto dni, kjer sem nadomeščala sosedo v času bolezni. Ta sredstva pa že takrat, ko sem delala, niso zadoščala za osnovno preživetje, v času vložitve te pritožbe pa tega vira nimam več, ker je težko dobiti priložnostno delo. V vsem me preživlja mama, ki kot edini vir preživljanja prejema 125 € kmečke pokojnine. Živim v bratovi hiši, kjer nimam nobenih pravic (sem kot podnajemnica), dnevno pa me ogroža tudi razvezani mož. Organ prve stopnje svoje odločbe dejansko sploh ni obrazložil, kot zahteva 214. člen ZUP, niti ni razvidno dejansko stanje, ki naj bi ga ugotovil, zato tudi ni mogoče preizkusiti razlogov, zaradi katerih moji zahtevi ni bilo ugodeno. Organ prve stopnje je zgolj s pavšalno oceno, ne da bi izvajal dokaze in jih vestno in skrbno ocenil, sklenil, da moj zahtevek ni utemeljen. Kot že uvodoma ponovna predlagam, da pritožbeni organ izpodbijano odločbo odpravi ter vrne zadevo v dopolnitev postopka in ponovno odločanje z opozorilom organu prve stopnje na odpravo nezakonitosti v dosežanjem postopku.

V _____, _____

Milena Č., I.r.

Slika 24: Pritožba Vir: Lasten

4.1.6.2 Izredna pravna sredstva

Kot **izredna pravna sredstva** upravni postopek pozna:

- obnovo postopka;
- odprava in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici;
- izredna razveljavitev in
- ničnost odločbe.

Obnova postopka pomeni, da organ ves postopek ali del postopka ponovno izvede. Z obnovo postopka želi organ ali stranka izdati novo in drugačno odločbo. Seveda je lahko rezultat obnove postopka za stranko ugoden ali neugoden. Postopek je mogoče obnoviti zoper

dokončno odločbo ali zoper pravnomočno odločbo, če je podan kateri od predpisanih razlogov, zaradi katerega je mogoča obnova postopka.

Ko je bila odločba izdana, jo lahko nadzorstveni organ po **nadzorstveni pravici odpravi** v naslednjih primerih:

- če jo je izdal stvarno nepristojen organ;
- če je bila v isti zadevi že prej izdana pravnomočna odločba, s katero je bila ta upravna zadeva ob enakem dejanskem in pravnem stanju drugače rešena;
- če je izdal odločbo kakšen organ brez soglasja, potrditve, dovoljenja ali mnenja drugega organa, kadar je po zakonu ali po kakšnem drugem na zakonu temelječem predpisu to potrebno;
- če je odločbo izdal krajevno nepristojen organ;
- če je bil z njo očitno prekršen materialni predpis.

Iz določenih razlogov je mogoče **izvršljivo** odločbo razveljaviti če to narekujejo nujni ukrepi v javnem interesu, ki jih ni mogoče odlagati. ZUP določa, da je mogoče izreči neko **izdano** odločbo za **nično**, ko so v postopku odločanja nastale najhujše kršitve. Prav zaradi tega je mogoče tako odločbo izreči za nično kadarkoli. Tu ni postavljenega roka, odločba pa je bila le navidezno dokončna ali pravnomočna. Kadar so podani razlogi za izrek ničnosti odločbe, gre za take kršitve, ki jih ni mogoče niti s potekom časa popraviti. Pod enakimi pogoji se lahko izreče za ničnega tudi sklep, če je bilo z njim odločeno o vsebinskih vprašanjih

4.1.7 Izvršba

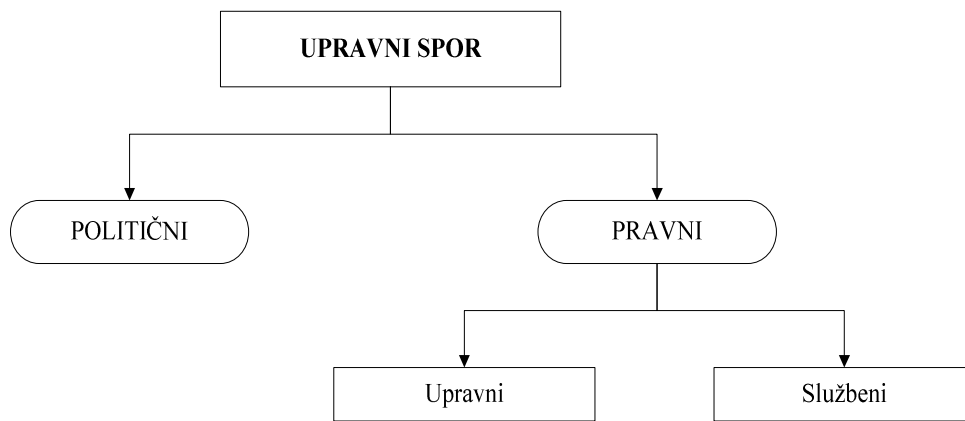
Izvršba je prisilna uresničitev vsebine, določene v izreku odločbe. Do takšne prisilne uresnitve ne pride v postopkih, v katerih so bile izdane negativne odločbe. Zakon tudi ne predvideva prisilne uresnitve, če je stranka z odločbo pridobila kakšno pravico, saj je stranki prepuščeno, ali bo izkoristila pridobljeno pravico ali ne. Do prisilne uresnitve pride, če so bile stranki z odločbo naložene kakšne obveznosti. Kadar stranka teh obveznosti ne izpolni, je mogoče doseči izpolnitev z izvršbo. Izvršba se opravi, da se izterja denarna terjatev ali izpolni nedenarna obveznost. Izvršbo je mogoče opraviti na podlagi **izvršilnega naslova**. Ta je vedno potreben in je pogoj za dovolitev in opravo izvršbe.

Internetni vir: Zakon o splošnem upravnem postopku
http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r03/predpis_ZAKO1603.html

4.2 UPRAVNI SPOR

4.2.1 Pojem upravnega spora

Nadzor uprave je lahko **politični** (s strani parlamenta, vlade, političnih strank) ali **pravni**. Pravni je lahko **upravni** (administrativni) in to kot instančni ali **službeni** (hierarhični). Lahko pa je sodni, zlasti v obliki posebnega sodnega postopka – **upravnega spora**. Ta spor je obenem oblika sodnega varstva in to na upravnopravnem področju. Poznamo dva sistema. V nekaterih državah varstvo opravljajo **sodišča splošne pristojnosti** (anglosaksonski, monistični sistem, ki velja v ZDA, Veliki Britaniji in Irski), v drugih so za upravni spor ustanovljena **posebna upravna** (administrativna sodišča).



Slika 25: Upravi spor
Vir: Lasten

4.2.2 Predmet upravnega spora

Predmet upravnega spora je *posamični upravni akt*, ki ga izda državni organ, organ lokalne skupnosti ali nosilec javnih pooblastil, včasih pa tudi posamično dejanje, katerega od navedenih subjektov. Največkrat gre za upravni akt, torej dokončni posamični akt, s katerim je kateri od navedenih subjektov odločil o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika, pravne osebe oziroma druge osebe, ki je lahko stranka v upravnem postopku.

4.2.3 Stranke v upravnem sporu

Stranke v upravnem sporu so: *tožnik, toženec, zastopnik javnega interesa in prizadeta stranka*. Tožnik je lahko vsaka fizična ter vsaka pravna oseba, naselje itd., torej vsak subjekt, ki uveljavlja, da je kakšna njegova pravica oziroma pravna korist z izpodbijanim aktom kršena. Kot tožnik lahko nastopa tudi državni pravobranilec. Toženec je državni organ, organ lokalne skupnosti oziroma nosilec javnega pooblastila, ki je izdal izpodbijani akt na drugi stopnji, pri enostopenjskem odločanju pa organ, ki je izdal izpodbijani akt. Stranka je po novem tudi zastopnik javnega interesa. To je praviloma državni pravobranilec. Prizadeta stranka je fizična ali pravna oseba, ki bi ji bila odprava izpodbijanega upravnega akta v neposredno škodo.

4.2.4 Pristojnost sodišč v upravnem sporu

Za odločanje v upravnih sporih na prvi stopnji je praviloma pristojno *upravno sodišče Republike Slovenije* kot specializirano sodišče. Sodi na sedežu ali na treh zunanjih oddelkih. Na drugi stopnji, to je o pritožbah, v upravnih sporih vedno odloča pristojno *Vrhovno sodišče Republike Slovenije*. To rešuje tudi spore o pristojnosti.

4.2.5 Postopek pred sodiščem prve stopnje

Upravni akt je možno izpodbijati zaradi sledečih *dejstev in stanj*:

- če v postopku za izdajo upravnega akta zakon, na zakon oprt predpis ali drug zakonito izdan predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, ni bil uporabljen ali pa ni bil pravilno uporabljen;

- če se v postopku pred izdajo upravnega akta ni ravnalo po pravilih postopka, pa je to vplivalo ali moglo vplivati na zakonitost oziroma pravilnost odločitve;
- če je upravni akt izdal stvarno nepristojen organ;
- če se je postopka za izdajo upravnega akta udeleževal nekdo, ki ne more biti stranka v postopku, ali če stranke v skladu z zakonom ni zastopal zakoniti zastopnik ali če zakoniti zastopnik oziroma pooblaščenec stranke ni imel potrebnega dovoljenja za opravljanje dejanj v postopku, razen če so bila posamezna dejanja v postopku pozneje odobrena;
- če stranki ni bila dana možnost, da se izjavi o dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za odločbo;
- če dejansko stanje ni bilo pravilno in popolno ugotovljeno ali če je bil iz ugotovljenih dejstev narejen napačen sklep o dejanskem stanju;
- iz razlogov, zaradi katerih se upravni akt izreče za ničnega.

Upravni spor se začne s **tožbo**. Tožba je lahko **izpodbojna**, ali **tožba zaradi molka organa**. Lahko je tudi **ugotovitvena**, ali pa **ugotovitvena, povezana s prepovedno**. Tožba se vložijo neposredno pri sodišču, ki je pristojno za odločanje, ali se sodišču pošlje po pošti, lahko pa se da tudi na zapisnik pri pristojnem sodišču. Šteje se, da je bila tožba vložena pri sodišču tisti dan, ko je bila priporočeno oddana na pošto ali ko je bila dana na zapisnik. Če tožba ni bila vložena pri sodišču, temveč pri kakšnem drugem organu, pristojno sodišče pa jo dobi, ko poteče rok zanj, se šteje, da je bila pravočasno vložena, če je mogoče njeno vložitev pri drugem organu pripisati nevednosti ali očitni pomoti vložnika. Tožba mora vsebovati sledeče **sestavine**:

- tožnikovo ime in priimek ter prebivališče oziroma njegovo ime in sedež;
- upravni akt, zoper katerega je naperjena tožba;
- tožbeni zahtevek
- predlog, kako in v čem naj se upravni akt odpravi;
- določen zahtevek glede glavne stvari in stranskih terjatev, dejstva, na katera tožnik opira zahtevek, in
- dokaze, s katerimi se ta dejstva ugotavljajo;
- dejanje, kje in kdaj je bilo storjeno, organ ali uradno osebo, ki je to storila, dokaze o tem ter zahtevek,
- naj se poseg v ustavne pravice ugotovi, odpravi oziroma prepove.

Tožba v upravnem sporu **ne zadrži izvršitve upravnega akta**, zoper katerega je vložena, če zakon ne določa drugače.

Po prejemu tožbe sodišče opravi **predhodni preizkus tožbe**. Ugotavlja, ali so sploh podane procesne predpostavke za vsebinski preizkus izpodbijanega akta. Če sodišče tožbe ne zavrže in ne odpravi ali ne izreče akta za ničnega, pošlje kopijo tožbe s prilogami v odgovor toženi stranki in drugim strankam ter jim določi rok za odgovor na tožbo. Ta rok ne sme biti krajši od osmih dni in ne daljši od tridesetih dni. Kopijo tožbe s prilogami pošlje sodišče tudi zastopniku javnega interesa in mu določi rok za prijavo udeležbe. Šteje se, da zastopnik javnega interesa ni prijavil udeležbe v postopku, če v roku, ki ga določi sodišče (8 do 30 dni), o tem ni pisno obvestil sodišča. Če je prijavil udeležbo, lahko državni pravobranilec do konca glavne obravnave oziroma do seje vložijo pri sodišču nasprotno tožbo, če je z upravnim aktom kršen zakon v škodo javne koristi. Le v tem primeru lahko sodišče odloči v škodo tožnika.

Sodišče na prvi stopnji odloči po opravljeni **glavni obravnavi**. Brez glavne obravnave lahko sodišče na prvi stopnji odloči, če v pripravljalnem postopku ugotovi, da je bilo dejansko stanje v postopku za izdajo upravnega akta popolno in pravilno ugotovljeno oziroma, če

dejansko stanje ni sporno in stranke v tožbi ali v odgovoru na tožbo glavne obravnave niso zahtevale.

Sodišče presoja upravni akt *v mejah tožbenega zahtevka*, ni pa vezano na tožbene razloge. Sodišče odloči o upravnem sporu *s sodbo*. O vprašanih, ki se tičejo postopka ali nastanejo v zvezi s postopkom, sodišče odloči *s sklepom*, kolikor ZUS ne določa drugače. Sodbo ali sklep sprejme sodišče z večino glasov. Sodišče se posvetuje in glasuje brez navzočnosti strank. O posvetovanju in glasovanju se piše poseben zapisnik, ki ga podpišejo vsi člani senata in zapisnikar.

Če je bila opravljena glavna obravnava, sodišče takoj po končani obravnavi izda sodbo, ki jo *razglasi predsednik senata*. Ob razglasitvi sodbe navede predsednik senata najpomembnejše razloge odločitve. V zapletenih primerih lahko sodišče odloži izdajo sodbe za osem dni od dneva, ko je bila končana glavna obravnava (v tem primeru se sodba seveda ne razglasi). Če je sodišče sklenilo, da konča glavno obravnavo, pa je treba preskrbeti še spise ali listine, v katerih so dokazi, se mora sodba izdati v osmih dneh od dneva, ko sodišče prejme spise ali listine. Sodba, ki jo izda sodišče v upravnem sporu, *obsega*:

- uvod;
- izrek;
- obrazložitev (sodišču ni treba navajati razlogov za odločitev, če sledi utemeljitvi upravnega akta in to v sodbi ugotovi) in
- pouk o pritožbi.

Sodbo podpiše predsednik senata, strankam pa se vroči v overjenem prepisu. Glede sestavnih delov sklepa se ustrezno uporabljajo določbe, ki veljajo za sodbo.

4.2.6 Pravna sredstva v upravnem sporu

Zoper sodbo, izdano v upravnem sporu na prvi stopnji, je dovoljena *pritožba*, kolikor zakon ne določa drugače. Pritožba je dovoljena zoper vse sodbe upravnega sodišča in tudi zoper prvostopenjske sodbe vrhovnega sodišča. Pritožba ima suspenzivni učinek.

Pritožba se lahko vloži *v petnajstih dneh od vročitve prepisa sodbe strankam*. Vloži se pri sodišču, ki je izdalo sodbo na prvi stopnji v zadostnem številu izvodov za sodišče in stranke, ki so se udeleževale postopka na prvi stopnji.

Po ZUS sme pritožnik v pritožbi navajati *nova dejstva in dokaze* le, če izkaže za *verjetno*, da jih *brez svoje krivde* ni mogel navesti oziroma predložiti *do konca glavne obravnave*, če je postopek tekel brez glavne obravnave, pa *do konca postopka na prvi stopnji*. Predsednik senata sodišča prve stopnje po potrebi sam ali na zahtevo sodnika poročevalca sodišča druge stopnje opravi poizvedbe, da bi se preverila resničnost pritožbenih navedb, glede dejanskih in dokaznih novot v pritožbi. Sodba se sme *izpodbijati*:

- zaradi bistvene kršitve določb postopka v upravnem sporu;
- zaradi zmotne uporabe materialnega prava;
- zaradi zmotne ali nepopolne ugotovitve dejanskega stanja.

Sklep se lahko izpodbija s posebno pritožbo samo, če to določa zakon. Zoper sklep sodišča prve stopnje, s katerim se onemogoči nadaljnji postopek, je dovoljena posebna pritožba, kolikor ZUS ne določa drugače.

ZUS ureja tudi dve izredni pravni sredstvi, to je **obnovo sodnega postopka** in **zahtevo za varstvo zakonitosti**. Medtem, ko je obnova namenjena popravku dejanskega stanja, lahko se nanaša na postopek na prvi, ali pa na postopek na drugi stopnji in jo lahko predlagajo stranke, je zahteva za varstvo zakonitosti monopol Državnega tožilca Republike Slovenije, v njej se lahko uveljavljajo le nekatere bistvene kršitve določb postopka v upravnem sporu in zmotna uporaba materialnega prava, ne pa tudi dejansko stanje. O zahtevi odloča Vrhovno sodišče Republike Slovenije.

Internetni vir: Zakon o upravnem sporu

http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r02/predpis_ZAKO4732.html

POVZETEK

Upravni postopek je postopek, v katerem upravni in drugi državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil odločajo v konkretnih upravnih zadevah na določenem upravnem področju. Ti organi odločajo v upravnih zadevah vedno, ko odločajo o pravicah, obveznostih in pravnih koristih fizičnih ali pravnih oseb. Upravni postopek torej nalaga določeno ravnanje tem organom, to je vodenje postopka po zakonu o splošnem upravnem postopku. Upravni postopek je tudi sredstvo za uveljavitev nekega cilja, določenega v različnih materialnih predpisih in nam nakazuje, kako priti do tega cilja.

Nadzor uprave je lahko politični ali pravni. Pravni je lahko upravni kot inštančni ali službeni. Lahko pa je sodni, zlasti v obliki posebnega sodnega postopka – upravnega spora. Ta spor je obenem oblika sodnega varstva in to na upravnopravnem področju. Postopek na prvi stopnji se začne z vložitvijo tožbe, ki mora biti vložena v 30 dneh po vročitvi izpodbijanega akta. Pomembna novost je, da tožnik z vložitvijo tožbe lahko predlaga izdajo začasne odredbe kot odložitev izvršitve upravnega akta ali kot začasno ureditev stanja. Sledi formalni in materialni preizkus tožbe, to je preizkus, ali je tožba sestavljena v skladu z zahtevami, ki jih določa zakon in preizkus, ali so izpolnjene procesne predpostavke. Naslednja faza je pošiljanje tožbe v odgovor toženi stranki, zastopniku javnega interesa ter morebitni prizadeti stranki, ter odgovor na pritožbo in predložitev spisov. Pripravljalni postopek, kot naslednja možna faza postopka, predvideva več procesnih dejanj sodišča. Sodišče sodi (odloči) po opravljeni glavni obravnavi oziroma na seji senata. V sporu odloči praviloma s sodbo, v kolikor pa gre za vprašanja postopka, pa s sklepom. S sodbo sodišče izpodbijani akt, če ugotovi njegovo nezakonitost, praviloma odpravi. Le kadar so izpolnjeni z zakonom določeni pogoji, sodišče o stvari odloča samo, kar pomeni, da samo odloči o pravici, obveznosti ali pravni koristi tožnika. Če ugotovi, da je bil postopek pri izdaji izpodbijanega upravnega akta pravilen, in da je odločba pravilna in na zakonu utemeljena, sodišče s sodbo tožbo kot neutemeljeno zavrne.

VPRAŠANJA

1. Kaj je upravna zadeva?
2. Kaj pomeni subsidiarna uporaba zakona o splošnem upravnem postopku?
3. Kdo je stranka v postopku?
4. Katere podatke mora vsebovati vloga?
5. Kako se opravi vročanje dokumentacije v upravnem postopku?
6. Kaj je narok?
7. Zakaj se uporablja institut vrnitve v prejšnje stanje?
8. Kdaj se začne upravni postopek?
9. Opišite potek upravnega postopka.
10. Kaj je upravni spor in kdaj ga lahko sprožimo?

5 LITERATURA

5.1 LITERATURA

Bohinc R., et al. *Zakon o javno-zasebnem partnerstvu s pojasnili*, Ljubljana: Nebra d. o. o., 2007.

Bohinc, R. *Osebe javnega prava, javni zavodi, javne agencije, javni skladi in javna podjetja*, Ljubljana: GV Založba d. o. o., 2005.

Brezovnik, B. *Izvajanje javnih služb in javno zasebno partnerstvo*, Maribor: Lex Localis, 2008.

Cijan, R., in Grafenauer, B. *Osnove upravnega prava in javne uprave*, Splošni del, Maribor: Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta Maribor, 1994.

Cvikl, M.M., in Korpič-Horvat E. *Proračunsko pravo*, Ljubljana: GV Založba d.o.o., 2007.

Grafenauer, B., in Breznik, J. *Upravno pravo, procesni del*, Upravni postopek in upravni spor, Ljubljana: GV Založba d.o.o., 2009.

Grafenauer, B., in Brezovnik, B. *Javna uprava*, Maribor: Lex Localis, 2006.

Grafenauer, B., in Brezovnik, B. *Upravni postopki v občinah*, Maribor: Lex Localis, 2009.

Kovač, M. *Javna naročila in javno zasebno partnerstvo*, Ljubljana: Planet GV d.o.o., 2009.

Kranjc, V. *Zakon o javnih naročilih s komentarjem*, Ljubljana: GV Založba d.o.o., 2008.

Moderndorfer, T. *Javno zasebno partnerstvo za izvedbo projekta izgradnje večnamenskega nogometnega stadiona, športne dvorane ter spremljajočega objekta s pripadajočo infrastrukturo*, 10. konferenca Dnevi javnih naročil, Portorož: Agencija za management d.o.o., 2009, 85.

Mužina A., in Vesel, T. *Zakon o javnem naročanju in Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštnih storitev*; Ljubljana: Javno podjetje Uradni list RS d.o.o., 2007.

Pirnat, R. *Koncesijska pogodba de lege ferenda*, Ljubljana: Zbornik VII. dnevov javnega prava, 2002, 65–79.

Pirnat, R. *Pravna oseba javnega prava*, Ljubljana: Podjetje in delo, 6–7/99, 910–922.

Trstenjak, V. *Pravne osebe javnega prava*, Ljubljana: Zbornik V. dnevov javnega prava, 1999, 105–119.

5.2 PRAVNI VIRI

Zakon o državni upravi (ZDU-1) Ur.l. RS, št. 52/2002, št. 56/2003, 83/2003-UPB1, 45/2004-ZdZPKG, 61/2004, 97/2004-UPB2, 123/2004, 24/2005-UPB3, 93/2005, 113/2005-UPB4, 126/2007-ZUP-E, 48/2009

http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r05/predpis_ZAKO3225.html

Ustava Republike Slovenije (URS) Ur.l. RS, št. 33I/1991-I, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 69/2004, 69/2004, 68/2006

http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r01/predpis_USTA1.html

Zakon o lokalni samoupravi (uradno prečiščeno besedilo) (ZLS-UPB1) Ur.l. RS, št. 100/2005

http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis_ZAKO4587.html

Zakon o Vladi Republike Slovenije (ZVRS) Ur.l. RS, št. 4/1993, 71/1994, 23/1996, 47/1997, 23/1999-ZSOVA, 119/2000, 30/2001, 52/2002-ZDU-1, 123/2004, 24/2005-UPB1, 109/2008, 55/2009 Odl.US: U-I-294/07-16

http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r02/predpis_ZAKO242.html3

Poslovnik Vlade Republike Slovenije Ur.l. RS, št. 43/2001 (23/2002 popr.), 54/2003, 103/2003, 114/2004, 26/2006, 21/2007

http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r02/predpis_POSL32.html

Poslovnik Državnega zbora Republike Slovenije (PoDZ-1) Ur.l. RS, št. 35/2002, 60/2004, 64/2007, 92/2007-UPB1

http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r04/predpis_POSL34.html

Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih Ur.l. RS, št. 58/2003, 81/2003, 109/2003, 43/2004 (58/2004 popr.), 138/2004, 35/2005, 60/2005, 72/2005, 112/2005, 49/2006, 140/2006, 9/2007, 101/2007, 33/2008, 66/2008, 88/2008, 8/2009, 63/2009, 73/2009, 11/2010

http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r04/predpis_URED2954.html

Zakon o inšpekcijskem nadzoru (ZIN) Ur.l. RS, št. 56/2002, 26/2007, 43/2007-UPB1

http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r09/predpis_ZAKO3209.html

Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ) Ur.l. RS, št. 24/2003, 61/2005, 96/2005-UPB1, 109/2005-ZDavP-1B, 113/2005-ZInfP, 28/2006, 51/2006-UPB2, 117/2006-ZDavP-2 http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r06/predpis_ZAKO3336.html

Zakon o Informacijskem pooblaščenju (ZInfP) Ur.l. RS, št. 113/2005, 51/2007-ZUstS-A, 14/2010 Odl.US: U-I-303/08-9 http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r08/predpis_ZAKO4498.html

Zakon o javnih uslužbencih (ZJU) Ur.l. RS, št. 56/2002, 110/2002-ZDT-B, 2/2004-ZDSS-1 (10/2004 popr.), 23/2005, 35/2005-UPB1, 62/2005 Odl.US: U-I-294/04-15, 113/2005, 21/2006 Odl.US: U-I-343/04-11, 23/2006 Skl.US: U-I-341/05-10, 32/2006-UPB2, 62/2006 Skl.US: U-I-227/06-17, 131/2006 Odl.US: U-I-227/06-27, 11/2007 Skl.US: U-I-214/05-14, 33/2007, 63/2007-UPB3, 65/2008, 69/2008-ZTFI-A, 69/2008-ZZavar-E, 74/2009 Odl.US: U-I-136/07-13 http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis_ZAKO3177.html

Kodeks ravnanja javnih uslužbencev Ur.l. RS, št. [8/2001](#)

http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r02/predpis_DRUG1022.html

Zakon o funkcionarjih v državnih organih (ZFDO) Ur.l. RS, št. 30/1990, 18/1991, 22/1991, 2/1991-I, 4/1993, 18/1994-ZRPJZ http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis_ZAKO187.html3

Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS) Ur.l. RS, št. 56/2002, 72/2003, 115/2003-UPB1, 126/2003, 20/2004-UPB2, 70/2004, 24/2005-UPB3, 53/2005, 70/2005-UPB4, 14/2006, 27/2006 Skl.US: U-I-60/06-12, 32/2006-UPB5, 68/2006, 110/2006-UPB6, 1/2007 Odl.US: U-I-60/06-200, U-I-214/06-22, U-I-228/06-16, 57/2007, 95/2007-UPB7, 110/2007 Skl.US: U-I-275/07-5, 17/2008, 58/2008, 69/2008-ZTFI-A, 69/2008-ZZavar-E, 80/2008, 120/2008 Odl.US: U-I-159/08-18, 20/2009-ZZZPF, 48/2009, 91/2009, 98/2009-ZIUZGK, 107/2009 Odl.US: U-I-10/08-19, 108/2009-UPB13, 8/2010 Odl.US: U-I-244/08-14, 13/2010, 16/2010 Odl.US: U-I-256/08-27

http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r08/predpis_ZAKO3328.html

Zakon o zavodih (ZZ) Ur.l. RS, št. 12/1991, 45I/1994 Odl.US: U-I-104/92, 8/1996, 18/1998 Odl.US: U-I-34/98, 36/2000-ZPDZC, 127/2006-ZJZP

http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r00/predpis_ZAKO10.html

Zakon o gospodarskih javnih službah (ZGJS) Ur.l. RS, št. 32/1993, 30/1998-ZZLPPO, 127/2006-ZJZP http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r02/predpis_ZAKO272.html

Zakon o javnih skladih (ZJS-1) Ur.l. RS, št. 77/2008, 68/2009, 8/2010-ZSKZ-B, 19/2010-UPB2 http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r00/predpis_ZAKO4710.html

Zakon o javnih agencijah (ZJA) Ur.l. RS, št. 52/2002

http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r04/predpis_ZAKO2024.html

Zakon o javnih financah (ZJF) Ur.l. RS, št. 79/1999, 124/2000, 79/2001, 30/2002, 56/2002-ZJU, 110/2002-ZDT-B, 127/2006-ZJZP, 14/2007-ZSPDPO, 109/2008, 49/2009

http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis_ZAKO1227.html

Zakon o računovodstvu (ZR) Ur.l. RS, št. 23/1999, 30/2002-ZJF-C

http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis_ZAKO1597.html

Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije (ZiPro) Ur.l. RS, št. 5/1996 (87/1997 popr.) 78/1997 (87/1997 popr.), 34/1998, 91/1998, 63/1999, 79/1999-ZJF

http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r01/predpis_ZAKO441.html

Zakon o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin (ZSPDPO) Ur.l. RS, št. 14/2007, 55/2009 Odl.US: U-I-294/07-16

http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r02/predpis_ZAKO4652.html

Zakon o računskem sodišču (ZRacS-1) Ur.l. RS, št. 11/2001, 20/2006-ZNOJF-1

http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r00/predpis_ZAKO2550.html

Zakon o nadzoru državnih pomoči (ZNDP) Ur.l. RS, št. 1/2000, 30/2001, 37/2004-ZSDrP

http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r04/predpis_ZAKO2264.html

Zakon o javnem naročanju (ZJN-2) Ur.l. RS, št. 128/2006, 16/2008, 19/2010

http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r08/predpis_ZAKO4298.html

Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštne storitve (ZJNVETPS) Ur.l. RS, št. 128/2006, 16/2008, 19/2010

http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r09/predpis_ZAKO4299.html

Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (ZRPJN) Ur.l. RS, št. 78/1999 (90/1999 popr.), 105/2002 Odl.US: U-I-169/00-33, 110/2002, 14/2003-UPB1, 2/2004-ZPNNVSM, 42/2004, 99/2004-UPB2, 61/2005, 95/2005-UPB3, 78/2006, 26/2007-UPB4, 53/2007, 94/2007-UPB5, 32/2009 Odl.US: U-I-238/07-52

http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r09/predpis_ZAKO2099.html

Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP) Ur.l. RS, št. 127/2006

http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r03/predpis_ZAKO4323.html

Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP) Ur.l. RS, št. 80/1999, 70/2000, 52/2002, 73/2004, 22/2005-UPB1, 119/2005, 24/2006-UPB2, 105/2006-ZUS-1, 126/2007, 65/2008, 47/2009 Odl.US: U-I-54/06-32 (48/2009 popr.), 8/2010

http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r03/predpis_ZAKO1603.html

Zakon o upravnem sporu (ZUS-1) Ur.l. RS, št. 105/2006, 26/2007 Skl.US: U-I-69/07-9, 122/2007 Skl.US: U-I-264/05-23, U-I-181/07, Up-2126/07-10, 65/2008 Odl.US: U-I-98/07-27, 119/2008 Odl.US: U-I-69/07-36, 54/2009 Odl.US: Up-1782/08-16, U-I-166/08-8, 107/2009 Odl.US: U-I-147/08-16, Up-1547/08-17, 14/2010 Odl.US: U-I-303/08-9

http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r02/predpis_ZAKO4732.html

Projekt **Impletum**

Uvajanje novih izobraževalnih programov na področju višjega strokovnega izobraževanja v obdobju 2008–11

Konzorcijski partnerji:



Operacijo delno financira Evropska unija iz Evropskega socialnega sklada ter Ministrstvo RS za šolstvo in šport. Operacija se izvaja v okviru Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013, razvojne prioritete Razvoj človeških virov in vseživljenjskega učenja in prednostne usmeritve Izboljšanje kakovosti in učinkovitosti sistemov izobraževanja in usposabljanja.