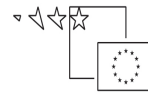




REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA ŠOLSTVO IN ŠPORT



Naložba v vašo prihodnost
OPERACIJO DELNO FINANCIRA EVROPSKA UNIJA
Evropski socialni sklad

VIŠJEŠOLSKI STROKOVNI PROGRAM
POSLOVNI SEKRETAR

DRŽAVNA UPRAVA IN
UPRAVNI POSTOPEK

ROMAN LAVTAR

Višješolski strokovni program: Poslovni sekretar

Učbenik: Državna uprava in upravni postopek

Gradivo za 1. letnik

Avtor:

Dr. Roman Lavtar
ZAVOD IRC
Višja strokovna šola



CIP – Kataložni zapis o publikaciji

ISBN

COBISS.SI

Ljubljana, 2008

© 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

1 DRŽAVNA UPRAVA.....	3
1.1 DRŽAVA, PRAVNI RED IN OBLAST.....	3
1.1.1 Upravljanje	5
1.1.2 Javna uprava	6
1.1.3 Zaposleni v javni upravi	7
1.2 DRŽAVNA UPRAVA	11
1.2.1 Ministrstva in njihova delovna področja	13
1.2.2 Teritorialna organizacija uprave.....	14
1.3 LOKALNA SAMOUPRAVA.....	16
1.4 JAVNE FINANCE	19
1.4.1 Proračun.....	19
1.4.2 Javna naročila	21
1.4.3 Javno – zasebno partnerstvo	22
1.4.4 Računsko sodišče.....	23
1.5 JAVNE SLUŽBE	26
1.5.1 Gospodarske javne službe	26
1.5.2 Negospodarske javne službe.....	27
2 UPRAVNI POSTOPEK IN UPRAVNI SPOR.....	29
2.1 UPRAVNI POSTOPEK	29
2.1.1 Temeljna načela postopka	30
2.1.2 Stranke, postopek in odločba.....	31
2.1.3 Izredna pravna sredstva	33
2.2 UPRAVNI SPOR	34

1 DRŽAVNA UPRAVA

1.1 DRŽAVA, PRAVNI RED IN OBLAST

Človek že nekaj tisoč let živi v bolj ali manj organizirani skupnosti. Sčasoma se je organizacijsko ustalila v obliki današnje države. Za bolj ali manj utečeno delovanje je treba državo upravljati, to pa počnejo izvoljeni predstavniki ljudstva in usposobljeni javni uslužbenci. Država je bila ob svojem nastanku zgolj orodje vladarja za zadovoljevanje njegovih interesov, danes pa v največji meri opravlja številne storitve za prebivalce.

Država je najširša javnopravna skupnost. Pojem država uporabljamo v dveh pomenih, v širšem je celotna družbena skupnost na določenem ozemlju, ki jo ureja državna organizacija, v ožjem pa označuje le državno organizacijo (Kaučič, Grad, 2003). Poleg države poznamo tudi druge javnopravne skupnosti, na primer občine in pokrajine. Država v širšem pomenu je torej sestavljena iz ozemlja, prebivalstva in državne organizacije. Država v ožjem pomenu besede pa je organizacija oblasti. Država svojo oblast izvaja tako, da na prisilen način (s pomočjo sredstev za fizično prisilo) ureja življenje v družbi. To pomeni, da lahko s silo zagotovi izvajanje svojih odločitev. Za to ima ustrezna sredstva, kot sta vojska in policija, pa tudi druge nadzorne organe, kot so na primer inšpekcije. To lastnost države ne gre vnaprej razumeti kot nekaj slabega, saj je njena vrednost prav v tem, da zagotavlja v družbi red in mir in s tem varuje tako posameznika kot tudi družbo v celoti. Država na ta način uravnava družbeno življenje, ne glede na morebitni odpor tistih subjektov, na katere se njene odločitve nanašajo. Oblast države velja za vse njene prebivalce, za njene državljane in za tujce, ki prebivajo na njenem ozemlju. Lastnost države kot najvišje in najmočnejše oblasti v družbi imenujemo suverenost. Ta je zunanja in notranja. Zunanja suverenost pomeni, da država svojo oblast izvaja neodvisno od drugih držav oziroma da je država praviloma enakopraven in neodvisen člen v svetovni skupnosti držav. Notranja suverenost pa je lastnost države, da na svojem teritoriju predstavlja izključno in vseobsegajočo oblast. Na njenem ozemlju ni nobene druge organizacije, ki bi ji bila država podrejena. Brez njene privolitve se na njenem ozemlju ne more izvajati nobena druga oblast. V zadnjem obdobju smo priča evropskim integracijskim procesom, kjer suverene države vse več svojih suverenih pravic prenašajo na skupne organe (Evropska unija).



Slika 1. Logotip slovenskega predsedovanja EU¹

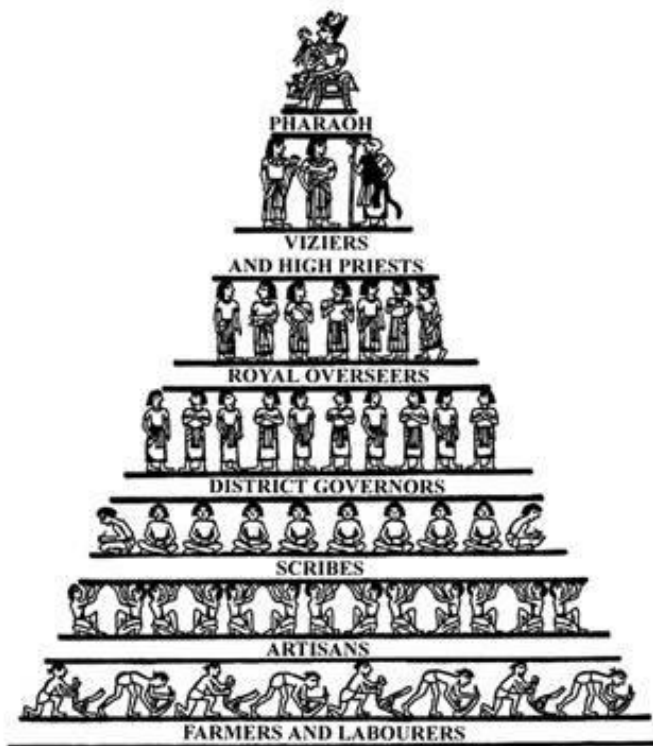
Vir: <http://elivinglab.org/images/eu2008.si.png>

¹ Republika Slovenija je v prvi polovici leta 2008 predsedovala Svetu Evropske unije kot prva od držav, ki so postale članice leta 2004.

V RAZMISLEK:

Znani družboslovni mislec Tomas Hobbes je v svojem znamenitem delu *Leviathan* povzel antično opredelitev človeške narave *Homo homini lupus* (človek človeku volk). Z njo je želel poudariti, da bi se ljudje brez pravil medsebojnega sobivanja in organizirane skupnosti, ki jo predstavlja prav država in pravo, med seboj obnašali kot živali. Močnejši bi krojili pravila in neomejeno izkoriščali šibkejše. Da gre zagotovo za pronicljivo misel, nam zgovorno pokaže že razmislek o posledicah, če bi ukinili vsa prometna pravila ali zgolj prenehali izvajati nadzor in kaznovanje nad kršitelji prometnih pravil. Težko si predstavljamo kaos, ki bi nastal, še težje pa, da bi pravila ukinili tudi na drugih področjih življenja.

Država s posebnimi mehanizmi vzdržuje pravni red. Gre za skupek posebnih družbenih pravil, s katerimi država prisilno ureja družbena razmerja. Država preko svojih organov, v katerih sedijo izvoljeni predstavniki državljanov, določa pravila, pravne norme, v primeru njihovih kršitev pa s sankcijami zagotovi njihovo spoštovanje. Pravo je mehanizem državnega urejanja družbenih razmerij. Javno upravljanje v veliki meri poteka prav s sprejemanjem pravnih norm. Te nastajajo v parlamentu, vladi, na ministrstvih, v občinah.



Slika 2: Primer hierarhične ureditve države v starem Egiptu²

Vir: <http://www.geocities.com/stari.egipt/image002.jpg>

Pravni predpisi morajo biti javno objavljeni, sicer so neveljavni. Zato so objavljeni v uradnem glasilu takoj po sprejetju. Uradno glasilo v Republiki Sloveniji je Uradni list Republike

² Država kot oblika urejanja odnosov med ljudmi je zelo star pojav. Seveda so v Egiptu takrat med družbene sloje šteli samo svobodne državljane, zato na sliki ni sužnjev.

Slovenije, v katerem so objavljeni državni predpisi in drugi akti, kadar je z zakonom ali drugim predpisom tako določeno³. V uradnem listu se objavljajo tudi predpisi in drugi akti občin, če tako določajo njihovi statuti. Uradni list izhaja v elektronski in tiskani izdaji. Elektronska izdaja uradnega lista se varno elektronsko podpiše in objavi na spletnih straneh Javnega podjetja Uradni list Republike Slovenije. Elektronska izdaja uradnega lista je dostopna brezplačno. Uradni list izdaja služba vlade, pristojna za zakonodajo, založnik uradnega lista pa je javno podjetje Uradni list Republike Slovenije. Uradni list izhaja praviloma enkrat tedensko, na zahtevo državnega zbora, vlade ali predstojnika službe pa lahko tudi večkrat tedensko. Elektronska in tiskana izdaja uradnega lista izideta istega dne.

1.1.1 Upravljanje

Za razumevanje delovanja države je nujno poznavanje pojma upravljanje. V javnopravnih skupnostih (v državi, občinah) poteka proces upravljanja, ki ga imenujemo javno upravljanje. Gre za upravljanje v javnih zadevah, to je v tistih zadevah, kjer je izražen določen javni interes, kjer gre za zadovoljevanje določenih skupnih in širših (javnih) potreb. Tudi v državi in drugih javnopravnih skupnostih proces javnega upravljanja poteka na dveh ravneh, na institucionalni in instrumentalni. Prva pomeni politično odločanje o ciljih, druga pa izvrševanje teh odločitev. Javna uprava je tista, s katero država, pokrajina ali občina izvršujejo svoje cilje. Javna uprava je torej instrumentalni del upravnega procesa v javnopravnih skupnostih. Predstavlja jo izvršilna veja oblasti, kamor štejemo vlado in državno upravo. Sem štejemo tudi organe lokalnih skupnosti in pa nosilce javnih pooblastil ter izvajalce javnih služb (Virant, 2007).

V RAZMISLEK:

Tudi najbolj preproste dejavnosti so posledica človeškega upravljanja: doma upravljamo z družinskim proračunom; če odidemo na potovanje, ga prej načrtujemo in se nanj pripravimo; ko si začrtamo določen življenjski cilj, smo že v procesu upravljanja, saj se moramo odločiti o času, v katerem želimo tak cilj doseči, sredstvih, ki bodo potrebna za njegovo uresničitev, ipd.

Upravljanje je celoten proces vodenja in usmerjanja delovanja v organizaciji, uprava pa je del tega procesa. Uprava je dejavnost, ki je nujna sestavina vsakega človekovega organiziranega delovanja, je posebna dejavnost s svojimi značilnostmi in zakonitostmi. Uprava kot dejavnost mora biti sposobna zadovoljiti določene potrebe državljanov. Biti mora gospodarna, trajna, sistematična in iniciativna. Uprava je v 20. stoletju v srednje in visoko razvitih državah rasla skoraj do dvajsetkrat hitreje kot število prebivalcev, zato pravijo, da je razvoj upravnega sistema predpogoj splošne družbenoekonomske rasti, ker je uprava nujen inštrument za koordinacijo in izvrševanje zapletenih nalog. Velika moderna uprava nosi v sebi tako pozitivne potenciale, saj lahko prispeva h ekonomskemu razvoju, kot tudi negativne, saj zaradi sredstev fizične prisile ali neučinkovitih orodij nadzora nad njo sama postane orodje za vladanje nad ljudmi. Beseda uprava ima več pomenov, osnovna pa sta dva: uprava kot sklop upravnih organizacij (upravne organizacije) in uprava kot določena dejavnost (upravljanje) (Vlaj, 2006).

³ Zakon o Uradnem listu Republike Slovenije

1.1.2 Javna uprava

Procesa upravljanja tako na državni kot na lokalni ravni ni mogoče kakovostno realizirati brez strokovne pomoči oziroma strokovne podpore predstavniškimi organom, se pravi vladi, poslancem, predsedniku republike, županu in občinskemu svetu. Upravljanje naj bi bila kombinacija političnih in strokovnih stališč, ki omogoča učinkovito opravljanje javnih zadev. Strokovne podlage za konkretno zadovoljevanje materialnih in nematerialnih dobrin so nujne za kvalitetno odločanje o stvareh lokalnega pomena. Po Zakonu o upravi uprava vrši podporo in pomoč pri odločanju znotraj državne in lokalne skupnosti.

V RAZMISLEK:

Ljudsko pojmovanje javne uprave, ki je precej razširjeno, je v celoti zmotno. Javno upravo pogosto opredeljuje slabšalno kot birokracijo, zajedavsko in nepotrebno organizacijo, ki le črpa sredstva in je popolnoma nekoristna. Pri tem spregleda, da prav ta uprava vsakodnevno opravi mnogotera opravila, brez katerih bi bilo življenje v organizirani družbi nemogoče. Predstavljajmo si, da bi ljudje za gradnjo stavb ne potrebovali načrtov, dovoljenj in soglasij, da bi ceste, železnice, električne vode itd. gradili kar naključno brez prostorskega načrtovanja, da bi šole svoje programe izvajale na podlagi želja in zahtev lastnikov, da bi oskrba s pitno vodo potekala brez nadzora kakovosti in podobno.

Za razliko od upravljanja, ki pomeni določanje ciljev organizacije in usmerjanje delovanja organizacije k doseganju teh ciljev, pomeni pojem uprave le del tega procesa. Z njim mislimo na strokovno upravo. Upravo lahko opredelimo v organizacijskem in v funkcionalnem smislu. Dejstvo je, da se oba vidika prepletata. Z organizacijskega vidika je uprava sklop organov, ki opravljajo funkcije uprave, v funkcionalnem smislu pa je uprava določena dejavnost, ki pomaga pri uresničevanju temeljnih nalog države. Gre torej za določene subjekte (organizacijski vidik), ki izvajajo določeno dejavnost (funkcionalni vidik). Za upravne organizacije lahko ugotovimo, da lahko vsebina njihove dejavnosti strnemo v tri skupine. Pri regulatorni dejavnosti gre za pripravo predpisov, za normativno urejanje posameznih družbenih razmerij. To urejanje ima v pretežni meri prisilen, oblasten značaj. Upravne organizacije so s tem neposredno vključene v sam mehanizem oblasti. Za servisne dejavnosti, s katerimi se zagotavljajo javne dobrine in javne storitve, je značilno, da se ne opravljajo po sistemu tržne menjave. Gre namreč za take dobrine in storitve, ki so nujne za delovanje posameznega družbenega sistema in jih iz različnih razlogov ni mogoče ustrezno zagotoviti preko sistema tržne menjave. Država mora vzpostaviti zagotavljanje določenih dobrin in storitev, ker jih ne more prepustiti zakonitostim trga, ampak zanje vzpostavi poseben režim. V to področje sodijo zlasti dejavnosti kot sta šolstvo in zdravstvo ter zagotavljanje drugih materialnih dobrin, kot so oskrba s pitno vodo, javne ceste, zbiranje odpadkov. Pri tretji skupini, pospeševalnih funkcijah pa gre za pospeševanje družbenega razvoja na različnih področjih, pomembnih za razvoj države, pri čemer so za pospeševanje najbolj pomembni finančni ukrepi npr. subvencije in ugodni krediti na področju kmetijstva, drobnega gospodarstva, oblikovanje socialnih in neprofitnih najemnin za stanovanja in normativni ukrepi, ki olajšujejo delovanje podjetij in posameznikov. Ti ukrepi nimajo oblastnega značaja.

1.1.3 Zaposleni v javni upravi

Javni uslužbenci

Sodobna javna uprava – tako na državni kot na lokalni ravni - deluje po načelu zakonitosti, je usmerjena k uporabniku, je učinkovita, strokovna in politično nevtralna, njen cilj je nuditi hitre in učinkovite javne storitve. Delovati mora tudi po načelu ekonomičnosti, saj naj bi zagotavljala čim večjo kakovost ob čim manjši porabi javnih sredstev. Prilagojena je potrebam demokratične državne ureditve in deluje kot pomemben dejavnik gospodarskega in ekonomskega razvoja države.

Eden najpomembnejših delov sistema javne uprave je uslužbenski sistem oziroma sistem javnih uslužbencev v upravi. Delovanje uprave je v prvi vrsti odvisno od ljudi, ki opravljajo upravne naloge in spremljajoče dejavnosti. Slovenija ima zgrajen uslužbenski sistem v javni upravi, saj zakon⁴ ureja zaposlovanje, sklenitev delovnega razmerja, imenovanje in razrešitev, napredovanje, razporejanje, opravljanje dela ter nekatere pravice in dolžnosti delavcev v državnih organih in organih lokalnih skupnost. S tem zakonom je uslužbenski sistem zgrajen na novo. Zakon velja tudi za zaposlene v drugih organizacijah javnega prava, ki pretežno izvajajo upravne naloge in so glede na to primerljive z državnimi organi oziroma organi lokalnih skupnosti (javne agencije itd.).



Slika 3: Sedež Ministrstva za javno upravo Vlade Republike Slovenije⁵

Vir: <http://www.ukom.gov.si/img/photo/buildings/uvi-min-javna-uprava-jpg-300.jpg>

Ustava⁶ v 122. členu določa, da je zaposlitev v upravnih službah mogoča samo na temelju javnega natečaja, razen v primerih, ki jih določa zakon. Javni natečaj zato zagotavlja enakopraven dostop do vseh služb v upravi pod enakimi pogoji, zmanjšuje obseg pojavov nepotizma, političnega kadrovanja, korupcije in zagotavlja izbiro strokovno usposobljenih

⁴ Zakon o javnih uslužbencih

⁵ Ljudsko pojmovanje javne uprave je praviloma odklonilno in pogosto temelji na predsodkih. Ljudje praviloma slabo poznajo delovanje upravnih organov. Zato je odzivnost javnih uslužbencev zelo pomembna. Ministrstvo za javno upravo med drugim skrbi za stalno strokovno usposabljanje javnih uslužbencev in za poenostavljanje administrativnih postopkov.

⁶ Ustava Republike Slovenije

kadrov. Zakon, ki ureja sistem javnih uslužbencev, določa več načel, ki so jih javni uslužbenci pri svojem delu dolžni spoštovati. Načelo zakonitosti utrjuje ustavno načelo pravne države in zapoveduje ravnanje na podlagi in v mejah ustave, ratificiranih mednarodnih pogodb, zakonov in podzakonskih predpisov. Omogoča razvoj profesionalnosti in objektivnosti ter kakovosti dela, javnim uslužbencem pa daje zagotovila varovanja njihovih poklicnih interesov. Načelo je izvedeno iz standarda zapovedanega zakonitega in pravilnega opravljanja dela in tvori celoto z načelom strokovnosti. Načelo politične nevtralnosti in nepristranskosti je izpeljano iz standarda, ki zapoveduje nevmešavanje politike v status in delo javnih uslužbencev. Načelo ščiti javne uslužbence pred nedovoljenimi posegi politike v njihov položaj, v strokovno vsebino njihovega dela in zagotavlja neoviran potek zaposlitve v skladu s sklenjeno pogodbo o zaposlitvi. Po drugi strani pa narekuje javnim uslužbencem, da izvršujejo javne naloge v korist vseh državljanov in ne v korist posameznikov, političnih strank in drugih interesnih skupin ter ne glede na njihovo osebno politično opredelitev. To načelo daje uporabnikom tudi zagotovila, da bodo obravnavani enakopravno in da bo odločanje osebe v javnem sektorju podprto samo s predpisi, stroko in etiko. Načelo strokovnosti zapoveduje ravnanje po pravilih stroke, uvaja konkurenčnost med javnimi uslužbenci in jih spodbuja in sili k stalnemu izpopolnjevanju in usposabljanju ter daje zagotovila uporabnikom, da bodo deležni kvalitetnega obravnavanja. Načelo zagotavlja možnosti za nadaljnje izobraževanje in za napredovanje tistih, ki so pri svojem delu posebej uspešni. Načelo častnega ravnanja je izvedeno iz standarda vzornega obnašanja, ki dviguje ugled javne uprave in javnih uslužbencev v njej. Načelo zapoveduje objektivno, spoštljivo in nepodkupljivo opravljanje delovnih opravil, brez predsodkov in brez zlorabe moči. Posebej je poudarjena obveza častnega ravnanja, v mejah etike obnašanja javnih uslužbencev in spoštovanja človekovega dostojanstva. To načelo zagotavlja uporabnikom, da bodo deležni tudi spoštljivega obravnavanja. Načelo zaupnosti zapoveduje varovanje zaupnih in tajnih podatkov ter poslovne tajnosti in je izvedeno iz standarda lojalnosti zaposlenih do delodajalca. Načelo je izvedeno iz narave izvrševanja nalog v javnem interesu in zapoveduje zadržanost v svobodi govora o zadevah, ki so zaposlenim zaupane v zvezi z njihovim delom. Načelo je nadalje izvedeno v prepovedi dajanja takšnih javnih obvestil o delu, ki bi škodovale ugledu delodajalca ter tako vzpostavlja razmerje lojalnosti do delodajalca.

Načelo kariere zagotavlja možnosti za uradniško kariero in zagotavlja karierni razvoj uradnikom, ki se odlikujejo z delovnimi in strokovnimi kvalitetai. Načelo kariere je vezano na izkazane odlične delovne rezultate uradnika in se ne uresničuje avtomatično s potekom določenega časa. Načelo kariere zagotavlja možnosti za zadržanje odličnih in sposobnih posameznikov in za ustvarjanje privlačnosti zaposlitve v javni upravi. Načelo je izvedeno iz standarda zapovedanega napredovanja z delom in konkurenčne prednosti tistega, ki dosega boljše delovne rezultate. Načelo odgovornosti za rezultate sili javne uslužbence h kvalitetnemu, hitremu in učinkovitemu delu in vzpostavlja polno odgovornost za rezultate njihovega dela. Posebej izpostavlja tudi odgovornost neposredno nadrejenih, ki naj bi odgovarjali za svoje delo in za rezultate dela njim neposredno podrejenih. Odgovornost za rezultate dela se lahko uresničuje ob zagotavljeni informiranosti zaposlenih o vseh okoliščinah delovnega razmerja. Načelo je izvedeno iz standarda odgovornega opravljanja dela. Načelo dobrega gospodarjenja uvaja tudi v javno upravo podjetniški princip dobrega gospodarjenja, pri čemer se ta princip uresničuje z ekonomičnim poslovanjem in smotrno porabo javnih sredstev, tako pri kreiranju delovnih mest, zaposlovanju in uresničevanju delovnega razmerja. Načelo varovanja poklicnih interesov ščiti javne uslužbence v primeru kakršnegakoli posega v njihovo delo, ki ni v skladu s predpisi, pravili stroke in etike ter tudi pred šikaniranjem v zvezi z delom ali oviranjem opravljanja dela s strani uporabnikov, sodelavcev, nadrejenih ali drugih oseb. Načelo daje pod določenimi pogoji tudi pravico do brezplačne pravne pomoči v kazenskem ali odškodninskem postopku, ki se vodi v zvezi z opravljanjem dela zoper javnega uslužbenca. Načelo je izvedeno iz standarda, ki zapoveduje

neodvisen delovni status javnega uslužbenca. Načelo odprtosti do javnosti odpira javno upravo uporabnikom in jim omogoča kot davkoplačevalcem dobivati informacije o delu in rezultatih dela, razen če gre za podatke in informacije, ki so posebej varovane. Uporabnike postavlja v položaj kritičnega sogovornika javnemu sektorju in jim priznava vlogo neformalnega zunanjega nadzora.

V RAZMISLEK:

Različne mednarodne organizacije kot na primer Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj (OECD) in Evropska unija (EU) kot enega od pomembnih kazalcev razvoja ugotavljajo administrativno usposobljenost javne uprave. Od njene usposobljenosti je pomembno odvisna hitrost razvoja ekonomije in družbe v celoti. Zato je danes za vsako javno upravo nujna, da se stalno strokovno usposablja in dviga raven kakovosti svojih storitev.

Zakon razlikuje javne uslužbence na:

- uradnike, ki v organih opravljajo javne naloge - gre za naloge, ki sodijo v delovno področje organa,
- uradnike, ki v organih opravljajo zahtevnejša spremljajoča dela, ki zahtevajo poznavanje javnih nalog organa in za katera se zahteva najmanj visoka strokovna izobrazba in
- strokovno-tehnične javne uslužbence, ki v organih opravljajo druga spremljajoča dela (kadrovska, tehnična, finančna, računovodska ipd.).



Slika 4: V Sloveniji imamo moderen sistem javnih uslužbencev ⁷

Vir: http://www.eu2008.si/includes/ImagesSlovenianPresidency/Economy/p-012491-00-31_by_European_Commission.jpg

Zakon določa tudi položajno uradniško delovno mesto, na katerem se izvršujejo javna pooblastila v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in organizacijo dela v organu (npr. v ministrstvih so položaji generalni direktor, generalni sekretar in vodje organizacijskih enot).

⁷ Uradniki v sodobnem pomenu besede kot profesionalna, trajna plačana služba se oblikujejo šele v 18. stoletju z oblikovanjem meščanske države, njihova vloga pa se dramatično spreminja zadnjih pol stoletja, ko niso več oblast, pač pa servis prebivalcem. Razmerje med upravo in politiko je vseskozi predmet številnih strokovnih preišljevanj.

Položaji so predvideni za vrhunske uradnike v državni upravi, zato so nekatere določbe podobne tistim v zasebnem sektorju (omejeno trajanje pogodbe o zaposlitvi, pravica odpravnine ipd.).

Funkcionarji

Funkcionarji so osebe, ki pridobijo mandat za izvrševanje funkcije s splošnimi volitvami (npr. predsednik republike, poslanci, državni svetniki, občinski svetniki ipd.), osebe, ki pridobijo mandat za izvrševanje funkcije izvršilne in sodne oblasti z izvolitvijo ali imenovanjem v Državnem zboru Republike Slovenije (npr. predsednik vlade, ministri, generalni državni tožilec, varuh človekovih pravic idr.) ali predstavniškem telesu lokalne oblasti ter druge osebe, ki jih skladno z zakonom kot funkcionarje izvolijo ali imenujejo nosilci zakonodajne, izvršilne ali sodne oblasti. V državni upravi spadajo med funkcionarje tudi državni sekretarji. Za funkcionarje veljajo posebnosti glede plač, pravic po prenehanju mandata, dopustov ipd. Vendar pa so te posebnosti in ugodnosti vezane na mandat, za katerega je bil funkcionar izvoljen oziroma imenovan. Po preteku mandata pa se funkcionar lahko ponovno poteguje za pridobitev mandata oziroma funkcije, razen če z zakonom ali ustavo ni določena omejitev, kot na primer za predsednika republike, ki je lahko izvoljen le dvakrat zapored.

V RAZMISLEK:

Sodelovanje prebivalcev pri odločanju se začne z udeležbo na volitvah. Slovenija je med državami z relativno visoko volilno udeležbo, saj se lokalnih volitev udeležuje več kot šest desetih volilnih upravičencev, volitev poslancev državnega zbora in predsednika republike pa še več. Trendi v sodobnih družbah kažejo upadanje zanimanja ljudi za sodelovanje pri odločanju o javnih zadevah, razen takrat, ko res zadevajo nek konkreten, s konkretnimi osebami povezan problem.

POVZETEK

Država temelji na pravnih pravilih, ki jih uveljavlja s prisilo. Državni organi, v katere prebivalci izvolijo svoje predstavnike, določajo pravila in sankcije za njihovo kršenje. Pravila so v obliki predpisov in so javno objavljena. Suverena država v sodobnem okolju lahko del svoje suverenosti presene na naddržavne skupnosti, kot je Evropska unija, takrat pravna pravila sprejemajo njeni organi. Za izvajanje nalog v skladu s pravnimi normami je nujen upravljavski proces in javna uprava s sistemom javnih uslužbencev, ki skrbijo za izvajanje predpisov in za strokovne podlage za njihovo pripravo, izvajajo pa tudi različne razvojne dejavnosti.

UTRJEVANJE SNOVI

Preverite, katere storitve državne uprave ali lokalne samouprave ste v zadnjem letu potrebovali!

Poiščite na spletni strani uradno stran Vlade Republike Slovenije in ugotovite, koliko ministrov in katere ima slovenska vlada.

Kaj je uprava ?

Kakšna je razlika med pojmom uprava in upravljanje ?

Ugotovite, v katero upravno enoto in v katero občino sodi kraj, kjer ste stalno prijavljeni?

Kako razlikujemo javne uslužbence od funkcionarjev ?

Kaj pomeni nezdržljivost in konflikt interesov ?

Kakšne vrste javnih uslužbencev pozna slovenska zakonodaja ?

Kaj pomeni načelo strokovnosti v zakonu o javnih uslužbencih ?

Premislite, ali ne gre pri načelih politične nevtralnosti in nepristranskosti za kopičenje zahtev za javne uslužbence?

S katerimi mehanizmi ocenjujemo delo javnih uslužbencev, kadar ti domnevno ne delajo dobro ?

Ali se lokalnih in državnih volitev udeležujete redno? Preverite, kdo je poslanec, izvoljenega izvoljen v vašem okraju!

1.2 DRŽAVNA UPRAVA

Državna uprava se je skozi zgodovino spreminjala tako, kot se je spreminjala narava države. Sprva je opravljala pretežno prisilne naloge (vojska, policija), vse bolj pa tudi različne naloge, pomembne za delovanje skupnosti kot celote. Že v starem Egiptu nekaj tisoč let pred našim štetjem so uradniki spremljali nivo reke Nil, po poplavah na novo določili meje parcel, merili količine shranjenega žita in podobno. V zadnjih tristo letih pa je bilo z nastopom sodobne meščanske države potrebno organizirati številne javne službe, kot so pošta, zdravstvena oskrba in javno šolstvo. Danes se nam zdi vse to samo po sebi umevno, vendar za nemotenim delovanjem celotnega sistema stoji dobro usposobljena državna uprava, organizirana v ministrstva. Da bi bile storitve države dostopne vsem državljanom, so v 58 krajih v državi organizirane njene izpostave – upravne enote.

Pojem državne uprave je ožji od pojma javne uprave, saj javna uprava poleg državne uprave zajema tudi lokalno samoupravo, nosilce javnih pooblastil in izvajalce javnih služb. Državna uprava je zgodovinsko gledano najstarejši segment javne uprave – drugi segmenti so se razvili s političnim razvojem v smeri decentralizacije (lokalna samouprava) in z razvojem servisne vloge države (javne službe). Državna uprava še danes predstavlja jedro javne uprave – tisti aparat, preko katerega država deluje, oziroma aparat, ki izvršuje politične odločitve. Državna uprava je, organizacijsko gledano, skupek organov, ki upravljajo z državo v smislu izvajanja njene politike, funkcionalno pa je državna uprava dejavnost upravljanja v javnih zadevah na instrumentalni ravni.

Državna uprava je torej sistem upravnih organov, preko katerih država uresničuje upravne naloge. Po veljavni slovenski ureditvi naloge državne uprave opravljajo ministrstva, organi in organizacije v njihovi sestavi ter upravne enote. Vsi ti organi tvorijo t. i. neposredno upravo, ki je del državnega aparata. Poleg te neposredne uprave pa upravne naloge izvajajo tudi nosilci javnih pooblastil, ki so lahko osebe javnega prava ali pa osebe zasebnega prava. Po veljavnih predpisih pa lahko pod določenimi pogoji naloge državne uprave opravljajo tudi občine in širše lokalne skupnosti.

Za razumevanje delovanja državne uprave je potrebno razlikovati dva izraza: dekoncentracija in decentralizacija. Dekoncentracija je le organizacijsko tehnični ukrep. Državna uprava se sicer izvaja na nižjih ravneh, vendar le kot del centralne državne uprave - organizacija torej ostaja na centralni ravni. Decentralizacija pa pomeni, da je državna uprava organizirana na centralni državni ravni, prav tako pa tudi na nižjih ravneh, pri čemer imajo nižje enote sorazmerno samostojen položaj. Decentralizirane enote v Republiki Sloveniji so občine, dekoncentrirane pa upravne enote.

V RAZMISLEK:

Poleg pojma državna uprava in javna uprava poznamo tudi pojem javni sektor. Državna uprava označuje upravne organe in zaposlene v državnih organih (ministrstva, upravne enote, policija ipd.), pojem javna uprava pa poleg teh vključuje še upravo in zaposlene v občinah. Javni sektor pa je še širši, saj poleg javne uprave opredeljuje še organizacije in zaposlene v javnih zavodih (šole, zdravstveni domovi, knjižnice, ipd.) in javnih podjetjih (distribucija elektrike, oskrba s pitno vodo, odvoz smeti, pokopališka služba ipd.) ter javne agencije (za kmetijstvo, raziskovalno dejavnost, železniški promet, ipd.).

Poglavitna funkcija uprave je izvrševanje zakonov in drugih aktov ter opravljanje nadzora. Uprava tako izvršuje zakone, druge predpise in akte državnega zbora ter predpise in druge akte vlade. Pri tem mora uprava dosledno upoštevati že obravnavano načelo zakonitosti. Pri opravljanju teh nalog izdaja uprava upravne predpise, upravne in druge akte ter opravlja materialna dejanja. Upravni predpisi morajo biti v skladu z ustavo in zakoni, upravni akti ter materialna dejanja uprave pa morajo neposredno temeljiti na zakonu ali zakonitem predpisu. V okviru nadzornih pristojnosti uprava opravlja inšpekcijsko nadzorstvo nad izvajanjem zakonov in drugih aktov. Nadzoruje tudi delo lokalnih skupnosti. Kadar lokalne skupnosti opravljajo svoje (t. i. originalne ali izvirne) pristojnosti, nadzoruje uprava zakonitost dela organov lokalnih skupnosti, v primeru prenesenih (t. i. delegiranih) nalog iz državne pristojnosti na lokalne skupnosti pa uprava nadzoruje tudi primernost in strokovnost njihovega dela (Trstenjak, 2007, 26).

Poleg t. i. izvršilnih in nadzornih funkcij pa uprava zagotavlja tudi opravljanje javnih služb iz pristojnosti republike. Tega uprava praviloma ne izvaja sama (izjema so režijski obrati), ampak preko javnih podjetij in javnih zavodov, z dajanjem koncesij, z vlaganjem kapitala ipd. Uprava pa opravlja tudi nadzorstvo nad zakonitostjo dela javnih podjetij in javnih zavodov in nadzorstvo nad posamičnimi akti, s katerimi ti subjekti odločajo o pravicah in dolžnostih državljanov in organizacij. Prav tako pa uprava v skladu z zakonom opravlja tudi strokovni nadzor nad dejavnostjo javnih služb. Pomembna pristojnost uprave je tudi pripravlanje zakonov, drugih predpisov in aktov, poročil in drugih gradiv. Po pooblastilu vlade pa uprava opravlja tudi druge naloge v zvezi z upravljanjem z nepremičninami in drugim premoženjem Republike Slovenije.



Slika 5: Logotip Ministrstva za javno upravo

Vir: http://www.dmagazin.si/D_magazin_cgpSLOM_03.jpg

Uradni jezik v upravi je slovenščina⁸. Na območjih občin, v katerih živita avtohtoni italijanska oziroma madžarska narodna skupnost, je uradni jezik v upravi tudi italijanščina oziroma madžarščina. Na teh območjih uprava posluje, vodi postopek in izdaja pravne in druge akte v jeziku narodne skupnosti, če stranka, ki pripada italijanski oziroma madžarski narodni skupnosti, uporablja italijanski oziroma madžarski jezik.

1.2.1 Ministrstva in njihova delovna področja

Upravne naloge opravljajo ministrstva, organi v njihovi sestavi in upravne enote⁹. Ministrstvo se ustanovi za opravljanje upravnih nalog na enem ali več upravnih področjih. Organ v sestavi ministrstva se ustanovi za opravljanje specializiranih strokovnih nalog, izvršilnih in razvojnih upravnih nalog, nalog inšpekcijskega in drugega nadzora in nalog na področju javnih služb, če se s tem zagotovi večja učinkovitosti in kakovost pri opravljanju nalog, oziroma če je zaradi narave nalog ali delovnega področja potrebno zagotoviti večjo stopnjo samostojnosti pri opravljanju nalog.

Minister v skladu s sprejeto politiko vodi in predstavlja ministrstvo, izdaja predpise in druge akte v skladu z zakonom ter sprejema druge odločitve iz pristojnosti ministrstva. 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. Minister lahko pisno pooblasti državnega sekretarja, da ga nadomešča v času njegove odsotnosti ali zadržanosti pri vodenju in predstavljanju ministrstva ter predlaganju gradiv v obravnavo vladi. S podelitvijo pooblastila se minister ne razbremeni odgovornosti. Minister ne more pooblastiti državnega sekretarja ali koga drugega, da izdaja predpise in glasuje na seji vlade. Državni sekretar ima status funkcionarja. Imenuje in razrešuje ga vlada na predlog ministra, ki vodi ministrstvo. Državnemu sekretarju preneha funkcija z dnem prenehanja funkcije ministra.

V RAZMISLEK:

Prva slovenska vlada v samostojni Sloveniji, imenovana leta 1991, je imela kar 27 ministrov. Kasneje so imele vlade manj ministrstev, v mandatu 2005- 2008 le petnajst. Število ministrstev je sicer določeno s posebnim zakonom, toda vsakokratni mandatar (bodoči predsednik vlade) se zaradi usklajevanj interesov političnih strank, ki se pogajajo za sodelovanje v njej, lahko dogovori za drugačno število ministrstev.

V ministrstvu se v skladu z zakonom, ki ureja položaj javnih uslužbencev, imenujejo generalni direktorji. Generalni direktor vodi upravno in strokovno delo na zaokroženem delovnem področju znotraj ministrstva. Generalni direktor je za svoje delo odgovoren ministru. Ministrstva imajo tudi generalnega sekretarja. Generalni sekretar vodi strokovno delo na področju upravljanja s kadrovskimi, finančnimi, informacijskimi in drugimi viri ter pomaga ministru pri koordinaciji med notranjimi organizacijskimi enotami ministrstva. Generalni sekretar je za svoje delo odgovoren ministru.

Z zakonom ali uredbo se lahko ustanovi samostojen upravni organ v sestavi ministrstva za opravljanje specializiranih strokovnih nalog, izvršilnih in razvojnih upravnih nalog, nalog inšpekcijskega in drugega nadzora in nalog na področju javnih služb. Organ v sestavi se lahko

⁸ Zakon o državni upravi

⁹ Zakon o državni upravi

ustanovi za izvajanje zgoraj navedenih nalog v večjem obsegu, če se s tem zagotovi večja učinkovitost in kakovost pri opravljanju nalog, in če je zaradi narave nalog ali delovnega področja potrebno zagotoviti večjo stopnjo samostojnosti pri opravljanju teh nalog. Organ v sestavi vodi direktor (predstojnik), ki se imenuje v skladu z zakonom, ki ureja položaj javnih uslužbencev. Organ v sestavi izvaja naloge v skladu z zakonom, drugimi predpisi in programom dela in finančnim načrtom, ki ju sprejme minister v sodelovanju s predstojnikom organa v sestavi.

1.2.2 Teritorialna organizacija uprave

Za opravljanje upravnih nalog, ki jih je zaradi njihove narave potrebno organizirati teritorialno, delujejo upravne enote. 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. Območja upravnih enot določi vlada z uredbo tako, da je zagotovljeno racionalno in učinkovito opravljanje upravnih nalog. Območje upravne enote praviloma obsega območje ene ali več lokalnih skupnosti. Od leta 1994 imamo v Republiki Sloveniji 58 upravnih enot. 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. Upravna enota opravlja zadeve s svojega delovnega področja pod strokovnim vodstvom ministrstev, na katerih delovno področje sodijo posamezne zadeve.

VRAZMISLEK:

Državljeni pogosto potrebujemo storitve, ki jih opravlja državna uprava. Ne moremo si predstavljati, da bi za izdajo nove osebne izkaznice ali potnega lista prebivalci iz vse Slovenije morali vsakič v Ljubljano, ki je po ustavi glavno mesto in sedež državnih organov. Prav zato so po vsej državi organizirane upravne enote, da so storitve državne uprave vsem prebivalcem zadosti blizu. Zelo pogosto imajo upravne enote krajevne urade izven sedežev upravne enote, vendar te ne opravljajo storitev vsak dan v tednu.

Upravno enoto vodi načelnik upravne enote, ki ga imenuje minister, pristojen za javno upravo. Njegove pristojnosti so velike. Načelnik upravne enote predstavlja upravno enoto, izdaja odločbe v upravnem postopku na prvi stopnji, koordinira delo notranjih organizacijskih enot, zagotavlja opravljanje strokovnih in drugih nalog, ki so skupne notranjim organizacijskim enotam, opravlja druge organizacijske naloge v zvezi z delovanjem upravne enote, odloča o pravicah ter dolžnostih in delovnih razmerjih delavcev v upravni enoti in o drugih kadrovskih vprašanjih ter skrbi za sodelovanje z lokalnimi skupnostmi z območja upravne enote.



Slika 6: Teritorialni razrez Slovenije po upravnih enotah

Vir:

http://images.google.si/images?um=1&hl=sl&rlz=1T4HPND_enSI309SI225&q=upravne+enote&btnG=I%C5%A1%C4%8Di+slike

POVZETEK

Državna uprava je sistem upravnih organov, preko katerih država uresničuje svoje naloge. Organizirana je horizontalno in vertikalno. Horizontalna organiziranost odseva v ministrstvih in drugih upravnih organih na centralni ravni, vertikalna pa v različnih oblikah teritorialne organiziranosti državne uprave kot so upravne enote, geodetske uprave, veterinarske, policijske in druge uprave.

UTRJEVANJE SNOVI

Ugotovite, s katerim ministrstvom ste imeli nazadnje opravka!

Kateri državni organ je pristojen za izdajanje gradbenih dovoljenj?

Na spletni strani e-uprava poiščite stran z življenjskimi dogodki in ugotovite, katere storitve lahko opravite kar po elektronski poti!

Domišljajte si, da želite ustanoviti podjetje. Na spletnih straneh državne uprave poiščite ustrezne obrazce!

S pomočjo svetovnega spleta ugotovite, koliko v je Sloveniji zaposlenih v državni upravi in koliko v upravah občin!

1.3 LOKALNA SAMOUPRAVA

Država določene naloge in pristojnosti prepusti v upravljanje in izvajanje občinam. Ne gre zgolj za izvajanje teh nalog bliže prebivalcem. Ti imajo tudi pravico, da preko svojih izvoljenih predstavnikov (županov in občinskih svetnikov) ali neposredno z referendumi odločajo o pomembnih odločitvah, ki zadevajo lokalni razvoj. Odločitve, ki vsakodnevno zadevajo življenje ljudi, je treba sprejemati njim čim bliže.

Občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena, ki se določajo s splošnim aktom občine ali s področno zakonodajo¹⁰. Lokalne skupnosti naj bi bile svobodne glede vseh zadev, ki niso izključene iz njihove pristojnosti, niti ne pripadajo drugim oblastem. Če so upravne enote teritorialno organizirana oblika državne uprave, je lokalna samouprava oblika decentralizirane uprave. Načelo subsidiarnosti (Vlaj, 2006) zahteva opravljanje storitev organov javne uprave čim bliže prebivalcem, zato država izvajanje teh prenese na lokalne oblasti. Te pa niso zgolj izvajalci prenesenih nalog, ampak o načinu njihovega izvajanja tudi samostojno odločajo. Temeljni predpisi, ki urejajo področje lokalne samouprave, so Evropska listina o lokalni samoupravi, Ustava Republike Slovenije in med zakoni zlasti Zakon o lokalni samoupravi. Evropska listina govori o temeljnih načelih ureditve lokalne samouprave v državi, o nalogah, ki naj bodo v pristojnosti lokalnih skupnosti, o organiziranosti lokalnih skupnosti in vplivu državljanov na njihovo odločanje, demokratičnem odločanju o območju, velikosti oz. spremembi meja lokalnih skupnosti, finančnih virih, upravnem nadzoru nad lokalnimi skupnostmi, združevanju lokalnih skupnosti in pravnem varstvu, ki naj prepreči poseganje države v pristojnosti lokalnih skupnosti.



Slika 7: Grb Občine Škofja Loka¹¹

Vir: <http://img107.imageshack.us/img107/7620/wappenskofjalokasin9.png>

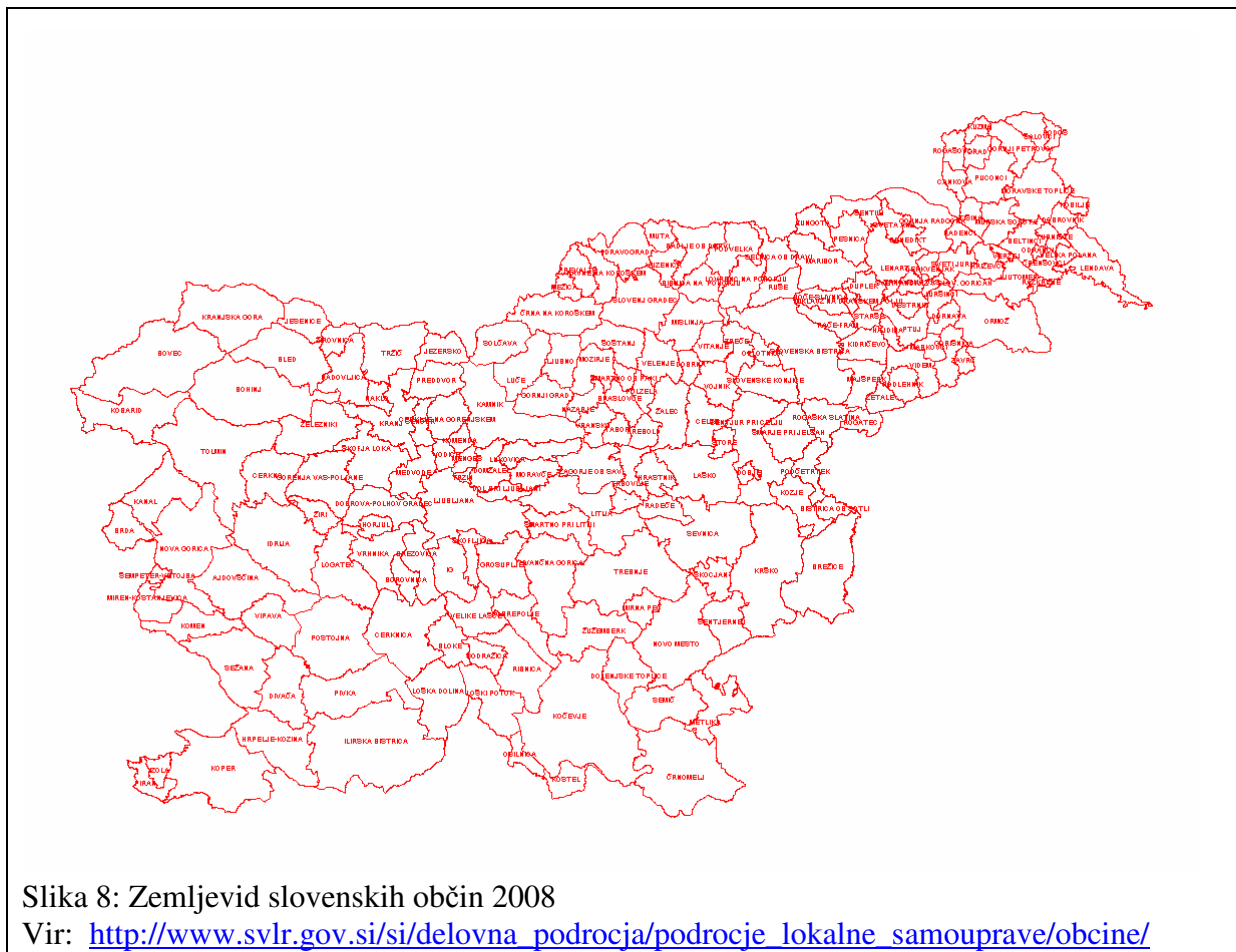
Na neposrednih tajnih volitvah prebivalci (do 11 svetnikov po večinskem, nad tem številom pa po proporcionalnem sistemu) izvolijo kandidate v predstavniško telo, občinski (ali v mestnih občinah mestni) svet¹². Občinski svet ima od 7 do največ 45 članic in članov. Je tisti organ lokalne samoupravne skupnosti, ki omogoča vpliv prebivalcev te skupnosti na odločanje. Ta vpliv se uresničuje tako, da prebivalci izbirajo, kdo bo zastopal njihove interese v tem organu z neposrednimi in tajnimi volitvami po merilih sodobne demokracije. Volitve imajo hkrati mobilizacijski vpliv na prebivalce ter učinkujejo kot vzvod identifikacije prebivalstva z lokalno skupnostjo. Župan (prebivalci ga volijo po večinskem sistemu)

¹⁰ Zakon o lokalni samoupravi

¹¹ V skladu z zakonom ima občina lahko grb in zastavo, določi ju s posebnim odlokom.

¹² Zakon o lokalnih volitvah

predstavlja in zastopa občino, predstavlja občinski svet, ga sklicuje, vodi njegove seje (vendar nima pravice glasovanja), izmed svetnikov imenuje podžupana, občinskemu svetu predlaga v sprejem proračun občine in zaključni račun proračuna, odloke in druge akte iz pristojnosti občinskega sveta ter skrbi za izvajanje sklepov občinskega sveta. Skrbi tudi za objavo statuta, odlokov in drugih splošnih aktov občine. Župan lahko zadrži objavo splošnega akta občine, če meni, da je neustaven ali nezakonit in v tem primeru občinskemu svetu predlaga ponovno glasovanje. Župan zadrži izvajanje določene odločitve občinskega sveta, če meni, da je nezakonita ali v nasprotju s statutom ali drugim splošnim aktom občine. Tretji organ občine je nadzorni odbor, ki opravlja nadzor nad razpolaganjem s premoženjem občine, nadzoruje namenskost in smotrnost porabe proračunskih sredstev in nadzoruje finančno poslovanje uporabnikov proračunskih sredstev.



Slika 8: Zemljevid slovenskih občin 2008

Vir: http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/obcine/

Občinsko oziroma mestno upravo ustanovi občinski svet na predlog župana s splošnim aktom ter določi njihovo organizacijo in delovno področje. Predstojnik uprave je župan, delo uprave pa neposredno vodi tajnik občine, ki ga imenuje in razrešuje župan. Če ima občina več organov občinske uprave, tajnik za posamezne naloge pooblasti predstojnike teh organov, ki jih prav tako imenuje in razrešuje župan. Občinska uprava med drugim opravlja tudi nadzorstvo nad izvajanjem občinskih predpisov in drugih aktov, s katerimi občina ureja zadeve iz svoje pristojnosti. Za opravljanje tega nadzorstva se lahko v okviru občinske uprave ustanovi občinska inšpekcija. Občinski inšpektorji so delavci s posebnimi pooblastili in morajo izpolnjevati enake pogoje kakor državni inšpektorji, imajo pa tudi enaka pooblastila, dolžnosti in odgovornosti. Občine lahko ustanovijo enega ali več organov skupne občinske uprave, in sicer tako, da občinski sveti občin na skupen predlog županov teh občin sprejmejo splošni akt o ustanovitvi organa skupne občinske uprave. Organ skupne občinske uprave vodi predstojnik, ki ga imenujejo in razrešujejo župani občin, ki so ustanovile ta organ. Pri

izvrševanju upravnih nalog nastopa organ skupne občinske uprave kot organ tiste občine, v katere krajevno pristojnost zadeva spada. Sredstva za delo organa skupne občinske uprave zagotavljajo občine ustanoviteljice glede na število prebivalcev posamezne občine.

Lokalna skupnost lahko organizira ožje dele občine: vaške, krajevne ali četrtne skupnosti. Slednje naj bi pomenile na eni strani prenos izvajanja nekaterih nalog občinske uprave (podelitev nekaterih pooblastil svetom četrtnih skupnosti) ter možnost neposrednega vpliva prebivalcev lokalne skupnosti na upravljanje zadev, ki jih najbolj življenjsko zadevajo.

V RAZMISLEK

Z vidika zagotavljanja vsakodnevnih potreb ljudi je občina za prebivalce precej bolj pomembna, kot država in njeni organi. Samo po sebi umevno se nam zdi, da nam iz pipe teče pitna voda, da nam redno odvažajo smeti, da je v soseščini vrtec in osnovna šola in da do tja vodi osvetljena lokalna cesta. Za vse to skrbi občina, njena uprava in drugi izvajalci, ki zagotavljajo nemoteno izvajanje naštetih in mnogih drugih lokalnih javnih služb. Zato takrat, ko zmanjka vode, ne kličemo na pomoč državnih organov, ampak upravljavca lokalnega vodovoda.

Državni organi praviloma nadzorujejo le zakonitost dela organov občin. V zadevah, ki jih na občine prenese država, pa opravljajo državni organi tudi nadzor nad primernostjo in kakovostjo njihovega dela. Država opravlja te naloge preko vlade in ministrstev. Lokalne skupnosti lahko vložijo zahtevo za presojo ustavnosti in zakonitosti predpisov pri ustavnem sodišču, kadar menijo, da se s temi predpisi posega v ustavni položaj in pravice posamezne lokalne skupnosti. Prav tako lahko lokalne skupnosti v upravnem sporu spodbijajo konkretne upravne akte in ukrepe, s katerimi državni organi izvršujejo oblastni nadzor.

POVZETEK

Lokalne zadeve država z zakonom prenese v izvajanje občinam. Tudi tu tako kot na državni ravni prebivalci preko svojih izvoljenih predstavnikov sodelujejo pri odločanju na lokalni ravni. Izvolijo občinski svet in župana, odločajo pa lahko tudi na referendumu ali na zborih občanov. Občine opravljajo tiste naloge, ki so pomembne za vsakodnevno življenje in delo prebivalcev: oskrba s pitno vodo, vzdrževanje lokalnih cest, odvoz odpadkov, organizacija vrtcev in osnovnih šol, zagotavljanje primarne zdravstvene oskrbe in podobno. Državni organi nadzorujejo delo občin.

UTRJEVANJE SNOVI

Ugotovite, katero podjetje je v vašem kraju odgovorno za odvoz odpadkov. Poiščite položnico, s katero mu plačate storitev!

Na svetovnem spletu poiščite naslov, na katerem so zbrane vse z zakoni določene pristojnosti občin!

Na spletni strani vaše občine poiščite in si zapomnite ime vašega župana in v vašem kraju izvoljenega občinskega svetnika oz. svetnice!

1.4 JAVNE FINANCE

Država in lokalne skupnosti lahko opravljajo svoje naloge zato, ker jih preko sistema javnih financ financiramo državljani. S tem, ko plačujemo davke, takse in prispevke, omogočamo izvajanje številnih javnih služb, ki jih ni mogoče zagotoviti na trgu. Postopki porabe javnega denarja morajo biti pregledni, javni in racionalni. Kadar v izvajanje javnih služb vstopa zasebni kapital, govorimo o javno – zasebnem partnerstvu. Javno zaupanje v sistem javnih financ zagotavlja strog nadzor neodvisnih državnih organov.

Javne finance so sistem upravljanja, zbiranja in porabljanja sredstev na državnem in lokalnem nivoju¹³. Glede na to, da gre za sistem zbiranja in porabljanja so javne finance sestavljene iz javnih prihodkov in javnih izdatkov. Gre za sredstva, ki so namenjena zadovoljevanju javnih potreb oz. za opravljanje javnih nalog. Javni prihodki so:

- davki,
- carine,
- prispevki,
- obvezne dajatve,
- prihodki od premoženja in
- denarne kazni.

Upravljanje z javno finančnimi sredstvi pomeni razdeljevanje in porabo javno finančnih sredstev. Javno finančni izdatki predstavljajo porabo sredstev pri nosilcih javnega financiranja kot jih opredeljuje Zakon o javnih financah in sicer porabo javno finančnih sredstev pri neposrednih in posrednih uporabnikih državnega in občinskih proračunov. Med javne blagajne poleg državne in občinskih štejemo še Zavod za zdravstveno zavarovanje in Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje.

Javni izdatki so:

- sredstva za izvajanje servisne funkcije, torej za javne službe, vlaganja v infrastrukturo, pospeševanje razvoja različnih dejavnosti (sofinanciranje, kreditiranje itd.),
- socialni transferji; socialna pomoč, nadomestila za brezposelnost itd. in
- notranje potrebe organov javne uprave; sredstva za plače, nadomestila in vse obveznosti v zvezi z zaposlenimi; za materialne stroške; za investicije; za vzdrževanje prostorov; za različne storitve, ki jih zunanji sodelavci opravljajo za javno upravo.

Javna uprava ima v sistemu javnih financ dvojno vlogo. Na eni strani je porabnik teh sredstev, na drugi pa tista, ki v veliki meri odloča o porabi tega denarja in usmerja javne finance do končnih uporabnikov. Ko javna uprava porablja javna sredstva (ko investira v infrastrukturo, ko financira izvajanje javnih služb itd.), tega ne dela na podlagi lastnih odločitev, ampak pri tem izvršuje proračun, ki ga sprejme pristojni politični organ. Javna uprava je torej porabnik in izvrševalec proračuna.

1.4.1 Proračun

Proračun je finančni, politični in pravni akt, je pa tudi finančni mehanizem. Finančni mehanizem pomeni, da gre za sklad, v katerega se stekajo vsi javni prihodki in iz katerega se krijejo vsi javni izdatki. Proračun je finančni akt zato, ker izkazuje javne prihodke po posameznih virih in izdatke po namenih. Politični akt pa zato, ker razporeja javne finance po

¹³ Zakon o javnih financah

posameznih namenih (kaže, koliko neka družba v določenem trenutku vrednoti posamezne javne potrebe).

Državni proračun ima svoja izhodišča v proračunskem memorandumu, s katerim vlada predstavi državnemu zboru temeljne cilje in naloge ekonomske, socialne in proračunske politike vlade ter globalne okvire celotnih javnih financ. Proračun je sestavljen iz dveh delov:

- normativni del (zajema Zakon o izvrševanju proračuna, ki se sprejme vsako leto hkrati s proračunom in ureja pravice in obveznosti proračunskih porabnikov),
- proračun v ožjem smislu sprejme državni zbor kot proračun (kot samostojen akt), ki je sestavljen iz dveh delov:

- splošni del: prikazuje vire oz. javne prihodke in izdatke,
- posebni del: določa oz. razporeja javne izdatke po posameznih proračunskih porabnikih; le-ti so ministrstva in drugi državni organi (državni zbor, vlada itd.); državni organi uporabljajo sredstva predvsem za lastno delovanje, medtem ko imajo ministrstva poleg sredstev za lastno delovanje tudi zelo veliko sredstev za njihovo nadaljnjo distribucijo do končnih porabnikov (Senčur, Štrus, 2003, 25).



Slika 9: Neonski znak za evro pred vhodom v Evropsko centralno banko v Frankfurtu v Zvezni republiki Nemčiji

Vir: <http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/7/78/La2-euro.jpg>

V RAZMISLEK

Državni in občinski proračun si predstavljajmo kot družinsko gospodinjstvo: kolikor ustvarimo, toliko lahko porabimo. Tudi v družini moramo najprej poskrbeti za prihodke (zaposlitev z redno plačo) in šele nato za odhodke (načrtovanje porabe prisluženega denarja za hrano, obleko, stroške bivanja, avtomobila, počitnic, šolanja otrok ipd.). Tako kot proračun z rebalansom med letom lahko uskladi manjše (ali večje) prihodke z odhodki, tudi doma zaradi morebitnega zmanjšanja prihodkov (znižanje plače ali brezposelnost) temu prilagodimo tudi našo porabo.

1.4.2 Javna naročila

Najširši pomen javnega naročanja je pridobiti na podlagi vnaprej določenega postopka in na podlagi več konkurenčnih ponudb najugodnejšo ponudbo. Javno naročanje vzpodbuja konkurenco. Javna naročila v prvi vrsti določajo način, kako naročnik, ki pomeni državo v najširšem smislu, pridobiva pod enakimi pogoji dobrine od ponudnikov. Vendar pa so lahko javna naročila tudi orodje države za uresničevanje gospodarske politike, politike regionalnega razvoja in socialne politike.

V RAZMISLEK

Ali bi bila v očeh javnosti izbira ministrovega sorodnika kot domnevno najbolj ugodnega ponudnika razumljena kot poštena in pregledna rešitev? Prav zaradi spoštovanja načel javne etike zakonodaja določa omejitve, ki se nanašajo na sorodstvene vezi med naročniki in izvajalci ter ukrepe, povezane s koruptivnimi dejanji.

Zakon natančno opredeljuje temeljna načela javnega naročanja, ki so na področju javnih naročil že uveljavljena v svetu. Temeljna načela javnega naročanja so:

- načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti,
- načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki,
- načelo transparentnosti javnega naročanja ter
- načelo enakopravne obravnave ponudnikov in sorazmernosti¹⁴.

Namen naročnika je, da z več ponudbami pridobi konkurenčne ponudbe in s tem nižjo ceno. Načelo enakopravnosti ponudnikov zavezuje naročnika, da nobenemu ponudniku ne sporoči ničesar, kar ni sporočil tudi drugim ponudnikom. Načelo poštene konkurence med ponudniki prepoveduje omejevanje konkurence s kartelnimi sporazumi in prepoveduje zlorabo prevladujočega položaja na trgu z nelojalno konkurenco, nedovoljeno špekulacijo in podobno.

Krog zavezancev za porabo proračunskih sredstev (naročnikov) po postopku oddaje javnih naročil je širok: naročniki so vsi posredni in neposredni uporabniki državnega in lokalnih proračunov (ministrstva, vladne službe, agencije, javni zavodi kot so šole, zdravstveni domovi in bolnišnice, državni zbor, sodišča, javna tožilstva, upravne enote in drugi državni organi), ter organizacije, ki so nosilci javnih pooblastil (npr. javno podjetje ali z njim povezane družbe, kot so Slovenske železnice, javna komunalna podjetja ipd.). Ponudnik je lahko vsaka pravna ali fizična oseba, registrirana za dejavnost, ki je predmet javnega naročila, ne glede na to, ali gre za domačo ali tujo osebo. Zakon zaradi članstva Slovenije v Evropski uniji ne daje nikakršne prednosti domačim ponudnikom. Tuji ponudniki so pri oddaji ponudb pravno izenačeni z domačimi ponudniki. Vsako javno naročilo mora biti objavljeno v Uradnem listu Republike Slovenije. Poleg tega so lahko javna naročila objavljena tudi v dnevnem časopisju, vendar ne prej kot v uradnem listu. Objave so razdeljene glede na predmet javnega naročila: blago, storitve ali gradbena dela, ter glede na vrste postopka.

Zakon opredeljuje več vrst postopkov oddaje javnega naročila, naročnik pa uporabi postopek, ki ustreza tako vrsti javnega naročila (blago, storitve, gradbena dela), višini sredstev, ki jih bo porabil in drugih okoliščin. Zato lahko naročnik poleg odprtega postopka, kjer z razpisom povabi vse ponudnike, ki izpolnjujejo pogoje, postopek tudi omej na usposobljene ponudnike,

¹⁴ Zakon o javnem naročanju

o predmetu in ceni naročila se lahko pogaja v konkurenčnem dialogu, povsem drugače pa ravna v primeru naročil male vrednosti (vsakokratno vrednost višine naročila male vrednosti določa poseben predpis) ali v primeru, ko naročilo presega nekaj čez 5 milijonov evrov, pa mora preveriti, ali ni mogoče posla izpeljati po načelu javno-zasebnega partnerstva, torej z vključitvijo zasebnega kapitala.

1.4.3 Javno – zasebno partnerstvo

Tako rekoč vse javne oblasti se soočajo z razkorakom med potrebami po vlaganju v drago in obsežno infrastrukturo in finančnimi omejitvami njihovih proračunov. Zato se je v Sloveniji v zadnjih letih dodobra utrdil premislek o uveljavitvi novih finančnih modelov pri izvajanju javnih služb, ki omogočajo vlaganje v javno infrastrukturo tudi zasebnemu kapitalu. Razlogi za uvedbo javno-zasebnega partnerstva so tako vsebinski (pomanjkanje svežih finančnih sredstev za javne projekte) kot tudi formalni. Načela proste konkurence, uveljavljena znotraj Evropske unije, odpirajo procese organizacijskega prestrukturiranja slovenskih javnih podjetij kot doslej pretežnega, do nedavna celo izključnega izvajalca gospodarskih javnih služb. Zakon o javno-zasebnem partnerstvu, sprejet decembra 2006, je prvič celovito uredil področje, ki ni bilo izrecno urejeno s predpisi.

S pojmom javno-zasebnega partnerstva (angl. *Public-Private Partnership*) 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 javno sofinanciranje zasebnih projektov, ki so v javnem interesu. Pri javno-zasebno partnerstvu ne gre za enotno definiran pravni pojem in čeprav so koncesijske pogodbe pretežna in najprimernejša oblika teh projektov, pojem ne izključuje javno-naročniških odnosov, v kolikor so za takšno razmerje izpolnjene predpostavke, zlasti delež javno finančnih sredstev. 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. V zvezi s pojmom tveganje gre v primeru koncesij za dve vrsti tveganj, in sicer tveganje v zvezi z izgradnjo objekta (tovrstno tveganje obstoji tudi v primeru javnih naročil) ter tveganje v zvezi z upravljanjem oziroma obratovanjem objekta. V tej zvezi velja izpostaviti, da med predpostavkami obstoja koncesije ni najti pogoja, da so plačniki uporabniki koncesionarjevih storitev. Plačnik koncesionarjevih storitev niso nujno le neposredni uporabniki, ampak tudi država oziroma druga javna oblast, ki je koncesijo podelila. Glede na plačnika lahko govorimo o pozitivni ali negativni koncesiji.

Pojem javno-zasebno partnerstvo označuje sodelovanje med javno oblastjo in zasebnim podjetništvom s ciljem financiranja, gradnje, obnove, vodenja ali vzdrževanja infrastrukture ali izvajanja storitev. Javno-zasebno partnerstvo je praviloma dolgotrajno sodelovanje oziroma partnerstvo. Metode financiranja projektov so precej zapletene, vendar morajo biti v vseh primerih vključena tudi javna sredstva. Vodenje projekta prevzema pretežno zasebni operater, med tem ko se vloga javne oblasti omejuje na definiranje ciljev, zaščito javnega interesa, kvaliteto storitev in odgovornost za nadzor nad doseganjem navedenih ciljev. Tveganje za realizacijo projekta je deljena med zasebnega podjetnika in javno oblast, pri čemer prvi prevzema navadno večji delež odgovornosti. Država in občina v pogojih javno-zasebnega partnerstva nista več izvajalca dejavnosti, pač pa le še organizirata, regulirata in nadzorujeta. Prav zato tudi ni nobenega razloga, da bi bila javna oblast hkrati še lastnik

subjekta, ki izvaja gospodarsko javno službo (javno podjetje), saj lahko s svojo regulatorno vlogo v celoti dosega cilje zagotavljanja dostopnosti gospodarske javne službe vsem prebivalcem pod enakimi pogoji.

1.4.4 Računsko sodišče

Računsko sodišče je najvišji revizijski organ za kontrolo državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe v Republiki Sloveniji¹⁵. Čeprav se ta organ imenuje sodišče, ne spada v okvir sodne veje oblasti in ni organ sojenja, ampak najvišji neodvisni organ nadzora javnih financ. Vendar ima nekatere značilnosti, ki ga približujejo sodiščem. Računsko sodišče kontrolira zlasti državne organe pri njihovi porabi državnih sredstev. Položaj in pristojnosti računskega sodišča ureja poleg ustave tudi poseben zakon.



Slika 10: Naslovnica revizijskega poročila o pravilnosti obračunavanja plač v enem od javnih podjetij

Vir: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/K1BB1F7C2FC096DD7C125724B004CFAD1/\\$file/Naslovnica_PlaceJP_JNapCE.jpg](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/K1BB1F7C2FC096DD7C125724B004CFAD1/$file/Naslovnica_PlaceJP_JNapCE.jpg)

Računsko sodišče ima tri člane: predsednika računskega sodišča in dva namestnika (prvi in drugi namestnik predsednika računskega sodišča), ki jih na predlog predsednika republike imenuje državni zbor, in sicer z večino glasov vseh poslancev s tajnim glasovanjem. Mandatna doba članov računskega sodišča je devet let. Računsko sodišče ima največ šest vrhovnih državnih revizorjev, ki jih imenuje predsednik računskega sodišča za dobo devetih let. Vrhovni državni revizorji so za svoje delo odgovorni predsedniku računskega sodišča.

¹⁵ Zakon o računskem sodišču

V RAZMISLEK

Pomembna značilnost nadzornih organov je njihova neodvisnost in samostojnost. Prav zato predsednika in namestnika računskega sodišča imenuje državni zbor in ne vlada, saj so tako manj dovzetni na morebitne poskuse vplivanja na njihovo delo. Poleg tega program dela (seznam organov javne uprave, ki jih bo pregledalo) računsko sodišče določi samo z letnim programom dela.

Računsko sodišče opravlja nadzor nad finančnim poslovanjem pravnih oseb javnega prava ter drugih subjektov, ki kakorkoli razpolagajo s sredstvi javne porabe. Pri tem računsko sodišče nadzoruje predvsem zakonitost, namembnost ter gospodarno in učinkovito rabo sredstev javnih financ. Zaradi pomembne in odgovorne funkcije, ki jo opravljajo člani računskega sodišča, funkcija članov računskega sodišča ni združljiva s številnimi drugimi funkcijami in položaji:

- s funkcijami v državnih organih, v organih lokalnih skupnosti in v organih političnih strank in sindikatov,
- s članstvom v organih vodenja in nadzora gospodarskih družb, gospodarskih javnih služb, skladov, zavodov in zadrug,
- z delom v državnih organih in organih lokalnih skupnosti ter nosilcev javnih pooblastil in
- z opravljanjem kateregakoli poklica in pridobitne dejavnosti, ki po zakonu ni združljiva z opravljanjem javne funkcije.

Računsko sodišče opravlja nadzor nad poslovanjem vseh uporabnikov javnih financ:

- pravnih oseb javnega prava (javna podjetja, javni zavodi in skladi),
- oseb zasebnega prava, če
 - prejemajo sredstva iz državnega proračuna (npr. zdravniki koncesionarji), proračuna lokalne skupnosti ali proračuna EU,
 - izvajajo javno službo ali zagotavljajo javne dobrine na podlagi koncesije,
 - je pravna oseba, v kateri imata država ali lokalna skupnost večinski delež
- fizičnih oseb, če
 - prejemajo sredstva iz državnega proračuna (npr. zdravniki koncesionarji), proračuna lokalne skupnosti ali proračuna EU,
 - izvajajo javno službo ali zagotavljajo javne dobrine na podlagi koncesije.

Računsko sodišče opravlja nadzor nad zakonitostjo, namembnostjo ter gospodarno in učinkovito rabo sredstev javnih financ, nadzor nad zakonitostjo posamičnih aktov o izvrševanju proračuna in finančnih načrtov, predhodno revidiranje in revidiranje računovodskih izkazov proračunov in drugih uporabnikov javnih financ, nadzor nad pobiranjem javnih dajatev, svetovanje javni upravi in druge naloge, določene z drugimi zakoni.

POVZETEK

Da bi državni in občinski organi lahko izvajali storitve za prebivalce, je potrebno preko sistema javnih financ zagotoviti ustrezne vire. Razdeljevanje in poraba javnih finančnih sredstev mora biti natančno, pregledno in zakonito, izvaja se preko državnega in občinskih proračunov. O njih odločajo izvoljeni predstavniki, poslanci državnega zbora o državnem in občinski svetniki o občinskem proračunu. Poraba sredstev gre po posebnem sistemu pravil, saj gre za javna naročila storitev in investicij. Moderna uprava v proces zagotavljanja javnih storitev vse bolj vključuje zasebna sredstva,

medsebojno razmerje pa označujemo kot javno-zasebno partnerstvo. Najvišji državni organ za nadzor nad porabo javnih financ je Računsko sodišče Republike Slovenije.

UTRJEVANJE SNOVI

Kaj razumemo pod pojmom javne finance?

Katere javno finančne instrumente poznate?

Kaj je proračun? Katere elemente vsebuje?

Preverite, koliko znaša proračun občine, v kateri imate stalno prebivališče!

Kaj je rebalans in kaj zaključni račun?

Kaj je cilj sistema javnih naročil!

Kakšna je razlika med javnimi naročili in javno-zasebnim partnerstvom?

Kakšna je naloga računskega sodišča?

Poiščite direktivo EU, ki med drugim določa, kdaj in pod kakšnimi pogoji je potrebno posamezen javni projekt izpeljati z javno-zasebnem partnerstvom in ne z javnim naročilom!

1.5 JAVNE SLUŽBE

Določene vrste storitev za prebivalce opravljajo posebej za to izbrani subjekti po posebnem režimu. Tam, kjer tržne zakonitosti odpovedo, nastopi država ali občina in s predpisi in drugimi ukrepi zagotovi, da imajo ljudje enak dostop do pitne vode, električne energije, javnih cest, odvoza smeti, zdravstvenega doma, šole in otroškega vrtca ter storitev drugih javnih služb.

Javna služba je dejavnost, za katere izvajanje je odgovorna javnopravna skupnost (država ali občina). Je dejavnost, ki zagotavlja javne dobrine, ki jih ni mogoče zagotavljati na trgu. Zanj velja poseben javnopravni režim. Javne službe država z zakonom organizira na podlagi več kriterijev: zaradi nujnosti kontinuiranega zagotavljanja dobrine, ker trg ne pokriva v zadostni meri vseh potreb po tej dobrini, zato, ker so nekatere dejavnosti po sami naravi monopolne (oskrba s pitno vodo na zaokroženem področju) in določene dobrine je potrebno ljudem preprosto vsiliti (odvoz odpadkov, itd.).

Dejavnosti, ki se izvajajo kot javne službe, so odvisne tudi od časovnega obdobja, prav tako pa so odvisne tudi od stopnje razvoja družbe, kar pomeni, da posamezne države kot javne službe opredeljujejo različne dejavnosti. Javne službe delimo na:

- gospodarske in negospodarske javne službe ter
- lokalne in državne javne službe

Način opravljanja javnih služb je opredeljen v Zakonu o gospodarskih javnih službah in v Zakonu o zavodih. Javne službe pa so določene s področnimi zakoni. Področni zakoni povedo, katere dejavnosti so javne službe. S področja gospodarskih javnih služb so to zakoni s področja prometa, telekomunikacije, varstva okolja, komunalnih dejavnosti in drugih področij. S področja negospodarskih dejavnosti so to zakoni s področja zdravstva, šolstva, znanosti, socialnega varstva in kulture.

Državne gospodarske javne službe so npr.: poštna storitve, javna telefonija, skrb za javna pristanišča, letališča, skrb za javne ceste, železniški prevoz itd. Lokalne gospodarske javne službe pa so npr.: oskrba s pitno vodo, odvoz in deponiranje odpadkov, kanalizacija, čistilne naprave, skrb za lokalne ceste, skrb za čistočo javnih površin, lokalni javni prevoz, lokalna javna razsvetljava itd. Občina izvaja svoje naloge neposredno z delovanjem občinske uprave, druge naloge pa tako, da organizira javne službe. Te so lahko negospodarske ali gospodarske. Med negospodarske javne službe sodijo predšolska vzgoja, obvezno šolstvo, organizacija primarnega zdravstvenega varstva, občinske knjižnice in podobno. Najpogosteje za izvajanje negospodarskih javnih služb občina ustanovi specializirane institucije-javne zavode. V določenih primerih pa lahko razpiše tudi koncesijo.

1.5.1 Gospodarske javne službe

Gospodarske javne službe so republiške ali lokalne, lahko so obvezne ali izbirne. Obvezna gospodarska javna služba se določi z zakonom. Način opravljanja republiške gospodarske javne službe predpiše Vlada Republike Slovenije z uredbo, lokalna skupnost pa z odlokom, tako da je zagotovljeno njihovo izvajanje v okviru funkcionalno in prostorsko zaokroženih oskrbovalnih sistemov. Javne dobrine so pod enakimi z zakonom ali odlokom lokalne skupnosti določenimi pogoji dostopne vsakomur. Uporaba javnih dobrin, ki se zagotavljajo z obveznimi gospodarskimi javnimi službami, je obvezna, če zakon ali na njegovi podlagi izdan predpis za posamezne primere ne določa drugače. Uporaba javnih dobrin, ki se zagotavljajo z

izbirnimi gospodarskimi javnimi službami, ni obvezna, če zakon ali odlok lokalne skupnosti za posamezne primere ne določa drugače.

V RAZMISLEK

V primeru, da bi zbiranje in odvoz odpadkov ne bili obvezni (tako za izvajalce, še bolj pa za posameznika), bi se kaj hitro zadušili v smeteh. V letu 2008 je v nekaterih mestih na Siciliji prenehal delovati sistem odvoza smeti, država pa je morala posredovati z vojsko in policijo, saj je obstajala resna nevarnost širjenja nalezljivih bolezni, da o izgledu mestnih ulic sploh ne zgubljam besed.

Država oziroma lokalna skupnost zagotavlja gospodarske javne službe v naslednjih oblikah:

- v okviru upravnega organa (t.i. režijski obrat), kadar bi bilo zaradi majhnega obsega ali značilnosti službe neekonomično ali neracionalno ustanoviti javno podjetje ali podeliti koncesijo,
- v javnem gospodarskem zavodu, kadar gre za opravljanje ene ali več gospodarskih javnih služb, ki jih zaradi njihove narave ni mogoče opravljati kot profitne oziroma če to ni njihov cilj,
- v javnem podjetju, kadar gre za opravljanje ene ali več gospodarskih javnih služb večjega obsega ali kadar to narekuje narava monopolne dejavnosti, ki je določena kot gospodarska javna služba, gre pa za dejavnost, ki jo je mogoče opravljati kot profitno,
- z dajanjem koncesij osebam zasebnega prava in
- z vlaganjem javnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava, kadar je takšna oblika primernejša od prejšnjih oblik.

V RAZMISLEK

Če bi javne službe izvajali kot profitno dejavnost, bi bila pitna voda v bolj oddaljenih in redko naseljenih krajih zelo draga in bi si jo lahko privoščili le redki. Če bi se izvajalcu sploh izplačalo financirati izgradnjo takega vodovoda!

1.5.2 Negospodarske javne službe

Negospodarske javne službe niso enotno urejene s posamičnim zakonom. Nekatere določbe so sicer zajete v Zakonu o zavodih, ostalo pa v zakonih, ki urejajo posamezno dejavnost, ki se opravlja kot javna služba (npr. zdravstvo, šolstvo). Kot javne službe se opravljajo z zakonom ali odlokom občine ali mesta določene dejavnosti, katerih trajno in nemoteno opravljanje zagotavlja v javnem interesu država, mesto ali občina.

Zavodi so organizacije, ki se ustanovijo za opravljanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega varstva, otroškega in invalidskega varstva, socialnega zavarovanja ali drugih dejavnosti, če cilj opravljanja dejavnosti ni pridobivanje dobička. Lahko jih ustanovijo domače in tuje fizične in pravne osebe, če ni za posamezne dejavnosti ali za posamezne vrste zavodov z zakonom drugače določeno. Za opravljanje javnih služb se ustanovijo javni zavodi. Javni zavodi se lahko ustanovijo tudi za opravljanje dejavnosti, ki niso opredeljene kot javne službe, če se opravljanje dejavnosti zagotavlja na način in pod pogoji, ki veljajo za javno službo. Primeri javni zavodov v praksi so: Klinični

center Ljubljana, Gimnazija Jesenice, Inštitut Jožef Štefan, domovi za starejše, študentski domovi ipd.

Javne zavode ustanovijo republika, občine in druge z zakonom pooblaščne javne pravne osebe. Samoupravna narodnostna skupnost ima pravico soustanoviti ali tudi sama ustanoviti javni zavod, ki opravlja dejavnost, pomembno za uresničevanje pravic narodnosti. Soustanovitelji javnega zavoda pa so lahko tudi druge pravne in fizične osebe. Če zavod ustanovi več ustanoviteljev, se njihove medsebojne pravice, obveznosti in odgovornosti uredijo s pogodbo.

POVZETEK

Takrat, ko določene nujno potrebne storitve za prebivalce ni mogoče organizirati na prostem trgu (redke dobrine ali monopolna dejavnost), jih država in občine zagotavljajo preko za to izbranih javnih ali zasebnih izvajalcev. Ti se morajo pri njihovem izvajanju držati pravil, ki jih določa javna oblast (način izvajanja javne storitve, cena storitve oziroma način oblikovanja cene ipd.). Javne službe delimo na državne in občinske, obvezne in neobvezne ter gospodarske in negospodarske.

UTRJEVANJE SNOVI

Kaj so javne službe?

Definirajte javne gospodarske službe in naštejite nekaj primerov!

Kakšne oblike opravljanja gospodarskih javnih služb poznamo?

Preverite, katere gospodarske javne službe se izvajajo v vaši občini in v kakšni obliki!

Kako se financirajo gospodarske javne službe?

Kaj je koncesija?

Ali v vaši okolici poznate zdravnika koncesionarja?

2 UPRAVNI POSTOPEK IN UPRAVNI SPOR

2.1 UPRAVNI POSTOPEK

Takrat, ko državljan vstopa v razmerje z državnimi ali občinskimi organi, da bi uveljavil določene pravice, ki mu jih zagotavlja zakon, je udeležen v upravnem postopku. Ta je določen z natančnimi postopkovnimi pravili, ki jih morajo organi javne uprave spoštovati zato, da bi zaščitili tako interes državljana, kot tudi da ne bi škodovali javnemu interesu.

Upravni postopek je posebna vrsta postopka, po katerem morajo postopati: upravni in drugi državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil. Po določilih Zakona o splošnem upravnem postopku (v nadaljnjem besedilu ZUP) morajo postopati upravni organi takrat, kadar v upravnih stvareh odločajo o pravicah, obveznostih ali pravih koristih posameznikov, pravnih oseb in drugih strank.

Upravna stvar je odločanje o pravici, obveznosti ali pravni koristi fizične ali pravne osebe oz. druge stranke na področju upravnega prava. Šteje se, da gre za upravno stvar, če je s predpisom določeno, da organ v neki stvari vodi upravni postopek, odloča v upravnem postopku ali izda upravno odločbo, oziroma če to zaradi varstva javnega interesa izhaja iz narave stvari. Za upravno stvar gre vedno takrat, kadar nastopi nasprotje interesov med zasebno in javno koristjo. Upravni postopek se tako uporablja za izdajo potnega lista, osebne izkaznice, lokacijskega in gradbenega dovoljenja, vozniškega dovoljenja, odločbe o odmeri dohodnine ipd.

Če je za posamezno področje predpisan poseben postopek, ravna organ najprej po posebnem postopku, dopolnilno pa uporablja še splošni upravni postopek. Govorimo o t. i. subsidiarni uporabi Zakona o splošnem upravnem postopku. Na področjih, kjer je predpisan poseben postopek, organi postopajo primarno po določbah posebnega postopka, dopolnilno (subsidiarno) pa se postopa po ZUP v vseh vprašanjih, ki niso urejena s posebnim zakonom. Subsidiarna uporaba ZUP zajema dopolnilno uporabo splošnega upravnega postopka, ko posebni upravni postopek nima določb za posamezna postopkovna vprašanja, ker so samo posamezna vprašanja urejena s posebnim postopkom.

Splošni upravni postopek se smiselno uporablja tudi v drugih javnopravnih stvareh, ki nimajo značaja upravne stvari, če ta področja niso urejena s posebnim postopkom. S to določbo je za vse javne službe in nosilce javnih pooblastil (javna podjetja, zavodi, združenja, zbornice, univerze, ustanove, agencije, policija, posebne varnostne službe in druge organizacije) predpisano postopanje po ZUP, če z njihovimi področnimi zakoni ni predpisan poseben postopek.

Organi po ZUP so:

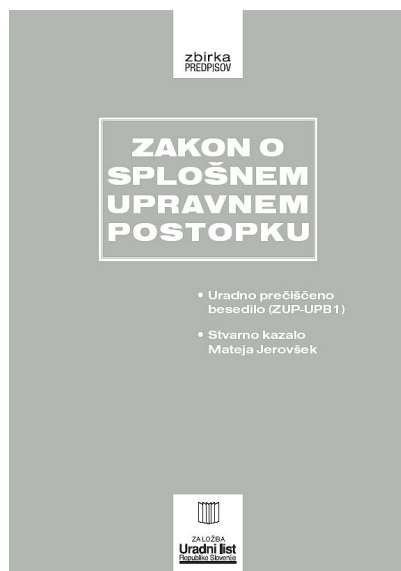
- organi državne uprave (npr. ministrstva),
- organi lokalne skupnosti (npr. župan) in
- nosilci javnih pooblastil, ki jim zakon daje pristojnosti za odločanje v upravni stvari (npr. javni zavodi).

Uradna oseba je tista oseba v organu, ki jo zakon pooblašča za odločanje v upravni stvari ali jo pooblašča za opravljanje posameznih dejanj v upravnem postopku. Pooblastilo za izdajo odločb imajo predstojniki organa (npr. minister, direktor, vodja ipd.). Lahko pa predstojnik za izdajo odločbe ali vodenje postopka pooblasti drugo uradno osebo.

2.1.1 Temeljna načela postopka

Temeljna načela upravnega postopka so minimalni procesni standardi, skupna interpretativna pravila, po katerih mora postopati uradna oseba oziroma organ v upravnem postopku. Poznavanje teh načel nam omogoča razumevanje postopka in pravilno razlago določb ZUP. Temeljna načela ZUP so:

- načelo zakonitosti,
- načelo varstva pravic strank in varstvo javne koristi,
- načelo materialne resnice,
- načelo zaslišanja strank,
- načelo proste presoje dokazov,
- dolžnost govoriti resnico in poštena uporaba pravic,
- načelo samostojnosti pri odločanju,
- pravica do pritožbe in
- načelo ekonomičnosti postopka.



Slika 11: Krovni predpis, ki ureja splošni upravni postopek

Vir: <http://www.agencija-poti.si/file/181887,4/zakon-o-splosnem-upravnem-postopku.jpg>

Bistvo načela zakonitosti je v tem, da morajo biti vse odločitve upravnih organov oprte na zakon oz. drug predpis, ki je izdan na osnovi zakona. Organu je lahko podeljen prosti preudarek (t.i. diskrecijska pravica). Gre za pooblastilo upravnemu organu, da pri istem dejanskem stanju izbere izmed več pravno enakih možnosti tisto odločitev, ki jo glede na dejansko situacijo šteje za najustreznejšo pri varstvu javne koristi. Pri postopanju in odločanju morajo organi omogočiti strankam, da čim lažje zavarujejo in uveljavljajo svoje pravice. Pri tem morajo skrbeti za to, da stranke ne uveljavljajo svojih pravic v škodo pravic drugih in ne v nasprotju z javno koristjo, določeno z zakonom in drugim predpisom. Organ, ki vodi postopek, mora ves čas postopka paziti na to, da se ne oškodujejo pravice strank ali drugih oseb niti javne koristi. Načelo materialne resnice terja od organa, ki odloča, da ugotovi vsa dejstva, ki so pomembna za zakonito odločanje. Organ, ki vodi postopek, mora ugotoviti vse pomembne okoliščine in dejstva ter odrediti izvedbo dokazov, če spozna, da je to za razjasnitev stvari pomembno ali potrebno. Dejstva je treba ugotoviti pravilno in popolno.

Načelo zaslišanja strank pomeni dolžnost upravnega organa, da omogoči stranki, da uveljavi svoje pravice. Bistvo tega načela je predvsem v možnosti, da se izjavi o dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za odločbo, da se stranka seznaní s celotnim postopkom in rezultatom ugotovitvenega ter dokaznega postopka. Načelo proste presoje dokazov pomeni, da uradna oseba, ki je pooblaščenca za odločanje, po svojem prepričanju odloča o tem, katera dejstva je šteti za dokazana. Na podlagi vestne presoje vsakega dokaza posebej in vseh dokazov skupaj ter na podlagi uspeha celotnega postopka je potrebna presoja dokazov. Načelo dolžnosti govoriti resnico zavezuje stranko, da mora pred organom govoriti resnico in pošteno uporabljati pravice, ki so ji priznane s predpisi. Načelo samostojnosti pri odločanju pomeni, da je organ, ki vodi postopek in odloča v upravnih stvareh, samostojen pri odločanju v okviru predpisov, uradna oseba pa samostojno opravlja dejanja v upravnem postopku. Zoper odločbe, izdane v upravnih stvareh na prvi stopnji, mora biti zagotovljena pravica do pritožbe. Ta pravica je lahko omejena samo z zakonom. Upravni postopek je treba voditi hitro, s čim manjšimi stroški, skratka ekonomično, vendar tako, da s tem ne trpi načelo materialne resnice.

2.1.2 Stranke, postopek in odločba

Stranke v postopku so lahko:

- fizične osebe,
- pravne osebe zasebnega in javnega prava,
- druge osebe, ki so lahko nosilci pravic in obveznosti in osebe, ki izkažejo pravni interes zaradi varstva svojih interesov in pravnih koristi.

Organ, ki odloča, mora ves čas postopka paziti na to, da so v postopku udeleženi vsi, na katerih pravice ali pravne koristi bi lahko vplivala upravna odločba. Če uradna oseba ob uvedbi postopka ali med postopkom ugotovi ali izve za prizadete osebe, ki bi morale biti udeležene v postopku, jih takoj obvesti o teku postopka in opozori, da lahko v postopek vstopijo in varujejo svoje pravice in pravne koristi. Stranka (oz. njen zakoniti zastopnik) lahko določi pooblaščenca, ki jo zastopa v postopku. Dejanja v postopku, ki jih opravi pooblaščenec v mejah pooblastila, imajo enak pravni učinek, kot če bi jih opravila sama stranka.

V RAZMISLEK

Upravni postopek in njegova posebna pravna ureditev se je pojavila sredi 19. stoletja, pred tem so imele države organizirano nadzorstvo nad upravnim delovanjem prek rednih sodišč. Leta 1889 je uvedla poseben postopek pred upravnimi organi s posebnimi specializiranimi sodišči Španija, Avstrija in Poljska sta to storili leta 1928, Kraljevina Jugoslavija leta 1930, v Sovjetski zvezi je upravni postopek pravno uredila leta 1927 Ukrajina, v Nemčiji pa deželi Tübingen leta 1926 in Bremen leta 1934.

Zakon loči dve vrsti postopka pred izdajo odločbe: skrajšani postopek in posebni ugotovitveni postopek. Bistvo za skrajšani postopek je, da lahko organ takoj odloči o stvari in ni potrebno opraviti kakšnega posebnega dejanja v postopku, ker se lahko opre na splošno znana dejstva in okoliščine. V vseh drugih primerih (ko ni mogoč skrajšan postopek) organ vodi poseben ugotovitveni postopek. Bistvo tega postopka je da se izvede postopek za ugotovitev dejstev in okoliščin, ki so pomembne za razjasnitev stvari (dokazni postopek) ter da se strankam omogoči in da možnost, da uveljavljajo in zavarujejo svoje pravice in pravne koristi. Kot dokazi se zlasti štejejo listine, priče, izjave strank, izvedencev in ogledi. Dokazovati pa ni treba dejstev, ki so splošno znana.

Izdaja odločbe je praviloma sklepna faza postopka. Odločba je konkretni upravni akt izdan v pisni obliki v upravnem postopku in mora imeti naslednje sestavine:

- uvod – vsebuje osnovne podatke (ime organa, stranke, označbo upravne zadeve, datum seje ipd.),
- naziv - navede se vrsta akta, ki se izdaja (npr. odločba, sklep),
- izrek (t. i. dispozitiv) – najpomembnejši del odločbe, ki vsebuje odločitev o predmetu obtožbe, določitev roka za izpolnitev obveznosti in morda tudi določitev pogoja in odločitev o stroških,
- obrazložitev – obsega odločilne razloge za presojo dokazov, navedbo materialnih predpisov, pravno presojo in sklepanje,
- - pouk o pravnem sredstvu – vsebuje navedbo roka za vložitev rednega pravnega sredstva in pristojni organ,
- podpis uradne osebe – podpiše se tako oseba, ki je postopek vodila in oseba, ki je odločbo izdala, če ne gre za eno in isto osebo in
- pečat organa, številka zadeve, datum.

Odločba je dokončna, kadar je ni mogoče izpodbijati s pritožbo. Odločba je pravnomočna, kadar zoper njo tudi ni mogoč upravni spor ne kak drug sodni postopek.

Zoper odločbo, izdano na prvi stopnji, ima stranka pravico pritožbe. Pritožbo lahko poleg stranke vloži tudi vsaka druga oseba, če odločba posega v njene pravice ali pravne koristi. Pritožbo mora tak pritožnik vložiti v roku, določenem za stranko (splošni rok je 15 dni). Rok teče od dneva vročitve odločbe stranki. Razlogi za pritožbo so kršitev pristojnosti, kršitev pravil postopka, nepravilno ugotovljeno dejansko stanje ali kršitev materialnega prava. Pritožba povzroči odložitev odločbe (suspenzivni učinek), odločanje o zadevi pa se odstopi višjemu organu (devolutivni učinek). Pritožba se vloži pri organu prve stopnje, ki je izdal upravno odločbo. Ta lahko izda nadomestno odločbo, če spozna, da je pritožba upravičena. Zoper to odločbo začne teči nov rok za pritožbo. Če prvostopenjski organ tega ne stori, pošlje pritožbo organu druge stopnje.

V RAZMISLEK

V upravnem postopku sodelujemo večkrat, kot si to morda mislimo: vsakokratna izdaja osebne izkaznice, potnega lista, vozniškega dovoljenja in drugih osebnih dokumentov je t.i. skrajšani upravni postopek. Starši predšolskih otrok vsako leto uveljavljajo pri pristojnem občinskem upravnem organu subvencijo oziroma znižanje plačila vrtca. Poseben ugotovitveni postopek, ki je bolj zahteven, je na primer izdaja gradbenega dovoljenja.

Organ druge stopnje, ki pritožbo presoja z vidika pomanjkljivosti postopka, zakonitosti, primernosti, pristojnosti, lahko ob reševanju zadeve:

- pritožbo kot neutemeljeno zavrne,
- odločbo odpravi deloma ali v celoti in zadevo vrne organu prve stopnje v ponovni postopek, oziroma jo pošlje pristojnemu organu,
- odločbo spremeni ali
- odločbo prve stopnje izreče za nično.

Molk upravnega organa je po pravnih posledicah fiktivno izenačen z negativno odločbo. Z molkom je prizadeta aktivna stranka. Organ druge stopnje mora zaradi molka organa prve stopnje zahtevati sporočilo, zakaj organ prve stopnje ni pravočasno izdal odločbe in mu določiti rok za izdajo odločbe. Če tudi organ druge stopnje ne izda odločbe o pritožbi po določenem roku lahko pritožnik sproži upravni spor.

2.1.3 Izredna pravna sredstva

Zakon o splošnem upravnem postopku ima poleg pritožbe kot rednega pravnega sredstva še pet izrednih pravnih sredstev. Ta so:

- obnova postopka,
- sprememba ali odprava odločbe v zvezi z upravnim sporom,
- odprava in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici,
- izredna razveljavitev in
- ničnost odločbe.

Obnovo postopka je mogoče zahtevati zoper vsa ali posamezna dejanja prejšnjega postopka in ima za cilj novo ali vsaj drugačno odločbo. Odloča organ prve ali druge stopnje, pred katerim se je redni upravni postopek končal. Postopek se deli na dovolitev obnove ter nato na ponovno odločanje o upravni stvari, če je bila obnova postopka dovoljena.

Sprememba ali odprava odločbe v zvezi z upravnim sporom je mogoča vse do tedaj, dokler ni končan pravočasno sproženi upravni spor. Upravni organ, zoper katerega odločbo je sprožen upravni spor, lahko namreč ugotovi vsem tožbenim zahtevkom stranke, pod pogojem, da ne krši pravic koga drugega, in odpravi ali spremeni svojo odločbo iz razlogov, zaradi katerih bi jo lahko odpravilo sodišče. Če je zoper takšno odločbo ponovno sprožen upravni spor, to izredno pravno sredstvo ni več možno. Skozi to izredno pravno sredstvo se kaže načelo ekonomičnosti, ki omogoča, da se ne začne sodni spor, če je tožena stranka (upravni organ) pripravljena spremeniti oziroma odpraviti svojo odločbo.

Odločanje po nadzorstveni pravici imenujemo tudi hierarhični nadzor. Odločbo lahko odpravi ali razveljavi po nadzorstveni pravici praviloma organ druge stopnje. Do odprave odločbe pride lahko zaradi različnih razlogov, kot npr. stvarna ali pa krajevna nepristojnost organa, ki je izdal prvostopno odločbo, organ je odločbo izdal brez potrebnega soglasja drugega organa ipd. Pristojni organ lahko razveljavi odločbo po nadzorstveni pravici, če je bil z njo očitno prekršen materialni zakon.

Do izredne razveljavitve lahko pride, če to narekujejo nujni ukrepi v javnem interesu, ki jih ni mogoče odlagati, obstoječe nevarnosti pa ni mogoče uspešno odvrniti z drugimi sredstvi, s katerimi bi bile manj prizadete pridobljene pravice. Razveljavitev se opravi brez privolitve stranke in celo v njeno škodo, vendar je varstvo pridobljenih pravic stranke kompenzirano s povračilom škode, ki bi jo utrpela z razveljavitvijo odločbe.

Ničnost je pravno sredstvo, ki se uporabi, ko gre za najbolj grobe kršitve. Gre za vzpostavitev stanja, ki je obstajalo pred izdajo upravnega akta. Pristojni organ za nično izreče odločbo, kadar je bila ta izdana v upravnem postopku, pa gre za sodno ali drugo pristojnost, kadar bi odločba s svojo izvršitvijo lahko povzročila kakšno kaznivo dejanje, kadar odločbe sploh ni mogoče izvršiti, kadar je bila odločba izdana brez zahteve stranke in kadar je bila odločba izdana kot posledica določenega nedovoljenega dejanja.

Izvršba se opravi, da se izterja denarna terjatev oziroma da se izpolni nedenarna obveznost. Izvršbo uvede organ, ki je odločbo izdal na prvi stopnji s sklepom o dovolitvi izvršbe. Če organ, ki je izdal odločbo ne opravlja izvršb, izda na odločbi izvršilno dovolilo (na odločbi odtisne napis, da je odločba izvršljiva) in pošlje organu, ki opravlja izvršbo. Upravna izvršba se opravi po drugih osebah, če lahko obveznost izpolni kdo drug namesto zavezane stranke. Če to ni možno ali ni primerno se odredi izvršba z denarnim kaznovanjem. Zavezancu se zagrozi z denarno kaznijo, če ne bo izpolnil obveznosti v določenem roku. Če zavezanec

obveznosti ne izpolni, se sklep o denarni kazni pošlje v izterjavo, zavezancu pa se zagrozi z novo, višjo denarno kaznijo. Če izvršba z denarnim kaznovanjem ni učinkovita ali ni primerna se lahko odredi izvršba z neposredno fizično prisilo.

2.2 UPRAVNI SPOR

Državljeni imamo zagotovljeno sodno varstvo v primeru, da v upravnem postopku ali v kakih drugih razmerjih z javno oblastjo ocenimo, da so bili naši interesi oškodovani. Takrat upravna sodišča presodijo, ali imamo prav ali ne.

Upravni spor je nadzor nad zakonitostjo dokončnih posamičnih upravnih aktov. Ta nadzor opravljajo sodišča in ga zato imenujemo sodni nadzor nad zakonitostjo posamičnih upravnih aktov. V upravnem sporu se zagotavlja sodno varstvo pravic in pravnih interesov posameznikov, pravnih oseb in drugih oseb, če so lahko nosilci pravic in obveznosti. Za odločanje o zakonitosti posamičnih upravnih aktov je torej predviden poseben postopek, ki je urejen v Zakonu o upravnem sporu. Za odločanje o zakonitosti upravnih aktov je na prvi stopnji pristojno upravno sodišče. Sodni nadzor nad delovanjem uprave torej ne izvajajo splošna ampak specializirana sodišča.

Upravno sodišče v upravnem sporu med drugim odloča o:

- zakonitosti dokončnih posamičnih aktov upravnih organov (odločb, sklepov),
- zakonitosti posamičnih aktov in dejanj, s katerimi se posega v ustavne pravice posameznika, če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo in
- zakonitosti aktov državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, izdanih v obliki predpisa, kolikor urejajo posamična razmerja.

Upravni spor je dopusten, če tožnik uveljavlja, da je prizadet v svojih pravicah ali pravnih koristih zaradi upravnega akta ali zaradi tega, ker upravni akt ni bil izdan in vročen v predpisanem roku. Izpodbijati je mogoče le dokončen upravni akt (akt, zoper katerega ni več možna pritožba), tožnik pa mora prej izkoristiti možnost pritožbe v upravnem postopku (če tožnik v zakonitem roku ne vloži pritožbe zoper prvostopenjski upravni akt, tudi tožbe v upravnem sporu ne more več vložiti).

V RAZMISLEK

Precej evropskih držav ima za odločanje v sporih med državljani in upravnimi organi posebna, rečemo jim specializirana sodišča. Francija in Velika Britanija posebnih sodišč za upravne spore ne poznata, tam tovrstne spore rešujejo redna sodišča. Pri nas v upravnem sporu odloča Upravno sodišče Republike Slovenije s sedežem v Ljubljani in na zunanjih oddelkih v Celju, Novi Gorici in Mariboru. Krajevna pristojnost se določa po prebivališču oziroma sedežu tožnika. Upravno sodišče sodi v senatih treh sodnikov. Zoper odločbe (sodbe in sklepe) Upravnega sodišča je dopustna pritožba, o kateri odloča Vrhovno sodišče Republike Slovenije.

Sodišče ne presoja le zakonitost upravnega akta na podlagi spisa, ki je nastal v upravnem postopku, pač pa lahko tudi samo ugotavlja dejstva. Zakon določa obveznost javne obravnave v postopku na prvi stopnji. Obravnava se lahko izključi le, kadar sodišče ugotovi, da je bilo dejansko stanje v postopku za izdajo upravnega akta popolno in pravilno ugotovljeno ali pa dejansko stanje ni sporno, stranke pa v tožbi ali v odgovoru na tožbo glavne obravnave niso zahtevale. Kadar se izvede obravnava, lahko sodišče ugotavlja tudi dejansko stanje. Če

obravnave ni, sodišče odloči o zakonitosti upravnega akta na podlagi spisa, nastalega v upravnem postopku.

V upravnem sporu sodišče odloča o zakonitosti upravnega akta. Nezakonit akt praviloma odpravi, ne odloči pa o sami pravici oziroma obveznosti. Sodišče torej ne nadomesti odločitve upravnega organa s svojo odločitvijo, temveč ima le kasacijska pooblastila (upravni akt odpravi in – če je potrebno – naloži upravnemu organu, kako naj ravna pri izdaji novega upravnega akta). Namen takšne ureditve pooblastil sodišča je, da sodišče ne nadomešča državne uprave, ker to ni njegova vloga, poleg tega pa za to tudi ni usposobljeno in pogosto že po naravi stvari ne more odločiti o upravni zadevi. Sodišče recimo ne more izdati vozniškega ali lokacijskega dovoljenja. Tudi upravni spor pozna pravna sredstva, in sicer pritožbo kot redno pravno sredstvo ter zahtevo za varstvo zakonitosti in obnovo postopka kot izredni pravni sredstvi.

POVZETEK

Upravni postopek in upravni spor sta mehanizma, ki urejata razmerje posameznika do organov javne oblasti, tako države kot občin. Upravni postopek je posebna vrsta postopka, po katerem morajo postopati upravni organi države in občin ter nosilci javnih pooblastil, kadar odločajo o pravicah, obveznostih ali pravih koristih posameznikov, pravnih oseb in drugih strank. Upravni postopek temelji na posebnih načelih, ki jih morajo upravni organi upoštevati.

Upravni spor pa je nadzor nad zakonitostjo izdanih posamičnih upravnih aktov (odločb, sklepov, itd.). Upravni spor omogoča varstvo pravic udeležencev upravnega postopka, vodijo pa ga na specializiranih upravnih sodiščih.

UTRJEVANJE SNOVI

Kako opredelimo, kaj je splošni upravni postopek?

Ugotovite, katero upravno sodišče (krajevni oddelek) je pristojen za odločanje v primeru, da bi bili tožnik v upravnem sporu!

Kaj v splošnem upravnem postopku pomeni načelo zakonitosti?

Premislite, v kakšnem medsebojnem razmerju sta načelo varstva pravic strank in načelo varstva javnih koristi ! Katero bi v primeru nasprotujočih se interesov prevladalo?

Kaj v splošnem upravnem postopku pomeni stvarna pristojnost?

Katere sestavine ima v splošnem upravnem postopku odločba?

Kdaj je odločba pravnomočna in kdaj dokončna?

Kaj je upravni spor?

Na svetovnem spletu preverite, kako poteka upravni postopek za izdajo gradbenega dovoljenja!

VIRI

LITERATURA

- Kaučič, I., Grad, F. *Ustavna ureditev Slovenije*. Tretja, spremenjena in dopolnjena izdaja. Ljubljana: GV založba, 2003.
- Senčur, M., Štrus, D. *Javna uprava*. Gradivo za interno uporabo. Novo Mesto: Ekonomska šola Novo mesto, Višja strokovna šola, 2003.
- Trstenjak, V. *Državna uprava*. Priročnik za udeležence seminarja. Ljubljana: Upravna akademija Ministrstva za javno upravo, 2007.
- Virant, G. *Pravna ureditev javne uprave*. Gradivo za predavanja, skupina avtorjev. Ljubljana: Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani, 2004.
- Vlaj, S. *Teorija javne uprave*. Študijsko gradivo – tretja spremenjena in dopolnjena izdaja. Ljubljana: Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani, 2006.

PRAVNI PREDPISI

- Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04 in 68/06
- Zakon o državni upravi, Uradni list RS, št. 113/05, UPB-4.
- Zakon o Uradnem listu Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 112/05 UPB-1 in 102/07.
- Zakon o javnih uslužbencih, Uradni list RS, št. 63/07 UPB-3 in 65/08.
- Zakon o lokalni samoupravi, Uradni list RS, št. 94/07 UPB-2 in 76/08.
- Zakon o lokalnih volitvah, Uradni list RS, št. 94/07 UPB-3 in 45/08.
- Zakon o javnih financah, Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02 in 109/08.
- Zakon o javnem naročanju, Uradni list RS, št. 128/06.
- Zakon o javno – zasebnem partnerstvu, Uradni list RS, št. 127/06.
- Zakon o računskem sodišču, Uradni list RS, št. 11/01.
- Zakon o gospodarskih javnih službah, Uradni list RS, št. 32/93 in 30/98.
- Zakon o zavodih, Uradni list RS, št. 8/96 in 18/98.
- Zakon o splošnem upravnem postopku, Uradni list RS, št. 80/99, 70/00, 52/02, 73/04, 22/05, 119/05, 24/06, 105/06, 126/07 in 65/08.
- Zakon o upravnem sporu, Uradni list RS, št. 105/06.

SPLETNI VIRI

Logotip slovenskega predsedovanja EU (online). 2008. (privzeto 10.10.2008). Dostopno na naslovu: <http://elivinglab.org/images/eu2008.si.png>

Primer hierarhične ureditve države v starem Egiptu (online). 2008. (privzeto 10.10.2008). Dostopno na naslovu: <http://www.geocities.com/stari.egipt/image002.jpg>

Sedež Ministrstva za javno upravo Vlade Republike Slovenije (online). 2008. (privzeto 10.10.2008). Dostopno na naslovu: <http://www.ukom.gov.si/img/photo/buildings/uvi-min-javna-uprava-jpg-300.jpg>

V Sloveniji imamo moderen sistem javnih uslužbencev (online). 2009. (privzeto 11.1.2009). Dostopno na naslovu: http://www.eu2008.si/includes/ImagesSlovenianPresidency/Economy/p-012491-00-31_by_European_Commission.jpg

Logotip Ministrstva za javno upravo (online). 2008. (privzeto 10.10.2008). Dostopno na naslovu: http://www.dmagazin.si/D_magazin_cgpSLOM_03.jpg

Teritorialni razrez Slovenije po upravnih enotah (online). 2008. (privzeto 10.10.2008). Dostopno na naslovu: http://images.google.si/images?um=1&hl=sl&rlz=1T4HPND_enSI309SI225&q=upravne+enote&btnG=I%C5%A1%C4%8Di+slike

Grb Občine Škofja Loka (online). 2008. (privzeto 10.10.2008). Dostopno na naslovu: <http://img107.imageshack.us/img107/7620/wappenskofjalokasin9.png>

Zemljevid slovenskih občin 2008 (online). 2008. (privzeto 10.10.2008). Dostopno na naslovu: http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/obcine/

Neonski znak za evro pred vhodom v Evropsko centralno banko v Frankfurtu v Zvezni republiki Nemčiji (online). 2008. (privzeto 10.10.2008). Dostopno na naslovu: <http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/7/78/La2-euro.jpg>

Naslovnica revizijskega poročila o pravilnosti obračunavanja plač v enem od javnih podjetij (online). 2008. (privzeto 10.10.2008). Dostopno na naslovu: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/K1BB1F7C2FC096DD7C125724B004CFAD1/\\$file/Naslovnica_PlaceJP_JNapCE.jpg](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/K1BB1F7C2FC096DD7C125724B004CFAD1/$file/Naslovnica_PlaceJP_JNapCE.jpg)

Krovni predpis, ki ureja splošni upravni postopek (online). 2008. (privzeto 10.10.2008). Dostopno na naslovu: <http://www.agencija-poti.si/file/181887,4/zakon-o-splosnem-upravnem-postopku.jpg>

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'