

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**Diplomsko delo
visokošolskega programa**

**JAVNA POOBLASTILA ZAVODA REPUBLIKE
SLOVENIJE ZA ZAPOSLOVANJE**

Esmira Miskiĉ

Ljubljana, december 2010

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo
visokošolskega programa

**JAVNA POOBLASTILA ZAVODA REPUBLIKE SLOVENIJE ZA
ZAPOSLOVANJE**

Kandidatka: Esmira MiskiĆ
Št. indeksa: 04034614

Mentor: Viš. pred. mag. Iztok Rakar

Ljubljana, december 2010

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA

Podpisana Esmira Miski , študentka visokošolskega študijskega programa prve stopnje uprava, z vpisno številko 04034614, sem avtorica diplomskega dela z naslovom: Javna pooblastila Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela,
- sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem poskrbela, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem pridobila vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisala v predloženem delu,
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorskih in sorodnih pravicah, Ur. list RS, t. 21/95), kršitev pa se sankcionira tudi z ukrepi po pravilih Univerze v Ljubljani in Fakultete za upravo,
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za upravo,
- je elektronska oblika identiu na s tiskano obliko diplomskega dela ter soglašam z objavo dela v zbirki »Dela FU«.

Diplomsko delo je lektorirala: Branka Smole

Ljubljana, datum: 8. 12. 2010

Podpis avtorice:

POVZETEK

Državna uprava je del javne uprave, ki izvršuje zakone in druge politične odločitve Državnega zbora in Vlade ter pripravlja strokovne podlage za njihovo odločanje. Z razvojem državne uprave se razvija tudi spekter nalog državne uprave. Kadar je te naloge mogoče izvajati učinkoviteje in kakovostneje izven državne uprave, se te naloge prenesejo na nosilce javnih pooblastil.

Eden izmed nosilcev javnih pooblastil na področju zaposlovanja je Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje, ki vodi upravne postopke s področja zaposlovanja in zavarovanja za primer brezposelnosti, zaposlovanja invalidov, zaposlovanja tujcev. Poleg tega izvaja ukrepe aktivne politike zaposlovanja ter vodi uradne evidence.

Nosilci javnih pooblastil pri izvrševanju javnih pooblastil imajo enake pravice in dolžnosti kot organi državne uprave. Pri izvrševanju javnih pooblastil morajo delovati v skladu z ustavo in zakoni. Zaradi zagotavljanja učinkovitega izvajanja javnih pooblastil je v Republiki Sloveniji kot pravni državi zagotovljen nadzor nad zakonitostjo delovanja nosilcev javnih pooblastil.

Ključne besede: javni sektor, javna uprava, državna uprava, javno pooblastilo, Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje, aktivna politika zaposlovanja.

SUMMARY

PUBLIC AUTHORISED OF SERVICES OF SLOVENIA FOR EMPLOYMENT

The State Administration of public administration that the laws and other policy decisions of the National Assembly and the Government and planning expertise for their decisions. With the development of state administration is also developing a range of tasks of public administration.

Where these functions can be implemented more efficiently and better implementation outside government, these tasks are delegated to the holders of public powers. One of the statutory authorities in the field of employment, the Employment Service of Slovenia for employment, which leads the administrative procedures in the field of employment and unemployment insurance, employment of disabled persons, employment of foreigners. In addition, implement measures of active employment policy and manages the official records.

Holders of public powers in the exercise of public powers have the same rights and duties as the state administration. In the exercise of public authority must act in accordance with the Constitution and the laws. To ensure the effective of public authority in the Republic of Slovenia and the rule of law provided the legal control of public authorities.

Keywords: public sector, public administration, public power, public authority, Service of Slovenia for employment, active employment policy,

KAZALO

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA	II
POVZETEK.....	III
SUMMARY.....	IV
KAZALO PONAZORITEV	VII
KAZALO SLIK	VII
SEZNAM KRATIC IN OKRAJŠAV	VIII
1 UVOD.....	1
2 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV.....	3
2.1 JAVNI SEKTOR.....	3
2.2 JAVNA UPRAVA	5
2.3 DRŽAVNA UPRAVA.....	6
2.4 JAVNE SLUŽBE	7
3 DRŽAVNA UPRAVA	9
3.1 SPLOŠNO O POLOŽAJU DRŽAVNE UPRAVE V UPRAVNEM SISTEMU	9
3.2 FUNKCIJE DRŽAVNE UPRAVE.....	12
3.3 OBLIKE DELOVANJA DRŽAVNE UPRAVE	15
3.4 NAČELA DELOVANJA DRŽAVNE UPRAVE	16
4 JAVNO POOBLASTILO.....	19
4.1 OPREDELITEV POJMA JAVNEGA POOBLASTILA	19
4.1.1 Javno pooblastilo kot družbeni pojav in ustavni institut.....	19
4.1.2 Javno pooblastilo kot upravnopравни institut	21
4.1.3 Javno pooblastilo kot pojav modernizacije javne uprave	22
4.2 PODELITEV JAVNEGA POOBLASTILA	23
4.2.1 Razlogi za podelitev javnega pooblastila.....	23
4.2.2 Postopek za podelitev javnega pooblastila	24
4.3 PREDMET JAVNEGA POOBLASTILA.....	25
4.3.1 Vrste nalog, ki so lahko predmet javnega pooblastila.....	25
4.4 OBLIKE JAVNEGA POOBLASTILA.....	27
4.4.1 Pooblastilo za izdajanje splošnih aktov	27
4.4.2 Pooblastilo za odločanje v posamičnih zadevah.....	28
4.4.3 Pooblastilo za opravljanje materialnih dejanj	29
4.5 NOSILCI JAVNIH POOBLASTIL	30
4.6 NADZOR NAD IZVAJANJEM JAVNIH POOBLASTIL	31
4.6.1 Upravni nadzor	32
4.6.2 Sodni nadzor	33
4.6.2.1 Upravni spor	33
4.6.3 Ustavnosodni nadzor	35

4.6.3.1	Ustavna pritožba	37
4.6.4	Nadzor računskega sodišča	37
4.6.5	Nadzor varuha človekovih pravic	38
4.6.6	Informacijski pooblaščenec	38
5	JAVNA POOBLASTILA ZAVODA REPUBLIKE SLOVENIJE ZA ZAPOSLOVANJE	40
5.1	SPLOŠNO O ZAVODU REPUBLIKE SLOVENIJE ZA ZAPOSLOVANJE	40
5.1.1	Organiziranost Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje	41
5.1.2	Financiranje Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje	42
5.1.3	Naloge Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje	43
5.2	VRSTE JAVNIH POOBLASTIL ZAVODA REPUBLIKE SLOVENIJE ZA ZAPOSLOVANJE IN NAČIN NJIHOVEGA IZVRŠEVANJA	47
5.2.1	Uvod	47
5.2.2	Način izvrševanja javnih pooblastil	48
5.2.2.1	Izdajanje splošnih aktov	48
5.2.2.2	Izdajanje posamičnih aktov	49
5.2.2.3	Opravljanje materialnih dejanj	50
5.3	NEKAJ KONKRETNIH PRIMEROV JAVNIH POOBLASTIL ZAVODA REPUBLIKE SLOVENIJE ZA ZAPOSLOVANJE	54
5.3.1	Javna pooblastila v okviru aktivne politike zaposlovanja	54
5.3.1.1	Postopek vključitve v ukrepe aktivne politike zaposlovanja	54
5.3.2	Javna pooblastila na področju zavarovanja za primer brezposelnosti	56
5.3.2.1	Denarno nadomestilo	56
5.3.2.1.1	Postopek za uveljavljanje pravice do denarnega nadomestila	60
5.3.2.2	Povračilo prevoznih in selitvenih stroškov	61
5.3.3	Javna pooblastila na področju zaposlovanja tujcev	61
5.3.3.1	Osebno delovno dovoljenje	62
5.3.3.2	Dovoljenje za zaposlitev	63
5.3.3.3	Dovoljenje za delo	64
6	ZAKLJUČEK	65
	LITERATURA	67
	PRAVNI VIRI	67
	DRUGI VIRI	68
	INTERNETNI VIRI	69

KAZALO PONAŽORITEV

KAZALO SLIK

Slika 1: Potek kibernetike akcije, str. 11

Slika 2. Vrste in oblike dejavnosti državne uprave, str. 14

Slika 3: Organizacijska shema Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje, str. 41

SEZNAM KRATIC IN OKRAJŠAV

ZJU	Zakon o javnih uslužbencih
ZSPJS	Zakon o sistemu plač v javnem sektorju
ZJF	Zakon o javnih financah
ZDU-1	Zakon o državni upravi
ZVRS	Zakon o vladi Republike Slovenije
ZUP	Zakon o splošnem upravnem postopku
ZIN	Zakon o inšpekcijskem nadzoru
ZUS-1	Zakon o upravnem sporu
ZUstS	Zakon o ustavnem sodišču
ZRacS-1	Zakon o računskem sodišču
ZVarCP	Zakon o varuhu človekovih pravic
ZInfP	Zakon o Informacijskem pooblaščenju
ZVOP-1	Zakon o varstvu osebnih podatkov
ZZZPB	Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti
ZZRZI	Zakon o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov
ZGJS	Zakon o gospodarskih javnih službah
ZZ	Zakon o zavodih
ZZDT	Zakon o zaposlovanju in delu tujcev
ZUTD	Zakon o urejanju trga dela
ZDR	Zakon o delovnih razmerjih
RS	Republika Slovenija
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
ZRSZ	Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje
EU	Evropska unija
APZ	aktivna politika zaposlovanja,
EMŠO	enotna matična številka občana.

1 UVOD

Zaposlitev je zelo pomembna, saj nam omogoča preživetje. Tesna zveza med delom in preživetjem izhaja že iz samih začetkov človeške vrste, kjer je bilo delo pretežno vezano na pridobivanje hrane in zagotavljanje osnovnih pogojev za preživetje.

Pomembnosti zaposlitve so se zavedali tudi tvorci Ustave RS. Ustava RS v 66. členu državi nalaga dolžnost, da ustvarja možnosti za zaposlovanje in za delo ter zagotavlja njuno zakonsko varstvo.

Država je odgovorna predvsem za uravnavanje ekonomskega, socialnega, prostorskega in okoljskega razvoja ter za zagotavljanje izobraževanja, socialne varnosti prebivalcev, zdravstvenega varstva in pravne varnosti, demokracije in človekovih pravic. Da bi lahko vse naštetu zagotovila je organizirala državne organe po posameznih področjih.

Zaradi učinkovitejšega opravljanja določenih nalog državne uprave Ustava RS dopušča podelitev javnega pooblastila. Na podlagi pooblastila nosilci javnih pooblastil opravljajo določene naloge državne uprave. Na področju zaposlovanja je eden od pomembnejših nosilcev javnih pooblastil Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje. Cilj diplomske naloge je predstaviti njegove naloge, s poudarkom na nalogah, ki jih izvaja po javnem pooblastilu. Pri izdelavi dela sem uporabila predvsem deskriptivno in analitično metodo raziskovanja.

V prvem delu diplomskega dela sem opredelila pojme javni sektor, javna uprava, državna uprava in javne službe. V nadaljevanju prvega dela sem podrobno predstavila položaj državne uprave v upravnem sistemu, njene funkcije ter oblike in načela delovanja državne uprave.

Ustava RS v 121. členu določa, da z zakonom ali na njegovi podlagi lahko pravne ali fizične osebe dobijo javno pooblastilo za opravljanje določenih nalog državne uprave.

Drugi del diplomskega dela sem nadaljevala z opredelitvijo pojma javnega pooblastila. Pojem javnega pooblastila različni avtorji opredeljujejo različno. Vsem je skupna obravnava javnega pooblastila kot prenosa nalog državne uprave na organizacije in posameznike, ki organizacijsko niso del državne uprave.

V tem delu sem naštetla razloge za podelitev javnega pooblastila, opisala postopek podelitve, kaj je predmet oziroma katere vrste nalog so lahko predmet javnega pooblastila, oblike, kdo so nosilci ter kdo izvaja nadzor nad zakonitostjo izvajanja javnih pooblastil.

Namen podelitve javnega pooblastila je zagotoviti večjo racionalnost in učinkovitost izvajanja upravnih nalog. Javno pooblastilo se zaupa subjektom, ki so strokovno usposobljeni za izvajanje določene upravne naloge.

Na področju zaposlovanja je eden izmed nosilcev javnih pooblastil Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje.

V tretjem, osrednjem delu diplomskega dela sem predstavila Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje kot nosilca javnega pooblastila.

Zavod Republike Slovenije kot nosilec javnih pooblastil odloča o pravicah, obveznostih in pravnih koristih brezposelnih oseb, zavarovancev in drugih upravičencev na področjih: zavarovanja za primer brezposelnosti, zaposlitvene rehabilitacije in zaposlovanja invalidov ter zaposlovanja tujcev. Poleg tega izvaja ukrepe aktivne politike zaposlovanja in vodi uradne evidence. Zavod Republike Slovenije je eden izmed pomembnejših izvajalcev ukrepov aktivne politike zaposlovanja.

V tem delu sem predstavila pravice, ki izhajajo iz zavarovanja za primer brezposelnosti. To so: pravica do denarnega nadomestila, pravica do povračila prevoznih in selitvenih stroškov, pravica do zdravstvenega varstva ter pravica do pokojninskega in invalidskega zavarovanja.

Ena izmed nalog Zavoda Republike Slovenije je tudi izvajanje postopkov v zvezi z izdajo, prenehanjem veljavnosti in odvzemom delovnih dovoljenj kot tudi izdajanje potrdil s področja zaposlovanja in dela tujcev. Delovno dovoljenje se izda kot osebno delovno dovoljenje, dovoljenje za zaposlitev ali dovoljenje za delo.

2 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV

2.1 JAVNI SEKTOR

Družbeni sistem vsake države lahko v splošnem razdelimo v javni, zasebni in tretji (prostovoljni) sektor. Za javni sektor so značilni pojavi javne odgovornosti, velikosti in kompleksnosti upravnega aparata, delovna intenzivnost upravne panoge, velika pripadnost zaposlenih in etika javnega dela s politično nevtralnostjo, lojalnostjo, nepristranskostjo in nepodkupljivostjo. V javni sektor sodi vse tisto, kar je v lasti države, ne glede na to, na katerem področju se nahaja (Kovač, 2006, str. 5).

Ločimo teoretične in pravne (zakonske) definicije pojma javni sektor. Opredelitev javnega sektorja teoretično ni povsem jasna. Obstaja več kriterijev definicij, na primer vir financiranja, subjekti, status zaposlenih itd. in s tem več definicij. Kovačeva (2006, str. 5) navaja naslednje definicije javnega sektorja: organizacijsko, javnofinančno, ekonomsko, funkcionalno, kombinirano in druge definicije javnega sektorja.

Po organizacijski definiciji sodijo v javni sektor vse osebe javnega prava, po javnofinančni tisti subjekti, ki so neposredni ali posredni uporabniki proračuna, po funkcionalni tisti subjekti, ki izvajajo naloge v javnem interesu, po ekonomski tisti subjekti, katerih ustanovitelj ali pretežni lastnik je država ali občina, po kombinirani definiciji pa v javni sektor sodijo subjekti, ki izvajajo naloge javnega pomena, katerih ustanovitelj je država ali občina.

Teoretične definicije niso enotne. Pevcin in Aristovnik (v: Setnikar-Cankar et al., 2005, str. 29) na splošno javni sektor opredeljujeta kot zbir vseh javnih organizacij, ki opravljajo družbene in gospodarske dejavnosti, pri čemer gre za dejavnosti, ki delujejo po netržnih načelih, kar se kaže predvsem v njihovem proračunskem financiranju. Javni sektor obstaja zato, da bi se zadovoljile tiste potrebe skupnosti in posameznikov, ki jih tržni mehanizmi ne morejo zadovoljiti.

Žurga (2001, str. 10) javni sektor vidi kot mehanizem, ki se uporablja za sprejemanje skupnih, družbenih odločitev. Po eni strani gre za način zagotavljanja storitev, ki koristijo vsem ljudem, po drugi strani pa za način reševanja skupnih problemov.

Po Pusiću (v: Žurga, 2001, str. 10) javni sektor obsega organe in organizacije državne uprave ter številne druge organizacije, ki opravljajo družbene naloge in so pod posebnim režimom pravnega urejanja in javnega financiranja.

Po Virantu (2009, str. 13) je javni sektor celota vseh oseb javnega prava – države in vseh drugih oseb javnega prava, ki jim država zagotavlja pravno subjektiviteto in določena pooblastila. Funkcije javnega sektorja deli na dva sklopa: oblastne in servisne. Na podlagi

navedenih funkcij javni sektor definira kot skupek organizacij, ki opravljajo javne funkcije – izvajajo upravno-politični proces (oblastni del javnega sektorja) in zagotavljajo javne službe oziroma javne storitve (servisni del javnega sektorja). Te organizacije delujejo v javnem interesu, zadovoljujejo javne potrebe.

Tudi zakonodaja, ki ureja to področje, javni sektor opredeljuje različno.

V skladu z Zakonom o javnih uslužbencih (v nadaljevanju: ZJU) javni sektor sestavlja celota državnih organov in uprav samoupravnih lokalnih skupnosti, javnih agencij, javnih skladov, javnih zavodov in javnih gospodarskih zavodov ter drugih oseb javnega prava (npr. zbornic), če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti.

Podobno definicijo vsebuje tudi Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (v nadaljevanju: ZSPJS), ki je povzeta tudi v strateških dokumentih, kot je Strategija nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003-2005, ki pa navedenim subjektom dodaja javna podjetja in gospodarske družbe, v katerih ima večinski delež oziroma prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost (kot izvajalci javnih služb na področju gospodarske infrastrukture) (Kovač, 2006, str. 5).

Po ZJU v javni sektor ne sodijo javna podjetja in gospodarske družbe, v katerih ima večinski delež oziroma prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost (Trstenjak, 2003, str. 57-58). Enako določbo vsebuje tudi ZSPJS.

Zakon o javnih financah (v nadaljevanju: ZJF) pojem »javni sektor« definira kot: neposredne in posredne proračunske uporabnike (ki jih določa posebna odredba Ministrstva za finance), Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, oba v obveznem delu zavarovanja, javne gospodarske zavode, javna podjetja in druge pravne osebe, v katerih imajo država ali občine odločujoč vpliv na upravljanje (Kovač, 2006, str. 5-6).

Slovenska zakonodaja pojem javne uprave oziroma javnega sektorja in s tem javnega prava torej določa neenotno in nedosledno, glede na namen na vsakem področju posebej. Razlike v opredeljevanju naslovnikov pravnih norm so predvsem med zakonodajo o javnih financah in proračunu in tisto o javnih naročilih, javni (računsko sodni) reviziji ter reviziji sistema javnih uslužbencev in plač v javnem sektorju. Zato enotne zakonske opredelitve javne uprave oziroma javnega sektorja v slovenski zakonodaji ni.

2.2 JAVNA UPRAVA

Pojem javni sektor je povezan s pojmom javna uprava. Bohinc (2006, str. 31) meni, da gre za dve plati iste medalje: javna uprava bdi nad javnim sektorjem, ki je pod njenim vodstvom in nadzorom. Naloga javne uprave je izvrševati oblast, izvajati javne službe in druge javno pomembne dejavnosti tudi na področju javnega sektorja.

Javna uprava je neenotno definiran pojem, ki vključuje državno upravo in del javnih služb, lahko pa tudi lokalno samoupravo z lokalnimi javnimi službami, torej vse organizacije teritorialnega tipa in funkcionalnega tipa, ki opravljajo naloge javnega pomena oziroma javne naloge zagotavljanja javnih dobrin (Šmidovnik v: Kovač, 2006, str. 9).

Razlikujemo organizacijsko in funkcionalno definicijo javne uprave.

Po organizacijski definiciji javna uprava obsega nevladni (predsednik RS, Državni zbor, Državni svet, Republiška volilna komisija, Varuh človekovih pravic, Ustavno sodišče, Računsko sodišče, Agencija za revidiranje postopkov lastninskega preoblikovanja, Državna revizijska komisija, Slovenska akademija znanosti in umetnosti) in vladni del (vladne službe, ministrstva in organi v sestavi, upravne enote). V javno upravo sodi tudi tako imenovana občinska uprava, to so uprave občin in obeh združenj občin, krajevnih skupnosti in drugih ožjih delov občin (Bohinc, 2005, str. 31).

Po navedeni definiciji pravosodje (Vrhovno sodišče RS, Sodni svet RS, višja sodišča, okrožna sodišča, Državno tožilstvo RS, višja državna tožilstva, okrožna državna tožilstva, Družbeni pravobranilec RS, Državno pravobranilstvo RS, Upravno sodišče RS, Senat za prekrške RS, Višje delovno in socialno sodišče, Delovno in socialno sodišče, delovna sodišča, sodniki za prekrške) ne sodi v javno upravo, pač pa jih zakonodaja o javnih financah in o proračunu skupaj z vladnim in vladnim delom uprave šteje za tako imenovane neposredne uporabnike proračunov (Bohinc, 2005, str. 31).

Funkcionalna definicija javno upravo deli na dva velika kompleksa: kompleks javne uprave in kompleks poslovne uprave. Kompleks poslovne uprave zajema upravljanje v organizacijah na področju tržnega gospodarstva. Kompleks javne uprave pa zajema upravljanje v organizacijah, ki opravljajo javne zadeve, ali z drugimi besedami: upravljanje v organizacijah, ki zagotavljajo javne dobrine; sektor teh organizacij lahko označujemo kot javni sektor; to je sektor države in organizacij, ki opravljajo dejavnosti posebnega družbenega pomena (Šmidovnik, 1980, str. 106). Šmidovnik (1980, str. 106) zavrača stališče, ki je sicer dovolj pogosto, da je javna uprava zgolj državna uprava oziroma zgolj državno upravljanje.

Tudi Virant (2009, str. 18) javno upravo opredeljuje v organizacijskem in funkcionalnem smislu. Po njemu je javna uprava v funkcionalnem smislu del procesa odločanja o javnih zadevah (procesa javnega upravljanja ali upravno-političnega procesa), in sicer tisti del, ki poteka na izvršilni ravni. V organizacijskem smislu je javna uprava skupek organov in

organizacij, ki opravljajo dve poglavitni funkciji: zagotavljanje strokovne podlage za politično odločanje in neposredno izvrševanje sprejetih političnih odločitev.

Po Šmidovniku (v: Bohinc, 2005, str. 32-33) javna uprava v svojem organizacijskem pomenu zaobjema vso aparaturo državnih in paradržavnih organov, organizacij in služb (razen sodnih), ki izvršujejo zakone in druge predpise, izvajajo oblast ter opravljajo javne službe in druge dejavnosti javnega pomena za državo oziroma v imenu države – na državni in na lokalni (občinski) ravni. Vse enote javne uprave - na državni ravni – morajo biti ustrezno povezane z upravnimi resorji – ministrstvi, da lahko delujejo pod vodstvom in odgovornostjo ministrov in vlade. Javna uprava se financira iz državnega proračuna in iz drugih javnih sredstev (na primer javnih skladov). Organi javne uprave odločajo pretežno po predpisih upravnega prava, delno pa tudi po predpisih civilnega prava.

Javna uprava mora delovati zakonito, na zakon sta vezana namen in način njenega delovanja. Osnovni principi delovanja javno upravo opredeljujejo kot institucionalni okvir za izvajanje političnih odločitev z dominantnim ciljem javnega interesa (Lane v: Kovač, 2006, str. 10).

Dejavnosti javne uprave so strokovne dejavnosti, ki se morajo opravljati poklicno v skladu s pravili posamezne stroke. Zato so za delo v javni upravi potrebne predvsem šolska izobrazba ustrezne smeri in strokovne izkušnje, ki se pridobijo z delom. Zaposleni v javni upravi so javni uslužbenci, za katere velja poseben sistem delovnih razmerij in ureditve plač, tako imenovani uslužbenški sistem.

2.3 DRŽAVNA UPRAVA

Državna uprava je del javne uprave, ki predstavlja državo kot skupnost ljudi, ki živi na določenem območju, in zadovoljuje njihove potrebe, hkrati pa izvršuje državno prisilo, je aparat za izvrševanje monopola fizične prisile (Kovač, 2006, str. 11).

Virant (2009, str. 76) državno upravo definira kot strokovni aparat, ki pripravlja strokovne podlage za sprejemanje političnih odločitev vlade (in posledično Državnega zbora) in neposredno izvršuje sprejete politične odločitve.

Državna uprava je zakonsko urejena v Zakonu o državni upravi (v nadaljevanju: ZDU-1), ki v 1. členu določa, da državna uprava kot del izvršilne oblasti v Republiki Sloveniji izvršuje upravne naloge. Po ZDU-1 v državno upravo sodijo ministrstva, organi v sestavi ministrstev in upravne enote.

ZJU v 6. členu med organe državne uprave uvršča ministrstva, organe v sestavi ministrstev, vladne službe in upravne enote.

2.4 JAVNE SLUŽBE

Javna služba je dejavnost, preko katere se zagotavljajo javne storitve in dobrine, ki jih ni mogoče zagotoviti preko tržnega mehanizma. Javno službo označujejo naslednje značilnosti:

- izvaja se v javnem interesu,
- za njihovo izvajanje je odgovorna država ali lokalna skupnost,
- izvzeta je iz pravnega režima tržnih dejavnosti (prenesena je iz zasebne v javno sfero),
- izvaja se po posebnem javnopravnem režimu.

Javnopravni režim ne pomeni samo, da so določeni pogoji za izvajanje dejavnosti. Pogoje za izvajanje dejavnosti, s katerimi se v javnem interesu omejuje gospodarska svoboda, določajo zakoni na številnih področjih gospodarskih dejavnosti, tudi tržnih. Gre za več kot predpisovanje pogojev. Namen posebne javnopravne ureditve je, da se zagotovi redno izvajanje dejavnosti v javnem interesu in njena enaka dostopnost za vse. Javnopravni režim se nanaša predvsem na:

- način izvajanja dejavnosti,
- razmerja med izvajalcem, uporabnikom in državo (ali lokalno skupnostjo) ter
- na cenovni režim (Virant, 2004, str. 129-130).

Razlikujemo gospodarske in negospodarske javne službe. Gospodarske javne službe ureja Zakon o gospodarskih javnih službah (v nadaljevanju: ZGJS), medtem ko so negospodarske javne službe urejene z Zakonom o zavodih (v nadaljevanju: ZZ).

ZGJS v 3. členu gospodarske javne službe deli na republiške (državne) in lokalne javne službe in so lahko obvezne ali izbirne. Nadalje ZGJS v 5. členu določa, da je uporaba javnih dobrin, ki se zagotavljajo z obveznimi gospodarskimi javnimi službami 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.

Obvezne javne službe so tiste, ki jih država ali lokalna skupnost mora zagotavljati kot javne službe, izbirne pa so tiste, ki jih lahko država ali lokalna skupnost zagotavlja kot javne službe, ni pa nujno, da jih. Obvezne državne gospodarske javne službe so npr: dobava električne energije; upravljanje državnih in regionalnih javnih cest; osnovne poštne storitve (prenos pisem do mase 1000 g, dopisnic in telegrafskih sporočil v notranjem in mednarodnem prometu); železniški transport in infrastruktura; vodno gospodarstvo. Izbirnih državnih gospodarskih javnih služb v praksi ni.

Obvezne lokalne gospodarske javne službe so npr: oskrba s pitno vodo; odvajanje in čiščenje komunalnih odpadnih voda; odvoz in odlaganje komunalnih odpadkov;

upravljanje in čiščenje javnih površin; urejanje javnih poti, površin za pešce in zelenih površin; pregledovanje, nadzorovanje in čiščenje kurilnih naprav, dimnih vodov in zračnikov zaradi varstva zraka. Izbirne lokalne gospodarske javne službe, ki niso obvezne so npr: oskrba s plinom iz omrežja; oskrba s toplotno energijo iz omrežja.

Gospodarske javne službe se financirajo s ceno javnih dobrin, iz proračunskih sredstev in iz drugih virov določenih z zakonom ali odlokom lokalne skupnosti. Država zagotavlja sredstva iz proračuna za financiranje državnih gospodarskih javnih služb, lokalna skupnost pa za financiranje izbirnih lokalnih javnih služb. Proračunsko financiranje obveznih lokalnih gospodarskih javnih služb se razmeji med državo in lokalno skupnostjo na način, ki ga določa zakon (ZGJS, 8. člen).

Negospodarske javne službe so dejavnosti, ki se izvajajo na področju zdravstva, vzgoje in izobraževanja, kulture, socialnega varstva, znanosti ipd. Negospodarske javne službe se praviloma financirajo iz proračuna ali iz namenskih skladov na podlagi nacionalnih programov.

ZGJS v 6. členu določa način izvajanja gospodarskih javnih služb. Po tem zakonu se gospodarske javne službe zagotavljajo v naslednjih oblikah:

- v režijskem obratu, 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;
- z vlaganjem javnega kapitala.

3 DRŽAVNA UPRAVA

3.1 SPLOŠNO O POLOŽAJU DRŽAVNE UPRAVE V UPRAVNEM SISTEMU

Ustava RS precej skopo ureja upravo v 120. do 122. členu. V primerjavi z določbami o vladi, ki ji posveča kar deset členov, je obseg ustavnega urejanja uprave relativno skromen. To daje vladi kot posebnem delu upravnega sistema posebno težo, medtem ko številna in pomembna razmerja v zvezi z organizacijo in delovanjem uprave po mnenju ustavodajalca niso predmet ustavnega urejanja (Trpin, 1995, str. 7).

V Sloveniji velja načelo delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno vejo oblasti. V okviru zakonodajne veje oblasti se izdajajo ustava, zakoni ter drugi najvišji pravni akti, kar določa pravne podlage in okvir za opravljanje drugih državnih funkcij; izvršilno funkcijo opravljajo vlada in upravni organi, zlasti z izvajanjem zakonov in politike; sodno oblast izvajajo sodišča (Žurga, 2001, str. 12-13).

Za načelo delitve oblasti je značilno, da so organi, ki opravljajo temeljne funkcije državne oblasti (zakonodajno, izvršilno in sodno), pri svojem delovanju relativno samostojni in neodvisni od drugih organov državne oblasti, vendar pa je med njimi vzpostavljen sistem razmerij, t.i. sistem zavor in ravnovesij, ki zagotavlja okvire medsebojnega sodelovanja in tudi medsebojnega nadzorovanja (Grad v: Žurga, 2001, str. 13).

Skladno z idealnimi cilji demokracije je uprava, čeprav formalno enakopravna z drugima vejama oblasti - zakonodajno in sodno - kljub temu podvržena njuni kontroli. Zakonodajna veja sprejema predpise, ki državno upravo obvezujejo, odobrava sredstva, od katerih živi, upravo politično nadzira, sodeluje pri izboru funkcionarjev na čelu uprave, določa politiko, ki bi jo morala uresničevati. Sodišča razsojajo v posameznih primerih, pri katerih je uprava, pa tudi država kot pravna oseba, ena od strank, na podlagi tožb državljanov sodišča neposredno nadzorujejo upravne akte (Pusić v: Žurga, 2001, str. 13).

Državna uprava je največji kompleks javne uprave; hkrati je to tudi najstarejši del javne uprave. To je razumljivo, če upoštevamo, da gre za upravo države, država pa je institucija, ki obstoji že tisočletja. Državna uprava v sodobnem smislu – kot stalna, profesionalna in strokovna dejavnost države – obstoji komaj nekaj stoletij (Šmidovnik, 1980, str. 137).

Podobno meni tudi Virant (2004, str. 63), ki pravi, da je državna uprava zgodovinsko gledano najstarejši segment javne uprave. Virant državno upravo opisuje kot največji korpus v okviru izvršilnega aparata države. Državna uprava predstavlja jedro javne uprave - tisti aparat, preko katerega država deluje, oziroma aparat, ki izvršuje politične odločitve. Virant (2004, str. 63) na državno upravo gleda z dveh vidikov z organizacijskega in funkcionalnega vidika. Državna uprava je organizacijsko gledano skupek organov, ki

upravljajo z državo, vendar ne v smislu določanja njene politike oziroma družbenih koristi, temveč v smislu izvajanja te politike. Funkcionalno gledano pa je državna uprava dejavnost upravljanja v javnih zadevah na instrumentalni ravni. Položaj državne uprave je v upravnem sistemu oziroma v upravnem procesu dokaj jasen – državna uprava sodi v instrumentalni del tega procesa.

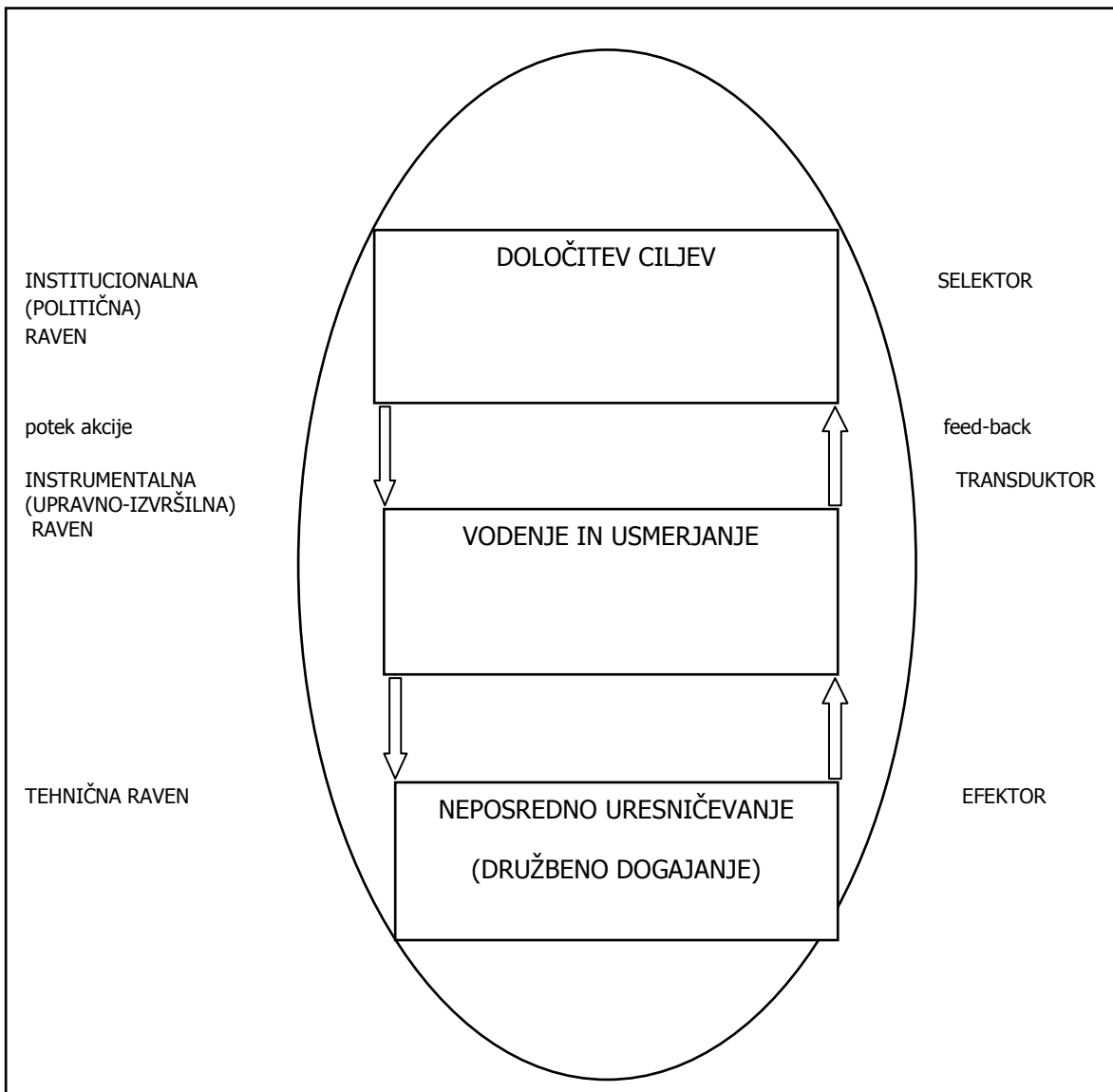
Državna uprava je izvrševalka politike, ne njena oblikovalka. Za učinkovito izvrševanje politike je potrebno strokovno znanje iz posameznih upravnih področij. Država lahko dobro deluje le, če je njena uprava strokovno usposobljena za izvajanje svojih funkcij (Virant, 2004, str. 64).

V državni upravi je skoncentrirano znanje iz različnih upravnih področij, pa tudi informacije o različnih področjih družbenega življenja. Te informacije (pa tudi njihova strokovna obdelava) so potrebne tudi kot podlaga za politično odločanje. Odločanje o politiki države (o ciljih javnopravnih skupnosti, o družbenih koristih) je pogojeno tudi z informacijami o dejanskem stanju in vzročnih povezavah (dejanske in metodološke informacije). To podlago pa lahko nosilec političnega odločanja nudi predvsem državna uprava. Člani političnih organov (Državnega zbora, Vlade) nimajo in ne morejo imeti potrebnega znanja, da bi lahko sami prišli do vseh informacij, ki so potrebne za odločanje. Državni zbor, ki je nosilec političnega odločanja, tudi nima posebnih strokovnih služb, ki bi zanj pripravljale strokovne podlage za odločanje na različnih področjih. Potrebno vedenje o stanju na različnih področjih življenja (gospodarstvo, promet, okolje, finance) imajo predvsem strokovnjaki v državni upravi. Državna uprava je zato primerna ne le za izvrševanje politike, ki terja strokovno znanje, temveč tudi za pripravljanje strokovnih podlag, alternativ za politično odločanje. Kakovost političnih odločitev je v veliki meri odvisna od kakovosti strokovnih podlag, ki jih zagotavlja uprava (Virant, 2004, str. 64-65).

Položaj državne uprave v upravnem sistemu je mogoče lepo ponazoriti tudi s t.i. kibernetiko teorijo upravljanja¹, ki prikazuje kroženje informacij v upravnem procesu.

¹ Kibernetika je veda o optimalnem upravljanju kompleksnih (sestavljanih) sistemov, ki temelji na načelu samoregulacije (Marković v: Vlaj, 2004, str. 35).

Slika 1: Potek kibernetične akcije



Vir: Cijan in Grafenauer (2002, str. 21).

Slika 1. prikazuje potek kibernetične akcije. Kot vidimo kibernetična akcija poteka na treh ravneh, in sicer: institucionalni (politični), instrumentalni (izvršilno-upravni) in tehnični ravni. Na prvi ravni se določajo cilji, ki naj bi jih sistem kot celota dosegel. Cilje sprejema organ za določanje ciljev. Gre za najvišji nivo in odločitve temeljnega pomena. Druga raven je raven vodenja in usmerjanja. Na tej ravni se sprejete odločitve strokovno pripravijo za izvajanje. Ko so odločitve sprejete in pripravljene za izvajanje, se akcija nadaljuje na tretji ravni, kjer se odločitve izvršujejo. Na tretji ravni se feedback obrne v nasprotno smer, torej nazaj v organ za vodenje in usmerjanje akcije in v organ za določanje ciljev.

Ko govorimo o procesu javnega upravljanja, v vlogi selektorja nastopa Državni zbor kot nosilec političnih odločitev, kot transduktor državna uprava, kot efektor pa državljani.

Transduktor posreduje informacije o ciljnih efektorju, od tega teče feedback (povratna informacija) nazaj do transduktorja. Ta informacijska zanka lahko nespremenjeno poteka naprej v krogu transduktor – efektor – transduktor. Transduktor sproti posreduje informacije o izvrševanju odločitev selektorju, ki lahko na podlagi teh informacij spremeni svojo izbiro, tako da steče nov informacijski krog.

Informacijski krogotok je mogoče ponazoriti s številnimi primeri. Državni zbor (selektor) npr. z zakonom določi politiko na področju varnosti cestnega prometa (pravila ravnanja v prometu, prekrške in kazni zanje, način nadzora), državna uprava, točneje ministrstvo za notranje zadeve (transduktor) skrbi za izvrševanje te politike, in sicer tako, da poskrbi za prometno signalizacijo, informiranje državljanov, podeljevanje vozniških dovoljenj, preverjanje tehnične brezhibnosti vozil, za nadzor nad spoštovanjem zakona itd. Pri spremljanju stanja državna uprava zazna posledice novega zakona (povratna informacija). Po določenem času se pokaže, kakšne rezultate so dale posamezne rešitve. Na podlagi teh informacij bo lahko Vlada, če bo ocenila, da je potrebno politiko deloma spremeniti, predlagala Državnemu zboru spremembe oziroma dopolnitve zakona. Po sprejemu le teh bo državna uprava izvrševala spremenjeni zakon in tako naprej (Virant, 2004, str. 65).

Po gledanju kibernetiko-informacijske teorije državne uprave ni mogoče obravnavati same zase, ampak zgolj kot del enotnega upravljalkega procesa, ki mora zagotavljati, da se stalno uresničujejo cilji, ki jih organizirana družba želi uresničevati preko svoje države (Šmidovnik, 1980, str. 140).

V Sloveniji uresničujejo izvršilno oblast predsednik republike, vlada in uprava oziroma upravni organi. Vlada je z Zakonom o Vladi Republike Slovenije (v nadaljevanju: ZVRS) opredeljena kot organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave. Vlada vodi in usmerja državno upravo z ministrstvi. Izvršilno funkcijo oblasti tako izvaja kot zgornji, politični del, spodnji, strokovni del pa je uprava (Trstenjak v: Žurga, 2001, str. 13).

3.2 FUNKCIJE DRŽAVNE UPRAVE

V funkcionalnem smislu je bistvo državne uprave v dejavnostih uresničevanja veljavnega družbenega in pravnega reda v dejanskem življenju, to je v zagotavljanju obstoja in urejenega delovanja družbe ter temeljnih pogojev za življenje in delo v državi. Izvršilno-upravni organi so odgovorni, da se zakoni in druge odločitve predstavniškega telesa dejansko uresničujejo (Cijan in Grafenauer, 2002, str. 25).

Cijan in Grafenauer (2002, str. 25) funkcije državne uprave delita na:

- regulativno, ki je oblastvene narave (izdajanje splošnih in posamičnih aktov in nadzor nad njihovim izvajanjem);
- pospeševalno, to so neoblastvene dejavnosti, katerih cilj je zagotavljati pogoje za delovanje in razvoj posameznikov in njihovih organizacij ter posameznih dejavnosti;

- servisno, pri kateri gre za nudenje strokovne in tehnične pomoči predstavnikiškim organom.

Po Virantu (2004, str. 67-68) ima državna uprava dve funkciji:

- izvrševanje zakonov, državnega proračuna in drugih političnih odločitev Državnega zbora in Vlade,
- pripravljane strokovnih podlag za politično odločanje Vlade in Državnega zbora.

Godec (v: Rakočevič, 1994, str. 175.) loči eksekutivno, kurativno in servisno funkcijo. Eksekutivna funkcija zajema izvajanje politike in izvrševanje abstraktnih norm v najširšem pomenu besede, všteti splošno skrb za uveljavljanje pravnih predpisov, to pomeni, da sodi sem (poleg izdajanja izvršilnih predpisov kot splošnih upravnih aktov) predvsem odločanje o upravnih stvareh in upravno nadzorstvo.

Kurativna funkcija obsega vse tisto, s čimer se uveljavlja odgovornost za stanje na tistem področju, za katerega je posamezni upravni organ ustanovljen. Ta funkcija naj bi bila vsaj v enem delu bistveno povezana s samim pojmom upravnega delovanja, ki je po svojem bistvu trajno, sistematično in iniciativno delovanje.

Servisna funkcija zajema vse tiste naloge, ki jih opravljajo upravni organi za druge, predvsem predstavnikiške organe in vlado. Pri teh nalogah gre predvsem za najrazličnejše strokovne naloge, h katerim naj bi sodila tudi priprava abstraktnih pravnih aktov, zlasti zakonov in predpisov, ki jih izdaja vlada.

Pestrost nalog državne uprave je spodbudila različne teoretike, da so jih skušali z vsebinsko analizo na določen način sistemizirati, povezati in razvrstiti glede na določene specifičnosti (Rakočevič, 1994, str. 157).

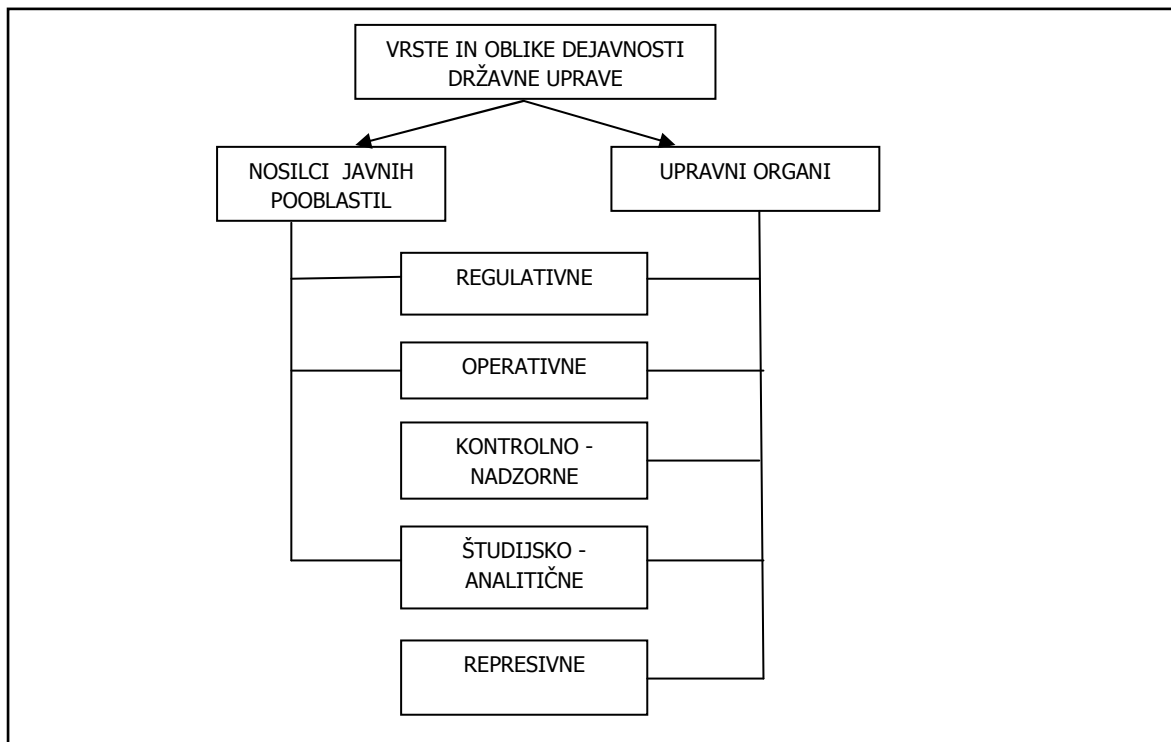
Glede na dejstvo, da nastopa državna uprava v primerjavi z drugimi subjekti pogosto z močnejšo voljo Cijan in Grafenauer (2002, str. 25) zadeve, ki jih opravlja, delita na avtoritativne in neavtoritativne zadeve. Cijan in Grafenauer (2002, str. 25-26) govorita o dejavnostih državne uprave in jih delita na:

- regulativne, pri katerih gre za izdajanje predpisov (uredb, pravilnikov, odredb, navodil) in pripravi strokovnih podlag za izdajanje predpisov vlade in zakonov;
- kontrolno-nadzorne, ki pomenijo kontrolo nad tem, kako posamezniki in organizacije spoštujejo veljavne predpise (npr. inšpekcijski nadzor);
- operativne, to je predvsem izdajanje posamičnih pravnih aktov, opravljanje upravnih dejanj, izvajanje upravnih ukrepov;
- študijsko-analitične, rezultat teh so različne analize, informacije, elaborati in druga strokovna gradiva, njihov namen pa je prikazati stanje na nekem področju, opozoriti na morebitno neustreznost stanja ter podati predloge za izboljšanje;
- represivne, pri katerih gre za prisilno-represivno izvrševanje posameznih upravnih funkcij (npr. zagotavljanje reda in miru, varovanje premoženja in oseb, zagotavljanje nedotakljivosti in celovitosti državnega ozemlja ...). Te naloge ne

opravljajo vsi upravni organi, temveč samo nekateri, ki so za to posebej pooblašteni.

Delitev nalog državne uprave po Cijan in Grafenaueru lahko ponazorimo s sliko 2.

Slika 2: Vrste in oblike dejavnosti državne uprave



Vir: Cijan in Grafenauer (2002, str. 26).

Šmidovnik (v: Virant, 2004, str. 68) ločuje policijske naloge in skrb za obstoj sistema, javne službe, pospeševalne naloge, servisne naloge (priprava strokovnih podlag za odločanje političnih organov), predlaganje nove politike in izvajanje politike.

Med policijske naloge državne uprave Šmidovnik (v: Rakočević, 1994, str. 175-176) šteje skrb za javni red in mir, javno varnost (notranje zadeve), zakonitost (inšpekcije), za racionalno uporabo nacionalnega prostora, za varstvo okolja (urbanizem) itn., med naloge, ki pomenijo skrb za obstoj sistema, pa organizacijo in financiranje državnih organov, ljudsko obrambo, mednarodne odnose, mednarodno trgovino, carino itd. Šmidovnik določa, da so pospeševalne naloge državne uprave tiste, s katerimi na različne načine intervenira na posamezna področja, npr. z različnimi kompenzacijami v kmetijstvu, s sofinanciranjem razvojnih programov in z različnimi drugimi instrumenti. Kot servisne naloge označuje različne naloge, ki pomagajo in omogočajo delo skupščine in izvršilnih organov. Predlaganje politike zadeva pripravo novih zakonov in drugih predpisov ter politike, ki jo določi in sprejema predstavniški organ ter končno izvajanje politike, ki je lahko neposredno ali posredno, odvisno od koncepta države in državne ureditve.

ZDU-1 v II. poglavju (v členih od 8 do 13) določa upravne naloge, in sicer uprava za vlado pripravlja predloge predpisov in zagotavlja drugo strokovno pomoč pri oblikovanju politik, izvršuje zakone in druge predpise, ki jih sprejema državni zbor, ter podzakonske predpise in akte vlade, za izvajanje teh nalog pa izdaja predpise in posamične akte ter interne akte, vstopa v civilnopravna razmerja ter opravlja materialna dejanja. Poleg tega zakon določa, da uprava opravlja inšpekcijski nadzor nad izvajanjem predpisov, spremlja stanja družbe na področjih, za katera je pristojna, spodbuja in spremlja družbeni razvoj ter zagotavlja opravljanje javnih služb v skladu z zakonom.

Katere naloge morajo biti v državi na vsak način uresničene in kako se morajo uresničevati, da bodo doseženi cilji države in da bo določena družba normalno delovala in se razvijala, je določeno s pravnim redom posamezne države. Pravni red države sestavljajo ustava in zakoni ter drugi podzakonski predpisi, sprejeti na podlagi zakonov (Rakočevič, 1994, str. 164).

3.3 OBLIKE DELOVANJA DRŽAVNE UPRAVE

Državna uprava pri izvajanju svojih funkcij deluje v naslednjih oblikah:

- izdaja oblastne splošne akte (predpise),
- izdaja oblastne posamične akte (upravne odločbe),
- sklepa akte poslovanja,
- opravlja materialna dejanja in
- izdaja interne akte.

Oblastni splošni pravni akti so akti, ki jih izdajajo Vlada in organi državne uprave. ZVRS govori o dveh vrstah takšnih predpisov – uredbah in odlokih (Virant, 2004, str. 74-75).

Podzakonske predpise izdajajo Vlada in ministri. ZVRS v 21. členu določa, da Vlada izdaja uredbe in odloke. Z uredbo Vlada lahko podrobneje ureja in razčlenjuje v zakonu ali v drugem aktu Državnega zbora določena razmerja v skladu z namenom in s kriteriji zakona oziroma drugega predpisa. Z odlokom pa ureja Vlada posamezna vprašanja ali sprejema posamezne ukrepe, ki imajo splošen pomen ter sprejema druge odločitve, za katere je z zakonom ali z uredbo določeno, da jih ureja Vlada z odlokom (glej Virant, 2004, str. 77).

Po ZDU-1 (74. člen) za izvrševanje zakonov, drugih predpisov in aktov državnega zbora, predpisov in aktov vlade ter predpisov Evropske unije ministri izdajajo pravilnike, odredbe in navodila. S pravilnikom se razčlenijo posamezne določbe zakona, drugega predpisa ali akta za njegovo izvrševanje. Z odredbo se določijo ukrepi, ki imajo splošen pomen. Z navodilom se predpiše način ravnanja. Če vsebina pravilnika spada v delovno področje več ministrov, potem pristojni ministri skupaj izdajo pravilnik. Pravilnik, odredba ali navodilo se izda, če tako določa zakon ali uredba ali če minister sam oceni, da je potrebna izdaja pravilnika za izvrševanje zakonov in drugih aktov Evropske unije. Nosilci javnih pooblastil lahko izdajajo splošne akte za izvrševanje javnih pooblastil, če tako določa zakon.

Posamični oblastni pravni akti (upravni akti), ki jih izdaja državna uprava, so upravne odločbe in sklepi, izdani v upravnem postopku. Z upravnimi akti organi državne uprave v posamičnih konkretnih primerih uporabljajo zakone in podzakonske predpise s posameznih področij upravnega prava. Pri tem odločajo o pravicah in obveznostih posameznikov in pravnih oseb. Upravni akt je npr. odločba o odmeri davka ali carine, odločba o priznanju pravice iz pokojninskega zavarovanja, lokacijsko in gradbeno dovoljenje, orožni list, vozniško dovoljenje ipd.

Sklep je posamični pravni akt, s katerim upravni organ odloča o procesnih vprašanjih (vprašanjih v upravnem postopku), ne pa o pravicah in obveznosti pravnih subjektov. Takšni sklepi so npr. dokazni sklep (sklep o tem, s katerimi dokazili se bo ugotavljalo dejansko stanje v upravnem postopku), sklep o stroških postopka ipd. (Virant, 2004, str. 87).

Materialna dejanja so tista ravnanja organov državne uprave oziroma njihovih uradnih oseb, ki nimajo narave pravnih aktov. Gre za dejanja, kot so npr. vodenje evidenc, svetovanje, promocijske akcije, priprava poročil in zakonskih osnutkov, zaslihanje priče, uporaba strelnega orožja ali gumijevke in drugih prisilnih sredstev ipd.

Akti poslovanja so tisti akti, s katerimi stopajo organi javne uprave v zasebnopravna razmerja z drugimi subjekti. Oblastna intervencija (npr. izdaja upravne odločbe) je dopustna le tedaj, ko zanjo obstaja zakonska podlaga. V vseh drugih primerih pa mora uprava javni interes zasledovati z zasebnopravnimi sredstvi (Virant, 2004, str. 89).

Interni akti so akti organov državne uprave, s katerimi se urejajo notranja razmerja upravnega organa (sistemizacija delovnih mest, uporaba službenih vozil, dodeljevanje kadrovskih stanovanj ipd.). Ti akti ne učinkujejo navzven in ne ustvarjajo pravic in obveznosti za pravne subjekte izven uprave. Lahko bi rekli, da ti akti ne služijo javnemu upravljanju, temveč internemu upravljanju v samem organu. Obstaja pa zanimiva kategorija aktov, ki imajo sicer naravo internih aktov, vendar iz njihove vsebine izhaja težnja, da urejajo pravna razmerja (pravice in obveznosti) tako, kot jih urejajo predpisi oziroma veljajo tudi za subjekte izven uprave (navzven). Ti dokumenti so označeni z najrazličnejšimi imeni: pojasnila, pravna mnenja, okrožnice, navodila, celo pravilniki. Število takšnih aktov je precejšnje in kar naprej narašča (Virant, 2004, str. 91).

3.4 NAČELA DELOVANJA DRŽAVNE UPRAVE

Celotno dejavnost državne uprave veže načelo zakonitosti, vsebovano v drugem odstavku 120. člena Ustave RS: »Upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi Ustave in zakonov« (Virant, 2004, str. 74).

Poleg Ustave RS načela delovanja organov državne uprave določa ZDU-1, ZJU, Zakon o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju: ZUP) ter Zakon o inšpekcijskem nadzoru (v nadaljevanju: ZIN).

ZDU-1 določa naslednja načela:

Načelo samostojnosti in zakonitosti - Uprava opravlja svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave, zakonov in drugih predpisov (ZDU-1, 2. člen).

Načelo strokovnosti, politične nevtralnosti in nepristranskosti – Uprava opravlja svoje delo po pravilih stroke. Pri opravljanju svojega dela mora biti uprava politično nevtralna. Uprava mora pri svojem delu ravnati nepristransko in ne sme dajati neupravičenih koristi in prednosti posameznicam oziroma posameznikom, pravnim osebam ali interesnim skupinam (ZDU-1, 3. člen).

Načelo rabe uradnega jezika – Uradni jezik v upravi je slovenščina. Na območjih občin, v katerih živita avtohtoni italijanska oziroma madžarska narodna skupnost, je uradni jezik v upravi italijanščina oziroma madžarščina. Na teh območjih uprava posluje tudi v jeziku narodne skupnosti. Če stranka v postopku uporablja jezik narodne skupnosti, uprava vodi postopek v jeziku narodne skupnosti in izdaja pravne in druge akte v postopku v slovenščini in v jeziku narodne skupnosti. Pred začetkom postopka mora organ seznaniti stranko s to pravico. Kadar je upravni organ na prvi stopnji vodil postopek v italijanščini oziroma madžarščini, mora biti tudi drugostopni akt izdan v istem jeziku (ZDU-1, 4. člen).

ZJU v prvem in drugem delu zakona določa načela javnih uslužbencev. Načela prvega dela ZJU so: načelo enakopravne dostopnosti (7. člen), načelo zaupnosti (8. člen), načelo strokovnosti (9. člen), načelo častnega ravnanja (10. člen), načelo omejitve in dolžnosti v zvezi s sprejemanjem daril (11. člen), načelo zaupnosti (12. člen), načelo odgovornosti za rezultate (13. člen), načelo dobrega gospodarjenja (14. člen), načelo varovanja poklicnih interesov (15. člen), načelo prepovedi nadlegovanja (16. člen.). Načela v drugem delu ZJU so: načelo javnega natečaja (27. člen.), načelo politične nevtralnosti in nepristranskosti (28. člen.), načelo kariere (29. člen), načelo prehodnosti (30. člen) in načelo odprtosti do javnosti (32. člen.).

ZUP v 1. členu določa, da morajo po tem zakonu postopati upravni in drugi državni organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, kadar v upravnih zadevah, neposredno uporabljajoč predpise, odločajo o pravicah, obveznosti ali pravnih koristih posameznikov, pravnih oseb in drugih strank. ZUP določa načela za vodenje upravnega postopka: načelo zakonitosti (6. člen), načelo varstva pravic strank in varstva javnih koristih (7. člen.), načelo materialne resnice (8. člen.), načelo zaslišanja stranke (9. člen), načelo proste presoje dokazov (10. člen), načelo dolžnosti govoriti resnico in poštene uporabe pravic (11. člen), načelo samostojnosti pri odločanju (12. člen), načelo pravice do pritožbe (13. člen) ter načelo ekonomičnosti zakona (14. člen).

ZIN določa načela, ki se uporabljajo za inšpekcijski nadzor, in sicer: načelo samostojnosti (4. člen), načelo varstva javnega interesa in varstva zasebnih interesov (5. člen), načelo javnosti (6. člen) ter načelo sorazmernosti (7. člen).

Državna uprava uresničuje svoje naloge na podlagi in v mejah ustave in zakonov ter drugih predpisov in aktov, pri svojem delu pa je samostojna (Žurga, 2001, str. 14).

Ustava RS v 121. členu določa, da z zakonom ali na njegovi podlagi lahko pravne ali fizične osebe dobijo javno pooblastilo za opravljanje določenih nalog državne uprave. Pri izvajanju teh nalog pa imajo nosilci javnih pooblastil pravice in dolžnosti uprave, ki jih določa zakon.

4 JAVNO POOBLASTILO

4.1 OPREDELITEV POJMA JAVNEGA POOBLASTILA

V literaturi je mogoče najti številne opredelitve pojma javnega pooblastila. Rakočević (v: Hribar, 2006, str. 15-16) meni, da je javno pooblastilo dejstvo, da lahko tisti, ki mu je takšno pooblastilo podeljeno, opravlja svoje naloge avtoritativno, to je na način in s sredstvi, ki so značilna za izvrševanje državne oblasti, in da lahko v okviru izvajanja določenih nalog ureja vprašanja, ki so splošnega družbenega pomena, ter ima pravico, da pri odločanju o posameznih zadevah odloča o pravicah in dolžnostih.

Trpin (v: Hribar, 2006, str. 16) javno pooblastilo opredeljuje kot prenos dela funkcije državne uprave na nedržavne subjekte, ki v okviru tega pooblastila vstopajo v ista razmerja kot organi državne uprave.

Pirnat (2004, str. 1365) opredeljuje javno pooblastilo kot pravico posameznikov in organizacij, ki niso državni organi, da izvršujejo funkcije uprave.

Virant (2004, str. 117) ga pojmuje kot pooblastilo subjektu, ki organizacijsko ni vključen v državno upravo, za opravljanje nalog državne uprave.

Med definicijami javnega pooblastila je moč najti različne poudarke javnega pooblastila. Vsem definicijam je skupna obravnava javnega pooblastila kot prenosa nalog državne uprave na organizacije in posameznike izven organizacijske strukture državne uprave (Kovač, 2006, str. 18-19).

4.1.1 Javno pooblastilo kot družbeni pojav in ustavni institut

Javno pooblastilo se pojavlja vedno v določenem družbenem kontekstu, ki temelji na spreminjajoči se vlogi države in s tem v vlogi, pristojnosti in organizaciji državne uprave. Iz različnih razlogov se je namreč država odločila določene pristojnosti prenesti na nedržavne subjekte, kar danes pomeni, da naloge javne uprave izvršujeta državna in nedržavna javna uprava.

Z družbenega vidika je nedržavna uprava zaokrožena skupina subjektov, ki pa se nadalje deli na organe/izicije lokalne samouprave, samostojne pravne osebe javnega prava, pravne osebe zasebnega prava in posameznike. Javno pooblastilo pomeni izvajanje oblasti, zato sodi v sklop ustavne materije, ki na splošno ureja razmerje med oblastnimi (predvsem državnimi) organi in posamezniki (Kovač, 2006, str. 19).

Tematika javnega pooblastila je urejena v Ustavi RS v 121. členu, ki določa: » Z zakonom ali na njegovi podlagi lahko pravne ali fizične osebe dobijo javno pooblastilo za opravljanje

določenih nalog državne uprave«. Poleg 121. člena pa je javno pooblastilo omenjeno še v nekaterih določbah Ustave RS, in sicer v:

- 22. členu, ki določa, da je vsakomur zagotovljeno enako varstvo njegovih pravic v postopku pred sodiščem in drugimi državnimi organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, ki odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih.;
- 25. členu, ki določa, da je vsakomur zagotovljena pravica do pritožbe ali drugega pravnega sredstva proti odločbam sodišč in drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, s katerimi ti odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih;
- 26. členu, ki določa, da ima vsakdo pravico do povračila škode, ki mu jo v zvezi z opravljanjem službe ali kakšne druge dejavnosti državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil s svojim protipravnim ravnanjem stori oseba ali organ, ki tako službo ali dejavnost opravlja;
- 153. členu (četrtem odstavku), ki določa, da morajo posamični akti in dejanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil temeljiti na zakonu ali na zakonitem predpisu;
- 157. členu (prvem odstavku), ki določa, da o zakonitosti dokončnih posamičnih aktov, s katerimi državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil odločajo o pravicah ali o obveznostih in pravnih koristih posameznikov in organizacij, odloča v upravnem sporu pristojno sodišče, če za določeno zadevo ni z zakonom predvideno drugo sodno varstvo.
- 159. členu, ki določa, da se za varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil z zakonom določi varuh pravic državljanov;
- 160. členu, ki določa pristojnosti ustavnega sodišča. Peta alineja 160. člena ustave določa, da ustavno sodišče odloča o skladnosti splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil, z ustavo, zakoni in podzakonskimi predpisi.

Navedene ustavne določbe nosilce javnih pooblastil pri izvrševanju javnih pooblastil izenačujejo z državnimi organi in organi lokalnih skupnosti, njihove pravne akte, ki jih pri tem izdajajo, pa izenačujejo s pravnimi akti državnih organov (Pirnat, 2004, str. 1365).

Poleg Ustave RS javno pooblastilo deloma ureja tudi ZDU-1. ZDU-1 javno pooblastilo ureja v 15. členu, v katerem določa pogoje za podelitev javnega pooblastila kot tudi postopek za podelitev javnega pooblastila, če zakon dopušča, da se za pridobitev javnega pooblastila kandidira več fizičnih oziroma pravnih oseb (več o tem v naslednjem poglavju). V šestem odstavku 15. člena ZDU-1 določa, da imajo nosilci javnih pooblastil pri izvajanju javnih pooblastil pravice in dolžnosti državne uprave. Te pravice in dolžnosti niso povsem enake, saj npr. uprava v skladu z 72. in tudi 73. členom ZDU-1 izvršuje nadzor nad nosilci javnih pooblastil. Načeloma so nosilci javnih pooblastil izenačeni z upravo, kar pomeni, da morajo v celoti ravnati v skladu z načeli, ki veljajo za delovanje uprave (glej Pirnat, 2004, str. 1365).

Ustavnoppravna narava javnega pooblastila se kaže tudi v vrsti odločb Ustavnega sodišča, ki se od leta 1993. ukvarja predvsem z vprašanjem izdajanja splošnih upravnih aktov s strani nosilcev javnih pooblastil, kot so npr.: javne agencije, javni skladi, javni zavodi. Poglavitne kršitve se nanašajo na načelo zakonitosti. Pri presoji zakonitosti splošnih upravnih aktov, ki jih izdajajo nosilci javnih pooblastil je zelo pomembna ustavna določba, po kateri lahko pravice in obveznosti posameznih oseb določa le zakon, in ne splošni akt nosilca javnega pooblastila. Nedosledna, in v posameznih vprašanjih še nedorečena je ustavnosodna praksa glede odprtih vprašanj javnega pooblastila, kot so vrsta in obseg nalog, ki se lahko prenašajo z državne uprave, način prenosa oziroma določnost zakona z vidika nosilca/ev javnega pooblastila ipd.

Praksa Ustavnega sodišča RS je pomembna za izvrševanje javnega pooblastila tudi v drugih pogledih, npr. glede pravne narave in učinkovanja različnih aktov (interni akti, akti poslovanja in akti, izdani po javnem pooblastilu) (Kovač, 2006, str. 20).

4.1.2 Javno pooblastilo kot upravnoppravni institut

Javno pooblastilo je pojav današnje družbe, ki mora biti reguliran, ker nosilci javnega pooblastila izvajajo upravne naloge, te pa morajo biti v pravni državi utemeljene. Izvajanje javnega pooblastila pomeni določanje pravic in obveznosti oseb oziroma odločanje o le-teh. Ker gre za prenos nalog državne uprave, je regulacija pretežno upravnoppravna (Kovač, 2006, str. 20-21).

Izraz javno pooblastilo po jezikovni razlagi kaže na oblast, torej na pravico in dolžnost pooblaščenega, da izvršuje javno oblast. Večina avtorjev meni, da je zato vsebina javnega pooblastila izvrševanje javne oblasti, kar posledično pomeni, da nosilci javnega pooblastila nastopajo do drugih subjektov avtoritativno, čeprav za to po analizi določb ustave in zakonov ter drugih predpisov ni podlage. Z javnim pooblastilom se lahko poveri izdajanje posameznih abstraktnih upravnih aktov, odločanje v upravnih stvareh in opravljanje materialnih dejanj, v čemer se kaže oblastnost pravnega položaja nosilcev javnih pooblastil (Kovač, 2006, str. 21).

Nosilci javnih pooblastil pri odločanju v upravnih zadevah postopajo po ZUP, razen če ni s posebnim zakonom določeno drugače (ZUP, 1. in 3. člen).

Pirnat (v: Hribar, 2006, str. 21-22) ugotavlja, da mora pravo urejati, katere naloge državne uprave so lahko vsebina javnega pooblastila, katere organizacije je mogoče pooblastiti, kateri državni organ jih lahko pooblasti in s kakšnim pravnim aktom. Poleg tega mora pravo urejati številna vprašanja v zvezi z načinom izvrševanja javnih pooblastil, zlasti tistih, katerih vsebina so avtoritativne naloge državne uprave, to je, kakšne pravne akte sme izdajati nedržavna organizacija, po kakšnem postopku in katere osebe jih smejo izdajati in kakšna so pravna sredstva. Tudi pri neavtoritativnih nalogah državne uprave mora pravo urejati način izvrševanja teh nalog, njihovo financiranje, odgovornost

pooblaščen organizacije in tudi razmerja pooblaščen organizacije do organov državne uprave, drugih organizacij v družbi ter do posameznikov.

Javno pooblastilo moramo ločiti od koncesije, ki je tudi vrsta pooblastila in sodi med upravnopravne institute. Nekateri celo menijo, da je javno pooblastilo ena od oblik koncesije, vendar večina navaja, da javno pooblastilo pomeni opravljanje klasičnih funkcij državne uprave, medtem ko koncesija pokriva opravljanje javnih služb (ki pa med klasične funkcije državne uprave ne sodi, ampak le med zagotavljanje izvajanja javnih služb). Vsebina koncesije je po klasičnem pojmovanju praviloma opravljanje (gospodarskih ali negospodarskih) javnih služb ali upravljanje, uporaba oziroma izkoriščanje naravnih dobrin.

Pregled sistemske zakonodaje kaže spreminjanje vrst nalog, ki se lahko zaupajo kot javno pooblastilo, da se javno pooblastilo ne nanaša zgolj na oblastne naloge in določene nejasnosti pri opredeljevanju vsebine javnega pooblastila (Kovač, 2006, str. 22).

4.1.3 Javno pooblastilo kot pojav modernizacije javne uprave

Javno pooblastilo je skozi svojo družbeno pojavnost sociološko opredeljeno kot institucionalizacija in pravna regulacija države, ki postaja čedalje manj intervencijska in vse bolj servisno usmerjena. Javno pooblastilo je namreč instrument države, prek katerega se odreka delu svoje oblasti na ta način, da klasične pravne naloge prenaša s hierarhično podrejene državne uprave na nedržavne subjekte. Ohranja le temeljno regulatorno vlogo, absolutno na ravni zakona, in nadzor nad izvajanjem javnih pooblastil.

Modernizacija javnega sektorja in javne uprave se v evropskih državah in širše med članicami OECD pojmuje zelo različno, vendar so med skupnimi elementi privatizacija, decentralizacija in deregulacija, prenos nalog izvajalcem ven iz organizacije, delovanje po načelih učinkovitosti in uspešnosti, usmerjenost k uporabniku, odprtost in preglednost, apolitičnost opravljanja strokovnih nalog.

Javno pooblastilo uresničuje vse navedene trende, vendar se v pravnih redih posameznih držav izraža zelo različno, pretežno skozi oblikovanje in delovanje raznih izvršilnih in nevladnih agencij. Zaradi servisne usmerjenosti države in uprave k uporabnikom javnih storitev država prenaša vse več neoblastnih nalog, ki primarno pomenijo izvajanje javnih služb oziroma opravljanje strokovnega dela kot podlage za izvajanje javnih služb (Kovač, 2006, str. 22-23).

4.2 PODELITEV JAVNEGA POOBLASTILA

Podelitev javnega pooblastila je oblika upravne dekoncentracije, saj se pristojnosti izvrševanja selijo izven državne uprave, nikakor pa ne pomeni politične decentralizacije, prenosa oblasti. Namen podelitve javnega pooblastila je zagotoviti večjo racionalnost (smotrnost) in učinkovitost izvajanja upravnih nalog (Virant, 2004, str. 117).

4.2.1 Razlogi za podelitev javnega pooblastila

ZDU-1 v drugi in tretji alineji prvega odstavka 15. člena določa dva razloga za podelitev javnega pooblastila, in sicer:

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

Pirnat (2004, str. 1368) meni, da so navedeni razlogi zgolj usmerjevalni, saj mora javno pooblastilo vedno določiti zakon (z aktom o ustanovitvi javne agencije Vlada le tej ne more podeliti javnih pooblastil, ki jih ne bi določal zakon), poseben zakon lahko podeli javno pooblastilo tudi iz drugih razlogov.

Po Pirnatu (2004, str. 1368) so razlogi za podelitev javnega pooblastila treh vrst:

- zahteva po učinkovitosti, strokovnosti in ekonomičnosti izvajanja upravnih nalog: tu gre za položaje, ko iz različnih razlogov posamezne upravne naloge lahko subjekti zunaj državnega aparata opravljajo učinkoviteje kot ta aparat; bodisi zato, ker lahko v večji meri uporabijo kriterije ekonomske učinkovitosti, zato, ker se stroški teh upravnih storitev neposredno naložijo uporabnikom, ali jih ti nosijo v večji meri, bodisi zaradi povezanosti s svojimi siceršnjimi nalogami (koneksnost);
- potreba po samoregulaciji: gre za številne položaje, ko je treba zagotoviti vpliv določenih interesov in interesnih skupin na upravno odločanje, zlasti ko gre za izdajanje splošnih upravnih aktov; najbolj značilen primer so javna pooblastila različnih zbornic;
- potreba po zagotovitvi neodvisnega upravljanja: gre za primere, ko je treba iz različnih razlogov (varstvo investorjev, preprečevanje političnega vmešavanja v odločanje, dajanje prednosti strokovnim premisam odločanja v primerjavi z vrednostnimi oziroma interesnimi...) zagotoviti neodvisnost upravnega odločanja, zlasti od izvršilne oblasti; neodvisnost je seveda vedno omejena in relativna, vendar pa pri teh položajih izvršilna oblast ne sme neposredno vplivati na nosilce javnih pooblastil; najbolj značilen primer so javna pooblastila neodvisnih upravnih agencij.

Še bolj razdelano, čeprav manj pregledno in nekoliko neuravnoteženo, navaja razloge oziroma namene dekoncentracije upravnega sistema s prenosom nalog na paradržavne subjekte Virant (v: Kovač, 2006, str. 165), in sicer:

- zagotovitev menedžerske samostojnosti in s tem fleksibilnejše in učinkovitejše izvajanje upravnih nalog;
- zmanjšanje političnega vpliva na odločanje, ko je poudarjeno strokovno odločanje;
- približanje upravnih storitev uporabnikom;
- samoregulacija (zbornice);
- zagotovitev dodatnih finančnih sredstev za izvajanje upravnih nalog (npr. zbornice z obveznim članstvom).

Prenos izvajanja upravnih nalog na nosilce javnih pooblastil naj bi pripomogel k učinkovitejšemu in odgovornejšemu delovanju uprave. Bugarič (2004, str. 1395) opozarja, da je potrebno pri prenosu pristojnosti države na nedržavno upravo presoditi, v katerih primerih je prenos primeren, in kdaj se bo izboljšalo delovanje uprave. Raziskave kažejo, da sta funkcionalna in teritorialna decentralizacija lahko pot k boljši upravi, vendar je to odvisno od številnih dejavnikov in ne samo od oblike organizacije pristojnosti. Problem ne vidi v sami decentralizaciji, ampak v tem, da ne deluje v vsakem primeru enako učinkovito. Zato predlaga, da se je treba osredotočiti na razpravo, kdaj in v katerih okoliščinah je prenos pristojnosti države na nedržavne organizacije primeren. Le če nam uspe najti ustrezne odgovore na takšne probleme, lahko upamo, da bomo s prenosom pristojnosti tudi dejansko izboljšali delovanje uprave.

4.2.2 Postopek za podelitev javnega pooblastila

Javno pooblastilo se lahko v skladu z drugim odstavkom 121. člena Ustave RS podeli z zakonom, po spremembah Ustave RS v letu 2006 pa tudi na podlagi zakona. Javno pooblastilo se lahko načeloma podeli subjektu javnega ali zasebnega prava. Iz navedenega izhaja, da se lahko podeli javno pooblastilo:

- iz državne pristojnosti tako, da se z zakonom neposredno podeli pooblastilo konkretni osebi (npr. Rdečemu križu kot društvu);
- se z zakonom ustanovi osebo javnega prava (npr. Obrtno - podjetniška zbornica ali javna agencija za energijo);
- se v zadevah državne pristojnosti z zakonom določi le pogoje, ki jih mora nosilec izpolnjevati, kateri organ bo določil nosilca in po katerem postopku (praviloma z upravno odločbo po ZUP);
- v izvornih zadevah lokalne samouprave velja analogno enako, le da se podeli pooblastilo z odlokom sveta (Upravna svetovalnica FU,2010).

Ustava RS ne določa postopka za podelitev javnega pooblastila. Ta problem ureja ZDU-1 v 15. členu, ki pravi: »Če zakon dopušča, da za pridobitev javnega pooblastila kandidira več fizičnih oziroma pravnih oseb, se izbira opravi na javnem natečaju«. Nadalje ZDU-1 v 81. členu določa naslednje: Do uveljavitve zakona, ki bo uredil postopek podelitve javnega

pooblastila, se za postopke javnega natečaja za pridobitev javnega pooblastila po tretjem odstavku 15. člena tega zakona smiselno uporabljajo določbe zakona, ki ureja javna naročila, o javnem razpisu«.

Vsaka podelitev javnega pooblastila nujno obsega najmanj dva elementa:

- določitev vsebine javnega pooblastila, torej katere upravne naloge se zaupajo kot javno pooblastilo;
- in določitev nosilca javnega pooblastila, torej kateri osebi se zaupajo (Pirnat, 2004, str. 1370).

V primeru podelitve javnega pooblastila na podlagi zakona mora zakon urejati vsebino javnega pooblastila (nalogo, ki je predmet javnega pooblastila), način njegove podelitve, določati pogoje, ki jih morajo izpolnjevati nosilci javnih pooblastil ter določati organ, ki podeljuje javno pooblastilo. Javno pooblastilo se nato podeli z izdajo odločbe s strani organa, ki je pristojen za podelitev javnega pooblastila.

Postopek je še zlasti pomemben, če je po naravi stvari mogoče podeliti le omejeno število javnih pooblastil za opravljanje nekaterih nalog. V takem primeru bi bilo kršeno načelo enakosti pred zakonom (14. člen Ustave RS), če ne bi bilo vsem pravnim osebam in posameznikom omogočeno, da pod enakimi pogoji pridobijo javno pooblastilo oziroma se pod enakimi pogoji potegujejo zanj (Pirnat, 2004, str. 1370).

Odločitev o tem, kdaj je mogoče podeliti javno pooblastilo z zakonom in kdaj na podlagi zakona, je v pristojnosti zakonodajalca. Vendar se za podelitev javnega pooblastila na podlagi zakona odloči le, če ugotovi obstoj okoliščin, ki onemogočajo ali otežujejo določitev nosilca javnega pooblastila z zakonom (Hribar, 2006, str. 43).

4.3 PREDMET JAVNEGA POOBLASTILA

Predmet javnega pooblastila so naloge državne uprave oziroma upravne naloge. Naloge državne uprave so že navedene v poglavju o državni upravi. Katere vrste nalog državne uprave so lahko predmet javnega pooblastila, pa je vsebina naslednjega podpoglavja.

4.3.1 Vrste nalog, ki so lahko predmet javnega pooblastila

Ustava v 121. členu določa, da javno pooblastilo z zakonom ali na podlagi zakona lahko dobijo pravne ali fizične osebe za opravljanje določenih nalog državne uprave. Pred spremembo iz leta 2006 je Ustava RS določala: »Z zakonom lahko samoupravne skupnosti, podjetja in druge organizacije ter posamezniki dobijo javno pooblastilo za opravljanje nekaterih funkcij državne uprave. Ustava je s spremembo določbe rešila problem pri podeljevanju javnega pooblastila. Ostal pa je problem pri opredelitvi nalog, ki so lahko predmet javnega pooblastila. Prejšnja določba je vsebovala izraz »nekater«,

sedanja pa »določene«. Katere naloge državne uprave se lahko opravljajo na podlagi javnega pooblastila pa Ustava RS ne opredeljuje.

Kot pomoč lahko uporabimo ZDU-1, ki v 15. členu določa pogoje za podelitev javnega pooblastila. Po tem zakonu se javno pooblastilo lahko podeli, če je s tem omogočeno učinkovitejše in smotrnejše opravljanje upravnih nalog, kot bi bilo v primeru opravljanja nalog v upravnem organu, zlasti če se lahko opravljanje upravnih nalog v celoti ali pretežno financira z upravnimi taksami oziroma plačili uporabnikov, ali če glede na naravo oziroma vrsto nalog ni potreben ali ni primeren stalni neposredni politični nadzor nad opravljanjem nalog. ZDU-1 poleg pogojev za podelitev javnega pooblastila določa tudi nosilce javnih pooblastil kot tudi postopek podelitve javnega pooblastila.

Z vprašanjem, katere naloge državne uprave so lahko predmet javnega pooblastila, pa se ukvarjajo različni avtorji. Pri tem zavzemajo različna stališča. Nekateri menijo, da se z javnim pooblastilom lahko podelijo le oblastne naloge, medtem ko drugi avtorji menijo, da se z javnim pooblastilom lahko podelijo tako oblastne kot tudi neoblastne naloge.

Rakočević (v: Kovač, 2006, str. 194) poudarja avtoritativno naravo javnega pooblastila in uprave nasploh. Pravi, da tisti, ki mu je javno pooblastilo poverjeno, opravlja svoje naloge avtoritativno, kar izhaja iz klasične uprave kot izključno oblastne uprave. ZDU-1 v 15. členu določa, da imajo pri izvajanju javnih pooblastil nosilci javnih pooblastil pravice in dolžnosti uprave, ki jih določa zakon ali drug predpis. To pomeni, da v javnem interesu nosilec javnega pooblastila:

- izvršuje javno pooblastilo na način in s sredstvi, ki so značilna za izvrševanje državne oblasti;
- lahko v okviru izvajanja določenih nalog ureja različna vprašanja, ki so splošnega družbenega pomena;
- ima pravico, da v posameznih zadevah odloča o pravicah in dolžnostih.

Z razvojem države se razvija tudi spekter nalog državne uprave. Državna uprava se v sodobni državi ne pojavlja več samo kot instrument oblasti. Poleg oblastnih nalog državna uprava opravlja tudi neoblastne naloge npr. proizvodnjo in storitvene dejavnosti. Kadar je te naloge mogoče učinkovitejše izvajati izven uprave, se le-te prenesejo na nosilce javnih pooblastil.

Glede na vrsto upravnih nalog Kovačeva (2006, str. 195) meni, da ni nobene ovire, da se katerakoli upravna naloga, oblastna ali neoblastna, zaupa kot javno pooblastilo. Enako meni tudi Pirnat (2004, str. 1369) in dodaja, da upravne naloge praviloma izvaja državna uprava, kot javno pooblastilo pa se lahko zaupajo le, če so podani razlogi, kot so racionalnost, učinkovitost; potrebe po samoregulaciji ali zahteve po neodvisnem upravljanju določenega področja. Če so ti razlogi podani, Pirnat ne vidi v ustavi nobenih omejitev glede obsega, vrste ali števila upravnih nalog, ki se lahko zaupajo kot javno pooblastilo.

4.4 OBLIKE JAVNEGA POOBLASTILA

Iz ustavne in zakonske opredelitve javnega pooblastila izhaja, da so zadeve, ki se lahko zaupajo kot javno pooblastilo, treh oblik:

- urejanje razmerij širšega pomena s splošnimi akti,
- odločanje o pravicah in obveznostih v posamičnih stvareh,
- druga javna pooblastila (opravljanje materialnih dejanj).

Gre za tri različne vrste upravnih nalog, ki so vsebina javnega pooblastila, kar vpliva na različne načine izvrševanja javnega pooblastila (Kovač, 2006, str. 205).

Horvat (2000, str. 198) oblike javnih pooblastil razvršča nekoliko drugače. Pri tem loči tri vrste javnih pooblastil, in sicer:

- javna pooblastila za posredno dejavnost izvršilne veje oblasti – to so pooblastila zasebnopravnim subjektom, da ustvarijo abstraktne in konkretne upravnopravne akte in v njih vsebovane abstraktne in konkretne upravnopravne norme;
- javna pooblastila za neposredno dejavnost – to so pooblastila za neposredno poseganje v materialni svet, od katerih so najpomembnejša tista, ki zasebnopravne subjekte pooblašajo za izvajanje javnih služb;
- druga javna pooblastila – med njimi so najpomembnejša tista, ki zasebnopravne subjekte pooblašajo k določanju splošnih poslovnih pogojev za pridobivanje javnih dobrin ali pa celo pridobijo posebne ugodnosti na trgu.

Javna pooblastila se izvršujejo na tri načine, kot velja tudi za izvrševanje upravnih funkcij:

- z izdajanjem splošnih aktov,
- z izdajanjem posamičnih aktov oziroma odločanjem v posamičnih stvareh,
- z opravljanjem materialnih dejanj (Šturm, 2002, str. 888).

4.4.1 Pooblastilo za izdajanje splošnih aktov

Prva oblika javnih pooblastil obsega izdajanje splošnih (abstraktnih) aktov, s katerimi se na obvezen način urejajo razmerja zunaj pooblaščene organizacije oziroma razmerja oseb, ki niso člani organizacije. Splošni ali abstraktni pravni akt je tisti, ki vsebuje splošne pravne norme, ki vnaprej določijo pravno ravnanje in posledice glede na določen dejanski stan za nedoločen krog naslovnikov. Za uresničitev splošnega akta običajno sledi konkretni akt. Vsebina splošnih aktov je izvrševanje normativne dejavnosti, ki je v pristojnosti upravnih organov. Gre torej za pravico nosilca javnega pooblastila, da uredi določena razmerja oziroma vprašanja z obveznimi pravili (Kovač, 2006, str. 206).

Pooblastilo za izdajanje splošnih aktov s strani nosilcev javnih pooblastil temelji na 121. členu URS, ki določa, da javno pooblastilo z zakonom ali na podlagi zakona lahko dobijo

pravne ali fizične osebe za opravljanje določenih nalog državne uprave, kar pomeni tudi pooblastilo za izdajanje splošnih pravnih aktov.

Splošni akti, izdani za izvrševanje javnih pooblastil, so posebna kategorija pravnih aktov, ki jih omenja tudi Ustava RS (npr. v 5. alineji prvega odstavka 160. člena) in morajo biti v skladu ne le z ustavo in zakoni, ampak tudi s podzakonskimi predpisi.

72. člen ZDU-1 ureja nadzor nad nosilci javnih pooblastil, ki določa, da morajo biti splošni akti, izdani za izvrševanje javnih pooblastil objavljeni v Uradnem listu RS. Nosilec javnega pooblastila je dolžan splošne akte, izdane za izvrševanje javnih pooblastil posredovati pristojnemu ministrstvu. Če pristojno ministrstvo meni, da izdani splošni akti niso v skladu z ustavo ali zakonom predlaga vladi, naj zadrži njegovo objavo. Vlada na predlog pristojnega ministrstva zadrži objavo splošnega akta in predlaga nosilcu javnega pooblastila, da o njem ponovno odloči, pri tem pa mora navesti razloge za zadržanje. Če nosilec javnega pooblastila vztraja pri svoji odločitvi, se splošni akt objavi, vlada pa lahko zadrži njegovo izvrševanje, če najkasneje v 15 dneh po objavi splošnega akta vloži pri ustavnem sodišču zahtevo za oceno njegove skladnosti z ustavo in zakonom.

4.4.2 Pooblastilo za odločanje v posamičnih zadevah

Pooblastilo za odločanje v posamičnih zadevah je najpogostejša oblika javnega pooblastila. Na podlagi pooblastila nosilci javnih pooblastil odločajo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih pravnih oziroma fizičnih oseb. Nosilci javnih pooblastil vodijo postopek in odločajo po ZUP, razen v primerih, ko so posamezna vprašanja upravnega postopka urejena s posebnim zakonom. Na področjih, za katera je z zakonom predpisan poseben upravnih postopek, nosilci javnih pooblastil postopajo po določbah posebnega zakona. Po ZUP pa postopajo v vseh vprašanjih, ki niso urejena s posebnim zakonom.

Nosilci javnih pooblastil s posamičnimi akti odločajo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih pravnih oziroma fizičnih oseb. Pri tem nastopajo kot organi javne oblasti, torej prisilno in neodvisno od volje strank v postopku, njihovi akti pa imajo pravno naravo posamičnih aktov državnih organov.

Nosilci javnih pooblastil morajo pri odločanju v posamičnih stvareh torej postopati po ZUP. Bistveno je, da zakon nosilcev javnih pooblastil v razmerju do strank v postopku ne razlikuje od drugih organov. Razlika je sicer obstajala od leta 2000, saj je pred novelo ZUP v juniju 2004 (Uradni list RS, št. 73/04) drugi odstavek 289. člena zakona določal, da nosilci javnih pooblastil ne morejo sami opravljati izvršbe svojih odločb, razen če jim minister, pristojen za upravo, ne izda posebnega dovoljenja. Od leta 2005 pa so s spremembo zakona nosilci javnih pooblastil v celoti izenačeni z upravnimi organi. Rešitev je sedaj še bolj skladna s 15. členom ZDU-1, ki pravi, da imajo nosilci javnih pooblastil pri njihovem izvajanju pravice in dolžnosti uprave.

Za nosilce javnih pooblastil veljajo enaka pravila kot za državne in občinske organe pri pridobivanju in posredovanju podatkov iz uradnih evidenc kot tudi pri pridobivanju listin, s čimer je potrjen izenačen položaj med nosilci javnih pooblastil in drugimi organi, ki vodijo upravne postopke (Kovač, 2006, str. 228-229).

ZUP v 232. členu določa, da o pritožbi zoper odločbo, ki jo je na prvi stopnji izdal nosilec javnega pooblastila, odloča organ, določen z zakonom. Če zakon ne določa, kateri organ je pristojen za odločanje o pritožbi, odloča o njej stvarno pristojno ministrstvo. ZUP v 233. členu določa, da o pritožbi zoper odločbo, ki jo je na prvi stopnji izdala občinska uprava v upravni stvari iz izvirne pristojnosti občine, in o pritožbi zoper odločbo, ki jo izda nosilec javnih pooblastil na podlagi predpisa sveta lokalne skupnosti, odloča župan. Običajno je drugostopenjski organ v področnih zakonih že določen.

4.4.3 Pooblastilo za opravljanje materialnih dejanj

Tretja oblika javnih pooblastil je pooblastilo za opravljanje materialnih dejanj. Ta oblika obsega vse upravne naloge, ki ne sodijo v prvo ali drugo obliko. Kot je že navedeno prva oblika obsega izdajanje splošnih (abstraktnih) aktov, druga pa izdajanje konkretnih aktov. Tretja oblika tj. pooblastilo za opravljanje materialnih dejanj pa obsega neposredno poseganje v materialni svet v smislu izvajanja materialnih dejanj.

Po Pirnatu (v: Šturm, 2002, str. 890) se obstoj javnega pooblastila presoja tako, da se ugotovi, ali je vsebina akta dejanje, ki je v skladu s predpisi upravne naloge (npr. vodenje uradne evidence ali upravni nadzor) in ali se pri izvrševanju javnega pooblastila neposredno uporablja fizična prisila (npr. pooblastila varnostnih služb in varnostnikov po zakonu, ki ureja zasebno varovanje).

Materialna dejanja so zelo različna. V to skupino sodijo: vodenje uradnih evidenc, izdajanje javnih listin, strokovne naloge v zvezi z upravnim nadzorom, izvajanje prisile idr. Ta skupina javnih pooblastil obsega tako avtoritativna kot neavtoritativna materialna dejanja (Kovač, 2006, str. 240).

Za materialna dejanja velja načelo vezanosti na ustavo in zakon. Šturm (v: Kovač, 2006, str. 240), to načelo poudarja v dveh pogledih. Šturm meni, da morajo tisti, ki materialna dejanja opravljajo, imeti v vsakem primeru temelj v zakonu in morajo biti stvarno upravičeni. Navedeno potrjuje tudi ZDU-1, ki v tretjem odstavku 9. člena določa, da mora za opravljanje materialnih dejanj, s katerimi se posega v osebno prostost, telesno ali duševno celovitost, zasebnost, lastnino in druge človekove pravice oziroma temeljne svoboščine, imeti uprava neposredno podlago v zakonu.

Materialna dejanja, ki se izvršujejo kot predmet javnega pooblastila so predvsem vodenje uradnih evidenc in izdaja potrdil. ZUP v 279. členu za uradno evidenco šteje evidenco, ki je bila vzpostavljena na podlagi zakona, podzakonskega predpisa ali splošnega akta,

izdanega za izvrševanje javnih pooblastil. V istem členu ZUP določa, da morajo biti potrjena v skladu s podatki uradne evidence.

Vodenje uradnih evidenc in izdajanje potrdil v zvezi z njimi je bilo eno od prvih javnih pooblastil, ki se je nedržavnim organizacijam podelilo v zvezi z izvajanjem javnih služb (Kovač, 2006, str. 241).

4.5 NOSILCI JAVNIH POOBLASTIL

Ustava RS v 121. členu določa, da se javno pooblastilo lahko podeli z zakonom ali na podlagi zakona pravnim ali fizičnim osebam za izvajanje določenih nalog državne uprave. Z ustavno določbo so poleg načina podelitve javnega pooblastila določeni tudi nosilci javnih pooblastil. Po Ustavi RS so torej nosilci javnih pooblastil pravne osebe (organizacije) in fizične osebe (posamezniki).

Tudi ZDU-1 v 15. členu pravi, da so nosilci javnih pooblastil osebe javnega prava, osebe zasebnega prava in posamezniki.

Po Virantu (2004, str. 118) so to subjekti, ki sicer niso del državne uprave, a so na državo tesno vezani npr.: da jih država ustanovi s svojim aktom (zakonom ali aktom vlade), da se financirajo iz državnega proračuna, da država oziroma vlada izvršuje ustanoviteljske pravice, da izvajajo dejavnost v javnem interesu. Tovrstne subjekte označuje kot »paradržavne organizacije« ali kot specializirane osebe javnega prava.

Kot primere lahko navedemo:

- Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje,
- Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije,
- Gospodarsko zbornico,
- Odvetniško zbornico,
- Obrtno zbornico,
- Zdravniško zbornico,
- Agencijo za plačilni promet,
- centre za socialno delo,
- šole,
- javna podjetja.

Poleg teh subjektov so nosilci javnih pooblastil lahko tudi posamezniki in pravne osebe zasebnega prava.

Nosilce javnih pooblastil tako na splošno lahko delimo v dve večji skupini:

- osebe javnega prava,
- osebe zasebnega prava.

Osebe javnega prava so javne agencije, javni zavodi, javni skladi in nekatere zbornice. Po Pavčniku (v: Kovač, 2006, str. 258) je za pravne osebe javnega prava značilno to, da imajo oblastna upravičenja, da so ustanovljene z javnopravnim aktom, da delujejo v javnem interesu, da je za njih pomemben delež javnega financiranja in da pri urejanju razmerij institucije uporabljajo javno pravo. Osebe zasebnega prava so druge organizacije in zbornice, ki delujejo pri urejanju svojih razmerij predvsem civilnopravno. Za te osebe je značilno, da se jim javna pooblastila zaupajo predvsem iz razloga večje učinkovitosti delovanja ali samoregulacije, ne pa toliko iz razloga politične neodvisnosti in strokovnosti.

Razlikovanje med osebami javnega in zasebnega prava je bistveno tudi pri načinu podelitve javnega pooblastila oziroma pri navajanju nosilca javnega pooblastila v področnem zakonu, saj praviloma osebo javnega prava področni zakon v ta namen celo ustanovi (npr. zbornico ali javno agencijo) ali pa poveri pooblastila le eni že obstoječi osebi. Drugače je z osebami zasebnega prava, saj je teh na določenem področju običajno več, poleg tega se lahko neomejeno dodatno ustanovljajo in je potrebno v primeru selekcije v področnem zakonu navesti poleg ostalega merila izbora, tako da ni dvomljivo, katere osebe pogoje izpolnjujejo in katere ne (Kovač, 2006, str. 259).

4.6 NADZOR NAD IZVAJANJEM JAVNIH POOBLASTIL

Kot smo že ugotovili v poglavju o državni upravi je delovanje državne uprave vezano na načela, ki jih določajo ZDU-1, ZJU, ZIN, ZUP in tudi Ustava RS. Eno izmed najpomembnejših načel je načelo zakonitosti. Po tem načelu morajo vsi upravni organi svoje funkcije izvajati v skladu z ustavo in zakonom. Kljub temu pa v praksi prihaja do kršitev tega načela, zato je potreben nadzor nad delovanjem upravnih organov kot tudi nadzor nad izvajanjem javnih pooblastil.

Nadzor nad delovanjem organov državne uprave in nosilcev javnih pooblastil je lahko formalen in neformalen. Formalni nadzor izvajajo državni organi v predpisanih postopkih, v katerih z oblastnimi ukrepi odpravljajo napake, ki so nastale pri delovanju organov državne uprave. O neformalnem nadzoru govorimo takrat, kadar nadzor izvajajo neoblastni subjekti. V formalni nadzor uvrščamo upravni nadzor, sodni nadzor in politični nadzor. V neformalni nadzor pa uvrščamo t.i. subjekte civilne družbe, npr. medije, različne organizacije (Virant, 2004, str. 214).

Naloge uprave so zelo različne. Iz tega razloga je nemogoče, da bi obstajala le ena institucija za nadzor nad delom upravnih organov. V zvezi s tem so nastale naslednje oblike nadzora:

- upravni nadzor,
- sodni nadzor,
- ustavnosodni nadzor,
- nadzor računskega sodišča,
- nadzor varuha človekovih pravic,

- informacijski pooblaščenec.

4.6.1 Upravni nadzor

Upravni nadzor obsega instančni nadzor, ki se vrši s strani instančnega, tj. pritožbenega organa v smislu reševanja pritožb zoper odločbe organa prve stopnje. V isti sklop sodi tudi nadzorstvo prek resornih ministrstev, ki se izvaja nad izdajanjem splošnih in posamičnih aktov kot tudi nad poslovanjem nosilcev javnih pooblastil. Poleg instančnega nadzora poznamo tudi notranji in zunanji nadzor. Notranji nadzor se izvaja predvsem v smislu preverjanja strokovnosti in zakonitosti (upravna in proračunska inšpekcija). Zunanji nadzor se opravlja v obliki klasičnih inšpekcij (Kovač, 2006, str. 289).

Nosilci javnih pooblastil pri izvajanju javnih pooblastil izdajajo splošne in posamične pravne akte. Nadzor nad zakonitostjo splošnih in posamičnih pravnih aktov, izdanih za izvajanje javnega pooblastila izvaja pristojno ministrstvo.

Po 72. členu ZDU-1 morajo biti akti, izdani za izvrševanje javnih pooblastil objavljeni v Uradnem listu RS. Po tem zakonu so nosilci javnih pooblastil dolžni splošne akte, za izvrševanje javnih pooblastil posredovati pristojnemu ministrstvu za objavo. Če ministrstvo meni, da splošni akt ni zakonit, potem lahko predlaga vladi, da zadrži njegovo objavo. Vlada zadrži objavo akta in predlaga nosilcu javnega pooblastila, da o njem ponovno odloči. Pri tem mora vlada navesti razloge za zadržanje. Če nosilec javnega pooblastila vztraja pri svoji odločitvi, se akt objavi. V tem primeru lahko vlada (najkasneje v 15 dneh po objavi), sproži postopek pred Ustavnim sodiščem za oceno skladnosti akta z ustavo in zakonom.

Pri opravljanju nadzora nad zakonitostjo posamičnih aktov, izdanih s strani nosilcev javnih pooblastil, se uporablja ZUP (členi od 229 do 246). Zoper odločbo prve stopnje je dopustna pritožba, razen v primerih, ko je odločbo na prvi stopnji izdal državni zbor, predstavniški organ lokalne skupnosti ali vlada. O pritožbi zoper odločbo, ki jo je na prvi stopnji izdal nosilec javnega pooblastila, odloča organ, določen z zakonom. Če zakon ne določa, kateri organ je pristojen za odločanje o pritožbi, odloča o njej stvarno pristojno ministrstvo. Pritožba na odločbo organa prve stopnje se lahko vloži v 15 dneh od dneva vročitve odločbe. Ko organ prve stopnje prejme pritožbo, jo najprej preveri, ali je pritožba dovoljena in pravočasno vložena, preveri pa tudi, ali jo je vložila upravičena oseba. Če organ prve stopnje ugotovi, da pritožba ni dovoljena, jo zavrže s sklepom. V nasprotnem primeru, če organ ugotovi, da je pritožba utemeljena in ni potreben nov ugotovitveni postopek, potem izpodbijano odločbo nadomesti z novo. V primeru, da je pritožba utemeljena in organ ne izda nove odločbe, jo mora poslati organu druge stopnje, da o njej odloči. Organ druge stopnje lahko pritožbo zavrne, jo v celoti ali deloma odpravi, spremeni ali pa izreče za nično.

V 73. členu pa ZDU-1 določa, da ministrstvo, pristojno za upravo opravlja pri nosilcih javnih pooblastil nadzor nad izvajanjem predpisov o upravnem poslovanju. Nadzorstvo opravljajo upravni inšpektorji.

4.6.2 Sodni nadzor

120. člen Ustave RS določa, da je proti odločitvam in dejanjem upravnih organov in nosilcev javnih pooblastil zagotovljeno sodno varstvo pravic in zakonitih interesov državljanov in organizacij.

Ustava RS v 157. členu tudi določa, da o zakonitosti dokončnih posamičnih aktov, s katerimi državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil odločajo o pravicah ali obveznostih in pravnih koristi posameznikov in organizacij, odloča v upravnem sporu pristojno sodišče, če za določeno zadevo ni z zakonom predvideno drugo sodno varstvo.

4.6.2.1 Upravni spor

Za odločanje v upravnem sporu je na prvi stopnji pristojno Upravno sodišče Republike Slovenije, na drugi stopnji pa Vrhovno sodišče Republike Slovenije. Vrhovno sodišče Republike Slovenije v upravnem sporu odloča o zakonitosti aktov volilnih organov v državni zbor, državni svet in volitve predsednika države. Vrhovno sodišče odloča tudi o pritožbi in reviziji, odloča v sporu o pristojnost med upravnim in drugim sodiščem (ZUS-1, 11-12. člen).

V upravnem sporu se odloča predvsem o zakonitosti dokončnih posamičnih upravnih aktov. Dokončni upravni akt je tisti, zoper katerega ni oziroma ni mogoče vložiti pritožbe. V prvem primeru gre za prvostopenjsko odločitev vlade ali ministrstva oziroma drugega upravnega organa ali nosilca javnega pooblastila, za katero zakon tako določa. V drugem primeru gre za izčrpanje redne pravne poti, se pravi da je stranka izpodbijala odločbo prve stopnje v pritožbenem postopku, pa ji z dokončno odločbo drugostopenjskega organa ni bilo ugodeno (Kovač, 2006, str. 294).

V upravnem sporu odloča sodišče tudi o zakonitosti posamičnih aktov in dejanj, s katerimi organi posegajo v človekove pravice in temeljne svoboščine posameznika, če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo (ZUS-1, 4. člen). V upravnem sporu se lahko akti, s katerimi je upravni akt na podlagi rednih ali izrednih pravnih sredstev odpravljen ali razveljavljen, izpodbijajo samo, če je bil z njimi postopek odločanja o zadevi končan. Prav tako se lahko v upravnem sporu izpodbijajo tisti sklepi, s katerimi je bil postopek odločanja o izdaji upravnega akta obnovljen, ustavljen ali končan. Upravni spor je dopusten tudi, če upravni akt tožniku ni bil izdan ali mu ni bil vročen v predpisanem roku. O zakonitosti aktov organov, izdanih v obliki predpisa odloča sodišče v upravnem sporu, če ti urejajo posamična razmerja (ZUS-1, 5. člen). Polega tega se upravni spor vodi tudi v javnopravnih sporih med državo in lokalnimi skupnostmi, med lokalnimi skupnostmi ter o

sporih med njimi in nosilci javnih pooblastil, če z zakonom ali ustavo ni določeno drugo sodno varstvo (ZUS-1, 7. člen).

Upravni spor ni dopusten, če stranka, ki je imela možnost vložiti pritožbo zoper upravni akt, tega ni vložila ali ga je vložila prepozno (ZUS-1, 6. člen).

Delovanje nosilcev javnih pooblastil pride do izraza zlasti pri:

- izdaji odločb in sklepov v upravnem postopku oziroma neizdaji v predpisanem roku (molk organa);
- izdaji splošnih aktov, ki se v resnici nanašajo na določene naslovnike in zadevajo določene položaje, ne pa morebitnih vnaprejšnjih položajev in neznanih oseb, zato gre pravzaprav za konkretne upravne akte;
- posamičnih dejanjih oziroma aktih, ki lahko kot pravni ali dejanski pomenijo poseg v ustavne pravice in svoboščine;
- kompetenčnih sporih (Kovač, 2006, str. 294).

Sodišča imajo pri odločanju v upravnem sporu različna pooblastila in glede na to ločimo:

- spor o zakonitosti ali spor omejene jurisdikcije, pri katerem lahko sodišče le odpravi izpodbijani akt ter
- spor polne jurisdikcije, pri katerem lahko sodišče odloči o stvari tako, da izpodbijani akt spremeni ali ga nadomesti z lastnim aktom.

Pri slovenskem upravnem sporu gre praviloma za presojo zakonitosti izpodbijanih aktov, ne pa za meritorno odločanje. Zato ZUS-1 v 65. členu določa, kdaj lahko sodišče odloča meritorno:

- če sodišče samo vodi ugotovitveni postopek in dejansko stanje ugotovi samo na glavni obravnavi;
- če bi ponovni postopek pomenil težko popravljivo škodo;
- če upravni organ pri izdaji nove odločbe ne upošteva navodil oziroma mnenj in stališč sodišča;
- če gre za molk organa na drugi stopnji.

V vseh drugih primerih sodišče s sodbo ne odloči o sami upravni ali drugi zadevi, temveč izpodbijano upravno odločbo odpravi in vrne zadevo v ponovno odločanje (Kovač, 2006, str. 294).

V primeru spora o zakonitosti lahko sodišče s sodbo tožbo kot neutemeljeno zavrne:

- če ugotovi, da je bil postopek pred izdajo izpodbijanega akta pravilen, da je odločba pravilna in na zakonu utemeljena;
- če spozna, da je izpodbijani upravni akt sicer nezakonit, vendar ne posega v tožnikovo pravico ali pravno korist;
- če spozna, da je bil postopek pred upravnim organom sicer nezakonit, vendar je sodišče v svojem postopku tako kršitev odpravilo;

- če spozna, da je izpodbijani upravni akt po zakonu utemeljen, vendar iz drugih razlogov, kot so navedeni v upravnem aktu: te razloge navede sodišče v sodbi (ZUS-1, 63. člen).

Po 64. členu ZUS-1 sodišče tožbi ugodi in s sodbo izpodbijani upravni akt odpravi:

- če ga ni izdal pristojni organ;
- če spozna, da na podlagi dejanskega stanja, ki je bilo ugotovljeno v postopku za izdajo upravnega akta, ne more rešiti spora, zato ker so bili zmotno presojeni dokazi, ker so ugotovljena dejstva v nasprotju s podatki spisa, ker so dejstva nepopolno ugotovljena ali ker je bil iz ugotovljenih dejstev narejen napačen sklep glede dejanskega stanja in da je treba pravo dejansko stanje ugotoviti v upravnem postopku;
- če spozna, da v postopku za izdajo upravnega akta niso bila upoštevana pravila postopka (ni pravilno ugotovljeno dejansko stanje);
- če ugotovi, da v postopku za izdajo upravnega akta zakon ali drugi splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, ni bil uporabljen ali ni bil pravilno uporabljen;
- če je bil izpodbijani akt že izvršen in bi njegova odprava nesorazmerno posegla v pridobljene pravice ali pravne koristi posameznikov ali pravnih oseb.

4.6.3 Ustavnosodni nadzor

Ustavno sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: ustavno sodišče) je najvišji organ za presojo skladnosti zakonov in drugih predpisov z ustavo ter najvišji organ sodne oblasti, ko gre za varstvo temeljnih človekovih pravic in svoboščin. Ustavno sodišče odloča po 153. in 160. členu Ustave RS ter Zakonu o ustavnem sodišču (v nadaljevanju: ZUstS) glede dejavnosti nosilcev javnih pooblastil v naslednjih primerih:

- o skladnosti zakonov (ki podeljujejo javno pooblastilo) z ustavo;
- o skladnosti splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil, z ustavo, zakoni in podzakonskimi predpisi;
- o ustavnih pritožbah zaradi kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin s posamičnimi akti nosilcev javnih pooblastil;
- o postopkih, po katerih so bili sprejeti vsi našteti predpisi in drugi splošni akti (Kovač, 2006, str. 296).

160. člen Ustave RS določa pristojnosti ustavnega sodišča. Po ustavi ustavno sodišče odloča:

- o skladnosti zakonov z ustavo,
- o skladnosti zakonov in drugih predpisov z ratificiranimi mednarodnimi pogodbami in s splošnimi načeli mednarodnega prava,
- o skladnosti podzakonskih predpisov z ustavo in zakoni,
- o skladnosti predpisov lokalnih skupnosti z ustavo in z zakoni,

- o skladnosti splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil, z ustavo, zakoni in podzakonskimi predpisi,
- o ustavnih pritožbah zaradi kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin s posamičnimi akti,
- o sporih glede pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi in med samimi lokalnimi skupnostmi,
- o sporih glede pristojnosti med sodišči in drugimi državnimi organi,
- o sporih o pristojnosti med državnim zborom, predsednikom republike in vlado,
- o protiustavnosti aktov in delovanja političnih strank,
- o drugih zadevah, ki so mu naložene z ustavo ali z zakoni.

Ustavno sodišče ne presoja ustavnosti in zakonitosti predpisov, ki ne veljajo več oziroma se ne uporabljajo več, če niso izpolnjeni pogoji iz 47. člena ZUstS, po katerem se lahko presoja predpis oziroma njegova posamezna določba, ki je v času trajanja postopka pred ustavnim sodiščem prenehala veljati. Pogoj za to je, da niso odpravljene posledice neustavnosti in nezakonitosti. Ustavno sodišče odloča o ustavnosti predpisa, ki ne velja več, le takrat ko obstaja pravni interes oziroma pravovarstvene potrebe pobudnika (Kovač, 2006, str. 297).

Ustavno sodišče na splošno in pri nosilcih javnih pooblastil ne presoja samo ustavnosti zakonov, temveč tudi zakonitost podzakonskih predpisov in splošnih aktov za izvrševanje javnih pooblastil ter skladnost slednjih s podzakonskimi predpisi. Podzakonskega predpisa se ne presoja po njegovem imenu, temveč po vsebini in s tem pravni naravi. Če ustavno sodišče dobi v presojo akt z nazivom odlok ali pravilnik, gre za posamični akt ali celo nepravni akt (akt poslovanja), zato pobudo za oceno zakonitosti zavrže. Ustavno sodišče ne presoja vseh splošnih aktov, ampak le oblastne (Kovač, 2006, str. 297-298).

Po 45. členu ZUstS ustavno sodišče odpravi protiustavne ali nezakonite podzakonske predpise ali akte za izvrševanje javnih pooblastil, kadar ugotovi, da je potrebno odpraviti škodljive posledice, ki so nastale zaradi protiustavnosti ali nezakonitosti. Odprava učinkuje za nazaj (*ex tunc*). V drugih primerih ustavno sodišče razveljavi protiustavne ali nezakonite podzakonske predpise ali akte, izdane za izvrševanje javnih pooblastil. Razveljavitev učinkuje za naprej od naslednjega dne po objavi odločbe ustavnega sodišča o razveljavitvi oziroma po poteku roka, ki ga določi ustavno sodišče (*ex nunc*).

Kadar se ustavno sodišče odloči za odpravo neustavnega ali nezakonitega splošnega akta, lahko tisti, ki so mu nastale škodljive posledice s posamičnim aktom na njegovi podlagi, zahteva spremembo ali odpravo tudi posamičnega akta pri organu, ki je odločil na prvi stopnji. Oškodovanec mora vložiti zahtevo v treh mesecih od objave odločbe ustavnega sodišča o odpravi splošnega akta, s tem da od vročitve posamičnega akta ni preteklo več kot eno leto. Če so posledice nastale neposredno na podlagi splošnega akta, oškodovani lahko zahteva odpravo posledic od izdajatelja akta, če pa posledic ni mogoče odpraviti, je oškodovanec upravičen do odškodnine v civilni pravdi (ZUstS, 46. člen).

4.6.3.1 Ustavna pritožba

Ustavna pritožba je urejena z ZUstS. Po tem zakonu ustavno pritožbo lahko vloži vsakdo, ki meni, da mu je s posamičnim aktom državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil kršena njegova človekova pravica ali temeljna svoboščina.

Ustavna pritožba se lahko vloži šele, ko so izčrpana vsa pravna sredstva. Izjemoma pa se ustavna pritožba lahko vloži, preden so izčrpana vsa pravna sredstva, če je kršitev očitna in če bi z izvršitvijo posamičnega akta nastale za pritožnika nepopravljive posledice (ZUstS, 51. člen).

Ustavna pritožba se vloži pisno v 60 dneh od dneva vročitve posamičnega akta na ustavno sodišče. O tem, ali se bo začel postopek na podlagi ustavne pritožbe, odloči ustavno sodišče v senatu treh sodnikov na nejavni seji. Če je ustavna pritožba sprejeta, jo obravnava sodišče na nejavni seji, lahko pa razpiše javno obravnavo.

53. člen ZUstS določa podatke, ki jih mora vsebovati ustavna pritožba². Če je ustavna pritožba pomanjkljiva, ker ne vsebuje vseh zahtevanih podatkov in je ustavno sodišče ne more preizkusiti, potem sodnik ustavnega sodišča pozove pritožnika, naj jo v določenem roku dopolni.

Ustavno sodišče z odločbo lahko ustavno pritožbo kot neutemeljeno zavrne ali pa ji ugodi in posamični akt v celoti ali deloma odpravi ali razveljavi in zadevo vrne organu, ki je pristojen za odločanje (ZUstS, 59. člen).

4.6.4 Nadzor računskega sodišča

Računsko sodišče RS je urejeno z Zakonom o računskem sodišču (v nadaljevanju: ZRacS-1). ZRacS računsko sodišče opredeljuje kot najvišji revizijski organ za kontrolo državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe v Republiki Sloveniji.

Ker pri nosilcih javnih pooblastil običajno ni predvidena pokritost nujnih sredstev za izvajanje javnih pooblastil s tržno dejavnostjo, zlasti ne v primeru oseb javnega prava, je pomemben del razmerja med državo in nosilcem javnega pooblastila opredeljen s pravilnostjo uporabe proračunskih sredstev (Kovač, 2006, str. 303).

Računsko sodišče v skladu z 20. členom ZRacS nadzira pravne osebe javnega prava in njihove enote, pravne osebe zasebnega prava, če za njih velja vsaj eno od naslednjega:

² Po 53. členu ZUstS mora ustavna pritožba vsebovati navedbe o: posamičnem aktu, ki se izpodbija, z navedbo organa, ki ga je izdal, z njegovo opravilno številko in z datumom izdaje; domnevno kršenih človekovih pravicah ali temeljnih svoboščinah; razlogih, s katerimi se utemeljujejo kršitve; datumu, ko je bil pritožniku vročen posamični akt, ki ga izpodbija; polnem osebnem imenu pritožnika in naslovu stalnega ali začasnega prebivališča, če gre za fizično osebo, oziroma imenu ter sedežu, če gre za pravno osebo, državni organ, nosilca javnega pooblastila ali drug pravni subjekt, ter o osebnem imenu, nazivu ali funkciji njegovega zastopnika; drugih podatkih, ki jih določa poslovnik ustavnega sodišča.

da je prejela pomoč iz proračuna Evropske unije, državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti; da izvaja javno službo ali zagotavlja javne dobrine na podlagi koncesije; da je gospodarska družba, banka ali zavarovalnica, v kateri imata država ali lokalna skupnost večinski delež ter fizične osebe (veljajo enaki pogoji kot za pravne osebe zasebnega prava).

4.6.5 Nadzor varuha človekovih pravic

Po 159. členu Ustave RS za varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v razmerju do državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil se z zakonom določi varuh človekovih pravic.

Varuh človekovih pravic na podlagi Zakona o varuhu človekovih pravic (v nadaljevanju: ZVarCP) ima pooblastila, da od organov, ki jih nadzira, pridobi vse podatke ne glede na stopnjo zaupnosti, da izvede preiskavo in v tem okviru lahko tudi povabi priče na zaslišanje ali opravi ogled. Ena izmed pomembnih pristojnosti varuha človekovih pravic je ta, da lahko v soglasju s prizadetim, sam vloži na ustavno sodišče ustavno pritožbo zaradi kršitev človekovih pravic. Na ustavno sodišče lahko naslovi tudi predlog za oceno ustavnosti predpisov, ne da bi sodišče pred tem ugotavljalo njegov pravni interes, kot to velja za druge predlagatelje. O svojem delu poroča državnemu zboru z rednimi letnimi ali posebnimi poročili (Kovač, 2006, str. 304).

4.6.6 Informacijski pooblaščenec

Informacijski pooblaščenec je ustanovljen z Zakonom o Informacijskem pooblaščenecu (v nadaljevanju: ZInfP), ki je začel veljati leta 2005. Po tem zakonu sta se Inšpektorat za varstvo osebnih podatkov in Pooblaščenec za dostop do informacij javnega značaja združila. Informacijski pooblaščenec je samostojen in neodvisen državni organ, ki omogoča dostop do informacij javnega značaja kot tudi varstvo osebnih podatkov.

Informacijski pooblaščenec je pristojen za:

- odločanje o pritožbi zoper odločbo, s katero je organ³ zavrgel ali zavrnil zahtevo ali drugače kršil pravico do dostopa ali ponovne uporabe informacije javnega značaja ter v okviru postopka na drugi stopnji tudi za nadzor nad izvajanjem zakona, ki ureja dostop do informacij javnega značaja, in na njegovi podlagi izdanih predpisov;
- inšpekcijski nadzor nad izvajanjem zakona in drugih predpisov, ki urejajo varstvo ali obdelavo osebnih podatkov oziroma iznos osebnih podatkov iz Republike Slovenije, ter opravljanje drugih nalog, ki jih določajo ti predpisi;

³ Po ZInfP se za organ štejejo državni organ, organ lokalne skupnosti, javna agencija, javni sklad in druge osebe javnega prava, nosilec javnih pooblastil in izvajalec javne službe (ZInfP, 3. člen).

- odločanje o pritožbi posameznika, kadar upravljalec osebnih podatkov ne ugotovi zahtevi posameznika do seznanitve z zahtevanimi podatki, do izpisov, seznamov, vpogledov, potrdil, informacij, pojasnil, prepisovanja ali kopiranja po določbah zakona, ki ureja varstvo osebnih podatkov.

Informacijski pooblaščenec je prekrškovni organ, pristojen za nadzor nad izvajanjem ZInFP in Zakona o varstvu osebnih podatkov (v nadaljevanju: ZVOP-1). Informacijski pooblaščenec organizira in usklajuje delo vseh zaposlenih, vključno državnih nadzornikov za varstvo osebnih podatkov, izvaja druga pooblastila predstojnika državnega organa, opravlja inšpekcijski nadzor po ZVOP-1 (ZInFP, 3. člen).

Pravica do dostopa informacij javnega značaja in pravica do varstva osebnih podatkov sta temeljni človekovi pravici, ki ju določa tudi Ustava RS v 38. in 39. členu.

5 JAVNA POOBLASTILA ZAVODA REPUBLIKE SLOVENIJE ZA ZAPOSLOVANJE

5.1 SPLOŠNO O ZAVODU REPUBLIKE SLOVENIJE ZA ZAPOSLOVANJE

Začetki javne službe za zaposlovanje segajo v leto 1900. Takrat je začela v Ljubljani prvič delovati Mestna posredovalnica za delo. Z leti se je delovanje posredovalnice širilo, ustanovljale so se številne podružnice, ime se je večkrat spreminjalo, spreminjale so se tudi ustanove, pod okriljem katerih se je razvijala dejavnost posredovanja zaposlitev in se širila še na druga področja. Leta 1960 je nov zakon o zaposlovanju poveril izvajanje te službe Zavodom za zaposlovanje delavcev. Zavodi so bili ustanovljeni za eno ali več občin.

V letu 1990 se je na podlagi Ustavnega zakona za izvedbo temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije organizacija področja zaposlovanja bistveno spremenila. Republiški zavod za zaposlovanje je postal organ v sestavi Republiškega komiteja za delo. Dve leti kasneje je Republiški zavod za zaposlovanje deloval kot organ v sestavi Ministrstva za delo, od maja 1992 dalje pa kot samostojni javni zavod s statusom pravne osebe. S spremembo Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti, ki je stopil v veljavo leta 1998, se je Republiški zavod za zaposlovanje preimenoval v Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje, njegove Območne enote pa v Območne službe (ZRSZ, 2010).

Danes je Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje (v nadaljevanju: ZRSZ) ena od ključnih ustanov na trgu dela. ZRSZ je samostojna pravna oseba s statusom javnega zavoda, ki deluje enotno za območje Republike Slovenije. Delovanje ZRSZ, njegove pravice, dolžnosti in odgovornosti urejata Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (v nadaljevanju: ZZZPB) in Statut ZRSZ.

Temeljna zakonska podlaga za delovanje ZRSZ je ZZZPB⁴. Organizacijo ZRSZ, organe, njihove pristojnosti in način odločanja ter druga vprašanja, pomembna za delo in poslovanje ZRSZ natančneje ureja Statut ZRSZ. Statut ZRSZ določa sedež, dejavnosti, organe, organizacijo in način poslovanja, nadzor nad izpolnjevanjem obveznosti, sodelovanje delavcev pri upravljanju, izvrševanje javnih pooblastil, podeljevanje priznanj, sredstva za delo, določa splošne akte zavoda, nalaga zaposlenim dolžnost varovanja osebnih podatkov in poslovne skrivnosti.

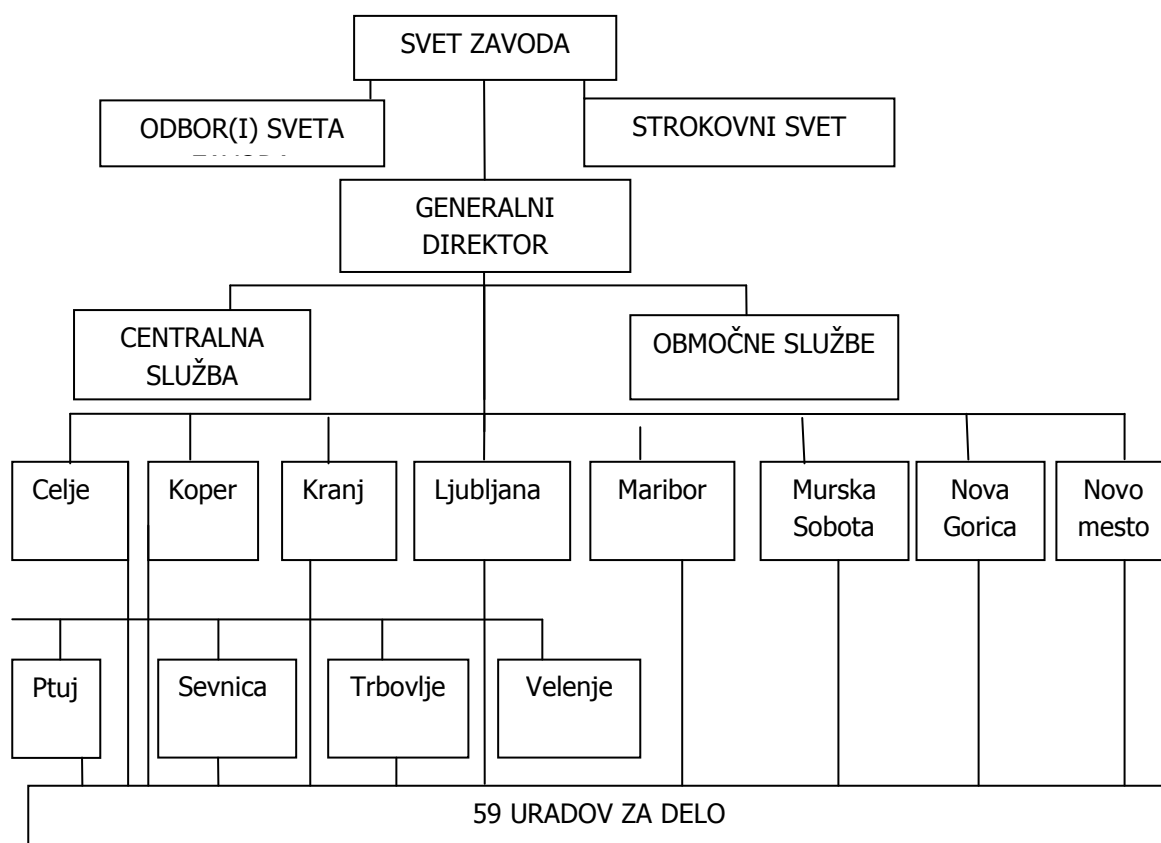
⁴ Ob oddaji diplomskega dela je v veljavo stopil Zakon o urejanju trga dela (ZUTD), Ur. l. RS, št. 80/2010 z dne 12. 10. 2010, ki razveljavlja ZZZPB. Ker se določbe ZUTD začnejo uporabljati šele 01. 01. 2011, nekatere pa celo šele 01. 01. 2012, se diplomsko delo osredotoča na pravila ZZZPB, ki se do tedaj še uporabljajo (ZUTD, 195. člen), pravila ZUTD pa so predstavljena zgolj kot primerjava.

Po statutu je sedež ZRSZ v Ljubljani, ki se lahko spremeni le s soglasjem ustanovitelja. Statut določa tudi naslov ZRSZ, ki se lahko spremeni s sklepom Sveta zavoda. Zaposlitev je ena izmed nujnih življenjskih dejavnosti, saj nam omogoča normalno življenje. Pomembnost zaposlitve dokazuje tudi to, da Ustava RS nalaga državi dolžnost, da omogoča oziroma ponuja možnosti zaposlitve. Država je del te odgovornosti z javnim pooblastilom prenesla na ZRSZ. Cilj vseh aktivnosti ZRSZ je prispevati k povečanju zaposljivosti in zaposlenosti.

5.1.1 Organiziranost Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje

Zavod deluje organizacijsko na treh ravneh, in sicer na sedežu ZRSZ, kjer sta vodstvo in Centralna služba, ter v Območnih službah in Uradih za delo po vsej Sloveniji. Organizacijo ZRSZ lahko ponazorimo z organizacijsko shemo (slika 3.).

Slika 3: Organizacijska shema Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje



Vir: Letno poročilo Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje (2009, str. 12).

Organa zavoda po ZZZPB sta svet zavoda in direktor zavoda. Statut ZRSZ poleg teh dveh organov zavoda določa tudi strokovni svet kot tretji organ zavoda⁵.

⁵ To določa tudi ZUTD (glej ZUTD, 75. člen).

Svet zavoda je organ upravljanja. Svet zavoda sestavlja 13 članov, od tega:

- šest članov imenuje Vlada RS, in sicer predstavnike ministrstev, pristojnih za delo, šolstvo, gospodarstvo in finance,
- tri člane imenujejo delodajalska združenja na ravni države,
- tri člane imenujejo sindikati, reprezentativni za območje države,
- enega člana izvolijo delavci zavoda (ZZZPB, 62. člen).

Generalni direktor je poslovodni organ zavoda, ki zastopa in predstavlja zavod. Odgovoren je za zakonitost in strokovnost dela zavoda. Generalnega direktorja imenuje in razrešuje Vlada RS na predlog ministra, pristojnega za delo.

Strokovni svet je posvetovalno telo sveta zavoda in generalnega direktorja. Po 37. členu Statuta ZRSZ strokovni svet sestavljajo:

- trije delavci zavoda z dolgoletnimi strokovnimi izkušnjami,
- trije zunanji priznani strokovnjaki, ki imajo praktične izkušnje na področju trga dela in razvoja človeških virov.

Člane strokovnega sveta imenuje svet zavoda na predlog generalnega direktorja.

5.1.2 Financiranje Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje

Financiranje ZRSZ opredeljuje 60. člen ZZZPB. Po navedenem členu se sredstva za zavarovanje za primer brezposelnosti zagotavljajo s prispevki delavcev, organizacij in delodajalcev, ki se zbirajo v proračunu Republike Slovenije. Ta sredstva se preko finančnega načrta upravnega organa, pristojnega za delo usmerjajo izvajalcem programov po namenih uporabe. Sredstva za druge namene, sredstva za kritje primanjkljaja sredstev zavarovanja za primer brezposelnosti in sredstva za delo ZRSZ se zagotavljajo s proračunom Republike Slovenije.

Poleg sredstev, ki jih ZRSZ pridobiva iz proračuna Republike Slovenije se ZRSZ financira tudi s plačili za storitve, ki jih opravlja za svoje naročnike in iz drugih virov. Sredstva, ki jih zavod pridobiva z opravljanjem storitev za naročnike, so sredstva zavoda, ki se vodijo ločeno od sredstev, zbranih iz proračuna in iz drugih virov ter se z namenom opravljanja dejavnosti, za katero je zavod ustanovljen, razporejajo skladno s sklepi sveta zavoda ter veljavnimi predpisi (Statut ZRSZ, 63. člen).

Upravno-strokovni nadzor nad delom ZRSZ ter namembnostjo uporabe sredstev opravlja ministrstvo, pristojno za delo. Če se pri nadzoru ugotovijo nepravilnosti, izda ministrstvo, pristojno za delo, odločbo, s katero določi ukrepe in roke za odpravo nepravilnosti (ZZZPB, 45. b člen).

Nadzor nad zakonitostjo, namembnostjo ter gospodarno in učinkovito rabo sredstev zavoda ter revidiranje njegovih računskih izkazov opravlja Računsko sodišče RS oziroma

ustrezna pooblaščenca institucija na podlagi javnega razpisa (Statut ZRSZ, člani od 63 do 67).

5.1.3 Naloge Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje

Naloge in pooblastila ZRSZ urejajo številni zakoni, pravilniki in drugi predpisi. Poleg ZZZPB in predpisov, ki se neposredno nanašajo na področje zaposlovanja, pa ZRSZ opravlja naloge na osnovi zakonov in predpisov, ki urejajo druga področja družbenih dejavnosti. To so: Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju, Zakon o zaposlovanju in delu tujcev, Zakon o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov, šolska zakonodaja (poklicno usmerjanje in svetovanje ter izobraževanje), predpisi o delovnih razmerjih (presežni delavci, pripravništvo, pogodbe o delu, inšpekcije itd.), predpisi o socialnem varstvu (nadomestila porodnic, cenzusni izračuni, katastrski dohodki, valorizacije itd.), zakonodaja EU (ZRSZ, 2010).

Naloge ZRSZ lahko razdelimo v tri skupine: javne službe, javna pooblastila in gospodarske dejavnosti. Osrednje mesto pripada javnim službam, kajti javna pooblastila so ZRSZ podeljena zaradi učinkovitejšega izvajanja javnih služb. Gospodarske dejavnosti pa so namenjene opravljanju dejavnosti, zaradi katerih je ZRSZ ustanovljen.

ZZZPB v 1. členu določa, da se kot javna služba opravljajo naslednje dejavnosti javnega interesa:

- zaposlovanje, ki obsega posredovanje zaposlitev, posredovanje dela, ukrepe za pospeševanje zaposlovanja in odpiranje novih ter ohranjanje produktivnih delovnih mest ter vse tiste dejavnosti, ki zagotavljajo pogoje za produktivno in svobodno izbrano zaposlitev, poklicni in strokovni razvoj ter uporabo delovnih sposobnosti posameznikov;
- zavarovanje za primer brezposelnosti, ki pomeni zagotavljanje pravice za čas, ko so brez svoje krivde ali proti svoji volji brez zaposlitve, in pravice v primeru, ko postane njihovo delo nepotrebno.

ZZZPB v 4. členu določa, da ZRSZ opravlja strokovne naloge, ki se nanašajo na zaposlovanje, zavarovanje za primer brezposelnosti in izvajanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja.

Posredovanje zaposlitve in posredovanje dela je urejeno z ZZZPB. Posredovanje zaposlitve po tem zakonu obsega strokovne in organizacijske naloge, opravljene s ciljem, da brezposelna oseba ali druga oseba sklene delovno razmerje, medtem ko posredovanje dela obsega strokovne in organizacijske naloge, opravljene s ciljem, da se brezposelna ali druga oseba vključi v delo (ZZZPB, 5. člen).

ZRSZ brezposelnim osebam, ki so upravičene do denarne socialne pomoči po predpisih o socialnem varstvu, kot tudi osebam, ki niso upravičene do denarne socialne pomoči posreduje vsako zaposlitev, primerno delo po podjemni pogodbi oziroma pogodbi o naročilu avtorskega dela in primerno začasno ali občasno humanitarno ali drugo podobno delo, ki traja največ 56 ur mesečno in ga organizira zavod ali v dogovoru z zavodom nepridobitna nevladna organizacija ter nepridobitni delodajalec s področja socialnega varstva, zdravstva, predšolske vzgoje, vzgoje, izobraževanja in kulture (ZZZPB, 6. člen).

Poleg ZRSZ pa posredovanje zaposlitev in posredovanje dela lahko opravljajo tudi organizacije oziroma delodajalci na podlagi koncesijske pogodbe, ki jo skleneta organizacija oziroma delodajalec in ministrstvo, pristojno za delo. Ministrstvo, pristojno za delo (koncedent) in organizacija oziroma delodajalec (koncesionar) s koncesijsko pogodbo uredita medsebojno koncesijsko razmerje.

Organizacija oziroma delodajalec lahko zagotavlja delo delavcev drugemu delodajalcu, če izpolnjuje kadrovske, organizacijske in druge pogoje in se pred začetkom opravljanja dejavnosti vpiše v register agencij za zagotavljanje dela, ki ga vodi ministrstvo, pristojno za delo (ZZZPB, 6. člen).

Za posredovanje zaposlitve in posredovanje dela ZRSZ ne sme zahtevati plačila. Prav tako, pooblaščen organizacija oziroma delodajalec za posredovanje zaposlitve in posredovanje dela ne sme zahtevati plačila od iskalca zaposlitve oziroma dela. Pooblaščen organizacija oziroma delodajalec za opravljene storitve posredovanja zaposlitve je plačana iz sredstev proračuna Republike Slovenije, določenih za ta namen (ZZZB, 8. člen).

ZZZPB ureja tudi aktivno politiko zaposlovanja (v nadaljevanju: APZ) kot tudi zavarovanje za primer brezposelnosti.

APZ predstavlja sklop neposrednih posegov na trg dela, namenjenih odpravljanju problemov na področju zaposlovanja in trgu dela. APZ urejata ZZZPB in Pravilnik o izvajanju ukrepov aktivne politike zaposlovanja (v nadaljevanju: pravilnik APZ), ki ga sprejme minister, pristojen za delo po usklajevanju s socialnimi partnerji. Ta pravilnik podrobneje ureja izvajanje ukrepov APZ, ki so določeni s Programom ukrepov aktivne politike zaposlovanja za obdobje 2007-2013 (v nadaljevanju: program APZ) in načrtom izvedbe za posamezno proračunsko ali plansko obdobje, in sicer:

- način izvajanja ukrepov, postopek za izvedbo ukrepov in aktivnosti, nosilce in izvajalce programa ukrepov APZ ter postopke izbora operativnih izvajalcev posameznih aktivnosti, ciljne skupine, merila upravičenosti in postopek za vključitev udeležencev, vrste stroškov in način izplačila;
- nadzor nad porabo sredstev in postopek vrnitev sredstev;
- spremljanje, poročanje in ovrednotenje;
- metodologijo za določanje suficitarnih in deficitarnih poklicev (Pravilnik o izvajanju ukrepov aktivne politike zaposlovanja, 1. člen).

ZZZPB v 50. členu določa, da program APZ sprejme Vlada Republike Slovenije, po posvetovanju s socialnimi partnerji, za proračunsko ali plansko obdobje.

Program APZ vsebuje štiri ukrepe, in sicer:

1. ukrep – svetovanje in pomoč pri iskanju zaposlitve,
2. ukrep – usposabljanje in izobraževanje,
3. ukrep – spodbujanje zaposlovanja in samozaposlovanja in
4. ukrep – programi za spodbujanje socialne vključenosti.

Ukrepe APZ izvajajo ZRSZ, pooblaščen organizacije ter nepridobitni delodajalci.⁶ ZRSZ je eden izmed pomembnejših izvajalcev APZ.

Zavarovanje za primer brezposelnosti je obvezno za vse delavce v delovnem razmerju. Obstaja tudi prostovoljno zavarovanje za primer brezposelnosti. Za primer brezposelnosti se lahko prostovoljno zavarujejo:

- samostojni podjetniki, osebe, ki samostojno, z lastnim delom, kot edini in glavni poklic opravljajo pridobitno dejavnost in osebe, ki so lastniki gospodarskih družb, če niso zavarovani na drugi podlagi;
- slovenski državljani v delovnem razmerju z delodajalcem v tuji državi, ki po vrnitvi v domovino ne morejo uveljavljati pravic za primer brezposelnosti na drugi podlagi in
- zakonci slovenskih državljanov, zaposlenih v tuji državi, če so bili pred odhodom v tujino v delovnem razmerju.

Zavarovanci, ki so prostovoljno zavarovani za primer brezposelnosti imajo enake pravice kot zavarovanci, za katere je zavarovanje za primer brezposelnosti obvezno (ZZZPB, 15. člen).

Pravice iz zavarovanja za primer brezposelnosti so:

- denarno nadomestilo,
- povračilo prevoznih in selitvenih stroškov,
- pravica do zdravstvenega varstva in pravica do pokojninskega in invalidskega zavarovanja.

Pravica do zdravstvenega varstva in pravica do pokojninskega in invalidskega zavarovanja se uveljavljata po predpisih, ki urejajo pokojninsko in invalidsko zavarovanje.

⁶ Za nepridobitnega delodajalca se po ZZZPB štejejo delodajalci s področja socialnega varstva, zdravstva, predšolske vzgoje, vzgoje, izobraževanja in kulture, ki imajo v ustanovitvenem aktu določen nepridobitni značaj oziroma, ki vračajo vse dohodke v osnovno dejavnost in ne delijo dobička (ZZZPB, 6. člen).

Naloge ZRSZ ureja ZZZPB v 66. členu, kjer določa, da ZRSZ:

- ugotavlja zadovoljevanje potreb organizacij in delodajalcev po delavcih;
- svetuje organizacijam, delodajalcem in delavcem glede možnosti zaposlovanja oziroma zaposlitve;
- nudi strokovno pomoč pri zagotavljanju zaposlitve brezposelnim osebam in drugim iskalcem zaposlitve ter posreduje delo;
- vodi predpisane evidence s področja dela in zaposlovanja;
- zagotavlja pravice iz naslova zavarovanja za primer brezposelnosti;
- organizira usposabljanje in izobraževanje brezposelnih oseb;
- organizira usposabljanje in zaposlovanje invalidnih oseb;
- poklicno usmerja, informira in svetuje mladim in odraslim ter razvija metode in pripomočke za poklicno usmerjanje;
- začasno zaposluje delavce v tujino in zagotavlja njihovo organizirano vračanje ter zaposlovanje in sodeluje pri zaposlovanju tujih državljanov;
- pripravlja analitične, planske in informativne podlage za predlaganje, oblikovanje, usklajevanje in spremljanje politike zaposlovanja;
- pripravlja in izvaja postopke za uresničevanje aktivne politike zaposlovanje, za katere je pooblaščen;
- organizira javna dela;
- vzdržuje informacijski sistem za spremljanje gibanj na trgu delovne sile in zagotavlja javno informiranje;
- proučuje nastanek in razvoj poklicev in nomenklature poklicev;
- izvaja finančno in računovodsko funkcijo za zagotavljanje pravic, izvajanje programov in delovanje zavoda;
- raziskuje in spremlja posamezne pojave na tržišču dela in na drugih področjih, ki neposredno ali posredno vplivajo na zaposlovanje in pojave brezposelnosti;
- izvaja druge naloge, določene z ZZZPB, predpisi, izdanimi na njegovi podlagi in drugimi predpisi;
- pošlje ministrstvu, pristojnemu za delo, podatke, potrebne za analize, spremljanje in ovrednotenje ukrepov politike zaposlovanja.

ZZZPB nadalje določa, da ZRSZ vodi evidence (evidenco brezposelnih oseb, evidenco oseb, vključenih v programe aktivne politike zaposlovanja, evidenco oseb, ki jim pravice in obveznosti po ZZZPB mirujejo ter evidence oseb, prijavljenih pri zavodu na podlagi drugih zakonov) ter postopek njihovega vodenja (ZZZPB, 68-72. člen).

Gospodarske dejavnosti ZRSZ pa so določene v njegovem statutu, in sicer:

- nudi strokovno pomoč pri izvajanju kadrovske dejavnosti naročnikom, ki so jo pripravljene plačati (načrtovanje kadrov, sistemizacija delovnih mest, pomoč pri izbiri kadrov, njihovem usposabljanju in razvoju, pomoč pri delu s presežnimi delavci in podobne dejavnosti);
- storitve naročnikom pri zasnovi in uporabi računalniško podprtih kadrovske informacijskih sistemov;

- organizira in izvaja usposabljanje in izobraževanje za potrebe trga po naročilu naročnika;
- organizira in izvaja usposabljanje in izobraževanje zaposlenih odraslih;
- vodi poklicno kariero posameznika;
- pripravlja in izvaja mednarodne projekte ter v mednarodnem prostoru strokovno svetuje ustanovam in podjetjem s področja svoje dejavnosti;
- publicistiko in izdajateljstvo;
- analitične poizvedbe in analize in
- druge podobne dejavnosti, namenjene opravljanju dejavnosti, za katero je zavod ustanovljen (Statut ZRSZ, 8. člen).

Navedene dejavnosti ZRSZ opravlja proti plačilu uporabnikov. Za opravljanje teh dejavnosti lahko ZRSZ ustanovi posebno enoto ali drugo organizacijsko obliko, ki se financira iz opravljenih storitev (Statut ZRSZ, 12. člen).

Uporabniki storitev ZRSZ so brezposelne osebe, delodajalci, osebe, ki potrebujejo strokovno pomoč pri zaposlovanju in poklicni orientaciji, strokovne institucije in izvajalci programov zaposlovanja, socialni partnerji ter javnost (ZRSZ, 2010).

5.2 VRSTE JAVNIH POOBLASTIL ZAVODA REPUBLIKE SLOVENIJE ZA ZAPOSLOVANJE IN NAČIN NJIHOVEGA IZVRŠEVANJA

5.2.1 Uvod

Iz analize ZZZPB izhaja naslednja ključna ugotovitev: ZZZPB ne določa izrecno, katere naloge opravlja ZRSZ kot javno pooblastilo.⁷ Navedeno nejasnost nekoliko omili Statut ZRSZ, ki določa, da je ZRSZ nosilec javnih pooblastil, ko odloča o pravicah, obveznostih in pravnih koristih brezposelnih oseb, zavarovancev in drugih upravičencev na področjih: zavarovanja za primer brezposelnosti, zaposlitvene rehabilitacije in zaposlovanja invalidov, zaposlovanja tujcev, vključevanje v programe aktivne politike zaposlovanja in ko vodi evidence (Statut ZRSZ, 59. člen).

⁷ Enako velja za Zakon o zaposlovanju in delu tujcev. Drugače velja za ZUTD. Ta v 74. členu določa, da ZRSZ kot javno službo opravlja storitve za trg dela in ukrepe aktivne politike zaposlovanja kot javno pooblastilo pa zavarovanje za primer brezposelnosti in zagotavljanje pravic iz obveznega in prostovoljnega zavarovanja za primer brezposelnosti. Polega tega določa da evidence, ki jih določa ZUTD vodi kot javno pooblastilo (ZUTD, 15. in 74. člen).

5.2.2 Način izvrševanja javnih pooblastil

Iz zgoraj navedenega izhaja, da ZRSZ izvaja javna pooblastila predvsem na dva načina, in sicer:

- z izdajanjem posamičnih aktov in
- z opravljanjem materialnih dejanj.

K temu je treba dodati še tretji način, in sicer izdajanje splošnih aktov.

5.2.2.1 Izdajanje splošnih aktov

Splošni akti, izdani za izvrševanje javnih pooblastil so posebna kategorija pravnih aktov, ki morajo biti objavljeni v Uradnem listu RS. Nadzor nad zakonitostjo splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil izvajajo pristojna ministrstva. V primeru ZRSZ pa nadzor izvaja ministrstvo, pristojno za delo.

Identifikacija teh aktov je v praksi težavna, kajti uporabljajo se različna poimenovanja. Po analogiji s splošnimi akti, ki jih izdaja Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje⁸ lahko prepoznamo naslednje splošne akte, izdane za izvrševanje javnih pooblastil, ki jih je izdal ZRSZ:

- Sklep o povečanju denarnih nadomestil za brezposelnost (Uradni list RS, št. 47/1992);
- Statut Republiškega zavoda za zaposlovanje (Uradni list RS, št. 60/1992);
- Sklep o prostovoljnem zavarovanju za primer brezposelnosti delavcev, ki se začasno zaposlijo v tujini (Uradni list RS, št. 38/1994, 28/1995);
- Pravilnik o sofinanciranju prekvalifikacije ali dokvalifikacije presežnih delavcev (Uradni list RS, št. 38/1994, 69/1996);
- Pravilnik o izvajanju programov aktivne politike zaposlovanja (Uradni list RS, št. 71/1996, 42/1998);
- Pravilnik o prostovoljnem zavarovanju za primer brezposelnosti zavarovancev, ki se začasno zaposlijo v tujini in njihovih zakoncev (Uradni list RS, št. 15/1997);
- Začasna posebna merila za nadomeščanje tuje delovne sile z domačimi brezposelnimi osebami (Uradni list RS, št. 31/1998);
- Začasna merila za izvajanje programov aktivne politike zaposlovanja (Uradni list RS, št. 31/1998);
- Statut Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje (Uradni list RS, št. 84/1999);
- Navodilo o načinu sporočanja podatkov o pogodbah o delu Zavodu Republike Slovenije za zaposlovanje (Uradni list RS, št. 67/2000);
- Navodilo o načinu sporočanja podatkov o sklenjenih avtorskih pogodbah Zavodu Republike Slovenije za zaposlovanje (Uradni list RS, št. 111/2000);

⁸ Glej Kovač, 2006, str. 315-316.

- Statut Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje (Uradni list RS, št. 34/2008) (Uradni list RS, 2010).

Pri statutu je treba poudariti, da velja za splošni akt za izvrševanje javnih pooblastil le v tistem delu, ki se nanaša na javna pooblastila (npr. določbe o pristojnostih organov ter določbe o vodenju upravnih postopkov in evidenc).

Poleg splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil pa ZRSZ izdaja tudi splošne akte, ki so interne narave. Po 70. členu Statuta ZRSZ z izdajanjem splošnih internih aktov ureja predvsem naslednja področja:

- notranjo organizacijo,
- sistemizacijo delovnih mest,
- računovodstvo,
- popis sredstev in virov – inventuro,
- pisarniško poslovanje,
- varstvo in zdravje pri delu ter varstvo pred požarom,
- varovanje osebnih podatkov in poslovne tajnosti,
- izobraževanje in usposabljanje delavcev,
- plače in nadomestila,
- delovna razmerja,
- stanovanjsko pomoč,
- uporabo počitniških kapacitet,
- notranjo revizijo.

Splošni interni akti ZRSZ so strokovne doktrine, pravilniki, standardi, organizacijski predpisi, poslovniki in navodila s področja dela ali v zvezi z delom zavoda.

Vse navedene splošne interne akte sprejema generalni direktor. Splošni interni akti ZRSZ začnejo veljati z dnem, ko jih sprejme generalni direktor, uporabljati se začnejo osmi dan po objavi na intranetu ZRSZ (Statut ZRSZ, 72. člen).

5.2.2.2 Izdajanje posamičnih aktov

Odločanje s posamičnimi akti je eden izmed najbolj pogostih načinov izvrševanja javnih pooblastil ZRSZ. Z izdajo posamičnega akta ZRSZ dodeli, odvzame ali omeji določene pravice oziroma naloži določene obveznosti, ki se nanašajo na določeno osebo in konkretno zadevo. Najpogostejši posamični akti ZRSZ so odločbe in sklepi. Pogoji za izdajo posamičnega akta s strani ZRSZ je, da oseba vloži zahtevek za uveljavljanje določene pravice. O tem, ali ji ta pravica pripada ali ne, ZRSZ odloča v upravnem postopku. ZRSZ v upravnih postopkih primarno uporablja ZZZPB in druge področne zakone, subsidiarno pa ZUP.

ZRSZ kot nosilec javnih pooblastil vodi upravne postopke, v katerih odloča o pravicah, obveznostih in pravnih koristih brezposelnih oseb, zavarovancev in drugih upravičencev na področjih: zavarovanja za primer brezposelnosti, zaposlitvene rehabilitacije in zaposlovanja invalidov, zaposlovanja tujcev, vključevanje v programe aktivne politike zaposlovanja.

Po 45. členu ZZZPB o pravicah zavarovancev in drugih brezposelnih oseb na prvi stopnji odloča pooblaščen delavec zavoda, na drugi stopnji pa organ zavoda. Statut zavoda določi, kdo so pooblaščen delavci ter organ, ki odloča o pravicah zavarovancev in drugih brezposelnih oseb.

Po Statutu ZRSZ na prvi stopnji odločajo delavci (uradne osebe), ki so razporejeni na delovna mesta po področjih, če je tako določeno z aktom o sistemizaciji delovnih mest zavoda. Za odločanje na prvi stopnji so pooblaščen tudi delavci, ki jih pooblasti generalni direktor zavoda. Ne glede na navedeno določbo o izdaji delovnega dovoljenja po Zakonu o zaposlovanju in delu tujcev na prvi stopnji odloča generalni direktor zavoda, o priznanju statusa invalida in pravici do zaposlitvene rehabilitacije pa na prvi stopnji odloča direktor območne službe. Na drugi stopnji odloča generalni direktor zavoda, razen če zakon določa drugače (Statut ZRSZ, 60. člen).

Zavarovanec oziroma druga brezposelna oseba, ki ni zadovoljna z odločitvijo drugostopenjskega organa, lahko v 30 dneh po vročitvi dokončne odločbe vložijo tožbo pri sodišču, pristojnem za socialne spore. Pritožba zoper odločbo organa prve stopnje ne zadrži njene izvršitve (ZZZPB, 45. člen). ZZZPB v 45. a členu določa, da so uživalci pravic dolžni zavodu sporočiti vse spremembe, ki vplivajo na pridobitev ali izgubo pravic, najkasneje v roku 15 dni od nastanka spremembe.

5.2.2.3 Opravljanje materialnih dejanj

V okviru opravljanja materialnih dejanj na področju zaposlovanja ZRSZ vodi različne evidence.

Po 68. členu ZZZPB ZRSZ kot nosilec javnih pooblastil pri izvrševanju javnih pooblastil vodi naslednje evidence:

- evidenco brezposelnih oseb,
- evidenco oseb vključenih v programe aktivne politike zaposlovanja,
- evidenco brezposelnih oseb, ki jim pravice in obveznosti po ZZZPB mirujejo in
- evidenco oseb, prijavljenih pri zavodu na podlagi drugih zakonov.

Podatki iz evidenc se smejo uporabljati samo za opravljanje nalog ministrstva, pristojnega za delo, Inšpektorata Republike Slovenije za delo, zavoda in pooblaščenih organizacij, uveljavljanje pravic s področja socialne varnosti pri pristojnih institucijah ter statistične ali znanstvenoraziskovalne namene (ZZZPB, 68. a člen).

Navedene evidence po 68. b členu ZZZPB vsebujejo naslednje podatke: ime in priimek, datum rojstva, spol, EMŠO, davčno številko, naslov prebivališča.

Poleg teh podatkov vsebujejo posamezne evidence še naslednje podatke:

1. evidenca brezposelnih oseb:

- številki transakcijskega računa;
- o prijavi in začetku vodenja v evidenci;
- o prenehanju vodenja v evidenci;
- o razlogu prenehanja vodenja v evidenci;
- o izobrazbi, dodatnem znanju in usposobljenosti;
- o delovnih izkušnjah;
- o zmožnosti za delo;
- o omejitvah pri zaposlovanju;
- o javljanju na zavodu, napotitvah, izpolnjevanju drugih obveznosti osebe;
- o pravicah iz zavarovanja za primer brezposelnosti;
- o dejavnostih, ki se izvajajo pri pooblaščenih organizacijah;
- o terjatvah vračil in načinu vračanja neupravičeno izplačanih sredstev;
- o vračilu neupravičeno izplačanih sredstev;
- o pritožbah.

2. evidenca oseb, vključenih v programe aktivne politike zaposlovanja:

- številki transakcijskega računa;
- o statusu osebe ob vključitvi v program;
- o začetku in prenehanju vključitve v program;
- o razlogu prenehanja vodenja v evidenci;
- o razlogu za mirovanje in času mirovanja v evidenci;
- o vrsti programa aktivne politike zaposlovanja, v katerega je oseba vključena;
- o izvajalcu programa aktivne politike zaposlovanja;
- o izpolnjevanju pogodbenih obveznosti;
- o finančnih sredstvih, porabljenih za izvajanje programa;
- o dokončanju in uspešnosti dokončanja programa aktivne politike zaposlovanja;
- o terjatvah vračil in načinu vračanja neupravičeno izplačanih sredstev;
- o vračanju neupravičeno izplačanih sredstev;
- o pritožbah.

3. evidenca brezposelnih oseb, ki jim pravice in obveznosti po ZZZPB mirujejo:

- o prijavi in začetku vodenja v evidenci;
- o razlogih za mirovanje in času trajanja mirovanja pravic;
- o vrsti pravice, ki miruje;
- o prenehanju vodenja v evidenci;
- o razlogu prenehanja vodenja v evidenci.

4. evidenca oseb, prijavljenih pri zavodu na podlagi drugih zakonov:
- o prijavi in začetku vodenja v evidenci;
 - o razlogu vodenja v evidenci;
 - o vrsti pravice po drugih zakonih,
 - o prenehanju vodenja v evidenci;
 - o razlogu prenehanja vodenja v evidenci.

Po prenehanju vodenja posameznika v evidenci se osebni podatki shranjujejo in uporabljajo le toliko časa, dokler je to potrebno za doseg namena, zaradi katerega so se obdelovali. Za posamezno evidenco je čas hranjenja od pet do petdeset let, odvisno od namenov, za katere se evidence shranjujejo in uporabljajo (ZZZPB, 68. c, člen).

Zakon o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov (v nadaljevanju: ZZRZI) v 85. členu določa, da ZRSZ vodi naslednje evidence:

- evidenco brezposelnih invalidov;
- evidenco invalidov, ki so pridobili status po ZZRZI;
- evidenco invalidov, ki jim je bila priznana pravica do zaposlitvene rehabilitacije;
- evidenco invalidov, ki jim je bila izdana odločba, da niso zaposljivi;
- evidenco invalidov, ki jim je bila izdana odločba o zaposljivosti na zaščitene delovnih mestih;
- evidenco invalidov, ki jim je bila izdana odločba o zaposljivosti v podporni zaposlitvi;
- evidenco invalidov, zaposlenih na zaščitene delovnih mestih z ločenim prikazom evidence zaposlenih invalidov na zaščitene delovnih mestih v običajnem delovnem okolju;
- evidenco invalidov, zaposlenih v podporni zaposlitvi in
- evidenco vseh zaposlenih v invalidskih podjetjih, z ločenim prikazom evidence zaposlenih invalidov v invalidskih podjetjih.

Oseba ima status brezposelne osebe, če se vodi v evidenci brezposelnih oseb. Oseba se lahko hkrati vodi v več evidencah, če izpolnjuje pogoje za vodenje v vsaki od evidenc v skladu z ZZZPB, ZZRZI in Pravilnikom o vsebini in načinu vodenja uradnih evidenc s področja zaposlovanja (Pravilnik o vsebini in načinu vodenja uradnih evidenc s področja zaposlovanja, 4. člen).

Evidence se vodijo računalniško po enotnih metodologijah, standardih, šifrantih in klasifikacijah, ki jih določi zavod po predhodnem mnenju ministrstva, pristojnega za delo (Pravilnik o vsebini in načinu vodenja uradnih evidenc s področja zaposlovanja, 11. člen).

Osebe, zaposlene v zavodu ali drugi pooblaščen organizaciji in druge pooblaščen osebe, ki obdelujejo in uporabljajo osebne podatke posamezne osebe, vodene v kateri koli evidenci, ali so seznanjene s temi podatki, so dolžne varovati njihovo tajnost. ZRSZ izvaja zavarovanje osebnih podatkov v skladu s predpisi, ki urejajo varstvo osebnih podatkov (Pravilnik o vsebini in načinu vodenja uradnih evidenc s področja zaposlovanja, 13. člen).

Po prenehanju vodenja posamezne osebe v evidenci ZRSZ te podatke arhivira in jih hrani določeno obdobje, in sicer:

- 50 let za evidenco brezposelnih oseb;
- 5 let za evidenco štipendistov;
- 5 let za evidenco oseb, vključenih v programe aktivne politike zaposlovanja;
- 5 let za evidenco brezposelnih oseb, ki jim pravice po zakonu mirujejo;
- 5 let za evidenco oseb, prijavljenih pri zavodu na podlagi drugih zakonov;
- 50 let za evidenco brezposelnih invalidov;
- 50 let za evidenco invalidov, ki so pridobili status po ZZRZI;
- 50 let za evidenco invalidov, ki jim je bila priznana pravica do zaposlitvene rehabilitacije;
- 50 let za evidenco invalidov, ki jim je bila izdana odločba, da niso zaposljivi;
- 50 let za evidenco invalidov, ki jim je bila izdana odločba o zaposljivosti na zaščitene delovnih mestih;
- 50 let za evidenco invalidov, ki jim je bila izdana odločba o zaposljivosti v podporni zaposlitvi;
- 50 let za evidenco vseh zaposlenih v invalidskih podjetjih, z ločenim prikazom evidence zaposlenih invalidov v invalidskih podjetjih.

ZRSZ hrani podatke v skladu s predpisi, ki urejajo varstvo in arhiviranje dokumentarnega in arhivskega gradiva (Pravilnik o vsebini in načinu vodenja uradnih evidenc s področja zaposlovanja, 15. člen).

Evidence se morajo voditi točno, ažurno, podatki v evidenci morajo biti čim bolj realni. Vnesti se mora vsaka sprememba podatkov, ki vpliva na izpolnjevanje pogojev za vodenje oziroma na prenehanje vodenja v evidencah. Dolžnost sporočanja sprememb podatkov je na strani oseb, ki se vodijo v evidencah, in sicer v treh dneh od nastanka sprememb.

Poleg ZZZPB in ZZRZI tudi ZZDT določa, da ZRSZ vodi naslednje evidence:

- evidence tujcev, ki se zaposlijo in delajo na ozemlju Republike Slovenije in
- evidenco o prekrških delodajalcev in tujcev.

Poleg navedenih evidenc ZRSZ vodi tudi nekatere druge evidence, ki ne predstavljajo izvrševanja javnih pooblastil, in sicer:

- kadrovske evidence,
- računovodske evidence,
- evidence s področja varnosti in zdravja pri delu,
- evidence o poslovnih partnerjih,
- evidence o korporacijskih zadevah,
- evidence s področja varovanja premoženja in ljudi ter
- druge standardne evidence (ZRSZ, 2010).

5.3 NEKAJ KONKRETNIH PRIMEROV JAVNIH POOBLASTIL ZAVODA REPUBLIKE SLOVENIJE ZA ZAPOSLOVANJE

5.3.1 Javna pooblastila v okviru aktivne politike zaposlovanja

V okviru APZ predstavlja izvrševanje javnega pooblastila odločitev ZRSZ o vključitvi in izbiri ukrepov APZ (ZZZPB, 49. b člen).

Na podlagi sprejetega programa APZ, izvedbenega načrta programa APZ za posamezno obdobje in pravilnika APZ se v 30 dneh pripravi Katalog ukrepov aktivne politike zaposlovanja, s katerim se podrobneje opredelijo posamezne aktivnosti APZ z vidika izvajanja. Gre za pregled aktivnosti v okviru ukrepov programa APZ. Za vsako se določijo predvsem ciljne skupine, ki se bodo vključevale v izvajanje, postopek izvedbe, merila upravičenosti in izbora, upravičeni stroški, obdobje upravičenosti, način izplačil, način poročanja in ovrednotenja ter opredelitev, ali aktivnost predstavlja državno pomoč. Opredeli se tudi okvirni obseg sredstev za vsako aktivnost in predvideno število vključitev.

Katalog se objavi na spletnih straneh ZRSZ. Postopek priprave kataloga in vloga posameznih nosilcev aktivnosti pri njegovi pripravi se podrobneje določi v podzakonskem aktu (Program ukrepov aktivne politike zaposlovanja za obdobje 2007-2013, str. 3-4).

5.3.1.1 Postopek vključitve v ukrepe aktivne politike zaposlovanja

Brezposelna oseba ima pravico in dolžnost, da se vključi v programe ukrepov APZ v skladu z zaposlitvenim načrtom. V njem se določijo in predvidijo dejavnosti pri iskanju zaposlitve in vključevanju v programe APZ (ZZZPB, 49. a člen).

Postopek za vključitev v program ukrepov APZ se začne na predlog:

- delodajalca, ko gre za presežne delavce;
- zavoda ali pooblaščen organizacije in
- brezposelne osebe same.

Na podlagi predloga zavod izvede postopek ugotavljanja smiselnosti vključitve brezposelne osebe v program ukrepov APZ. O vključitvi ter izbiri ukrepov APZ za brezposelno ali drugo osebo odloči na prvi stopnji pooblaščen delavec zavoda, na drugi stopnji generalni direktor zavoda (ZZZPB, 49. b člen). Iz te določbe ZZZPB izhaja, da gre za odločitev v upravni zadevi, kar predstavlja eno od oblik izvrševanja javnih pooblastil.

Pri odločanju o vključitvi v program APZ se upošteva zlasti:

- stanje na trgu dela na določenem območju in stanje v določenem poklicu;
- stroške vključitve v program;
- osebne, poklicne, delovne in druge sposobnosti brezposelne osebe ter njeno starost;

- možnosti za uspešen zaključek programa;
- želje brezposelne osebe glede vrste programa, v katerega bi se želela vključiti, če so želje utemeljene in če jih je smiselno upoštevati glede na možnosti za zaposlitev v določenem okolju in obdobju;
- možnosti za pridobitev spričevala ali druge javne listine o izobraževanju ali usposabljanju;
- družinske obveznosti do otrok s težjo ali težko motnjo v duševnem ali telesnem razvoju in živijo z brezposelno osebo;
- dolžnost preživljanja mladoletnih otrok (ZZZPB, 49. b člen).

Po izdani odločbi o vključitvi brezposelne osebe v program APZ sledi sklenitev pogodbe. Pogodbo skleneta brezposelna oseba in ZRSZ oziroma druga pooblaščen organizacija. S pogodbo se določijo pravice, obveznosti in odgovornosti brezposelne osebe, nosilca izvajanja ukrepov APZ, trajanje in sofinanciranje teh ukrepov ter kontrolo nad njihovim izvajanjem.

Po 49. členu ZZZPB se osebam, ki so vključene v programe APZ lahko zagotavlja:

- kritje stroškov zavarovanja za poškodbe pri delu in poklicno bolezen;
- denarne dajatve (starejšim osebam, mladim prvim iskalcem, težje prizadetim invalidom, samohranilcem ipd.);
- pokrivanje stroškov izvajanja informativnih in formativnih ter izobraževalnih programov;
- nadomestitev dela plače pripravnika;
- nadomestitev dela plače iskalca prve zaposlitve, ki ni dolžan opravljati pripravništva, težje zaposljivim iskalcem, invalidom in dolgotrajno brezposelnim;
- posojilo za nabavo opreme pri samozaposlovanju (obrt, podjetništvo);
- pokrivanje stroškov poklicnega prilagajanja brezposelnih oseb tehničnemu in tehnološkemu razvoju;
- kritje stroškov pomoči pri zaposlitvi (stroški ponudb, potni stroški, prenočitveni stroški, stroški delovne opreme ipd.);
- pokrivanje stroškov poklicne prekvalifikacije zaradi novih možnosti zaposlovanja;
- kritje stroškov svetovalne informacijske pomoči pri samozaposlitvi;
- pokrivanje stroškov poklicnega usmerjanja, informiranja in svetovanja ter razvijanja potrebnih metod in pripomočkov;
- sofinanciranje stroškov spodbujanja podjetništva.

V program APZ so vključeni tudi delodajalci. Delodajalcem se lahko v okviru sredstev, namenjenih za izvajanje programov zaposlovanja zagotavlja:

- sofinanciranje odpiranja novih produktivnih delovnih mest;
- nadomestitev dela stroškov za ohranitev produktivnih delovnih mest;
- posojilo za investicijska vlaganja v nove proizvodne zmogljivosti;
- sofinanciranje pospeševanja celoletne zaposlitve delavcev, ki delajo v sezonskih dejavnostih (gradbeništvo, turizem, gostinstvo ipd.);
- pomoč pri usposabljanju novo sprejetih delavcev;

- sofinanciranje izobraževanja in usposabljanja;
- sofinanciranje stroškov delavcev, katerih delo je postalo nepotrebno in jih organizacije oziroma delodajalci zaposlijo z namenom posredovanja in zagotavljanja delovne sile.

Prednost pri vključitvi v programe ukrepov APZ imajo osebe iz ciljnih skupin, ki so določene v programu ukrepov APZ.

5.3.2 Javna pooblastila na področju zavarovanja za primer brezposelnosti

ZRSZ v okviru javnega pooblastila na področju zavarovanja za primer brezposelnosti odloča o pravicah, obveznostih in pravnih koristi brezposelnih oseb, ki so zavarovane za primer brezposelnosti. Katere pravice in v kakšnem obsegu (iz zavarovanja za primer brezposelnosti) jim pripadajo, pa določa ZZZPB. To so: pravica do denarnega nadomestila, pravica do povračila prevoznih in selitvenih stroškov, pravica do zdravstvenega varstva in pravica do pokojninskega in invalidskega zavarovanja. O pravici do denarnega nadomestila in pravici do povračila prevoznih in selitvenih stroškov odloča ZRSZ v upravnem postopku. O pravici do zdravstvenega varstva in pravici do pokojninskega in invalidskega zavarovanja pa odloča Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje v skladu z veljavnimi predpisi, ki urejajo pokojninsko in invalidsko zavarovanje.

5.3.2.1 Denarno nadomestilo

Pravico do denarnega nadomestila lahko uveljavlja zavarovanec, ki je bil pred nastankom brezposelnosti zavarovan za primer brezposelnosti, zanj ni ustrezne zaposlitve in ima pred nastankom brezposelnosti 12 mesecev sklenjeno delovno razmerje pri enem ali več delodajalcih v zadnjih 18 mesecih.

Zavarovanec ohrani pravico do denarnega nadomestila, če:

- je na razpolago za zaposlitev;
- zanj ni na voljo ustrezne zaposlitve;
- zanj po treh mesecih upravičenosti do denarnega nadomestila ni na voljo primerne zaposlitve;
- aktivno išče zaposlitev;
- ni na voljo ustreznega programa APZ;
- prebiva v Republiki Sloveniji, razen če mednarodni akt ne določa drugače, v času, ko zavarovanec ne prebiva v Republiki Sloveniji, mu pravica do denarnega nadomestila miruje (ZZZPB, 17. a člen).

Pravice do denarnega nadomestila po 19. členu ZZZPB ne more uveljaviti zavarovanec, ki mu je prenehala pogodba o zaposlitvi zaradi:

- sporazumne razveljavitve;
- izredne odpovedi pogodbe o zaposlitvi s strani delodajalca prenosnika, ker je delavec odklonil prehod in dejansko opravljanje dela pri delodajalcu prevzemniku;
- redne odpovedi pogodbe o zaposlitvi s strani delavca;
- redne odpovedi pogodbe o zaposlitvi delavcu s strani delodajalca, dane zaradi delavčevih kršitev pogodbene ali druge obveznosti iz delovnega razmerja (odpoved iz krivdnega razloga na strani delavca);
- odpovedi pogodbe o zaposlitvi s strani delodajalca, ker delavec ni sprejel predloga delodajalca za sklenitev nove pogodbe o zaposlitvi za ustrezno delo in nedoločen čas;
- izredne odpovedi pogodbe o zaposlitvi s strani delodajalca iz razlogov na strani delavca, razen ob izredni odpovedi zaradi neuspešno opravljenega poskusnega dela;
- če sodišče ugotovi, da je odpoved pogodbe o zaposlitvi delavcu nezakonita, pa delavec ni želel nadaljevati delovnega razmerja;
- odpovedi pogodbe v nasprotju z 89., 113., 115., 116. in 117. členom ZDR, če zavarovanec ni zahteval arbitražne odločitve ali sodnega varstva;
- če starejšemu delavcu ni zagotovljena pravica do denarnega nadomestila iz zavarovanja za primer brezposelnosti do izpolnitve minimalnih pogojev za starostno upokožitev, pa je dal pisno soglasje k odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz poslovnega razloga;
- ko voljenemu ali imenovanemu nosilcu javne ali druge funkcije v organih zakonodajne, izvršilne ali sodne oblasti v Republiki Sloveniji ali v organih lokalne samouprave preneha funkcija ali imenovanje, pa ni uveljavljal pravice do vrnitve na delo skladno s predpisi, ki to omogočajo.

Osnova in višina denarnega nadomestila sta določeni v 20. in 21. členu ZZZPB. Osnova za odmero denarnega nadomestila je povprečna mesečna plača zavarovanca, ki jo je prejemal v dvanajstih mesecih pred nastankom brezposelnosti. Če je zavarovanec prejemal nadomestilo plače v skladu s predpisi o delovnih razmerjih, zdravstvenem zavarovanju ali pokojninskem in invalidskem zavarovanju, ali če ni prejemal plače, se v osnovo za odmero denarnega nadomestila za brezposelnost upošteva osnovna plača, povečana za dodatek na delovno dobo, ki bi jo upravičenec prejel, če bi delal.

Višina denarnega nadomestila znaša prve tri mesece prejemanja 70%, v naslednjih mesecih pa 60% od osnove. Od odmerjenega nadomestila se obračuna prispevke po stopnjah, določenih s predpisi o prispevkih za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, zdravstveno varstvo in zaposlovanje. Prispevek za pokojninsko in invalidsko zavarovanje se plačuje Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, prispevek za zdravstveno varstvo pa Zavodu za zdravstveno zavarovanje Republike Slovenije.

Pravica do prejemanja denarnega nadomestila je časovno omejena glede na dolžino trajanja zavarovanja za primer brezposelnosti. Po 25. členu ZZZPB pravica do denarnega nadomestila lahko traja najdlje: 3 mesece za zavarovanje od 1 do 5 let, 6 mesecev za

zavarovanje od 5 do 15 let, 9 mesecev za zavarovanje od 15 do 25 let, 12 mesecev za zavarovanje nad 25 let, 18 mesecev za zavarovance, starejše od 50 let in za zavarovanje nad 25 let, 24 mesecev za zavarovance, starejše od 55 let in za zavarovanje nad 25 let. V zavarovalno dobo se ne upošteva čas vključenosti v javna dela v času brezposelnosti.

Zavarovanec ima pravico do denarnega nadomestila, če pravočasno vloži zahtevek za uveljavljanje pravice do denarnega nadomestila na ZRSZ. Rok za vložitev zahtevka je 30 dni po prenehanju obveznega zavarovanja. Če zavarovanec uveljavlja denarno nadomestilo po preteku tega roka, se mu skupna dolžina prejemanja denarnega nadomestila zmanjša za čas prekoračitve roka, računajoč od 31 dneva po prenehanju obveznega zavarovanja dalje do vložitve zahteve. Ta rok ne teče med: boleznijo; starševskim dopustom; vojaško dolžnostjo ter opravljanjem nalog oziroma usposabljanjem za zaščito in reševanje na poziv pristojnega organa; prestajanjem pripora oziroma zaporne kazni ali vzgojnega ali varstvenega ukrepa do šest mesecev; poklicno rehabilitacijo po zakonu, ki ureja pokojninsko in invalidsko zavarovanje. Od prvega dne po prenehanju navedenih razlogov ima zavarovanec pravico do denarnega nadomestila.

V določenih primerih zavarovanec ne more uveljavljati pravice do denarnega nadomestila, in sicer: po preteku 60 dni od prenehanja delovnega razmerja in po preteku 30 dni po prenehanju razlogov za mirovanje roka pri uveljavljanju pravice do denarnega nadomestila (ZZZPB, 31. člen).

Pravica do denarnega nadomestila preneha, če zavarovanec:

- sklene pogodbo o zaposlitvi za delo s polnim delovnim časom;
- postane samozaposlena oseba;
- izpolni pogoje za pridobitev starostne ali invalidske pokojnine ali uveljavi pravico do družinske ali vdovske pokojnine;
- dopolni starost, ki je po predpisih o pokojninskem in invalidskem zavarovanju pogoj za pridobitev pokojnine za najnižjo zavarovalno dobo;
- se sam odjavi iz evidence brezposelnih oseb;
- odkloni ustrezno ali primerno zaposlitev ali s svojim ravnanjem povzroči odklonitev zaposlitve s strani delodajalca;
- brez upravičenih razlogov odkloni neplačano začasno delo v primerih višje sile (poplava, potres in podobno);
- brez upravičenih razlogov odkloni vključitev v program aktivne politike zaposlovanja;
- ne išče aktivno zaposlitve;
- ni na razpolago;
- je dal neresnične podatke o izpolnjevanju pogojev za pridobitev denarnega nadomestila;
- nastopi prestajanje zaporne kazni šest ali več mesecev;
- krši obveznosti, sprejete s pogodbo o vključitvi v program aktivne politike zaposlovanja;

- se ugotovi, da samozaposlena oseba ali lastnik oziroma solastnik gospodarskih družb v času uživanja denarnega nadomestila dosega dobiček iz dejavnosti in druge obdavčljive dohodke, ki dosegajo najmanj višino zajamčenega nadomestila plače;
- dela ali je zaposlen na črno;
- ga zavod preneha voditi v evidenci brezposelnih oseb.

Zavod mora o zavarovancu, ki mu je prenehala pravica do denarnega nadomestila ter o razlogih za to obvestiti pristojni center za socialno delo (ZZZPB, 32. člen).

V primerih lažjih kršitev se pravica do denarnega nadomestila po 32. a členu ZZZPB zniža za 50%, če zavarovanec odkloni primerno delo po podjemni pogodbi ali pogodbi o naročilu avtorskega dela, primerno začasno ali občasno humanitarno ali drugo delo.

Prejemniki denarnega nadomestila so dolžni ZRSZ sporočati vse spremembe, ki vplivajo na pridobitev ali izgubo pravic, najkasneje v roku 15 dni od nastanka spremembe. Če zavarovanec pred nastankom brezposelnosti pridobiva dodatne dohodke in jih bo prejemal tudi po nastanku brezposelnosti, mora o tem obvestiti ZRSZ.

Po 33. členu ZZZPB pravica do denarnega nadomestila miruje v času:

- služenja vojaškega roka ali opravljanja nadomestne civilne službe;
- pripora in prestajanja zaporne kazni ali vzgojnega ali varstvenega ukrepa do šest mesecev;
- sklenitve delovnega razmerja za polni delovni čas in določen čas, krajši od dvanajst mesecev;
- vključitve v izobraževalni program v skladu s 53. členom ZZZPB;
- prejetja starševskega nadomestila;
- nezmožnosti za delo iz zdravstvenih razlogov v času, ko na podlagi tretjega odstavka 17. b člena ZZZPB prejema nadomestilo iz sredstev obveznega zdravstvenega zavarovanja;
- vključitve v program javnih del;
- ko ne prebiva v Republiki Sloveniji, razen če mednarodni akt ne določa drugače;
- opravljanja nalog družinskega pomočnika za obdobje, krajše od 12 mesecev, če prenehanje opravljanja teh nalog ni nastalo iz razlogov, ki se po zakonu, ki ureja socialno varstvo, obravnavajo enako kot krivdni razlog za odpoved pogodbe o zaposlitvi;
- vključitve v program usposabljanja na delovnem mestu na podlagi programa ukrepov aktivne politike zaposlovanja iz 50. člena ZZZPB.

Zavarovanec, ki se v navedenih primerih v osmih dneh po prenehanju razloga za mirovanje prijavi na zavodu, ima pravico do denarnega nadomestila za preostali čas upravičenosti do denarnega nadomestila, sicer ga zavod preneha voditi v evidenci brezposelnih oseb.

Pravica do denarnega nadomestila miruje tudi:

- osebam, ki so zaradi odpovedi pogodbe o zaposlitvi prejele odpravnino, ki presega višino, določeno s predpisi o delovnih razmerjih, toliko mesecev, kolikor njihovih osnovnih mesečnih plač je z odpravnino presežena zakonsko predpisana višina;
- osebam, ki so se z delodajalcem dogovorile za odškodnino namesto odpovednega roka, toliko mesecev, kolikor mesečnih plač odškodnine so prejele.

Ti zavarovanci uveljavljajo pravico do denarnega nadomestila v skladu z 31. členom ZZZPB, denarno nadomestilo pa se začne izplačevati naslednji dan po preteku obdobja, v katerem zavarovancu pravica miruje.

5.3.2.1.1 Postopek za uveljavljanje pravice do denarnega nadomestila

Pravica do denarnega nadomestila je osnovna pravica, ki izhaja iz sistema zavarovanja za primer brezposelnosti. Z denarnim nadomestilom se nadomesti zaslužek, ki ga je brezposelna oseba ustvarjala pred nastankom brezposelnosti. ZZZPB v 14. členu določa, da je zavarovanje za primer brezposelnosti obvezno za vse delavce, ki so v delovnem razmerju. ZZZPB omogoča tudi zavarovanje za primer brezposelnosti kot prostovoljno zavarovanje za samostojne podjetnike, samozaposlene osebe, lastnike gospodarskih družb, slovenske državljane zaposlene v tujini kot tudi njihove zakonce, če so bili pred odhodom v tujino v delovnem razmerju.

Po ZZZPB pravico do denarnega nadomestila lahko uveljavlja zavarovanec, če:

- je bil pred nastankom brezposelnosti zavarovan za primer brezposelnosti;
- zanj ni ustrezne zaposlitve;
- je bil v delovnem razmerju pred prenehanjem delovnega razmerja vsaj 12 mesecev v zadnjih 18 mesecih (ali je za določen čas opravljal sezonsko delo in ima po preračunu ur v delovne dni s polnim delovnim časom najmanj 12 mesecev zavarovalne dobe v zadnjih 18 mesecih pred nastankom brezposelnosti);
- se je prijavil pri ZRSZ v roku 30 dni po prenehanju delovnega razmerja.

Denarno nadomestilo med brezposelnostjo lahko pridobi brezposelna oseba, pri kateri delovno razmerje ni prenehalo po lastni krivdi ali volji ter izpolnjuje z zakonom določene pogoje. Le te ZRSZ preveri v upravnem postopku, na podlagi priloženih listin in po uradni dolžnosti pridobljenih listin oziroma podatkov (ZRSZ, 2010).

Pogoj za začetek postopka je vložitev zahtevka za uveljavljanje pravice do denarnega nadomestila. K zahtevku je potrebno priložiti tudi pogodbo/e o zaposlitvi, potrdilo o povprečni prejeti plači v zadnjih 12 koledarskih mesecih pred nastankom brezposelnosti. Če je delovno razmerje prenehalo iz drugega razloga, kot je prenehanje pogodbe o zaposlitvi za določen čas (npr. zaradi redne ali izredne odpovedi, sporazumne razveljavitve, na podlagi sodbe sodišča ipd.), je potrebno priložiti tudi izpolnjeno prilogo k zahtevku in predložiti ustrezna dokazila.

Na podlagi zahtevka se začne postopek za uveljavljanje pravice do denarnega nadomestila. O pravicah zavarovancev in drugih brezposelnih oseb na prvi stopnji odloča pooblaščen delavec zavoda (uradna oseba), na drugi stopnji generalni direktor zavoda.

Uradne osebe morajo svoje delo opravljati samostojno in strokovno, kot to določa zakon. Zaradi varovanja javnega interesa odločajo v upravnih stvareh pogosto drugače, kot si stranke želijo.

Po 45. členu ZZZPB zavarovanec ali druga brezposelna oseba, ki ni zadovoljna z odločitvijo drugostopenjskega organa lahko v 30 dneh po vročitvi dokončne odločbe vložiti tožbo pri sodišču, pristojnemu za socialne spore.

5.3.2.2 Povračilo prevoznih in selitvenih stroškov

Pravica do povračila prevoznih in selitvenih stroškov je urejena v 44. členu ZZZPB. Po tem členu ima brezposelna oseba pravico do povračila selitvenih stroškov, če so ti stroški povezani z zaposlitvijo v drugem kraju, kamor ga je napotil ZRSZ ali s katero je ZRSZ soglašal. Med selitvene stroške spadajo prenos pohištva, montaža in transport. Kot selitvene stroške pa zavarovanec ne more uveljavljati stroškov, ki so nastali zaradi adaptacije ali drugih popravil.

Zakon priznava tudi pravico do povračila prevoznih stroškov javnega prevoza, s katerimi je ZRSZ soglašal, ali če so ti nastali zaradi iskanja zaposlitve z napotitvijo ZRSZ in povračila stroškov za priporočene poštno pošiljke, ki jih je zavarovanec imel zaradi aktivnega iskanja zaposlitve. Za uveljavljanje teh stroškov mora zavarovanec ZRSZ predložiti dokazila, kot so npr. vozovnica, vabilo delodajalca. Povračilo teh stroškov znaša 100% stroškov po tarifi javnega prevoza.

5.3.3 Javna pooblastila na področju zaposlovanja tujcev

Ena izmed nalog ZRSZ je tudi izvajanje postopkov v zvezi z izdajo, prenehanjem veljavnosti in odvzemom delovnih dovoljenj kot tudi izdajanje potrdil s področja zaposlovanja in dela tujcev. Zaposlovanje tujcev v Republiki Sloveniji je urejeno z Zakonom o zaposlovanju in delu tujcev (v nadaljevanju: ZZDT).

Po ZZDT je tujec vsaka oseba, ki nima državljanstva Republike Slovenije. Po tem zakonu je tujec zaposlen v Republiki Sloveniji, kadar je na podlagi pogodbe o zaposlitvi v delovnem razmerju pri delodajalcu, ki ima sedež ali prebivališče v Republiki Sloveniji oziroma v skladu s tem zakonom status samozaposlene osebe (ZZDT, 1. člen).

Temelje politike zaposlovanja in dela tujcev določa Državni zbor Republike Slovenije. Vlada Republike Slovenije v skladu s sprejeto politiko zaposlovanja in dela tujcev sklepa

mednarodne sporazume, s katerimi določa pogoje za gibanje delavcev in pretok storitev med državami podpisnicami sporazuma in sprejema ukrepe za zaščito domačega trga dela (ZZDT, 4. člen).

Kot ukrep zaščite domačega trga dela vlada letno določi kvoto delovnih dovoljenj, s katero se omeji število tujcev na trgu dela. Kvoto predlaga minister, pristojen za delo. Ta kvota ne sme presegati 5% aktivnega prebivalstva Republike Slovenije.

Kvota, ki jo vlada določi za posamezne namene, se razdeli na veljavna delovna dovoljenja in nova delovna dovoljenja. Pri izdaji delovnih dovoljenj za novo zaposlovanje se po 6. členu ZZDT prednostno obravnavajo naslednje kategorije tujcev:

- tujci, katerim se delovno dovoljenje izda neodvisno od stanja in razmer na trgu dela;
- ožji družinski člani tujcev z osebnim delovnim dovoljenjem za nedoločen čas;
- tujci, s strokovno izobrazbo, na področju deficitarnih poklicev;
- delovni migranti iz sosednjih držav;
- rezidenti za daljši čas;
- ožji družinski člani tujca z dovoljenjem za začasno prebivanje.

Po 5. členu ZZDT vlada lahko poleg kvote določi tudi omejitve in prepovedi zaposlovanja ali dela tujcev po regijah, področjih dejavnosti, podjetjih in poklicih, kot tudi omeji ali prepove pritek novih tujih delavcev v celoti ali iz določenih regionalnih področij, kadar je to utemeljeno z javnim ali splošnim gospodarskim interesom.

Podlaga za sklenitev pogodbe o zaposlitvi ali pogodbe o delu med tujcem in domačim ali tujim delodajalcem je delovno dovoljenje. Delovno dovoljenje se izda, če delodajalec in tujec izpolnjujeta z zakonom predpisane pogoje, in če ni izkoriščena kvota delovnih dovoljenj.

Postopke v zvezi z izdajo, prenehanjem veljavnosti in odvzemom delovnih dovoljenj ter v zvezi z izdajo potrdil izvaja na prvi stopnji ZRSZ v skladu z ZUP. O pritožbah zoper odločbe in ukrepe ZRSZ na drugi stopnji odloča ministrstvo, pristojno za delo. Delovno dovoljenje se izda kot osebno delovno dovoljenje, dovoljenje za zaposlitev ali dovoljenje za delo.

5.3.3.1 Osebno delovno dovoljenje

Osebno delovno dovoljenje je obnovljiva ali stalna oblika delovnega dovoljenja, ki v času veljavnosti tujcu omogoča prosti dostop do trga dela, razen če je osebno delovno dovoljenje izdano za samozaposlitev. Osebno delovno dovoljenje se izda za določen ali nedoločen čas ne glede na stanje in razmere na trgu dela. Tujec z osebnim dovoljenjem se lahko vpiše v evidenco brezposelnih oseb (ZZDT, 10. člen).

Na podlagi osebnega delovnega dovoljenja z veljavnostjo enega leta, treh let ali osebnega delovnega dovoljenja za nedoločen čas lahko tujec ustanovi ali soustanovi gospodarsko

družbo ali se registrira kot samostojni podjetnik posameznik. Za pridobitev osebnega delovnega dovoljenja za določen ali nedoločen čas mora tujec izpolnjevati pogoje določene z ZZDT.

Osebno delovno dovoljenje preneha veljati:

- s potekom časa, če niso izpolnjeni pogoji za ponovno izdajo;
- če se tujec odpove osebnemu delovnemu dovoljenju;
- če tujec pridobi državljanstvo Republike Slovenije;
- v primeru prenehanja dovoljenja za prebivanje;
- v primeru smrti tujca (ZZDT, 10. e člen).

5.3.3.2 Dovoljenje za zaposlitev

Dovoljenje za zaposlitev je oblika delovnega dovoljenja, vezana na stalne zaposlitvene potrebe delodajalcev na podlagi sistemiziranih delovnih mest. S tem dovoljenjem se sme tujec zaposliti le pri delodajalcu, ki je zaprosil za izdajo dovoljenja. Dovoljenje za zaposlitev se izda za čas, ki ga delodajalec opredeli v vlogi, ki pa ne more biti daljši od enega leta.

Prva zaposlitev je zaposlitev tujca, ki nima dovoljenja za prebivanje v Republiki Sloveniji. Pri delovnih migrantih se kot prva zaposlitev šteje, če delovni migrant ob vložitvi vloge delodajalca nima delovnega dovoljenja. Nova zaposlitev je prva zaposlitev ali zaposlitev tujca, ki že ima dovoljenje za prebivanje in se prvič zaposluje pri tem delodajalcu (ZZDT, 11. člen).

Dovoljenje za zaposlitev se praviloma izda pod pogojem, da v evidenci ZRSZ ni ustreznih domačih brezposelnih oseb oziroma oseb, ki so glede pravic do zaposlitve izenačene z državljani Republike Slovenije. Če minister, pristojen za delo, ugotovi, da zaposlitev tujca ne vpliva škodljivo na trg dela, zlasti glede stanja domače brezposelnosti, strukture zaposlovanja oziroma regionalnih potreb za odpiranje novih delovnih mest v okviru gospodarskih panog, po predhodnem mnenju ministra, pristojnega za področje dejavnosti, določi po območnih službah ZRSZ dejavnosti, v katerih se lahko izjemoma dovoli izdaja dovoljenja za zaposlitev, ne glede na navedeno določbo.

Dovoljenje za zaposlitev se izda, če delodajalec in tujec izpolnjujeta naslednje pogoje:

- da je delodajalec ustrezno registriran ali vpisan v poslovnem registru;
- da je delodajalec prijavil prosto delovno mesto;
- da delodajalec in tujec izpolnjujeta pogoje iz 7. člena ZZDT;
- da ni izkoriščena kvota za to obliko zaposlovanja;
- da tujec izpolnjuje pogoje, ki jih zahteva delodajalec in
- da delodajalec priloži z njegove strani podpisano pogodbo o zaposlitvi (ZZDT, 11. a člen).

Pri prvi zaposlitvi se dovoljenje za zaposlitev na podlagi istega delodajalca za istega tujca lahko podaljša za čas do skupno 12 mesecev, če je imel tujec v času veljavnosti prvega dovoljenja za zaposlitev dovoljenje za prebivanje in prijavljeno socialno zavarovanje ter je delodajalec prijavil začetek dela tujca.

Vlogo za podaljšanje dovoljenja za zaposlitev lahko delodajalec vloži 60 dni oziroma najpozneje 30 dni pred iztekom veljavnosti predhodnega dovoljenja za zaposlitev. Ob pravočasno vloženi vlogi za podaljšanje dovoljenja za zaposlitev, ZRSZ v primeru, da podaljšano dovoljenje ni izdano pred iztekom veljavnosti predhodnega dovoljenja za zaposlitev, izda potrdilo o vloženi vlogi, ki velja kot dovoljenje za zaposlitev do dokončnosti odločbe o podaljšanju dovoljenja za zaposlitev. Če vloga ni vložena pravočasno, se šteje za novo vlogo (ZZDT, 11. b člen).

Dovoljenje za zaposlitev preneha veljati:

- s potekom časa, za katerega je bilo izdano;
- s prenehanjem delovnega razmerja;
- s pridobitvijo osebnega delovnega dovoljenja;
- če tujec pridobi državljanstvo Republike Slovenije;
- v primeru smrti tujca;
- v primeru iz 29. a člena ali 29. c člena ZZDT (ZZDT, 11. d člen).

5.3.3.3 Dovoljenje za delo

Dovoljenje za delo je oblika delovnega dovoljenja z vnaprej določeno časovno omejitvijo, na podlagi katerega se tujec lahko začasno zaposli ali dela v Republiki Sloveniji v skladu z namenom, za katerega je bilo dovoljenje izdano. Po namenu je dovoljenje za delo vezano na: delo z napotnimi tujci, usposabljanje in izpopolnjevanje tujcev, sezonsko delo tujcev, delo tujih zastopnikov, individualne storitve tujcev.

Dovoljenje za delo se tujcu izda na vlogo delodajalca oziroma pravne osebe, določene z ZZDT. Dovoljenje za delo se izda v okviru kvote, določene za posamezni namen, brez dodatnega preverjanja stanja in razmer na trgu dela. Po izteku veljavnosti dovoljenja za delo tujcu ne more biti izdano dovoljenje za zaposlitev ali osebno delovno dovoljenje brez vmesne prekinitve dela v državi, razen v primerih, določenih z zakonom. Zavezanci za prijavo in odjavo dela tujcev z dovoljenjem za delo so delodajalci.

Dovoljenje za delo preneha:

- s potekom časa, za katerega je bilo izdano,
- s prenehanjem delovnega razmerja ali pogodbe o delu,
- v primeru smrti tujca (ZZDT, 12. člen).

6 ZAKLJUČEK

Pojem javnega pooblastila različni teoretiki opredeljujejo različno. Javno pooblastilo lahko opredelimo kot pooblastilo subjektu, ki organizacijsko ni vključen v državno upravo, za opravljanje nalog državne uprave. Javno pooblastilo se podeli pravni ali fizični osebi, če je s tem omogočeno učinkovitejše in smotrnejše izvajanje upravnih nalog, kot v upravnem organu, zlasti če se lahko izvajanje upravnih nalog v celoti ali pretežno financira z upravnimi taksami oziroma plačili uporabnikov, ali če glede na naravo ali vrsto nalog ni potreben ali ni primeren stalen neposredni politični nadzor nad opravljanjem nalog.

Javno pooblastilo se podeli z zakonom ali na podlagi zakona. Če zakon dopušča, da za pridobitev javnega pooblastila kandidira več fizičnih oziroma pravnih oseb, se izbira opravi na javnem natečaju. Pri izvajanju javnih pooblastil imajo nosilci javnih pooblastil enake pravice in dolžnosti kot organi državne uprave, ki jih določa zakon ali drug predpis. Javna pooblastila se izvajajo z izdajanjem splošnih aktov, z izdajanjem posamičnih aktov oziroma z odločanjem v posamičnih stvareh ter z opravljanjem materialnih dejanj.

Na področjih zaposlovanja in zavarovanja za primer brezposelnosti, izdajanja delovnih dovoljenj in zaposlovanja tujcev, izvajanja ukrepov aktivne politike zaposlovanja ter vodenja uradnih evidenc je nosilec javnih pooblastil ZRSZ. ZRSZ je predvsem organizacija, ki je ustanovljena za izvajanje javnih služb. Za učinkovitejše izvajanje javnih služb pa ima podeljena javna pooblastila, ki se nanašajo na naloge, pri katerih ZRSZ odloča o pravicah, obveznosti ali pravnih koristih posameznikov in vodi javne evidence. Tako npr. na področju zavarovanja za primer brezposelnosti na podlagi javnega pooblastila odloča o pravicah, ki izhajajo iz tega zavarovanja, kot je npr. pravica do denarnega nadomestila. V okviru javnega pooblastila na področju izvajanja ukrepov aktivne politike zaposlovanja javno pooblastilo ZRSZ predstavlja odločanje o vključitvi in izbiri ukrepov aktivne politike zaposlovanja. ZRSZ vodi tudi evidence kot javno pooblastilo (npr. evidenco brezposelnih oseb).

Glavna težava pri identifikaciji javnih pooblastil ZRSZ je nedoločnost ZZZPB, zaradi česar si je pri tem treba pomagati s stališči teorije, sodne prakse in določbami Statuta ZRSZ. To pomanjkljivost odpravlja Zakon o urejanju trga dela, ki bo s 1. 1. 2011 nadomestil ZZZPB in, ki jasno določa, katere dejavnosti izvaja ZRSZ kot javno službo in katere kot javno pooblastilo.

ZRSZ je osrednja javna ustanova na trgu dela. Pomembnost dela ZRSZ se kaže predvsem v zadnjih dveh letih. Zaradi vpliva svetovne gospodarske recesije so se razmere v Sloveniji naglo poslabšale. Brezposelnost se je povečala. V skladu s tem so se močno povečale naloge ZRSZ. Na ZRSZ so bili soočeni z velikim povečevanjem priliva brezposelnih oseb. Ob koncu oktobra 2010 je bilo na ZRSZ prijavljenih 102.683 brezposelnih oseb. ZRSZ mora vse brezposelne prijaviti v evidenco brezposelnih oseb, zagotoviti denarna

nadomestila, omogočiti zaposlitveno, poklicno in rehabilitacijsko svetovanje, vključiti v ukrepe aktivne politike zaposlovanja ipd. ZRSZ je najpomembnejša institucija, ki izvaja programe APZ, ki so ključni instrument za odpravljanje neskladij med ponudbo in povpraševanjem.

ZRSZ se vsako leto modernizira, razvija nove storitve, s katerimi se še bolj približa uporabnikom. Iz tega razloga so ustanovili Kontaktni center, s katerim želi ZRSZ povečati dostopnost in kakovost storitev, vzpostavili so enotni informacijski prostor za iskalce zaposlitve, kjer lahko vložijo elektronsko zahtevo za denarno nadomestilo, osnovali so Izobraževalni center, info-točko za migrante, preko katere nudi informacije o zaposlovanju, bivanju in urejanju statusa migrantov. Eden izmed temeljnih ciljev ZRSZ je rast zaposlenosti in zmanjševanje brezposelnosti oziroma vključevanje brezposelnih v zaposlitev.

LITERATURA

1. BOHINC, Rado (2005). *Osebe javnega prava*. GV Založba, Ljubljana.
2. BUGARIČ, Bojan (2004). *O prenosu pristojnosti z države na paradržavne in nedržavne organizacije: »razdržavljanje« države*. Dnevi slovenskih pravnikov 2004. Letnik 30, št. 6/7, str. 1394-1402.
3. CIJAN, Rafael, GRAFENAUER, Božo (2002). *Upravno pravo*. Pravna fakulteta, Maribor.
4. HRIBAR, Petra (2006). *Javno pooblastilo in njegovo izvajanje v okviru dejavnosti centra za socialno delo*: magistrska naloga. Pravna fakulteta, Ljubljana.
5. HORVAT, Mitja (2000). *Podelitev javnega pooblastila*. VI dnevi javnega prava, Portorož, 5-7 junij. Letnik 1, ISSN 1408-0427, str. 197-206.
6. KOVAČ, Polonca (2006). *Pravni in sociološki vidiki javnih pooblastil*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
7. PIRNAT, Rajko (2004). *Nekatera vprašanja podelitve javnega pooblastila*. Dnevi slovenskih pravnikov od 14. do 16. Oktobra. Letnik 6-7/2004/XXX, str. 1383-1391.
8. PEVCIN, Primož, ARISTOVNIK, Aleksander (2001). *Ekonomika teorija in ekonomika javnega sektorja*. V: SETNIKAR-CANKAR, Stanka (ur.): *Ekonomika javnega sektorja in proračunsko financiranje*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
9. RAKOČEVIČ, Slobodan (1994). *Državna uprava*. Uradni list RS, Ljubljana.
10. ŠMIDOVNIK, Janez (1980). *Temeljni pojmi o upravi*. Univerzum, Ljubljana.
11. ŠTURM, Lovro (2002). *Komentar Ustave Republike Slovenije*. Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana.
12. TRPIN, Gorazd (1995). *Predpisi o državni upravi, vladi in ministrstvih*. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
13. VIRANT, Grega (2004). *Pravna ureditev javne uprave*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
14. VIRANT, Grega (2009). *Pravna ureditev javne uprave*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
15. ŽURGA, Gordana (2001). *Kakovost državne uprave: pristopi in rešitve*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.

PRAVNI VIRI

1. Ustava Republike Slovenije (URS). Ur. list RS, št. 33I/1991, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 69/2004, 68/2006.
2. Zakon o javnih uslužbencih (ZJU). Ur. list RS, št. 56/2002, 23/2005, 35/2005, 32/2006, 63/2007, 65/2008.
3. Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS). Ur. list RS, št. 56/2006, 72/2003, 115/2003, 126/2003, 20/2004, 70/2004, 24/2005, 53/2005, 70/2005, 14/2006,

- 32/2006, 68/2006, 110/2006, 57/2007, 17/2008, 58/2008, 80/2008, 48/2009, 91/2009, 108/2009, 13/2010, 59/2010.
4. Zakon o javnih financah (ZJF). Ur. list RS, št. 79/1999, 124/2000, 79/2001, 30/2002, 109/2008, 49/2009.
 5. Zakon o državni upravi (ZDU-1). Ur. list RS, št. 52/2002, 56/2003, 83/2003, 61/2004, 97/2004, 123/2004, 24/2005, 93/2005, 113/2005, 48/2009.
 6. Zakon o vladi Republike Slovenije (ZVRS). Ur. list RS, št. 4/1993, 71/1994, 23/1996 47/1997, 119/2000, 30/2001, 123/2004, 24/2005, 109,2008.
 7. Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP). Ur. list RS, št. 80/1999, 70/2000, 52/2002, 73/2004, 22/2005, 119/2005, 24/2006, 126/2006, 65/2008, 8/2010.
 8. Zakon o inšpekcijskem nadzoru (ZIN). Ur. list RS, št. 56/2002, 26/2007, 43/2007.
 9. Zakon o upravnem sporu (ZUS-1). Ur. list RS, št. 105/2006, 26/2007, 62/2010.
 10. Zakon o ustavnem sodišču (ZUstS). Ur. list RS, št. 15/1994, 51/2007, 64/2007.
 11. Zakon o računskem sodišču (ZRacS-1). Ur. list RS, št. 48/1994, 11/2001.
 12. Zakon o varuhu človekovih pravic (ZVarCP). Ur. list RS, št. 71/1993 (15/1994 popr.).
 13. Zakon o Informacijskem pooblaščenju (ZInfP). Ur. list RS, št. 113/2005.
 14. Zakon o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-1). Ur. list RS, št. 59/1999, 57/2001 (59/2001 popr.), 86/2004, 67/2007, 94/2007.
 15. Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (ZZZPB). Ur. list RS, št. 5/1991, (17/1991 popr., 2/1994 popr.), 12/1992, 71/1993, 38/1194, 69/1998, 67/2002, 79/2006, 107/2006.
 16. Zakon o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov (ZZRZI). Ur. list RS, št. 63/2004, 72/2005, 100/2005, 114/2006, 16/2007.
 17. Zakon o gospodarskih javnih službah (ZGJS). Ur. list RS, št. 32/1993.
 18. Zakon o zavodih (ZZ). Ur. list RS, št. 12/1991, 8/1996.
 19. Zakon o zaposlovanju in delu tujcev (ZZDT). Ur. list RS, št. 66/2000, 101/2005, 4/2006, 52/2007, 76/2007.
 20. Zakon o urejanju trga dela (ZUTD). Ur. list RS, št. 80/2010.
 21. Statut Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje (Statut ZRSZ). 2008.

DRUGI VIRI

1. Pravilnik o vsebini in načinu vodenja uradnih evidenc s področja zaposlovanja. Ur. list RS, št. 56/2007, 10/2009.
2. Pravilnik o izvajanju ukrepov aktivne politike zaposlovanja. Ur. list RS, št. 5/2007, 852/2008, 25/2009.
3. Program ukrepov aktivne politike zaposlovanja za obdobje 2007-2013.
4. Katalog ukrepov aktivne politike zaposlovanja, 2010.
5. Letno poročilo ZRSZ, 2009.
6. Uradni list RS, 1991-2010.

INTERNETNI VIRI

1. Upravna svetovalnica FU (2010). *Način podelitve javnega pooblastila kot podlaga stvarne pristojnosti organa*. Dosegljivo na: http://www.fu.uni-lj.si/mediawiki/index.php?title=Način_podelitve_javnega_pooblastila_kot_podlaga_stvarne_pristojnosti_organ (10.05.2010).
2. ZRSZ (2010). *Zgodovina*. Dosegljivo na: http://ess.gov.si/o_zrsz/predstavitev/zgodovina (21. 06. 2010).
3. ZRSZ (2010). *Predstavitev*. Dosegljivo na: http://www.ess.gov.si/o_zrsz/predstavitev/zakonodaja (16. 09. 2010).
4. ZRSZ (2010). *Denarno nadomestilo med brezposelnostjo*. Dosegljivo na: http://www.ess.gov.si/_files/1153/zlozenka_denarno%20nadomestilo%20med%20brezposelnostjo.pdf (9.08.2010).
5. ZRSZ (2010). *Seznam javnih evidenc, s katerimi organ upravlja*. Dosegljivo na: http://www.ess.gov.si/o_zrsz/informacije_javnega_znacaja/katalog_informacij_javnega_znacaja/seznam_javnih_evidenc (21.09.2010).