

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**Diplomsko delo**

**NASTANEK IN RAZVOJ UPRAVNEGA PRAVA**

**Valerija Sikošek**

**Ljubljana, november 2011**

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

DIPLOMSKO DELO

**NASTANEK IN RAZVOJ UPRAVNEGA PRAVA**

Kandidatka: Valerija Sikošek  
Vpisna številka: 04036183  
Študijski program: visokošolski strokovni študijski program Uprava prve stopnje  
Mentor: doc. dr. Mirko Pečarič

Ljubljana, november 2011

## **IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA**

Podpisana Valerija Sikošek, študentka visokošolskega strokovnega študijskega programa Uprava I. stopnje, z vpisno številko 04036183, sem avtorica diplomskega dela z naslovom: Nastanek in razvoj upravnega prava.

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 avtorstvu in sorodnih pravicah, UR. List RS, št. 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 identična s tiskano obliko diplomskega dela ter soglašam z objavo dela v zbirki »Dela FU«.

Diplomsko delo je lektorirala: Sikošek Ines, absolventka slovenskega jezika s književnostjo

Podpis avtorice:

Ljubljana, november 2011







## **POVZETEK**

Upravno pravo je veja prava, ki predvsem regulira različna pravna razmerja. V ta razmerja vstopajo deli javne uprave, ki v določenem delu izvršujejo oblast, upravno pravo pa ureja razmerja med izvrševanjem oblasti. Razmerja niso enakopravna, in zato je upravno pravo v bistvu pravno varovanje posameznikov in pravnih oseb pred oblastjo. Opredelimo pa ga tudi kot celoto pravnih norm, ki se nanašajo na organizacijo in delovanje organov in organizacij na področju javne uprave, državne uprave, lokalne samouprave in javnih služb.

Upravno pravo je torej močno povezano z javno upravo. Javna uprava je v organizacijskem smislu skupek organov in organizacij, ki opravljajo dejavnosti upravljanja organov državne oblasti, javnih služb lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil.

Upravno pravo se začne razvijati z akti oblasti. Najpomembnejši državni akt je Ustava, sledijo ji zakoni, podzakonski oziroma izvršilni predpisi, ter akti sodne oblasti, kamor spadajo odločbe. Ti akti so se razvili kot splošni pravni akti in so najpomembnejši za delovanje uprave, saj urejajo različna področja družbenega življenja. Sledili so konkretni upravni akti s katerimi se oblikujejo posamična pravna pravila. Bistvo je konkretnost in individualnost, saj se nanašajo na točno določen subjekt. Pomembno je tudi pogodbeno urejanje z elementi oblasti, kjer so se razvile koncesijske pogodbe.

Z vključevanjem Slovenije v Evropsko unijo se je področje uprave moderniziralo. Zelo pomemben je postal Evropski upravni prostor, katerega bistvo so reforme glede kakovosti v javni upravi, sistema javnih uslužbencev. Slovenija je tudi na področju uprave morala zagotoviti standarde za vstop v Evropsko unijo. Začelo se je sodelovanje z organizacijo SIGMA, nastala pa je tudi tesna povezava z novim javnim menedžmentom (OECD-PUMA).

Temeljni pomen upravnega prava je predvsem zagotavljanje, uveljavljanje in uresničevanje pravic državljanov. Je v zelo tesni povezanosti z javno upravo, katere cilj je, da zgradi sistem po katerem bo delovala učinkovito.

**KLJUČNE BESEDE:** upravno pravo, uprava, javna uprava, Evropska unija, upravni akt, učinkovitost, javni uslužbenci.

# **SUMMARY**

## **FORMATION AND DEVELOPMENT OF ADMINISTRATIVE LAW**

Administrative law is the body of law that primarily regulates the various legal relationships. The public administration enters these relationships which in a particular part enforce authority. Administrative law regulates these relationships with the enforcement authorities. The relationships are not equal and therefore the administrative law offers legal protection for individuals and legal persons against the authorities.

The administrative law is also defined as all the legal norms related to the organization and functioning of the authorities and organizations in the public administration, state administration, local government and public services.

Administrative law is therefore strongly linked with public administration. Public administration is in organizational terms, a set of authorities and organizations that are managing activities of state authorities, public services, local government and statutory authorities.

The administrative law begins to develop with the acts of government, the most important act of the state is constitution, followed by the law, implementing regulations and acts of the judiciary, which include decrees. These acts were developed as general legal acts and are the most important for the functioning of government because they are regulating different areas of social life. They were followed by concrete administrative acts which formed a separate legal rule. As they refer to a specific subject their point is the concreteness and individuality. The contractual arrangements with the authorities are also important because they developed the concession contracts.

With integration of Slovenia into the European Union the administration started to modernize. The European administrative space became very important essence of which are reforms about quality of public administration and public employees system. Slovenia had also provided standards in administration to enter the European Union. It began with the cooperation with SIGMA organization and establishing close link with new public management (OECD-PUMA).

The fundamental importance of administrative law is primarily ensuring, implementation and exercising citizen rights. It is in a very close with the public administration, which goal is to build a system for effective activity.

**KEY WORDS:** administrative law, administration, public administration, European Union, administrative act, performance, public employees.



# KAZALO

<b>IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA</b> .....	<b>iii</b>
<b>POVZETEK</b> .....	<b>v</b>
<b>SUMMARY</b> .....	<b>vi</b>
<b>KAZALO</b> .....	<b>vii</b>
<b>KAZALA PONAZORITEV</b> .....	<b>ix</b>
Kazalo slik .....	ix
<b>1 UVOD</b> .....	<b>1</b>
<b>2 NASTANEK UPRAVNEGA PRAVA</b> .....	<b>3</b>
2.1 Zgodovinski nastanek in razvoj.....	3
2.2 Upravna in upravnoppravna znanost.....	5
2.3 Povezava uprave z načelom zakonitosti.....	6
<b>3 OPREDELITEV PODROČJA</b> .....	<b>7</b>
3.1 Opredelitev upravnega prava .....	7
3.2 Razvrščanje pravnih norm v upravno pravo .....	8
3.3 Upravno pravo kot pravo javne uprave .....	8
3.4 Pojem in vsebina upravnega prava .....	9
3.5 Sistem upravnega prava .....	11
3.6 Pomen upravnega prava .....	12
3.6.1 Ločimo dva vidika pomena upravnega prava:.....	12
3.7 Temeljna načela upravnega prava .....	13
3.7.1 Načelo delitve oblasti .....	13
3.7.2 Načelo zakonitosti .....	14
3.7.3 Načelo enakosti pred zakonom .....	15
3.7.4 Načelo sorazmernosti .....	15
3.7.5 Načelne odločbe o upravi v Ustavi republike Slovenije .....	15
<b>4 VIRI UPRAVNEGA PRAVA</b> .....	<b>17</b>
4.1 Opredelitev upravnega akta .....	17
4.2 Vrste upravnoppravnih aktov .....	17
4.3 Splošni pravni akti.....	18
4.4 Konkretni upravni akti .....	18
4.5 Pogodbeno urejanje z elementi oblasti.....	19
4.6 Klasične civilnopravne pogodbe med enakovrednimi partnerji .....	19
<b>5 NADZOR DELA UPRAVE</b> .....	<b>21</b>
5.1 Upravni nadzor .....	21
<b>6 TRENDI RAZVOJA SLOVENSKE JAVNE UPRAVE KOT NACIONALNE POLITIKE</b> .....	<b>23</b>
6.1 Učinkovita uprava .....	23
6.2 Razvoj v svetu .....	24
<b>7 NASTANEK IN RAZVOJ MEDNARODNEGA UPRAVNEGA PRAVA IN TRENDI, KI SE KAŽEJO NA UPRAVNEM PRAVU</b> .....	<b>26</b>
7.1 Evropski upravni prostor .....	26

7.2	Novi javni menedžment .....	27
7.3	Uprava danes: Evropski model upravnega prava .....	28
7.3.1	Juridizacija uprav.....	28
7.4	Primerjava evropskega in ameriškega upravnega prava .....	29
7.5	Globalizacija kot najpomembnejši vpliv na spremembo upravnega prava.....	29
7.6	Trdoživost evropskega modela .....	30
<b>8</b>	<b>ZAKLJUČEK.....</b>	<b>31</b>
	<b>LITERATURA.....</b>	<b>34</b>
	Viri .....	36

# **KAZALA PONAZORITEV**

## **KAZALO SLIK**

Slika 1: Shematski prikaz opredelitve upravnega prava.....	11
Slika 2: Sistem upravnega prava.....	12
Slika 3: Delitev pravnih virov po učinku.....	20



# 1 UVOD

Upravno pravo je pravo izvršilne oblasti. Ureja delovanje državnih organov, državne uprave, lokalnih skupnosti, posebnih oseb javnega prava in nosilcev javnih pooblastil. Pojemovni okvir upravnega prava je država, saj je država tista teritorialna družbena organizacija, kjer upravna ureditev sploh pride v poštev (Bohinc, Tičar, 2007, str. 15).

Upravno pravo torej predstavlja »podsistem« pravni norm in samostojno pravno panogo, ki spada v okvir javnega prava, katerega temeljni razpoznavni znak je urejanje uresničevanja državne oblasti in usmerjenost v urejanje in varovanje javnih interesov (Cijan in Grafenauer, 2002, str. 7).

Med tradicionalnimi pravnimi panogami je za upravno pravo značilno, da pri njegovi opredelitvi ni enotnega pristopa. Med avtorji obstajajo pri definiranju različne pomembne razlike (Cijan in Grafenauer, 2002, str. 7).

V diplomski nalogi želim spoznati začetke upravnega prava in razvoj vse do danes. Predvsem se bom osredotočila na bistvo oziroma pomembnost uprave. Poudarek bo tudi na današnjem stanju države na upravnem področju, in kakšne so bile glavne spremembe v upravi do danes, ali smo dosegli izboljšanja odkar smo v Evropski Uniji. Za razumevanje razvoja pa bom najprej opredelila pojem upravno pravo, področja s katerimi se ukvarja, načela, vire upravnega prava ter nadzor.

Temeljni cilj diplomske naloge je ugotoviti katere so bistvene spremembe, ki so se skozi razvoj razvile na upravnem področju. Cilj je tudi natančno se seznaniti s pojmom uprava in njeno funkcijo v državi ter s katerimi glavnimi vprašanji se danes država sooča na področju upravnega prava. Glavni namen diplomskega dela je ugotoviti kako se je z modernizacijo spremenila učinkovitost javne uprave.

V diplomski nalogi sem uporabljala predvsem metode dostopnih virov. Moj glavni vir so dostopne knjige, članki in obstoječi zakoni. Uporabila sem analizo sekundarnih virov iz katerih sem dobila teoretično osnovo.

Diplomsko delo vsebuje dva sklopa, in sicer teoretičnega in praktičnega. V prvem sklopu sem predstavila nastanek upravnega prava ter teoretično upravno pravo. Opisala sem področje upravnega prava, razvrščanje pravnih norm, povezavo z javno upravo, sistem in načela upravnega prava ter pravne akte, ki so začetek razvoja upravnega prava in so zelo pomemben vir nastanka. Sledi nadzor uprave, ki igra pomembno vlogo pri delovanju uprave.

V praktičnem sklopu sem se osredotočila na zgodovinski razvoj upravnega prava. Poudarek je na upravi ob vstopu Slovenije v Evropsko unijo. Opisala sem bistvene spremembe, ki so se zgodile v sistemu javne uprave. Na kratko sem predstavila tudi organizacije, ki sodelujejo s članicami Evropske unije za čim učinkovitejše delovanje

uprave. Zaključila sem s stanjem uprave danes in problemi s katerimi se soočamo na področju javne uprave.

## **2 NASTANEK UPRAVNEGA PRAVA**

Pravo je na vsaki stopnji del organizacijske strukture neke države. Pravna zgodovina pojasnjuje globlje vzroke za nastanek pravnih pojavov v sodobnem svetu. Upravno pravo je tako ena izmed vej prava. Je celota pravnih norm in ureditve države (Vilfran , 1998, str. 13).

Upravno pravo je eno izmed mlajših pravnih panog. Začne se pojavljati ob prvih podreditvah delovanja državnega upravnega aparata pravnim normam. Z nastankom takšnih pravnih norm se je razvil sistem pravnih norm, ki so se nanašala na določeno področje države - državno upravo. S tem se je razvila veja upravnega prava, ki je začela skrbeti za pristojnosti, organizacijo in način dela tistih državnih organov, ki so neposredno izvrševali državne upravne naloge.

### **2.1 ZGODOVINSKI NASTANEK IN RAZVOJ**

V obdobju fevdalizma kljub nenehnimi borbami centralne oblasti s fevdalno gospodo ni bilo prava, ki bi bilo obvezno in na katerega se bi lahko vsakdo skliceval. V času absolutizma tudi država ni bila urejena s splošnimi pravnimi akti. Eden od karakterističnih državnih organov je bila »policija«, vendar ni bilo ureditve z obveznimi pravnimi normami, s katerimi bi bilo določeno kaj lahko in kaj se ne sme početi. Za razvoj delovanja uprave absolutistične in policijske države XVIII. stoletja so bili predvsem razlogi njene varnosti in interesov. Veljalo je načelo, da v upravi ne velja zakonitost, ampak da je treba opravljati tiste naloge ki so v okviru »vladarjevih« interesov. Opravljale so se torej tiste naloge in na način ter s sredstvi, ki so bile v interesu vladarja. Uprava je opravljala svoje naloge po navodilih višjih organov ter po prostem preudarku svojih uradnikov. Pravila so vezala samo nižje organe in izvrševalce v odnosu do višjih, ne pa tudi uprave do posameznika. V tej dobi je uprava predstavljala »državo v državi«, kar pomeni da se splošno upravne norme niso vezale na pravice državljanov (Cijan in Grafenauer, 2002, str. 37).

Za nastanek državne uprave v današnjem smislu se smatra leto 1660. Legitimnost oblasti se ne izvaja več iz lastništva nad zemljo, ampak iz legitimnosti monarhistične institucije same. Od takrat do danes sta država in državna uprava prešli skozi izmenične faze, in sicer:

- Koncentracija državne oblasti v rokah absolutističnega monarha in njegove uprave,
- dekoncentracija v demokratičnih reformah in revolucijah (Francoska revolucija),
- ponovna koncentracija v socialnih državah javnih služb (prve tri četrtine 20. stoletja),
- ponovna dekoncentracija pred koncem tega stoletja z obnovo pluralizma, trga in človekovih političnih pravic,
- lahko pa že govorimo o novi fazi, ki jo označuje globalna povezanost in vse večja zavest o ekološki problematiki.

Leta 1789 v času francoske revolucije velja ideja, da mora biti uprava v dejavnosti in odnosu do drugih državnih in družbenih subjektov ter državljanov omejena s pravnimi pravili. Opravlja lahko samo tisto za kar je konkretno pooblaščen. Upravi so bile z zakonom dodeljene pristojnosti, posamezniki pa so imeli predpisane dolžnosti in pravice do nje. Uprava ni mogla delati kar ni imelo temelja v zakonu. Zaradi kontrole in nadziranja delovanja uprave je le-ta morala izdajati določene pravne akte. Obstajala pa je tudi možnost posameznika, da se je branil s pravnimi sredstvi pred kršitvami zakonov s strani državne uprave (Cijan in Grafenauer, 2002, str. 38).

Upravno pravo je torej nastalo v času borbe proti absolutistični vladini kot način omejitve upravnega aparata ter podreditve njegovega delovanja uprave. Začele so nastajati norme, država pa je tako postala vse bolj zavezana da te pravice prizna in jim daje pravno zaščito. Tako začnejo nastajati norme, ki se nanašajo na državni aparat absolutistične monarhije. Nastanek upravnega prava v Franciji je imel močan vpliv na druge države Evrope. Skoraj istočasno se tako upravno pravo razvije tudi v Italiji, Nemčiji, Avstriji in postopoma še v drugih evropskih državah. Še danes, v moderni pravni državi velja, da je dejavnost državnih organov omejena samo na področja, kjer jim je ta dejavnost dovoljena in naložena.

Obstajajo torej tri glavne stopnje razvoja upravnega prava:

- Najprej nastanejo »pravila notranje narave« za delo državnega aparata. Tu ima posameznik v razmerju do države vlogo podložnika. Nima pravic.
- Sledi postopno nastajanje ideje o potrebi po pravnih normah oz. splošnih pravilih za delovanje uprave. V položaj posameznika se začnejo vgrajevati pravni elementi in vnaprej predvidene obveznosti in pravice.
- S sprejemom načel pravne države pa pride do »vladavine« prava nad upravo. Uprava mora delati po zakonih, posameznik pa ima v razmerju do uprave tudi možnost sodne zaščite (Cijan in Grafenauer, 2002, str. 38, 39).

Dve glavni spremembi značaja državne uprave v fazi razvoja ponovne dekoncentracije sta:

- Predmet v pojmovanju države - država ni več samo monopol organizirane legitimne fizične oblasti, temveč je postala sredstvo za reševanje družbenih problemov, kar pa je povezano z nastankom socialne države javnih služb.
- Razširitev javne uprave: Državljeni postopoma začnejo uporabljati usluge oz. storitve javnih služb.

Razvojne usmeritve upravnega sistema:

- **Spreminjajoča se vloga države:** Vloga države prehaja s področja upravno-policijskega dela na področje zagotavljanja javnih dobrin in storitev državljanom. Pomembno je tudi področje pospeševanja družbenega razvoja. Država je vse bolj postajala skupnost javnih služb.
- **Proces decentralizacije teritorialnih upravnih sistemov:** Centralizirani sistemi so preveč oddaljeni od dejanskega dogajanja v družbi, zato so njihove odločitve



prepozne in neprilagojene dejanskemu okolju, ki se zelo hitro spreminja. Rešitev je v oblikovanju novih struktur, večji dekoncentraciji.

- **Profesionalizacija uprave:** Oblastna funkcija države pada, narašča pa servisna in pospeševalna funkcija. Prav zaradi tega v upravi ni več prostora za politično samovoljo. Uprava je postala visoko zahtevna stroka, kar se odraža na področju javnih služb.
- **Notranja organizacija upravnih sistemov:** Dosedanja prevladujoča birokratska organizacija Webrowega tipa, za katero je značilna izrazita hierarhična struktura se umika. Ta tip organizacije ni več primeren za hitro in ustrezno odzivanje na spremembe v okolju, ker temelji na obvladovanju višje funkcije nad vsemi nižjimi funkcijami. Odgovor na ta problem so omenjene nove vrste organizacij, ki temeljijo na heterarhični strukturi in s tem vežejo vodenje posameznega projekta na nosilca posameznih znanj.
- **Proces nadzora v upravnih strukturah:** Kontrola v upravnih sistemih je zelo pomembna, saj je to neka povratna informacija, ki oskrbuje upravni sistem z vsemi potrebnimi informacijami o izvajanju odločitev. V klasičnih birokratskih sistemih je ta proces zajemal nadzor nad izvajanjem predpisov upravne dejavnosti, ki jih določa vrh upravnega sistema. Nadzorovali so ali je vse v skladu z zakonom. Z upadanjem oblastne funkcije in z decentralizacijo upravnih sistemov pa se bistvo te funkcije pomika na področje ocenjevanja rezultatov upravnega delovanja. Ta način nadzora najbolj pride do izraza na področju javnih služb, kjer tovrstna kontrola zagotavlja tudi ekonomično in racionalno izvajanje javnih služb.
- **Proces privatizacije javnih služb:** Gre predvsem za funkcijo neposrednega zagotavljanja javnih dobrin in storitev, ki so potrebne za delovanje družbenega sistema. Država teh dobrin ne proizvaja več sama, ampak to prepušča za to usposobljenim subjektom v zasebni sferi (Brezovšek, 2011).

## 2.2 UPRAVNA IN UPRAVNOPRAVNA ZNANOST

V okviru upravne znanosti se obravnavajo vse značilnosti in pojavi, ki so značilne za upravno dejavnost. Upravna znanost je torej znanstvena disciplina, ki je usmerjena v proučevanje upravnopravnih razmerij. Predmet njenega proučevanja je upravno pravo, njena naloga pa tolmačenje in sistemiziranje upravnopravnih norm. Potrebno je poudariti, da je to širok pojem, saj se upravna znanost ne nanaša samo na proučevanje upravne dejavnosti v javni upravi, temveč tudi na upravne dejavnosti v drugih organizacijah, ki ne spadajo v javno upravo.

Namen upravne znanosti je obsežno raziskovanje uprave in spoznavanje znanstvenih disciplin in s tem doseg najboljše organizacije, delovanja in učinkovitosti uprave (Čebulj, Strmecki, 2001, str. 15).

Naloge upravne znanosti:

Upravna znanost uporablja kognitivne oz. spoznavne naloge, pri katerih spozna opazovani pojav ali proces za nadaljnje proučevanje. Sledjo kreativne oz. snovalne naloge, pri katerih razvijajo sodobnejše oblike dela, boljše rešitve, modele, predloge ter doktrinarne naloge, tu pa posredujejo novo pridobljeno znanje dalje upravnim strokovnjakom, delavcem in javnosti.

Upravna znanost je torej obširni pojem, lahko pa govorimo o specializiranih upravnih znanosti pri posameznih vidikih proučevanja uprave. Je pa zelo tesno povezana z **upravnopravno znanostjo**, ki je samostojna znanstvena disciplina (pravna znanost), ukvarja pa se z upravnopravnimi normami, ki jih preučuje, sintetizira, sistemizira ter izvaja iz njih zakonitosti in načela. Tu je poudarek na pravnonormativnih obravnavah (Cijan in Grafenauer, 2002, str. 39, 40 ).

### **2.3 POVEZAVA UPRAVE Z NAČELOM ZAKONITOSTI**

Načelo zakonitosti uprave je bilo sprejeto ob nastanku pravne države, ko je bila uprava postavljena pod ustavo in zakon. Načelo pomeni, da se uprava ne sme aktivirati v smislu delovanja oz. ukrepanja če ni podana zakonska podlaga. Uveljavitev načela zakonitosti na področju uprave pomeni preskok v pravno državo in šele od tega trenutka dalje govorimo o upravnem pravu. Služi nam s systemskega stališča za udejanjenje teritorialnega upravnega sistema s pomočjo hierarhije pravnih predpisov in individualnih pravnih aktov (Jesenko, 2011, str. 4).

## **3 OPREDELITEV PODROČJA**

### **3.1 OPREDELITEV UPRAVNEGA PRAVA**

Upravno pravo kot posebna pravna disciplina izhaja iz ugotovitve, da v danem pravnem sistemu obstaja zaokrožena skupina pravnih norm, ki se razlikujejo od drugih in jih je mogoče šteti kot norme posebne pravne discipline, in sicer upravnega prava. Kljub temu pa obstaja več pristopov in predstav o vsebini in obsegu upravnega prava, predvsem glede posameznih področij pravnega urejanja in norm (Cijan in Grafenauer, 2002, str. 7).

V zgodovini so predvsem v nemški teoriji upravno pravo skupaj z ustavnim pravom opredeljevali kot državno pravo, in sicer tisti del državnega prava, ki se nanaša na izvršilno vejo oblasti. V začetku so upravno pravo sestavljale predvsem norme, katerih temeljni razpoznavni znak je bil v urejanju oblastnega nastopanja države in njenih organov, ko je v razmerjih z drugimi subjekti država ravnala izključno avtoritativno, z močnejšo voljo.

Nastanek upravnega prava je eden izmed rezultatov borbe meščanstva proti fevdalcem in absolutistični vladavini, saj se s pravnimi normami začne omejevati državni aparat in postopno podrejata pravnim normam. Velja, da so v začetnem obdobju nastajanja upravnega prava tega sestavljale predvsem norme, ki so urejale organizacijo in delovanje organov državne uprave, in to z izključnim namenom zaščite vsakokratnega vladarja. Po francoski revoluciji so z razvojem ideje o pravni državi postajali tudi organi državne uprave v odnosu do državljanov vse bolj vezani na pravne predpise s katerimi so pričeli urejati delovanje in ravnanje organov državne uprave in s tem tudi omejevati njihovo samovoljno ravnanje. Sčasoma je država začela posegati na področje izvajanja javnih služb, to je novih dejavnosti pod okriljem države, pri katerih je sicer bilo potrebno na začetku pogosto uporabljati oblastne instrumente, njihovo bistvo pa je vendarle bilo v zagotavljanju in nudenju »javnih dobrin«.

Z nastankom norm, ki so pričele urejati delovanje lokalne samouprave so se v okvir upravnega prava vključile tudi te pravne norme v okviru katerih so pričeli skrbeti za urejanje in opravljanje javnih zadev lokalnega pomena. Pri nas lahko o pravu s tega področja, nastanku zakonodaje o lokalni samoupravi govorimo od leta 1849 naprej, ko je avstrijski cesar potrdil Provizorični zakon o občinah (Cijan in Grafenauer, 2002, str. 7,8).

V upravno pravo so se torej skozi razvoj vključile norme, ki se nanašajo na področje:

- državne uprave
- javnih služb
- lokalne samouprave.

Vsa navedena področja se poimenujejo tudi s pojmom »javna uprava«. Področje javne uprave predstavlja del javnega upravljanja v javnopravnih skupnostih. Javna uprava je

torej uprava v javnih zadevah. Javnopravne skupnosti – država in samoupravne lokalne skupnosti delujejo v bistvu zaradi zadovoljevanja javnih potreb na državni in lokalni ravni. Namen države pa je zadovoljevanje potreb celotne družbene skupnosti organizirane v državo. Pojem javne uprave obsega dejavnost uprave, ki jo imenujemo javne službe. (Čebulj, Strmecki, 2001, str. 25).

### **3.2 RAZVRŠČANJE PRAVNIH NORM V UPRAVNO PRAVO**

Obstajajo zelo različna stališča kaj točno spada v upravno pravo. Nekateri avtorji štejejo v upravno pravo vse norme, ki urejajo oziroma se nanašajo na področje državne uprave, javnih služb in lokalne samouprave, drugi menijo, da sestavljajo upravno pravo samo nekatere od navedenih norm, ki imajo specifične značilnosti. Obstajajo še ožja stališča, in sicer, da spadajo v upravno pravo samo norme, ki urejajo izvršilno vejo državne oblasti ali celo samo norme, ki urejajo upravnoppravna razmerja (Cijan in Grafenauer, 2002, str. 9).

Tako lahko iz večine stališč izluščimo, da se v upravno pravo vključujejo nekatere norme, ki jih je mogoče šteti za »tipične upravnoppravne« norme. To so norme, s katerimi se ureja izvrševanje oblasti na področju izvršilne veje oblasti in tiste norme, s katerimi se urejajo javne zadeve oziroma v njihovem okviru zagotavljajo uresničevanje javnega interesa. Posebej je treba izpostaviti tudi norme, ki urejajo posebno vrsto razmerij, in sicer upravnoppravna razmerja. Ta razmerja so najbolj jasen in značilen razpoznavni znak in osnova za razvrstitev nekega predpisa oziroma norme v okvir upravnega prava. Upravnoppravno razmerje ima zato v upravnem pravu osrednje mesto. Lahko rečemo, da jedro upravnega prava sestavljajo norme, ki urejajo izvršilno vejo državne oblasti, med temi normami pa so izrazite norme upravnega prava tiste, ki se nanašajo na izvrševanje oblasti v posamičnih in konkretnih primerih. Predvsem kadar se »oblastno« odloča o pravicah, obveznostih in pravnih koristih državljanov in drugih subjektov (Cijan in Grafenauer, 2002, str. 9).

Večina avtorjev vključuje v upravno pravo tudi tiste norme, ki urejajo zadovoljevanje določenih vitalnih potreb državljanov – to so norme, ki zagotavljajo funkcioniranje javnih služb, in norme, ki urejajo opravljanje javnih zadev lokalnega značaja v samoupravnih lokalnih skupnostih. S temi normami se ureja položaj organizacij in skupnosti, ki skrbijo za uresničevanje javnih interesov, predvsem za uresničevanje pravic in obveznosti prebivalcev na področju javnih zadev (Cijan in Grafenauer, 2002, str. 9).

### **3.3 UPRAVNO PRAVO KOT PRAVO JAVNE UPRAVE**

Iz predpostavke, da je upravno pravo skupek pravnih norm, ki se nanaša na javno upravo moramo opredeliti pojem javne uprave. Javna uprava je izvršilni mehanizem s pomočjo katerega deluje država. Z javno upravo lahko označimo celotno dejavnost, ki omogoča uresničevanje veljavnega pravnega reda in zagotavlja opravljanje vseh javnih zadev. Država z javno upravo izvršuje svoje cilje in s tem dosega svoje koristi (Vlaj, 2001, str. 40).

Glede na to lahko javno upravo definiramo v funkcionalnem in organizacijskem smislu:

- V funkcionalnem smislu: Javna uprava je uprava v javnih zadevah. Pojem javne uprave vključuje dejavnost državne uprave, javnih služb, lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil.
- V organizacijskem smislu pa predstavlja javno upravo skupek organov in organizacij, ki opravljajo dejavnost javne uprave v funkcionalnem smislu.

V funkcionalnem in organizacijskem smislu delimo javno upravo na:

- Državno (javno) upravo, ki obsega dejavnost državne uprave, ki se izvajajo v organizacijski obliki ministrstev in drugih oblik upravnih organov (upravni organ).
- Nedržavno (javno) upravo, ki obsega dejavnosti lokalne samouprave, javnih služb in drugih nosilcev javnih pooblastil, izvajajo pa se po organih in organizacijah v občinah in drugih samoupravnih lokalnih skupnostih ter v vseh organizacijskih oblikah izvajanja javnih služb in izvrševanja javnih pooblastil. To so javna podjetja, javni zavodi, zbornice, univerze, agencije, gospodarske družbe in podjetniki, ki jim je podeljena koncesija (Cijan in Grafenauer, 2002, str. 13).

Javna uprava je torej generični pojem za določene (javne) upravne naloge oziroma dejavnosti in za organe in organizacije, ki te naloge izvajajo.

### **3.4 POJEM IN VSEBINA UPRAVNEGA PRAVA**

Za upravno pravo je značilno, da je to dinamična pravna panoga, katere norme se pogosto spreminjajo in prilagajajo družbenemu razvoju in spreminjajočim se razmeram. Poleg ostalega je tudi to razlog, da lahko pri definiranju upravnega prava zasledimo zelo različne pristope in da ne obstaja za vse sprejemljiv teoretični pojem upravnega prava. Vsi avtorji se strinjajo, da je upravno pravo del pravnega sistema v neki državi in samostojna pravna panoga, ki ima svoj specifični predmet in način urejanja, pri opredelitvi njegove vsebine pa obstajajo pomembne razlike. Glede na zelo obsežno pravno panogo, katere predpisi in norme se nanašajo na različna področja, je zelo težko upravno pravo opredeliti tako, da bi navedli vse predpise, ki spadajo v okvir upravnega prava (Cijan in Grafenauer, 2002, str. 32).

Pojem in vsebino upravnega prava je mogoče opredeliti z **materialnim** oziroma **pozitivnim pristopom**, kjer opredelimo pojem po vsebinskih karakteristikah, in s **formalnim pristopom**, kjer se opredelitev opravi na osnovi določenih formalnih značilnosti (Cijan in Grafenauer, 2002, str. 32).

Pri formalni opredelitvi gre za dve vrsti, in sicer:

- Konceptijo upravnega prava, kot prava organov; Upravno pravo predstavlja skupek norm, ki se nanašajo na dejavnosti, ki jih opravljajo upravni organi. V tem primeru se upravno pravo označuje kot »pravo upravnih organov«.

- Negativne opredelitve; Po mnenju zagovornikov tega načina definiranja je mogoče upravno pravo opredeliti samo na negativen način, kar pomeni, da je upravno pravo skupek norm, ki se nanašajo na urejanje razmerij in dejavnosti javne uprave, pa ne spadajo v nobeno drugo vejo.

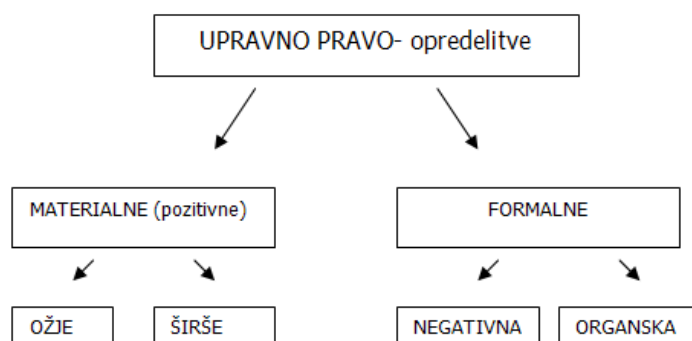
Materialna oziroma pozitivna opredelitev upravnega prava pomeni, da ga avtorji definirajo z navajanjem zaokroženih vsebinskih sklopov, ki sestavljajo upravno pravo. Glede na širino področij in vsebinski obseg norm ločimo širši in ožji pristop (Cijan in Grafenauer, 2002, str. 33).

Pri **širšem pristopu** sestavljajo upravno pravo vsi tisti pravni predpisi, ki se nanašajo na javno upravo, vse tiste norme, ki jih uprava uporablja ne glede na naravo odnosov, ki jih ti predpisi urejajo in ne glede na metodo in način urejanja. Pri tem pristopu se v upravno pravo vključujejo norme, ki urejajo javne avtoritativne funkcije, te pa obsegajo predvsem aktivnosti za izvrševanje oblasti in uresničevanje javnih interesov. Vključujejo tudi norme, ki se nanašajo na »neavtoritativne« funkcije oziroma dejavnosti. Potrebno je opozoriti, da nujno prihaja do medsebojnega prepletanja in pogojevanja avtoritativnih in neavtoritativnih funkcij, zato med njimi ni jasne ločnice.

Kljub vsemu pa se največkrat pri definiranju upravnega prava v širšem smislu navaja, da je upravno pravo skupek pravnih norm, ki urejajo organizacijo in delovanje javne uprave, pri čemer se v okviru javne (v smislu organov) štejejo organi izvršilne veje oblasti, organi samoupravnih lokalnih skupnosti, nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb (Cijan in Grafenauer, 2002, str. 33).

Pri **ožjem pristopu** pa sestavljajo upravno pravo samo tiste pravne norme, ki se nanašajo na organizacijo javne uprave in v tem okviru tiste dejavnosti, pri katerih ta nastopa oblastno oziroma pri katerih zanjo veljajo zaradi uresničevanja javnega interesa posebne pravne norme, ki dajejo izvrševalcem specifičen položaj. Gre za opredelitev upravnega prava kot skupine upravnopravnih norm, ki urejajo uresničevanje izvršilno - upravne oblasti (organizacijo, izvrševanje in nadzor) kot ene izmed oblik državne oblasti. Najbolj značilne so tiste norme, ki se nanašajo na organizacijo, pristojnost, položaj, vlogo...organizacija na področju javne uprave, v primerih, ko te nastopajo s pozicije oblasti (*ex imperio*) - »z močnejšo voljo« do drugih pravnih subjektov. To specifično vrsto razmerij imenujemo upravnopravna razmerja. Za upravnopravno razmerje je značilno, da je eden od subjektov zmeraj državni organ ali organizacija izven državnega mehanizma, ki ima »javno pooblastilo« in, ki nastopa v imenu države kot izvrševalec oblasti (Cijan in Grafenauer, 2002, str. 33).

**Slika 1: Shematski prikaz opredelitve upravnega prava**



Vir: Cijan in Grafenauer (2002, str. 35).

Glede na navedene opredelitve upravnega prava pa moramo omeniti še nekatere značilnosti upravnega prava:

- Materija upravnega prava posega na različna področja (notranjih zadev, obrti, davkov, carin...) in so zato predpisi zelo številni in razpršeni.
- Posamezne predpise in norme je zelo težko razvrstiti v posamezno pravno panogo, saj se pri predpisih »upravnega področja« pogosto prepletajo značilnosti in elementi več pravnih panog.
- Pri upravnem pravu gre za materijo, ki je zelo dinamična in se z družbenim razvojem in spremembami relativno hitro spreminja.
- Za izvrševanje zakonov na tem področju so pogosto sprejeti različni podzakonski predpisi (Cijan in Grafenauer, 2002, str. 33).

### **3.5 SISTEM UPRAVNEGA PRAVA**

Upravno pravo je zelo obsežna pravna panoga, zato je potrebno postaviti določen sistem preko katerega se iz množice zakonskega in drugega gradiva pripravi ustrezen pregled in se gradivo sistemizira. Izluščijo se splošni pojmi in načela ter opravi razvrstitev po posameznih delih in institucijah upravnega prava.

S stališča zaokroženosti določene pravne materije sistem delimo na dva dela.

V **splošni del** upravnega prava spada obravnava vprašanj, ki so temeljna za celotno področje upravnega prava. Obravnavajo se tudi osnovna načela organizacije, delovanja in opravljanja nalog ter nadzora nad delom države in javne uprave ter tudi predpisi, institucije, načela in pojmi, ki so skupni za področja javne uprave.

**Posebni del** upravnega prava pa obsega pravne norme, s katerimi se urejajo posamezna področja, in sicer: notranje zadeve, obramba, urejanje prostora, carina, zdravstvo, šolstvo... Pogosto se obravnavajo po posameznih institucijah.

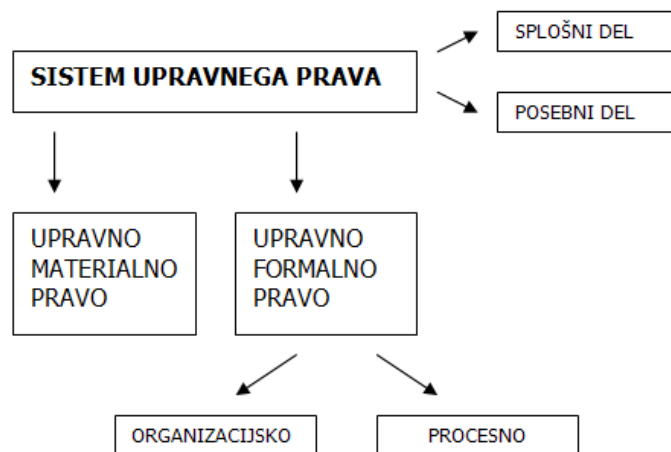
Glede na vsebino norm pa upravno pravo delimo na materialno in formalno.

**Upravno materialno pravo** obsega pravne norme, ki urejajo vsebino, to so pravice in obveznosti, pravni položaj, razmerja upravnopravnega delovanja in razmerij med organi javne uprave ter posamezniki in organizacijami na več upravnih področjih.

**Upravno formalno pravo** sestavljata dve skupini pravnih norm:

- Organizacijsko pravo; vsebuje določila o organizaciji državne in javne uprave,
- Procesno pravo; vsebuje pravila o postopanju pristojnih organov in drugih udeležencev, ko v upravnih zadevah odločajo o pravicah, obveznostih in pravnih koristih posameznikov in organizacij (Cijan in Grafenauer, 2002, str. 36).

**Slika 2: Sistem upravnega prava**



Vir: Cijan in Grafenauer (2002, str. 35)

### **3.6 POMEN UPRAVNEGA PRAVA**

Pomen upravnega prava od nastanka posebnih upravnopravnih norm pa vse do danes raste. Uprava – in upravno pravo, ki daje pravni okvir in temelj za njeno delovanje naj bi tudi v bodoče vse bolj prehajala iz »uprave reda v upravo storitev«.

#### **3.6.1 LOČIMO DVA VIDIKA POMENA UPRAVNEGA PRAVA:**

Prvi pomen je v tem, da norme urejajo način delovanja države pri uresničevanju izvršilne in upravne oblasti, ene izmed glavnih funkcij države. Urejenost družbenega življenja in sam razvoj družbe zahteva opravljanje mnogih nalog s strani države. Te naloge so tudi normativno opredeljene. Zaradi razvoja prihaja do širitve pravnega urejanja področju družbenih odnosov in s tem posledično tudi večanja števila upravnopravnih norm, ki so zasnova za nastanek upravnopravnih razmerij na različnih upravnih področjih. Prav s tem se povečuje število razmerij v katera vstopajo organi državne in javne uprave v procesu



svojega dela. To pa je takrat, ko na osnovi norm upravnega prava določajo o pravicah in obveznostih ter pravnih koristi posameznikov in organizacij v upravnih zadevah. V demokratičnih državah gre za pravno urejena razmerja s ciljem zagotovitve urejenosti družbenega življenja in ne za golo oblastno nastopanje v odnosov do državljanov. Prav zaradi tega je **temeljni pomen upravnega prava v sodobnih državah predvsem v zagotavljanju, uveljavljanju in uresničevanju pravic državljanov**. V demokratičnih državah je posebej pomembno spoštovanje in utrjevanje temeljnih in vseh drugih pravic in svoboščin prebivalcev. To pa tudi pomeni da je dejavnost uprave vezana na ustavne in zakonske pravne norme, kar pomeni da je zagotovljeno tudi nadzorstvo nad delom uprave in v primeru njenega nezakonitega ravnanja je vzpostavljena tudi njena odgovornost za nezakonito delo (Cijan in Grafenauer, 2002, str. 51).

V drugi vidik pa vključujemo javne službe, ki skrbijo za zagotovitev dobrin, ki so prebivalcem nujno potrebne za normalno vsakodnevno življenje.

Oba vidika v sodobnem svetu vplivata na porast in širitev upravnih pooblastil in kot tudi na število javnih uslužbencev. To povečevanje ni odvisno samo od dejanskih potreb družbe, temveč od vrste drugih razlogov kot so: politični sistem, prevladujoč politični sistem ali strokovni pristop pri izvrševanju nalog, organizacija oblasti in izvrševanje upravnih nalog, kvaliteta kadrov v upravi, sposobnosti in strokovnosti vodilnih in drugih delavcev, splošnih možnosti zaposlovanja v državi, plačilnega sistema (Cijan in Grafenauer, 2002, str. 52).

### **3.7 TEMELJNA NAČELA UPRAVNEGA PRAVA**

Skupna značilnost načel upravnega prava je, da njihovo upoštevanje in spoštovanje »omejuje oblast« državnega upravnega aparata in zagotavlja varstvo pravic in svoboščin. Odnos med posameznikom in oblastjo je eno izmed temeljnih in »večnih« vprašanj razvoja človeške družbe. Osnova je, da oblastni organi spoštujejo človekove pravice, zapisane v ustavi in zakonih. Za zagotavljanje pravic človeka in državljana pa je potrebna javna oblast. Ta oblast je postavljena v korist vsem in ne v posebno korist tistim, ki jim je zaupana (Cijan in Grafenauer, 2002, str. 52).

#### **3.7.1 NAČELO DELITVE OBLASTI**

Načelo delitve oblasti je tudi pri nas kot v drugih demokratičnih državah eno temeljnih načel ureditve in delovanja oblasti. Državna oblast se izvršuje preko različnih oblastnih funkcij države. S funkcijo razumemo skupek istovrstnih oblastnih dejavnosti države, od katerih ima vsaka svoje značilnosti. V Sloveniji ima oblast ljudstvo. Državljanji in državljanke jo izvršujejo neposredno in z volitvami po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno (Ustava Republike Slovenije, 3. člen).

Bistvo načela delitve oblasti je, da mora vsaka državna pravna funkcija (zakonodajna, izvršilna (upravna) in sodna) dobiti posebnega izvrševalca, ki bo samostojen in neodvisen. Ti državni organi ne smejo opravljati funkcij drugega. Vsak opravlja drugo državno pravno funkcijo. Gre za razdelitev pravnih funkcij države oziroma razdelitev državne dejavnosti na

razne samostojne organe, ki so med seboj ločeni. Gre za uresničevanje državne oblasti na posamezne elemente tako, da je vsak element ločen od drugega in v okviru svojih nalog enakopraven z drugim.

Iz načela delitve oblasti izhaja tradicionalna delitev na zakonodajne, sodne in izvršilne državne organe. Državna oblast se izraža navedenih oblikah, pravni izraz pa so tri veje aktov, ki jih izdajajo ti organi:

- Zakonodajni organi, kamor spada parlament, izdaja abstraktne splošne pravne akte v obliki zakonov.
- Sodni organi, to so sodišča, izdajajo konkretne in posamične odločitve oziroma zapovedi o tem kaj je v konkretnih primerih skladno z zakonom – sodbe.
- Izvršilno - upravni organi, sem sodi vlada in ministrstva, pa za izvrševanje izdajajo podzakonske izvršilne predpise, materialne akte ter odločbe (Cijan in Grafenauer, 2002, str. 54).

V širšem smislu to načelo vključuje tudi načelo samostojnosti vsake od navedenih vej oblasti. Njihovi položaji so opredeljeni v Ustavi Republike Slovenije. Tako je za upravne organe v ustavi predpisano v drugem in tretjem odstavku 120. člena, da:

- »Organizacijo uprave, njene pristojnosti in načini imenovanja njenih funkcionarjev ureja zakon.
- Upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave in zakonov.
- Proti odločitvam in dejanjem upravnih organov in nosilcev javnih pooblastil je zagotovljeno sodno varstvo pravic in zakonitih interesov državljanov in organizacij« (Ustava Republike Slovenije, 120. člen).

### **3.7.2 NAČELO ZAKONITOSTI**

Načelo zakonitosti je osrednje načelo upravnega prava. Njegov pomen je zelo velik, saj pravna vezanost uprave in spoštovanje načela zakonitosti zagotavlja spoštovanje pravic in svoboščin posameznikov. Za pravne norme na področju upravnega prava je največkrat značilno, da zahtevajo določeno ravnanje, ki ga organi državne uprave lahko zagotovijo na prisilen način.

Vsi organi državne uprave morajo imeti za vsako dejanje temelj v ustavi in v zakonu (materialnopravnem in formalnopravnem). Načelo pride najbolj do izraza v razmerju do državljanov, kadar država odloča o njihovih pravicah, dolžnostih, obveznostih in pravnih koristih v upravnih stvareh. Posebej v teh primerih morajo obstajati učinkovita sredstva, ki omogočajo nadzor nad delom upravnih organov in s tem preprečujejo nezakonita ravnanja (Cijan in Grafenauer, 2002, str. 55, 56).

Pojem zakonitosti vključuje skladnost pravnih norm, to pomeni, da morajo biti nižje pravne norme vedno v skladu z višjimi. Upravni organi lahko delajo samo kar jim je v skladu z zakonom dovoljeno in to na način in po postopku, ki jim je predpisan. Zakoni

določajo delovno področje in pristojnosti ter postopanje državnega organa (Bohinc, Tičar, 2007, str. 38, 39).

### **3.7.3 NAČELO ENAKOSTI PRED ZAKONOM**

Po določilih ustave smo pred zakonom vsi enaki. V Sloveniji so vsakomur zagotovljene enake človekove pravice in temeljne svoboščine ne glede na narodnost, raso, spol, jezik, vero, družbeni položaj... Ustava prepoveduje kakršnokoli razločevanje pred zakonom in »zapoveduje pravno enakost«.

V praktični uporabi prava se enakost kaže v tem, da je potrebno enake primere obravnavati in reševati na enak način. To pomeni, da so pod zakonom pod enakimi in z enakimi pogoji vsi enaki. V enakih primerih zakona ni dovoljeno uporabiti na različen način.

Pri tem načelu sta pomembna dva člena v Ustavi in sicer:

- 22. člen Ustave Republike Slovenije, ki pravi: »Vsakomur je zagotovljeno enako varstvo njegovih pravic v postopku pred sodiščem in pred drugimi državnimi organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, ki odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih« (Ustava Republike Slovenije, 22. člen).
- 63. člen Ustave Republike Slovenije, ki pravi: »Protiustavno je vsakršno spodbujanje k narodni, rasni, verski ali drugi neenakopravnosti ter razpihovanje narodnega, rasnega, verskega ali drugega sovraštva in nestrpnosti. Protiustavno je vsakršno spodbujanje k nasilju in vojni « (Ustava Republike Slovenije, 63. člen).

### **3.7.4 NAČELO SORAZMERNOSTI**

Osnovna vsebina načela je v zahtevi, da upravni in drugi organi v konkretnih primerih odločajo v sorazmerju z zakonom. Za doseg ciljev, ki jih želijo doseči morajo postopati v skladu z zakonom. Doseči se mora pošteno ravnovesje med javno koristjo in zasebnimi interesi. Posebej je pomembno, da ne pride do neustreznih in nepotrebnih posegov v pravice posameznikov. Organi javne uprave torej ne smejo posegati v pravice posameznikov in jih tudi ne smejo omejevati v obsegu, ki bi presegel nujne ukrepe za zavarovanje javnega interesa, oblastveni ukrepi pa so dovoljeni če to zahteva javni interes (Bohinc, Tičar, 2007, str. 41).

### **3.7.5 NAČELNE ODLOČBE O UPRAVI V USTAVI REPUBLIKE SLOVENIJE**

Ustava v celoti prepušča zakonu tako organizacijo državne uprave kot tudi njene funkcije. Ustava določa le organizacijo uprave v tem smislu, da njene pristojnosti in način imenovanja funkcionarjev ureja zakon. V ustavi je tako določeno, da upravni organi sami opravljajo svoje delo na podlagi ustave in zakonov. Določa tudi, da je proti odločitvam in dejanjem upravnih organov določen sistem upravnosodnega nadzora nad njihovim delom.

Ustava določa še:

- Naloge uprave opravljajo neposredno ministrstva. Za opravljanje nekaterih funkcij državne uprave pa zakon da javno pooblastilo samoupravnim skupnostim, podjetjem ter drugim organizacijam in posameznikom.
- Zaposlitev v upravnih službah je mogoča samo preko javnega natečaja (razen v primerih, ki jih določa zakon).
- V ustavi je še posebej urejen sodni nadzor nad delovanjem državne uprave. O zakonitostih dokončnih posamičnih aktov v upravnem sporu odloča pristojno sodišče. Upravni spor je možen tudi glede zakonitosti upravnih dejanj, vendar samo, če gre za poseg v ustavne pravice posameznika in, če ni že zagotovljeno drugo sodno varstvo. Tudi sodno nadzorstvo nad splošnimi upravnimi akti opravlja ustavno sodišče, ki lahko protiustaven ali nezakonit splošni akt uprave razveljavi.
- Ustava določa, da je državna uprava organizirana po resorjih - ministrstvih, ki se lahko ustanovijo samo z zakonom in sicer za posamezno področje ali za več medsebojno povezanih področij. Za izvrševanje nalog na posameznem področju pa se ustanovijo upravni organi v sestavi, kot so uprave, uradi, inšpektorati, kot tudi upravne organizacije v sestavi ministrstva (direkcije, agencije).
- Javno pooblastilo ne sme obsegati inšpekcijskega nadzorstva. Zanj so zadolženi in ustrezno usposobljeni le organi državne uprave.
- Po zakonu o upravi se državna uprava dekoncentrira, kar pomeni da so za območje ene ali več lokalnih skupnosti organizirane **upravne enote**, ki opravljajo posamezne naloge državne uprave. Znotraj upravne enote pa se organizirajo še notranje organizacijske enote, ki urejajo posamezna upravna področja.
- Po naši ustavni ureditvi lahko država na mestne občine prenese nekatere svoje naloge. To so naloge, ki se nanašajo na razvoj mest.
- Uprava je z lastnimi ukrepi, ter s predlaganjem ukrepov vladi, dolžna tudi pospeševati gospodarski, socialni, ekološki, kulturni in družbeni razvoj (Kocjančič in dr., 2005, str. 206, 207, 208).

## **4 VIRI UPRAVNEGA PRAVA**

Pravni viri so pravne podlage za odločanje. V okviru upravnega prava so pomembni formalni viri, ki so skupen izraz za vse oblike v katerih so vsebovana vsa splošna in abstraktna pravila. Z njimi torej razumemo splošne pravne akte – predpise, ki so temelj za opravljanje funkcij in nalog upravnih organov.

Najpomembnejši so splošni in abstraktni pravni in upravniki. V njih so vsebovane tiste norme upravnega prava, ki urejajo delovanje uprave, in tiste, ki jih upravni organi uporabljajo za svoje delo. Abstraktne pravne akte sprejema zakonodajna veja oblasti, upravne akte pa izvršilna veja oblasti (Bohinc, Tičar, 2007, str. 55 ).

Po načinu nastanka vire delimo na:

- notranje vire,
- zunanje vire,
- oblastne vire,
- neoblastne ali avtonomne vire.

### **4.1 OPREDELITEV UPRAVNEGA AKTA**

Slovar slovenskega knjižnega jezika (SSKJ) definira akt na eni strani kot zunanji izraz odločitve ali volje, dejanje ter na drugi strani kot uradno listino ali zapis. V pravni teoriji se izraz akt uporablja predvsem za obliko, v kateri so izražene pravne norme.

Definicijo upravnega akta najdemo tudi v Zakonu o upravnem sporu, ki v 2. členu, določa, da je upravni akt po tem zakonu dokončni posamični akt, s katerim državni organ, organ lokalne skupnosti oziroma nosilec javnega pooblastila odloči o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika ali pravne osebe oziroma druge osebe, ki je lahko stranka v upravnem postopku (ZUS-1, 2. člen).

### **4.2 VRSTE UPRAVNOPRAVNIH AKTOV**

Pravne akte delimo na:

- Abstraktne upravnopravne akte, ki se v pravni teoriji delijo na akte, ki imajo značaj zakona in na abstraktne upravne akte. Akte z značajem zakona poleg parlamenta izdajajo še vlada, upravni organi (ministrstva), nosilci javnih pooblastil ter organi lokalnih skupnosti. Sprejeti so po posebej določenem postopku (v ustavi, zakonu, statutu). Abstraktne pravne akte pa poleg prej naštetih organov izda še predvsem vlada.
- Konkretno upravne akte, ki jih izdajajo predvsem upravni organi in tudi drugi državni organi (npr. sodbe sodišč). Lahko pa jih izdaja tudi vlada in občinski svet. Konkretno upravne akte izdajajo na prvi stopnji upravne enote, nosilci javnih pooblastil in občinska uprava, na drugi stopnji pa ministrstva in župani občin (Cijan in Grafenauer, 2002, str. 85).

### 4.3 SPLOŠNI PRAVNI AKTI

Splošni pravni akti so akti oblastnega in neoblastnega značaja, s katerimi se ustvarjajo splošna in abstraktna pravna pravila ter na splošen način urejajo različna področja družbenega življenja. Ti akti so najpomembnejši za delovanje in upravljanje uprave. Namen in smisel vseh splošni pravnih aktov je urejanje pravnih razmerij in s tem ustvarjanje pogojev za predvidljivost pravnih ravnanj in pravno varnost. Abstraktnost pomeni da norma ne ureja nekaj konkretnega, točno določenega razmerja oziroma dejanskega stanja, ampak se nanaša na vnaprej določena hipotetična razmerja. Splošnost pa pomeni da se norma nanaša na vse subjekte, ki bodo po uveljavitvi norme vstopili v hipotetično razmerje ali stanje, ki ga norma ureja. Pomembnost splošnih pravnih aktov se poudarja v pravni teoriji z oznako da so to »viri prava«, torej temelj na katerem poteka konkretno pravno urejanje. Tipični splošni akti so **ustava, zakoni in podzakonski akti**, kot so **uredbe, pravilniki, odredbe in navodila**. So tudi avtonomni splošni pravni akti, ki jih sprejemajo in dogovarjajo samo pravni naslovljenci. V slovenskem pravem prostoru so to statuti in drugi splošni pravni akti gospodarskih družb, zavodov in drugih organizacij ter organov lokalnih samoupravnih skupnosti (Pogorevc, leto 2003, str. 2).

Ker splošen pravi akt na splošen način ureja različna področja družbenega življenja, se je na podlagi tega razvil konkreten upravni akt. Namen konkretnega akta je, da se v družbeni stvarnosti naslovljenci po njih vedejo in ravnaajo. Ti akti so posamični, individualni pravni akti, ki individualizirajo in konkretizirajo abstraktni in splošni predpis za posamezen primer glede na posamezno družbeno razmerje.

### 4.4 KONKRETNI UPRAVNI AKTI

Konkretni upravni akt je izjava volje, sprejeta z namero, da nastane pravni učinek. Opravi se neka sprememba v danem pravem redu. Vsebujejo posamični pravne norme, katerih bistvo je konkretnost in individualnost. Konkretnost norme pomeni urejanje enega samega, točno določenega razmerja oziroma dejanskega stanja. Individualnost norme pa pomeni, da se norma nanaša na točno določen subjekt oziroma je naslovljenec točno znan.

Konkretne pravne akte razdelimo glede na subjekte, ki jih oblikujejo, ter glede na njihove pristojnosti oziroma sposobnosti kot tudi na učinke pravnih aktov, v oblastne in neoblastne. Oblastni pravni akti so tisti, ki jih izdajajo državni organi pri izvrševanju svojih pristojnosti ter z njimi enostransko zavezujejo pravne subjekte. Sem spadajo upravni in sodni akti. Neoblastni pravni akti so osebni pravni akti, pri katerih gre za urejanje konkretnih pravnih razmerij med pravno izenačenimi subjekti ob spoštovanju njihove avtonomnosti.

Upravne akte izdajajo upravni organi kot nosilci oblasti ter organi lokalnih samoupravnih skupnosti, podjetij, organizacij ob pogoju da so pooblaščen za upravljanje nekaterih nalog državne uprave. Na podlagi ustreznega splošnega upravnega akta enostransko ustanovijo, spremenijo ali odpravijo pravice in dolžnosti v konkretnih razmerjih, v katerih

prihaja do soočenja med interesi posameznikov in javnimi interesi. Zaradi zavarovanja javnega interesa pa smejo v posameznih primerih upravni organi odločati po prostem preudarku, če jim tako pooblastilo da zakonodajalec z oblikovanjem odločb, iz katerih izhajajo dispozicije, ki dajejo diskrecijsko pravico.

Konkretni upravni akti so zelo različni, tako kot so si različni družbeni odnosi, ki jih zakonodajalec ureja v okviru tako širokega pravnega področja, kot je upravno pravo (Pogorevc, 2003, str. 3).

Najpomembnejši konkretni upravni akt je **odločba**, izdana v upravnem postopku, s katerim pristojni organ določi o pravici obveznosti ali pravni koristi posameznika ali pravne osebe oziroma druge stranke upravnega postopka (Lebar, 2009, str. 13).

Splošni upravni postopek podrobno ureja izdajanje upravnih odločb. Pravilno izveden postopek naj bi omogočil nastanek zakonite upravne odločbe.

Splošnim pravnim aktom pripada osrednje mesto pri ustvarjanju prava, so zelo pomembni da teče družbeno življenje v določeni smeri. Najpogosteje pa se pravo uresničuje v konkretnih upravnih aktih, saj se z njimi oblikujejo konkretna in posamična pravna pravila ter tako zavezujejo pravne subjekte k predpisanemu ravnanju. S povezanostjo med splošnimi in posamičnimi pravnimi akti tako dosežemo enotnost pravnega urejanja in s tem temeljno načelo urejanja, **načelo zakonitosti**, ki je zagotovilo za spoštovanje prava in varstva posameznikovih svoboščin in pravic (Pogorevc, 2003, str. 54).

#### **4.5 POGODBENO UREJANJE Z ELEMENTI OBLASTI**

Oblast sklepa tudi različne pogodbe med javno-zasebnimi partnerstvom - **koncesijska pogodba**. ZJZP v 26. členu (prva alineja) pojasnjuje, da je koncesijsko razmerje ali koncesijsko partnerstvo dvostransko pravno razmerje med državo oziroma lokalno skupnostjo ali drugo osebo javnega prava (koncedentom) in pravno ali fizično osebo (koncesionarjem). Koncedent podeli koncesionarju posebno ali izključno pravico izvajati gospodarsko javno službo oziroma drugo dejavnost v javnem interesu (ZJZP, 26. člen).

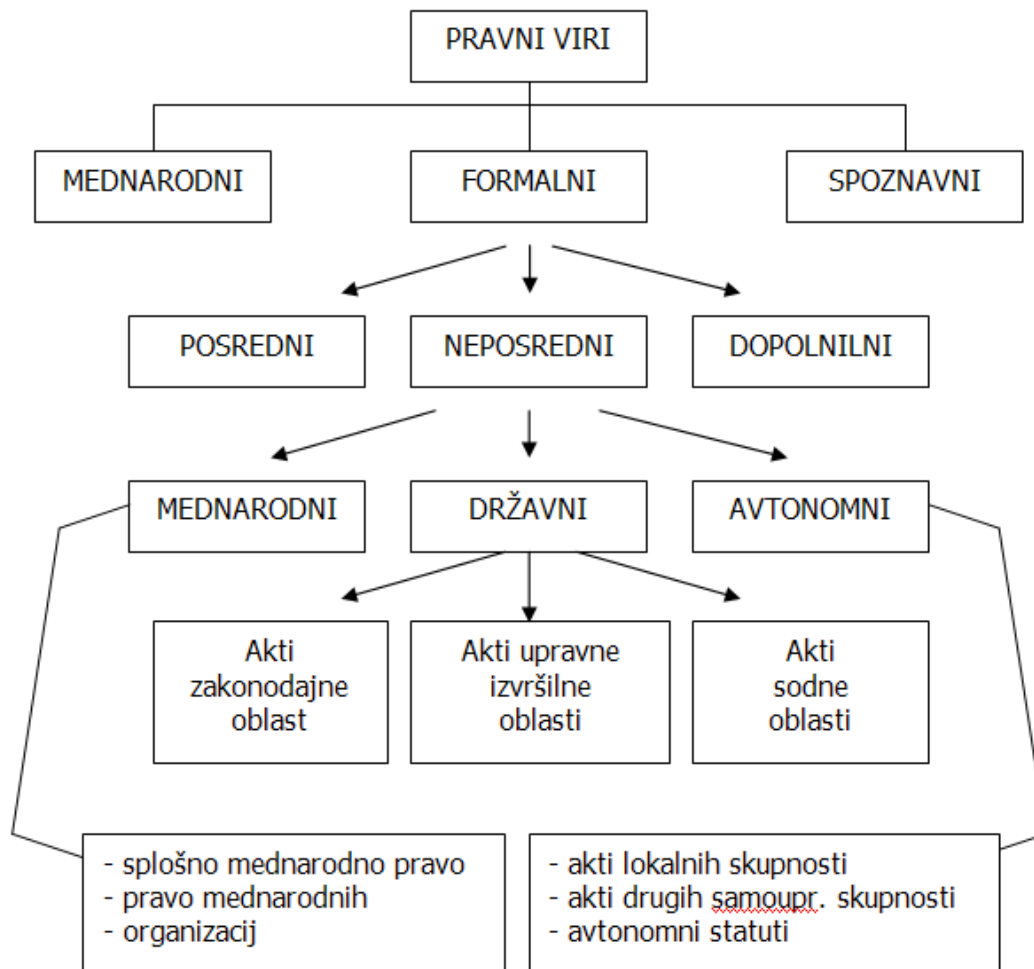
Za pojem koncesije je pomembno, da je v pravnem sistemu opredeljen kot prenos servisne funkcije z države na izvajalca. To se izvede z posebnim oblastnim aktom – upravno odločbo. » Odločba izdana v upravnem postopku je upravni akt, s katerim organ odloča o kakšni pravici ali obveznosti nekega posameznika ali organizacije v kakšni upravni stvari« (Andronja, 1992, str. 173).

#### **4.6 KLASIČNE CIVILNOPRAVNE POGODBE MED ENAKOVREDNIMI PARTNERJI**

Civilno pravno razmerje je element, ki med subjekti ob vstopu v pravni odnos vzpostavlja medsebojno zvezo in določa pravila obnašanja. Gre za medsebojno vez med pravnimi subjekti, ki so nosilci pravic in obveznosti v civilnem pravu. Prvi subjekt v razmerju ima neko pravico, drugi subjekt pa dolžnost. Vedno je en subjekt upravičen, drugi pa zavezan.

Civilnopravne pogodbe se sklenejo na podlagi volje obeh strank. Stranki sta si enakovredni. Danes so te pogodbe zelo pomembne, saj gre za pravno razmerje in s pravom urejen odnos, kjer sta bistvena elementa pravica in zaveza. Med najpomembnejše pogodbe štejemo prodajno pogodbo, kjer pa imata oba subjekta pravico in dolžnost. Prodajalec ima v tem primeru pravico terjati denar, zavezan pa je dati stvar. Kupec pa je zavezan plačati ceno, ima pa pravico terjati stvar (Filternet, civilistika, 2011).

**Slika 3: Delitev pravnih virov po učinku**



Vir: Viri upravnega prava. Fakulteta za upravo, 2011



## 5 NADZOR DELA UPRAVE

»James Madison je ob koncu 18. stoletja zapisal: Če bi bili ljudje angeli, država ne bi bila potrebna. Če bi angeli vladali ljudem, ne bi bili potrebni nikakršni - niti interni, niti eksterni mehanizmi vladanja v državi. Ker pa ljudje nismo angeli, potrebujemo državo in s tem tudi določene mehanizme za nadziranje izvajanja oblasti v državi.« (Dujčić, 1996, str. 246).

Nadzorne funkcije obstajajo odkar obstaja družba. Glede na to je možnost, da v praksi prihaja do kršitev predpisov s strani upravnih organov in njihovih uradnih oseb, je nujno izvajati nadzor nad njimi, ki pa ga dosežemo z vzpostavitvijo sistema **nadzora oziroma kontrole nad upravnim delovanjem**. Cilj nadzora je ugotoviti, ali se delo opravlja pravilno (zakonito) in preprečitev oziroma odprava nepravilnosti. V primeru nepravilnosti pa tudi kaznovanje kršiteljev. Naloga takšnega nadzora je torej zagotavljanje uresničevanja upravnih ciljev (Cijan in Grafenauer, 2002, str. 111, 112).

Glede na raznolikost upravnih organizacij ne more obstajati le ena enotna nadzorna institucija, ki bi lahko opravljala celoten nadzor nad delom javne uprave. Tako poznamo več vrst nadzora upravnih organov:

- Formalni nadzor, ki ga izvajajo državni organi v predpisanih postopkih, v katerih lahko z oblastnimi ukrepi odpravljajo nastale napake pri delovanju organov uprave. V formalni nadzor uvrščamo *upravni nadzor, sodni nadzor in politični nadzor*.
- Neformalni nadzor izvajajo vsi drugi subjekti, ki nimajo oblastnih ukrepov t. i. subjekti civilne službe (Virant, 2002, str. 214).

Vse bolj postaja pomemben neformalni nadzor medijev. Mediji v teh časih že s svojo prisotnostjo in svojim kritičnim svobodnim izražanjem prispevajo velik delež k spoštovanju veljavnega pravnega reda s strani zaposlenih v upravi. Pogoste kritike lahko močno vplivajo na mnenje širše javnosti, s tem pa tudi posledično na druge vrste nadzora in na spremembe v delovanju oz. vodstvu uprave in seveda na rezultat državnozbornih volitev.

### 5.1 UPRAVNI NADZOR

Z upravnim nadzorom razumemo takšen nadzor, ki ga upravljajo »višji« upravni organi nad drugimi »nižjimi« upravnimi organi (npr. ministrstvo nad upravno enoto ali nad organom v sestavi). Organi uprave so tako subjekti kot objekti nadzora. To je ena izmed najstarejših oblik nadzora znotraj uprave. Glede na to, da ta nadzor ne more zagotoviti v vseh primerih spoštovanja zakonitosti so se razvile še druge oblike nadzora.

Potreba po upravnem nadzoru se je razvila zaradi trojne nevarnosti, ki jo lahko povzroči upravni organ, in sicer:

- zaradi njegove nesposobnosti, nevestnosti ali namernega kršenja predpisov,
- zaradi izdaje kakšnega nezakonitega akta kot posledice nenamerne napake,
- zaradi nedelavnosti (Cijan in Grafenauer, 2002, str. 113).

Ločimo notranji in zunanji nadzor:

V okviru notranjega nadzora ločimo:

- hierarhični upravni nadzor,
- instančni upravni nadzor,
- nadzor nad izvajanjem zakona o splošnem upravnem postopku.

V zunanji upravni nadzor pa uvrščamo:

- inšpekcijski nadzor,
- druge vrste zunanjega upravnega nadzora.

**Notranji nadzor** izhaja iz potrebe po usklajenem upravnem delovanju v smislu enotnosti in skladnosti glede uresničevanja predpisov, upravnih ciljev in načina njihovega doseganja.

Pri hierarhičnem upravnem nadzoru imajo višji upravni organi pravico in dolžnost nadzora nad delom nižjih upravnih organov. Taka vrsta nadzora je opredeljena tudi v Zakonu o upravi (2002), kjer je določeno da ministrstvo opravlja nadzor nad izvrševanjem nalog na svojem področju (Cijan in Grafenauer, 2002, str. 114).

Instančni nadzor je zasnovan na podlagi nezadovoljstva stranke, ki ga le-ta izrazi s pritožbo. Za nadzor nad izvajanjem zakona o splošnem upravnem postopku in posebnih upravnih postopkih pa skrbi ministrstvo za notranje zadeve. To ministrstvo je namreč pristojno za upravo. To nadzorstvo pa neposredno opravljajo upravni inšpektorji, to so delavci s posebnimi pooblastili. Njihova naloga je nadzirati ali upravne organizacije delujejo v skladu z predpisi o upravnem poslovanju (upoštevanje rokov, izpolnjevanje predpisanih pogojev za uradne osebe, izdajanje potrdil in drugih listin...). O reševanju upravnih zadev se vodi posebej predpisana evidenca.

**Zunanji nadzor** uprave pa opravljajo posebni upravni organi, in sicer inšpektorati oziroma inšpekcijske službe. Ta nadzor opravi pri nekem upravnem organu drugi upravni organ, ki pa ni v hierarhični nadrejenosti nad tem organom, zato tudi poimenovanje – zunanji nadzor (Cijan in Grafenauer, 2002, str. 115).

## **6 TRENDI RAZVOJA SLOVENSKE JAVNE UPRAVE KOT NACIONALNE POLITIKE**

Leta 1997 se je uveljavila reforma javne uprave. Glede na to, da se je Slovenija približevala Evropski uniji, se je pojavila nacionalna strategija, katere cilj je bil povečati učinkovitost in prilagoditi strukturo ter funkcije uprave.

Leta 2001 je bilo potrebno izpostaviti program odprave administrativnih ovir, s tem so v obliki kratkoročnih ukrepov odpravili nefleksibilnost kadrovskih virov, standardizacijo in posodobljenje postopkov za stranke... Program je bil usmerjen predvsem v odpravo administrativnih ovir v gospodarstvu, s ciljem ustvariti gospodarstvu prijazno upravno okolje, zlasti poenostaviti pridobivanje dovoljenj za gradnjo, dovoljenj tujcem za bivanje... Pri tem je šlo za upoštevanje globalizacije in s tem izboljšanja konkurenčnosti nacionalnih gospodarstev ob predpogoju odstranitve administrativnih ovir za podjetništvo. Bistvo odprave administrativnih ovir je torej bila prenova upravne organizacije in njenih postopkov za ustvarjanje državljanom prijazne, odzivne, hitre in učinkovite uprave.

Leta 2002 so bile sprejete dopolnitve zakona o splošnem upravnem postopku. Po spremembi so morali pridobivanje izpiskov iz uradnih evidenc zaradi uveljavljanja pravic pred organi javne uprave, torej njim samim, pridobiti po uradni dolžnosti. Postopek ureja tudi posebna uredba<sup>1</sup> (Uradni list RS, št. 38/ 2002).

Leta 2002 so dali velik poudarek na inovativnost s področja e-uprave. Najprej so usmerjali vso pozornost na odnos uprave do uprave, kot je izmenjava podatkov iz uradnih evidenc. Kasneje pa so uvedli relacijo do državljanov in pravnih oseb.

Na področju usposabljanja in izpopolnjevanja upravnih delavcev je bilo vsebinsko, organizacijsko in finančno največ sistematike na področju t. i. evropskih zadev. Potekala so razna usposabljanja in izpopolnjevanja za povečanje administrativne sposobnosti pred vstopom Slovenije v Evropsko unijo. V okviru te strategije je potekalo usposabljanje v petih ciljnih skupinah, in sicer od funkcionarjev, specialistov za evropske zadeve, upravnih delavcev do posebne skupine t. i. Fast stream, torej pospešenega usposabljanja perspektivnih slovenskih uradnikov kot potencialnih bodočih uslužbencev v institucijah Evropskih Skupnosti (Kovač, 2002 str. 1038-1046).

### **6.1 UČINKOVITA UPRAVA**

Bistvo uprave je učinkovitost. Slovenija gradi moderno Evropsko državo, ki temelji na

---

<sup>1</sup> uredba o pridobivanju in posredovanju podatkov med organi javne uprave za potrebe upravnih postopkov

decentralizaciji upravljanja. Trudi se za čim večjo učinkovitost javnega menedžmenta v celotnem javnem sektorju. Vsako leto bolj država spodbuja javno zasebno partnerstvo in sklepa čedalje več partnerskih mrež z nevladnimi organizacijami.

V svetu vlada čedalje večja konkurenčnost. Vsaka država posebej se mora truditi za kakovost svojih storitev. Tudi Slovenija mora povečati kakovost storitev in mora v tem okvirju dodatno razvijati alternativne oblike zagotavljanja le teh. Z uvajanjem javno-zasebnega partnerstva država zagotovi primerno poslovno okolje in s tem preprečuje povečanje potencialnih fiskalnih tveganj in potencialnih obveznosti, predvsem finančnih. Javna uprava se mora reformirati po načelih in menedžerskih ukrepih, ki prevladujejo v zasebnem sektorju. Ker pa država ni podjetje, so v javni sektor prenosljive le nekatere metode. Temeljni cilj izvajalskih organizacij je zadovoljstvo uporabnikov storitev javnega interesa ter seveda racionalna raba proračunskih sredstev. Skrbeti morajo tudi za doseganje uspešnosti poslovanja. Javna uprava mora zgraditi sistem po katerem bo delovala učinkovito in bo le ta omogočal doseganje zastavljenih ciljev. Cilji morajo biti jasni in opredeljeni. Zelo pomembna je zagotovitev proračunskih sredstev, to je njen cilj, ustvarjanje dobička pa je podrejeno temu cilju (Slovenija jutri, 2011).

## 6.2 RAZVOJ V SVETU

Za razvoj države je pomembno dobro vladanje, ta pa omogoča trajnostni razvoj in poudarja pomen politike. Za dobro vodstvo je zelo pomembna učinkovitost, participativno strateško načrtovanje ter spremembe delovanja politike in uprave. Za ohranitev slovenske mednarodne konkurenčnosti se mora le ta pridružiti evropskim trendom decentralizacije in prilagoditi upravljanje, ter zmanjševanje nepotrebnih regulacij iz neposredne intervencije v gospodarstvo. Država mora biti socialna, za to pa je potrebna večja socialna odgovornost državljanov, privatizacija javnih storitev, javno-zasebno partnerstvo. Za uspešno izvedbo vseh teh nalog je bistvenega pomena organiziranost in razpoložljivi viri institucij državne uprave. Pomemben element je znanje zaposlenih v celotnem javnem sektorju.

Javna uprava bo morala v naslednjem desetletju pristopiti k vrsti nadaljnjih ukrepov modernizacije. Pri tem mora spoštovati evropska načela za javno upravo:

- **Pravno varnost**, ki temelji na zakonitosti in nepristranskosti
- **odgovornost in učinkovitost** pri rabi javnih virov
- **uspešnost** pri doseganju zastavljenih ciljev
- **odprtost in transparentnost** (izjemi nacionalna varnost in varstvo osebnih podatkov).

Ti cilji so si med sabo soodvisni. Država si mora prizadevati za razvoj kakovosti, razvoj kakovosti uprave do uporabnikov, razvoj upravljanja kadrovskega, finančnih virov, krčenje in decentralizacijo uprave.

Ciljni ukrepi so večja odgovornost in odprtost države. Do leta 2013 so prednostni ukrepi naslednji:

- odprava nepotrebnih postopkov in poenostavitve postopkov,
- razvoj javno - zasebnega partnerstva na vseh področjih,
- vzpostavitev regulatornega okvira (odgovornost nosilcev oblasti bo vezal na dosego ciljev) (Slovenija jutri, 2011).

Le tako bomo dosegli Evropski nivo in postali uspešna uprava, ki deluje uspešno in s tem zadovoljuje svoje državljane.

## **7 NASTANEK IN RAZVOJ MEDNARODNEGA UPRAVNEGA PRAVA IN TRENDI, KI SE KAŽEJO NA UPRAVNEM PRAVU**

V času priključevanja Evropski uniji poteka Evropeizacija. Kljub temu, da je na določenih področjih prihajalo do odmikov od standardov, ki so bili doseženi v času pridruženja Slovenije v EU, se država pri vsakodnevnem upravnem delovanju sooča s pričakovanji evropskega okolja, ne glede na to, ali gre za institucije EU ali za evropske državljane in poslovne subjekte. Evropsko predsedstvo je tako za Slovenijo postalo zelo pomembno, saj je zagotovilo intenzivne stike in sprejem določenih standardov, evropska sodišča in druge institucije tako lahko ocenjujejo rezultate delovanja slovenske uprave. Vsakodnevni postanejo tudi stiki slovenskih uslužbencev z evropskimi uslužbenci (Vučković, Brezovnik..., 2011, str. 15).

Za modernizacijo je značilen pritisk na učinkovito delovanje in varčnost uprave, primerno finančno upravljanje, poenostavljanje ter kakovost in zadovoljstvo državljanov. Z razvojem in novimi trendi poskuša Slovenija vzpostaviti tudi transparentne in odprte uprave in s tem vključevanje čim večjega števila državljanov v pripravo javnih politik (Vučković, Brezovnik..., 2011, str. 15, 16).

Pri vključevanju Slovenije v EU so se v javni upravi v zelo kratkem časovnem obdobju zgodili prelomni trenutki. S procesom stalne modernizacije na številnih področjih je uspelo Sloveniji dohiteti stare države članice EU. Pomembne so bile odprave administrativnih ovir, kakovost regulacije, odprtost, ki se kaže v dostopu informacij javnega značaja, sodelovanju javnosti pri procesih priprave sprejemanju predpisov. Pomemben je postal tudi razvoj e-uprave, ki predstavlja hiter dostop do informacij in elektronsko poslovanje z ene točke (Državni portal e-uprava)<sup>2</sup>.

S tako uspešno modernizacijo ima javna uprava tudi del zaslug za uspešno predsedovanje Svetu Evrope, in sicer je Slovenija leta 2008 predsedovala kot prva izmed novih članic (Vučković, Brezovnik..., 2011, str. 46).

### **7.1 EVROPSKI UPRAVNI PROSTOR**

Evropski upravi prostor je skupek standardov, ki so se razvili konec devetdesetih let 20. stoletja zaradi potreb širitve Evropske Unije. Bistvo evropskega upravnega prostora so reforme glede kakovosti v upravi, e-uprave, javnih financ, sistema javnih uslužbencev, lokalne uprave... Slovenija je področja načela zanesljivosti, učinkovitosti, odprtosti, odgovornosti in uspešnosti upoštevala že z vključitvijo v polnopravno članstvo EU (Kovač, 2003, str. 16, 17).

---

<sup>2</sup> Državni portal e- uprava: <http://e-uprava.gov.si/e-uprava/>

Namen evropskega upravnega prostora je nabor temeljnih načel in minimalnih standardov, ki glede na neobstoj pravnega reda Evropskih skupnosti na področju javne uprave določajo delo upravnih organizacij po vsej Evropi. Delovanje javnih uprav posameznih držav se čedalje bolj zblizuje. Sedaj lahko govorimo že o skupnih vrednotah in posledično o skupnih izhodiščih za upravne postopke in upravljalvske pristope (Kovač, 2003, str. 16).

Načela je mogoče najti v upravnem pravu vseh evropskih držav. Čeprav so javne uprave v evropskih državah stare strukture, se nenehno posodablajo, vključno s članstvom EU, ki je razvija. Stiki med javnimi uslužbenci držav članic in Komisije, zahteve za pripravo in izvajanje pravnega reda EU po enakih standardih zanesljivosti v vsej EU, skupen sistem upravnega sodstva in delitev osnovnih javno upravnih vrednot in načel, so pripeljala do nekaterih zblizovanj nacionalnih uprav. To je bilo opisano kot "evropski upravni prostor". Namen tega oddelka je, da razišče gonilne sile za doseganje tega skupnega evropskega upravnega prostora, kako ga ustvariti, kaj so javni upravni standardi in kako naj bodo ti standardi prisotni v vseh institucijah, katerih države si želijo polnopravno članstvo v Evropski uniji (OECD, European Principles for Public Administration, 1999, str. 16).

Načela in zahteve Evropskega upravnega prostora skupine strokovnjakov objavljajo v okviru programa SIGMA kot skupne iniciative OECD – PUMA. SIGMA je bila oblikovana leta 1992 za podporo modernizacije upravljanja srednje in vzhodno-tranzicijskih držav (tudi Slovenije). Zelo pomembno je bilo sodelovanje med strokovnjaki SIGMA in Slovenijo od leta 1999. Konstruktivno je bilo na področjih sistema javnih uslužbencev, notranje revizije, odprave administrativnih ovir, ustanavljanja paradržavnih agencij. Sodelovanje je potekalo v obliki raznih svetovanj, študij, primerjalnih pregledov, letnih pregledov, ki so bili tudi podlaga za letno poročilo Evropske komisije o napredku Slovenije. Program deluje v sklopu sektorja za javno upravo pri organizaciji OECD. Države, ki so vključene v program SIGME sodelujejo pri uvajanju programov za spodbujanje in izboljšave v vodenju upravnega sektorja. Izkušeni javni uslužbenci posredujejo primerjalne analize različnih sistemov vodenja, saj program SIGMA sodeluje z mnogimi mednarodnimi pokrovitelji, ki podpirajo razvoj in reforme upravnega sistema (OECD, European Principles for Public Administration, 1999, str. 2).

OECD – PUMA (Public Management) je delovna skupina, ki od leta 2003 opazuje tudi Slovenijo. Skupina posreduje državam bogato znanje in izkušnje, ki jih je pridobila pri delovanju (Kovač P. 2003, str. 16, 17).

## **7.2 NOVI JAVNI MENEDŽMENT**

Novi javni menedžment je najpomembnejše reformno gibanje zadnjega četrta stoletja v javni upravi. Od konca osemdesetih let 20. stoletja je povzročil spremembe uprave po celem svetu. Značilnost novega javnega menedžmenta je uvajanje privatne managerske metode dela in konkurenčne mehanizme v upravljanju javnega sektorja. Pri delovanju je značilen strateški pomen politike in modernizacija uprave. Le ta pa je v Sloveniji nujna

predvsem zaradi sledenja Evropskim načelom in seveda tudi glede odnosa do uporabnikov, krčenja klasične uprave in prenosa vse več nalog izvajanju zasebnemu sektorju (Toman, 2006, str. 23).

Novi javni menedžment je torej gibanje v javni upravi. Gre za prenos poslovnih in tržnih načel iz zasebnega v javni sektor. Leta 2008 je spremenil tudi javni in politični odnos do birokracije na splošno (Drechsler, 2009).

### **7.3 UPRAVA DANES: EVROPSKI MODEL UPRAVNEGA PRAVA**

Evropski model upravnega prava doživlja veliko sprememb. Vplivi, ki povzročajo te spremembe so zelo raznoliki. Med najpomembnejše in najpogostejše vplive prištevamo globalizacijo, razvoj posebne upravne strukture v Evropski unije ter razcvet informacijske tehnologije. Zaradi teh vplivov se je evropski (kontinentalni) model upravnega prava v zadnjih dvajsetih letih zelo spremenil. Močno se je spremenila podoba klasičnega evropskega modela upravnega prava. Zaradi različnih vzrokov, naj bi se evropski model močno približal ameriškemu modelu upravnega prava. Osrednja teza takšnih teorij je, da smo v Evropi priča nastajanju modela regulatorne države, ki se v svojih značilnostih zgleduje po ameriškem modelu upravnega prava. Osnovne značilnosti takšnega modela naj bi bile: posredna pravna uprava, ki ne temelji na diskrecijskem upravljanju družbe, ampak na posredni, legalistični upravi, ki družbo ureja preko pravnega okvira, znotraj katerega posamezniki avtonomno sprejemajo odločitve. Gre za »razdržavljanje« državnih uprav, kar pomeni prenos pooblastil in pristojnosti na nedržavne subjekte, kot so agencije in komisije, ki naj bi bile bolj primerne za posredno upravljanje v regulatorni državi (Bugarič B., 2004, str. 52, 53). Te institucije naj bi izpodrinile pomen klasičnih institucij državne uprave kot so ministrstva in druga telesa. V ozadju nove regulatorne države je depolitizacija regulacije. Ta naj bi postala tehnično opravilo, ki popravlja napake trga. Odmaknjena mora biti od vsakodnevne politike in prepuščena neodvisnim institucijam. V takšnih okoliščinah se pričakuje pospešen prenos regulatornih funkcij iz klasične državne uprave na različne regulatorne agencije, komisije in druga telesa. Prav zato v državi narašča vloga neodvisnih regulatornih agencij in komisij (Bugarič B., 2004, str. 445). Razdržavljanje državne uprave se kaže tudi v vse večji vlogi pravic posameznika v odnosu od državne uprave, v dejavnejši vlogi sodstva pri nadzoru nad izvršilno-upravno vejo oblasti ter juridizaciji pravil, ki urejajo odnose znotraj državne uprave (Bugarič B., 2004, str. 52, 53).

#### **7.3.1 JURIDIZACIJA UPRAV**

Juridizacija uprave pomeni, da se odnosi med posameznikom in upravo formalizirajo do mere, da so zahteve in upravičenja posameznika predmet pravno varovanih pravic. Gre za širitev teh pravic na nova področja, ki so bila izvzeta iz dosega pravne regulacije in bila prepuščena diskrecijskemu odločanju državne uprave.

Posameznik je tako začel pridobivati pomembne pravice, ki so povezane z delovanjem državne uprave. Tu gre za pravice, ki spadajo v področje »odprte uprave« in sicer,



pravica do dostopa do informacij javnega značaja, pravica do sodelovanja pri sprejemanju upravnih predpisov in odločitev ter za pravico do soodločanja pri nekaterih javnih zadevah. Značilnost evropskega upravnega prava je bila, da posameznik ni bil vključen v sprejemanje takšnih odločitev. V zadnjem času pa je mogoče zaznati trend naraščanja sodelovanja državljanov, s tem se kaže amerikanizacija evropskega modela upravnega prava.

Države so spremenile svojo zakonodajo, da bi omogočile javnosti sodelovanje pri sprejemanju predpisov. Državna uprava je dolžna posameznika vključiti v proces sprejemanja splošnih upravnih aktov. Ideja značilna za ameriško upravno pravo »notice and comment« se je tako uveljavila tudi v Evropi. Pomembna pravica je tudi pravica do informacij javnega značaja. To imajo države članice urejeno v notranji zakonodaji. Na ta način je tudi kontinentalna Evropa pristopila k načelu odprtosti in javnosti dela javne uprave (Bugarič B. 2004, str. 450, 451).

#### **7.4 PRIMERJAVA EVROPSKEGA IN AMERIŠKEGA UPRAVNEGA PRAVA**

V Evropi je dolgo prevladoval t. i. instrumentalni pogled na upravno pravo, kjer je bil poudarek na čim hitrejšem in učinkovitejšem delovanju izvršilne oblasti najbolj jasno razvit v francoskem upravnem pravu. Vendar pa se tudi Evropa vse bolj usmerja v kontrolni model upravnega prava, kjer je glavni poudarek na zaščiti pravic posameznika in sodnemu nadzoru delovanja uprave. Takšno upravno pravo je značilno predvsem za anglosaški pravni prostor. Prav zaradi tega govorimo o močnem vplivu anglosaškega upravnega prava na kontinentalno upravno pravo. Kljub vsem spremembam in očitnim vplivom na evropsko upravno pravo pa ne moremo trditi, da Evropa prevzema ameriški model upravnega prava.

Bistvena razlika je v sodstvu pri nadzoru uprave, saj je ameriško sodstvo še vedno bistveno močnejše in bolj agresivno kot evropsko. Pravice posameznika v Evropi postajajo vse pomembnejše, vendar so še vedno bistveno manj poudarjene kot v anglosaškem upravnem pravu. Evropska državna uprava tako doživlja pomembne in korenite spremembe, vendar jih prilagaja svojim, evropskim značilnostim in posebnostim (Bugarič B. 2004, str. 453).

#### **7.5 GLOBALIZACIJA KOT NAJPOMEMBNEJŠI VPLIV NA SPREMEMBO UPRAVNEGA PRAVA**

Globalizacija ima pomemben vpliv na strukturo in delovanje državne uprave. Ker postaja vloga trga vse pomembnejša, lahko govorimo o prevladi trga nad državo in njenim regulatornim aparatom. Globalizacijo opredelimo kot dinamičen proces odpiranja svetovnih trgov blaga, kapitala, dela, znanja, storitev, kulture in posledično zmanjševanja pomena nacionalnih meja v globalni družbi.

Ena od posledic takšne teorije globalizacije naj bi bila vedno večja konvergenca med različnimi družbenimi ureditvami. Globalizacija naj bi torej pripeljala do korenite

spremembe v vsebini in strukturi moderne regulacije, zaradi česar avtorji govorijo o preobrazbi »intervencijske« države v »regulatorno«. Tudi Evropska unija se približuje modelu regulatorne države, utemeljene na posredni, legalistični regulaciji, kjer istočasno naraščata pomen in vloga neodvisnih regulatornih agencij, komisij, sodne veje oblasti ter vloga posameznika pred upravnimi organi (Bugarič B. 2004, str. 437, 438).

## **7.6 TRDOŽIVOST EVROPSKEGA MODELA**

Evropeizacija, globalizacija in ostali trendi v svetu zelo vplivajo na strukturo in način delovanja državne uprave. Vpliv globalnih in evropskih trendov na državni upravo narašča, vendar dejstva kažejo drugačno podobo. Zelo pomembna je ugotovitev, da ti trendi še vedno ne odpravijo razlike med nacionalnimi državnimi upravami. Različne države sledijo različnim trendom. Nekateri splošni trendi so kot načela sicer prisotni v vseh državah, vendar jih vlade uresničujejo na različne načine. Tako ostajajo med državami pomembne razlike. Čeprav so načela, usmeritve, ideologije sprejete globalno, morajo biti implementirane v lokalnem okolju in prav zaradi tega so ta načela vedno določena z značilnostmi nacionalne politične kulture, specifičnostmi pravne tradicije itd.

Model intervencijske države se torej prepleta z nekaterimi elementi novega načina regulacije, nikakor pa ne moremo trditi da nov model v celoti prevzema vlogo starega. Država je še vedno tesno povezana s nacionalnim kontekstom v katerem deluje. Tako se še zmeraj pojavlja vprašanje ali bo lahko proces evropske integracije in globalizacije to značilnost v celoti spremenil ali celo odpravil (Bugarič B. 2004, str. 456, 457).

## 8 ZAKLJUČEK

Upravno pravo obsega pravila in načela o dejavnosti javne in državne uprave ter pravila o pravicah in dolžnostih pravnih subjektov v upravnopravnih razmerjih. Upravna pravna so samo tista pravna razmerja, v katerih je ena stranka nosilec oblasti ali javnega pooblastila in kot oblastno nadrejeni subjekt odloči o pravici, obveznosti ali koristi drugega pravnega subjekta.

Zgodovina upravnega prava sega daleč nazaj med borbe meščanstva proti fevdalcem in absolutistični vladavini. Najprej so obstajale samo norme, ki so urejale organizacijo in delovanje organov državne uprave. Bistvena sprememba pa se je zgodila pa francoski revoluciji, saj so organi državne oblasti postajali bolj vezani na pravne predpise s katerimi so začeli tudi omejevati samostojno ravnanje državnih organov.

Za razvoj upravnega prava so zelo pomembni splošni pravni akti, ki predstavljajo vrh predpisov za delovanje uprave. Sem spada ustava, kot najpomembnejši akt, sledijo pa ji, zakoni in podzakonski akti. Razvijejo se tudi konkretni upravni akti - odločba, ki ureja točno določeno razmerje. Vedno bolj postaja pomembna povezava med javnim in zasebnim partnerstvom, na podlagi tega se razvijejo koncesijske pogodbe, ki so v pravnem sistemu opredeljene kot prenos servisne funkcije z države na izvajalca.

Upravno pravo je zelo dinamična pravna panoga. Ves čas se prilagaja in spreminja potrebam družbenega razvoja. Tako so se zgodile največje spremembe v času priprave na vstop v Evropsko Unijo. Sistem delovanja uprave se je moral prilagoditi, modernizirati in doseči standard držav članic Evropske Unije.

Z vstopom Slovenije v Evropsko Unijo so se v kratkem času zgodile spremembe. Pomembne so bile odprave administrativnih ovir, kakovost regulacije, odprtost, razvoj e-uprave. Slovenija je začela sodelovati s strokovnjaki SIGME, ki so skozi razne študije, svetovanja, letnih pregledov pomagali pri izboljšavah in vodenju upravnega sektorja. Ne smemo pa zanemariti Novega javnega menedžmenta (New Public Management), ki je povzročil spremembe uprave po celem svetu.

Evropski model upravnega prava se močno približuje ameriškemu modelu. Glavna sprememba tega modela je, da se uveljavi prenos pooblastil in pristojnosti na nedržavne subjekte, kot so agencije in komisije, ki naj bi bile bolj primerne za posredno upravljanje v regulatorni državi. Z juridizacijo uprave je posameznik začel pridobivati pomembne pravice, ki so povezane z delovanjem državne uprave. Gre za pravice, ki spadajo v področje »odprte uprave« in sicer, pravica dostopa do informacij javnega značaja, pravica do sodelovanja pri sprejemanju upravnih predpisov in odločitev ter za pravico do soodločanja pri nekaterih javnih zadevah. Vsako leto bolj pa se zaznava trend naraščanja sodelovanja državljanov v upravnih zadevah. Pomemben vpliv spreminjanja uprave pa je tudi globalizacija, ki je pripeljala »intervencijsko« državo v »regulatorno«, saj narašča

vloga regulatornih agencij, komisij ter vloga posameznika pred upravnimi organi. Danes je bistvo uprave učinkovitost, dobro sodelovanje, pripravljenost na spremembe. Država mora biti socialna, organizirana. Ne smemo pa zanemariti znanja zaposlenih v celotnem javnem sektorju in dobro timsko sodelovanje.

Danes je javna uprava v znamenju varčevalnih ukrepov. Globalna finančna in ekonomska kriza, kateri smo v Sloveniji priča že 2 leti, močno vpliva na delovanje in stanje javne uprave. Vlada je pri nas kot v drugih evropskih državah sprejela razne varčevalne ukrepe. Posegli so v število zaposlenih v javni upravi in tudi v pravice tistih ki so obdržali službo. V Sloveniji se poseg v odpuščanje zaposlenih ni bistveno razvil, medtem ko v nekaterih Evropskih državah že. Varčevalni ukrepi s katerimi bi ohranili javnofinančne izdatke se nanašajo predvsem na plače v javnem sektorju. Sprejemajo se ukrepi za nepovečevanje plač.

Leta 2008, ko je bil sprejet nov plačilni sistem javnega sektorja ni nihče predvideval, da bodo že tako hitro potrebni ukrepi, ki bodo posegali v na novo zasnovan in uveden plačilni sistem v javnem sektorju. Ekonomska, finančna in gospodarska kriza ter njihove posledice oziroma učinek na javno finančno stanje v državi so povzročili potrebo po nujnem ukrepanju v zvezi s stroški dela tudi za leto 2012.

Kriza je tudi povzročila pospešitev priprave in sprejemanje konkretnih odločitev za prestrukturiranje javnega sektorja. Gre za nezmožnost zagotavljanja temeljnih javnih dobrin na način in v institucionalni obliki subjektov javnega sektorja kot poslujejo zdaj. Osnovni cilj Slovenije in tudi ostalih evropskih držav je kako z enakim obsegom vloženih javnih sredstev doseči večji obseg javnih storitev za prebivalstvo – kako povečati učinkovitost javnega sektorja.

Obdobje krize pa je za slovensko javno upravo prineslo vsaj eno priložnost. Priložnost, da se vodje v javni upravi oziroma v javnem sektorju izkažejo, zagotovijo, kljub krizi in ukrepi v zvezi z plačami, dobro motiviranost in pripadnost zaposlenih. Imajo priložnost izkazati se, pokazati svoje znanje, vodstvene sposobnosti ter se zavedati pomena in bogastva, ki ga imajo, da vodijo upravo učinkovito in tako poskrbijo za svoje državljane (Pešec, 2011).

Mnogi se sprašujemo ali uprava deluje učinkovito. Sooča se namreč z mnogimi težavami, ki jih je povzročila ekonomska in finančna kriza tako v svetu kot pri nas. Uprava se danes sooča z varčevalnimi ukrepi, ki pomenijo slabosti za zaposlene v javni upravi. Obdobje krize pa ima eno majhno pozitivno lastnost, in sicer priložnost, da se vodje v javni upravi izkažejo in zagotovijo ter motivirajo zaposlene, da bo uprava pri nas še vedno učinkovita in zadovoljiva za standarde Evropske unije.

Že leta nazaj so je državna uprava soočala z izzivi, ki jih je prinašala internetna tehnologija. Vse več komunikacije se odvija preko interneta. Tako si je tudi državna uprava omislila, da bi državljanom, poslovnim partnerjem in vsem zaposlenim v državni upravi ponudila učinkovite storitve. Tako je uprava storila velik napredek na področju

elektronske uprave (e-uprava). Gre za portal elektronskih storitev javne uprave, ki na enem mestu ponuja obrazce ali prave elektronske vloge, ki jih organi javnega sektorja ponujajo uporabnikom portala e-uprava.<sup>3</sup>

Država je tako leta 2004 s preходом na e-poslovanje znatno zmanjšala stroške in razbremenila delo zaposlenih na okencih. Državljeni si s tem prihranimo čas in še boljšo učinkovitost in preglednost poslovanja. Storitve so opravljene hitreje in z manjšim številom napak.

Portal e-uprava tako združuje informacije in storitve različnih delov državne uprave. Izhaja iz problemskih življenjskih situacij uporabnikov in skuša na čim bolj pregleden in enostaven način olajšati urejanje upravnih zadev. Na portalu so poleg posameznih storitev natančno razloženi vsi postopki, ki so potrebni da se storitev opravi. Najdemo tudi ustrezne povezave do zakonov, ki so povezani z določeno storitvijo.

Možnost portala je tudi pridobivanje obrazcev, pošiljanje vlog, zahtevkov in drugih pravnih dokumentov preko interneta in seveda tudi elektronsko plačevanje. Uporabnikom je s tem prihranjeno dolgotrajno čakanje v vrstah in s tem prihranek v času. Uporabniki prav tako niso vezani na uradne ure upravnih organov, saj lahko opravijo vse storitve kadarkoli.

S tem portalom so se znižali stroški, predvsem pa se je povečala kvaliteta javnih storitev. Nova družba je tako prinesla nov način življenja in poslovanja. Ta je osredotočen na tehnologijo in telekomunikacijska sredstva, strmi k večanju znanja, k decentralizaciji in k enostavnejšemu, kakovostnemu in hitrejšemu poslovanju s strankami.

---

<sup>3</sup> Elektronski portal e-uprava: <http://e-uprava.gov.si/storitve/infoPortal.esju>

## LITERATURA

1. APOHAL, VUČKOVIĆ Lidija, BREZOVNIK, Boštjan, GRAFENAUER, Božo, KORADE PURG, Štefka, KOVAČ, Polonca, PIRC MUSAR, Nataša, PIRNAT, Rajko, ŠOLTES, Igor, TRPIN, Gorazd, VIRANT, Gregor, Urednika: KOVAČ, Polonca, VIRANT Gregor (2011). *Razvoj slovenske javne uprave 1991-2011*. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana
2. ANDRONJA, Vilko (1992). *Upravni postopek in upravni spor*. ČZ Uradni list RS, Ljubljana
3. BOHINC, Rado, TIČAR, Bojan (2007). *Upravno pravo-splošni del*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana
4. CIJAN, Rafael, GRAFENAUER, Božo (2002). *Upravno pravo*. Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta
5. ČEBULJ, Janez, STRMECKI, Mik (2001). *Upravno pravo*. Univerza v Ljubljani, Visoka upravna šola
6. BUGARIČ, Bojan (2004). *Evropsko upravno pravo: Trendi in izzivi*, Revija Uprava. Let. 2. št. 2. str. 52-71. Fakulteta za upravo, Ljubljana
7. BUGARIČ, Bojan, (2004). *Trendi v evropskem upravnem pravu: Amerikanizacija ali zvestoba evropski tradiciji?* Revija Javna uprava. Let. 40. št. 3, str. 440-457. Inštitut za javno upravo; Gospodarski vestnik, Ljubljana
8. DRECHSLER, Wolfgang (2009). *The rise and demise of the New Public Management: Lessons and opportunities for South East Europe*, Revija Uprava. letnik VII, 3. Ljubljana
9. DUJIĆ, Slobodan (1996). *Kontrolni mehanizmi za zagotavljanje zakonitosti upravnega odločanja*, Revija Javna uprava. Let. 32. št. 4. str. 246. Inštitut za javno upravo; Gospodarski vestnik, Ljubljana
10. JESENKO, Erika (2009). *Izpitna vprašanja in odgovori*, zapiski.
11. KOVAČ, Polonca (2002). *Trendi razvoja slovenske javne uprave kot nacionalne politike*, Revija Teorija in praksa. Let. 39. št. 6, str. 1037-1047. Fakulteta za sociologijo, politične vede in novinarstvo, Ljubljana
12. KOVAČ, Polonca (2003). *Evropski upravni prostor-realnost ali mit*, Revija Uprava. Let. 1. št. 2. str. 16, 17. Fakulteta za upravo, Ljubljana
13. LEBAR, Vesna (2004). *Posamični upravni akti*, diplomsko delo univerzitetni program uprava, Fakulteta za upravo, Ljubljana
14. POGOREVC, Natalija (2003). *Splošni pravni akti*, diplomsko delo visokošolski program Uprava, Fakulteta za upravo, Ljubljana
15. TOMAN, Sandra (1996). *Uvajanje managementa v javnem sektorju*, diplomsko delo visokošolskega strokovnega študija Organizacija in management kadrovskih in izobraževalnih procesov, Fakulteta za organizacijske vede, Maribor.
16. VIRANT, Grega (2002). *Pravna ureditev javne uprave*. Visoka upravna šola, Ljubljana
17. VLAJ, Stane (2001). *Uvod v javno upravo*. Univerza v Ljubljani, Visoka upravna šola, Ljubljana

18. VILFRAN, Sergij (1998). *Uvod v pravno zgodovino*. Časopisni zavod. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana

## VIRI

1. *Evropa*, Portal Evropske unije. Dostopno 02. 09. 2011 na:  
[http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-parliament/index\\_sl.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-parliament/index_sl.htm).
2. Filtnet. *Civilistika, zapiski*. Dostopno 4. 10. 2011 na:  
[www.filtnet.si/att/187/CIVILno%20pravo.doc](http://www.filtnet.si/att/187/CIVILno%20pravo.doc)
3. Kovač, Polonca, *Revija uprava* (2003). Dostopno 27. 8. 2011 na:  
[http://www.fu.uni-lj.si/uprava/clanki/letnikI,%C5%A1tevilka2,2003/I\\_2\\_december2003\\_kovac.pdf](http://www.fu.uni-lj.si/uprava/clanki/letnikI,%C5%A1tevilka2,2003/I_2_december2003_kovac.pdf)
4. *Republika Slovenije Državni zbor*, Ustava Republike Slovenije. Dostopno 27. 08. 2011 na:  
<http://www.dz-rs.si/?id=150&docid=28&showdoc=1>
5. Slovenija jutri. *Učinkovita javna uprava in pravosodje*. Dostopno 11. 9. 2011 na:  
<http://www.slovenijajutri.gov.si/fileadmin/urednik/dokumenti/ucindr2.pdf>
6. SIGMA papers. *Evropean principles For Public Administration*. Dostopno 4. 10. 2011 na:  
<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/fulltext/5kml60zwd7h.pdf?expires=1318163716&id=id&accname=guest&checksum=A422E1566BD002B91397FBA4CB64D31D>
7. Študijsko gradivo, *Uvod v javno upravo*, Brezovšek, zapiski 4. Dostopno 1. 10. 2011 na:  
[http://www.odprta-fronta.si/?page\\_id=18&cat\\_id=25&file\\_id](http://www.odprta-fronta.si/?page_id=18&cat_id=25&file_id)
8. Uradni list Republike Slovenije, *Zakon o upravnem sporu (ZUP)*. Dostopno 3. 9. 2011  
<http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2006105&stevilka=4487>
9. Uradni list Republike Slovenije. *Uredba o pridobivanju in posredovanju podatkov med organi javne uprave za potrebe upravnih postopkov*. Dostopno 7. 10. 2011 na:  
<http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200238&stevilka=1816>
10. Uradni list Republike Slovenije (*ZJZP*). Dostopno 1. 10. 2011 na:  
<http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2006127&stevilka=5348>



11. *Viri upravnega prava*. Fakulteta za upravo. Power point prosojnice (17. prosojnica). Dostopno 13. 4. 2011 na:  
[http://www.google.si/#sclient=psy&hl=sl&site=&source=hp&q=viri+upravnega+prava&aq=f&aqi=g1&aql=&oq=&pbx=1&bav=on.2,or.r\\_gc.r\\_pw.&fp=64663988a6c14c65&biw=1280&bih=640](http://www.google.si/#sclient=psy&hl=sl&site=&source=hp&q=viri+upravnega+prava&aq=f&aqi=g1&aql=&oq=&pbx=1&bav=on.2,or.r_gc.r_pw.&fp=64663988a6c14c65&biw=1280&bih=640)