

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**Diplomsko delo**

**UPRAVNO PRAVO KOT POSEBNA VEJA  
PRAVA**

**Vanja Kerič**

**Ljubljana, junij 2013**



**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

DIPLOMSKO DELO

**UPRAVNO PRAVO KOT POSEBNA VEJA PRAVA**

Kandidatka: Vanja Kerič  
Vpisna številka: 04036641  
Študijski program: Visokošolski strokovni študijski program Uprava 1. stopnja

Mentor: doc. dr. Mirko Pečarič

Ljubljana, junij 2013



## **IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA**

Podpisana Vanja Kerič, študentka visokošolskega strokovnega študijskega programa Uprava I. stopnje, z vpisno številko 04036641, sem avtorica diplomskega dela z naslovom: Upravno pravo kot posebna veja 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: Mija Jandrlić, univ. dipl. spl. jez.

Ljubljana, junij 2013

Podpis avtorice:



## POVZETEK

Upravno pravo je samostojna pravna panoga, ki spada v sistem javnega prava. Sestavljajo ga pravne norme, ki urejajo organizacijo in delovanje države in drugih javnopravnih organizacij ter razmerja med nosilci oblasti in posamezniki. Upravno pravo predstavlja državno sankcionirane materialne in formalne pravne norme in načela, ki urejajo ravnanja in vedenja subjektov (organov in strank) v upravnopravnih razmerjih, v katerih gre za obstoj dejanskega ali potencialnega nasprotja med zasebnim in javnim interesom.

Upravno pravo vsebuje splošna in posebna vsebinska (ali materialna) in formalna (postopkovna) pravila, ki so zapisana pretežno v prisilnih (kogentnih) splošnih in posamičnih pravnih aktih, s katerimi nosilci oblasti odločajo o pravicah in obveznostih strank.

V upravnopravna razmerja vstopajo organi oblasti, in sicer takrat, kadar na podlagi upravnopravnih norm odločajo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih strank v posameznih upravnih stvareh. Za upravnopravna razmerja pa je značilno, da se o njih odloča v upravnem postopku, katerega posledica je konkreten upravni akt (odločba). S tem upravnim aktom organ avtoritativno in enostransko odloči o konkretni pravici, obveznosti ali pravni koristi posamezne stranke.

Upravno pravo je posebna pravna panoga, katere razmerja se urejajo na specifičen način. Njegove norme so razpršene po različnih predpisih, zato ga je težko razmejiti z drugimi pravnimi panogami, ker se z večino njih prekriva oziroma ima veliko stičnih točk.

**Ključne besede:** pravna norma, upravnopravno razmerje, pravice in obveznosti, javni interes, upravni postopek, konkretni upravni akt.

# SUMMARY

## ADMINISTRATIVE LAW AS A SPECIAL BRANCH OF LAW

Administrative law is an independent legal branch of public law. It consists of legal norms regulating the organisation and functioning of the state and other public organisations as well as the relations between power holders and individuals. Administrative law constitutes state-sanctioned material and formal legal norms and principles that govern the actions and behaviour of the entities (bodies or parties) in administrative relations pertaining to actual or potential conflicts between private and public interest.

Administrative law involves both general and special substantive (material) and formal (procedural) rules inscribed in mainly mandatory (cogent) general and individual legal acts that are used by power holders when deciding on the rights and obligations of parties.

Power holders enter administrative relationships when deciding on the rights, obligations or legal entitlements of the parties in individual administrative matters on the basis of administrative norms. Moreover, administrative relationships are typically considered in an administrative procedure which results in a concrete administrative act (decision). Such an act enables the competent body to make an authoritative and unilateral decision on a concrete right, obligation or legal entitlement of a party.

Administrative law is a special legal branch with specifically regulated relationships. It has a great deal of common ground with other legal branches and its norms are dispersed among various regulations, all of which renders it difficult to delimit.

**Key words:** legal norm, administrative relationship, rights and obligations, public interest, administrative procedure, concrete administrative act.



# KAZALO

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA.....	iii
POVZETEK.....	v
SUMMARY.....	vi
SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV.....	ix
1 UVOD.....	1
2 NASTANEK IN RAZVOJ UPRAVNEGA PRAVA.....	3
2.1 SPLOŠNO O NASTANKU IN RAZVOJU UPRAVNEGA PRAVA.....	3
2.2 UPRAVNA IN UPRAVNOPRAVNA ZNANOST.....	5
3 POSEBNE ZNAČILNOSTI UPRAVNEGA PRAVA.....	7
3.1 POJEM IN VSEBINA UPRAVNEGA PRAVA.....	7
3.2 POMEN UPRAVNEGA PRAVA.....	10
3.3 TRENDI, KI SE KAŽEJO V UPRAVNEM PRAVU.....	11
3.3.1 UČINKOVITA UPRAVA.....	12
3.3.2 EVROPSKI MODEL UPRAVNEGA PRAVA.....	13
3.3.3 ODPRAVA ADMINISTRATIVNIH OVIR IN E-DEMOKRACIJA.....	19
4 NEKATERI POMEMBNI POJMI V UPRAVNEM PRAVU.....	22
4.1 JAVNI INTERES KOT OSNOVA ZA UPRAVNOPRAVNO UREJANJE IN DELOVANJE.....	22
4.2 UPRAVNA ZADEVA.....	24
4.3 UPRAVNOPRAVNO RAZMERJE.....	25
4.4 UPRAVNOPRAVNA NORMA.....	26
4.5 POJEM UPRAVNEGA POSTOPKA.....	28
5 RAZMERJE UPRAVNEGA PRAVA DO DRUGIH PRAVNIH PANOG.....	31
5.1 RAZMERJE MED UPRAVNIM IN USTAVNIM PRAVOM.....	31
5.2 RAZMERJE MED UPRAVNIM IN CIVILNIM PRAVOM.....	32
5.3 RAZMERJE MED UPRAVNIM IN DELOVNIM PRAVOM.....	33
5.4 RAZMERJE MED UPRAVNIM IN FINANČNIM PRAVOM.....	34
5.5 RAZMERJE MED UPRAVNIM IN KAZENSKIM PRAVOM.....	35
6 POSEBNOSTI UPRAVNEGA PRAVA GLEDE NA DRUGE PRAVNE PANOGE.....	36
6.1 UPRAVNO IN USTAVNO PRAVO – S POSEBNIM PoudarkOM NA SPOŠTOVANJU USTAVNIH ČLOVEKOVIH PRAVIC.....	36
6.2 UPRAVNO IN CIVILNO PRAVO – PRIMER RAZLASTITVE.....	39
6.3 UPRAVNO IN DELOVNO PRAVO – NA POSTOPKU ZAPOSLOTITVE V PRAKSI (RAZLIKE PRI ZAPOSLOVANJU V PODJETJU ZASEBNEGA SEKTORJA IN ZAPOSLOTITVE V UPRAVNI ENOTI).....	43
6.3.1 GOSPODARSKA DRUŽBA – TURISTIČNA AGENCIJA.....	45
6.3.2 UPRAVNA ENOTA.....	45
6.4 UPRAVNO IN FINANČNO PRAVO – OPIS DAVČNEGA POSTOPKA.....	47
6.5 UPRAVNO IN KAZENSKO PRAVO – NA PRIMERU HITREGA PREKRŠKOVNEGA POSTOPKA V POLICIJI.....	50
6.6 NADZOR NAD DELOVANJEM UPRAVE.....	55

7	TRENDI V PRIHODNJE.....	59
8	ZAKLJUČEK.....	61
	LITERATURA IN VIRI .....	63

## **SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV**

DURS – Davčna uprava Republike Slovenije  
EU – Evropska unija  
EUP – Evropski upravni prostor  
KZ-1 – Kazenski zakonik  
MNZ – Ministrstvo za notranje zadeve  
RS – Republika Slovenija  
Ustava – Ustava Republike Slovenije  
ZDavp-2 – Zakon o davčnem postopku  
ZDIJZ – Zakon o dostopu do informacij javnega značaja  
ZDR – Zakon o delovnih razmerjih  
ZDRS – Zakon o državljanstvu  
ZJU – Zakon o javnih uslužbencih  
ZP-1 – Zakon o prekrških  
ZUP – Zakon o splošnem upravnem postopku  
ZUre-P1 – Zakon o urejanju prostora  
ZUstS – Zakon o ustavnem sodišču



# 1 UVOD

Upravno pravo je posebna pravna panoga, za katero je značilno, da ni omejena na točno določeno področje, ampak sega praktično na vsa področja človekovega življenja in dela. Za upravno pravo je značilno tudi to, da pri njegovi opredelitvi ni enotnega pristopa, zato ga avtorji različno opredeljujejo. Med definicijami upravnega prava med posameznimi avtorji obstajajo pomembne razlike.

Upravno pravo predstavlja »podsistem« pravnih norm in samostojno pravno panogo, ki spada v okvir javnega prava, to je prava, katerega razpoznavni znak je urejanje uresničevanja državne oblasti in usmerjenost v urejanje in varovanje javnega interesa. Upravno pravo je posebna pravna disciplina, ki izhaja iz ugotovitve, da v določenem pravnem sistemu obstaja zaokrožena skupina pravnih norm, ki so različne od drugih in jih je mogoče šteti kot norme posebne pravne discipline – upravnega prava (Cijan in Grafenauer, 2002, str. 7).

Upravno pravo je pomemben del pravnega reda vsake moderne države, zato je tudi pomemben del pravnega reda Republike Slovenije, vendar se vsebina upravnega prava razlikuje v pravnih sistemih različnih držav (Debelak in Rakočević, 2008, str. 17). Upravno pravo je relativno mlada pravna panoga v primerjavi z nekaterimi drugimi pravnimi panogami. Pojavljati se je začela šele, ko so se začele pojavljati posebne pravne norme, ki so bile drugačne od obstoječih pravnih norm, te pa so bile tesno povezane z državno upravo. Naloge države so vedno bolj naraščale, ta pa je vedno bolj posegala na številna in različna družbena področja, tako da se je pričelo ustvarjati veliko število posebnih postopkov in predpisov. Posledično se je te postopke in predpise začelo obravnavati kot posebno pravno vejo – upravno pravo (Debelak in Rakočević, 2008, str. 18).

Problem pri upravnem pravu kot posebni pravni panogi je prav pri njegovi opredelitvi in pri specifičnih pravnih razmerjih, ki jih ureja. Ta razmerja so upravnopravna razmerja, ki imajo izrazito vsebino in pomen. Upravno pravo ima tudi svoje pravne norme, s katerimi ureja ta razmerja. Na te norme lahko gledamo kot na »problem«, ker se zelo pogosto in hitro spreminjajo, lahko pa so »nujno zlo« ali »rešitev« za prilagajanje dinamičnemu družbenemu razvoju.

Upravno pravo je težko ločiti od drugih pravnih panog, saj se z večino njih prekriva, jih dopolnjuje oziroma ima z njimi več stičnih in skupnih točk. Norme upravnega prava se od drugih razlikujejo predvsem po predmetu (prevlada javnega interesa) in (oblastnem, avtoritativnem) načinu urejanja razmerij.

V diplomskem delu želim predstaviti bistvene značilnosti upravnega prava in njihove glavne razloge za nastanek, obstoj in razloge, ki bodo vodili to vejo prava v prihodnje. Na začetku bom na kratko predstavila razvoj upravnega prava, njegove posebne značilnosti (pomen, pojem in vsebina, sistem). Nato bom predstavila nekatere pomembne pojme v upravnem pravu, ki so in bodo pomembni za razumevanje upravnega prava. Pomembna je tudi razmejitev oziroma primerjava upravnega prava z drugimi pravnimi panogami, zato

bom v zadnjem poglavju ugotavljala, na kakšen način se kaže upravno procesno pravo v razmerju do drugih pravnih panog, kakšne so posebnosti v postopkih, urejanju in pravnem varstvu posameznika, kakšen vpliv bo imelo upravno pravo v prihodnje in iz katerih dejstev lahko to sklepamo.

V diplomskem delu sem uporabljala predvsem teoretične metode (pregled strokovne literature, knjig in učbenikov, internetnih virov, zakonodajnih virov, sodne prakse) in opisno deskriptivno metodo.

Delo je razdeljeno na dva sklopa, in sicer teoretični in praktični. V prvem sklopu sem predstavila nastanek in razvoj upravnega prava, posebne značilnosti upravnega prava, pojme, razmerje z drugimi pravnimi panogami. V praktičnem sklopu pa sem ugotavljala, kakšne so posebnosti upravnega prava glede na druge pravne panoge. Za vsako pravno panogo sem si izbrala en praktičen primer iz prakse in na podlagi tega ugotavljala, kako se upravno pravo z drugimi pravnimi panogami prekriva, dopolnjuje oziroma kako se elementi upravnega prava prepletajo z drugimi pravnimi panogami, kako se ti postopki začnejo in končajo in kakšno je varstvo pravic strank v teh postopkih.

## **2 NASTANEK IN RAZVOJ UPRAVNEGA PRAVA**

### **2.1 SPLOŠNO O NASTANKU IN RAZVOJU UPRAVNEGA PRAVA**

Pravo je sistem, v katerem so združena pravna pravila in pravna načela, ki urejajo različna vedenja in ravnanja posameznikov v najpomembnejših družbenih odnosih. Pravo je tudi del strukture vsake države, ki je namenjeno, da v družbo vnaša red. V temelju je razdeljeno na zasebno in javno pravo. Tako je upravno pravo panoga, ki spada v okvir javnega prava, ki s svojimi normami ureja organizacijo in delovanje državne uprave. Je samostojna pravna panoga, sestavljena iz pravnih norm, ki urejajo ureditev države, položaj, organizacijo in delovanje države in drugih organizacij in skupnosti ter ureja razmerja med nosilci oblasti in posamezniki. Njegov razpoznavni znak je uresničevanje državne oblasti in usmerjenost v urejanje in varovanje javnih interesov. Vsebuje državno regulirana materialna in formalna pravna pravila ter načela, katera urejajo ravnanje in vedenje subjektov (organov in strank) v upravnopravnih razmerjih, v katerih gre za dejansko ali potencialno nasprotje med zasebnim in javnim interesom (Tičar in Rakar, 2011, str. 41).

Upravno pravo je relativno mlada pravna panoga v primerjavi z drugimi pravnimi panogami. Vsebina pravnih norm z »upravno konotacijo« se je začela pojavljati ob prvih podreditvah delovanja državnega upravnega aparata pravnim normam. Tako se je sčasoma – še posebej z razvojem industrializacije, večjimi migracijami prebivalstva in s tem povezanim nastajanjem mest – razvil poseben sistem pravnih norm, ki so se nanašale na točno določeno področje države, tj. na državno upravo oziroma na tiste organe, ki so neposredno izvrševali državne upravne naloge.

V obdobju fevdalizma, ne glede na to, da so bile stalne borbe med centralno oblastjo in fevdalno gospodo, ni bilo prava, ki bi bilo obvezno in na katerega bi se lahko vsak skliceval. V času absolutizma dejavnost državne uprave (oziroma »policije«, katera je v tem času predstavljala državno upravo) ni bila urejena s splošnimi pravnimi akti, posledično pa tudi ne z obveznimi pravnimi normami. Veljalo je načelo, da v upravi ne velja zakonitost, temveč, da je treba opravljati tiste naloge, ki so bile v interesu vladarja. Uprava je opravljala svoje naloge po navodilih višjih organov ter prostem preudarku svojih uradnikov. Pravila so vezala nižje organe in izvrševalce v odnosu do višjih, uprave v odnosu do posameznika pa ne. To je doba, v kateri je uprava predstavljala »državo v državi«, to pa pomeni, da se splošne upravne norme še niso vezale na pravice državljanov (Cijan in Grafenauer, 2002, str. 37).

Tako korenine upravnega prava najdemo najprej v Franciji. Upravno pravo se je začelo razvijati s pojavom buržoazne države. V času francoske revolucije je kraljeva oblast s svojim nesposobnim in nepravičnim vodenjem povzročila veliko nezadovoljstvo med ljudmi. Posledica tega nezadovoljstva je bil upor ljudstva proti absolutni kraljevi oblasti in fevdalnemu sistemu. Temu je sledila francoska revolucija, katere glavni vzroki so bili v neenotnosti slojev in nepravični delitvi francoske družbe. To je bila prelomnica v človeški

zgodovini, saj se je s tem pričel vzpon meščanstva, ki je postavil temelje poznejšim sistemom parlamentarne demokracije.

Leta 1789 je bila sprejeta *Deklaracija o pravicah človeka in državljana*, ki je bila ena izmed najpomembnejših dokumentov francoske revolucije, katera je imela tudi velik vpliv na sprejetje kasnejših dokumentov. Deklaracija je skozi svojih 17 členov konkretno definirala pravice, ki naj bi »človeka« varovale pred organom oblasti.

Z njo je bilo preprečeno nepravilno poseganje v človekove pravice, katere so postale neodtujljive in svete. Ljudje so se zavzemali za to, da mora biti uprava vezana na zakon, še posebej, ko se odloča o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznikov in organizacij. Deklaracija govori o tem, da vsi ljudje živijo svobodno in z enakimi pravicami. Zakoni smejo prepovedati samo družbeno škodljiva dejanja, vse, kar z zakonom ni prepovedano, pa je dopustno. Nobenega človeka se ne sme prisiliti k nečemu, kar z zakonom ni zapovedano. Z deklaracijo so ljudje pridobili svobodno izmenjavo mišljenja in misli, ki je ena najdragocenejših človekovih pravic. Javna oblast je bila postavljena v korist vsem, in ne samo v korist tistim, ki jim je bila zaupana. Za vzdrževanje teh javnih oblasti je bilo določeno nujno skupno prispevanje, vendar enakomerno porazdeljeno med vse. Tudi lastnina je bila določena kot nedotakljiva in sveta pravica, zato jo je nemogoče komu odvzeti, razen če bi obstajala zakonsko določena javna potreba, vendar ob predhodni odškodnini.

Tako uprava lahko dela samo to, za kar ima temelj v zakonu ali kakšnem drugem splošnem predpisu. Z zakonom so ji bile dodeljene pristojnosti, posamezniki pa imajo v odnosu do nje določene dolžnosti in pravice. Posameznik pa mora imeti v razmerju do uprave tudi pravico do sodnega varstva (Cijan in Grafenauer, 2002, str. 38).

Z nastankom buržoazne države se je začelo uveljavljati načelo pravne države, saj je buržoazija (meščanstvo) najprej osvojila ekonomsko oblast, nato pa še politično oblast. Ona je vodila borbo proti absolutistični vladavini monarha. S tem, ko je dobila mesto v predstavnikiškem telesu, je pravno omejila izvršilno in upravno oblast monarha. Dosegla je, da se delovanje vseh državnih organov omeji s pravnimi normami. Buržoazija si je s temi omejitvami želela zagotoviti svoje pravice. Imela je večino v predstavnikiškem telesu, zato je lahko predlagala posebne predpise (zakone), s katerimi je bilo regulirano delovanje upravnega aparata. S sprejetjem teh posebnih predpisov za delo uprave postopoma nastaja upravno pravo, saj prav ti posebni predpisi, s katerimi se regulira delo uprave, predstavljajo norme upravnega prava. Ta poseben sistem norm se je razlikoval od norm civilnega prava, to je tistih norm, ki se nanašajo na delo državnega aparata absolutistične monarhije (Popović, 1980, str. 12).

Z nastankom pravne države je prišlo do velikih sprememb za upravo. Sedaj je uprava pravno regulirana oziroma vključena v pravo, tako v organizacijskem kot funkcionalnem smislu, izvaja se pa tudi nadzor nad njenim delom. Položaj posameznika je spremenjen, tako ni več »predmet«, ampak subjekt v pravu, z zaščitenimi določenimi pravicami in obveznostmi (Dimitrijević in Blažić, 2008, str. 6–7).



V anglosaksonskih državah se je upravno pravo razvilo kasneje (kot posebna pravna panoga, saj so se posamezne upravne vsebine začele pojavljati vse od ustanovitve *Interstate Commerce Commission* leta 1887, kot prvi neodvisen regulatorni organ), in sicer zato, ker v Veliki Britaniji in ZDA ni bilo tako močnega upravnega aparata, kakršen je obstajal v Franciji, ki se je razvil v času absolutistično policijske države. V Veliki Britaniji je bila lokalna uprava, medtem ko je bila državna uprava podrejena parlamentu. Za delo uprave so veljale norme »common law«, nadzor nad delom uprave pa so opravljala sodišča splošne pristojnosti.

Na ta način je bila uprava podrejena pravnim normam, te pravne norme pa niso bile specifične, ki naj bi veljale samo za upravo, ampak so bile to splošne norme civilnega prava. Kasneje, z razvojem državno-kapitalističnih elementov konec 19. stoletja in v začetku 20. stoletja, se je v Veliki Britaniji začel ustvarjati močnejši upravni aparat in začela se je krepiti birokracija. Z vse večjim razvojem in vplivom države na oblasti se je začela razvijati tudi upravna dejavnost, upravni aparat pa je postajal vse močnejši. Ta razvoj je pogojen s pojavom velikega števila pravnih norm, katere so se nanašale izključno na delo uprave, istočasno pa so se pojavljale pravne norme, ki so na poseben način regulirale nadzor nad delom uprave. Razvoj upravnega prava v Franciji je imel velik vpliv na druge države po Evropi. Istočasno se je upravno pravo, kot posebna veja prava, začelo razvijati tudi v Nemčiji, Avstriji, Italiji in tudi v drugih državah po Evropi (Popović, 1980, str. 12).

## **2.2 UPRAVNA IN UPRAVNOPRAVNA ZNANOST**

Upravna znanost je mlada znanstvena disciplina, ki zajema proučevanje in raziskovanje vsega, kar je povezano z upravnim delovanjem. V njej se obravnavajo specifične značilnosti in pojavi, ki so pomembni za upravno dejavnost. Njen namen je, da z empiričnimi in kvantitativnimi metodami raziskuje pojave upravnega delovanja. Predmet njenega proučevanja je upravljanje ali odločanje in organiziranje v funkcionalnem in institucionalnem smislu, v kar sodi vsa strokovna, izvršilna in tehnično-administrativna dejavnost.

O upravnih problemih se govori vse od nastanka prvih držav. V Evropi pa se pojavi njeno prvo sistematično proučevanje (znanost o upravi oziroma administraciji) šele, ko se pojavi predmet proučevanja, to pa je državna uprava v sodobnem smislu. To je v dobi absolutistične države sredi 18. stoletja (Grafenauer, 2006, str. 75–81). Teoretiki so se v tistem času enotno ukvarjali s pojavi, ki so bili povezani z državno upravo v okviru znanosti o policiji (Maver, 2004, str. 125–128). V absolutistični državi je imel vladar vso oblast, upravni aparat pa naj bi s svojim delom zagotovil učinkovito uresničevanje nalog absolutistične države, ki jih je določal vladar. Upravna znanost v tem času je predvsem opisovala pojave, postopke in pravila poslovanja. Vanjo je spadala tudi večšina pisarniškega poslovanja, kateremu so včasih pripisovali večji pomen kot znanju prava (Grafenauer, 2006, str. 75–81). Področje javne uprave je sestavljeno iz več področij. Učenjaki so predlagali več različnih sklopov pod področij. Eden od predlaganih modelov uporablja pet »stebrov«: upravljanje s človeškimi viri je notranja struktura, ki zagotavlja,

da zaposleni v javni upravi delo opravljajo na nepristranski, etični in vrednostni način; organizacijska teorija v javni upravi je študija strukture državnih organov in številnih podatkov, ki so v njih vključeni; etika v javni upravi služi kot normativni pristop k odločanju; načelo analize služi kot empirični pristop k odločanju; javni proračun je dejavnost vlade, s katero si vlada prizadeva za dodeljevanje omejenih virov med neomejenimi zahtevami.

V javni upravi pa se vse bolj proučujejo tudi »izven pravni« vidiki: psihološki, sociološki, ekonomski, organizacijsko tehnični. Pravni vidik proučevanja na področju javne uprave bo še naprej pomemben, saj se upravna dejavnost uresničuje z dejanji in akti, ki ne morejo imeti vedno cilj samo najracionalnejše in najučinkovitejše izvršitve nalog, ampak mora biti cilj tudi zagotovitev in zaščita subjektivnih pravic in interesov državljanov (Tičar in Rakar, 2011, str. 56–57).

Upravnoppravna znanost se je tako pojavila šele v sredini 19. stoletja z nastankom in razvojem pravne države, ker se je posebna znanost o upravnem pravu lahko pojavila šele z oblikovanjem upravnega prava kot posebne veje prava. Se pravi, da vse dokler delovanje uprave ni bilo pravno urejeno in dokler ni bilo pravno urejeno varstvo posameznikov v odnosu do državnega aparata, se upravnoppravna znanost ni mogla razviti v posebno znanstveno disciplino. Upravnoppravna znanost je nastala tam, kjer se je tudi največ razvijalo upravno pravo – v Franciji, ki se je takrat imenovalo »*droit administratif*« (administrativno pravo) (Krbek, 1960, str. 83). Ko je v Franciji prišlo do razcveta upravnoppravne znanosti konec 19. stoletja in v začetku 20. stoletja, so se pričeli intenzivno ukvarjati s pravnimi vprašanji s področja javne uprave in s tem proučevali pravne vidike odnosov med državno upravo in državljani. To je bilo obdobje liberalizma, kjer je veljalo, da se mora država omejiti le na zagotavljanje reda in miru, zunanje varnosti in financ (Tičar in Rakar, 2011, str. 56). V zvezi z upravo so v tem času proučevali pravne vidike odnosov med državno upravo in državljani oziroma njihovimi organizacijami, medsebojna razmerja državnih organov ter njihova razmerja do drugih državnih organov.

Po prvi svetovni vojni so se ob hkratnem preučevanju upravnega prava preučevala tudi druga vprašanja, povezana z upravo (upravno-tehnična smer proučevanja uprave). Upravo so začeli proučevati kot poseben družbeni pojav tudi z organizacijskega, sociološkega, psihološkega vidika itd.

Upravnoppravna znanost se povezuje in dopolnjuje z upravno znanostjo, ki proučuje upravo kot posebno dejavnost in ki vključuje tudi upravnoppravno znanost. Na področju javne uprave gre za proučevanje upravnih pojavov, medtem ko pri drugih področjih (največ v gospodarstvu) poudarjajo druge vidike proučevanja (predvsem empiričnega).

Torej se upravnoppravna znanost ukvarja s proučevanjem upravnega prava. Če drugače rečemo, so to pravne norme, ki se nanašajo na »upravo«, katero proučujejo tudi nekatere druge znanosti. Zato prihaja do povezovanja in dopolnjevanja med vsemi znanstvenimi disciplinami.

### **3 POSEBNE ZNAČILNOSTI UPRAVNEGA PRAVA**

Značilnost upravnega prava je, da je dinamična pravna panoga, ker se ves čas spreminja in prilagaja potrebam družbenega razvoja. Tako so se zgodile največje spremembe v času priprav na vstop v Evropsko unijo. Sistem delovanja uprave se je moral prilagoditi, modernizirati in doseči določene standarde držav članic Evropske unije.

Pri opredelitvi upravnega prava je veliko različnih pristopov. Dejstvo je, da se vsi avtorji strinjajo, da upravno pravo spada v pravni sistem neke države in da je samostojna pravna panoga, ki ima specifičen način urejanja pravnih razmerij, ko pa gre za opredelitev njegove vsebine, pa obstajajo pomembne razlike (Cijan in Grafenauer, 2002, str. 32).

Upravno pravo je tudi obsežna pravna panoga, katere predpisi in norme segajo praktično na vsa področja človeškega dela in življenja, zato ga je težko opredeliti z navedbo vseh predpisov, ki sodijo v njegov okvir. Po mnenju mnogih avtorjev lahko rečemo, da je upravno pravo celota pravnih norm, s katerimi se določa organizacija in delovanje državne uprave in drugih državnih organov ter njihova razmerja do posameznikov in organizacij. Upravno pravo vsebuje državno sankcionirana materialna in formalna pravna pravila in načela, ki urejajo vedenja in ravnanja subjektov (organov in strank) v upravnopravnih razmerjih, kjer obstaja dejanski ali potencialni konflikt med zasebnimi in javnimi interesi (Tičar in Rakar, 2011, str. 66–67).

Natančno opredelitev upravnega prava otežujejo razne okoliščine, v prvi vrsti so že težave pri opredelitvi osrednjega pojma, povezanega z upravnim pravom, to je pojmom uprave na sploh. Opredelitve uprave so različne in se med seboj razlikujejo. Velikokrat so tudi vse preveč splošne. Veliko opredelitev upravnega prava izhaja prav iz izhodišča, da je upravno pravo tisto pravo, ki se nanaša na upravo, ali pa da je upravno pravo pravo uprave. Upravno pravo je vezano na pojem uprave, ker pa definicija uprave ni enotna in enostavna, so enake težave tudi pri opredelitvi upravnega prava. Problem nedvoumne opredelitve upravnega prava otežuje tudi širina in raznovrstnost upravnih področij, povezanost in prepletenost z drugimi pravnimi panogami (npr. ustavnim pravom, civilnim pravom, delovnim pravom, finančnim pravom itd.), raznovrstnost in posebnost pravnih razmerij na upravnih področjih. Ta razmerja so upravnopravna razmerja, njihova posebnost pa je, da je v teh razmerjih obvezno eden od subjektov organ javne uprave (državni upravni organ ali drug državni organ, organ lokalne samouprave ali nosilec javnega pooblastila), ki ima v tem razmerju poseben oziroma odločujoč položaj in je zato močnejši od položaja drugih udeležencev. Posebnost upravnega prava je tudi, da so upravne zadeve v javnem interesu.

#### **3.1 POJEM IN VSEBINA UPRAVNEGA PRAVA**

Upravno pravo je ena izmed tradicionalnih pravnih panog z zelo obsežno in specifično vsebino (specifičnost je v predmetu urejanja in načinu reguliranja razmerij, ki jih urejajo norme upravnega prava), zato je treba postaviti določen sistem, s katerim se iz

zakonskega in drugega gradiva pripravi določen pregled, sistemizira gradivo, izluščijo generalni pojmi in načela ter se opravi razporeditev po posameznih delih in institucijah upravnega prava.

Ko govorimo o obsežni vsebini upravnega prava, ne mislimo samo na predpise, ki urejajo upravno pravo, ampak gre tudi za povezanost in prepletenost z drugimi pravnimi panogami.

Pojem in vsebino upravnega prava lahko opredelimo z materialnim oziroma pozitivnim pristopom, kjer pojem opredelimo z vsebinskimi značilnostmi, medtem ko se s formalnim pristopom opredelitev izvede na osnovi formalnih značilnosti. Pri formalni opredelitvi gre za dve vrsti opredelitev: pri prvi gre za koncepcijo upravnega prava kot prava organov; upravno pravo predstavlja celota norm, ki se nanašajo na dejavnosti, katere opravljajo upravni organi. V tem primeru se upravno pravo označuje kot »pravo upravnih organov«. Pri drugi vrsti gre za negativne opredelitve. S tega vidika je upravno pravo mogoče opredeliti na negativen način, kar pomeni, da je celota pravnih norm, ki ne spadajo v zakonodajno ali sodno vejo.

Največkrat se pri definiranju upravnega prava v širšem smislu navaja, da je upravno pravo celota pravnih norm, katere urejajo organizacijo in delovanje javne uprave s tem, da se v ta okvir (javne uprave) štejejo organi izvršilne veje oblasti, organi samoupravnih lokalnih skupnosti, nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb.

Po ožjem pristopu pa upravno pravo sestavljajo tiste pravne norme, s katerimi javna uprava nastopa oblastno oziroma avtoritativno. Pomembno pri tej opredelitvi pa je to, da za javno upravo veljajo posebne pravne norme, in sicer zaradi uresničevanja javnega interesa. Tu gre za opredelitev upravnega prava kot celote upravnopravnih norm, katere urejajo izvršilno-upravno oblast (organizacijo, izvrševanje, nadzor) kot eno izmed oblik državne oblasti. Najbolj značilne norme so tiste, ki se nanašajo na organizacijo, pristojnost, položaj, vlogo (javne uprave); seveda v primerih, ko ta nastopa s položaja oblasti (Tičar in Rakar, 2011, str. 67–68).

Upravno pravo je veja prava, ki ureja različna pravna razmerja, v katera vstopajo deli javne uprave, ki izvršujejo oblast. Upravno pravo ureja razmerja med izvrševanjem oblasti, ta razmerja pa niso enakopravna, zato lahko rečemo, da je upravno pravo pravno varovanje posameznikov in pravnih oseb pred oblastjo. Temu lahko rečemo dvojnost upravnega prava, torej na eni strani ureja delovanje javne uprave, na drugi pa omejuje izvajanje oblasti. Zaradi tega se išče ravnotežje med pravnim varstvom in upravo kot instrumentom oblasti. Največji oziroma temeljni pomen upravnega prava je v zagotavljanju, uveljavljanju in uresničevanju pravic državljanov.

Upravno pravo obsega predpise, ki urejajo oziroma se nanašajo na:

- organizacijo, delovno področje in pristojnosti državne in sploh javne uprave,

- delovanje organov in organizacij na področju javne uprave in vsebino razmerij med njimi ter posamezniki in drugimi organizacijami v primerih upravnopravnih razmerij,
- pravni položaj in razmerja organov javne uprave v sistemu oblasti,
- upravni postopek, po katerem morajo ravnati organi javne uprave, ko odločajo o pravicah, obveznostih in pravnih koristih posameznikov in drugih strank v upravnih zadevah,
- upravno-sodni nadzor in druge vrste nadzora nad delom organov ter odgovornostjo organov in organizacij v javni upravi,
- temeljne ureditve pravnega položaja zaposlenih v organih in organizacijah s področja javne uprave,
- sredstva, s katerimi razpolagajo oziroma jih uporabljajo organi in organizacije pri opravljanju svojih upravnopravnih nalog in dejavnosti (Tičar in Rakar, 2011, str. 69).

Glede na navedeno lahko rečemo, da upravno pravo zajema organizacijski, materialni oziroma funkcionalni in procesni del. Značilnosti upravnega prava, ki jih moramo še omeniti, pa so:

- da upravno pravo posega oziroma zajema najrazličnejša področja (notranje zadeve, urejanje prostora, obrti, davkov, carine itd.), zato so predpisi zelo številčni, raznovrstni in razpršeni,
- nekatere norme in predpise je zelo težko uvrstiti v posamezno pravno panogo, saj se prav pri predpisih (upravnega področja) velikokrat prepletajo značilnosti in prvine več pravnih panog,
- da gre pri upravnem pravu za vsebino, ki je dinamična in se skupaj z družbenim razvojem relativno hitro spreminja,
- za izvrševanje zakonov na tem področju so sprejeti po navadi različni izvršilni predpisi.

Po predpostavki, da je upravno pravo celota pravnih norm, ki se nanašajo na javno upravo, moramo opredeliti tudi pojem javne uprave. S pojmom javna uprava označimo celotno dejavnost, ki omogoča uresničevanje pravnega reda ter zagotavlja opravljanje zadev, ki so neposredno v javnem interesu. Opredelimo jo lahko v funkcionalnem in organizacijskem smislu. Funkcionalna opredelitev pravi, da je javna uprava uprava v javnih zadevah in da obsega dejavnosti državne uprave, javnih služb, lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil. V organizacijski opredelitvi pa javna uprava predstavlja celoto subjektov (organov in organizacij), ki opravljajo dejavnost javne uprave v funkcionalnem smislu. Torej lahko rečemo, da je javna uprava instrument družbene skupnosti, ki je organizirana v državo, za opravljanje njenih oblastnih in neoblastnih funkcij, v organizacijskem smislu pa je sestavljena iz organov državne in nedržavne uprave (izvajalci javnih služb in samoupravne lokalne skupnosti) (Tičar in Rakar, 2011, str. 69).

S pogleda pravne materije predstavljata sistem upravnega prava dva dela, in sicer splošni in posebni del upravnega prava. V splošnem delu se obravnavajo najpomembnejša

vprašanja s področja upravnega prava. Poleg tega pa se v tem delu obravnavajo tudi osnovna načela organizacije, delovanja in izvrševanja nalog ter nadzora nad delom državne in javne uprave, s tem pa tudi predpisi, institucije, načela in pojmi, ki so skupni za vsa področja javne uprave. V posebnem delu upravnega prava pa so pravne norme, s katerimi se urejajo posamezna upravna področja (notranje zadeve, urejanje prostora, obramba, carina, zdravstvo, šolstvo ...). Vsebina teh norm se pogosto obravnava po posameznih institucijah.

### **3.2 POMEN UPRAVNEGA PRAVA**

Pomen upravnega prava raste že od samega nastanka posebnih upravno-pravnih norm, pa vse do danes. To lahko sklepamo že iz samega pogleda v zgodovino nastanka upravnega prava, torej časa borbe proti absolutistični vladavini, ko se je začel pojavljati poseben sistem pravnih norm, s katerimi se je širil tudi krog pravic posameznikov. Zaradi dinamičnih družbenih sprememb se je začela širiti državna uprava in s tem so naraščale tudi naloge države, tako se je posledično začelo ustvarjati veliko število upravnih predpisov in voditi veliko število upravnih postopkov.

Treba je opozoriti na dva vidika pomena upravnega prava. Prvi pomen je v tem, da norme upravnega prava urejajo način delovanja in poseg države pri uresničevanju izvršilne in upravne oblasti, kar je ena izmed glavnih funkcij države. Hitro spreminjajoče se družbene razmere ter potreba po ureditvi družbenega življenja zahtevajo opravljanje številnih novih nalog s strani države. Posledica tega razvoja je širitev pravnega urejanja teh družbenih razmerij, s tem pa tudi večanja števila in različnosti upravno-pravnih norm, katere so zasnova za nastanek upravno-pravnih razmerij na različnih upravnih področjih. Prav s tem se povečuje število razmerij, v katera vstopajo organi državne in javne uprave pri svojem delu. To pa je takrat, ko na podlagi norm upravnega prava odločajo o pravicah, obveznostih in pravnih koristih posameznikov in organizacij v upravnih zadevah. V demokratičnih državah gre za pravno urejena razmerja, katerih cilj je zagotovitev urejenosti družbenega življenja in ne samo za oblastno nastopanje v odnosu do državljanov. Prav zato je v sodobnih državah temeljni pomen upravnega prava v zagotavljanju, uveljavljanju in uresničevanju pravic državljanov. Upravno pravo je v tesni povezavi z javno upravo, katere cilj je, da zgradi sistem, po katerem bo delovala učinkovito. Posebej pomembno za upravno pravo je spoštovanje in varovanje temeljnih pravic in svoboščin državljanov in prebivalcev. To pa pomeni tudi vezanost uprave na ustavne in zakonske pravne norme in pa tudi nadzor nad njihovim delom (Cijan in Grafenauer, 2002, str. 51). Drugi vidik pa je v skrbi za zagotovitev dobrin, ki so nujno potrebne in pomembne za normalno vsakdanje življenje prebivalcev. Ta skrb se kaže v ustreznem zagotavljanju dobrin v okviru javnih služb.

Ta dva vidika v današnjem sodobnem svetu zelo vplivata na porast in širitev upravnih pooblastil in pa tudi na število javnih uslužbencev. To povečanje ni odvisno samo od dejanskih potreb družbe, ampak tudi od različnih drugih razlogov, kot so politični sistem, prevladujoč politični ali strokovni pristop pri izvrševanju nalog, organizacija oblasti in izvrševanje upravnih nalog, kvaliteta kadrov v upravi, sposobnosti in strokovnosti vodilnih

in drugih zaposlenih, splošnih možnosti zaposlovanja v državi, plačnega sistema itd. (Cijan in Grafenauer, 2002, str. 52).

Upravno pravo ima velik pomen, saj je pravo izvršilne veje oblasti, ki ureja delovanje državnih organov, državne uprave, lokalnih skupnosti, posebnih oseb javnega prava in nosilcev javnih pooblastil. Upravno pravo obsega pravila in pravna načela o organizaciji in dejavnosti državne in javne uprave, o pravicah in dolžnostih v upravnopravnih razmerjih ter o nadzoru in odgovornosti upravnih organov. Pri upravnem pravu gre za upravnopravna razmerja, v katerih je ena od strank nosilec oblasti, ki v takem razmerju kot oblastno nadrejeni subjekt odloča o pravici, obveznosti ali pravni koristi drugega pravnega subjekta.

Dejavnost upravnih organov zajema veliko število del in opravil, ki so po svoji naravi pravni normativni akti, pravni materialni akti, strokovna pripravljalna dejanja in najrazličnejša pomožna materialna dejanja. Upravni organi pripravljajo predloge zakonov in strokovna gradiva za vlado, izvršujejo zakone in podzakonske akte, odločajo o pravicah, obveznostih in pravnih koristih posameznikov in pravnih oseb v konkretnih upravnih zadevah, opravljajo tudi inšpekcijsko nadzorstvo nad izvajanjem zakonov in drugih predpisov, zagotavljajo delovanje javnih služb ipd.

Upravna dejavnost ni sama sebi namen, temveč je strokovna in nujno potrebna dejavnost v neki državi. Zato se je upravno pravo razvilo z namenom, da se posameznikom, ki vstopajo v razmerja z upravo, zagotovi enakost, obenem pa da se zavarujejo posameznikovi interesi pred samovoljnim poseganjem države oziroma njenih organov v njihove pravice in obveznosti.

### **3.3 TRENDI, KI SE KAŽEJO V UPRAVNEM PRAVU**

S priključevanjem Slovenije k Evropski uniji (EU) je potekala Evropeizacija. Slovenija je del svojih suverenih pravic prenesla na EU z dnem, ko je postala država članica, zato je pravo EU za Slovenijo zelo pomembno, saj prevlada nacionalno pravo oziroma ima vlogo primarnega prava. Z vključevanjem se je področje uprave moderniziralo, zato je morala Slovenija na področju uprave zagotoviti določene standarde za vstop v EU.

Zaradi širitve potreb EU se je konec devetdesetih let 20. stoletja razvil evropski upravni prostor (EUP). 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 članstvo EU. Namen evropskega upravnega prostora je nabor temeljnih načel in minimalnih standardov, ki glede na neobstoje pravnega reda Evropskih skupnosti na področju javne uprave določajo delo upravnih organizacij po vsej Evropi. V današnjem času se delovanje javnih uprav posameznih držav vse bolj zbližuje, tako da lahko govorimo o skupnih vrednotah in o skupnih izhodiščih za upravne strukture, postopke in upravljalvske pristope. Načela in zahteve evropskega upravnega prostora je

uveljavila skupina strokovnjakov v okviru programa SIGMA kot skupne iniciative OECD (Kovač, 2003, str. 16–17).

### **3.3.1 UČINKOVITA UPRAVA**

Pojem učinkovite uprave pomeni, da bi morala država za učinkovito in kakovostno delovanje svojo politiko delovanja in organiziranja usmeriti k uporabnikom, ustvariti bolj racionalno organizacijo, imeti ustrezno vodenje in načrtovanje dela, poenostaviti postopke, skrbno zaposlovati, prenašati dele nalog na nevladne organizacije in seveda uveljavljati javno zasebno partnerstvo. Na ta način bi se dosegla učinkovita, ekonomična in racionalna uprava. Čeprav se danes uprava sooča z mnogimi težavami, ki jih je povzročila ekonomska in finančna kriza, so bili uvedeni varčevalni ukrepi, ki pa pomenijo slabost za zaposlene v javni upravi.

Slovenija gradi moderno evropsko državo, katera temelji na decentralizaciji upravljanja v javni upravi (kar pomeni prenos upravnih funkcij z državnih organov na samoupravne organe ali enote) in večji učinkovitosti javnega menedžmenta (pomeni niz idej in metod, katerih glavni cilj je vzpostaviti zanesljivost in učinkovitost v javni upravi) v celotnem javnem sektorju. Država se umika iz gospodarstva in spodbuja javno zasebno partnerstvo. Na področju javnih storitev sklepa čedalje več partnerskih mrež z nevladnimi organizacijami oziroma civilno družbo (npr. Interactive pollicy making – IPM, European citizen action service – ECAS itd.).

V svetu vlada vse večja konkurenčnost, zato se mora vsaka država posebej truditi za kakovost svojih storitev. Tudi Slovenija mora povečati kakovost storitev, kar pomeni, da mora dodatno razvijati alternativne oblike zagotavljanja storitev.

Z uvajanjem javno zasebnega partnerstva bo država zagotovila tudi primerno poslovno okolje in tako preprečila povečanje potencialnih fiskalnih tveganj in potencialnih obveznosti, predvsem finančnih. Javna uprava se mora reformirati po načelih in menedžerskih ukrepih, ki prevladujejo v zasebnem sektorju. Država pa ni podjetje in so zato v javni sektor prenosljive le nekatere metode. Temeljni kriterij je za izvajalske organizacije zadovoljstvo uporabnikov storitev v okviru javnega interesa ter racionalna raba proračunskih sredstev. Javna uprava mora zgraditi institucionalni okvir, ki bo zagotavljal opravljanje sedanjih in novih nalog na transparenten način in ki bo omogočal doseganje zastavljenih ciljev (Vehovar in dr., 2004).

Za razvoj države je pomembno dobro vladanje, ki pa omogoča trajnostni razvoj in poudarja pomen politike. Za dobro (ob)vladanje je pomembna učinkovitost, participativno strateško načrtovanje ter spremembe delovanja politike in uprave.

Javna uprava bo morala v naslednjem desetletju pristopiti k vrsti nadaljnjih ukrepov modernizacije, pri čemer mora spoštovati evropska načela za javno upravo: zanesljivost in predvidljivost (ki temeljita na zakonitosti in nepristranskosti), odprtost in transparentnost (izjemi nacionalna varnost in varstvo osebnih podatkov), odgovornost ter učinkovitost (gospodarnost pri uporabi javnih virov) in uspešnost (pri doseganju ciljev javnih politik).



Ti cilji so med seboj soodvisni. Slovenija si mora na področju javne uprave prizadevati za razvoj kakovosti regulacije razvojnih politik, razvoj odnosa uprave do uporabnikov, razvoj upravljanja kadrovskih, finančnih in informacijskih virov, krčenje in decentralizacijo uprave, uveljavljanje načel dobrega vladanja in transparentnosti v celotnem javnem sektorju.

### **3.3.2 EVROPSKI MODEL UPRAVNEGA PRAVA**

Upravno pravo EU se je razvilo in oblikovalo na podlagi nenapisanih splošnih pravnih načel, ta pa so skupna ustavnim tradicijam držav članic. Izdelava določenih pravil za posebno evropsko upravo s strani Sodišča ES je pripeljala do priznanja načela zakonitosti, kot tudi načela sorazmernosti, pravne varnosti, varstva zaupanja v pravo, do nediskriminacije, poštenega upravnega postopka in učinkovitega sodnega nadzora. Ta načela predstavljajo jedro in točko za kristalizacijo evropskega upravnega prava danes. To novo evropsko pravo je samo začelo odražati spremembe na nacionalnem pravu, kar pa pomeni vplivati in ga spremeniti. Spremembe v nacionalnem upravnem pravu so bile najprej z evropsko zakonodajo, nato z vodilnimi odločitvami sodišča in pa s prostovoljnim sprejetjem evropskih standardov v nacionalno upravno pravo v njegovo področje uporabe (European parliament, Directorate general for internal policies, 2013).

Kot smo že omenili, se je konec devetdesetih let 20. stoletja razvil Evropski upravni prostor. To je prostor, v katerem vse več integriranih uprav skupaj izvajajo pooblastila, ki se prenesejo na EU, v sistem deljene suverenosti (Heidbreder, 2009, str. 5).

Pomen EUP se je začel razvijati in uporabljati od leta 1998 dalje, pod vplivom organizacije SIGMA, na razvoj pa je vplivala tudi sodna praksa Sodišča ES. EUP določa naslednje cilje glede javne uprave (SIGMA Papers, 2013): neodvisnost javne uprave od politike; jasnejša ureditev izvajanja javnih služb; sodoben sistem javnih uslužbencev (ki naj bo urejen v krovnem zakonu in naj temelji na kariernem sistemu); primerljivost plač v zasebnem in javnem sektorju; specializirano, ciljno usposabljanje in akcijsko učenje; interno mobilnost; jasen načrt reforme javne uprave; medministrska koordinacija.

Upravno pravo EU je bistvenega pomena za vzpostavitev struktur in določitev postopkov za sodelovanje med upravami, kakor tudi za nadzor in pregled direktive.

Evropski model upravnega prava doživlja velike spremembe. Najpomembnejši vplivi, ki povzročajo te spremembe, so globalizacija, razvoj posebne upravne strukture v Evropski uniji in razcvet informacijske tehnologije. Zaradi teh vplivov naj bi se evropski model upravnega prava v zadnjih dvajsetih letih zelo spremenil. Zelo se je spremenila podoba klasičnega evropskega modela upravnega prava. Zaradi različnih vzrokov naj bi se evropski model močno približal ameriškemu modelu upravnega prava.

V Evropi smo priča nastajanju modela regulatorne države, ki se v svojih značilnostih zgleduje po ameriškem modelu upravnega prava. Osnovne značilnosti takšnega modela naj bi bile posredno, pravno uokvirjena uprava, ki ne temelji na diskrecijskem upravljanju družbe, temveč 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 primerne za posredno upravljanje v regulatorni državi (Bugarič, 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, 2004, str. 445). Razdržavljanje državne uprave se kaže tudi v vse večji vlogi pravic posameznika v odnosu do državne uprave, močnejši vlogi sodstva pri nadzoru nad izvršilno-upravno vejo oblasti ter juridizaciji pravi, ki urejajo odnose znotraj državne uprave (Bugarič, 2004, str. 52–53).

Pomemben vpliv na strukturo in delovanje državne uprave ima globalizacija. Vloga trga postaja vse pomembnejša, zato lahko govorimo o prevladi trga nad državo in njenim regulatornim aparatom. Podoba globalizacije se kaže kot dinamičen proces odpiranja svetovnih trgov blaga, storitev, dela, kapitala, znanja in posledično zmanjševanja pomena nacionalnih meja v globalni družbi. Vse pogosteje je slišati, da globalizacija pomeni konec intervencijske države, značilne za obdobje po drugi svetovni vojni. To vlogo naj bi danes država prepustila trgom in ti naj bi tako postali glavni motor družbenega razvoja. Umikanje države, čim hitrejša deregulacija, liberalizacija in privatizacija so glavni slogani nekaterih zagovornikov take podobe nove globalne ekonomije (Bugarič, 2004, str. 54). Velika težava večine evropskih držav je v preobsežni vlogi države in premajhni vlogi trgov. Evropske politične in pravne institucije so preveč toge, počasne in neučinkovite. Rešitev za to pa je obsežna reforma evropske državne blaginje, privatizacija javnih služb in podjetij, privatizacija socialne mreže, krčenje socialnih izdatkov. Drug pomemben dejavnik, ki sočasno z globalizacijo vpliva na nacionalne sisteme državne uprave evropskih držav, je pravni red Evropske unije, kjer gre za dva različna vpliva. Na eni strani pravila Evropske unije posredno in neposredno vplivajo na organizacijo in delovanje nacionalnih državnih uprav, po drugi strani pa je tudi sama struktura Evropske unije vplivala na nacionalne sisteme državne uprave. Evropska unija ni nikoli razvila svoje lastne izvršilne oblasti, temveč je sama izvršilna oblast razdeljena med več institucij, predvsem med Komisijo in Svet, in pa tudi vertikalno, ker velik del odločitev Evropska unija ne izvršuje sama, pač pa vlade držav članic. Tudi Evropska unija se približuje modelu regulatorne države, utemeljene na posredni, legalistični regulaciji, kjer istočasno naraščata vloga in pomen neodvisnih regulatornih agencij, komisij, sodne veje oblasti in vloga posameznika pred upravnimi organi (Bugarič, 2004, str. 54–55).

Sestavni deli novega modela regulatorne države so privatizacija, liberalizacija in deregulacija, ki pa ne pomenijo odprave regulacije, ampak spremembo načina regulacije. Deregulacija ne pomeni odprave regulacije, ampak predvsem manj restriktivno in togo regulacijo. Nove oblike regulacije so bolj posredne, okvirne. Zaradi takšnih sprememb se govori o preobrazbi intervencijske države v regulatorno. Takšne spremembe načina in

obsega regulacije imajo pomembne posledice tudi za strukturo in način delovanja državne uprave.

Globalizacija in pravo Evropske unije nista edina dejavnika, ki prispevata k takšnim strukturnim spremembam državne uprave. Poznamo štiri dejavnike, ki najbolj vplivajo na spremembe državne uprave v svetu: globalizacija in z njo povezana konkurenčnost v gospodarstvu, demokratizacija, informacijska revolucija in deficit pri rezultatih dela državnih uprav. Nova oblika regulatorne države naj bi zelo spremenila način delovanja državnih uprav na evropski celini. Kar se spreminja, je povečana vloga prava in formalnih pravil pri delovanju državnih uprav oziroma če primerjamo slog upravljanja v ameriškem modelu upravnega prava s kontinentalnimi ureditvami, lahko ugotovimo, da je v ameriškem modelu vloga prava in formalnih pravil tako izrazita, da ni pomembnejšega vidika delovanja uprave, ki ne bi bil pravno reguliran. Na evropski celini pa je bil tradicionalno pomemben del upravnega delovanja izvzet iz zakonske regulacije in prepuščen internim aktom uprave ali pa v diskrecijsko odločanje uprave. Celoten postopek priprave in izdelave predpisov je bolj ali manj prepuščen različnim internim pravilom. Celoten postopek priprave zakona praviloma ni obsegal pravil, ki bi v ta proces neposredno vključevala javnost, medtem ko je v ZDA vsak korak pri pripravi regulacije urejen natančno s predpisi in je zato tudi predmet zelo stroge presoje s strani sodišč. Najpomembnejša razlika med ameriškim in evropskim modelom regulatorne države je v tem, da se v Evropi sodni nadzor in močnejša vloga prava pojavita kasneje v procesu nastajanja regulatornih pravil. Evropski modeli niso od samega začetka upravnega procesa tako zelo pravno formalizirani, odprti za sodelovanje interesnih skupin, po naravi so manj konfliktni in bolj kooperativni ter niso tako pogosto predmet sodne presoje s strani sodišč.

Evropsko upravno pravo zelo poudarja materialno zakonitost (načelo zakonitosti), ameriško upravno pravo pa poleg prve izrazito poudarja tudi procesno zakonitost, katera se kaže v natančni pravni urejenosti skoraj vsakega najmanjšega vidika delovanja uprave. V ZDA sodstvo pogosto posega tudi v samo politiko regulacije, saj ima skoraj neomejena pooblastila za presojo delovanja upravnih organov. Procesna zakonitost je zelo pomembna, zato lahko sodstvo presoja zakonitost samega postopka oblikovanja upravnih predpisov. S sprejetjem zakona o upravnem postopku (APA) leta 1946 je bil v ZDA postavljen nov model upravnega prava, s katerim se je ameriški upravni proces temeljito spremenil in premaknil v smer »antagonističnega legalizma«. Ameriška upravna teorija je osrednjo pozornost preusmerila na procesno zakonitost delovanja uprave. V ameriškem modelu upravnega prava izdajanje upravnih predpisov opravljajo agencije, ki so bolj samostojne pri oblikovanju regulatorne politike, saj jim zakoni pogosto dajejo zelo splošna in okvirna zakonska pooblastila (Bugarič, 2004, str. 57).

Za ameriško regulatorno državo je značilno tudi to, da je bolj legalistična tudi pri implementaciji predpisov v praksi, to pa pomeni, da pogosteje uporablja pravno predpisane sankcije, ki so praviloma višje kot v evropskih državah. Razlika med evropskim in ameriškim modelom je tudi v odnosu med državno upravo in subjekti, ki so predmet regulacije. V ZDA je ta odnos legalističen in antagonističen ter predmet pogostih sodnih

sporov in presoj. V ZDA ima posameznik bistveno lažji dostop do sodišč pri sprožanju sodne presoje, medtem ko je v kontinentalnem upravnem pravu težje postati »stranka v postopku«, saj mora posameznik dokazovati kršitev svojih pravic ali pravnih koristi. Posameznik ima v ZDA pravno varovano pravico do konzultacije pri nastajanju upravnih predpisov, in sicer gre za tako imenovani »notice and comment« postopek, ki ga ureja APA. Vsak državljan ima pravico posredovati svoje mnenje o predlaganem predpisu, agencije pa morajo na takšna mnenja državljanom tudi odgovoriti v predpisanem roku (Bugarič, 2004, str. 55–59).

Pri preobrazbi intervencijske države v regulatorno naj bi bila glavna značilnost regulatorne države manj direktno obdavčevanje in poraba proračunskega denarja, kot pa sprejemanje pravil. Najbolj primerne institucije za sprejemanje takšnih pravil so neodvisne regulatorne komisije in agencije. Te so dovolj prožne, visoko specializirane in avtonomne od politike. Krepitev regulatorne vloge je zelo povezana s privatizacijo javnega sektorja. Razvoj agencij v Evropi je dokaj postopen, ponekod precej počasen in odvisen tako od nacionalnih upravnih sistemov kot tudi od politične kulture v državi (Bugarič, 2004, str. 59–60).

Posebej pomemben trend pri reformi državne uprave je privatizacija javnih služb, katera ima lahko na področju javnega sektorja različne oblike in pomene. Lahko pomeni predvsem pravno (tj. lastninsko) spremembo, kar vključuje prodajo celote ali deleža državnih podjetij zasebnikom. Privatizacija pa lahko pomeni tudi le privatizacijo dejavnosti v obliki koncesij, kjer država pogodbeno prenaša izvajanje nekaterih javnih služb na zasebne izvajalce. S privatizacijo je zelo povezana konkurenčnost. Privatizacija sama po sebi, kot sprememba lastništva, še ne pomeni tudi povečanja konkurenčnosti, ampak so za vzpostavitev konkurenčnosti pomembni še drugi dejavniki. Pomemben način zmanjševanja obsega javnega sektorja je tudi decentralizacija. Decentralizacija pomeni prenos pristojnosti z državne ravni na regionalno ali občinsko raven. Omogočila naj bi lokalne inovacije, približala upravo neposredno državljanom. Kljub številnim dosežkom pa ni mogoče zaključiti, da je prenos pristojnosti z državne na lokalno raven tudi nujno pot k boljšemu in uspešnemu upravljanju. Ali decentralizacija lahko izboljša kakovost upravljanja, je odvisno od vrste dejavnikov, kot so menedžerske in politične sposobnosti upravljalcev, velikost organizacije, tehnična kompleksnost prenesene naloge in tudi vrste programov, ki jih prenašamo. Decentralizacija pomeni tudi nujnost izbire med več različnimi političnimi cilji in vrednotami, čeprav decentralizacija približa storitve uporabnikom, po drugi strani pa vodi do večje neenakosti pri zagotavljanju storitev (Bugarič, 2004, str. 61–63).

Pomemben trend je tudi varstvo pravic posameznikov. Na voljo je vse več pravnih sredstev, s katerimi lahko posameznik varuje svoje pravice pred posegi državne uprave. Prav zaradi tega se govori o spremembi instrumentalnega modela upravnega prava v kontrolni model upravnega prava. Pri prvem modelu je pozornost upravnega prava namenjena predvsem učinkovitemu delovanju države (tak model je značilen za evropsko celino, razen anglosaških držav). Posameznik pridobiva tudi druge pomembne pravice, ki so povezane z delovanjem državne uprave.

To so različne oblike pravic, ki jih uvrščamo v področje »odprte uprave«. Gre za pravico do sodelovanja pri sprejemanju upravnih predpisov in odločitev, pravico do soodločanja pri nekaterih javnih zadevah ter za pravico do dostopa do informacij javnega značaja. Tipična značilnost evropskega upravnega prava (tj. instrumentalnega modela) je bila, da posameznik ni bil vključen v sprejemanje upravnih odločitev, kar se danes zelo spreminja. Državna uprava je dolžna prek različnih postopkov vključiti posameznika v sprejemanje splošnih upravnih aktov. »Notice and comment« je postopek, ki je značilen za ameriško upravno pravo, pridobiva pa velik pomen tudi v Evropi. Takšne ali drugačne različice tega postopka je uvedlo že nekaj evropskih držav. Tako danes posamezne države v svojih pravnih redih priznavajo posamezniku pravico do sodelovanja pri sprejemanju splošnih in pa tudi konkretnih pravnih aktov. Praksa se je najprej pojavila pri pravu varstva okolja in pravu varstva potrošnikov. Ta vpliv se počasi širi tudi na druga pravna področja in pridobiva značaj priznanega načela upravnega prava (Bugarič, 2004, str. 64–65).

Upravno pravo, zlasti v ZDA, in upravno pravo za svetovni ureditveni režim, pozna "bottom up" ("od spodaj navzgor") in "top down" ("od zgoraj navzdol") pristop.

Izraz »globalno« oziroma »svetovno upravno pravo« v teoriji pravzaprav ne obstaja. Omenjajo ga številni avtorji in teoretiki, ki raziskujejo področje upravnega prava na nacionalni, evropski in svetovni ravni. Globalno upravno pravo temelji na podlagi pravnih načel in običajev iz številnih domačih in nacionalnih sistemov in tradicij, kot tudi na podlagi mednarodnega prava.

Globalno upravno pravo je lahko ustvarjeno po pristopu od "spodaj navzgor" z uporabo domačega upravnega prava za odločitve treh vrst svetovnih regulativnih režimov - mednarodna pogodba, ki temelji na transnacionalnih, regulativnih omrežjih in horizontalnih dogovorov o medsebojnem priznavanju in zadruga enakovrednosti ugotovitve. Ameriški model upravnega prava zagotavlja zgled. Ena možnost je, da se uporablja ameriško upravno pravo neposredno z odločitvami ali drugimi ukrepi globalnih regulativnih sistemov. Druga je, da se uporablja discipline upravnega prava za domače izvajanje globalnih regulativnih norm. Tretji je, da uporabljajo take discipline v sodelovanju z upravnimi uradniki ZDA pri odločanju o globalnih regulativnih režimih.

Alternativa od pristopa "od spodaj navzgor" je ustvariti nove upravno-pravne mehanizme neposredno na ravni globalnih regulativnih režimov. Izvajanje ameriškega modela upravnega prava s pristopom "od zgoraj navzdol" bi bilo treba v celoti implementirati na globalne institucionalne strukture z različnimi zakonodajnimi, upravnimi in neodvisnimi pregledovalnimi telesi. Takšna struktura vključuje znatno višjo stopnjo institucionalne diferenciacije in overitve, kot trenutno obstaja. To lahko zahteva tudi veliko natančnost pri pravnih normah, ki so zavezujoče v okviru režima. Razvoj globalnega upravnega prava, ki spominja na ameriški model, bo na koncu odvisen od tega, ali obstaja možnost nadaljnega razvoja regulativnih režimov.

Obseg in intenzivnost svetovne ureditve in razvoja globalnih upravnih funkcij in institucij bosta še naprej rasla. Ta razvoj bo neizogibno povzročil večje povpraševanje po

mehanizmi upravnega prava. Razen če se ti režimi hitreje spreminjajo kot v preteklosti, bomo verjetno priča razširitvi, na tak ali drugačen način, domačih upravnopravnih disciplin sodnega nadzora, sodelovanja in preglednosti za utemeljene zahteve za odločitev in druge elemente upravnega prava na njihove odločitve. Ta gibanja bodo pomagala spodbuditi nadaljnji razvoj upravnega prava v globalnih regulativnih organih.

Hkrati bodo nekatere globalne regulativne ureditve nadaljevale proces razvoja zahtev upravnega prava za domače odločanje v državah članicah globalnih regulativnih režimov. Takšni ukrepi bodo verjetno imeli vzajemen vpliv na razvoj upravnega prava na mednarodni ravni režima. Svetovnim regulatornim organom se bo vedno težje upreti disciplinam upravnega prava, ki jih sami določijo državam članicam. Razvoj globalnega upravnega prava bi lahko deloval za krepitev predstavnške demokracije na nacionalni ravni, tako da sprejema globalne regulativne odločitve ter da bi bile institucije bolj vidne in predmet učinkovitega nadzora in preverjanja v domačih političnih sistemih in s tem spodbujati odgovornost mednarodnih nadzornih organov pri sprejemanju odločitev prek teh sistemov.

Evropska unija je razvila raziskovalno mrežo za upravno pravo EU. V tej mreži se obravnava potencial in velika potreba po poenostavitvi upravnega prava EU, kot tudi pravila in načela, ki urejajo izvajanje politike EU s strani institucij EU in držav članic. Poenostavitev upravnega prava EU je mogoče doseči z racionalizacijo in z izboljšanjem strukture in metodologije, ki se uporabljajo na vseh področjih politike EU. Cilj te raziskovalne mreže je sodelovanje z različnimi strokovnjaki z upravnega področja in razširiti razpravo o evropskem upravnem pravu, da bi pomagali izboljšati kakovost izvajanja zakonodaje EU v Evropi in za zaščito pravic posameznika.

Poenostavitev javne uprave je eden od ponavljajočih se upravnih reform. Kot posledica Bele knjige Evropske komisije o dobrem upravljanju (2000) je bil opravljen celovit program za »boljšo pravno ureditev«, s ciljem zmanjšanja bremena ureditve na gospodarstvu kot celoti in še posebej na podjetjih. Ta program je med drugimi odgovor na številne kritike s strani vlad in parlamentov v državah članicah EU na državni in lokalni ravni. Ta program bi moral imeti neposreden vpliv, predvsem tam, kjer so predpisi EU (uredbe, direktive in drugi instrumenti prava EU), in posredni vpliv pri ustvarjanju podobnih programov na nacionalni ravni. Program »boljša ureditev« vključuje vrsto elementov za zmanjšanje obremenitve, čeprav se na prvi pogled morda zdijo neposreden ukrep za upravno poenostavitev. Zmanjševanje števila predpisov nedvomno prispeva k poenostavitvi, vendar je lahko do neke mere omejena na kodifikacijo. Lahko je napovedati zmanjševanje števila predpisov, realnost pojava pa je težko meriti in včasih pojasniti. Zmanjševanje števila regulativnih instrumentov na ravni EU je nesporen, čeprav je njegovo neposredno povezavo s programom »boljše ureditve« treba še dokazati (Ziller, 2008, str. 5).

EU je razvila tudi postopke za »presojo učinkov predpisov« v okviru boljše ureditve programa. Eden izmed glavnih namenov presoje učinkov predpisov je omogočiti odločevalcem, da oblikujejo svoje regulativne odločitve na podlagi analize stroškov in

koristi, ki se lahko izvajajo na več ravneh – lokalno, sektorsko in globalno. V okviru presoje učinkov predpisov, priprave predpisov na ravni EU vključuje formalno in neformalno sodelovanje zadevanih podjetij, potrošnikov in državljanov preko različnih načinov neposrednega (s sindikati in drugimi strokovnimi združenji) in posrednega zastopanja (člani držav članic in neodvisni strokovnjaki).

Evropska komisija ima različne načine uvajanja oziroma učenja, kar je znano v ZDA kot »obvestila in pripombe«. To je sistem, po katerem se potencialne naslovnike predpisov in interesne skupine o vsebini predlaganih uredb pozove, da predložijo pripombe, ki se nato upoštevajo pri pripravi predpisov. Zelene knjige, ki so objavljene, zato da bi izpostavili vprašanja, ki jih želi EU obravnavati pri urejanju, vabijo reakcije.

To se pogosto dogaja s pomočjo internetnih platform. Bele knjige potem po navadi dajo oris predlaganih ukrepov, vključno z več specifikacij o ciljih in orodjih, ki se uporabljajo. To je spet namenjeno temu, da ustvarjajo odzive javnosti, ki se lahko vključujejo v postopek odločanja, ki sledi (Ziller, 2008, str. 5–6).

Menim, da je pravilno, da EU upošteva mnenja in predloge širše javnosti ter da je javnost vključena v postopke odločanja, vendar se pri tem poveča količina informacij, ki jih je treba analizirati, in s tem posledično nastanejo dodatni stroški.

V Evropi je bil dolgo poudarek na čim hitrejšem in učinkovitejšem delovanju izvršilne oblasti, sedaj pa se tudi Evropa vse bolj usmerja v kontrolni model upravnega prava, kjer pa je glavni poudarek na zaščiti pravic posameznika. Res je, da pravice posameznika v Evropi postajajo pomembnejše, vendar so še vedno manj poudarjene kot v anglosaškem upravnem pravu.

### **3.3.3 ODPRAVA ADMINISTRATIVNIH OVIR IN E-DEMOKRACIJA**

Ko govorimo o administrativnih ovirah, mislimo predvsem na birokratske zaplete, ki se pojavljajo v poslovnih in delovnih procesih v podjetjih oziroma organizacijah. Kadar je teh procesov preveč, postanejo prezapleteni in zamudni, to pa povzroča razne nevšečnosti. Administrativne ovire pa poleg zamude povzročajo tudi dodatne stroške. V Evropski uniji so države članice ugotovile, da je Evropa preveč zbirokratizirana, zato so si države članice zadale cilj, da bodo do leta 2012 za 25 % zmanjšale administrativne ovire. Ker pa akcijski program znižanja administrativnih ovir za 25 % ni bil dosežen (na ravni EU je bil ta odstotek dosežen), je bil sprejet prenovljen akcijski program ukrepov za obdobje 2012–2013. Največji poudarek je namenjen procesu razbremenjevanja za področje okolja in prostora, širše delovno pravno področje, kohezijo (črpanje evropskih sredstev), področje financ (davki, trošarine in druge dajatve) ter za področje gospodarstva in pa tudi za razbremenjevanje državljanov. Aktivnosti v smeri odprave administrativnih ovir potekajo tudi na evropski ravni, ki pa zagotavljajo pogoje za učinkovito delovanje notranjega trga. Splošni cilj zmanjševanja obremenitev za 25 % je skupni cilj, katerega je mogoče doseči samo na podlagi deljene odgovornosti in pa skupnega prizadevanja vseh držav članic in evropskih institucij.

Za administrativne ovire so države članice same odgovorne, saj si pri prenašanju evropske zakonodaje na nacionalno raven ustvarjajo nepotrebne birokratske postopke. Slovenija si je prizadevala odpraviti administrativne ovire že pred vstopom v Evropsko unijo (Laznik, 2010, str. 1). Zavezala se je k čiščenju nepotrebni birokratskih postopkov, ki ne samo da finančno bremenijo državo, temveč povzročajo tudi ne voljo posameznika oziroma državljana. Administrativne ovire v praksi povzročajo številne preglavice in slabo voljo posameznikov. Države pa so tiste, ki si morajo urediti tako birokracijo, da bo prijazna uporabniku in tistim, ki postopke izvajajo. Tako je Evropska unija pozvala vse države članice, da odpravijo svoje zapletene in dolgotrajne zakonodajne postopke. Cilji Evropske unije po Lizbonski strategiji so predvsem enostavni postopki brez nepotrebni čakanj in dolgotrajnih zavlačevanj (Pirjevec, 2012, str. 3).

Administrativne ovire pa niso problem le v Sloveniji, ampak so problem celotnega prebivalstva Evropske unije in njene zakonodaje. Če se določena država želi dolgoročno rešiti nepotrebni administrativni ovir, jih mora znati celovito odpraviti in vzpostaviti nek kontrolni mehanizem, ki bo njihovo kopičenje tudi nadzoroval in v zvezi s tem nekaj ukrenil, nepotrebna dejanja pa tudi odpravil (Pirjevec, 2012, str. 3–4).

Slovenija si prizadeva odstraniti administrativne ovire, zato je bil uveden mehanizem, ki preprečuje nastajanje novih ovir, poleg tega pa intenzivno odstranjuje že obstoječe ovire. Cilj odprave administrativni ovir je olajšati državljanom življenje, poenostaviti postopke, zmanjšati podjetjem stroške ter razbremeniti gospodarstvo (Laznik, 2010, str. 4). Slovenija je usmerjena k državljanom, saj poskuša poenostaviti postopke, rezultat tega pa je (tudi) portal e-uprava. S portalom e-uprava so se zmanjšali stroški. Njegova prednost je, da ni več treba vsak življenjski dogodek urediti na upravni enoti.

Na ta način je razbremenjeno tudi delo uradnika na okencu, kar vodi k večji učinkovitosti in kvalitetnejšemu zadovoljevanju potreb državljanov. Portal e-uprava nudi informacije in storitve državljanom, zaposlenim v javni upravi, ustanovam javne uprave in gospodarskim subjektom. Prednost portala je, da nudi informacije in storitve različni delov državne uprave ter nam poskuša na pregleden in enostaven način olajšati urejanje zadev na upravnih enotah. Uporabniki imamo enoten dostop do vseh javni storitev, upravnih postopkov in pripadajočih podatkov. Pomembna lastnost tega portala pa je to, da uporabniki nismo več vezani na uradne ure upravnega organa, ampak je te storitve mogoče uporabljati 24 ur na dan, 7 dni na teden (Laznik, 2010, str. 8).

Kadar govorimo o odpravah administrativni ovir, sta glavno vlogo imeli informacijsko-tehnološka inovativnost na področju informacijske telekomunikacije in uporaba internetne povezave. Ta razvoj je vplival na vsakega državljana, zato skorajda ni človeka, ki ne bi tega uporabljal vsaj v enem segmentu (mobilni telefoni, digitalne televizije, internet, elektronska pošta ...). S tem se je povečala tudi možnost izmenjave informacij ob vsakem trenutku in času. Povečal se je tudi pretok informacij, informiranost javnosti za sodelovanje, razumevanje ter soodločanje (e-uprava). Z razvojem e-demokracije oziroma sodelovanja širše javnosti sta e-demokracija oziroma informacijska telekomunikacija odigrali odločilno vlogo v procesu odločanja. E-demokracija nam pokaže, kako



komunicirati z državljani, poslanci in drugimi ljudmi ob vsakem času. Informacije potujejo in se izmenjujejo, s tem pa se poveča možnost, da se lahko vse spremembe in predpisi hitreje odpravijo in analizirajo, saj lahko širša javnost danes v tem procesu odločanja in spreminjanja tudi sodeluje. Gre za sodelovanje celotne javnosti v procesih odločanja Vlade, ne pa tudi za sodelovanje pri pripravi predlogov, za katere javnost meni, da bi jih bilo treba odpraviti. Na portalu e-demokracije javnost lahko podaja svoje predloge in komentarje ter komunicira s svojimi izvoljenimi predstavniki (Pirjevec, 2012, str. 30).

Administrativna bremena za gospodarstvo pomenijo strošek, zato je cilj odprave administrativnih ovir, da se že v fazi sprejemanja nove ali ob spreminjanju obstoječe zakonodaje ugotovi, kakšna so bremena določenih zahtev in pa ali jih je mogoče odpraviti ali vsaj zmanjšati tako, da gospodarstvo ne bi čutilo resnejših dolgoročnih ovir.

## **4 NEKATERI POMEMBNI POJMI V UPRAVNEM PRAVU**

### **4.1 JAVNI INTERES KOT OSNOVA ZA UPRAVNOPRAVNO UREJANJE IN DELOVANJE**

Upravno pravo vsebuje norme, ki urejajo področje javne uprave, pri tem pa lahko javno upravo najkrajše opredelimo kot upravo v javnih zadevah. V vsaki državi se pojavlja pomembno vprašanje, katere so zadeve javnega pomena (oziroma javne zadeve) in kako se izvajajo. Javne zadeve so zadeve, ki imajo skupni oziroma splošni pomen za vse prebivalce in organizacije na določenem območju. Te javne zadeve se opravljajo na poseben način, vključujejo pa tudi oblastno poseganje države. Gre za zadeve, v katere je vključen javni interes oziroma zadeve, v katerih je izraženo varstvo javnega interesa. Javno zadevo predstavlja vsak posamezen primer, ki se nanaša na uresničevanje javnega interesa.

Javni interes (ali splošni družbeni interesi) obsega interese, ki se nanašajo na celotno skupnost in družbo, torej na tiste interese, ki so pomembni za celotno družbo. Vsi javni interesi se opredeljujejo in uveljavljajo preko države in so v svoji osnovi istovetni z interesi države kot najširše družbene organizacije. Javni interes se oblikuje, izraža in uporablja pri delovanju in odločanju države kot najširše javnopravne skupnosti in pa tudi ožjih teritorialnih skupnosti (občin, pokrajin). Nekateri interesi so zaradi svoje pomembnosti na enaki ravni z ustavo zagotovljenih pravic, drugi pa so opredeljeni v zakonih ali pa se ti zakoni nanje sklicujejo (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 33).

Z opredeljevanjem in obravnavanjem interesov se ukvarja veliko znanstvenih disciplin, nas pa v okviru upravnega prava predvsem zanima vsebina javnega interesa kot pravnega pojma in enega izmed pomembnih pojmov upravnega prava. Po splošnih načelih upravnega prava se v primeru nasprotja interesov odloči v skladu z javnim interesom. Čeprav javni interes v pravnih normah velikokrat ni natančno opredeljen, se pravne norme kar pogosto sklicujejo nanj. Zato je potrebno, da organ, ki je pristojen za odločanje, ugotovi v vsakem konkretnem primeru vsebino in obstoj javnega interesa. Pravni interes je izražen s splošnimi in abstraktnimi pravnimi pravili, zato njegova uporaba ne more biti vnaprej določena za vsak konkreten ali posamičen primer.

Javni interes je kot pravni pojem del pozitivno-pravne ureditve. Njegovo ugotavljanje je velikokrat sestavina dela javne uprave, ko sprejema podzakonske izvršilne predpise, še posebej pa takrat, ko mora v skladu z zakonom ugotoviti, ali pri odločanju v konkretnih upravnih zadevah obstaja javni interes (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 34). Ugotavljanje, ali gre za javni interes, se lahko izvaja na podlagi dejanskega stanja ali na podlagi vrednostne opredelitve, katera mora imeti podlago v ustavi in temeljnih mednarodnih aktih (Pečarič, 2011, str. 148). Postavlja se pa tudi vprašanje, kako javni interes opredeliti v posameznih in konkretnih primerih. Splošno ga je mogoče definirati kot tisto, kar šteje družba, ki je organizirana v državo ali neko drugo pravnoorganizacijsko teritorialno skupnost (občino, pokrajino), po svojih vrednostnih merilih za svojo korist. Kot

pa smo ugotovili, so za odločanje v konkretnih stvareh pomembni interesi, ki imajo temelj v pravnih predpisih. Zato organi ugotavljajo in presojujejo, ali obstaja javni interes oziroma korist z uporabo (materialnih) zakonov glede na njihovo vsebino, namen, smisel in cilj. Tako organi v konkretnih primerih iz zakona ugotovijo, kaj lahko v konkretnem primeru štejejo za javno korist (interes).

V posameznih materialnih zakonih pa je javni interes večkrat vsebinsko opredeljen ali pa se ga da jasno razbrati, saj njegova vezanost na zakon oziroma nek drug predpis preprečuje avtoritarno ravnanje uradne osebe v posameznih primerih (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 34).

Teorija pa pojem javnega interesa večkrat uvršča med »nedoločene« pravne pojme, to je tiste, katere vsebine zakonodajalec ni vedno vnaprej natančno določil s pravno normo, ampak je določitev vsebine prepuščena tistemu, ki to normo uporablja. Organ, ki v konkretnih in posamičnih primerih določa vsebino javnega interesa, je vezan na temeljna ustavna načela, na načela, zapisana v zakonu, katera ga usmerjajo na uporabo prostega preudarka, na upoštevanje namena, zaradi katerega je zakonodajalec prepustil določitev smisla javnega interesa organu, ter na upoštevanje dejstev in okoliščin posameznega primera. Tudi v Ustavi RS zasledimo nekatere obravnavane pojme, kot sta »javna zadeva« in »javna korist«. Pojem javne zadeve je opredeljen v 44. členu Ustave Republike Slovenije,<sup>1</sup> ki določa, da ima vsak državljan pravico, da v skladu z zakonom neposredno ali po izvoljenih predstavnikih sodeluje pri upravljanju javnih zadev. Pojem javne koristi je opredeljen v 69. členu, ki določa, da se lastninska pravica na nepremičnini lahko v javno korist odvzame ali omeji proti nadomestilu v naravi ali proti odškodnini pod pogoji, ki jih določa zakon. Poleg tega člena pa pojem javne koristi zasledimo tudi v 74. členu, ki določa, da se gospodarska dejavnost ne sme izvajati v nasprotju z javno koristjo. Sama uporaba oziroma razumevanje pojma javni interes se na posameznih področjih oblikuje skozi prakso. Zakon, ki se v posameznih določbah sklicuje na upoštevanje javnega interesa, je Zakon o splošnem upravnem postopku<sup>2</sup> (ZUP). V tem zakonu sicer ni splošne definicije in navedbe, po katerih kriterijih ugotoviti obstoj javnega interesa (koristi), v posameznih primerih pa je le opredeljen - kadar ZUP opredeljuje nujne ukrepe v javnem interesu, kot je v 144. členu določeno, da lahko organ po skrajšanem ugotovitvenem postopku takoj odloči o stvari v primeru, če gre za nujne ukrepe v javnem interesu. Nujni ukrepi v javnem interesu pa so podani, če obstaja nevarnost za življenje in zdravje ljudi, za javni red in mir, za javno varnost ali za premoženje večje vrednosti. V 45. in 229. členu ZUP je opredeljen položaj državnega tožilca in pravobranilca pri zastopanju javnih koristi v upravnem postopku. V 126. členu ZUP je določeno, da pristojni organ začne postopek po uradni dolžnosti, če ugotovi ali zve, da je treba glede na obstoječe dejansko stanje zaradi javne koristi začeti upravni postopek. V določbi 137. člena ZUP je zapisano, da poravnava ne sme biti sklenjena v škodo javne koristi. Po 278. členu ZUP se izvršljiva odločba lahko razveljavi, če to narekujejo nujni ukrepi v javnem interesu.

---

<sup>1</sup> Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06.

<sup>2</sup> Uradni list RS, št. 80/99, 70/00, 52/02, 73/04, 119/05, 24/06, 105/06-ZUS-1, 126/07, 65/08.

Pojem javnega interesa je mogoče zaslediti tudi v Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja<sup>3</sup> (ZDIJZ). Ta zakon izhaja iz načela prostega dostopa do informacij javnega značaja. Navaja pa tudi izjeme, kadar se lahko prosilčeva zahteva za dostop do informacij javnega značaja zavrne, določa pa tudi, da se dostop do želene informacije dovoli, če je javni interes glede razkritja močnejši od interesa drugih oseb za omejitev dostopa do zahtevane informacije (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 35–36).

Javni interes je torej nekaj, kar pripada javnosti oziroma skupnosti na splošno ali od česar ima korist vsa skupnost. Do javnega interesa bi se morali ravnati izključno po načelu nepristranskosti in neodvisnosti, tako pred interesi drugih kot pred lastnimi interesi.

Ta se nanaša na vse državljane, organom javne uprave pa je naloženo njegovo varovanje (Pečarič, 2011, str. 163).

Javni interes torej koristi vsem in ne škoduje nikomur (ali škoduje vsem enako) v družbi, zato je dejstvo, da je javni interes tisto, kar služi različnim interesom širše javnosti.

## **4.2 UPRAVNA ZADEVA**

Sestavine in značilnosti upravnega prava niso zanimive samo zaradi teoretičnih spoznanj, temveč so pomembne tudi iz samih praktičnih razlogov. To pa je najbolj očitno pri vprašanjih razumevanja upravne in sodne pristojnosti. Vprašanje o tem, ali sodi neka zadeva v upravno (pristojnost izvršilne oblasti) ali v sodno pristojnost, je v politični ureditvi, katera izhaja iz načela delitve oblasti, izjemnega pomena. To je najbolj razvidno iz opredelitve *upravne zadeve* v prvem odstavku 2. člena ZUP: »Upravna zadeva je odločanje o pravici, obveznosti ali pravni koristi fizične ali pravne osebe oziroma druge stranke na področju upravnega prava.« Za presojo o tem, ali gre pri določeni zadevi za zadevo, ki sodi v pristojnost upravnih organov (upravno zadevo) ali ne, je odločilno, ali zadeva sodi na področje upravnega prava. Če se o tem napačno presodi, ima to lahko določene posledice, npr. ničnost upravne odločbe. Za pravilno presojo o tem je treba nujno vedeti, katera zadeva sodi na področje upravnega prava in katera ne. Torej je nujno treba poznati tiste značilnosti, ki zanesljivo opredeljujejo področje upravnega prava (Debelak in Rakočević, 2008, str. 22–23).

Upravno zadevo definiramo kot vsak posamezni primer, v katerem gre za odločanje o pravici, obveznosti ali pravni koristi fizične ali pravne osebe oziroma druge stranke z določenega upravnega področja. Gre za konkretne upravne zadeve (prošnja za izdajo vizuma, gradbeno dovoljenje, obrtno dovoljenje, izdaja potnega lista, odločba o odmeri dohodnine ...), ki jih velikokrat opredelijo že sami predpisi. Ti predpisi jih označijo kot upravne zadeve, o katerih odločajo upravni organi (in drugi organi) v upravnem postopku. ZUP v 2. odstavku 2. člena predpisuje, da se šteje, da gre za upravno zadevo, če je s predpisom določeno, da organ v neki stvari vodi upravni postopek, odloča v upravnem postopku ali izda upravno odločbo oziroma če to zaradi varstva javnega interesa izhaja iz

---

<sup>3</sup> Uradni list RS, št. 51/06 – UPB2, 117/06 – ZDavP-2.

narave stvari. Tako lahko upravno zadevo opredelimo z naslednjimi značilnostmi (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 30):

- da gre pri njej za odločanje s področja upravnega prava,
- da je konkretna (to pa postane, ko posamično določena fizična ali pravna oseba oziroma nek drugi nosilec pravic in obveznosti vložijo pri pristojnem organu konkretno zahtevo za priznanje pravice ali pa ko organ sam začne postopek v konkretnem primeru po uradni dolžnosti zaradi naložitve neke obveznosti),
- da je v njej izraženo varstvo javnega interesa.

Za prizadete subjekte je še kako pomembno, ali njihova pravica sodi v domeno upravnega prava (o njej se odloča v upravnem postopku) ali pa sodi v domeno civilnega prava (o tej se odloča v sodnih postopkih). To pa je pomembno zato, ker položaj subjekta v upravnih postopkih ni enak položaju subjekta v sodnih postopkih. V upravnih postopkih organi odločajo z enostransko izjavo volje, kar pomeni, da ima organ v postopku in odločanju privilegiran položaj.

### **4.3 UPRAVNOPRAVNO RAZMERJE**

Upravnopravno razmerje, upravnopravna norma sta ključna pojma in osnovni kategoriji v upravnem pravu. Upravnopravno razmerje je vrsta pravnega razmerja. Pravno razmerje pa je družbeno razmerje, ki je urejeno s pravnimi normami. Pravna norma je tista, ki »naredi« določeno razmerje pravno razmerje (Krbek, 1960, str. 98). Pravno razmerje je lahko razmerje med najmanj dvema pravnima subjektoma, kjer imata oba na osnovi pravne norme določene pravice in obveznosti. Upravnopravno razmerje je posebna vrsta pravnega razmerja, za katero velja, da ima določene posebne značilnosti (*differentia specifica*) (Lilić in dr., 2004, str. 88). Te značilnosti se kažejo predvsem pri subjektih, načinu nastanka, vsebini ter postopku in varstvu pravic.

Upravnopravno razmerje nastane v procesu izvajanja nalog javne uprave, to je nalog v okviru uresničevanja javnih interesov. Upravnopravno razmerje je tako vrsta pravnega razmerja, v katero vstopajo organi državne uprave (in drugi organi), in sicer takrat, kadar na podlagi norm upravnega prava odločajo o pravicah, obveznostih in pravnih koristih fizičnih in pravnih oseb v posameznih upravnih stvareh. Značilnost tega razmerja je, da gre tu za razmerje neenakopravnih subjektov. O upravnopravnem razmerju se odloča v upravnem postopku (ta se začne na zahtevo stranke ali po uradni dolžnosti), posledica tega pa je upravna odločba. Ta odločba je konkretni upravni akt, s katerim pristojni organi odločajo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznikov ali drugih subjektov. S to odločbo organi oblastno (avtoritativno) in enostransko (brez pogajanj) odločajo o konkretnih pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznih oseb. V upravnopravnem razmerju je eden od subjektov vedno državni organ oziroma organizacija z javnim pooblastilom, ki v imenu države nastopa kot izvrševalec oblasti. Pri upravnopravnih razmerjih gre za norme, ki že v svoji osnovi zagotavljajo neenakopravnost subjektov. Avtoritativno oziroma oblastno nastopanje organa javne uprave pri tem pomeni, da se

tako zagotavlja, da bo v primerih konflikta zasebnih in javnih interesov prevladal javni interes (Grafenauer, 2006, str. 75–89).

Formalna podlaga za nastanek upravnopravnega razmerja je v tem, da mora biti najprej abstraktno regulirano. Njegovi temelji morajo biti na abstraktni in splošni pravni normi, nastane pa, ko nastopi pravno relevantno dejstvo. Pravno relevantna dejstva so neki dogodki ali dejanja, ki imajo po pravnih pravilih pravne posledice. Vsakdo, ki se sklicuje na obstoj takšnih dejstev, mora to v upravnem postopku dokazati. Upravnopravno razmerje ima prvine subjektivne in objektivne narave, in sicer subjekte upravnega razmerja (fizične in pravne osebe) in objekte upravnega razmerja (predmet razmerja – namen, ki ga želijo doseči in pravice in obveznosti, ki jih subjekti pridobijo) (Bohinc in Tičar, 2007, str. 34).

Subjekti v upravnopravnem razmerju imajo neenakopraven položaj. Na eni strani je vedno država oziroma organi državne uprave in drugi državni organi, na drugi strani pa so fizične in pravne osebe. Ti subjekti imajo procesni položaj stranke (Dimitrijević in Blažič, 2008, str. 48). To razmerje je prisilno ali kogentno, ker so predmet razmerja praviloma dolžnosti do države in pa tudi pravice, ki jih upravno pravo zagotavlja zasebnim subjektom. Te pravice so kot pravno zaščiteni interesi posameznikov, za njihovo zagotavljanje skrbi država, na način in postopkih, ki jih ureja upravno pravo.

Upravnopravno razmerje lahko nastane po uradni dolžnosti, na zahtevo stranke, lahko pa tudi z molkom uprave. Značilnosti upravnopravnega razmerja so (Bohinc in Tičar, 2007, str. 34–35):

- upravna vsebina (predstavljajo jo javne pravice in dolžnosti),
- vrsta trajnosti (načeloma je razmerje trajno),
- način nastanka in obstoja (ta je avtoritativen, tudi če je razmerje nastalo na predlog stranke),
- prisilnost ali kogentnost upravnih norm,
- značilnost varstva stranke,
- sodni nadzor izvršilne veje oblasti (pri upravno-sodnem reševanju sporov),
- neprenosljivost upravnih pravic in dolžnosti na druge osebe.

Upravnopravno razmerje torej nastane v okviru uresničevanja javnih interesov in za razliko od ostalih pravnih razmerij gre pri upravnopravnem razmerju za neenakopravnost subjektov, kar pomeni, da je na eni strani vedno organ državne uprave oziroma drug organ in na drugi strani posameznik ali pravna oseba.

#### **4.4 UPRAVNOPRAVNA NORMA**

Upravnopravna norma je osnovni normativni element upravnega prava. Pravno razmerje ne more nastati brez pravne norme, tako lahko zaključimo, da tudi upravnopravno razmerje ne more nastati brez upravnopravne norme. Upravnopravna norma je tista, ki ureja upravnopravno razmerje. Poleg tega, da se od drugih pravnih norm razlikuje po tem, da ureja upravnopravna razmerja, ima upravnopravna norma določene pravno-

tehnične značilnosti. Te značilnosti so številnost, razpršenost, variabilnost in relativna vsebinska nenatančnost. Upravnopravne norme so številne in razpršene po številnih zakonskih in podzakonskih predpisih in se zelo pogosto spreminjajo. Te se ne nahajajo v okviru enega zakonskega besedila (kot npr. kazensko-pravne norme), tudi če so razmeroma sistematično razvrščene v nekaterih zakonih (npr. Zakon o državni upravi, Zakon o splošnem upravnem postopku, Zakon o upravnem sporu). Značilno za upravnopravne norme je tudi to, da so pogosto vsebinsko nenatančne, to pa v smislu, da se po določenih zakonih in predpisih, kjer se te norme nahajajo, uporabljajo ne dovolj natančni izrazi in pojmi (Lilić in dr., 2004, str. 90).

Pravno pravilo ali pravna norma je obvezno pravilo vedenja in ravnanja družbe, za njegovo izvrševanje skrbi država na prisilen način. Upravno pravilo (norma) je pravilo (upravnega prava), s katerim država na prisilen način ureja vedenje in ravnanje subjektov, kadar sta v dejanskem ali potencialnem konfliktu zasebni in javni interes. Upravnopravna razmerja so najbolj jasen in značilen razpoznavni znak in osnova za razvrščanje določenega predpisa oziroma pravila v okvir upravnega prava. Upravno pravo sestavljajo pravila, ki urejajo izvršilno vejo oblasti, med temi normami pa so izrazita tista pravila, ki se nanašajo na izvrševanje oblasti v posamičnih in konkretnih primerih. Še posebej takrat, ko se odloča o pravicah, obveznostih in pravnih koristih državljanov in drugih subjektov. Večina avtorjev pa v upravno pravo uvršča tudi pravila, ki urejajo zadovoljevanje določenih vitalnih potreb državljanov (funkcioniranje javnih služb, opravljanje javnih zadev lokalnega značaja v samoupravnih lokalnih skupnostih). Ta pravila pa sicer ne predstavljajo neposrednega izvrševanja oblasti.

Za zagotovitev uresničevanja javnih (splošnih, skupnih, družbenih) interesov, tudi v primeru nasprotij, je nujno, da se s posebno pravno ureditvijo zagotovi močnejši položaj države in njenih organov, ki skrbijo za uresničevanje teh interesov (Tičar in Rakar, 2011, str. 58–59).

Splošna pravna norma ima tri bistvene sestavine:

- dispozicija, ki določa ravnanje in naslovljenca, ki je določen generalno,
- hipoteza, ki določa hipotetično dejansko stanje oziroma abstraktnost, v katerem je treba delovati po dispoziciji,
- sankcija, ki določa kazen za kršitev dispozicije, in organ, ki je dolžan sankcijo izvršiti.

Če je pravna norma posamična (ali konkretna ali individualna), pa vsebuje, glede na ugotovljeno dejansko stanje, dispozicijo in sankcijo.

Upravna norma ima vse tiste lastnosti in sestavine, kot vsaka druga pravna norma. Posebnost upravnopravne norme je v predmetu urejanja in načinu reguliranja.

Hierarhično upravnopravne norme delimo v dve skupini, in sicer v splošne upravne norme in posamične upravne norme. Splošne upravne norme v širšem pomenu delimo na:

- začetne ali ustavne norme, katere nimajo izvora v višjih normah, so originarne, kar pomeni, da povsem na novo urejajo neka razmerja ali pa se urejajo drugače kot so bile urejene do njihove uveljavitve. Poznamo še abstraktne in generalne norme,
- originarne splošne pravne norme ali zakonske norme, katere izvirajo iz začetnih norm, so abstraktne in generalne, so originirane, imajo vir za nižje pravne norme – to velja za odvisne in posamične norme. Vsebovane so v zakonskih aktih in pa tudi v uredbah z zakonsko močjo,
- odvisne splošne pravne norme oziroma splošne upravnopravne norme v ožjem pomenu ali izvršilne norme imajo vir v originiranih normah, izjemoma pa tudi v začetnih, drugače pa niso originarne, ampak izvršilne, kar pa pomeni, da lahko urejajo predvsem način izvrševanja originarnih norm, v nobenem primeru pa ne smejo originarne norme spreminjati ali dopolnjevati, le v primeru, če za to obstaja izrecno pooblastilo. Abstraktne in generalne norme so vir nižjim, ampak le posamičnim normam, vsebovane pa so v podzakonskih aktih, aktih ministrstev in izvršilnih aktih vlade.

Posamične upravnopravne norme nimajo medsebojne hierarhije, imajo pa lastnost, da izvirajo iz splošnih upravnih norm – v originarnih in odvisnih, veljajo pa za uporabo splošne upravne norme za neko konkretno dejanje in za določeno osebo ali več določenih oseb. Zanje velja še, da so konkretne in individualne in so vsebovane v posamičnih upravnih aktih, torej v upravnih odločbah (Čebulj in Strmecki, 2006, str. 49–53).

Pravne norme so obvezna pravila vedenja in ravnanja družbe, brez katerih ne gre. Za njihovo izvrševanje skrbi država na prisilen način. Upravnopravne norme so podlaga za nastanek upravnopravnega razmerja.

#### **4.5 POJEM UPRAVNEGA POSTOPKA**

Pravna pravila oziroma pravo na splošno (*law in books* op.) dejansko zaživijo s praktično uporabo v vsakdanjem življenju (*law in action* op.). To je velikokrat povezano z uporabo (realizacijo) predpisanega postopka in izdajo konkretnega upravnega akta. Državljeni se z oblastjo srečujemo v vsakdanjem življenju, najpogosteje pa takrat, ko organi državne uprave (in drugi državni organi), organi samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil odločajo o naših pravicah, obveznostih ali pravnih koristih v različnih upravnih zadevah. Iz same narave zakonov na področju javne uprave izhaja potreba po vsakodnevem delovanju in sprejemanju konkretnih in posamičnih odločitev v upravnopravnih razmerjih. Na kakšen način in kakšni so posegi države pri uresničevanju izvršilne in upravne veje oblasti, urejajo norme upravnega prava. Sam razvoj družbe in potreba po ureditvi družbenega življenja terjata opravljanje različnih nalog s strani države, torej nalog, ki so tudi normativno opredeljene. Prav zato obstajajo številna različna upravnopravna razmerja na raznih upravnih področjih. To pa so seveda razmerja, v katera vstopajo organi javne in državne uprave, kadar odločajo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznikov in organizacij v posameznih upravnih zadevah. Pri tem se pravzaprav kaže temeljni pomen procesnega dela upravnega prava. To je pravno urejeno zagotavljanje, uveljavljanje in uresničevanje pravic državljanov ter varstvo njihovih pravic



pred posegi države. Zato je namen in cilj upravnega postopka zavarovanje posameznika in organizacij, ki so v razmerju do oblasti »šibkejša« stran (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 103–104).

Materialni predpisi določajo dejavnost posameznih organov javne uprave (upravnih organov države, organov lokalnih skupnosti, drugih državnih organov, nosilcev javnih pooblastil) ter urejajo posamezna upravna področja. S temi predpisi so določeni pogoji za uveljavljanje, spreminjanje in ukinjanje pravic, obveznosti in pravnih koristi posameznikov na posameznih upravnih področjih. Upravni postopek sestavljajo posamezna dejanja, ki si sledijo po določenem vrstnem redu. To so dejanja, s katerimi se postopek začne, razvija in konča. Šele na podlagi teh dejanj je možna uporaba abstraktnih materialnih predpisov v posamičnih konkretnih primerih (Vilko in Kerševan, 2006, str. 27–28). Procesni zakoni pa zagotavljajo, da tisti, ki neposredno odločajo o pravicah, obveznostih in pravnih koristih, pri svojem delu delajo na vnaprej predviden način in z vso potrebno odgovornostjo in preiščenostjo. S tem pa imajo pri odločanju preprečeno možnost samovoljnega ravnanja (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 104).

Upravni postopek je postopek, v katerem upravni organi odločajo o pravicah, obveznostih in pravnih koristih posameznikov v konkretnih upravnih zadevah na določenem upravnem področju. To odločanje je pravzaprav bistvena vsebina upravnega postopka. Upravni postopek pa je tudi bistven način za ugotovitev pravnega razmerja v konkretni upravni zadevi. V tem postopku je namen zadovoljitev javne koristi in zakonske koristi posameznika, pristojni organ pa v njem ugotavlja, ali je v konkretnem primeru izpolnjen predpisan pogoj za pridobitev, povečanje, zmanjšanje ali izgubo določene pravice oziroma za naložitev, povečanje zmanjšanje, ukinitvev ali oprostitev določene obveznosti. Organ nato o tem izda konkreten upravni akt (upravno odločbo). Ta postopek je torej sredstvo, ki ima na eni strani cilj uveljavitev namena, ki je vsebovan v materialnem predpisu, na drugi strani pa nakazuje na pot, ki vodi do tega cilja (Vilko in Kerševan, 2006, str. 28–29).

Ugotovili smo, da na nekem upravnem področju iz materialnih predpisov izhajajo neke pravice in obveznosti. Za njihovo uveljavitev oziroma naložitev pa obstajajo neki predpisani pogoji in zato je treba za vsak individualen primer ugotoviti vsa dejstva in okoliščine ter z zakonsko predpisanimi določili odločiti o pravici, obveznosti ali pravni koristi – pri tem pa se postopa po upravnem postopku (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 105).

Upravni postopek je skupek procesnih, postopkovnih pravil na nekem upravnem področju in velja, da se predpiše le z zakonom. Osnova, da lahko tako rečemo, je podana že v ustavnih določbah. Omenimo določbo drugega odstavka 15. člena Ustave, po kateri je z zakonom mogoče predpisati način uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, določbo 87. člena, ki pravi, da pravice in obveznosti državljanov in drugih oseb državni zbor določa samo z zakonom. Poudarimo pa predvsem določbo 153. člena, ki določa, da *morajo posamični akti in dejanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil temeljiti na zakonu ali na zakonitem predpisu* (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 106).

Na osnovi zakonskega pooblastila (izvršilna klavzula), ki je zapisano v posameznem zakonu, lahko splošni akti in podzakonski predpisi le natančneje določijo način in tehniko dela, organizacijske ukrepe, nikakor pa ne smejo omejevati, spreminjati, izključevati procesnih pravic, ki so določene v Zakonu o splošnem upravnem postopku (ZUP). Ta zakon v nekaterih členih omogoča ureditev določenih vprašanj postopka z drugimi predpisi (uredbo vlade, podzakonskimi predpisi, splošnimi akti nosilcev javnih pooblastil, odloki občin).

Za upravni postopek je torej značilno, da:

- vsebuje splošna pravna pravila za vodenje upravnega postopka v celoti,
- velja za odločanje o upravnih zadevah na najrazličnejših upravnih področjih,
- *velja za vse organe, ki odločajo v konkretnih upravnih zadevah* (ne glede na to, ali o upravni zadevi odloča prvostopenjski, drugostopenjski, državni upravni organ, organ samoupravne lokalne skupnosti, nosilec javnega pooblastila).

Zakon o splošnem upravnem postopku vsebuje pravna pravila za celotno vodenje postopka in odločanje v upravnih zadevah na raznovrstnih področjih (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 106–107).

Upravni postopek je torej postopek, ki je urejen v Zakonu o splošnem upravnem postopku. V tem zakonu je zapisano, da morajo vsi upravni organi in drugi državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil po njem postopati, kadar v upravnih stvareh odločajo o pravici, obveznostih ali pravnih koristih posameznikov, pravnih oseb in drugih strank oziroma udeležencev.

## 5 RAZMERJE UPRAVNEGA PRAVA DO DRUGIH PRAVNIH PANOG

Razvoj pravnega sistema je pripeljal do oblikovanja številnih pravnih panog in disciplin, ki so v neprestanem razvoju, širjenju ali deljenju na manjše samostojne pravne panoge. Upravno pravo se je v primerjavi s klasičnimi pravnimi disciplinami, kot sta civilno in kazensko pravo, razvilo zelo pozno, šele v 18. in 19. stoletju oziroma z nastankom pravne države v sodobnem pravno političnem smislu. Upravno pravo je torej samostojna pravna panoga, ki se razlikuje od drugih pravnih panog, po drugi strani pa ima z večino veliko stičnih točk (Dimitrijević in Blažič, 2008, str. 18).

Norme upravnega prava se od drugih razlikujejo predvsem po predmetu in načinu urejanja posameznega področja oziroma razmerij. To je osnovni kriterij za reševanje vprašanja, v katero vejo prava spadajo določene pravne norme. Pri razločevanju in opredeljevanju razmerij pa je treba posebej izpostaviti razmerja med upravnim in ustavnim pravom ter med upravnim in civilnim pravom (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 31).

Upravno pravo je posebna pravna panoga, ker ni omejena na točno določeno področje, temveč sega na vsa področja človekovega dela, ravnanja in življenja. Z njim oziroma z njegovimi normami se praktično srečujemo vsak dan na najrazličnejših področjih. Te norme se pogosto in hitro spreminjajo ter prilagajajo dinamičnemu družbenemu razvoju. Norme upravnega prava urejajo upravnopravna razmerja na specifičen način, razpršene pa so po različnih predpisih. Ta razmerja imajo izrazito vsebino in pomen. V teh razmerjih ima posamezni udeleženec specifičen položaj, saj gre tu vedno za razmerje med posameznikom in državo. V primeru konflikta med njima (državo in posameznikom) vedno prevlada javni interes. Vse to vodi k temu, da je upravno pravo težko razmejiti z drugimi pravnimi panogami, saj se z nekaterimi zelo prekriva oziroma ima z njimi veliko stičnih točk. Norme upravnega prava se od drugih razlikujejo predvsem po predmetu in načinu urejanja razmerij. Te posebnosti bom predstavila v zadnjem poglavju, predvsem na praktičnih primerih.

### 5.1 RAZMERJE MED UPRAVNIM IN USTAVNIM PRAVOM

Nedvomno je, da ima upravno pravo največ stičnih točk z ustavnim pravom. Zaradi njune bližine in povezanosti nemška pravna teorija (predvsem starejša) ni razlikovala teh dveh pravnih panog, ampak ju je imenovala s t. i. *državnim pravom* (Staatsrecht). V Franciji se je upravno pravo ločilo od ustavnega šele v sredini prejšnjega stoletja, ko se je ustavno pravo oblikovalo kot ustavno pravo v današnjem smislu. V anglosaksonskih državah pa sta se ti dve veji prava najpogosteje pojavljali skupaj, tj. kot *ustavno in upravno pravo* (Lilić in dr., 2004, str. 85).

Ustava je temeljni splošni pravni akt, s katerim so predpisana splošna načela in oblika politične in družbene ureditve. Je izhodiščni in temeljni vir za pravno urejanje na vseh

drugih področjih. Ustavno pravo je izvirna oziroma originirana pravna veja, saj ustava vsebuje osnovna in splošna pravna načela, določa temeljno družbeno in državno ureditev, opredeljuje položaj posameznika in njegovo razmerje do države ter ureja temelje pravnega položaja in razmerja organov državne in javne uprave.

Upravno pravo je tesno povezano z ustavnim pravom, saj ima to poseben vpliv na oblikovanje upravnega prava. Obe pravni panogi v pomembnem delu urejata enako snov, s tem da ustavno pravo to ureja s temeljnega in načelnega stališča na najsplošnejši način, upravno pravo pa v izvedbenem smislu, kar se nanaša predvsem na podrobnejšo organizacijsko ureditev, vsebine nalog, nadzora, način dela in sploh uresničevanje izvršilne veje oblasti. Ustava kot najvišji splošni pravni akt ima neposreden vpliv na upravno organizacijsko pravo, postavlja pa tudi določena temeljna načela procesnega prava. Z ureditvijo teh temeljnih načel in opredelitvijo temeljnih pravic in svoboščin pa pomembno vpliva na vsebino materialnega upravnega prava (Cijan in Grafenauer, 2002, str. 47).

Glede na povedano lahko razmerje med ustavnim in upravnim pravom označimo kot hierarhično razmerje. Stične točke med tema dvema pravnima panogama v prvi vrsti predstavljajo določbe Ustave o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah, med katerimi so tudi takšne, ki jih je nujno treba upoštevati pri formiranju materialnega in formalnega upravnega prava, kot so enakopravnost pred zakonom, enako varstvo pravic, svoboda gibanja, pravica do povračila škode. Druga stična točka so določbe Ustave o organizaciji in delu uprave, o nalogah upravnih organov in zaposlovanje v upravnih službah. Tretja stična točka pa so določbe Ustave o usklajenosti pravnih aktov, o prepovedi povratne veljave predpisov, o veljavnosti predpisov, o upravnem sporu in o pravnomočnosti (Zapiski iz predavanj, Debelak, 2005).

Ti dve pravni panogi se v mnogih stvareh prikrivata. Lahko rečemo, da je razlika le v tem, da ustavno pravo obravnava splošna in načelna vprašanja, upravno pravo pa je osredotočeno na podrobnejšo obravnavo izvrševanja prava. Ustavno pravo je temeljno izhodišče za pravno urejanje vseh ostalih področij.

## **5.2 RAZMERJE MED UPRAVNIM IN CIVILNIM PRAVOM**

Razlika med upravnim in civilnim pravom je predvsem v predmetu in načinu urejanja družbenih odnosov. Upravno pravo je del javnega prava, ki ureja javnopravna razmerja nepremoženjskega značaja in ima poudarek na uresničevanju javnih interesov. Civilno pravo pa je del zasebnega prava, ki ureja osebna in premoženjska razmerja (temelji na uresničevanju zasebnih interesov). Jasno razliko med tema dvema pravnima panogama je včasih težko postaviti, ker upravno pravo lahko vključuje tudi elemente civilnopravnega značaja, ima z njim veliko stičnih točk ali pa se z njim dopolnjuje (npr. razlastitev). Za določitev razlike med njima moramo izhajati iz načina nastanka pravnih razmerij. Za civilno pravo je značilno, da pravna razmerja nastajajo na podlagi avtonomne (sporazumne) volje subjektov, ki vstopajo v taka razmerja, medtem ko je pri upravnem pravu prav nasprotno, ker upravnopravno razmerje nastane na osnovi neenakopravnosti subjektov oziroma močnejše volje državnega organa ali drugih organov z javnim

pooblastilom, ki nastopajo avtoritativno. Pravne norme civilnega prava so dispozitivne narave, norme upravnega prava pa kogentne narave.

Na nekaterih področjih sta si upravno in civilno pravo zelo blizu, še posebej, ko je eno razmerje pogoj za nastanek drugega, npr. kupoprodajna pogodba o nepremičnini je lahko pogoj za nastanek upravnopravnega razmerja, ker na podlagi te pogodbe nastane obveznost plačila davka na promet nepremičnin.

Odločba pristojnega organa o obveznosti plačila davka je upravni akt, ki je temelj upravnopravnega razmerja med državnim organom in davkoplačevalcem (Kunić, 2001, str. 104-105).

### **5.3 RAZMERJE MED UPRAVNIM IN DELOVNIM PRAVOM**

Med delovnim in upravnim pravom obstaja posebna medsebojna povezanost. Delovno pravo predstavlja norme, ki urejajo delovna razmerja. Povezava oziroma razmerje med delovnim in upravnim pravom pride do izraza, ko gre za ureditev pravnega statusa javnih uslužbencev (Lilić in dr., 2004, str. 87). Delovnopравни položaj javnih uslužbencev oziroma ureditev tega položaja je bistvena vez med delovnim in upravnim pravom. Ta delovnopравни položaj javnih uslužbencev skupaj urejata Zakon o delovnih razmerjih<sup>4</sup> (ZDR-1) in Zakon o javnih uslužbencih<sup>5</sup> (ZJU). ZDR-1 in ZJU sta komplementarna predpisa, in sicer je ZJU posebni predpis, ki je primarnega značaja, ker ureja pravni položaj posebne kategorije zaposlenih. ZDR-1 pa je splošni predpis, ki se uporablja subsidiarno, v primeru, da pravila po ZJU ne zadostujejo (Vodovnik, 2003, str. 119). Rečemo lahko, da splošni del delovnega prava velja tudi za javne uslužbence, kar se tiče pa pravnih norm, s katerimi se urejajo posebna vprašanja položaja javnih uslužbencev, pa spadajo v upravno pravo (Borković, 1997, str. 54). ZJU vsebuje posebne določbe za državne organe in uprave lokalnih skupnosti, ki se nanašajo na sistem javnih uslužbencev, medtem ko za t. i. širši javni sektor (javne zavode, javne agencije, javne sklade, javne gospodarske zavode) določa skupna načela uslužbenskega sistema. V t. i. širšem javnem sektorju ZJU prepušča urejanje delovnih razmerij splošni delovnopравни zakonodaji (ZDR-1).

ZJU se seveda uporablja subsidiarno tudi v odnosu do posebnih predpisov, ki urejajo določene vidike uslužbenskega sistema v državnih organih in lokalnih skupnostih. V tem pogledu je ZJU splošni zakon, ki ureja uslužbenska razmerja, ne more pa posegati v področne predpise kot posebne predpise, ki glede na specifičnost dejavnosti urejajo določena področja delovanja določene dejavnosti. Primer: ZJU ne ureja pooblastil in odgovornosti policistov, davčnih inšpektorjev, carinikov, vojakov itd., ne glede na to, da

---

<sup>4</sup> Uradni list RS, št. 42/02, 79/06, 46/07, 103/07, 45/08, 83/09.

<sup>5</sup> Uradni list RS, št. 56/02, 110/02, 2/04, 10/04, 23/05, 35/05-UPB1, 62/05, 113/05, 21/06, 23/06, 32/06-UPB2, 62/06, 131/06, 11/07, 33/07, 63/07-UPB3, 65/08, 69/08, 74/09.

so tudi oni zaposleni v javnem sektorju in zanje veljajo nekatera splošna načela uslužbenkega sistema, ki jih določa ZJU (Tičar in Rakar, 2011, str. 347).

Bistvena vez med delovnim in upravnim pravom je delovnopravni položaj javnih uslužbencev. Njihov položaj skupaj urejata ZJU in ZDR-1. Ta dva predpisa sta komplementarna, kar pomeni, da je ZDR-1 splošni predpis, ki se uporablja subsidiarno, kadar pravila po ZJU ne zadostujejo.

#### **5.4 RAZMERJE MED UPRAVNIM IN FINANČNIM PRAVOM**

Stične točke imata tudi upravno in finančno pravo. Predmet finančnega prava predstavljajo norme, s katerimi se ureja priprava, sprejem in izvrševanje proračuna in predpisi, s katerimi se ureja pobiranje davkov in drugih javnih dohodkov in izdatkov (Popović, 1980, str. 17). Finančno pravo, ki ureja vprašanja dohodkov in izdatkov države, je z upravnim pravom povezano zato, ker so upravni organi tisti, ki neposredno izvršujejo predpise s finančnega področja. Ti upravni organi skrbijo za pobiranje davkov, carin, pristojbin ... V ta namen so ti organi tudi posebej organizirani. Finančno pravo je bilo včasih del upravnega prava, z razvojem pa je postalo samostojna pravna panoga (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 32).

V zakonu o javnih financah so urejeni sestava, priprava in izvrševanje proračuna Republike Slovenije in proračuna lokalnih samoupravnih skupnosti, upravljanje s premoženjem države in občin in njihovo zadolževanje, poročstvo države in občin, upravljanje njihovih dolgov, računovodstvo in notranji nadzor javnih financ ter proračunsko inšpiciranje. Ta zakon določa tudi pravila, ki se uporabljajo za Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, in sicer oba v obveznem delu zavarovanja, za javne sklade, javne zavode in agencije, upravljanju z denarnimi sredstvi, zadolževanju, dajanju poročtev, računovodstvu in nadzoru javnih financ ter proračunskemu inšpiciranju. Ureja tudi zadolževanje in dajanje poročtev javnih gospodarskih zavodov, javnih podjetij in drugih pravnih oseb, v katerih ima država ali občina odločujoč vpliv na upravljanje.

Proračun je akt države ali občine, v katerem so predvideni prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki države oziroma občine za eno leto. Rebalans proračuna pa je akt države oziroma občine o spremembi proračuna med proračunskim letom.

Izvrševanje proračuna obsega postopke in aktivnosti, ki jih je treba opraviti za realizacijo sprejetega proračuna. Izvrševanje proračuna se prične z njegovo uveljavitvijo in traja do konca proračunskega leta, ko je treba poročati o izvršitvi proračuna in nato pripraviti zaključni račun proračuna.

Cilj države je doseči vzdržne javne finance, kar pa se lahko doseže z dvema vrstama fiskalnih pravil. Prvo so proceduralna pravila proračunskega procesa, ki vodijo do odgovornega fiskalnega obnašanja. Ta pravila določajo spremembe glede postopka, ki se nanaša na sprejetje in izvrševanje državnega proračuna. Drugo so numerična pravila, ki nalagajo trajno oviro na proračunsko politiko, z zahtevo, da se dosežejo specifični cilji, in

sicer z določitvijo zgornje meje na posamezne proračunske spremenljivke. Za oba pravila velja, da imajo precej pozitiven vpliv na doseganje fiskalne discipline. Ta je seveda predpogoj za omogočanje vzdržnih javnih financ (Razpotnik, 2007, str. 11–12).

Povezava med finančnim in upravnim pravom je v tem, da so upravni organi tisti, ki izvršujejo predpise s področja financ, npr. davčna izvršba je poseben upravni postopek, ki ga izvaja davčni organ, v primeru, ko dolžnik ne izpolni svoje davčne obveznosti v predpisanem roku.

## **5.5 RAZMERJE MED UPRAVNIM IN KAZENSKIM PRAVOM**

Kazensko in upravno pravo sta dve različni pravni panogi, ki se ločita po predmetu in načinu urejanja. Kazensko pravo zajema tiste pravne norme, ki se nanašajo na kazniva dejanja, kazensko odgovornost in kazenske sankcije. Ti dve pravni panogi imata določena področja, kjer se neposredno dotikata, v nekaterih primerih pa se neposredno ujemata. To je v primeru prekrškovnega (upravno-kazenskega) prava, kjer prihajajo do izraza institucije, in upravnega in kazenskega prava (Lilić in dr., 2004, str. 87).

V postopku o prekrških se analogno uporabljajo nekatere določbe iz kazenskega prava. Povezanost kazenskega in upravnega prava pride še najbolj do izraza v primerih, ko o sankcijah za storjene prekrške odločajo upravni organi sami, ker imajo pooblastila za izrekanje kazni (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 32). Primer povezave med obravnavanima pravnima panogama je tudi institut sodnega dovoljenja, ki je v neki pravni državi obveznega značaja, če želi uprava zakonito pristopiti k določenim dejanjem, kot je npr. prisluh telefona (Čebulj in Strmecki, 2006, str. 40).

Ti dve veji se najbolj prekrivata na področju prekrškov, zato ker imajo upravni organi pooblastila za izrekanje kazni.

## **6 POSEBNOSTI UPRAVNEGA PRAVA GLEDE NA DRUGE PRAVNE PANOG**

V tem delu diplomskega dela se bodo obravnavala pravna področja, v katerih se prepletajo elementi upravnega prava in elementi ustavnega, civilnega, kazenskega, finančnega in delovnega prava. Obravnavalo se bo predvsem to, na kakšen način se kaže upravno procesno pravo v razmerju do drugih pravnih panog, kakšne so posebnosti v postopkih, urejanju in zaščiti posameznika, kakšen vpliv bo imelo upravno pravo v prihodnje in iz katerih dejstev lahko to sklepamo. Razmejitev med upravnim pravom in primerljivimi pravnimi panogami bo predstavljena tudi na praktičnih primerih iz vsakdanjega življenja in sodne prakse.

### **6.1 UPRAVNO IN USTAVNO PRAVO – S POSEBNIM Poudarkom NA SPOŠTOVANJU USTAVNIH ČLOVEKOVIH PRAVIC**

Razumevanje ustavnih človekovih pravic se ne omejuje le na obrambo proti posegom države, temveč se nanje gleda tudi kot na objektivne pravice. To pa pomeni, da namen človekovih pravic ni samo to, da zavezujejo državno oblast, da vanje ne posega (na prekomeren način), ampak je naloga države tudi to, da sama prevzame določene aktivnosti in ukrepe s tem namenom, da zagotavlja človekove pravice oziroma da omogoči njihovo učinkovito uresničevanje. Ustavno določene in varovane človekove pravice varujejo človeka pred državnimi posegi v njegovo osebno področje – v tem pogledu gre za obrambni značaj. Ustava v drugem odstavku 120. člena določa, da upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave in zakonov. Državni upravni organi (vlada, ministrstva in drugi upravni organi) izdajajo podzakonske akte za izvrševanje zakonov, ki so poleg zakonov vir in okvir za izdajanje konkretnih upravnih aktov (katere tudi izdajajo upravni organi), ki imajo najpogosteje obliko upravnih odločb. S temi odločbami se posameznikom priznavajo določene pravice ali pa nalagajo določene obveznosti. V nekaterih primerih pa država nastopa nasproti prizadetim osebam neposredno z realnimi akti, ki pa pomenijo poseg v realno dogajanje, npr. pridržanje osumljenca, odstranitev nedovoljenega gradbenega objekta ipd. Za dopustnost realnih aktov mora biti nujno temelj v zakonu. Upravni organi izdajajo abstraktne in konkretne upravne akte, v posebnih primerih pa tudi realne akte. Pravni akti učinkujejo posredno, realni pa neposredno.

Samostojnost delovanja uprave izvira že iz Ustavnega načela o delitvi oblasti (3. člen), kar pomeni, da upravni organi za izdajanje upravnih predpisov ne potrebujejo posebnega pooblastila v zakonu (t. i. izvršilna klavzula). Ustava vsebuje več določb, katere neposredno ali posredno postavljajo načelo vezanosti uprave na zakon. Upravnim organom daje temeljno zavezo, da opravljajo svoje delo samostojno, vendar v okviru ustave in zakonov (2. odstavek 120. člena). Med drugimi ustavnimi določbami velja omeniti enako varstvo pravic (22. člen), pravico do sodnega varstva (23. člen), pravico do pravnega sredstva (25. člen), načelo enakosti (14. člen), splošno svobodo ravnanja (35.



člen), načelo pravne države idr. Posebnega pomena je to, da se ustavne pravice brez izjem uporabljajo neposredno in zavezujejo vse, ne glede na to, ali so posebej urejene z zakonom ali ne. Ta pravica do neposredne uporabe ustave in iz nje izvirajočih pravic ni omejena samo na ustavo, ampak je v ta krog ustavnih pravic treba šteti tudi vse tiste človekove pravice, ki so urejene v drugih pravnih aktih v Sloveniji.

Če kateri koli drug pravni akt, ki velja na področju Republike Slovenije, določa širše področje ravnanja določene človekove pravice ali pa vsebuje pravico, ki je naša ustava ne pozna, je treba posamezniku priznati to pravico v širšem obsegu. Sklicevanje na določeno ustavno pravico je pomembna sestavina postopka pred državnimi organi.

Uradna oseba, ki vodi postopek, se je dolžna opredeliti glede vsake navedbe stranke v postopku. Če se stranka v postopku sklicuje na eno ali več konkretnih ustavnih pravic, je upravni organ dolžan med postopkom izoblikovati svoje stališče in ga sporočiti stranki. Če tega ne stori ali pa to stori le delno ali nepopolno, je ta organ sam storil novo kršitev ustavne pravice procesnega značaja, kjer gre za kršitev enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave in 6. člena Evropske konvencije o človekovih pravicah (Šturm, 2003, str. 103–107).

Z vidika uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin sta posebnega pomena 5. člen, ki govori o varovanju, in 15. člen, ki govori o uresničevanju in omejevanju človekovih pravic. Varovanje človekovih pravic pa naj ne bi bila samo obveznost države, temveč jo varovanje teh pravic zavezuje k aktivnemu ravnanju za njihovo čim učinkovitejše uresničevanje. Ker uprava dela na podlagi ustave in zakonov (kot del izvršilne oblasti), bi morala vedno narediti tudi oceno, ali je nek zakon za uresničevanje neke človekove pravice res nujno potreben. Nujno potreben pa je takrat, kadar je treba z njim opredeliti obseg pravic ali pa določiti pogoje, ki jih mora posameznik izpolnjevati, da je te pravice sploh lahko deležen. Ko gre za uveljavljanje pravic, katerih zagotavljanje je naloga uprave, gre za upravni postopek, tudi če ne gre za klasično upravno stvar (po 4. členu ZUP se upravni postopek smiselno uporablja tudi v drugih javnopravnih stvareh, ki nimajo značaja upravne stvari po 2. členu tega zakona, v kolikor ta področja niso urejena s posebnim postopkom). Posledično pa je zagotovljeno sodno varstvo v upravnem sporu (Šturm, 2003, str. 118–119).

Določba drugega odstavka 120. člena Ustave pravi, da upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi Ustave in zakonov, kar pa ne pomeni, da uprava ni vezana na podzakonske akte. Uprava ne more pri upravnem odločanju uporabiti t. i. *exceptio illegalis*, kar pomeni, da ne more odkloniti uporabe podzakonskega predpisa, če meni, da je v nasprotju z zakonom. Presoja ustavnosti in zakonitosti predpisov je prepuščena sodni veji oblasti. Z vidika ustavnosti delovanja uprave se zastavlja vprašanje, ali se v času do uskladitve z Ustavo oziroma zakonom protiustavni oziroma nezakonit predpis še uporablja in kakšne so posledice take uporabe (Šturm, 2003, str. 119).

Zakon o Ustavnem sodišču<sup>6</sup> (ZUstS) določa tri položaje, ko lahko Ustavno sodišče izda ugotovitveno odločbo o neustavnosti zakonske norme (Šturm, 2003, str. 120):

- če je bil zakon (izpodbijana zakonska norma) med postopkom usklajen z Ustavo ali je prenehal veljati, niso pa bile odpravljene posledice neustavnosti (47. člen ZUstS),
- če je zakon protiustaven zato, ker določenega vprašanja ne ureja (neustavna pravna praznina – 48. člen ZUstS),
- če zakon ureja določeno vprašanje na način, ki ne omogoča razveljavitve (48. člen ZUstS).

Kot smo že omenili, lahko razmerje med upravnim in ustavnim pravom označimo najprej kot hierarhično razmerje, ker je ustavno pravo izhodiščni in temeljni vir za pravno urejanje na upravnem področju in na vseh drugih pravnih področjih.

Ustavno pravo ima tako zelo velik vpliv na oblikovanje upravnega prava, ki se kaže tudi v sodni praksi. V odločbi Ustavnega sodišča Up-295/97 z dne 13. 10. 1999<sup>7</sup> je šlo za prošnjo oziroma vlogo v sprejem državljanstva, ki jo je vložil pritožnik pri pristojnem upravnem organu. Ker je bila njegova vloga na prvi in drugi stopnji zavrnjena in ker je menil, da so mu bile s tem kršene človekove pravice, je vložil ustavno pritožbo na Ustavno sodišče RS. Pritožnik je navedel, da je ob vložitvi vloge izpolnjeval vse pogoje po določbi prvega odstavka 40. člena Zakona o državljanstvu<sup>8</sup> (ZDRS) in je v bistvu že s tem pridobil pravico do državljanstva. Med tem je bil naknadno sprejet tretji odstavek 40. člena ZDRS, ki je po njegovem mnenju odpravljal že pridobljene pravice, kar naj bi pomenilo grobo kršitev načela zaupanja v pravo in načela varstva pravic. Torej, če bi bila odločba izdana v zakonsko določenem roku, bi pritožnik pridobil pozitivno odločbo. Šlo naj bi tudi za pomanjkljivo obrazložitev upravnega organa, ki je samo navajal, kolikokrat je bil pritožnik obravnavan in kaznovan, ni pa obrazložil, v čem je tista nevarnost za javni red, pritožnikov sprejem v državljanstvo. S tem je bila kršena določba Ustave – enako varstvo pravic (22. člen). Kasneje je tudi Ministrstvo za notranje zadeve (v nadaljevanju MNZ) v izpodbijani odločbi navajalo, kolikokrat je bil pritožnik pravnomočno obsojen za kazniva dejanja in za prekrške zoper javni red. Na podlagi tega je ocenilo, da sprejem pritožnika v državljanstvo predstavlja nevarnost za javni red in njegovo vlogo zavrnilo. Tudi Višje sodišče je potrdilo odločitev upravnega organa in je mnenja, da so kazniva dejanja in prekrški okoliščine, ki utemeljujejo po prostem preudarku sprejeto odločitev pritožnika.

Ustava v 158. členu določa, da je pravna razmerja, urejena s pravnomočno odločbo državnega organa, mogoče odpraviti, razveljaviti ali spremeniti v primerih in po postopku, določenim z zakonom – po ZUstS je tako sredstvo ustavna pritožba. ZUstS v 59. členu

---

<sup>6</sup> Uradni list RS, št. 15/94 – ZUstS, 64/01 – ZPKSMS, 51/07 – ZUstS-A.

<sup>7</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS je dostopna tudi na spletu – <http://odlocitve.us-rs.si/usrs/usodl.nsf/o/C63E1205B042CE40C1257172002A2B71>.

<sup>8</sup> Uradni list RS, št. 1/91-I, 30/91-I, 38/92 – odl. US, 13/94.

določa, da lahko Ustavno sodišče posamični akt v celoti ali deloma odpravi ali razveljavi in zadevo vrne pristojnemu organu v ponovno odločanje. Z ustavno pritožbo se lahko poseže v že pravnomočno urejena pravna razmerja, razveljavitev pa učinkuje tudi na vse tiste že pravnomočne posamične akte, zoper katere je bila na Ustavno sodišče pravočasno vložena ustavna pritožba in o njej do začetka učinkovanja razveljavitve še ni bilo odločeno. Točno tak je tudi obravnavani primer. Pritožnik je v tem primeru za zavarovanje svojih pravic izkoristil vse pravne poti, od pritožbe prve zavrnjene odločbe do ustavne pritožbe. Njegova prošnja je bila zavrnjena na podlagi tretjega odstavka 40. člena ZDRS, ker naj bi bil on nevaren za javni red. Ustavno sodišče je v obrazložitvi odločbe navedlo, da se v primeru odločanja o sprejemu v državljanstvo po tretjem odstavku 40. člena ZDRS vloga ne sme zavrniti iz razloga za javni red, zato je to zadevo vrnilo v ponovno odločanje pristojnemu upravnemu organu. Upravni organ pa je dolžan to odločbo Ustavnega sodišča upoštevati in pritožnikove vloge ne sme zavrniti iz razlogov nevarnosti za javni red.

Ta odločba Ustavnega sodišča je bila pomanjkljiva, ker se pri obrazložitvi ni upoštevalo dejstva, da je pritožnik oseba brez državljanstva oziroma apatrid. Upravni organ in sodišče so v tem postopku zavrnitve kršili načelo pravne države (2. člen Ustave RS), ker naj bi pritožnika obravnavali kot državljan Republike Srbije. Res naj bi bilo, da je bil rojen v Srbiji, ampak je imel pred razpadom nekdanje SFRJ poglobitve elemente pristne zveze (stalno bivališče, EMŠO, potni list) vezane na kraj stalnega bivališča, to pa je Republika Slovenija. Vsega tega pristojni organi očitno niso upoštevali, ampak so na temelju prostega preudarka zaključili, da ne izpolnjuje pogojev za slovensko državljanstvo, čeprav v bistvu jih. Poleg tega je pritožnik v času postopka predložil potrdilo, iz katerega izhaja, da ni vpisan v knjigo državljanov Republike Srbije.

Opisani primer je tipičen primer tesne povezanosti med upravnim in ustavnim pravom, saj je šlo za ugotovljeno kršitev človekovih pravic. Določenih dejstev upravni organ in sodišče nista upoštevala, čeprav bi jih morala, glede na to, da je šlo za občutljivo osebno področje (stanje apatridnosti), zato sta s tem kršila nekatere ustavne določbe. Pritožnik je uporabil vsa pravna sredstva in z zadevo nazadnje prišel do Ustavnega sodišča, ki je ugodilo njegovi prošnji in zadevo vrnilo pristojnemu organu v ponovno odločanje. Ker je v tem primeru šlo za kršitev ustavnih in zakonskih pravic, se je Ustavno sodišče pravilno odločilo; upravni organ in Vrhovno sodišče namreč nista upoštevala pomembnega dejstva, temveč sta upoštevala oziroma navajala le, kolikokrat je bil pritožnik obravnavan in kaznovan, ne da bi to tudi obrazložila.

## **6.2 UPRAVNO IN CIVILNO PRAVO – PRIMER RAZLASTITVE**

Civilno in upravno pravo sta si različna predvsem v predmetu in načinu urejanja družbenih odnosov. Upravno pravo ureja javnopravna razmerja nepremoženjskega značaja, kjer ima poudarek na uresničevanju javnih interesov. Civilno pravo pa ureja osebna in premoženjska razmerja, ki temeljijo na uresničevanju zasebnih interesov. Jasne razlike med tema dvema pravnima panogama ne moremo postaviti, ker upravno pravo lahko včasih vključuje elemente civilnopravnega značaja. Torej je med njima veliko stičnih točk ali pa se dopolnjujeta (razlastitev). Da bi določili to razliko med njima, moramo izhajati iz

načina nastanka pravnega razmerja. Civilnopravna razmerja načeloma nastanejo na podlagi avtonomne oziroma sporazumne volje subjektov, medtem ko upravnopravna razmerja nastanejo na osnovi neenakopravnosti subjektov oziroma močnejše volje državnega organa, ki nastopa avtoritativno. Dejanska povezanost med upravnim in civilnim pravom bo predstavljena v praktičnem primeru razlastitve.

Razlastitev pomeni odvzem ali omejitev lastninske pravice na nepremičninah nosilcem lastninske pravice, posameznikom, podjetjem ali družbam. Odvzem ali omejitev te pravice se mora izvesti na način in po postopku, katerega predpisuje zakon. Neka nepremičnina pride v javno lastnino z dokončanim postopkom o razlastitvi. Razlastitev je institut, s katerim se lastnik nepremičnine razlasti proti svoji volji. Poseg v lastnino je možen samo takrat, kadar je ustavno dopusten in ko je izkazan javni interes, to pa je značilnost, zaradi katere razlastitev uvrščamo v sistem upravnega prava. Razlastitev ni stvar pogodbenega soglasja strank, ampak je institut, s katerim pristojni upravni organ v enostranskem postopku razlasti lastnika nepremičnine. To stori z avtoritativnim aktom in ima položaj stranke v skladu u ZUP-om in ostalimi zakoni, ki razlastitev omogočajo. Torej, razlastitev sodi v upravno pravo, čeprav ima civilnopravne učinke, kot so ugasnitev premoženjskih pravic in plačilo odškodnine (Šturm, 1996, str. 274).

Poznamo dve vrsti razlastitve, popolno in delno razlastitev. Pri popolni je značilen prenos lastninske pravice nad nepremičnino v javno korist. Ta prenos se opravi v posebnem upravnem postopku, ki se konča z izdajo odločbe o razlastitvi (Šturm, 1996, str. 274).

Predmet razlastitve so lahko samo nepremičnine v zasebni lasti in se nanaša samo na nepremičnine, kot so zemljišča in grajeni objekti. Ali obstaja javna korist za zgraditev objektov ali izvedbo drugih del, je treba ugotoviti pred razlastitvijo. Ta ugotovitev se opravi v posebnem postopku, ker je to posebna zadeva. Javna korist je v bistvu odločujoča za začetek razlastitve, ker daje pravno osnovo, da se neka nepremičnina iz zasebne lastnine preoblikuje v javno lastnino (Šturm, 1996, str. 276).

Postopek razlastitve delimo na dva dela. Prvi del je upravnopravne narave, v drugem delu pa se ugotavlja višina odškodnine in druge pravice prejšnjega lastnika. V prvem delu je poseben postopek, v katerem se ugotavlja javna korist in sprejme odločba o razlastitvi. Če prejšnjemu lastniku v upravnem sporu uspe, je s to sodbo odpravljena odločba o ugotovitvi javne koristi za zgraditev objekta in tudi odločba o razlastitvi preneha veljati. V takem primeru odločbo o razlastitvi pristojni organ odpravi po uradni dolžnosti. Postopek za sprejem odločbe o razlastitvi je ločen od postopka, kjer se ugotavlja javna korist. Najprej poteka postopek za ugotavljanje javne koristi, šele nato se začne razlastitveni postopek. Razlastitveni postopek je urejen v Zakonu o urejanju prostora<sup>9</sup> (ZUreP-1) (Šturm, 1996, str. 277).

---

<sup>9</sup> Uradni list RS, št. 110/02, 8/03, 33/07.

V nadaljevanju navajam primer (sodba IV U 2031/2009) razlastitve iz sodne prakse.<sup>10</sup>

V navedenem primeru je tožeča stranka navajala, da v zadevi ni bila izkazana javna korist oziroma da je šlo za zlorabo inštituta javne koristi, kot ga določa ZUreP-1. Z listinami, ki so bile osnova za izdajo odločbe, je bilo mogoče ugotoviti, da naj bi bila javna korist izkazana s tem, ko naj bi razlastitveni upravičenec potreboval nepremičnino, katere solastnik je tožeča stranka, za razširitev javne ceste in izgradnjo komunalnih vodov. Navedena dejstva je navajal razlastitveni upravičenec in sta jih potrjevala tako UE Ljubljana kot tožena stranka. Tožeča stranka pa je menila, da za rekonstrukcijo cestišča in izgradnjo komunalnih vodov ne potrebuje celotnega zemljišča, ampak le njegov del (le približno 2/3 zemljišča). Preostala 1/3 pa naj bi bila predvidena za izgradnjo stavbe v zasebni lasti, kar pomeni, da ta del ni javna korist in tako razlastitev celotne nepremičnine pomeni zlorabo inštituta javne koristi, ki jo je v tem postopku treba presojati formalno in po vsebinski plati.

Tu je bila javna korist izkazana samo za en del zemljišča, ne pa za njegovo celoto. Tožeča stranka je menila, da bi mogel prvostopenjski organ javno korist natančno opredeliti, s čimer se strinjam tudi jaz. V tem primeru ne gre za ugotovljeno javno korist, ampak za favoriziranje enega od lastnikov nepremičnine (neke družbe) ter za pridobitev sporne nepremičnine za namen gradnje za trg, kar izhaja iz načrtov, ki jih je ta družba pripravila. V tej zadevi sta bila upravna organa soglasna, da izgradnja gospodarske infrastrukture, ki je kot razlastitveni namen določena v prvem odstavku 93. člena ZUreP-1, opravičuje predlagano razlastitev. Obstoj javne koristi je treba presojati v vsakem primeru posebej. V konkretni zadevi je javna korist sporna v dveh smereh.

Najprej, ali je sploh podana javna korist za uresničitev razlastitvenega namena na celi parceli, kot drugo pa, ali je podana javna korist za izgradnjo razlastitvenega namena, v kolikor se gradi gospodarska javna infrastruktura le v obsegu parcele tožeče stranke. Upravna organa na obe vprašanji nista pravilno oziroma sta nepopolno odgovorila, zato se njuna odločitev šteje za nepravilno in nezakonito.

Organ je dolžan že ob uvedbi razlastitvenega postopka opraviti tehtanje teže javnega interesa in samo pozitivna ugotovitev javne koristi v abstraktnem in konkretnem primeru pomeni, da je razlastitev v javno korist dopustna. Sodišče je v tem primeru ugovor tožeče stranke ocenilo kot utemeljeno. Glede na našete razlastitvene namene ima tožeča stranka prav. Oba upravna organa sta napačno ugotovila obseg razlastitvenega namena. V obravnavanem primeru že Odlok ne predvideva izgradnje gospodarske javne infrastrukture na celotni parceli, kot je bilo z zahtevo predlagano.

Pri razlastitvi gre za poseg v lastninsko pravico, ki je ena od človekovih pravic. V skladu z vsebino javne koristi, ki je opredeljena že v Ustavi (69. člen Ustave RS) in je podrobno

---

<sup>10</sup> Primer razlastitve je dostopen na spletu: <http://www.tax-fin-lex.si/DocumentText.aspx?rootEntityId=182804B8E97445E1A6FE229B7512594F&createDate=1900-01-01&activeDate=2010-03-09&output=html>.

določena v 92. členu ZUreP-1, je razlastitev dopustna kot nujen in potreben ukrep za dosego javne koristi zaradi uresničitve razlastitvenega namena, pri tem pa je treba v konkretnem primeru presoditi, ali je predviden gradbeni namen res nujno potreben. Vprašanje pri taki gradnji pa je, ali predvidena gradnja oziroma javna korist presega težo razlastitve kot posega v lastninsko pravico.

Tožeča stranka je v tem upravnem sporu uspela, zato ker je bilo v zadevi nepopolno ugotovljeno dejansko stanje in posledično napačno uporabljeno materialno pravo. Sodišče je odločbo tožene stranke odpravilo in toženi stranki vrnilo v ponovno odločanje.

Javna korist je predpostavka dopustnosti razlastitve in ima tri elemente:

- obstajati mora resnična javna potreba, ki jo je moč konkretno opredeliti,
- razlastitev mora biti primerno sredstvo za uresničitev te potrebe in s tem tudi neizogibno sredstvo,
- biti mora sorazmerna s težo posega v lastninsko pravico, ki ga povzroči razlastitev.

Presoja javne koristi je obvezna, saj gre za ustavno določbo, da se lahko lastninska pravica na nepremičnino omeji ali odvzame, nujno pa je treba opraviti tehtanje, ki ga zahteva načelo sorazmernosti pri sprejetju odločitve. Javna korist zahteva tehtanje teže javnega interesa na eni strani in teže zasebnega interesa na drugi strani. Razlastitveno razmerje je pravno razmerje, v katerem nastopa na eni strani subjekt, ki v postopku zatrjuje, da so izpolnjeni zakonski pogoji za razlastitev v javno korist (nosilec naj bi bil on sam), in na drugi strani subjekt kot nosilec zasebnega interesa. Razlastitveni upravičenec, ki je tudi predlagatelj razlastitve, je v skladu s prvim odstavkom 94. člena ZUreP-1 država ali občina. Razlastitveni zavezanec pa je lastnik nepremičnine, katera naj bi se razlastila.

Kot določa ZUreP-1 v 96. členu, se o zahtevah za razlastitev odloča v upravnem postopku, in sicer na prvi stopnji upravne enote in na drugi stopnji Ministrstva za okolje in prostor, razen če je z zakonom določena drugačna ureditev (Zagoršek, 2007, str. 19–21).

V primeru, da se razlastitveni zavezanec in razlastitveni upravičenec ne moreta sporazumeti o višini odškodnine, preide ta faza v nepravdni postopek in v sodno pristojnost sodišč, kateri potem določijo višino odškodnine. Do odškodnine je upravičen tisti, ki mu je bila z razlastitvijo odvzeta pravica – torej razlastitveni zavezanec.

Postopek razlastitve se začne z vložitvijo zahteve s strani razlastitvenega upravičenca (država, občina). Ta zahteva mora biti vložena najkasneje v štirih letih po uveljavitvi prostorskega akta, ki je podlaga za razlastitev. O zahtevi na prvi stopnji odločajo upravne enote, na drugi stopnji pa Ministrstvo za okolje in prostor, razen če drugi zakon ne določa drugače. O odškokninah pa odločajo sodišča. Še preden se razlastitveni postopek začne, mora razlastitveni upravičenec v skladu s 97. členom ZUreP-1 lastniku nepremičnine predlagati ponudbo za odkup. Če v 30 dneh po vročitvi ponudbe za odkup nepremičnine še ni bila sklenjena pogodba, se lahko vloži zahteva za razlastitev. Po vložitvi vse potrebne dokumentacije upravna enota izda odločbo, v kateri je v ugotovljenem postopku ugotovila obstoj javne koristi, nato pa odloči o uvedbi postopka. Zoper to odločbo je

seveda možna tudi pritožba, o kateri odloča Ministrstvo za okolje in prostor (Zagoršek, 2007, str. 22, 29–30). Drugostopenjsko odločbo pa je mogoče napasti s tožbo v upravnem sporu, kot to prikazuje obravnavani primer razlastitve iz sodne prakse.

Da bi določili razliko med upravnim in civilnim pravom, moramo izhajati iz načina nastanka pravnega razmerja. V primerih razlastitve gre za dopolnjevanje upravnega in civilnega prava, ker civilnopravna razmerja nastanejo na podlagi sporazumne volje subjektov, upravnopravna razmerja pa nastanejo z močnejšo voljo državnega organa, ki nastopa avtoritativno. V navedenem primeru gre za prikaz stičnih točk med upravnim in civilnim pravom. Postopek razlastitve se začne z enostransko voljo državnega organa, kar pomeni, da razlastitev ni stvar pogodbenega soglasja strank. Tu se lastnik nepremičnine razlasti proti svoji volji, pod pogojem, da je izkazan javni interes. Ta poseg v lastnino je dopusten samo, kadar je izkazan javni interes, to pa je bistvena značilnost, zaradi katere se razlastitev uvršča v sistem upravnega prava. Razlastitev sodi v upravno pravo, čeprav ima tudi nekatere civilnopravne učinke (obveznost plačila odškodnine). Za razlastitev lahko rečemo, da je najbolj globok upravnopravni poseg države v zasebno lastnino.

### **6.3 UPRAVNO IN DELOVNO PRAVO – NA POSTOPKU ZAPOSLOTITVE V PRAKSI (RAZLIKE PRI ZAPOSLOVANJU V PODJETJU ZASEBNEGA SEKTORJA IN ZAPOSLOTITVE V UPRAVNI ENOTI)**

Glavna vez med delovnim in upravnim pravom je ureditev delvnopravnega položaja javnih uslužbencev. Uslužbensko pravo je del delovnega prava, ki ureja posebnosti delovnih razmerij, kjer je delodajalec država, lokalna skupnost in druge osebe javnega prava; zato se v uslužbenskem pravu prepletajo tudi sestavine upravnega prava. Posebnosti delovnih razmerij v uslužbenskem pravu izhajajo iz posebnosti in narave dejavnosti javnih služb, ki jih izvajajo javni uslužbenci (Bohinc, 2004, str. 30).

Narava dela javnih uslužbencev, ki delajo v javnem interesu, je pravno urejena nekoliko drugače kot položaj drugih delavcev. Položaj teh je urejen v Zakonu o delovnih razmerjih (ZDR), medtem ko položaj javnih uslužbencev ureja Zakon o javnih uslužbencih (ZJU). Seveda tudi za javne uslužbence velja ZDR, ki je v razmerju do ZJU *lex generalis* in velja za področja, ki jih ZJU ne ureja, v nekaterih primerih pa ZJU celo napotuje na ZDR. Na določenih področjih, ki jih specialno ureja ZJU, prihaja do različnih ureditev delvnopravne zakonodaje, kar seveda vpliva na razliko v položaju med javnimi uslužbenci in drugimi delavci (Stražišnik, 2010, str. 6).

V Sloveniji je v javnem sektorju delvnopravna zakonodaja urejena s posebnimi predpisi in se ločuje od delvnopravne zakonodaje v zasebnem sektorju. Ta ločitev ni popolna, saj je krovni zakon v javnem sektorju (ZJU) v odnosu do krovnega zakona v zasebnem sektorju (ZDR) specialen zakon, zato za odnose med njima velja pravilo *lex specialis*. ZJU deli javni sektor na neposredne proračunske uporabnike, za katere velja zakon v celoti, in na posredne proračunske uporabnike, za katere veljajo samo določbe do 22. člena. Glede na to, da se delvnopravna zakonodaja v javnem in zasebnem sektorju razlikuje, je posledica tega različen položaj javnih uslužbencev in delavcev v zasebnem sektorju. Na

drugačen položaj javnih uslužbencev vplivajo predvsem določbe ZJU o obsegu pravic javnih uslužbencev, o zaposlovanju, organizacijske določbe v javnem sektorju in ureditev plačnega sistema v javnem sektorju. Po ZJU je poseben postopek zaposlovanja javnih uslužbencev, ki poteka preko javnega razpisa. Kar se tiče odpovedi pogodbe o zaposlitvi, so določbe ZJU dokaj podobne ali enake ZDR oziroma se ZDR za nekatera področja uporablja subsidiarno, kljub temu pa ZJU vsebuje drugačna pravila glede odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz poslovnega razloga in zaradi nesposobnosti javnega uslužbenca. V drugačen položaj javnega uslužbenca ZJU postavlja z uvajanjem nekaterih omejitev glede opravljanja drugih dejavnosti. ZJU postavlja posebna in podrobna pravila tudi glede organizacije javnega sektorja, to pa so pravila o sistemizaciji delovnih mest ter kadrovskih načrtih, ki neposredno vplivajo na položaj javnega uslužbenca. Posebna zakonodaja na delovnopravnem področju v javnem sektorju, poleg interesa javnega uslužbenca, varuje tudi javni interes, zaradi česar je položaj javnih uslužbencev primerno drugačen od položaja delavca v zasebnem sektorju (Stražišnik, 2010).

V tem delu diplomskega dela bodo predstavljene bistvene razlike med urejanjem zaposlovanja v javnem in zasebnem sektorju, med Zakonom o delovnih razmerjih in Zakonom o javnih uslužbencih. Glede na to, da oba zakona obravnavata isto področje, se v marsičem razlikujeta. ZDR je temeljna podlaga ZJU. Pomembna razlika je, da pravice, obveznosti in odgovornosti po ZDR ni dovoljeno odzemanati, lahko pa pravice povečamo z nižjimi akti. V uslužbenskih razmerjih je to urejeno drugače, saj ZJU celo prepoveduje zagotavljanje več pravic, kot so določene z akti (to je možno s kolektivno pogodbo), če bi se s tem obremenila javna sredstva. S tem je preprečeno, da bi se javnim uslužbencem dajalo različen obseg pravic.

Sklenitev delovnega razmerja je v zasebnem sektorju bolj svobodna kot v javnem, saj se po ZJU delovno razmerje lahko sklene le za delovno mesto, ki je določeno v aktu o sistemizaciji delovnih mest. ZJU podrobno določa postopek nove zaposlitve in obveznost javnega natečaja, katerega ZDR ne pozna. Razlika je tudi pri izbiri kandidata za določeno delovno mesto, saj ima po ZDR delodajalec po končanem izbirnem postopku pravo odločitev, katerega kandidata bo izbral, medtem ko je treba pri zaposlovanju javnega uslužbenca izbrati kandidata, ki se je v izbirnem postopku izkazal za najbolj strokovno usposobljenega za razpisano delovno mesto. Razlika se pokaže že v izbirnem postopku, saj je v uslužbenskih razmerjih ta postopek bolj strog (Cankar, 2012, str. 46).

V obeh sektorjih se delovno razmerje sklene s pogodbo o zaposlitvi, vendar vsak od obeh zakonov vsebuje različne sestavine te pogodbe. ZJU ne ureja pogodb o zaposlitvi (razen sestavin), zato zanjo veljajo določila po ZDR. Najpomembnejša razlika v tem poglavju je možnost, ki jo določa le ZJU, in sicer da lahko delodajalec enostransko spremeni vsebino pogodbe s sklepom. ZDR zaradi varovanja interesov obeh strank te določbe ne obravnava (Cankar, 2012, str. 46).

ZDR-1 dovolj podrobno določa pravice in obveznosti pogodbenih strank, katere veljajo tudi za uslužbenska razmerja, ZJU določa le tiste pravice in dolžnosti javnih uslužbencev, pri katerih zaradi splošnega javnega interesa ne more veljati splošno delovno pravo



oziroma kolektivna pogodba. Veliko razlik je tudi glede prenehanja pogodbe o zaposlitvi. ZJU se o tem poglavju kar precej sklicuje na določbe ZDR, kadar pa gre za posebno vlogo države ali varstvo javnega interesa, pa so nekateri razlogi prenehanja urejeni drugače. Poleg tega pa ZJU vsebuje nekaj posebnosti pri redni odpovedi pogodbe o zaposlitvi s strani delodajalca (Cankar, 2012, str. 47).

V primerih iz prakse sta vključena podjetje zasebnega sektorja (v tem primeru turistična agencija) in upravna enota kot subjekt javnega sektorja. Oba primera sta napisana na podlagi intervjuja dveh oseb oziroma njunih lastnih izkušenj pri zaposlovanju, enega v zasebnem sektorju in drugega v upravni enoti.

### **6.3.1 GOSPODARSKA DRUŽBA – TURISTIČNA AGENCIJA**

V prvem primeru gre za turistično agencijo oziroma za zaposlitev kandidata na delovno mesto prodajalca njihovih storitev v eni izmed turističnih poslovalnic. Po navadi podjetje potrebo po delavcu objavi na spletni strani Zavoda za zaposlovanje RS, kjer kandidat dobi podatke o podjetju in prostem delovnem mestu. Kandidat se prijavi na prosto delovno mesto in podjetje na podlagi poslane ponudbe za delo kandidata pokliče na razgovor. Razgovor vodi izvršna direktorica družbe.

Od kandidatov se po navadi zahteva potrdilo o ustrezni in potrebni končani izobrazbi. Podjetje od kandidatov ne zahteva nekih večjih delovnih izkušenj na tem področju, postavlja pa se jim vprašanja o poznavanju geografije in tujih jezikov. Zelo pomembno je poznavanje hrvaške obale.

Kandidatu se podjetje predstavi, opiše se njihovo poslovanje, cilji, vizije, opišejo se zahtevane naloge ... Tudi kandidat ima možnost, da se predstavi, saj je od tega razgovora odvisno, ali ga bo podjetje zaposlilo ali ne. Če kandidat odgovarja potrebam podjetja, se ga o tem obvesti in v podpis se mu ponudi pogodba o zaposlitvi. Preden pa je pogodba o zaposlitvi podpisana, podjetje napoti kandidata na opravljanje zdravniškega pregleda. Ob podpisu pogodbe se kandidatu še enkrat opišejo njegove delovne naloge, ki jih bo na začetku opravljal v prisotnosti mentorja, kateri ga vpelje v delovni sistem in z njim dela, dokler kandidat ni samostojen. Podjetje prijavi kandidata v zdravstveno zavarovanje in ta lahko prične z delom. Prva pogodba se sklene za en mesec, da podjetje vidi, ali se kandidat za delo zavzema resno in odgovorno. Če se izkaže, da ni primeren za to delovno mesto, se mu pogodba ne podaljša in s tem se delovno razmerje prekine.

### **6.3.2 UPRAVNA ENOTA**

Zaposlovanje na upravni enoti poteka po zakonskih določilih. Sistemizacija delovnih mest je za upravno enoto pomemben dokument, saj se pri določanju pogojev za razpisano delovno mesto nanjo opirajo in v javni objavi navedejo te pogoje. Zaposlitev mora biti skladna tudi s kadrovskim načrtom, zagotovljena pa morajo biti tudi finančna sredstva. Če delovnih nalog v upravni enoti ni mogoče razporediti na že zaposlene uradnike, je nujno preveriti še, ali obstaja možnost premestiti nekega drugega uradnika, nato pa še iz drugih organov. Šele po vsem tem se lahko izvede interni natečaj, če ta ne uspe, še javni

natečaj. Interni natečaj se objavlja na spletni strani Ministrstva za pravosodje in javno upravo, javni natečaj pa še na Zavodu za zaposlovanje RS ter v Uradnem listu RS. Zahteva se, da tisti, ki se prijavijo na prosto delovno mesto, že imajo neko predhodno znanje in izkušnje s področja, za katerega se sklepa delovno razmerje. Upravna enota pri javnem natečaju po navadi prejme zelo veliko število prijav, katere dnevno pregledujejo in jih ločujejo na popolne in nepopolne ali pa na tiste, ki sploh ne izpolnjujejo pogojev. Ko je rok za prijavo končan, se oblikuje seznam kandidatov, ki pogoje izpolnjujejo, in tistih, ki jih ne izpolnjujejo. Tiste, ki pogojev ne izpolnjujejo, mora upravna enota obvestiti in navesti razloge, zakaj je tako.

Kandidate, ki ustrezajo, se povabi na razgovor, katerega vodi natečajna komisija, katere člani so načelnik upravne enote, vodja oddelka in vodja kadrovske službe. Ti pripravijo kriterije za ocenjevanje kandidatov. Opravljajo se razni preizkusi znanja, in sicer anketa z vprašanji iz Zakona o splošnem upravnem postopku, ki je seveda osnova za delo uradnikov pri vodenju upravnih postopkov. Zaželeno je, da imajo kandidati že ob prijavi opravljen strokovni izpit iz Zakona o splošnem upravnem postopku, saj imajo ti kandidati prednost pred ostalimi. Nato komisija preverja tudi znanje s področja uprave in s področja, za katero je bilo razpisano delovno mesto. Pomembno pa je tudi znanje dela z računalnikom, delovne izkušnje, saj se brez teh kandidat praviloma ne more zaposliti v javni upravi. Zelo pomembne pa so tudi značajske lastnosti kandidata, kot so delavnost, prijaznost, komunikativnost, odgovornost ... Na koncu se poda neka subjektivna ocena kandidata, vendar pa mora še vedno izpolnjevati vse razpisane pogoje.

Ko je izbirni postopek končan, se neizbranim kandidatom vroči sklep o ne izbiri, izbranemu pa sklep o izbiri. Ne izbrani kandidati se lahko pritožijo na odločitev natečajne komisije, za kar se določi pritožbeni rok. Ko ta rok poteče in če ni pritožb, se z izbranim kandidatom dogovori datum začetka dela in se ga napoti na zdravniški pregled.

Iz navedenih primerov lahko sklepamo na podobnosti in razlike med postopkom zaposlitve po ZJU in ZDR-1. ZJU določa natančne pogoje za premestitev oziroma novo zaposlitev. V zasebnem sektorju obstajajo pogoji za zaposlitev delavca, ampak niso posebno določeni. Načelnik upravne enote je vezan na predhodno podane zakonske razloge (razpoložljiva finančna sredstva) pri zaposlitvi novega kadra, medtem ko v zasebnem sektorju na to niso vezani.

ZJU pozna interni in javni natečaj, česar pa ZDR-1 ne pozna. V zasebnem sektorju prav tako uporabljajo institute, kot so objave prostih delovnih mest na oglasnih deskah Zavoda za zaposlovanje RS in drugih javnih občilih. Cilj javnega natečaja ni samo formalna objava, ampak so oblikovana neka merila, da bo kandidat, ki bo izbran s svojo strokovno usposobljenostjo, najprimernejši in bo s tem prispeval k učinkovitemu in uspešnemu delu organa.

Pri primerjanju prostih delovnih mest ni večjih razlik. ZJU določa natančen postopek zaposlitve ali premestitve kandidata, podana je obveznost internega in javnega natečaja. Kar se tiče samega postopka zaposlitve je po ZDR postopek krajši in hitrejši. V javnem

sektorju imajo neizbrani kandidati pravna sredstva, in sicer imajo na voljo poleg pritožbe tudi upravni spor. Delavci v zasebnem sektorju pa lahko uveljavljajo le kršitev prepovedi diskriminacije.

Z opisom oziroma primerjavo teh dveh primerov iz prakse se kaže posebnost upravnega prava glede na delovno pravo, kar je najbolj izrazito v drugačni delovnopravni ureditvi javnih uslužbencev.

#### **6.4 UPRAVNO IN FINANČNO PRAVO – OPIS DAVČNEGA POSTOPKA**

Finančno pravo ureja finančno dejavnost države. Vključuje pravna pravila in pravna načela o finančnem poslovanju državnih organov glede zbiranja, delitve in uporabe dohodkov (davkov, carin, taks) zaradi financiranja javnih dejavnosti. Poleg tega finančno pravo ureja tudi organizacijo bank, plačilni promet v državi in nadzor nad tem prometom. Finančno pravna razmerja so javnopravna razmerja, v katerih je ena od strank vedno državni oblastni organ, ki deluje v javnem interesu. Posebnost oziroma povezava med finančnim in upravnim pravom je predvsem to, da so prav upravni organi tisti, ki neposredno izvršujejo predpise s področja financ (npr. pobiranje davkov).

Ko gre za pobiranje dajatev, imamo na eni strani državo oziroma davčno službo, na drugi strani pa posameznika oziroma davčnega zavezanca, ki je zavezan plačevati razne dajatve. Cilj davčne uprave je pobrati čim več dajatev, da bo država čim bolj polnila svoj proračun, interes posameznika pa da plača čim manj dajatev, ker se s tem manjša njegovo premoženje. Plačevanje dajatev je obvezno in temu se ne moremo izogniti, zato lahko rečemo, da so davki prisilna dajatev.

V nadaljevanju bo opisan davčni postopek, v katerem so elementi finančnega in upravnega prava. Pobiranje davkov je del finančnega prava, njihovo izvrševanje pa opravljajo upravni organi, ki spadajo v sistem upravnega prava. Vsi prebivalci RS (tudi tujci, ki bivajo v RS) so v skladu z zakonom pod enakimi pogoji dolžni prispevati k zadovoljevanju skupnih potreb. Tu gre zopet za javni interes, saj so davki glavni vir javnih financ.

Davčna služba je dejavnost državne uprave, ta pa obsega odmero, obračunavanje, nadzor in izterjavo davkov, katero izvaja Davčna uprava Republike Slovenije (v nadaljevanju DURS). DURS je organ v sestavi Ministrstva za finance, ki ima zakonsko opredeljene pristojnosti, ki se nanašajo na davčne obveznosti posameznih davčnih zavezancev. Pri svojem delu pa deluje samostojno in neodvisno.

Davčni postopek je poseben upravni postopek, ki vsebuje specifične določbe, ki so potrebne za pobiranje davkov. Davčni postopek ureja poseben zakon, to je Zakon o davčnem postopku<sup>11</sup> (ZDavP-2). V tem zakonu je urejeno pobiranje davkov, pravice in

---

<sup>11</sup> Uradni list RS, št. 109/06, 117/06, 24/08 – ZDDKIS, 125/09 Odl. US: U-I-54/06-32, 48/09, 110/09, 1/10.

obveznosti zavezancev za davek, varovanje podatkov, medsebojna upravna pomoč pri pobiranju davkov itd.

ZDavP-2 se v davčnih zadevah uporablja kot postopkovni predpis, subsidiarno pa ZUP. Subsidiarna uporaba ZUP pomeni, da se glede določenih vprašanj v davčnem postopku, ki niso urejena v ZDavP-2, uporabljajo določbe ZUP.

Po ZUP morajo postopati upravni in drugi državni organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, kadar v upravnih zadevah odločajo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznikov in drugih subjektov. V kolikor neka vprašanja v ZDavP-2 niso urejena, velja ZUP.

Davčni postopek ima tudi temeljna načela, ki so osnova in istočasno nujna procesna jamstva stranki v davčnem postopku, pa tudi temeljne obveznosti davčnega organa do stranke.

Organi, ki so pristojni za pobiranje davkov, so po 11. členu ZDavP-2 državni in drugi organi:

- Ministrstvo za finance,
- Davčni organ (DURS),
- Carinska uprava RS,
- državni in drugi organi, kadar so po drugih predpisih dolžni uporabljati ta zakon.

Zavezanci za davek so po 12. členu ZDavP-2:

- davčni zavezanec ali zavezanka,
- plačnik ali plačnica davka za račun enega ali več davčnih zavezancev,
- pravni naslednik ali naslednica davčnega zavezanca oziroma plačnika davka ali skrbnik ali skrbnica davčnega zavezanca oziroma plačnika davka oziroma njegovega premoženja,
- oseba, ki mora v postopku davčne izvršbe plačati davek.

Davčna obveznost je v 44. členu ZDavP-2 opredeljena kot dolžnost zavezanca za davek, da plača na podlagi zakona določen znesek davka pod pogoji in na način, ki so določeni z zakonom o obdavčenju in ZDavP-2. Take obveznosti so npr. dohodnina, davek od dohodka pravnih oseb, davek od prometa – prodaje nepremičnine itd. Temeljna obveznost davčnega zavezanca je, da mora, ne glede na svoje druge obveznosti, izpolniti davčno obveznost, in sicer v zakonsko predpisanem roku. Davčna obveznost se izpolni tako, da zavezanec sam izračuna davek – obračuna, da davek izračuna plačnik davka za zavezanca z obračunom davčnega odtegljaja, da davek izračuna in odmeri davčni organ z odločbo o odmeri davka na podlagi davčne napovedi zavezanca, da se davek odmeri v primeru kršitev davčnih predpisov s cenitvijo davčne osnove, kateri sledi odločba o odmeri davka (Jerovšek in Kovač, 2008, str. 87).

Davčni postopek začne davčni organ po uradni dolžnosti ali pa na zahtevo stranke. Po uradni dolžnosti se postopek začne, ko davčni organ prejme davčno napoved ali pa ko opravi kakšno procesno dejanje z namenom uvedbe davčnega postopka. Davčni postopek se pa na zahtevo stranke začne z dnem vložitve zahteve stranke oziroma z dnem, ko organ vlogo prejme. Začetku postopka sledi ugotovitveni postopek, ki se nanaša na ugotavljanje dejstev in okoliščin, ki so po zakonu merodajne za odmero davka. Presoja pravilnosti uporabe materialnega prava je možna šele potem, ko je pravilno in popolno ugotovljeno dejansko stanje (sklep VS RS I-Up 252/01). ZDavP-2 enako kot ZUP določa, da davčni organ lahko odloči na podlagi verjetno izkazanih dejstev le izjemoma, če tako določa ZUP (npr. v skrajšanem ugotovitvenem postopku pri nujnih ukrepih v javnem interesu) ali po ZDavP-2. V praksi se ugotovitveni in dokazni postopek prepletata in potekata hkrati, čeprav ju procesna zakonodaja obravnava zaporedno.

V ugotovitveni fazi postopka mora davčni organ, preden izda odmerno odločbo, po vestni in skrbni presoji vsakega dokaza posebej in vseh dokazov skupaj ugotoviti vsa dejstva in okoliščine, ki so pomembne za odmerno odločbo. Pri tem pa mora davčni organ strankam omogočiti, da zavarujejo in uveljavljajo svoje pravice in interese (zlasti načeli varstva pravic strank in načelo proste presoje dokazov) (Jerovšek in Kovač, 2008, str. 115–119).

Po ZUP in ZDavP-2 ločimo poseben ugotovitveni postopek kot pravilo in skrajšani ugotovitveni postopek, ki pa pomeni hkratno izvedbo ugotovitvenega postopka in odločanja.

Odločbo lahko davčni organ izda brez posebnega ugotovitvenega postopka, če spozna, da so podatki iz davčne napovedi oziroma vloge stranke pravilni in popolni ter jim sledi ali pa če sam pridobi uradne podatke, ki so pomembni za odločanje, in zaslišanje stranke ni potrebno (Jerovšek in Kovač, 2008, str. 120).

Pri dokazovanju dejstev mora davčni organ dokazati, na podlagi česa je davčna obveznost nastala ali ni nastala oziroma se je povečala ali zmanjšala. Del dokaznega bremena ima tudi zavezanec, če zatrjuje dejstva v svojo korist, češ da obveznost ni nastala ali pa ni nastala v obsegu, kot jo ugotavlja organ, za kar pa mora predložiti dokaze. Stranke imajo pri udeležbi postopkov le možnost predlaganja, ne pa odločanja, ker je vodja postopka uradna oseba; ta pa mora omogočiti uveljavljanje pravic strank, če to seveda ni v nasprotju z javno koristjo (Jerovšek in Kovač, 2008, str. 125).

Ugotovitvenemu in dokaznemu postopku sledi davčna odločba. To je konkretni upravni akt, v katerem se uporabljajo pravna pravila, ki so vsebovana v zakonu ali drugem predpisu, in sicer glede na ugotovljeno dejansko stanje. Odločba se izda, kadar se vsebinsko (meritorno) odloča o pravici, obveznosti ali pravni koristi strank s področja upravnega prava. V davčnih postopkih se izdaja več vrst odločb, največ pa je odmernih o davčni denarni obveznosti zavezanca (Jerovšek in Kovač, 2008, str. 131–132).

Splošno znano je, da po končanem ugotovitvenem in dokaznem postopku izdajajo pristojni organi upravne akte o upravnih zadevah. Praviloma izdajajo odločbe oziroma

sklepe, ki jih uporabljajo med postopki za procesno vodenje postopkov. Z odločbo odločajo o predmetu postopka, torej o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih strank. Upravni akti (odločbe ali sklepi) so posamični akti, ker na podlagi splošnih abstraktnih predpisov urejajo posamične zadeve določenih strank. Torej gre za enostranske akte, ker izhajajo iz enostranskih upravnopravnih razmerij, kjer so organi nosilci odločanja, stranke pa pred temi organi uveljavljajo pravice ali pravne koristi ali pa se branijo pred naložitvijo obveznosti. Upravni akti so avtoritativni akti. Po končanem ugotovitvenem in dokaznem postopku organi odločijo in se s stranko ne pogajajo, ker nastopajo s pozicije oblasti (Jerovšek, 2007, str. 60).

V davčnih postopkih lahko stranke uveljavljajo tudi pravna sredstva, in sicer jih je sedem, pritožba kot redno pravno sredstvo in šest izrednih pravnih sredstev. Pravna sredstva so oblika notranjega upravnega nadzora nad zakonitostjo upravnih aktov. Pravna sredstva so že z Ustavo zagotovljene pravice vsakogar, da z njimi izpodbija nezakonite in nepravilne upravne akte, ki so izdani v upravnem postopku.

Posebnost upravnega prava glede na finančno pravo (v našem primeru davčno pravo) je predvsem to, da se postopki (davčni postopki) vodijo kot posebni upravni postopki. Finančno dejavnost države izvršujejo neposredno upravni organi.

V teh javnopravnih razmerjih je vedno na eni strani državni oblastni organ, ki deluje v javnem interesu, in na drugi strani posameznik oziroma davčni zavezanec. V davčnih postopkih se uporablja zakonodaja s področja finančnega prava in s področja upravnega prava.

## **6.5 UPRAVNO IN KAZENSKO PRAVO – NA PRIMERU HITREGA PREKRŠKOVNEGA POSTOPKA V POLICIJI**

Kot smo že omenili, sta kazensko in upravno pravo dve ločeni in različni pravni panogi, pa vendar je med njima tudi nekaj stičnih točk, npr. prekrški so upravne kršitve, na drugi strani pa je logika prekrškov kazenske narave. Upravni organi imajo tudi pooblastila za izrekanje kazni, zato bo v nadaljevanju obravnavana posebnost upravnega prava glede na kazensko pravo, in sicer bo opisan hitri prekrškovni postopek v policiji.

Predpisi, s katerimi se določajo prekrši v Republiki Sloveniji, se uporabljajo v skladu z Zakonom o prekrških<sup>12</sup> (ZP-1). Vsi prekrški morajo biti v skladu z materialno pravnimi določbami ZP-1. S tem zakonom se določajo splošni pogoji za predpisovanje prekrškov, sankcij zanje, pogoji odgovornosti zanje, za izrekanje in izvršitev sankcij, postopek za prekrške ter organe in sodišča, ki o prekrških odločajo.

Prekrškovni postopek sestavljajo posamezna dejanja, ki se morajo opravljati po določenem vrstnem redu. Njegova posebnost je delitev na hitri postopek in na redni sodni

---

<sup>12</sup> Uradni list RS, št. 7/03, 45/04 – ZdZPKG, 86/04, 7/05 Skl. US, 34/05 Odl. US, 44/05, 40/06 (51/06 – popr.), 115/06, 130/06 Odl. US, 29/07 Odl. US, 3/07 – UPB4.

postopek. Pristojnost za obravnavanje prekrškov je razdeljena na prekrškovne organe, ki odločajo v hitrem postopku, in na okrajna sodišča, katera odločajo v rednem sodnem postopku kot prvostopenjski organ, pa tudi kot pritožbeni organ zoper odločitve prekrškovnih organov. O pritožbah na odločitve okrajnih sodišč pa odločajo višja sodišča (Orel, 2006, str. 15).

Zakonska podlaga za delovanje in odločanje v policiji je v prvi vrsti ZP-1. Smiselno pa se uporabljata ZUP in Kazenski zakonik<sup>13</sup> (KZ-1). Hitri prekrškovni postopek vodijo državni upravni organi, drugi državni organi, nosilci javnih pooblastil in pooblaščen organi samoupravne lokalne skupnosti. Vsi ti so pooblaščen za vodenje hitrega prekrškovnega postopka kot organi, ki izvajajo nadzorstvo nad izvrševanjem zakonov, uredb oziroma odlokov. Prekrškovni organi so zlasti inšpektorati in drugi organi v sestavi ministrstev (Policija, Davčna uprava RS, Carinska uprava RS, Urad RS za varstvo konkurence) in občinska redarstva (Jerovšek in Kovač, 2008, str. 285).

Vsak upravni postopek mora organ voditi skladno s temeljnimi načeli splošnega upravnega postopka. Ta načela predstavljajo minimalne procesne standarde, ki morajo biti stranki zagotovljeni v vsakem postopku. Temeljna načela so tudi interpretativna ali razlagalna pravila, preko katerih si organ in stranka razlagata pomen ali namen posameznih procesnih institutov. Temeljna načela so po vrstnem redu urejena in opredeljena tako, da kažejo minimum pravic strank ter dolžno ravnanje organa pri vodenju postopka in odločanju (Jerovšek, 2007, str. 16). ZP-1 temelji na naslednjih načelih, ki pa ga močno približujejo kazenskopravni ureditvi – načelo zakonitosti, načelo obravnavanja prekrškov, načelo legitimnosti oziroma omejenosti represije, načelo subjektivne odgovornosti, načelo sorazmernosti, načelo sodnega varstva.

Prekrškovni postopek se pred prekrškovnim organom začne po uradni dolžnosti ali pa na zahtevo oškodovanca, državnega tožilca ali državnega organa, nosilca javnih pooblastil ali samoupravne lokalne skupnosti.

Policija kot prekrškovni organ odloča v hitrem prekrškovnem postopku, ki se vodi kot pravilo, redni pa se vodi le izjemoma. To pravilo opredeljuje 52. člen ZP-1, in sicer pravi: »O prekrških se odloča po hitrem postopku, razen v primerih, ko zakon določa drugače.«

Če so izpolnjeni vsi pogoji za začetek hitrega postopka oziroma ko prekrškovni organ prejme predlog, mora najprej zbrati vsa potrebna dodatna obvestila in dokaze. V kolikor ugotovi, da so podani zakonski pogoji za izvedbo prekrškovnega postopka, ga mora izvesti in izdati odločbo o prekršku oziroma plačilni nalog. Če pa ugotovi, da hitri postopek ni dovoljen, mora pri pristojnem sodišču vložiti obdolžilni predlog in se nato zadeva reši v rednem sodnem postopku (Koman, 2008, str. 63).

V hitrem prekrškovnem postopku organi uporabljajo določila ZUP, če v ZP-1 ali drugem zakonu ni drugače določeno in to glede pristojnosti, zastopanja, vlog, vabil, jezika v

---

<sup>13</sup> Uradni list RS, št. 63/94, 23/99, 407/04, 90/04, 55/08, 66/08.

postopku, zapisnikov, odločb, pregledovanja in prepisovanja spisov, rokov in narokov, vročanja in izločitve uradnih oseb (Koman, 2008, str. 80).

Po ugotovitvi pogojev za začetek postopka po uradni dolžnosti oziroma po prejemu predloga zbere prekrškovni organ dodatna obvestila in dokaze o prekršku in izda odločbo ali plačilni nalog.

Preden prekrškovni organ izda odločbo, mora obvestiti kršitelja o prekršku in ga podučiti o tem, da se lahko izjavi o dejstvih oziroma okoliščinah prekrška, da pa tega ni dolžan storiti niti odgovarjati na vprašanja, če se bo izjavil ali odgovarjal, pa ni dolžan izpovedovati zoper sebe ali svoje bližnje in da mora navesti vsa dejstva in dokaze v svojo korist, ker jih sicer v postopku ne bo mogel več uveljavljati. Ko organ prejme izjavo ali pa v primeru, če se kršitelj ne izjavi v petih dneh po prejemu pisnega obvestila, prekrškovni organ izda odločbo, s katero izreče predpisano sankcijo ali opomin. Dejstva in okoliščine, ki so zbrane v ugotovitvenem postopku, je treba v dokaznem postopku dokazati. Dokazovanje je vrednotenje dejstev z vidika njihove skladnosti z resničnostjo v materialnem svetu. Kot dokaz se v postopku lahko uporabi vse tisto, kar pripomore k ugotovitvi dejanskega stanja. ZUP določene dokaze šteje za tako pomembne, da predpisuje način njihovega izvajanja. Ti dokazi so listine, priče, izvedenci, ogledi in izjave strank (Jerovšek, 2007, str. 109).

Dokazovanju sledi dokazni sklep o dejanskem neizpodbitnem stanju, na kar se uporabi materialni predpis. Nato sledi plačilni nalog, ki ga izda pooblaščen uradna oseba prekrškovnega organa (policist). Plačilni nalog velja kot pisna odločba o prekršku, zato mora vsebovati določene osebne podatke kršitelja, kraj in čas storitve prekrška, pravno opredelitev, znesek globe in rok plačila globe, številko računa za plačilo, opozorilo o pravici do plačila globe na obroke in pa druge podatke v skladu s predpisi. Plačilni nalog vsebuje tudi pouk o pravici do pravnega sredstva, roku in načinu vložitve ter navedbo prekrškovnega organa, pri katerem se sredstvo vloži. Po izdanem plačilnem nalogu kršitelj lahko v osmih dneh od prejema vloži zahtevo za sodno varstvo, kršitelj, ki zahteve za sodno varstvo ne vloži, pa lahko v osmih dneh po pravnomočnosti plačilnega naloga plača polovico izrečene globe, v nasprotnem primeru se izrečena globa prisilno izterja v celoti. Obveznost plačati globo nastane šele takrat, ko je plačilni nalog pravnomočen in ga ni več mogoče izpodbijati z zahtevo za sodno varstvo (Koman, 2004, str. 74).

Odločba o prekršku je ena od oblik odločitev o prekršku, katero izda prekrškovni organ v hitrem postopku, kadar začne organ postopek o prekršku po uradni dolžnosti ali na pisni predlog upravičenih predlagateljev in niso podani pogoji za izdajo plačilnega naloga.

Pred izdajo odločbe o prekršku je treba kršitelju omogočiti, da se ustno ali pisno izjavi o prekršku. Pisna prekrškovna odločba mora imeti predpisane sestavine (uvod, izrek, obrazložitev, pravni pouk ter številko, datum, podpis pooblaščen uradne osebe in uradni pečat prekrškovnega organa, ki jo je izdal).



Bistvene značilnosti prekrškovne odločbe v primerjavi z upravno in sodno so v obrazložitvi, ki je zelo kratka in ne vsebuje dokazne ocene, ampak le navedbo dokazov in dejstev. Ureditev pravnih sredstev je po ZP-1 specifična. ZP-1 zoper odločbo ali plačilni nalog iz hitrega prekrškovnega postopka pozna zahtevo za sodno varstvo in v 169.–171. členu opisano izredno zahtevo za varstvo zakonitosti, ki se lahko vloži zaradi kršitve ZP-1 ali področnega zakona (Jerovšek in Kovač, 2008, str. 298).

Odločba v upravnem postopku je konkretni upravni akt, s katerim se odloča o pravicah, obveznostih ali pravni koristi v neki upravni zadevi. ZUP nima izrecne definicije odločbe, zelo podrobno pa določa, kateri organ odločbo izda, obliko in sestavne dele, vrste odločb (delna, dopolnilna, začasna), rok za izdajo odločbe, dokončnost, pravnomočnost in izvršljivost odločbe. Odločba je pravno dejanje in pomeni uporabo splošnega pravnega akta (zakona ali drugega predpisa) v konkretni zadevi. Je enostranska izjava volje organa, ki se glede vsebine ne pogaja ali dogovarja z drugimi osebami, udeleženi v postopku. Odločba je tudi oblastno oziroma avtoritativno dejanje, kar pomeni, da se odločitev organa lahko tudi prisilno izvrši. Načeloma je odločba pisna, izjemoma, v primeru nujnih ukrepov v javnem interesu, pa tudi ustna (Rakočevič, 2004, str. 20).

V prvem odstavku 58. člena je določeno, da se, če v zakonu ni drugače določeno, v hitrem postopku glede pristojnosti, zastopanja, jezika v postopku, vlog, vabil, zapisnikov, odločb, pregledovanja in prepisovanja spisov, rokov in narokov, vročanja in izločitve uradnih oseb *smiselno* uporabljajo določila ZUP. Obenem pa določa *subsidiarno* uporabo ZUP glede pristojnosti in sporov ter vročanja plačilnega naloga. ZP-1 torej uporablja dvojnost sklica na ZUP – v omejenem obsegu s *subsidiarno* (podrejeno) uporabo in v razširjeni obliki s *smiselno* uporabo. Ta dvojnost pravzaprav nikjer ni podrobneje utemeljena (Jerovšek in Kovač, 2008, str. 286).

ZUP pozna obe vrsti uporabe njegovih določil, tj. *subsidiarno* in *smiselno*. Vsebuje pravila upravnega postopka, katera veljajo za vsa področja, ne glede na posebnosti posameznih področij. Vendar pa specifičnost določenega področja pogosto zahteva drugačno ureditev posameznih vprašanj postopka. To pomeni, da poleg pravil ZUP na določenem področju lahko obstajajo tudi pravila, ki posamezna vprašanja postopka urejajo drugače kot ZUP. Po navadi gre le za manjše odstopke od ureditve, ki je določena z ZUP. Subsidiarna uporaba ZUP pomeni, da če je na določenem področju določena institucija postopka urejena drugače kot v ZUP, velja ta ureditev. Tisti organ, ki vodi postopek, ravna glede tako urejenih vprašanj po posebnem postopku, v vseh ostalih pa postopa po ZUP. Tako na določenih področjih postopkovna pravila, ki so vsebovana v posebnih predpisih, glede posameznih vprašanj spreminjajo pravila ZUP. Primarno se uporabljajo določila, katera predpisuje poseben postopek, subsidiarno pa pravila ZUP. Če obstaja posebna ureditev, velja ta in ureditev, ki je določena v ZUP. To imenujemo kot *subsidiarno rabo ZUP*. Kjer ni posebnih določb v področnih predpisih, se morajo določila ZUP uporabljati neposredno, dosledno in v celoti.

Smiselna uporaba ZUP je pogosta, saj je predpisana že v ZUP tudi za ravnanje v vseh tistih javnopravnih stvareh, pri katerih se tako ali drugače posega v pravice posameznika ali drugih subjektov, čeprav ne gre za upravne zadeve.

Tako je tudi v primeru hitrega prekrškovnega postopka v policiji. To pa pomeni, da se ZUP sicer smiselno, a obvezno uporablja na mnogih in zelo različnih področjih, se pravi na vseh tistih, na katerih ni in kolikor ni s posameznimi področnimi zakoni predpisan poseben postopek.

ZP-1 v nekaterih členih uveljavlja smiselno uporabo ZUP v določenih vprašanjih, v nekaterih pa neposredno. Ta vprašanja v ZP-1 niso urejena ali pa niso urejena v celoti, zaradi zagotovitve procesnega varstva in procesnega reda pa morajo biti. Taka rešitev ZP-1 je racionalna in razumljiva, saj so v ZUP ta vprašanja urejena ustrezno tudi za hitri prekrškovni postopek. Smiselna uporaba ZUP v teh vprašanjih ne pomeni diskrecijske pravice tistega, ki postopek vodi, da zadevne določbe ZUP uporablja samo, če se mu to zdi smotrno, sicer pa ravna po svoji presoji. Smiselna uporaba ZUP pomeni dosledno uporabo ZUP na prilagojen način, to je tisti način, ki je v največji meri prilagojen posebnostim posameznega področja, na katerem se uporablja.

Uporaba ustreznih določb ZUP je v hitrem prekrškovnem postopku obvezna, ampak samo kadar je to zaradi posebnosti prekrškovnega postopka mogoče in v obsegu, ki zaradi teh posebnosti prihaja v poštev. Med subsidiarno in smiselno uporabo ZUP ni večjih oziroma bistvenih razlik. Gre za določila, ki jih je treba upoštevati v vsakem primeru (pri subsidiarni uporabi dosledno in brez modifikacij, pri smiselni pa dosledno, a z določenimi prilagoditvami). Smiselna uporaba teh določb pomeni predvsem to, da jih je treba tam, kjer to zaradi posebnosti področja ni mogoče, »dobesedno« upoštevati. Razlika med subsidiarno in smiselno uporabo ZUP je po ZP-1 še bolj zabrisana tudi zato, ker je ZP-1 smiselno uporabo ZUP omejil na podoben način, kot to v bistvu velja za subsidiarno uporabo (Rakočević, 2004, str. 3–5).

Termin »smiselna« uporaba je torej na splošno nekoliko dvomljiv, saj za razliko od subsidiarne uporabe pomeni uporabo določb ZUP le, kolikor je mogoče in smotrno. Pomen tega pa ni povsem jasen, saj so v upravnem in vseh drugih postopkih instituti medsebojno prepleteni in soodvisni. ZUP pa smiselno uporabo uvaja že v 4. členu, ko gre za odločanje v javnopravnih (in ne upravnih) zadevah, pa posebni zakon nima postopkovnih določb. Iz praks v upravnih sporih in ustavno sodnih presojah je potrjeno, da smiselna uporaba ni čisto jasna, kar pride največ do izraza predvsem v postopkih policije, univerze, javnih agencij ipd., ko se različno interpretira (npr. potrebnost in vsebina sestavnih delov odločbe – zlasti obrazložitve) (Jerovšek in Kovač, 2008, str. 287).

Novi ZP-1 je uvedel veliko novosti, med drugimi pa dokončno uvršča prekrške v kazensko pravo v skladu s pravnim redom držav članic Evropske unije, še zlasti Nemčije, ter ugotovitvami Ustavnega sodišča RS. Kljub temu pa se med kazenskopravnimi elementi pojavljajo upravnopravne prvine, ki izvirajo iz narave upravnih organov in organizacij kot novih prekrškovnih organov (Jerovšek in Kovač, 2008, str. 282).

V tem zadnjem primeru (hitrem prekrškovnem postopku v policiji) gre v bistvu za neupravno zadevo, kjer se kaže posebnost upravnega prava glede na kazensko pravo. Ne glede na to, da gre za neupravno zadevo, pa hitri prekrškovni postopek v policiji vsebuje elemente upravnega in kazenskega prava. Policija je organ v sestavi Ministrstva za notranje zadeve, skupaj pa sodijo v sistem upravnega in kazenskega prava. To se kaže v tem, ko ti upravni organi (v tem primeru policija) sami vodijo postopek, odločajo o sankcijah za storjene prekrške in izdajajo odločbe o prekrških.

Za upravno zadevo gre v upravnem postopku, ki se vodi, če se odloča o pravici, obveznosti ali pravni koristi s področja upravnega prava. Nekatere pravice in obveznosti, o katerih odločajo upravni organi sami, pa niso uvrščene v upravno pravo, temveč posebne veje javnega ali pa celo zasebnega prava. Tak primer so tudi prekrški. Prekrški oziroma prekrškovno pravo je del kazenskega prava, vsebujejo pa upravnopravne elemente.

## **6.6 NADZOR NAD DELOVANJEM UPRAVE**

Vsako delovanje in vsak akt organov javne uprave mora temeljiti na pravni normi. V tem se izraža načelo zakonitosti njihovega dela. Res je, da mora njihovo delovanje temeljiti na pravnem predpisu (zakonu ali drugem aktu), pa vendar prihaja do raznih kršitev tega načela. Organi javne uprave opravljajo mnogovrstne naloge, izdajajo različne akte in so aktivni na skoraj vseh področjih družbenega življenja. Zaradi samega obsega njihove dejavnosti se ustvarja možnost za razne nepravilnosti in napake pri delu. V praksi večkrat prihaja do kršitev predpisov s strani upravnih organov, zato je nujno, da se predvidijo in uresničujejo ukrepi za zavarovanje zakonitosti in pravilnosti dela organov uprave. Ta cilj se seveda doseže z vzpostavitvijo sistema nadzora oziroma kontrole nad upravnim delovanjem. Cilj nadzora je ugotovitev, ali je delo upravnega organa pravilno in da se odpravijo oziroma preprečijo nepravilnosti, v težjih primerih pa tudi sankcionira kršitelje (Cijan in Grafenauer, 2002, str. 111–112).

Razlikujemo več vrst oziroma oblik nadzora dela upravnih organov, in sicer politični in pravni nadzor, formalni ali neformalni nadzor, nadzor zakonitosti dela, nadzor nad rezultati dela, načinom dela, vsebino dela itd. Pri formalnem nadzoru nadzorno funkcijo opravljajo državni organi v predpisanih postopkih in z vnaprej določenimi ukrepi in sankcijami (Cijan in Grafenauer, 2002, str. 112). Poleg teh oblik opravlja civilna družba neformalni nadzor nad delovanjem državne uprave. Gre za neoblastne subjekte, med katere štejemo sredstva javnega obveščanja, organizirane skupine državljanov itd., formalni nadzor se izvaja znotraj uprave same (upravni nadzor), izvajajo pa ga tudi organi sodne veje oblasti (sodni nadzor) in zakonodajni organ (politični nadzor) (Virant, 2004, str. 214).

Pri upravnem nadzoru nadzor opravljajo hierarhično višji upravni organi nad hierarhično nižjimi upravnimi organi (npr. ministrstvo nad upravno enoto). Ta nadzor ne more v vseh primerih zagotoviti spoštovanja zakonitosti pri delu uprave, zato so se razvile še razne druge oblike nadzora. Delo uprave nadzirajo predstavniški organi, vlada, državna tožilstva,

pomemben nadzor nad delom uprave pa opravljajo tudi sodišča (sodna kontrola) (Cijan in Grafenauer, 2002, str. 112).

Državna uprava izvaja nad izvrševanjem zakonov in podzakonskih predpisov inšpekcijski nadzor. Brez tega izvajanja bi zakoni in drugi predpisi ostali le mrtva točka na papirju. Ta nadzor se izvaja na vseh upravnih področjih – torej na vseh tistih področjih, kjer javni interes nalaga, prepoveduje ali omejuje posameznikom in pravnim osebam določeno ravnanje (Virant, 2004, str. 70).

Opravljanje inšpekcijskega nadzora je višja stopnja kvalificiranega upravnega nadzorstva zaradi tega, ker se inšpekcijsko nadzorstvo opravlja v zakonsko določenih primerih (to je primerih, škodljivih za nekoga ali nekaj); na določenih področjih, to je tistih, ki so v javnem interesu; opravlja se po posebej pooblaščenih uradnih osebah, to je inšpektorjih (Strojin, 1996, str. 96).

Nadzorstvo je vezano na splošni upravni postopek, ne glede na delovno področje uprave. Posebni postopki so določeni za specialna področja (npr. carinsko, vojaško ...) (Strojin, 1996, str. 8). Inšpektorat izvršuje pomembno vlogo s tem, da odkriva negativna in škodljiva dejanja, da ukrepa ob neposredni nevarnosti za življenje in zdravje ljudi, za premoženje in promet ter za okolje, da ne bi nastala večja ali nepopravljiva škoda (Strojin, 1996, str. 36).

Inšpekcijski nadzor je nadzor nad izvajanjem oziroma spoštovanjem zakonov in podzakonskih predpisov. Izvajanje predpisov pomeni aktivno ravnanje zavezancev, spoštovanje predpisov pa pomeni izogibanje ravnanjem, ki bi pomenila kršitev predpisov. Inšpekcijski nadzor predstavlja sekundarno odgovornost za stanje na področju (Jerovšek in Kovač, 2008, str. 163).

Organi javne uprave izdajajo različne akte, vstopajo v imenu in za račun države v najrazličnejša razmerja ter opravljajo materialna dejanja. Celotno njihovo delovanje je podvrženo načelu zakonitosti, to pa je eno od temeljnih načel delovanja uprave. To načelo od uprave terja, da deluje na podlagi zakona, vendar kljub temu prihaja do kršitve tega načela, zato je in mora biti predviden določen nadzor nad delovanjem uprave. Za varovanje temeljnih človekovih pravic in svoboščin pa sta zadolženi dve instituciji, in sicer varuh človekovih pravic in Evropsko sodišče za človekove pravice. Tudi ti dve instituciji opravljata nadzor nad delovanjem uprave.

Kljub različnim vrstam nadzora nad upravo pa še vedno prihaja do nepravilnosti in nezakoničnosti dela v upravi, še posebej pa v današnjih časih, saj smo priča številnih koruptivnih dejanj.

Nadzor nad zakonitostjo dokončnih posamičnih aktov, ki jih izdajajo upravni organi, organi lokalnih skupnosti ali nosilci javnih pooblastil pri svojem delu, je sodni nadzor – upravni spor. Ko je upravni postopek končan in ko je odločba stranki vročena, ta lahko sproži upravni spor pred sodiščem, če meni, da ji je upravni organ z odločbo posegel v pravice, pravne koristi ali naložil obveznost. Stranka s tožbo predlaga sodišču, da reši spor, ki je

nastal med njo in pristojnim upravnim organom. Upravni spor se vedno začne na pobudo stranke. Je zunanji nadzor nad zakonitostjo konkretnih upravnih aktov, katere izdajajo upravni organi pri svojem delu. To je postopek sodnega nadzora nad delom uprave, ki pa je namenjen varstvu pravic posameznika pred oblastvenim delovanjem uprave.

Menim, da bistvo upravnega spora ni le v tem, da sodišče vrši nadzor nad delom uprave, ampak se s tem povečuje tudi učinkovitost in kakovost upravnih odločitev, saj nadzor sodstva nekako zavezuje javne uslužbence, da morajo njihove odločitve temeljiti na podlagi zakonov.

Pri nas imamo tudi poseben samostojen in neodvisen organ, ki bdi nad tem, ali državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil pri svojem delu spoštujejo človekove pravice in temeljne svoboščine posameznikov in skupin. To pa je Varuh človekovih pravic. Varuh lahko preiskuje primere nezakonitega ali nepravilnega dela organov, pri svojem delu pa se ravna izključno po določenih ustave, pravnega reda Republike Slovenije ter mednarodnih pravnih aktov o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah. Preden pa se nekdo obrne na Varuha, mora najprej sam poskušati rešiti težavo pred pristojnimi organi. Varuh ima možnost samostojne in neodvisne preiskave vsakega primera pri organih, ki spadajo v njegovo pristojnost, in v ta namen lahko pridobi vse informacije, opravi vpogled v spise ali izvede napovedane ali nenapovedane preglede pri organih. V primeru, da ugotovi nepravilnosti, lahko organom predlaga, naj to nepravilnost odpravijo, lahko pa tudi priporoča, kako naj jo odpravijo, ali pa celo predlaga povrnitev škode. Varuh lahko pod pogoji ZUstS na Ustavno sodišče RS vloži zahtevo za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov. To stori takrat, kadar presodi, da predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, nedopustno posega v človekove pravice. Varuh ima tudi možnost, da vsakemu organu in tudi sodišču posreduje svoje mnenje z vidika varstva človekovih pravic. Ne more pa odpraviti kršitev oziroma nepravilnosti namesto pristojnega državnega organa, organa lokalne samouprave ali nosilca javnih pooblastil (Varuh človekovih pravic, 2013).

Varuh človekovih pravic je torej predstavnik ljudstva ter samostojna in neodvisna institucija, ki varuje človekove pravice. Raziskuje in sodeluje pri razrešitvi, povsod, kjer so kršene človekove pravice. Varuh tudi seznanja javnost o tem, kako zavarovati svoje pravice.

Državni organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil odločajo o pravicah, obveznostih in pravnih koristih strank po postopku, ki ga določa ZUP. Kadar pa pride do primera, da organi oblasti in nosilci javnih pooblastil presežejo dovoljen okvir ravnanja oziroma kršijo institute upravnega postopka, imajo stranke več možnosti, s katerimi lahko varujejo svoje interese. Človekove pravice so svete in neodtujljive, zato je naloga države, da te pravice prizna in jih ustrezno zavaruje. Človekove pravice so pravni temelj vsem pravicam, ki jih neka država prizna in varuje, zato so ključnega pomena za posameznike v pravnih odnosih do državnih organov.

Posamezniki imajo v primeru nezakonitega oziroma nepravilnega delovanja organov v upravnih postopkih na voljo več pravnih sredstev, ki jim omogočajo izpodbijanje sprejetega akta organa oblasti. Najbolj znana je pritožba, kateri sledi upravni spor, če pa posameznik še vedno meni, da so mu bile z izpodbijanim aktom kršene pravice, pa lahko izkoristi še možnost ustavne pritožbe in tožbo na Evropsko sodišče za človekove pravice. Pri nas v Sloveniji pa je kot zadnja in neformalna oblika pravnega varstva prej omenjeni Varuh človekovih pravic.

## 7 TRENDI V PRIHODNJE

Različna gibanja, kot so novi javni menedžment, governance, neoliberalizem itd., imajo velik vpliv na upravno pravo, vendar je kljub temu upravnega prava več, namesto da bi ga bilo manj. Ta gibanja uvajajo nove in drugačne mehanizme upravljanja. Eno najpomembnejših reformnih gibanj, ki je povzročilo spremembe uprave po celem svetu, je novi javni menedžment, za katerega je značilno uvajanje privatne menedžerske metode dela in konkurenčnih mehanizmov v upravljanju javnega sektorja. Njegov cilj je učinkovitost, odzivnost in uspešnost uprave. Novi javni menedžment poudarja potrebo po oženu neučinkovitih organizacij javnega sektorja in oblikovanju novih, bolj decentraliziranih, torej manjših in bolj vodenih organizacij. Za to bi bile primerne regulatorne agencije in komisije.

Novi javni menedžment je povzročil velik porast pravil, saj če želimo zadeve liberalizirati, privatizirati, je treba sprejeti več pravil, po katerih se morajo posamezniki ravnati, in ravno tako se tudi ohrani raven nadzora. Tako so v zadnjih petnajstih letih Združene države, Zahodna Evropa in Japonska spremenile razmerje med vladami in korporacijami. Te spremembe se tako kažejo v svobodnejših trgih z več pravili. V svoji knjigi Steven Vogel 'Free markets, more rules regulatory reform in advanced industrial countries' – Svobodnejši trgi več pravil, odziv paradoks telekomunikacije, deregulacija – trdi, da so se v industrijsko razvitih državah preselili k liberalizaciji, svobodnejšemu trgu, vendar je bilo uvedeno tudi več pravil in regulacij. Tako država sama, veliko bolj kot zasebne interesne skupine, vodi regulativne reforme in je tudi zgodba o deregulaciji bogata ter s paradoksom. Pronicljive in daljnosežne analize Vogel primerja z deregulacijami v Veliki Britaniji in na Japonskem, in sicer s posebnim poudarkom na telekomunikacijah in finančnih storitvah.

Tako je v zadnjih 30. letih videti tudi ogromno rast formalnih ureditev, ki pa so jih nekateri označili kot del širšega pojava 'regulativnega kapitalizma'. Lahko bi rekli, da je bilo to obdobje neoliberalne ideologije prostih trgov. Paradoks, ki ga je Stephan Vogel opisal kot 'svobodnejši trgi, več pravil', ni dobil ustrezne razlage, kljub raziskavi. Trdi, da se premalo pozornosti posveča razmerju med 'naturalizacijo' lastninskih pravic in rastjo uredbe. To je splošno sprejeto, zlasti z liberalne teorije, da so pravice zasebne lastnine bistvo prostih trgov.

Kakšna bo zgodba upravnega prava čez dvajset ali trideset let, je zelo težko napovedati. Treba se je zavedati, da se sicer skupna načela dostikrat zelo različno uporabljajo v različnih nacionalnih kontekstih, saj pravna načela zaradi svoje splošnosti dopuščajo znotraj opredelitve posameznega pojma več mogočih interpretacij. Pollitt (2001) ugotavlja, da povsod po svetu obstajajo ključne razlike med načrti in izvedbeno ravni, hkrati se pri izvajajočih reformah določena področja ne vključijo v splošno politiko, npr. proračunske reforme, sistem javnih uslužbencev, upravne postopke itd. Omenjeni avtor zato za novi javni menedžment predlaga uporabo koncepta različnih konvergenč oziroma združevanj. Diskurzivna konvergenca pomeni, da vse več ljudi govori o istih konceptih,

konvergenca pri odločitvah pomeni, da država/lokalne skupnosti dejansko sprejemajo isto podobno obliko in tehniko odločitev, praktična konvergenca pomeni, da javni sektor dejansko začne delovati na podoben način, in končno najtežje dosegljiva je konvergenca rezultatov, o kateri lahko govorimo, če imajo reforme enake/podobne rezultate oziroma učinke.



## 8 ZAKLJUČEK

Skozi vsebino diplomskega dela smo ugotovili, zakaj upravnemu pravu lahko rečemo, da je posebna pravna veja. Iz konkretnih primerov, ki so opisani v zadnjem poglavju, je razvidno, da upravno pravo ni omejeno samo na neko določeno področje, ampak zaradi svoje specifičnosti sega na številna in različna področja človekovega udejstvovanja. Predpisi s področja upravnega prava so številni in raznovrstni. Posebnost upravnega prava so družbena razmerja, ki jih njegove norme urejajo. Ta razmerja so upravnoppravna razmerja, ki imajo specifično vsebino, se urejajo na specifičen način in v teh razmerjih je tudi položaj udeleženega subjekta specifičen. Ta specifičnost se kaže v neenakopravnosti udeleženih subjektov, saj je eden od njih vedno državni upravni organ (ali drugi državni organ), ki nastopa avtoritativno in brez pogajanj. O upravnoppravnem razmerju se odloča v upravnem postopku, v katerem se odloča o pravici, obveznosti ali pravni koristi strank. V primeru kolizije interesov se vedno odloči v skladu z javnim interesom.

Upravni postopek je sistem procesnih, postopkovnih pravil, po katerih ravnajo državni organi in drugi organi, ko odločajo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih strank. Splošna pravila upravnega postopka na vseh upravnih področjih ureja ZUP. Nekatera upravna področja pa so tako specifična, da pravila ZUP ne ustrezajo ali ne zadostujejo, takrat pa se uporabi še poseben zakon, zato se ZUP v takih primerih uporablja subsidiarno (podrejeno) ali pa smiselno. Upravni organi, ki vodijo postopek, morajo strankam omogočiti, da čim lažje zavarujejo in uveljavljajo svoje pravice.

V diplomskem delu so bili na kratko opisani razvoj in nastanek upravnega prava, nekatere njegove posebne značilnosti, nekateri pomembni pojmi v upravnem pravu, brez katerih bi težko razumeli, kaj sploh je upravno pravo. Opredeljena so bila tudi razmerja med upravnim pravom in drugimi pravnimi panogami in v zadnjem poglavju na konkretnih primerih predstavljena posebnost upravnega prava glede na druge pravne panoge.

Z vstopom Slovenije v Evropsko unijo so se zgodile nekatere spremembe. Konec devetdesetih let se je zaradi širitve potreb Evropske unije razvil evropski upravni prostor. Namen evropskega upravnega prostora so temeljna načela in minimalni standardi, ki na področju javne uprave določajo delo upravnih organizacij po vsej Evropi. Bistvena sprememba tega modela je uveljavitev prenosa pristojnosti in pooblastil na nedržavne subjekte, torej agencije in komisije, ki naj bi bile bolj primerne za posredno upravljanje v regulatorni državi. Slovenija si mora na področju javne uprave prizadevati za razvoj kakovosti regulacije, razvoj odnosa uprave do uporabnikov, razvoj upravljanja kadrovskih, finančnih in informacijskih virov, krčenje in decentralizacijo uprave. Pomembne so tudi odprave administrativnih ovir, odprtost in transparentnost, zanesljivost in predvidljivost, odgovornost, učinkovitost in uspešnost, razvoj e-uprave. Slovenija mora povečati kakovost svojih storitev oziroma dodatno razvijati še druge oblike zagotavljanja storitev, čeprav se vsako leto bolj zaznava trend naraščanja sodelovanja državljanov v upravnih zadevah.

Evropski model upravnega prava se zaradi različnih vzrokov vse bolj približuje ameriškemu, zato menim, da se bo evropski tudi v prihodnje vse bolj zgledoval po ameriškem modelu. To sklepam po tem, ker narašča vloga regulatornih agencij in komisij ter vloga posameznika pred upravnimi organi.

Evropa povsem prevzema ameriški koncept upravnega prava, kljub temu pa še vedno obstajajo velike razlike. Dejansko se krepi položaj neodvisnih agencij in komisij in pa tudi naraščajoči pomen sodstva.

V diplomskem delu sem dala poudarek na zadnjem poglavju. V tem delu je šlo bolj za postopkovni oziroma procesni del upravnega prava. Izbrani primeri so prikaz povezanosti upravnega prava z drugimi pravnimi panogami, kako so urejeni postopki, kje se kažejo stične točke med njimi, razlike in povezave in pa tudi kakšne pravice imajo stranke v teh postopkih. Iz tega poglavja je razvidno tudi to, da je upravno pravo obsežna pravna panoga, da ni zajeta samo v določenih predpisih, ampak se upravno pravo povezuje in dopolnjuje tudi z ostalimi pravnimi panogami.

Bistvena ugotovitev v diplomskem delu je v tem, kako se upravno pravo z drugimi pravnimi panogami razlikuje, istočasno pa se z nekaterimi dopolnjuje ali pa ima z njimi veliko stičnih točk. Gre za številnost različnih razmerij, kjer gre za prepletanje več nosilcev v isti zadevi. Osnovni kriterij za razlikovanje upravnega prava od drugih pravnih panog je predvsem predmet in način urejanja razmerij. Predmet upravnega prava je prevlada javnega interesa, razmerja pa se urejajo na oblasten, avtoritativen način. Upravno pravo je z vsako od naštetih oziroma opisanih pravnih panog povezano na drugačen način. Izbrani primeri pa so le nekateri od mnogih primerov, kjer se kaže posebnost upravnega prava glede na druge pravne panoge.

Specifika upravnega prava je in bo v tem, da ureja odnose med državo in posameznikom, kjer država nastopa kot nosilec oblasti oziroma javnega pooblastila, zaradi česar je upravno pravo v prvi vrsti namenjeno varovanju posameznika v upravno-pravnem razmerju, čemur sledi nato tudi proaktivna vloga države, ki skuša varovati in tudi pospeševati uresničevanje pravic posameznikov in skupin.

# LITERATURA IN VIRI

## LITERATURA

- Bohinc, Rado (2004). *Delovna in uslužbenska razmerja*. GV Založba, Ljubljana.
- Bohinc, Rado, Tičar, Bojan (2007). *Upravno pravo – splošni del*. Fakulteta za varnostne vede, Ljubljana.
- Borkovič, Ivo (1997). *Upravno pravo – informator*. Zagreb.
- Bugarič, Bojan (2004). Evropsko upravno pravo: trendi in izzivi. *Revija Uprava*. Let. 2, št. 2, str. 52–71.
- Bugarič, Bojan (2004). Trendi v evropskem upravnem pravu: Amerikanizacija ali zvestoba evropski tradiciji? *Revija Uprava*. Let. 40, št. 3, str. 440–457.
- Cijan, Rafael, Grafenauer, Božo (2002). *Upravno pravo*. Pravna fakulteta, Maribor.
- Cankar, Barbara (2012). *Postopek zaposlovanja v zasebnem in javnem sektorju*. Diplomsko delo. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- Čebulj, Janez, Strmecki, Mik (2006). *Upravno pravo*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- Debelak, Slavko, Rakočević, Slobodan (2008). *Upravnopravne notranje zadeve*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- Dimitrijević, Predrag, Blažić, Djordje (2008). *Upravno pravo*. Fakultet za državne i evropske studije, Podgorica.
- Grafenauer, Božo, Brezovnik, Boštjan (2006). *Javna uprava*. Pravna fakulteta Maribor, Maribor.
- Grafenauer, Božo, Breznik, Janez (2009). *Upravno pravo – procesni del*. GV Založba, Ljubljana.
- Heidbreder G., EVA (2009). *Structuring the european administrative space*. Kolleg-Forschergruppe (KFG), Free University Berlin, Berlin.
- Jerovšek, Tone (2007). *Upravni postopek in upravni spor*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- Jerovšek, Tone, Kovač, Polonca (2008). *Posebni upravni postopki*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- Koman, Ana (2008). *Materialno pravna ureditev prava o prekrških in postopek o prekrških*. Upravna akademija, Ljubljana.
- Kovač, Polonca (2003). Evropski upravni prostor – realnost ali mit. *Revija uprava*. Let. 1, št. 2, str. 16–17.
- Krbek, Ivo (1960). *Pravo javne uprave I*. Zagreb.
- Kunič, Petar (2001). *Upravno pravo – opšti i posebni dio*. Pravni fakultet, Banja Luka.
- Laznik, Suzana (2010). *Odprava administrativnih ovir – primerjava z drugimi državami*. Diplomsko delo. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- Lilič, Stevan, Kunič, Petar, Dimitrijević, Predrag, Marković, Milan (1999). *Upravno pravo*. Pravni fakultet, Beograd.
- Maver, Darko (2004). *Kriminalistika*. Založba Uradni list RS, Ljubljana.
- Orel, Nuša, Čas, Petra. (2006). *Praktični vodnik prekrškovnih organov po novem zakonu o prekrških*. Infokus plus, Ribnica.

- Pečarič, Mirko (2011). *Osnove javne uprave*. Študentska založba, Ljubljana.
- Pirjevec, Neja (2012). *Odprava administrativnih ovir v Sloveniji*. Diplomsko delo. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- Popović, Slavoljub (1980). *Upravno pravo – opšti dio*. Savremena administracija, Beograd.
- Rakočević, Slavoljub (2004). Smiselna uporaba ZUP v prekrškovnem postopku (hitri postopek). Upravna akademija, Ljubljana.
- Stražišnik, Igor (2010). *Položaj javnega uslužbenca*. Diplomaska naloga. Pravna fakulteta, Maribor.
- Strojina, Tone (1996). *Inšpekcijsko nadzorstvo*. Visoka šola za zdravstvo, Ljubljana.
- Šturm, Lovro (1996). *Izobraževanje in usposabljanje v javni upravi*. Upravni zbornik. Inštitut za javno upravo, Ljubljana.
- Šturm, Lovro (2003). *Upravno pravo – S posebnim ozirom na spoštovanje človekovih pravic*. IX dnevi javnega prava, Portorož.
- Tičar, Bojan, Rakar, Iztok (2011). *Pravo javnega sektorja*. Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila, Maribor.
- Vilko, Androjna, Kerševan, Erik (2006). *Upravno procesno pravo: upravni postopek in upravni spor*. GV Založba, Ljubljana.
- Virant, Grega (2004). *Pravna ureditev javne uprave*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- Vodnik, Zvone (2003). *Poglavje iz delovnega in socialnega prava*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- Vogel, K. Stewen (1996). *Freer markets, more rules: Regulatory reform in advanced industrial countries*. Cornell Universtiy, New York.
- Zagoršek, Tanja (2007). *Problematika razlaščenja zemljišč pri gradnji cestnega omrežja v Republiki Sloveniji*. Diplomaska naloga. Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, Ljubljana.
- Ziller, Jacques (2008). *Developing Administrative Simplification: Selected experiences from recent administrative reforms in EU institutions and Member States*. University of Pavia, Italy.

## **VIRI**

- European parliament, Directorate general for internal policies (2013). *Legitimacy and EU administrative law: future prospect*. Privzeto 14. 5. 2013 iz: <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/juri/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=59975>.
- Republika Slovenija, Ministrstvo za finance (2013). *Proračun*. Privzeto 13. 5. 2013 iz: [http://www.mf.gov.si/si/delovna\\_podrocja/proracun/](http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/proracun/).
- Republika Slovenija, Ministrstvo za notranje zadeve in javno upravo (2013). *Program –25 %*. Privzeto 28. 5. 2013 iz: <http://www.minus25.gov.si/115/>.
- SIGMA Papers (2013). *European principles for public administration*. Privzeto 1. 6. 2013 iz: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kml60zwd7h.pdf?expires=1370260278&id=id&accname=guest&checksum=77A80C8FC00E885C0422D47BB3E57D5E>.

- Stewart, Richard B. (2013). *U.S. Administrative law: a model for global administrative law?* Privzeto 5. 3. 2013 iz: <http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1362&context=lcp>.
- Tax-Fin-Lex (2012). *Sodba IV U 2031/2009*. Privzeto 25. 11. 2012 iz: <http://www.tax-fin-lex.si/Search.aspx>.
- Uradni list Republike Slovenije (2013). *Ustava Republike Slovenije*. Privzeto 30. 1. 2013 iz: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199133&stevilka=1409>.
- Ustavno sodišče Republike Slovenije (2012). *Odločba ustavnega sodišča RS Up-297/97*. Privzeto 20. 11. 2012 iz: <http://odlocitve.us-rs.si/usr/us-odl.nsf/o/C63E1205B042CE40C1257172002A2B71>.
- Varuh človekovih pravic (2013). *Uvodna stran*. Privzeto 5. 6. 2013 iz: <http://www.varuh-rs.si/>
- Vehovar, Urban, Zajc, Katarina, Starman, Marko, Kovač, Polona (2004). *Strategija razvoja Slovenije – izzivi prihodnosti 2004–2013*. Učinkovita javna uprava in pravosodje. Privzeto 20. 11. 2011 iz: <http://www.slovenijajutri.gov.si/fileadmin/urednik/dokumenti/ucindrz1.pdf>.
- Wikipedija (2012a). *Deklaracija o pravicah človeka in državljana*. Privzeto 15. 10. 2012 iz: [http://sl.wikipedia.org/wiki/Deklaracija\\_o\\_pravicah\\_%C4%8Dloveka\\_in\\_dr%C5%BEavljana](http://sl.wikipedia.org/wiki/Deklaracija_o_pravicah_%C4%8Dloveka_in_dr%C5%BEavljana).
- Wikipedija (2012b). *Francoska revolucija*. Privzeto 15. 10. 2012 iz: [http://sl.wikipedia.org/wiki/Francoska\\_revolucija](http://sl.wikipedia.org/wiki/Francoska_revolucija).
- Wikipedia (2013). *Public administration*. Privzeto 14. 5. 2013 iz: [http://en.wikipedia.org/wiki/Public\\_administration](http://en.wikipedia.org/wiki/Public_administration).