

MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO
DIREKTORAT ZA JAVNI SEKTOR
Upravna akademija

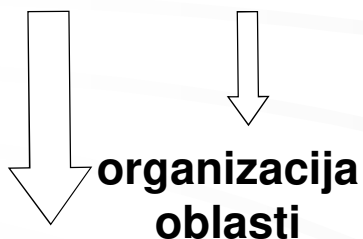
SISTEM ZAKONODAJNE, SODNE IN IZVRŠILNE VEJE OBLASTI TER RAZMERJA MED NJIMI

Obvezno usposabljanje za imenovanje v naziv

doc. dr. Miloš Senčur

DRŽAVA

- širši in ožji pojem



prebivalstvo, teritorij,
državna organizacija



DRŽAVA IN JAVNA UPRAVA

- država je najširša javnopravna skupnost, ki izvaja oblast nad vsemi ljudmi na svojem teritoriju
- javna uprava je aparat, s katerim država dosega svoje cilje (uveljavlja javni interes)..... kdo sodi sem?

DRŽAVNE OBLIKE

- oblika vladavine
- oblika državne ureditve
- oblika državne oblasti
- oblika političnega sistema



- **25. junij 1991 – TEMELJNA USTAVNA LISTINA O SAMOSTOJNOSTI IN NEODVISNOSTI RS**

- Slovenija se je z njo oblikovala kot država
- gre za akt sui generis
- določa meje RS
- ohranitev veljavnosti dela Ustave SFRJ
- preambula Ustave RS se sklicuje nanjo



USTAVA RS

Preambula

Normativni del:, IV. Državna ureditev, V. Lokalna samouprava, VI. Javne finance, VII. Ustavnost in zakonitost, VIII. Ustavno sodišče, IX. Postopek za spremembo ustave,



TEMELJNA NAČELA USTAVE

- **načelo demokratične države**
- **načelo pravne in socialne države**
- **načelo delitve oblasti**
- **načelo lokalne samouprave**

NAČELO DEMOKRATIČNE DRŽAVE

- **oblika političnega sistema**
- **neposredna ali posredna demokracija**
- **varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin**



NAČELO DELITVE OBLASTI

Horizontalna delitev oblasti



Vertikalna delitev oblasti

država

pokrajina

občina

ORGANI SUI GENERIS

- Računsko sodišče RS
- Banka Slovenije
- Varuh človekovih pravic
- Komisija za preprečevanje korupcije
-
-
- ...
- ..

POSEBNE PRAVICE NARODNIH SKUPNOSTI

- uporaba narodnih simbolov in jezika
 - gojenje odnosov z matično državo
 - predstavništvo v organih lokalne samouprave in v državnem zboru
 - absolutni veto
- položaj in posebne pravice romske skupnosti

DRŽAVNI ZBOR

- predstavniški organ
- prvi dom parlamenta
- 90 poslancev, imuniteta
- neposredne volitve, za 4 leta,
- zakonodajna, volilna in nadzorna funkcija



- **poslovnik (PoDZ)**
- **predsednik in podpredsedniki, kolegij**
- **odbori / komisije**
- **poslanske skupine**
- **redne / izredne seje**
- **sklepčnost, odločanje**
- **javno / tajno glasovanje**



ZAKONODAJNI POSTOPEK

- **predlog: vlada, poslanec, 5000 volivcev, državni svet**
- **posredovanje predloga zakona poslancem - PRVA OBRAVNAVA**
- **10 poslancev - rok 15 dni - splošna razprava**

DRUGA OBRAVNAVA

- matično delovno telo
- amandmaji: poslanci, poslanske skupine, zainteresirano delovno telo, vlada (če ni predlagatelj), matično delovno telo
- poročilo - dopolnjen predlog zakona
- plenum
- amandmaji: 10 poslancev, poslanske skupine, vlada (če ni predlagatelj)

TRETJA OBRAVNAVA

- če ni bilo sprejetih amandmajev:
na isti seji, kot je bila 2. obr.

če so bili amand. sprejeti k več kot 10% členov:
na naslednji seji

če so bili amand. sprejeti k manj kot 10% členov:
na isti seji, kot je bila 2. obr., če temu ne nasprotuje 1/3 posl.

NUJNI IN SKRAJŠANI POSTOPEK



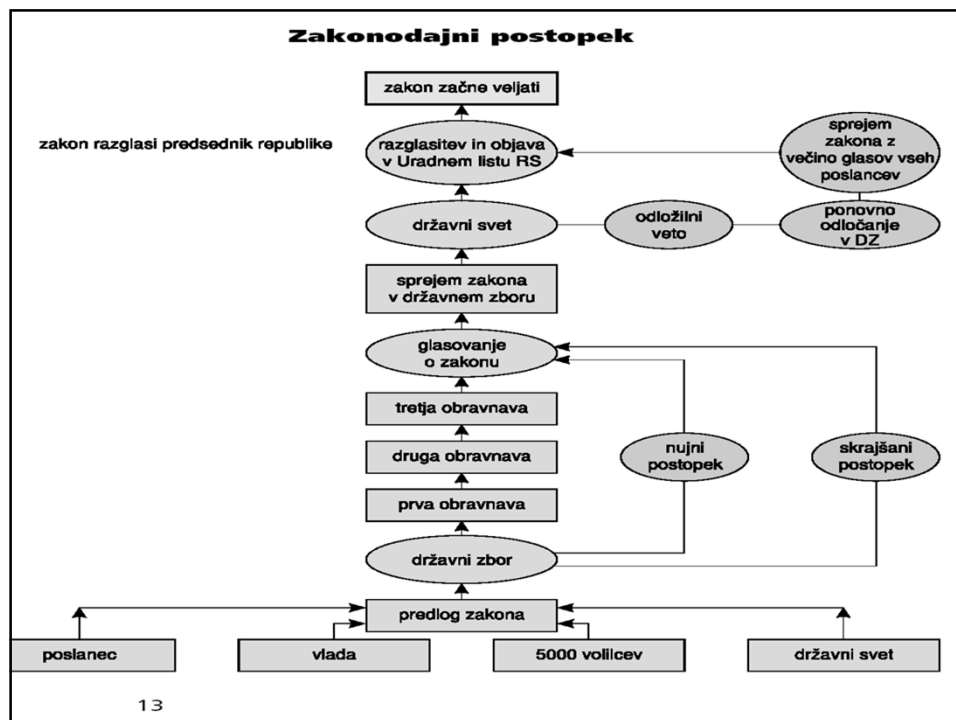
- **manj pomembne spremembe, uskladitve s pravom EU, uskladitve z odločitvami USRS**
...
- **interes obrambe, odprava posledic naravnih nesreč, preprečitev posledic**
- **druga in tretja obravnava skupaj**

MNENJE IN SOGLASJE

- **zakon posega v položaj lokalnih skupnosti – mnenje LS**
- **zakon posega v položaj NS - soglasje NS**

PONOVNO ODLOČANJE O ŽE SPREJETERM ZAKONU

- Državni svet RS - veto - rok 7 dni
- absolutna oz. zahtevnejša večina v DZ
- referendum
- razglasitev in objava



ZAKONODAJNI REFERENDUM

- na zahtevo 40.000 volivcev
- naknaden, zavrnitveni
- zakon je na referendumu zavrnut, če proti njemu glasuje večina volivcev, ki so veljavno glasovali, pod pogojem, da proti zakonu glasuje najmanj petina vseh volivcev

POSTOPEK ZA SPREMEMBO USTAVE

- predlog za začetek postopka: 20 poslancev, vlada, 30.000 volivcev
- o predlogu odloči DZ z navadno 2/3 večino
- o spremembi ustave odloči DZ z absolutno 2/3 večino
- na zahtevo 30 poslancev mora DZ razpisati referendum o spremembi ustave (ta mora biti sprejeta z večino oddanih glasov, ob pogoju, da je udeležba več kot 50%)

VOLITVE IN IMENOVANJA

- **predsednik vlade in ministri**
- **predsednik in podpredsedniki DZ**
- **sodniki ustavnega sodišča in sodniki rednih sodišč**
- **guverner centralne banke**
- **člani računskega sodišča**
- **varuh človekovih pravic**



NADZORNA FUNKCIJA

- **parlamentarna preiskava**
- **zaupnica / nezaupnica vladi**
- **obtožba predsednika republike, predsednika vlade in ministrov pred ustavnim sodiščem**
- **poslanska vprašanja / interpelacija**
- **druge pristojnosti (izredno stanje, obrambne sile)**



DRŽAVNI SVET

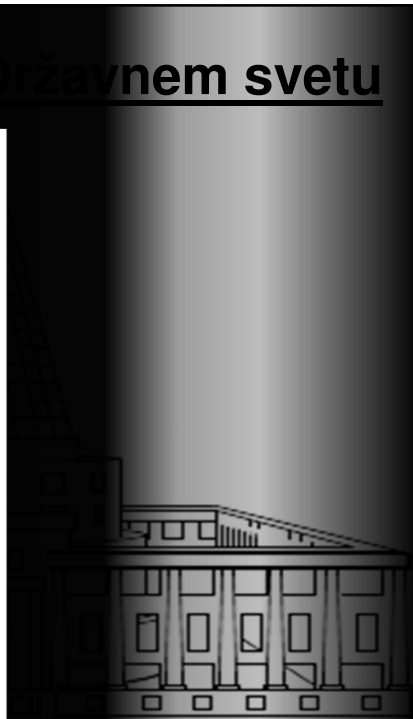
- **drugi dom parlamenta**
- **zastopstvo nosilcev socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov**
- **posredne volitve, za dobo 5 let, nepoklicnost**
- **nezdružljivost funkcij, imuniteta**
- **sodelovanje v zakonodajnem postopku**

- **poslovník (PoDS)**
- **predsednik in podpredsednik**
- **interesne skupine**
- **odbori / komisije**
- **redne / izredne seje**
- **sklepčnost**
- **odločanje**

- **zakonodajna iniciativa**
- **mnenja o vseh zadevah iz pristojnosti DZ (tudi na zahtevo DZ)**
- **odložilni ali suspenzivni veto**
- **zahteva po parlamentarni preiskavi**
- **zahteva za presojo ustavnosti in zakonitosti predpisov**

Interesi v Državnem svetu

- **koliko je predstavnikov lokalnih interesov?**
- **kako so izvoljeni?**



PREDSEDNIK REPUBLIKE

- predstavlja državo, nadomešča ga predsednik DZ
- neposredno izvoljen, največ dvakrat zaporedoma (državljanstvo RS je pogoj) za dobo 5 let
- odvzem funkcije na podlagi ustavne obtožbe



- vrhovni poveljnik obrambnih sil
- odloča o pomilostitvah
- podeljuje odlikovanja in častne naslove
- predlaga ustavnemu sodišču, da v postopku ratifikacije izreče mnenje o skladnosti mednarodne pogodbe z ustavo
- na zahtevo DZ mora izreči mnenje o posameznem vprašanju

- **razpisuje volitve v DZ**
- **razglaša zakone**
- **izdaja listine o ratifikaciji**
- **sprejema uredbe z zakonsko močjo**
- **imenuje nekatere državne funkcionarje**
- **postavlja in odpoklicuje veleposlanike**

VLADA

- **organ izvršilne oblasti**
- **najvišji organ državne uprave**
- **kolegijski organ**
 - **predsednik vlade**
 - **ministri – 14 ministrstev + 1 + 2**
- **neodvisna / politično odgovorna
državnemu zboru**

- **predsednika vlade voli DZ na predlog predsednika republike – pred tem – posvetovanje z vodji poslanskih skupin v DZ**
- **izvolitev – absolutna večina (tajno glasovanje)**
- **če kandidat ni izvoljen, dajo v 14 dneh ponovni predlog predsednik republike, lahko pa tudi poslanske skupine in 10 poslancev**

- **če ni izvolitve, predsednik republike razpusti DZ in razpiše nove volitve, razen če**
- **48 ur - manjšinska vlada (relativna večina)**
- **15 dni – rok za imenovanje ministrov**
- **predstavitve v odborih DZ**
- **več kot 2/3 ministrov**
 - **ostale v roku treh mesecev po nastopu funkcije, sicer**

Pristojnosti vlade:

- **iniciativna funkcija:**
 - predlaga sprejem zakonov, državni proračun in druge splošne akte
 - izdaja splošne in posamične akte
- **koordinativna funkcija:**
 - vodi in usmerja državno upravo
 - zagotavlja izvajanje predpisov
- **nadzorstvena funkcija:**
 - nadzor nad delom ministrstev
 - lahko zadrži izvršitev predpisov ministra

Pristojnosti vlade:

- sodelovanje pri pripravi uredb in direktiv EU
- zastopa Republiko Slovenijo, upravlja s premoženjem RS
- odloča o sporih glede pristojnosti ministrstev ter med ministrstvi in nosilci javnih pooblastil
- odloča o izločitvah v upravnem postopku
- ureja delovni čas v državni upravi, sprejema organizacijske, kadrovske in druge ukrepe za delo vlade in ministrstev

Državna uprava

- **resorni princip**
- **teritorialni princip**
- **funkcionalni princip**



Državna uprava – upravne naloge po ZDU

- **sodelovanje pri pripravi predpisov**
- **izvršilne naloge**
- **inšpekcijski nadzor**
- **spremljanje stanja**
- **razvojne naloge**
- **zagotavljanje javnih služb**

- **javne agencije**
- **drugi nosilci javnih pooblastil**



Minister

- **vodi in predstavlja ministrstvo**
- **izdaja predpise in druge akte v skladu z zakonom**
- **sprejema druge odločitve**
- **nadomešča ga državni sekretar**

Organi v sestavi

- **specializirane strokovne naloge**
- **izvršilne in razvojne upravne naloge**
- **naloge inšpekcijskega in drugega nadzora**
- **naloge na področju javnih služb**
- **odločanje v upravnih zadevah**
- **razmerje do ministrstva (usmeritve, obvezna navodila, poročanje in nadzor)**

TERITORIALNA ORGANIZACIJA UPRAVE



- **upravne enote:**
 - **opravljanje upravnih nalog, ki jih je zaradi njihove narave treba organizirati teritorialno**
 - **območja UE določi vlada z uredbo**
- **druge oblike teritorialne organiziranosti:**
 - **območne enote, izpostave**

Upravna enota

- **načelnik (koordinacijski sosvet)**
- **odločanje na I. stopnji v upravnih zadevah iz državne pristojnosti**
- **druge upravne naloge**
- **nadzor ministrstev**

Razmerje državne uprave do lokalnih skupnosti

- **nadzor ministrstev nad zakonitostjo aktov**
- **opozorila ministrstva nadzornemu organu lokalne skupnosti**
- **nadzor pri prenesenih nalogah iz državne pristojnosti**
- **opozorila upravne enote**
- **strokovna pomoč**
- **ukrepi – odprava nepravilnosti pri izvrševanju nalog iz državne pristojnosti**

Nadzor nad nosilci javnih pooblastil

- **ministrstvo: nadzor nad zakonitostjo splošnih in posamičnih pravnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil**
- **splošni akti posredovani ministrstvu – objava v Uradnem listu RS**
- **vlada na predlog ministrstva zadrži objavo splošnega akta, če meni, da je v nasprotju z ustavo**

JAVNI USLUŽBENCI

- **osebe, ki sklenejo delovno razmerje v javnem sektorju**
- **uradniki (položajni uradniki)**
- **strokovno tehnični delavci**
- **# funkcionarji**



JAVNI SEKTOR PO ZJU

- **državni organi in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti;**
- **javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi;**
- **druge osebe javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti.**

NAČELA SISTEMA JU

- **enakopravna dostopnost**
- **zakonitost**
- **strokovnost**
- **častno ravnanje**
- **omejitve in dolžnosti v zvezi s sprejemanjem daril**
- **zaupnost**
- **odgovornost za rezultate**
- **dober gospodar**
- **varovanje poklicnih interesov**

URADNIŠKI SVET

- dvanajst članov, ki jih imenujejo oz. izvolijo predsednik države (3), vlada (4), sindikati (2) in uradniki (3) za dobo 6 let
- skrbi za izvajanje izbire uradnikov na položajih
- vladi ter državnemu zboru mnenja o predpisih, ki urejajo uradniški sistem in položaj uradnikov
- sprejme kodeks etike javnih uslužbencev

PRAVOSODNI SISTEM

- sodišča
- državna tožilstva
- državno odvetništvo
- odvetništvo
- notariat



Sodstvo

- tretja veja oblasti (načelo samostojnosti in neodvisnosti, volilnosti, trajnosti, imunitete, nezdružljivosti, javnosti, demokratičnosti, instančnosti)
- sodni svet
- nezdružljivost funkcij, imuniteta
- okrajna, okrožna, višja sodišča
- Vrhovno sodišče RS
- specializirana sodišča

Načela sodstva

- načelo samostojnosti in neodvisnosti
- načelo volilnosti
- načelo trajnosti
- načelo imunitete
- načelo nezdružljivosti
- načelo javnosti
- načelo demokratičnosti
- načelo instančnosti

Okrajna sodišča (44) – sodnik posameznik

- odločanje na I. stopnji v civilnopravnih zadevah (premoženjski spori, motenje posesti, spori glede služnosti, najemna razmerja, spori o preživljanju...)
- odločanje na I. stopnji v kazenskih zadevah (denarna kazen ali kazen zapora do 3 let...)
- odločanje o zapuščinskih in drugih nepravdnih zadevah, v izvršilnih zadevah, vodijo zemljiško knjigo)...

Okrožna sodišča (11)

- odločanje na prvi stopnji v kazenskih zadevah, za katera niso pristojna okrajna sodišča
- odločanje na I. stopnji v civilnopravnih zadevah (spori iz družinskih razmerij, gospodarski spori, spori o pravicah intelektualne lastnine,...)
- vodenje sodnega registra.....

Višja sodišča (4)

- **odločajo o pritožbah zoper odločbe okrajnih in okrožnih sodišč s svojega območja**
- **odločajo o sporih o pristojnosti med okrajnimi oziroma okrožnimi sodišči s svojega območja.....**

Specializirana sodišča

- **delovna in socialna sodišča**
- **upravno sodišče**

Vrhovno sodišče RS

- **odloča o pritožbah zoper sodbe sodišča I. stopnje v upravnih sporih (v določenih primerih odloča na I. st)**
- **odloča o izrednih pravnih sredstvih zoper odločbe sodišč**
- **skrbi za enotno sodno prakso**
- **sprejema načelna pravna mnenja**

Prekrškovni organi

- **hitri postopek – pooblaščen uradna oseba (inšpektorji, policisti,....)**
- **redni postopek - sodišča**

Državno tožilstvo

- pregon storilcev kaznivih dejanj
- državni tožilec: imenuje ga vlada na predlog ministra za pravosodje
- generalni državni tožilec: imenuje ga DZ na predlog DTS in po predhodnem mnenju vlade (mandat 6 let z možnostjo ponovnega imenovanja)
- organizacija je prirejena organizaciji sodišč (višja državna tožilstva, okrožna državna tožilstva)
- načelo evokacije: višji državni tožilec sme prevzeti v reševanje posamezno zadevo iz pristojnosti nižjega državnega tožilca

Državno odvetništvo

- položaj
- organizacija
- naloge

Odvetništvo

- **kot del pravosodja samostojna in neodvisna služba**
- **svoboden poklic**
- **Odvetniška zbornica Slovenije**
- **zastopa, svetuje, zagovarja stranke**
- **sestavlja zasebne listine**

Notariat

- **javna služba**
- **notarski zapisi, potrdila, zapisniki – javne listine**
- **Notarska zbornica Slovenije**

LOKALNA SAMOUPRAVA

- **pravica in sposobnost lokalnih oblasti, da samostojno urejajo in opravljajo določene javne zadeve na svojem območju v korist lokalnega prebivalstva**
- **lokalna samouprava je oblika vertikalne delitve oblasti oz. decentralizacije**

LOKALNA SKUPNOST

(OSNOVNA TERITORIALNA ENOTA)

- **naselje**
- **prebivalci**
- **skupne potrebe in interesi**
- **pogoji in dejavnosti za zadovoljevanje teh potreb**
- **zavest o pripadnosti**



ORGANI OBČINE

- občinski svet (člani so občinski funkcionarji)
- župan (občinski funkcionar)
- nadzorni odbor

OBČINSKI SVET

- najvišji organ odločanja (predstavniški organ)
- večinski in proporc. volilni sistem / 4 leta
- normativna, volilna in nadzorna funkcija
- 7 – 45 članov (manjšine, tujci, kvote, nezdružljivost funkcije)
- način dela in odločanja
- sodelovanje v zakonodajnem postopku



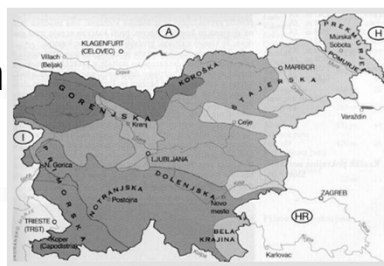
ŽUPAN

- večinski dvokrožni volilni sistem / 4 leta
- predstavlja in zastopa občino
- predlagalna in izvršilna funkcija
- sklicevanje in vodenje sej občinskega sveta
- varuh zakonitosti
- imenuje in razrešuje podžupana in tajnika občine



POKRAJINA

- ustanovitev z zakonom
 - 2/3 večina navzočih
 - sodelovanje občin
- lokalne zadeve širšega pomena
- z zakonom določene zadeve regionalnega pomena
- prenesene državne naloge



Varstvo lokalne samouprave

- **varstvo pred ustavnim in upravnim sodiščem**
- **položaj stranke v postopku in pravica do obveščenosti**
- **mnenja občin v zakonodajnem postopku, sodelovanje združenj občin**
- **zastopstvo lokalnih interesov v Državnem svetu RS**

JAVNE FINANCE

- **država in občine financirajo svoje naloge z davki in drugimi obveznimi dajatvami ter s prihodki od premoženja**
- **vsi prihodki in izdatki za financiranje javne porabe morajo biti zajeti v njihovih proračunih**
- **najvišji organ kontrole državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe je računsko sodišče**
- **člane računskega sodišča in guvernerja centralne banke imenuje državni zbor**

KDO JE RAČUNSKO SODIŠČE

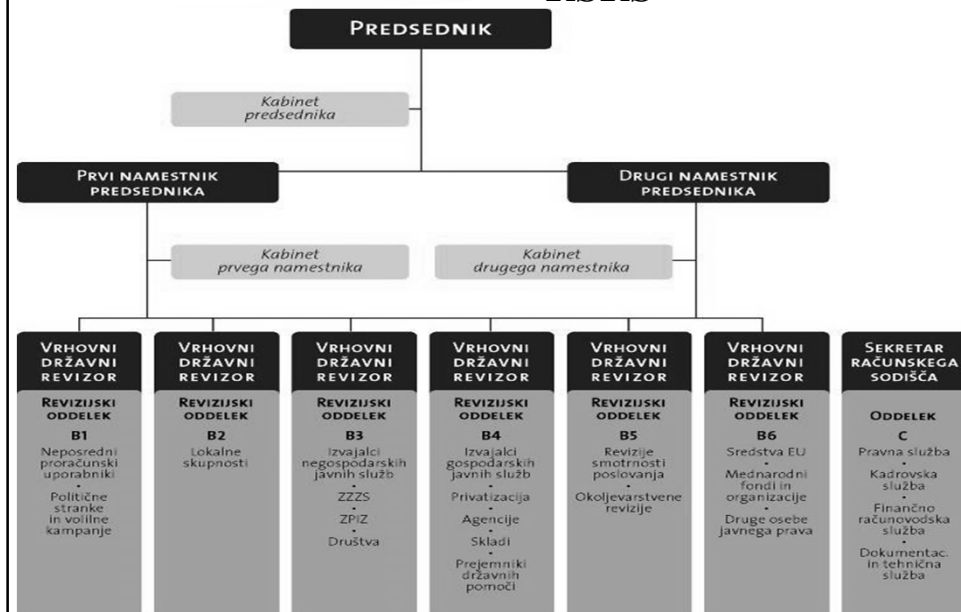


POSLANSTVO

Računsko sodišče pravilno in objektivno obvešča javnosti o posebnostih odkritih revizijskih poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi porabniki javnih sredstev izboljšajo svoje finančno poslovanje.



ORGANIZACIJSKA SHEMA RSRS



Pomen in načini nadzora RSRS

- svetovanje in pomoč z namenom krepitve odgovornosti in sposobnosti za:
 - samostojno odločanje pristojnih organov in
 - preprečevanje nezakonnosti njihovega dela
- nadzor pravilnosti in smotrnosti poslovanja uporabnikov javnih sredstev (UJS)

HEMA SODELOVANJA



Cilj		
Izrek mnenja o pravilnosti in/ali smotrnosti poslovanja UJS		
Izrečeno mnenje		
(+)	(PRIDRŽEK)	(-)
% nepravilnosti: 2 %		
Poziv za razrešitev		
Odzivno poročilo rok 30-90 dni		

NAJPOGOSTEJŠE NEPRAVILNOSTI

- nespoštovanje postopkov pri prodaji premoženja...
- prevzemanje obveznosti nad višino, določeno s proračunom...
- zaposlitev brez natečaja, količniki delovnih mest, dodatki...
- neupoštevanje z ZJN predpisanih postopkov...
- neupoštevanje predpisanih oblik izvajanja javnih služb...
- dodeljevanje transferov brez javnega razpisa...
- preseganje dovoljene meje zadolževanja in dajanja poroštev, pravni posli z učinkom zadolževanja...

USTAVNOST IN ZAKONITOST

- zakoni morajo biti v skladu z ustavo, s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Slovenijo
- podzakonski predpisi v skladu z ustavo, zakoni in ratif. mednarodnimi pogodbami
- posamični akti in dejanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil morajo temeljiti na zakonu ali na zakonitem predpisu

USTAVNOST IN ZAKONITOST

- objava predpisov
- začetek njihove veljavnosti
- prepoved retroaktivnosti (izjema)
- exceptio illegalis,

USTAVNO SODIŠČE

- 9 sodnikov (starost 40 let, pravni strokovnjak)
- voli jih DZ na predlog predsednika republike za 9 let (ni ponovitve mandata)
- odločanje brez vzdržanih glasov
- nezdružljivost funkcije in imuniteta



Ustavno sodišče odloča o:

- skladnosti zakonov z ustavo, zakonov in drugih predpisov z ratificiranimi mednarodnimi pogodbami in s splošnimi načeli mednarodnega prava, podzakonskih predpisov in predpisov lokalnih skupnosti z ustavo in zakoni
- skladnosti splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil, z ustavo, zakoni in podzakonskim predpisi
- ustavnih pritožbah
- kompetenčnih sporih
- ustavni obtožbi
- skladnosti mednarodne pogodbe z ustavo

**Začetek postopka za oceno ustavnosti
in zakonitosti predpisa:**

- na zahtevo (z zakonom določeni predlagatelji)

ali

- na pobudo (pravni interes)

Posledice odločitev:

- odprava ali
- razveljavitev predpisa

Ustavna pritožba

- vsakdo, če meni da mu je s posamičnim aktom državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil kršena njegova človekova pravica ali temeljna svoboščina
- izčrpanost pravnih sredstev
- senat treh sodnikov
- odprava ali razveljavitev akta

VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC

- ni pritožbeni oz. hierarhično višji organ
- izvoli ga DZ z absolutno 2/3 večino
- ima poklicno imuniteto
- postopek pred varuhom ni formaliziran
- poroča DZ-ju
- daje predloge in pobude



**Hvala za vašo pozornost in
sodelovanje**

milos.sencur@fds.si

GSM: 070 82 22 88