

UNIVERZA V LJUBLJANI  
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

**NADZOR NAD DELOVANJEM UPRAVE**

Ljubljana, julij 2004

MITJA ŽIGANTE

## **IZJAVA**

Študent Mitja Žigante izjavljam, da sem avtor tega diplomskega dela, ki sem ga napisal pod mentorstvom dr. Boruta Stražišarja in dovolim objavo diplomskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne 29.07.2004

Podpis:

*»Če bi bili ljudje angeli, država ne bi bila potrebna. Če bi angeli vladali ljudem, ne bi bili potrebni nikakršni - niti interni niti eksterni kontrolni mehanizmi vladanja v državi.«*  
*(James Madison)*

## KAZALO

1. UVOD .....	1
2. UPRAVA .....	1
2.1. Uprava in upravljanje .....	1
2.2. Državna in javna uprava.....	3
2.3. Ustavne in zakonske določbe glede uprave.....	6
3. NADZOR NAD DELOVANJEM UPRAVE.....	9
3.1. Nadzor in kontrola.....	9
3.2. Nadzor dela uprave.....	9
4. UPRAVNI NADZOR .....	13
4.1. Notranji upravni nadzor .....	13
4.2. Zunanji upravni nadzor .....	19
5. POLITIČNI NADZOR.....	22
6. SODNI NADZOR.....	25
7. FINANČNI NADZOR .....	28
8. OSTALE OBLIKE NADZORA .....	32
9. NADZOR DRŽAVNE UPRAVE NAD ORGANI LOKALNE SKUPNOSTI.....	33
10. SKLEP.....	36
LITERATURA.....	38
VIRI.....	39

## **1. UVOD**

Ljudje, ki vladajo, niso angeli, zato potrebujemo določen nadzor, da se zagotovi zakonitost izvajanja oblasti v državi. Organi državne in javne uprave so aktivni na različnih področjih družbenega življenja, izvajajo različne naloge upravnega in neupravnega značaja ter izdajajo različne akte. Takšen obseg zadolžitev ustvarja različne možnosti za nepravilnosti in napake pri delu. Zaradi tega je nujno, da obstaja določen nadzor, ki te možnosti preprečuje.

Namen diplomskega dela je predstaviti vrste nadzora nad delovanjem organov uprave. Opredelili bomo posamezne vrste nadzora, organe, ki nadzor opravljajo in pooblastila pri izvajanju.

Nadzor nad delovanjem uprave se izvaja formalno ali neformalno, vedno pa ima izhodišče v ustavi in zakonih.

Za razčlenitev delovanja uprave in nadzora nad upravo bomo uporabili predvsem opisno metodo, ki jo bomo nadgradili z metodo analize sekundarnih virov. Kot osrednji in najpomembnejši vir bomo uporabili strokovno literaturo in veljavno zakonodajo.

Vsebina diplomskega dela je aktualna, saj se položaj uprave vedno bolj krepi in širi na različna področja, odločitve teh organov pa neposredno in posredno vplivajo predvsem na gospodarski in socialni razvoj.

Diplomsko delo je sestavljeno iz desetih poglavij. Prvo poglavje predstavlja uvodni del, v katerem je predstavljen predmet proučevanja, namen, metodologija in struktura diplomskega dela. V drugem poglavju bomo razpravljali o pojmi uprava, upravljanje, državna uprava in javna uprava. Največ pozornosti bomo namenili državnemu upravljanju. Za slednje si bomo tudi pogledali ustavne in zakonske podlage za obstoj in delovanje. Sledi poglavje o nadzoru nad upravo in njegovem pomenu. Poglavja od četrtega do vključno sedmega so namenjena predstavitvi posameznih, glavnih vrst nadzora. Osmo poglavje vključuje pregled preostalih vrst nadzora nad upravo, ki jih ne uvrščamo pod nobeno od že omenjenih zvrsti. Deveto poglavje je v celoti namenjeno nadzoru državne uprave nad organi lokalne skupnosti. Zadnje poglavje je namenjeno krajšemu povzetku in zaključni ugotovitvi. Sledita še neoštevilčeni poglavji z navedeno literaturo in viri.

## **2. UPRAVA**

### **2.1. Uprava in upravljanje**

Slovar slovenskega knjižnega jezika (1994, str. 1463) pripisuje pojmu uprava tri pomene:

1. dejavnost, ki se ukvarja z urejanjem, usmerjanjem življenja v kaki družbeni skupnosti

2. organi v kaki delovni skupnosti, ki odločajo o življenju, opravljanju temeljnih nalog v tej skupnosti
3. upravljanje

Uprava je v sodobnem svetu eden izmed tistih družbenih fenomenov, ki pomembno vplivajo na vsa področja človekovega organiziranega delovanja. S tem pa tudi vpliva na gospodarski, socialni, kulturni in splošni civilizacijski razvoj. Čeprav se tega ne zavedamo, se z upravo srečujemo zelo pogosto. Upravno delo opravljamo sami, še večkrat pa smo z njim soočeni kot posamezniki, državljani, stranke ali pa kot člani oz. udeleženci različnih organizacij. Človek je z upravo in upravljanjem v najrazličnejših položajih, odnosih in vlogah tako tesno povezan, da lahko upravne probleme upravičeno uvrščamo med ključne probleme sodobne družbe (Rakočevič, 1994, str. 7).

Ljudje največkrat razumejo z upravo nek vodstveni organ oz. skup organov, npr. občinska uprava, ali določen del organizacije, npr. uprava podjetja. Po ljudskem pojmovanju dobiva pečat nečesa, kar se razlikuje in pravzaprav ne sodi med pravo ustvarjalno in koristno produktivno delo. Uprava predstavlja sinonim za vse, kar se opravlja po raznih uradih in pisarnah, ne glede na to, ali sploh gre za upravno delo ali ne. Za običajnega človeka pomeni imeti opravke z upravo predvsem nekaj neprijetnega. Ljudje govorijo o upravi kot o birokraciji in zaposlene v upravi uvrščajo med birokrate. Tako lahko sklenemo, da pri pojmovanju uprave prevladujejo njene negativne lastnosti, ki jih kot pojav ni mogoče zanikati, vendar jih ne gre posploševati (Rakočevič, 1994, str. 10).

Izraz uprava se že od nekdaj uporablja predvsem v dveh pomenih (Krbek, 1960, str. 5):

1. za označevanje določene organizacije, organov ali organizacijsko obliko
2. za označevanje določene dejavnosti oz. določenega delovanja

V prvem primeru gre za označevanje uprave v organizacijskem smislu, v drugem primeru pa za označevanje uprave v funkcionalnem smislu (Krbek, 1960, str. 5).

Pojem uprava je bil dolgo časa vezan predvsem na državo. Krbek je že leta 1929 zapisal, da moramo ta pojem strogo ločiti od različnih državnih dejavnosti. Uprava je fenomen, lasten vsakemu organiziranemu človekovemu delovanju. Na to, da uprava ni vedno vezana izključno na državno organizacijo, pa so prvi opozorili ameriški teoretiki (Krbek, 1929, str. 1; Rakočevič, 1994, str. 11).

Obstajajo določene značilnosti, Vavpetič (1961, str. 13-36) jih imenuje temeljne, ki so skupne vsaki upravni dejavnosti, ne glede na to, kje se pojavlja:

1. Uprava je pomožna dejavnost, ki omogoča nemoteno in redno upravljanje temeljnih nalog.
2. Uprava je strokovna dejavnost, ki mora imeti svoj sistem in metode dela ter jih stalno prilagajati razvijajočim in spreminjajočim se razmeram.

3. Uprava mora biti prilagojena in organizirana tako, da zagotavlja uresničevanje temeljnih nalog.
4. K upravi sodi tudi opravljanje drugih opravil s katerimi se usmerja, načrtuje, organizira in nadzoruje delo posameznih upravnih delavcev.
5. Obseg upravnega dela ni odvisen od obsega temeljnih nalog.
6. Upravna dejavnost mora biti gospodarna.

Bučar (1981, str. 57-87) meni, da je treba razlikovati pojem upravljanja od pojma uprave. Upravljanje uvršča med temeljne sestavine upravno političnega procesa<sup>1</sup>. Za njega je upravljanje odločanje o obstoju potreb ter o načinu kako in s kakšnimi sredstvi zadostiti potrebam. Nanaša se na ravnanje drugih ljudi, preko katerih skušamo doseči želene cilje. Upravljanje kot družbeni proces moramo zato ločevati od upravljanja s stvarmi, čeprav imata isti končni cilj. Upravljanje kot družbeni proces naj bi vseboval odločanje o ciljih in odločanje o sredstvih. Odločanje o sredstvih se skuša po mnenju Bučarja izločiti in obravnavati posebej. Tako izločen del naj bi potem šteli za upravo, kar pa ne drži, saj uprava sodeluje tudi pri odločanju o ciljih.

Tudi Pusić (2002, str. 28, 33) opozarja na različna pomena pojma uprava. Da ne bi prihajalo do nesporazumov, uporablja za organizacijski pomen izraz upravna organizacija, za funkcionalnega pa upravljanje. Upravna organizacija je po njegovem mnenju vsaka organizacija, v kateri ljudje na podlagi trajne delitve dolžnosti in pooblastil opravljajo javne zadeve kot svoj stalen poklic. Upravljanje pa je po njegovem mnenju kontinuirana dejavnost povezovanja več ljudi v akcijo za opravljanje nekih javnih zadev.

## **2.2. Državna in javna uprava**

Ugotovitve, ki veljajo za upravo nasploh (npr. značilnosti upravne dejavnosti, povzete po Vavpetiču), veljajo tudi za državno upravo. V tem pogledu predstavlja državna uprava ožji pojem glede na upravo (Rakočević, 1994, str. 155).

Državna uprava predstavlja sestavni del državne organizacije, v kateri opravlja določene (državne) naloge, ki morajo biti v državi uresničene. Državna uprava se je dolgo časa obravnavala izključno kot instrument državne oblasti in kot taka je imela le funkcijo izvrševanja oblasti. Z razvojem pa so se naloge državne uprave spreminjale, tako po vrsti in obsegu, kakor tudi po vsebini in načinu uresničevanja. Državna uprava se je na mnogih področjih pojavila kot nosilec dejavnosti, ki so v splošno korist vseh. Spremenjena vloga, ki je nastala kot posledica različnih novih nalog in zaradi zmanjševanja elementa oblastvene prisile, je bila vzrok, da se je namesto pojma državna uprava začel uporabljati pojem javna uprava (Rakočević, 1994, str. 155, 156, 160).

---

<sup>1</sup> Upravno politični proces je sestavljen iz dveh temeljnih sestavin: iz upravljanja in političnega procesa (Bučar, 1981, str. 85).

Po Vavpetiču (1961, str. 116) velja poleg tega omeniti tudi pojav oz. težnjo po čim bolj dosledni deetatizaciji<sup>2</sup> v naši družbi. Ta povzroča, da moramo vedno več zadev reševati izven državnih organov. Ker pa je bistveni sestavni del vsake javne zadeve splošna družbena korist, je razumljivo, da morajo z uresničevanjem le-te imeti opravka upravni organi, ki pa niso več državni, temveč javni.

Tudi pojem javne uprave se je obravnaval neenotno. Tako so ga v tujini pogosto uporabljali namesto pojma državne uprave. Po Vavpetiču pa ti razlogi za nas ne pridejo v poštev. S tem naj bi se izrazile razlike med upravo, ki deluje na področjih javnega prava, od uprave, ki deluje na drugih področjih. Kot drugi razlog Vavpetič navaja obstoj pojma ožje in širše uprave, ki ga poznajo v tujini. V ožjo upravo uvrščamo tisto upravno funkcijo, ki je v državi enotno organizirana in, ki jo opravljajo v hierarhičnem razmerju organizirani upravni organi. Upravo v širšem smislu pa tvorijo tudi drugi organi, ki niso sestavni del državnega organizma, opravljajo pa naloge, za katere je odgovorna država. Javno upravo tako sestavljata uprava v državi v ožjem smislu in uprava v državi v širšem smislu (Rakočevič, 1994, str. 160-162; Vavpetič, 1961, str. 110-111).

Na tem mestu velja opozoriti še na nekatere druge pojme, ki se v literaturi (predvsem starejšega datuma) pogosto pojavljajo v povezavi z državno oz. javno upravo. To sta pojma administracija in javna služba.

Izraz administracija se je dolgo časa uporabljal kot sinonim pojma uprave. Tako se je v hrvaški terminologiji govorilo o upravi, v srbski pa o administraciji. V novejšem času je dobil pojem administracija ožji, predvsem strokovni pomen. Podobno se je v določenem obdobju pojem javne uprave tesno povezoval s pojmom in ureditvijo javnih služb. Pri slednjih gre za takšne službe, ki imajo pomen javnega značaja, zaradi katerega so tudi podvržene upravnemu pravu (Krbek, 1960, str. 5, 7-8; Rakočevič, 1994, str. 161).

Vlada Republike Slovenije je julija leta 2003 sprejela Strategijo nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003 - 2005. Pojem javne uprave še vedno ni enotno definiran, je pa vsekakor širši od pojma državne uprave, saj Strategija v drugi točki določa kot javno upravo državno upravo, uprave občin in nekatere nosilce javnih pooblastil (Trstenjak, 2003, str. 14).

V to zadnjo kategorijo Strategija uvršča javne agencije, javne zavode, ki pretežno opravljajo upravne naloge in javne sklade. Tako je definirana javna uprava tudi v nekaterih podzakonskih aktih<sup>3</sup>, govorimo pa o javni upravi v ožjem smislu (Trstenjak, 2003, str. 14).

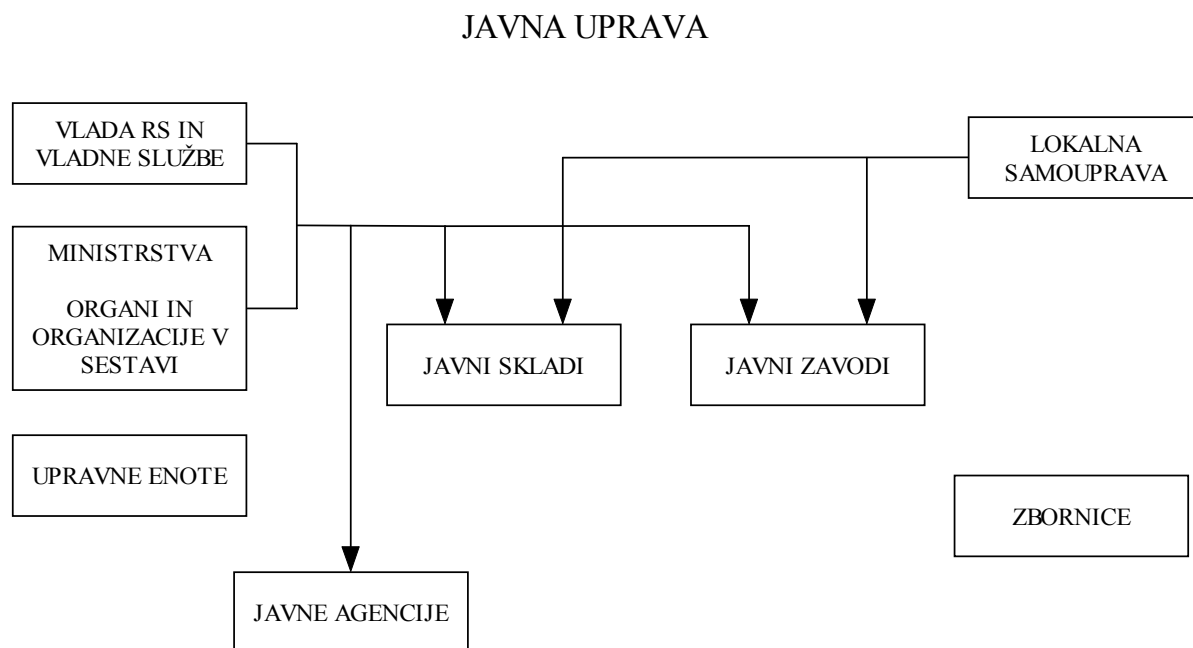
---

<sup>2</sup> Zmanjševanje vloge ali funkcij države, npr. v družbenem življenju (Verbinc, 1994, str. 127).

<sup>3</sup> Glej Uredbo o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami, 2001.



**SLIKA 1: Javna uprava**



**Vir:** Prirejeno po Kovač, 2002, str. 57.

V sodobnem času nekateri javno upravo razumejo širše, zunaj povezave z izvršilno-upravno vejo oblasti. V tem primeru zajema še organe povezane z zakonodajno in sodno vejo oblasti ter vse osebe javnega pomena. Govorimo o javni upravi v širšem smislu (Trstenjak, 2003, str. 14).

Nejasna je tudi razmejitev med javno upravo in javnim sektorjem. Slednji izraz se uporablja v novejšem času za prikaz skupka, ki ga tvorita državna uprava in vse večji pojav mešanih oz. nedržavnih organizacij, ki opravljajo javne posle (Pusić, 2002, str. 31; Trstenjak, 2003, str. 14).

V prej omenjeni strategiji Vlada RS v javni sektor poleg državne uprave uvršča tudi politični sistem, od vlade neodvisne regulatorne agencije ter dejavnosti, ki jih izvajajo pretežno organizacije v javnem sektorju ali pa zasebni izvajalci, vendar država s svojimi predpisi zagotavlja, da se izvajajo v smislu uresničevanja javnih koristi (npr. področja izobraževanja, zdravstva itd.) (Trstenjak, 2003, str. 14-15).

Na podlagi tega moramo razumeti pojem javni sektor zelo široko. Poleg vseh državnih organov in samoupravnih lokalnih skupnosti vključuje tudi vse javne zavode in druge osebe javnega prava. Pojav tega izraza odraža nadaljnje širjenje "upravljanja javnega značaja" preko mej klasične opredelitve državne uprave. Po Pusiću predstavlja to spet novo poglavje v razvoju države in uprave (Pusić, 2002, str. 31; Trstenjak, 2003, str. 15).

### **2.3. Ustavne in zakonske določbe glede uprave**

Ustava ureja t.i. trialistično teorijo delitve oblasti, saj določa, da se državna oblast izvaja po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno. Na podlagi te teorije oblasti uvrščamo državno upravo v izvršilno funkcijo države, od katere zgornji, politični del, predstavlja vlada, spodnji, strokovni del, pa uprava, ki neposredno izvršuje zakone. Vsebina upravne funkcije je predvsem vzdrževanje javnega reda in pospeševanje družbenega razvoja. To funkcijo opravljajo upravni organi, ki kot posebni državni organi sodijo med organe izvršilne veje oblasti. Pri izvajanju svoje funkcije uprava izdaja različne upravne akte, s katerimi ureja, ali bolje rečeno, določa pravna razmerja (Grad et al., 1999, str. 35, 167; Ustava Republike Slovenije, 1991).

Ustava Republike Slovenije vsebuje temeljne določbe, ki med drugim urejajo področje državne, pa tudi javne uprave. Uprava je v Ustavi definirana kot upravni del izvršne oblasti. Tako bomo pojem uprave razumeli tudi mi.

Ustava ne določa niti organizacije državne uprave niti njenih funkcij. Ta ureditev je v celoti prepuščena zakonu. V prvem odstavku 120. člena Ustave je namreč določeno, da organizacijo uprave, njene pristojnosti in način imenovanja njenih funkcionarjev ureja zakon. Ustava neposredno določa samo nekaj najpomembnejših načel na tem področju. V drugem odstavku istega člena namreč piše, da upravni organi opravljajo svoje delo samostojno, v okviru in na podlagi ustave in zakonov. V zadnjem odstavku tega člena je določen sistem upravnosodnega nadzora nad delom upravnih organov. Proti odločitvam in dejanjem upravnih organov in nosilcev javnih pooblastil je tako zagotovljeno sodno varstvo pravic in zakonitih interesov državljanov oz. organizacij (Grad et al., 1999, str. 167, 168; Ustava Republike Slovenije, 1991).

Glede organizacije upravnih organov Ustava v 121. členu določa, da naloge uprave opravljajo neposredno ministrstva. Z zakonom pa lahko samoupravne skupnosti, podjetja in druge organizacije ter posamezniki dobijo javno pooblastilo za opravljanje nekaterih funkcij državne uprave (Grad et al., 1999, str. 168; Ustava Republike Slovenije, 1991).

V zadnjem, 122. členu, Ustava uvaja sodobno načelo, pomembno predvsem z vidika demokratizacije in dostopnosti državnih služb. Zaposlitev v upravnih službah je namreč mogoča samo na temelju javnega natečaja, razen v primerih, ki jih določa zakon (Grad et al., 1999, str. 168; Ustava Republike Slovenije, 1991).

Državna uprava je v skladu z Ustavo organizirana po resorjih, torej po ministrstvih. Ministrstvo se lahko ustanovi samo z zakonom, in sicer za posamezno upravno področje ali za več med seboj povezanih področij. Za izvrševanje nalog posameznega ministrstva se lahko z zakonom ustanovijo upravni organi in upravne organizacije. Upravni organi v sestavi ministrstva so praviloma uprave, uradi in inšpektorati. Upravne organizacije pa so lahko direkcije in agencije (Kaučič, Grad, 2000, str. 275; Ustava Republike Slovenije, 1991).

Javno pooblastilo, predvideno z Ustavo, se lahko podeli, če se s tem zagotovi smotrnejše in učinkovitejše opravljanje upravnih nalog. Omejitev je predvidena le za inšpekcijsko nadzorstvo, za katero so lahko pooblaščen in ustrezno usposobljeni le organi državne uprave (Kaučič, Grad, 2000, str. 275; Ustava Republike Slovenije, 1991).

Država navadno del upravnih nalog prenese na organe lokalne samouprave. Po naši ustavni ureditvi je to mogoče s soglasjem, razen glede mestnih občin, na katere država prenese del svojih nalog, ki se nanašajo na razvoj mest (Kaučič, Grad, 2000, str. 276; Ustava Republike Slovenije, 1991).

Zakon o državni upravi predvideva dekoncentracijo državne uprave, kar pomeni, da se državna uprava izvaja tudi v izpostavah na lokalni ravni, vendar le kot del centralne državne uprave. Tako se na območju ene ali več lokalnih skupnosti organizirajo upravne enote, ki opravljajo posamezne naloge državne uprave. Znotraj take upravne enote pa se organizirajo notranje organizacijske enote za posamezna upravna področja (Kaučič, Grad, 2000, str. 276; Zakon o državni upravi, 2002).

Državna uprava opravlja celo vrsto nalog, ki po svoji vsebini in naravi niso zgolj upravne, ampak gre za različne strokovne naloge, ki sodijo na različna področja. Poleg tega je državna uprava samo ena od dejavnosti, s katero država uresničuje naloge, saj te naloge uresničujejo tudi druge nedejavne organizacije in posamezniki. To velja za večino proizvodnih in storitvenih dejavnosti, kakor tudi za obnašanje in ravnanje posameznikov v določenih družbenih položajih (Rakočevič, 1994, str. 159).

Državna uprava ima več funkcij. Najenostavnejša delitev loči tiste funkcije, ki imajo oblastven značaj, od tistih, ki tega nimajo. Oblastven značaj ima uprava takrat, kadar uresničuje svoje naloge s pomočjo enostranskih oblastvenih upravnih dejanj. Kot neoblastveno pa štejemo tisto upravno delovanje, ki uresničuje upravne naloge s takšnimi dejanji, ki nimajo pravnih posledic (Rakočevič, 1994, str. 157; Vavpetič, 1961, str. 212).

Na splošno ima državna uprava dve funkciji (Virant, 2002, str. 67,68):

1. izvrševanje zakonov, državnega proračuna in drugih političnih odločitev Državnega zbora ali Vlade
2. pripravljane strokovnih podlag za politično odločanje prej omenjenih teles

Cijan in Grafenauer (2002, str. 25, 26) pa govorita o vrstah dejavnosti državne uprave. Te dejavnosti so:

- regulativne, pri katerih državna uprava "posega" v družbene odnose, saj izdaja pravne predpise in sodeluje pri posameznih fazah priprave zakonov
- kontrolno - nadzorne, pri katerih državna uprava izvaja kontrolo nad spoštovanjem predpisov s strani posameznikov in organizacij (med različnimi vrstami nadzora velja izpostaviti tipično funkcijo oblastnega značaja - inšpekcijski nadzor)

- operativne, pri katerih državna uprava izdaja individualne in konkretne upravne akte ter opravlja materialna dejanja (sem uvrščamo npr. odločanje v upravnem postopku, neposredno izvrševanje upravnih predpisov, sklepanje civilnopravnih poslov, dokumentiranje itd.)
- študijsko - analitične; rezultat teh dejavnosti državne uprave so pogosto razne analize, elaborati, strokovna gradiva (njihov namen je predvsem prikaz stanja na določenem področju, opozoriti na morebitne nepravilnosti ter podajanje predlogov za ureditev ali izboljšanje stanja)
- represivne; te dejavnosti državne uprave vsebujejo prisilno in represivno izvrševanje posameznih upravnih funkcij (dejansko je to del operativne dejavnosti državne uprave, ki jo označujejo specifične značilnosti prisilnega izvrševanja, npr zagotavljanje reda in miru)

Zakon o državni upravi, ki ji je bil sprejet leta 2002, določa, da uprava za vlado pripravlja predloge zakonov, podzakonskih predpisov, drugih aktov in druga gradiva ter zagotavlja drugo strokovno pomoč pri oblikovanju politik, izvršuje zakone, druge predpise in akte državnega zbora ter vlade. Za izvajanje teh nalog uprava izdaja predpise in posamične ter interne akte, vstopa v imenu in za račun Republike Slovenije v civilnopravna razmerja ter opravlja materialna dejanja, opravlja inšpekcijsko nadzorstvo nad izvajanjem predpisov, spremlja stanje družbe in skrbi za njen razvoj; vzpostavi, vodi, vzdržuje in povezuje zbirke podatkov in evidence, spodbuja oz. usmerja družbeni razvoj ter zagotavlja opravljanje javnih služb.

Virant (2002, str. 69) meni, da je smiselno razlikovati funkcije državne uprave in oblike njenega delovanja (ali vrste dejavnosti), s katerimi te funkcije izvaja. Na podlagi Zakona o državni upravi je funkcije državne uprave strnil v:

1. eksekutivno funkcijo
2. strokovno - tehnično funkcijo
3. študijsko - analitično in kurativno funkcijo

Zadnji dve sicer nista v zakonu posebej omenjeni, vendar dajeta podporo za izvajanje prejšnjih (Virant, 2002, str. 69).

Raznolikost in spremembe nalog državne uprave, ki so se pojavljale skozi čas, so pripeljale do tega, da nekateri ločijo posredno in neposredno upravo. Neposredna uprava naj bi bila tista, kjer državni organi sami opravljajo naloge, posredna pa tista, ki samo skrbi, da prihaja do uresničevanja splošnih družbenih koristi. Prvo sestavljajo ministrstva, njihovi organi v sestavi in upravne enote, drugo pa javne agencije in drugi nosilci javnih pooblastil (Trstenjak, 2003, str. 26; Vavpetič, 1960, str. 213-215).

### **3. NADZOR NAD DELOVANJEM UPRAVE**

#### **3.1. Nadzor in kontrola**

Beseda nadzor je prevzeta iz hrvaškega oz. srbskega jezika "nádzor", kar je izpeljano iz nadzirati; to je sestavljanke iz "nad" in ponavljalnega glagola "zreti, gledati". Nadzirati prvotno pomeni "zreti od zgoraj navzdol", nadzor pa je "gledanje od zgoraj navzdol" (Snoj, 2003, str. 429).

Beseda kontrola pa je prevzeta prek nemške "Kontrolle" iz francoske "contrôle" (kontrola, nadzor), kar se je razvilo iz "contre-rôle"; to je register pri orglah za preverjanje drugega registra, dobesedno pa pomeni "protivloga" (Snoj, 2003, str. 305).

Slovar slovenskega knjižnega jezika (1994, str. 598) pripisuje nadzoru več pomenov, in sicer:

1. sistematično pregledovanje, spremljanje poteka ali razvoja česa, zlasti določene dejavnosti
2. prizadevanje, skrb za pravilno ravnanje, vedenje, delo koga
3. prevlada, oblast

Tudi kontroli je pripisano več pomenov (SSKJ, 1994, str. 305):

1. ugotavljanje skladnosti kake dejavnosti z določenimi pravili, predpisi
2. ugotavljanje dejanskega stanja, položaja česa, pregled, pregledovanje
3. prevlada, oblast
4. kontrolni organ

Vavpetič (1972, str. 104, 107) meni, da se izraz kontrola uporablja za posebne vrste nadzora, ko nadzorstveni organ nastopi z oblastnimi ukrepi, torej v primeru državnega nadzora, vendar pa priznava, da se ta izraz uporablja tudi za nedržavne naloge. Nadzor, po njegovem mnenju, pomeni splošni, kontrola pa ožji izraz. Nadzor kot splošni izraz uporabljamo za ugotavljanje kako se razvija določena dejavnost, kateri so razlogi za to, kako jo je treba vrednotiti in kje so možnosti za spremembe.

V literaturi, ki obravnava to področje, se kljub temu uporabljata oba pojma (Bostič, 1986, str. 9), zato bomo pojma uporabljali kot sinonim.

#### **3.2. Nadzor dela uprave**

Spoznanje o nujnosti nadzora ni novo. Nadzorne funkcije obstajajo odkar obstaja družba, spreminjajo se le način, vsebina in nosilci v skladu s spreminjajočimi se družbenimi odnosi (Bostič, 1986, str. 9).

James Madison<sup>4</sup> je ob koncu 18. stoletja v »*Federalistu*«<sup>5</sup> zapisal: »Če bi bili ljudje angeli, država ne bi bila potrebna. Če bi angeli vladali ljudem, ne bi bili potrebni nikakršni - niti interni niti eksterni kontrolni mehanizmi vladanja v državi«. Ker pa ljudje, ki vladajo (tako meni Oosterhagen) niso angeli, potrebujemo določen sistem nadzornih mehanizmov, da zagotovi zakonitost izvajanja oblasti v državi (Dujic, 1996, str. 246).

Omenjeno velja zlasti za področje upravnega prava<sup>6</sup>, ki v zadnjih desetletjih doživlja izjemno ekspanzijo, saj se širi na vse sfere človekovega delovanja (Dujic, 1996, str. 246).

Spoznali smo, da je izvršilna funkcija sestavljena iz dveh delov, političnega in strokovno upravnega. Politični del predstavlja vlada, strokovno upravni del pa uprava. Tako se državna uprava pojavlja kot eden ključnih predlagateljev političnih odločitev, hkrati pa je tudi izvrševalka teh odločitev<sup>7</sup>. Oboje skupaj ji lahko ustvarja velikansko dejansko moč. Ta presega njen formalni položaj in njeno odgovornost. Takšen položaj, ki je nujen za sprejemanje odločitev, predstavlja objektivno nevarnost, da se preobrazi v samostojen center politične moči, zato skušamo na različne načine, s pomočjo različnih mehanizmov, zagotoviti ustrezen nadzor in s tem vplivati na njeno delovanje (Kaučič, Grad, 2000, str. 273, 274; Rakočevič, 1994, str. 171).

Pomembno in prav gotovo učinkovito sredstvo nadzora in sredstvo, s katerim preprečujemo arbitrarnost nastopanja, predstavlja načelo zakonitosti<sup>8</sup>. Po tem načelu lahko državna uprava opravlja svoje funkcije na podlagi in v mejah ustave in zakonov (Rakočevič, 1994, str. 172, 173). Načelo zakonitosti je poleg načela samostojnosti eno izmed temeljnih načel delovanja uprave in je urejeno tudi v Ustavi.

Kljub temu pa v praksi prihaja do kršitev tega načela, saj so organi uprave nasploh aktivni na najrazličnejših področjih družbenega življenja in že sam obseg zadolžitev ustvarja možnosti za nepravilnosti ter napake pri delu. Glede na to, da s strani uprave pogosto prihaja do kršitev pozitivnega<sup>9</sup> prava, je nujno, da se predvidijo in uresničujejo ukrepi za zavarovanje

---

<sup>4</sup> James Madison (1751 - 1836) je bil četrti predsednik ZDA. Znan je predvsem po njegovem velikem prispevku k ratifikaciji ameriške ustave. Več na <http://www.whitehouse.gov/history/presidents/jm4.html>.

<sup>5</sup> Več o tem na [http://lcweb2.loc.gov/const/fed/fed\\_51.html](http://lcweb2.loc.gov/const/fed/fed_51.html).

<sup>6</sup> Zadovoljili se bomo s t.i. negativno definicijo, po kateri je predmet upravnega prava vse tisto, kar ne spada niti na področje civilnega niti na področje kazenskega prava. Tudi Dujic (1996, str. 246) uporablja v prispevku tako definicijo in se ne spušča v problematičnost pojma upravnega prava.

<sup>7</sup> Izdaja različne akte in opravlja različna dejanja; glej Zakon o državni upravi, 2002.

<sup>8</sup> Podrobnejšo razlago načela zakonitosti dobimo v 153. členu Ustave, ki pravi: »*Zakoni, podzakonski predpisi in drugi splošni akti morajo biti v skladu z ustavo. Zakoni morajo biti v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z veljavnimi mednarodnimi pogodbami, ki jih je ratificiral državni zbor, podzakonski predpis in drugi splošni akti, pa tudi z drugimi ratificiranimi mednarodnimi pogodbami. Podzakonski predpisi in drugi splošni akti morajo biti v skladu z ustavo in zakoni. Posamični akti in dejanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil morajo temeljiti na zakonu ali zakonitem predpisu*«.

<sup>9</sup> Celota pravnih pravil, ki veljajo v določenem času, na določenem ozemlju in pripadajo pravo, ki je kot celota družbeno učinkovito (Bavcon, Kristan, 1987, str. 201).

zakonitosti in pravilnosti dela organov uprave. Ta cilj se doseže z vzpostavitvijo sistema nadzora nad delovanjem uprave (Cijan, Grafenauer, 2002, str. 111).

Z nadzorom uprave skušamo doseči pravilnost dela upravnega organa, preprečitev ali odpravo nepravilnosti, v primeru večje nepravilnosti, pa tudi kaznovanje kršiteljev. Naloga takšnega nadzora je torej, da se zagotovi uresničevanje upravnih ciljev, ki so opredeljeni in urejeni v posameznih pravnih normah (Cijan, Grafenauer, 2002, str. 111, 112).

Krbek (1960, str. 79) je podal vsebinsko zelo dobro definicijo nadzora uprave, po kateri ta ni in ne sme biti zgolj sredstvo za odkrivanje nepravilnosti. Smisel tega nadzora je v nudenju pomoči, svetovanju, odpravljanju napak in nepravilnosti ter izboljšanju dela in usposabljanju oseb, zaposlenih v upravi.

Upravne dejavnosti so preveč raznolike, da bi obstajala le ena enotna, nadzorna institucija, ki bi opravljala celoten nadzor ali kontrolo nad delom javne uprave. Tako poznamo več vrst nadzora upravnih organov (Cijan, Grafenauer, 2002, str. 112).

Po Pusiću (2002, str. 346) lahko nadzorujemo rezultate dela, način dela, vsebino, ekonomičnost, akte, zakonitost in smotrnost. Po njegovem mnenju je lahko nadzor splošni, specialni, notranji, zunanji in predhodni ali naknadni.

Horvat (1992, str. 183, 184) pa deli nadzor na pravni in politični nadzor v najširšem smislu. S političnim nadzorom v najširšem smislu so mišljene različne oblike, od katerih so najpomembnejši nadzor tiska in drugih medijev. Pravni nadzor pa je institucionalizirana oblika nadzora, med katerega uvršča administrativni nadzor, politični nadzor v ožjem smislu, državno tožilstvo, sodni nadzor in varuha človekovih pravic.

Na splošno lahko ugotovimo, da literatura s tega področja obravnava formalni in neformalni nadzor.

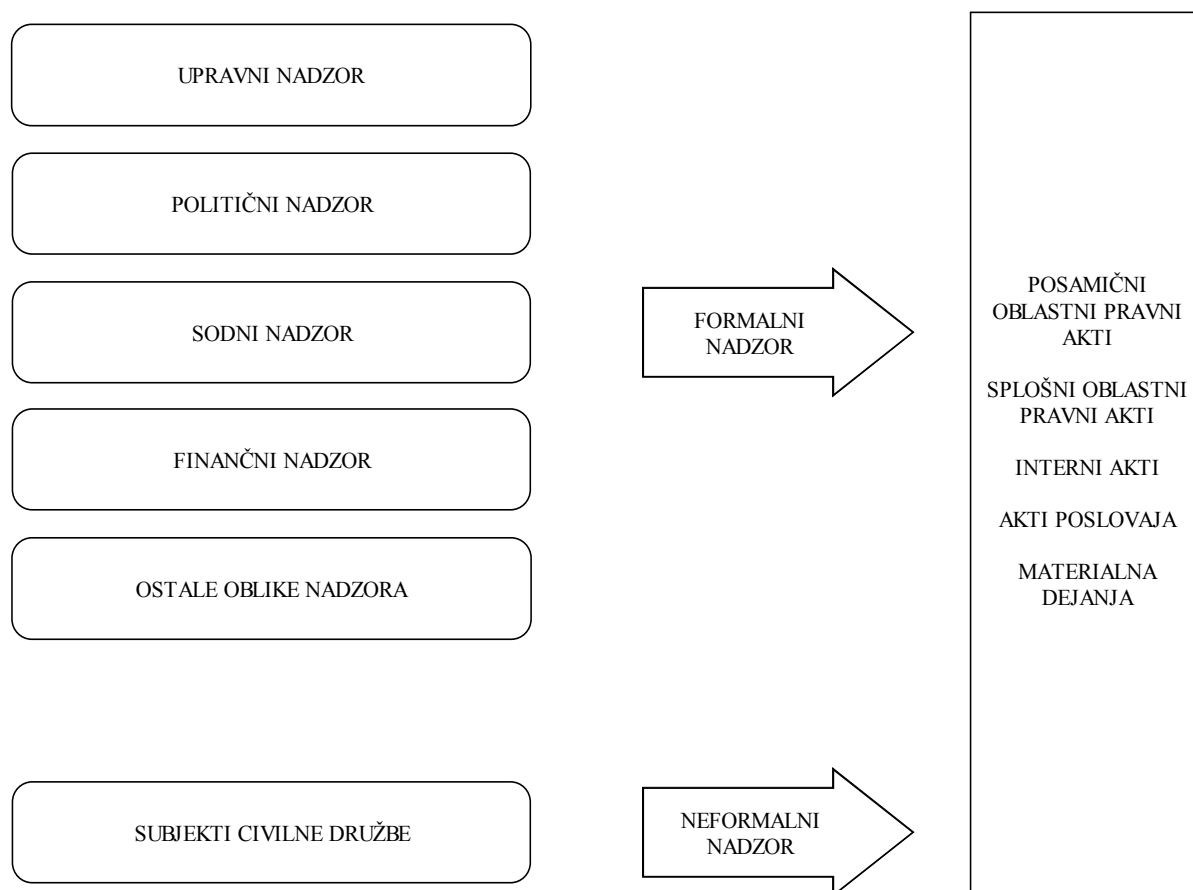
Formalni nadzor izvajajo državni organi v predpisanih postopkih, v katerih lahko z oblastnimi ukrepi odpravljajo napake, ki so nastale pri delovanju organov uprave. Neformalni nadzor pa izvajajo vsi drugi subjekti, ki nimajo oblastnih ukrepov. V formalni nadzor uvrščamo nadzor, ki se izvaja znotraj uprave same (upravni nadzor), izvajajo ga tudi organi sodne veje oblasti (sodni nadzor) in zakonodajni organ (politični nadzor). V neformalni nadzor pa uvrščamo t.i. subjekte civilne družbe, npr. medije, različne organizacije itd. (Virant, 2002, str. 214).

Poznamo tudi finančni nadzor, ki ga opravljajo računsko sodišče, ministrstvo za finance in državni zbor, vendar v literaturi ni obravnavan celovito, kot je to npr. sodni nadzor. Poleg teh glavnih vrst formalnega nadzora obstajajo še druge oblike, ki so se razvile v novejšem času, npr. varuh človekovih pravic, Evropsko sodišče za človekove pravice itd.

Neformalni nadzor ali politični nadzor v najširšem smislu, kot ga imenuje Horvat (1992, str. 183), s katerim mislimo predvsem na množične medije, je lahko zelo pomemben in učinkovit. Zaradi velikega vpliva medijev na dogajanje v družbi jih imenujemo tudi sedma sila.

V diplomskem delu neformalni nadzor ni posebej obravnavan, saj je bila pozornost namenjena predvsem formalnim oblikam nadzora. Omeniti pa moramo, da je ta nadzor vedno bolj pomemben. V okviru tega nadzora najbolj izstopa nadzor medijev, ki že s svojo prisotnostjo in kritičnim pogledom<sup>10</sup> prispevajo velik delež k spoštovanju veljavnega pravnega reda s strani zaposlenih v upravi. Poleg medijev so pomembne tudi druge oblike organiziranega združevanja posameznikov, ki javno kritizirajo delo organov uprave. Prav tukaj se kaže moč neformalnega nadzora, saj lahko pogoste kritike močno vplivajo na druge vrste nadzora (začetek postopka nadzora) in na mnenje širše javnosti, s tem pa na rezultat državnozborskih volitev.

**SLIKA 2:** Vrste nadzora nad delovanjem uprave



**Vir:** Lastna izvedba, 2004.

<sup>10</sup> Svoboda izražanja je ustavno zajamčena pravica (Ustava Republike Slovenije, 1991).



## 4. UPRAVNI NADZOR

Upravni nadzor je najstarejša oblika nadzora znotraj uprave. Lorenz von Stein<sup>11</sup> je že leta 1887 definiral "administrativno kontrolo". Ta naj bi predstavljala takšno državno delovanje, ki ima kot cilj ohranitev enotnosti med voljo, ki je izražena v zakonu, in vsemi posameznimi dejanji ter odločitvami uradnih oseb. Z upravnim nadzorom razumemo takšen nadzor, pri katerem so organi uprave tako subjekti kot objekti nadzora (Cijan, Grafenauer, 2002, str. 112, 113).

Upravni nadzor je lahko notranji ali zunanji. V okviru notranjega upravnega nadzora ločimo (Cijan, Grafenauer, 2002, str. 113, 114):

1. hierarhični upravni nadzor
2. instančni upravni nadzor
3. nadzor nad izvajanjem Zakona o splošnem upravnem postopku

V zunanji upravni nadzor pa uvrščamo (Cijan, Grafenauer, 2002, str. 115):

1. inšpekcijski nadzor
2. druge vrste zunanjega upravnega nadzora

### 4.1. Notranji upravni nadzor

Zgodovinsko gledano se je ta nadzor razvil brez posebnih pravnih predpisov in norm. Posebej je bil razvit v policijski državi, kjer je predstavljala edino obliko nadzora nad delovanjem uprave. Prvotno sploh ni zajemal nadzora nad zakonitostjo, saj uprava ni bila vezana s tem načelom. Zajemal je samo nadzor nad učinkovitostjo izvrševanja volje monarha. Danes se ta nadzor izvaja nad zakonitostjo, strokovnostjo in racionalnostjo dela hierarhično podrejenega organa (Cijan, Grafenauer, 2002, str. 113; Virant, 2002, str. 214).

#### Hierarhični upravni nadzor

Hierarhični upravni nadzor se izvaja na podlagi hierarhično višjega položaja, pogosto pa imajo višji upravni organi pravico in dolžnost nadzora nad delom nižjih upravnih organov na osnovi izrecnih določil posameznih organizacijskih predpisov. Ta nadzor se izvaja na različne načine in v različnih oblikah. Hierarhično višji upravni organ nadzoruje delo nižjega upravnega organa, posamične oblastne upravne akte itd. (Cijan, Grafenauer, 2002, str. 114).

Zakon o državni upravi (2002) predvideva takšen nadzor v različnih primerih: nad organi v sestavi, nad upravnimi enotami in nad nosilci javnih pooblastil. Poleg teh se izvaja hierarhični upravni nadzor tudi nad organi lokalnih skupnosti<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Lorenz von Stein (1815 - 1890) je bil eden izmed utemeljiteljev nemške socialne znanosti. Zagovarjal je liberalno načelo ločitve države od družbe (Žibert, Prša, Ališič, 2002).

<sup>12</sup> Nadzor državne uprave nad organi lokalne skupnosti je obravnavan v devetem poglavju.

V primeru organa v sestavi, ministrstva, vsako na svojem področju<sup>13</sup>, nadzorujejo delo, lahko zahtevajo poročila, podatke in druge dokumente v zvezi z opravljanjem tega dela. Predstojnik organa v sestavi mora redno poročati ministrstvu o delu in o vseh pomembnejših vprašanjih s področij dela (Zakon o državni upravi, 2002).

V primeru upravne enote pa ministrstva nadzorujejo izvrševanje upravnih nalog. Poleg tega dajejo upravnim enotam navodila, usmeritve, napotke itd. v zvezi z opravljanjem dela, jim naložijo opravljanje določenih nalog ali sprejem določenih ukrepov. Načelnik upravne enote mora redno poročati resornemu ministrstvu in ministrstvu, pristojnem za upravo o izvrševanju nalog upravne enote (Zakon o državni upravi, 2002).

Zakon o državni upravi (2002) določa tudi nadzor, ki ga v upravnih enotah opravlja ministrstvo pristojno za upravo. V našem primeru je to Ministrstvo za notranje zadeve, ki v upravnih enotah opravlja nadzor nad organizacijo dela in učinkovitostjo ter spremlja usposobljenost delavcev. Poleg tega v primeru, da ima določen podzakonski predpis, ki ga namerava izdati pristojni minister, kadrovske, finančne ali druge posledice za poslovanje upravne enote, mora pred njegovo izdajo pristojni minister pridobiti pisno mnenje ministrstva, pristojnega za upravo.

Hierarhični upravni nadzor je predviden tudi nad nosilci javnih pooblastil, saj ministrstva opravljajo nadzor zakonitosti splošnih in posamičnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil. Ti akti morajo biti objavljeni v Uradnem listu Republike Slovenije. Zakon določa, da mora nosilec javnega pooblastila za objavo poslati splošen akt pristojnemu ministrstvu. V kolikor ta meni, da je splošni akt v neskladju z ustavo in zakonom, predlaga vladi, da zadrži objavo (Zakon o državni upravi, 2002).

Ministrstvo za notranje zadeve opravlja pri nosilcih javnih pooblastil nadzorstvo nad izvajanjem predpisov o notranji organizaciji, poslovnem času, uradnih urah, poslovanju z dokumentarnim gradivom, kakovosti poslovanja in poslovanju s strankami. Nadzorstvo opravljajo uradne osebe - upravni inšpektorji<sup>14</sup>, ki jih za to pooblasti minister, pristojen za upravo (Zakon o državni upravi, 2002).

Delo posameznega ministrstva je prav tako nadzorovano s strani nadrejenega organa - vlade. Kot najvišji organ državne uprave vodi in usmerja upravo prek ministrstev. Vlada nadzoruje delo posameznih ministrstev, jim daje usmeritve za izvajanje politike in za izvrševanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov ter skrbi za usklajeno izvrševanje funkcij ministrstev. Ministrstva ji morajo poročati o svojem delu, izvrševanju zakonov, predpisov in usmeritvah vlade ter ukrepih in učinkih. Vlada lahko tudi zadrži izvršitev predpisa ministra, če oceni, da je ta v neskladju z ustavo, zakoni ali drugim predpisom. Poleg tega vlada

---

<sup>13</sup> To določilo velja vedno. V prid preglednosti pa ga v nadaljevanju ne bomo navajali.

<sup>14</sup> Podrobnosti o pravicah in dolžnostih upravnih inšpektorjev so obravnavane v sklopu Upravna inšpekcija.

sprejema različne organizacijske, kadrovske, in druge ukrepe za delo vlade ter ministrstev z upravo (Zakon o državni upravi, 2002; Zakon o Vladi Republike Slovenije, 1993).

### **Instančni upravni nadzor**

Instančni upravni nadzor predstavlja kontrolo zakonitosti, smotrnosti in strokovnosti odločbe upravnega organa prve stopnje, ki jo opravi organ druge stopnje. Instančni upravni nadzor se opravlja praviloma na osnovi nezadovoljstva, ki ga stranka izrazi s pritožbo. Pritožba je ena od najstarejših institucij upravnega prava. Pojavila se je z nastankom zametkov sodobne organizacije javne uprave (Cijan, Grafenauer, 2002, str. 113; Dujić, 1996, str. 256).

Pritožbo lahko obravnavamo v dveh pomenskih zvezah: kot pravico človeka oz. državljana in kot pravno sredstvo. Pravica do pritožbe je pravica individualno določenega pravnega varstva in je kot ustavne pravice ni mogoče vzeti ali omejiti. Poleg tožbe v upravnem sporu predstavlja pravica do pritožbe najpomembnejše pravno sredstvo za posamično pravno varstvo. Pravica do pritožbe proti odločbam sodišč, državnih organov in drugih organizacij, ki odločajo o pravicah in koristih posameznika, je zajamčena v zakonu. Ta pravica je neposredna, vezana na osebo, neodtujljiva in nepodedljiva ustavna pravica, ki je omejena le časovno<sup>15</sup> in z izključitvijo le-te<sup>16</sup> (Strojin, 1991, str. 328, 329).

Pravica do pritožbe predstavlja pravico državljana nasprotovati legalnosti odločbe državnega organa, še bolj pa legitimnosti odločitve v izpodbijani odločbi. Uvrščamo jo med pravice pozitivnega statusa, na osnovi katere lahko posameznik od države zahteva določeno dejavnost. Je politično nevtralno sredstvo, saj se danes uporablja v vseh znanih družbenih ureditvah. V avtoritarnih ureditvah je seveda možnost uporabe pritožbe v postopku manjša in področno ožja kot v demokratičnih ureditvah (Strojin, 1991, str. 329, 330).

Varstvo interesov je eno izmed temeljnih načel postopka, pri katerem velja, da ima varstvo javnih koristi prednost pred zasebnimi koristmi. Katera korist ima v določeni upravni zadevi prednost, je v domeni pristojnega organa in jo mora ugotoviti po uradni dolžnosti. Pritožba skuša tako zavarovati določene pravice, dolžnosti in koristi. Z njo se je mogoče obraniti tudi pred dejanji oblasti, ki nimajo utemeljitve na pozitivnem pravu (Strojin, 1991, str. 330).

Zakon o splošnem upravnem postopku (1999) določa, da ima stranka zoper odločbo, ki je bila izdana na prvi stopnji, pravico pritožbe.

V pritožbenem postopku se presoja materialno in formalno zakonitost posamičnega upravnega akta. V primeru zgolj materialne nezakonitosti organ druge stopnje odločbo odpravi in sam odloči o stvari. V kolikor pa je v postopku na prvi stopnji prišlo do neupoštevanja procesnih pravil<sup>17</sup> ali če je bilo dejansko stanje nepopolno oz. zmotno

---

<sup>15</sup> Z zakonom je določen splošni rok za pritožbo (Strojin, 1991, str. 329).

<sup>16</sup> V kolikor je za varstvo pravic in zakonitosti zagotovljeno drugo sodno varstvo (Strojin, 1991, str. 329).

<sup>17</sup> Kršitev postopka (Virant, 2002, str. 214).

ugotovljeno, organ druge stopnje sam dopolni postopek ali pa odpravi odločbo in vrne zadevo v ponovno odločanje organu prve stopnje (Virant, 2002, str. 214).

Pritožba ni možna le v primeru, če na prvi stopnji odločbo izda državni zbor, predstavniški organ lokalne skupnosti ali vlada. Tudi državni tožilec ali pravobranilec lahko vložijo pritožbo zoper odločbo, s katero je prekršen zakon v korist stranke in v škodo javnih koristi (Zakon o splošnem upravnem postopku, 1999).

V primeru odločbe, ki jo na prvi stopnji izda ministrstvo, je dovoljena pritožba samo takrat, kadar je to z zakonom določeno. Takšen zakon mora določiti tudi kateri organ je pristojen za odločanje o pritožbi (Zakon o splošnem upravnem postopku, 1999).

V primeru odločbe, ki jo na prvi stopnji izda upravna enota, odloča o pritožbi stvarno pristojno ministrstvo (Zakon o splošnem upravnem postopku, 1999).

V primeru odločbe, ki jo na prvi stopnji izda nosilec javnega pooblastila, odloča o pritožbi organ, določen z zakonom. V kolikor zakon tega ne določa, odloča o pritožbi stvarno pristojno ministrstvo (Zakon o splošnem upravnem postopku, 1999).

V primeru odločbe, ki jo na prvi stopnji izda občinska uprava v upravni stvari iz izvirne pristojnosti občine, in o pritožbi zoper odločbo, ki jo izda nosilec javnega pooblastila na podlagi predpisa sveta lokalne skupnosti, odloča o pritožbi župan. V kolikor občinska uprava izda odločbo na prvi stopnji iz državne prenesene pristojnosti, odloča o pritožbi stvarno pristojno ministrstvo (Zakon o splošnem upravnem postopku, 1999).

Zakon o splošnem upravnem postopku določa, da se odločba izpodbija s pritožbo:

- če je bil pri izdaji odločbe materialni predpis napačno uporabljen oz. sploh ni bil uporabljen
- če je bilo dejansko stanje nepopolno ali napačno ugotovljeno
- če je odločbo izdal napačen organ
- če so podane kršitve pravil postopka

Med bistvene kršitve pravil upravnega postopka v vsakem primeru štejemo (Zakon o splošnem upravnem postopku, 1999):

- če je odločbo izdal stvarno nepristojen organ
- če osebi, ki bi morala biti udeležena kot stranka ali stranski udeleženec v postopku ta možnost ni bila dana
- če stranki ali stranskemu udeležencu ni bila dana možnost, da se izjavi o dejstvih in okoliščinah, pomembnih za izdajo odločbe
- če stranke v skladu z zakonom ni zastopal zakoniti zastopnik, oz. če pooblaščenec ni imel ustreznega pooblastila
- če so bile kršene določbe zakona o uporabi jezika v postopku

- če je pri odločanju ali vodenju postopka sodelovala oseba, ki bi po zakonu morala biti izločena

Organ druge stopnje mora ugotoviti ali obstajajo formalni pogoji za pritožbo. Če pritožba ni dovoljena, če je prepozna, ali pa jo je vložila neupravičena oseba, pa je iz teh razlogov ni zavrgel že organ prve stopnje, jo zavrže organ druge stopnje. V kolikor organ druge stopnje pritožbe ne zavrže, jo vzame v reševanje. V tem primeru lahko po zakonu pritožbo zavrne, odločbo v celoti ali deloma odpravi, jo spremeni ali izreče za nično. Pri reševanju zadeve organ druge stopnje preizkusi odločbo v delu, v katerem jo pritožnik izpodbija in v mejah pritožbenih navedb. Po uradni dolžnosti pa lahko preizkusi, ali ni prišlo v postopku na prvi stopnji do bistvenih kršitev postopka in ali ni bil prekršen materialni zakon (Zakon o splošnem upravnem postopku, 1999).

V kolikor organ prve stopnje odločbe ne izda oz. je ne izda pravočasno, ima stranka prav tako pravico do pritožbe. V tem primeru organ druge stopnje zahteva od organa prve stopnje razlog, zakaj odločbe ni pravočasno izdal. Če odločba ni bila pravočasno izdana iz opravičenih razlogov ali razlogov, ki so na strani stranke, organu prve stopnje podaljša rok za izdajo odločbe. Če odločba ni bila pravočasno izdana iz neopravičenih razlogov, zahteva od organa prve stopnje, naj mu zadevo odstopi in pošlje vse spise. Organ druge stopnje reši zadevo po spisih ali opravi postopek in izda svojo odločbo. Le izjemoma, zaradi ekonomičnosti in hitrega reševanja, naloži organu prve stopnje, naj to stori in mu v določenem roku pošlje podatke, nakar stvar reši sam (Zakon o splošnem upravnem postopku, 1999).

Institut instančne kontrole je pomemben predvsem z vidika zakonitosti, kvalitete in smotnosti odločanja z vidika uporabe diskrecijskega pooblastila<sup>18</sup>. Nepravilna odločba upravnega organa prve stopnje pa se lahko spravi v meje zakonitosti tudi z izrednimi pravnimi sredstvi (Dujic, 1996, str. 259).

Zakon o splošnem upravnem postopku (1999) predvideva kot izredna pravna sredstva:

1. obnovo postopka
2. spremembo ali odpravo odločbe v zvezi z upravnim sporom
3. odpravo in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici
4. izredno razveljavitev
5. ničnost odločbe

Instančna kontrola je najpomembnejša oblika notranjega upravnega nadzora, ki se kaže v dejstvu, da sodobne ustave, med katero sodi tudi naša, izrecno vsebujejo določbo o pravici do

---

<sup>18</sup> Dujic (1996, str. 244) v prispevku uporablja izraz "diskrecijsko pooblastilo" in ne odločanje po "prostem preudarku". Razlog je preprost; upravni organ pri odločanju nikdar nima popolnoma prostih rok oz. pravice "prostega" preudarka, saj je vedno pravno vezan.

pravnega sredstva<sup>19</sup>. Brez takšnega načela si pravzaprav ne moremo več predstavljati nobenega zakona, ki ureja postopek pred različnimi upravnimi organi (Horvat, 1992, str. 184).

### **Nadzor nad izvajanjem Zakona o splošnem upravnem postopku**

V okviru Ministrstva za notranje zadeve deluje Urad za organizacijo in razvoj uprave. Z novo organizacijo in sistemizacijo ministrstva je bil leta 2000 ustanovljen Sektor za upravno inšpekcijo, ki se je kasneje preimenoval v Sektor za upravni postopek in upravno inšpekcijo (Upravni nadzor, 2004).

Upravna inšpekcija je notranja inšpekcija, ki nadzoruje delo različnih državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, kadar v upravnih stvareh, neposredno uporabljajoč predpise, odločajo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznikov, pravnih oseb ali drugih strank (Upravni nadzor, 2004).

V Zakonu o splošnem upravnem postopku (1999) je določeno, da se v upravnih organih nadzoruje zlasti izvajanje:

- reševanja upravnih stvari v predpisanih rokih
- predpisov o strokovni izobrazbi uradnih oseb, ki odločajo o upravnih stvareh oz. opravljajo dejanja v postopku pred izdajo odločbe
- določb predpisov glede izdajanja potrdil in drugih listin o določenih dejstvih
- predpisov o stroških v upravnem postopku
- predpisov o evidencah o reševanju upravnih stvari
- določb aktov, ki določajo pogoje za delovna mesta, na katerih se opravljajo naloge v zvezi z reševanjem upravnih stvari
- predpisov o pisarniškem poslovanju
- ukrepov pristojnih organov za izboljšanje dela pri reševanju upravnih stvari

Nadzorstvo nad izvrševanjem predpisov o upravnem postopku opravljajo delavci s posebnimi pooblastili - upravni inšpektorji. Pri izvajanju nadzora sodelujejo upravni inšpektorji z ustreznimi ministrstvi (Zakon o splošnem upravnem postopku, 1999).

Zakon o splošnem upravnem postopku (1999) dodeljuje upravnim inšpektorjem velika pooblastila. V kolikor ugotovijo pomanjkljivosti in nezakovitosti, lahko z odločbo zahtevajo prenehanje opravljanja dejanj, določijo rok in način za odpravo določene nepravilnosti, predlagajo uvedbo disciplinskega postopka itd.

Če ugotovijo, da nosilec javnih pooblastil v zvezi z opravljanjem dejanj oz. odločanjem v upravnem postopku ni sposoben opravljati poverjenih pooblastil oz. da jih opravlja nevestno

---

<sup>19</sup> »Vsakomur je zagotovljena pravica do pritožbe ali drugega pravnega sredstva proti odločbam sodišč in drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti in drugih nosilcev javnih pooblastil, s katerimi ti odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih« (Ustava Republike Slovenije, 1991).

ali malomarno, lahko predlagajo pristojnemu ministrstvu, da začne postopek za odvzem poverjenih javnih pooblastil (Zakon o splošnem upravnem postopku, 1999).

Ta nadzor se nanaša zgolj na procesna vprašanja, ne pa tudi na vsebinska vprašanja. Upravna inšpekcija je torej mišljena kot pospeševalni in integracijski podsistem upravnega sistema (Dujčić, 1996, str. 261, 262).

#### **4.2. Zunanji upravni nadzor**

Zunanji upravni nadzor se razlikuje od notranjega predvsem po tem, da ga opravljajo organi znotraj uprave, ki niso v hierarhični nadrejenosti. Najpogosteje opravljajo ta nadzor posebni upravni organi; inšpektorati oz. inšpekcijske službe. Ta vrsta nadzora je ponavadi usmerjena na posameznike ali pravne osebe, lahko pa se uporabi tudi nad upravnimi organi. Pri tem nadzoru ne gre za hierarhično razmerje med organoma, zato ga uvrščamo med zunanje oblike upravnega nadzora. Obstajajo pa tudi določene vrste inšpekcijskega nadzora, ki so usmerjene prav na nadzor državnih organov, npr. upravna inšpekcija ali proračunska inšpekcija (Virant, 2002, str. 215; Cijan, Grafenauer, 2002, str. 115).

#### **Inšpekcijski nadzor**

Inšpekcijski nadzor predstavlja pomembno funkcijo pri izvajanju sprejetega pravnega reda. Stopnja spoštovanja pravnih predpisov je zelo odvisna od učinkovitega delovanja inšpekcijskih organov. S sprejemom Zakona o inšpekcijskem nadzoru so bile vsem državnim inšpekcijskim organom zagotovljene enake možnosti ukrepanja, z vsemi pooblastili, za zagotavljanje učinkovitega nadzora nad izvajanjem predpisov, za katere so pristojni (Kladošek, 2002, str. 31).

Inšpekcije se organizirajo za posamezno upravno področje, delujejo v inšpektoratih in predstavljajo samostojni organ v sestavi ministrstva. Na nekaterih področjih se izjemoma izvaja inšpekcijski nadzor izven inšpektoratov. Status organa v sestavi ministrstva je nujen zaradi zagotovitve nepristranskosti in samostojnosti. Poleg tega to zagotavlja lastna sredstva za delovanje in namensko porabo sredstev za izvajanje nadzora (Kladošek, 2002, str. 32; Zakon o inšpekcijskem nadzoru, 2002).

Pri opravljanju inšpekcijskega nadzora ima inšpektor zelo široka pooblastila. Pregleda lahko prostore, objekte, naprave, blago, poslovanje, dokumentacijo itd. Lahko zasliši stranke in priče, pregleda listine, pridobi osebne in druge podatke iz uradnih evidenc, vzame vzorec blaga ali materiala in opravi vsa druga dejanja, ki so v skladu z namenom inšpekcijskega nadzora. Ta namen pa je ugotavljanje ali se naslovljenci pravnih norm dejansko po njih tudi ravna. To predstavlja meje inšpekcijskega nadzora, ki lahko zajema samo nadzor nad izvajanjem predpisov, ne more pa zajemati tudi nadzora nad posamezno dejavnostjo ali posameznim subjektom (Trpin, 1996, str. 65; Zakon o inšpekcijskem nadzoru, 2002).

Inšpektor ima, ob ugotovljenih kršitvah, na voljo različne ukrepe. Lahko odredi, da se v določenem roku odpravijo nepravilnosti in pomanjkljivosti, ki so ugotovljene ob pregledu, lahko poda kazensko ovadbo, lahko predlaga pristojnemu organu sprejem ukrepov itd. (Zakon o inšpekcijskem nadzoru, 2002).

Zakon o inšpekcijskem nadzoru (2002) predvideva različne posebne ukrepe v kolikor se zavezanci ne ravnavajo po navodilih inšpektorja oz. ne odpravijo ugotovljenih nepravilnosti ali pomanjkljivosti. Lahko prepove opravljanje dejavnosti, odvzame predmete ali dokumentacijo.

### **Druge vrste zunanjega upravnega nadzora**

Poleg prej omenjenega nadzora, ki ga nad upravnimi organi vršijo inšpekcijske službe, lahko v zunanji upravni nadzor uvrstimo tudi nekatere posebne vrste nadzora, ki so predpisane v zvezi z izvajanjem posameznih zakonov. Javna uprava razpolaga z velikimi finančnimi sredstvi, za porabo katerih so predpisane različne oblike nadzora (Cijan, Grafenauer, 2002, str. 115).

Zakon o javnih financah v desetem delu ureja **proračunski nadzor**, ki ga izvaja ministrstvo za finance. Čeprav ta nadzor sodi v upravni nadzor, ga bomo obravnavali v okviru finančnega nadzora.

V širšem smislu lahko med zunanji upravni nadzor štejemo tudi **revizijo pred državno revizijsko komisijo** (Cijan, Grafenauer, 2002, str. 115).

Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (1999) ureja pravno varstvo ponudnikov in javnega interesa v postopkih oddaje javnih naročil. To varstvo zagotavlja Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil kot poseben, neodvisen in samostojen državni organ.

V postopku revizije naročnik sodeluje s pristojno pooblaščen o neodvisno osebo in Državno revizijsko komisijo za revizijo postopkov oddaje javnih naročil. Zahtevek za revizijo lahko vložijo vsaka oseba, ki ima ali je imela interes za dodelitev naročila in ji je bila ali bi ji lahko bila povzročena škoda zaradi ravnanja naročnika. Vlagatelj mora vložiti zahtevek za revizijo pri naročniku in o tem obvestiti tudi ministrstvo, pristojno za finance. V kolikor je zahtevek za revizijo pravočasen in ga je vložila upravičena oseba, mora naročnik pozvati ministrstvo, pristojno za finance, da imenuje revizijskega izvedenca. Revizijski izvedenec nato pregleda dokumentacijo pri naročniku in izda mnenje o morebitnem obstoju kršitev v postopku oddaje javnega naročila. Po preverjanju naročnik odloči o zahtevku za revizijo; lahko delno ali v celoti razveljavi postopek oddaje javnega naročila ali zavrne zahtevek za revizijo. Naročnik o svoji odločitvi obvesti vlagatelja zahtevek za revizijo, ta pa lahko postopek nadaljuje pred Državno revizijsko komisijo. Državna revizijska komisija nadaljuje postopek revizije na podlagi odstopa naročnika in odloča v mejah zahtevka upravičenega vlagatelja. Zaradi zavarovanja interesov naročnika in ponudnikov zakon nalaga Državni revizijski komisiji, da



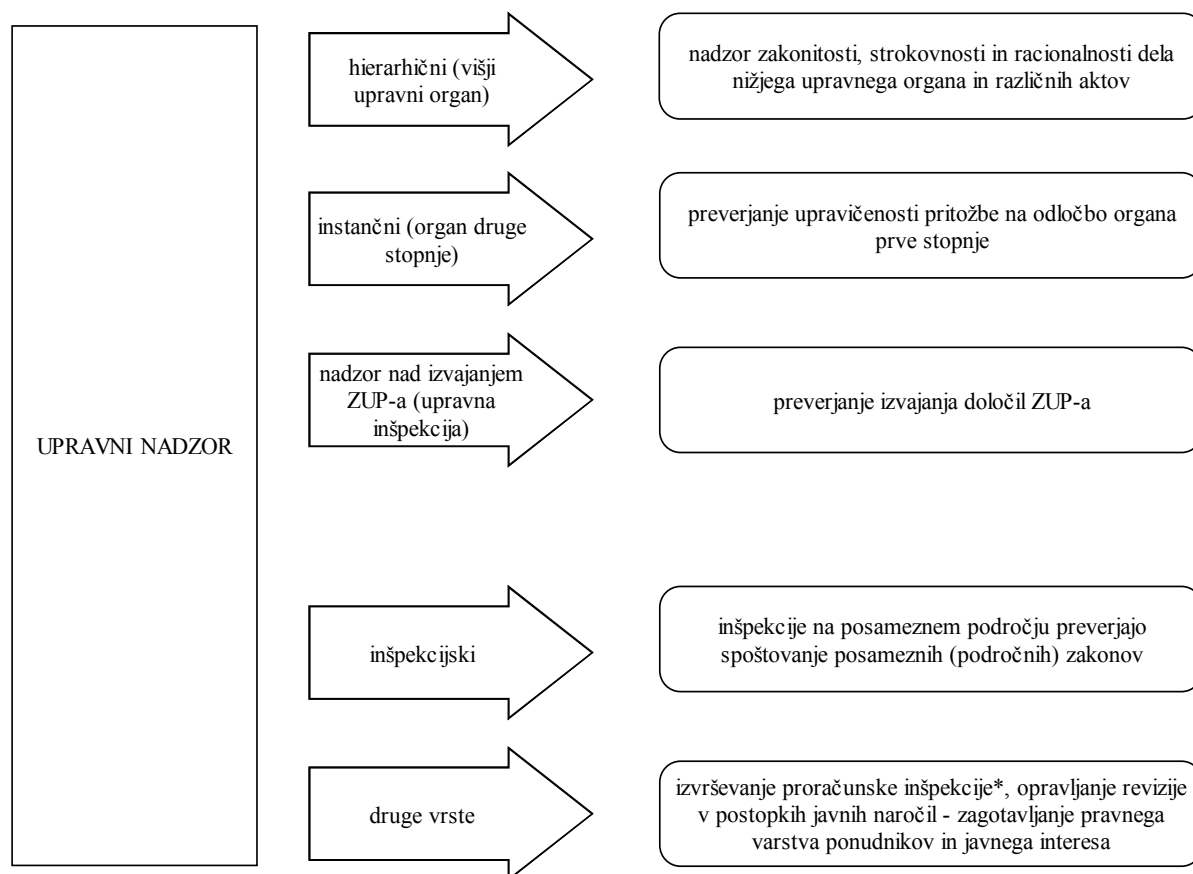
mora biti postopek učinkovit in zaključen v najkrajšem možnem času (Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja, 1999).

Na podlagi Zakona o reviziji postopkov javnega naročanja (1999) lahko Državna revizijska komisija:

- zavrne zahtevek za revizijo kot neutemeljen
- delno ali v celoti razveljavi postopek javnega naročila

Za svojo odločitev mora navesti razloge, naročniku pa lahko da napotke za pravilno izvedbo postopka v delu, ki je bil razveljavljen. Zoper odločitev Državne revizijske komisije zakon ne predvideva nobenega rednega ali izrednega pravnega sredstva, možna je le tožba pred pristojnim sodiščem za uveljavitev povrnitve škode od naročnika (Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja, 1999).

**SLIKA 3:** Upravni nadzor



\* Proračunsko inšpekcijo smo zaradi boljše preglednosti obravnavali v okviru finančnega nadzora nad upravo.

**Vir:** Lastna izvedba, 2004.

## **5. POLITIČNI NADZOR**

Predstavniško telo opravlja različne funkcije, med katere uvrščamo tudi nadzorstveno. Nadzorstveno funkcijo parlamenta lahko po vsebini ločimo na politično nadzorstvo in splošno družbeno nadzorstvo (Grad, 2000, str. 86, 87).

V politično nadzorstvo uvrščamo različne oblike uveljavljanja politične odgovornosti vlade in posameznih ministrov. Izražajo se preko različnih institutov, in sicer (Grad, 2000, str. 87):

1. nezaupnice oz. zaupnice
2. interpelacije
3. poslanskih vprašanj
4. ustavne obtožbe

Med splošno družbeno nadzorstvo pa uvrščamo (Grad, 2000, str. 87):

1. parlamentarno preiskavo
2. različne parlamentarne ankete in podobno

Znotraj političnega nadzorstva lahko ločimo močnejšo in šibkejšo obliko, odvisno od njenih posledic. Šibkejša oblika ne privede do neposrednega uveljavljanja politične odgovornosti - ima torej le informativni značaj. Sem sodijo poslanska vprašanja in parlamentarna preiskava. Neposredno politično odgovornost vlade ali ministra je mogoče uveljaviti samo preko drugih, močnejših oblik političnega nadzorstva (Grad, 2000, str. 87, 88).

Začetki političnega nadzora segajo v čas krepitve vloge zakonodajne oblasti glede na oblast vladarja, oz. izvršilne oblasti. Glavni namen te oblike nadzora je ustvarjanje enotnosti in krepitve pravnega reda kot celote, saj ne posegamo toliko na področje konkretnega odločanja upravnih organov (Horvat, 1992, str. 185).

### **Nezaupnica in zaupnica**

Odgovornost vlade je v naši ustavi podrobno urejena, celo bolj, kot je to običajno v drugih ureditvah. Vlada je za svoje delo odgovorna parlamentu. Če v njem nima podpore, ne more delovati. Do glasovanja, s katerim se ugotavlja podpora parlamenta vladi, lahko pridemo na dva načina: z glasovanjem o nezaupnici ali zaupnici vladi. Razlika med tema dvema je predvsem glede na to, kdo sproži glasovanje o podpori (Grad, 2000, str. 307, 308).

Zahteva po glasovanju o nezaupnici poteka iz samega parlamenta, nasprotno pa glasovanje o zaupnici zahteva sama vlada, ki hoče preizkusiti, ali še ima podporo v parlamentu. Poleg tega se nezaupnica nanaša na ugotavljanje parlamentarne podpore vladi, medtem ko se zaupnica lahko postavi tudi ob glasovanju neke zadeve, npr. zakona. Navadno se zahteva glasovanje o zaupnici v primeru, da vlada izgublja podporo v parlamentu, to pa se kaže v tem, da ne dobi dovolj podpore za uveljavitev svojih predlogov (Grad, 2000, str. 307, 308).

Naša ustavna ureditev prevzema po nemškem vzoru t.i. sistem konstruktivne nezaupnice. Državni zbor izglasuje nezaupnico vladi le tako, da na predlog desetih poslancev z večino glasov izvoli novega predsednika vlade. S tem je prejšnji predsednik vlade razrešen, tako pa tudi prenehajo funkcije vsem članov vlade. Nekoliko drugače je urejena konstruktivna nezaupnica v primeru, da je bil predsednik vlade izvoljen z večino glasov opredeljenih poslancev. V tem primeru je nezaupnica izrečena predsedniku vlade na enak način, kot je bil sam izvoljen. Do nezaupnice lahko pridemo tudi posredno, na podlagi interpelacije (Grad, 2000, str. 308, 309; Ustava Republike Slovenije, 1991).

Glasovanje o zaupnici lahko poteka na različne načine, že ob samem oblikovanju vlade ali če vlada izgublja podporo v parlamentu. Predsednik vlade lahko zahteva posebej glasovanje o zaupnici, lahko pa to vprašanje postavi ob sprejemanju zakona ali druge odločitve v državnem zboru. V prvem primeru se o zaupnici glasuje, v drugem primeru pa se glasuje samo o zakonu ali odločitvi. Do nezaupnice lahko torej pride v takem primeru s sprejetjem ali zavrnitvijo zakona oz. druge odločitve v državnem zboru. V tem primeru mora državni zbor izglasovati novega predsednika vlade ali izglasovati zaupnico staremu predsedniku vlade. V kolikor ne pride do prvega ali drugega, predsednik republike razpusti državni zbor in razpiše nove volitve (Grad, 2000, str. 311; Ustava Republike Slovenije, 1991).

### **Poslansko vprašanje in interpelacija**

Poslansko vprašanje je vprašanje, ki ga člani parlamenta postavijo vladi oz. posameznemu ministru v zvezi z delom izvršilnih in upravnih organov. Ta pravica predstavlja pomemben način izvajanja nadzora nad delom vlade in ministrstev in s tem tudi odgovornosti vlade parlamentu. Interpelacijo običajno uvrščamo med posebne oblike poslanskega vprašanja. Poslansko vprašanje in interpelacija sta si v marsičem podobna, vendar pa se med seboj razlikujeta (Grad, 2000, str. 311).

Obe obliki sta namenjeni ugotavljanju ministrske individualne<sup>20</sup> odgovornosti s to razliko, da interpelacija ugotavlja tudi kolektivno<sup>21</sup> odgovornost ministra (Grad, 2000, str. 311).

S poslanskim vprašanjem dobi poslanec informacijo o določeni zadevi ali opozori na določene napake pri delu posameznega ministra. Poslansko vprašanje neposredno ne privede do razrešitve ministra, lahko pa nesposobnost pri odgovarjanju vzbudi v javnosti vtis o njegovi nesposobnosti in celo nesposobnosti vlade v celoti. S tega vidika pomeni poslansko vprašanje na nek način kontrolo politične javnosti nad delom ministrov in vlade. Poslanska vprašanja pomenijo trajno politično nadzorstvo, interpelacija pa se vlaga po posebnem

---

<sup>20</sup> Individualna odgovornost ministra se kaže v tem, da je minister odgovoren za svoje delo in za delo celotnega ministrstva, ki ga vodi. To pomeni, da odgovarja tudi za delo svojih podrejenih. Individualna odgovornost ministrstva je vezana na njegovo osebo, ne pa na vlado (Kaučič, Grad, 2000, str. 271).

<sup>21</sup> Kolektivna odgovornost se kaže v tem, da je vsak minister odgovoren za delo vlade kot celote. Minister je tako odgovoren za vsako odločitev vlade, ne glede na to, ali se z njo strinja ali ne (Kaučič, Grad, 2000, str. 271).

postopku in občasno, predstavlja pa mnogo resnejši pritisk na vlado (Grad, 2000, str. 311, 312).

Interpelacija se od poslanskega vprašanja razlikuje po vsebini, postopku izvedbe in posledicah. Za razliko od poslanskega vprašanja vsebuje interpelacija vprašanje politične narave, poslansko vprašanje pa se nanaša na nek položaj. Poslansko vprašanje se začne z vprašanjem in konča z odgovorom, interpelacija pa se začne na zahtevo najmanj desetih poslancev, konča pa na različne načine; tudi z glasovanjem o nezaupnici vladi ali posameznemu ministru. Njen glavni namen je nadzor nad delom vlade, šele nato pa pridobitev različnih informacij (Grad, 2000, str. 313).

Interpelacija tako predstavlja neko vmesno sredstvo med poslanskim vprašanjem in glasovanjem o nezaupnici, ki lahko vsebuje elemente obeh. Zaradi tega so za sprožitev interpelacije pogoji in procedura bolj zapletena in zahtevna. V praksi predstavlja interpelacija predvsem orožje opozicije, s katerim najlažje doseže odstop vlade in razpustitev parlamenta. V vsakem primeru pa z interpelacijo na najlažji način opozicija preizkuša trdnost vladne koalicije (Grad, 2000, str. 313; Ustava Republike Slovenije, 1991).

### **Ustavna obtožba**

Ustava predvideva posebno obliko ugotavljanja odgovornosti predsednika vlade in ministrov - to je obtožba pred ustavnim sodiščem, bolj znana kot impeachment<sup>22</sup>. Državni zbor lahko obtoži predsednika vlade in ministre, da pri opravljanju svojih funkcij kršijo ustavo in zakone. Glede na dejanja, na katerih temelji obtožba, predstavlja posebno obliko kazenske odgovornosti, glede na postopek, zlasti sankcijo, pa obliko politične odgovornosti. Postopek ustavne obtožbe razčlenimo v dve fazi. Prva, postopek obtožbe, je v pristojnosti državnega zbora, druga, postopek ugotavljanja odgovornosti, pa je v pristojnosti ustavnega sodišča. Zakon o ustavnem sodišču določa, da državni zbor odloča o obtožbi z večino glasov vseh poslancev. Ustavno sodišče lahko z dvotretjinsko večino odloči, da obtoženi, do odločitve o ustavni obtožbi, začasno ne sme opravljati svoje funkcije, v kolikor pa ugotovi, da je ta utemeljena, lahko odredi prenehanje funkcije (Grad et al., 1999, str. 362; Zakon o ustavnem sodišču, 1994; Ustava Republike Slovenije, 1991).

### **Parlamentarna preiskava**

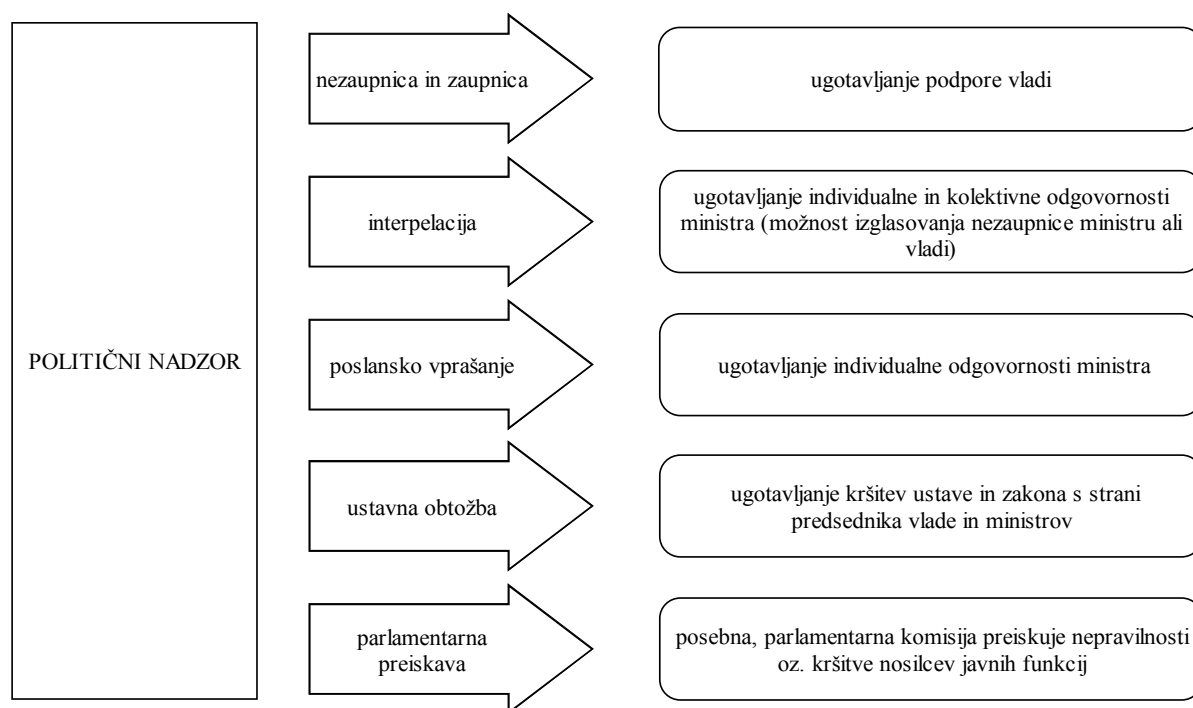
Državni zbor lahko uvede parlamentarno preiskavo z namenom raziskovanja kršitev nosilcev javnih funkcij ali pooblastil. Odredi se lahko le o zadevah javnega pomena za ugotovitev in oceno dejanskega stanja, na podlagi katerega državni zbor odloča o politični odgovornosti nosilca javnih funkcij, za spremembo zakonodaje na določenem področju ter za druge odločitve državnega zbora. Namen parlamentarne preiskave je raziskovanje nepravilnosti omenjenih nosilcev, ki niso v pristojnosti ustavnega ali rednega sodišča. Predmet raziskave zato ne morejo biti zadeve iz redne pristojnosti sodišč. Ustava ureja tako manjšinsko kakor večinsko parlamentarno preiskavo, saj jo mora obvezno uvesti, če tako zahteva državni zbor

---

<sup>22</sup> Pojem impeachment je prevzet iz angloameriške ustavnopravne terminologije (Grad et al., 1999, str. 359).

na predlog poslanca, državni svet ali tretjina poslancev. Državni zbor izvaja parlamentarno preiskavo preko posebne preiskovalne komisije. Ta komisija sicer nima nobene sodne oblasti, za poizvedovanje in proučevanje zadev pa ima smiselno enaka pooblastila kot pravosodni organi. Sestava preiskovalne komisije je različna in je odvisna od predlagatelja preiskave. Postopek preiskave je sestavljen iz različnih opravil, ki se zaključijo z izdelavo in sprejemom poročila za državni zbor. Ta ugotovitve in ocene komisije sprejme ali zavrne oz. zahteva dopolnitev postopka parlamentarne preiskave (Kaučič, Grad, 2000, str. 209-211; Ustava Republike Slovenije, 1991).

**SLIKA 4: Politični nadzor**



**Vir:** Lastna izvedba, 2004.

## 6. SODNI NADZOR

Stara pravna maksima, na kateri temelji institut sodnega nadzora, pravi, da nihče ni dober razsodnik v sporih, v katerih je sam udeležen. Upravni nadzor zagotovo ni neodvisen, kar ima za posledico neučinkovitost, politični nadzor pa zaradi tehničnih in pravno-političnih razlogov ne more zajeti posameznih aktov in dejanj izvršilne veje oblasti. Vsem tem kriterijem ustreza institut sodnega nadzora (Virant, 2002, str. 215).

Ustava (Ustava Republike Slovenije, 1991) v tretjem odstavku 120. člena določa, da je proti odločitvam in dejanjem upravnih organov in nosilcev javnih pooblastil zagotovljeno sodno varstvo. Sodni nadzor nad upravo opravljajo predvsem ustavno sodišče in specializirano upravno sodišče.

V najširšem smislu uvrščamo med sodni nadzor uprave vse primere, v katerih sodišča odločajo o kazenskoprvnih in civilnoprvnih zadevah, ki se nanašajo na upravne organe (Cijan, Grafenauer, 2002, str. 120).

### **Nadzor uprave s strani ustavnega sodišča**

Ustavno sodišče je najvišji organ sodne oblasti za varstvo ustavnosti, zakonitosti in človekovih pravic ter temeljnih svoboščin. V razmerju do drugih državnih organov je samostojno in neodvisno. V Sloveniji je bilo uvedeno že leta 1963 (Kaučič, Grad, 2000, str. 306; Zakon o ustavnem sodišču, 1994).

Ustavno sodišče pri svojem odločanju nadzoruje tudi upravo, in sicer ko odloča o medsebojni skladnosti splošnih pravnih aktov, in ko odloča o ustavnosti posamičnih pravnih aktov na podlagi ustavne pritožbe (Zakon o ustavnem sodišču, 1994).

V prvem primeru govorimo o oceni ustavnosti in zakonitosti. Ustavno sodišče odloča o skladnosti podzakonskih predpisov z ustavo in zakoni in o skladnosti splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil z ustavo, zakoni in podzakonskimi predpisi. Ustavno sodišče začne postopek na podlagi zahteve, ki jo lahko vložijo državni zbor, najmanj tretjina poslancev, državni svet, vlada, sodišče, državni tožilec, računsko sodišče itd. Pobudo da lahko vsakdo, ki izkaže svoj pravni interes. Ustavno sodišče lahko pobudo zavrže, zavrne ali sprejme. V kolikor pobudo sprejme, lahko ob koncu postopka protiušten zakon zavrže, protiuštavne in nezakonite podzakonske predpise in druge splošne akte pa odpravi ali razveljavi (Grad et al., 1999, str. 214; Zakon o ustavnem sodišču, 1994).

Ustavna pritožba je novejši pravni institut in je eden od najpomembnejših pravnih institutov za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Ustavno pritožbo se vložijo na ustavno sodišče zoper posamičen akt državnega organa, lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil, s katerim so kršene človekove pravice in temeljne svoboščine, pod pogojem, da so izčrpana vsa pravna sredstva. Ustavno sodišče ne vzame v obravnavo vsake ustavne pritožbe - v tem primeru jo zavrže ali ne sprejme. Ustavno pritožbo se zavrže, če ni sposobna za obravnavo zaradi različnih procesnih pomanjkljivosti (če je prepoznana, če ni bila v roku dopolnjena itd.). Ustavno sodišče ne sprejme ustavne pritožbe, če ne gre za očitno kršitev človekovih pravic in svoboščin, ali če se z njeno rešitvijo ne reši pomembno pravno vprašanje. Ustavno sodišče lahko odloči, da zadrži izvršitev posamičnega akta ali izvajanje zakona ali drugega predpisa, na podlagi katerega je bil izdan napadeni posamični akt. Pri končnem odločanju ustavno sodišče pritožbo zavrne ali ji ugodijo. V tem primeru posamični akt v celoti ali deloma odpravi oz. razveljavi in zadevo vrne pristojnemu organu (Grad et al., 1999, str. 216-217; Zakon o ustavnem sodišču, 1994).

### **Nadzor uprave s strani upravnega sodišča**

Upravni spor je spor zakonitosti dokončnih in posamičnih upravnih aktov, s katerimi državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil odločajo o pravicah ali o

obveznostih in pravnih koristih posameznikov in organizacij. V kolikor ni predvideno drugo sodno varstvo, se v upravnem sporu odloča tudi o zakonitosti posamičnih dejanj in aktov, s katerimi se posega v ustavne pravice posameznika. Po naši ustavni ureditvi upravnosodna kontrola nima le funkcije nadzora nad zakonitostjo upravnih aktov, temveč je pomembna tudi pri zagotavljanju sodnega varstva človekovih pravic in svoboščin. Upravni spor se začne s tožbo. Stranke v upravnem sporu so praviloma tožnik, toženec in zastopnik javnega interesa. Tožnik je pravzaprav vsakdo, ki meni, da je kakšna njegova pravica ali korist kršena z aktom (Grad et al., 1999, str. 189-190; Zakon o upravnem sporu, 1997).

Upravni akt se sme izpodbijati, če (Zakon o upravnem sporu, 1997):

- v postopku izdaje upravnega akta zakon ni bil pravilno uporabljen ali sploh uporabljen
- se v postopku pred izdajo upravnega akta ni ravnalo po pravilih postopka (bistvena kršitev postopka)
- dejansko stanje ni bilo pravilno ali popolno ugotovljeno
- so podani razlogi ničnosti upravnega akta

Med bistvene kršitve postopka zakon (Zakon o upravnem sporu, 1997) uvršča:

- če je upravni akt izdal nepristojen organ
- če se je postopka udeleževal nekdo, ki ne more biti stranka v postopku, ali če stranke v postopku ni zastopal zakoniti zastopnik oz. ni imel potrebnega dovoljenja za opravljanje dejanj
- če stranki ni bila dana možnost, da se izjavi o dejstvih in okoliščinah, pomembnih za odločbo

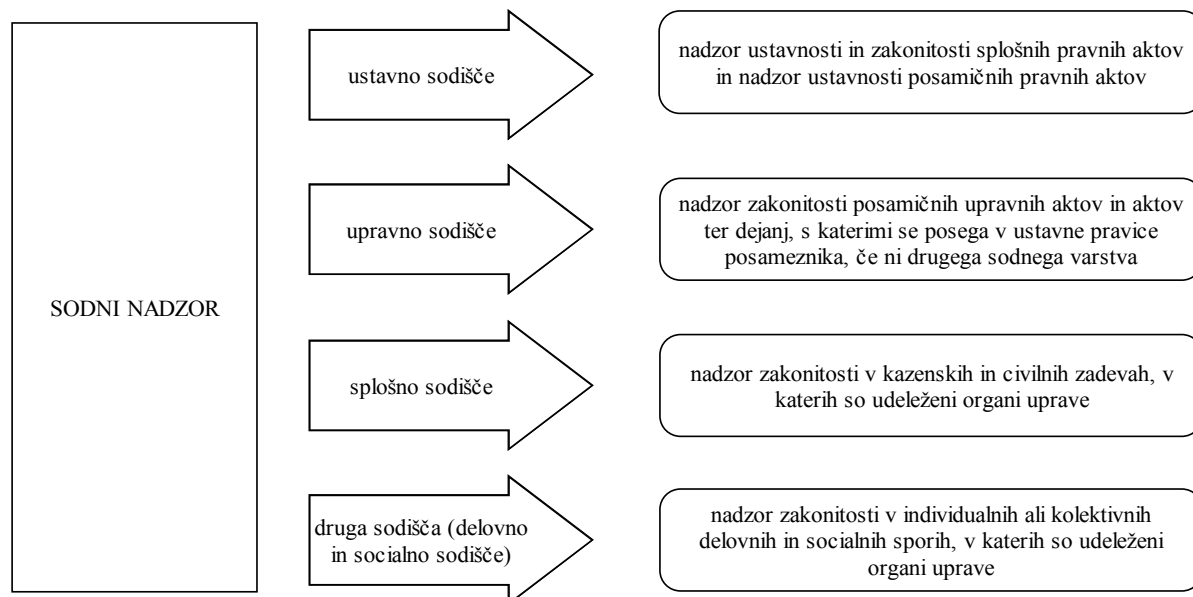
Upravni spor je dopusten tudi v primeru, če upravni akt ni bil izdan. V upravnem sporu odločata dve sodišči: posebno, upravno sodišče in vrhovno sodišče. Upravno sodišče sodi na prvi stopnji o upravnih zadevah, o najpomembnejših pa odloča vrhovno sodišče. Vrhovno sodišče je tudi instančni organ v postopku upravnega spora na prvi stopnji. V kolikor sodišče tožbe ne zavrne, pošlje kopijo drugim strankam in določi rok za odgovor. Z ugodno rešeno tožbo sodišče izpodbijani upravni akt odpravi in s sodbo odloči o stvari ali vrne zadevo v ponovni postopek (Grad et al., 1999, str. 190; Ustava Republike Slovenije, 1991; Zakon o upravnem sporu, 1997).

### **Nadzor uprave s strani delovnega in socialnega sodišča**

Upravo nadzirajo tudi delovna in socialna sodišča. To so specializirana sodišča za sojenje o individualnih in kolektivnih delovnih sporih in o socialnih sporih. Individualni spori so spori, ki nastanejo glede individualne pravice ali obveznosti med delavcem in delodajalcem, v našem primeru upravo. Kolektivni spori so spori v zvezi s kolektivnimi pogodbami oz. spori s kolektivno naravo. V primeru socialnega spora gre za spor v zvezi z različnimi oblikami zavarovanj in socialnih prejemkov (Kaučič, Grad, 2000, str. 293-294).

Glede na proces demokratizacije naše družbe upravičeno pričakujemo, da bo sodni nadzor postal najpogostejša oblika formalnega (zunanjega) nadzora in pridobil mesto, ki mu pripada v razvitih demokracijah (Horvat, 1992, str. 186).

**SLIKA 5: Sodni nadzor**



**Vir:** Lastna izvedba, 2004.

## 7. FINANČNI NADZOR

Finančni nadzor predstavlja organiziran, planski in strokovni pregled finančnega poslovanja določenega subjekta. Učinkovit nadzor javnih financ bistveno pripomore h kakovostnemu delu javne uprave. Nadzor nad porabo sredstev državnega proračuna se deli na zunanji naknadni nadzor nad porabo sredstev javnih financ in notranji finančni nadzor pri neposrednem uporabniku. Zunanji nadzor nad porabo sredstev izvajata državni zbor in računsko sodišče, notranji finančni nadzor pa izvaja ministrstvo za finance (Cvikl, Zemljič, 2000, str. 277, 278).

### Nadzor s strani državnega zbora

Državni zbor nadzira javno porabo in s tem tudi porabo organov uprave na različne načine; sprejema državni proračun in zaključni račun državnega proračuna, najbolj neposredno pa se vključuje v nadzor javne porabe z obravnavo poročil računskega sodišča in proračunske inšpekcije ministrstva za finance. Državni zbor je za izvajanje nalog nadzora oblikoval poseben odbor za nadzor proračuna in drugih javnih financ, ki nadzoruje izvajanje državnega proračuna in finančne načrte z vidika zakonitosti, namenskosti in racionalnosti ter pravilnosti izkazovanja finančnih izkazov ter spremlja izvajanje proračunov lokalnih skupnosti. Odbor po obravnavi revizijskih poročil sprejme sklepe, s katerimi predlaga vladi in drugim revidiranim osebam ukrepe za odpravo nepravilnosti in izvajanje poročil računskega sodišča ter sklepov odbora oz. državnega zbora (Cvikl, Zemljič, 2000, str. 278, 279).



### **Nadzor s strani ministrstva za finance**

Ministrstvo za finance ima pri nadziranju državnega proračuna različne pristojnosti (Zakon o javnih financah, 1999):

- opravlja inšpiciranje porabe proračunskih sredstev
- opravlja naknadno računovodsko-finančno revizijo in revizijo učinkovitosti, gospodarnosti in uspešnosti skupnih projektov
- pripravlja skupne usmeritve za izvajanje notranje revizije pri neposrednih uporabnikih državnega in občinskih proračunov<sup>23</sup>

Ministrstvo za finance opravlja nadzor nad izvajanjem Zakona o javnih financah in predpisov, ki urejajo finančno, materialno in računovodsko poslovanje uporabnikov državnega proračuna, nad zakonitostjo in namenskostjo uporabe sredstev iz javnih financ ter upravljanjem z državnim premoženjem. Ta nadzor opravlja posebna, proračunska inšpekcija (Zakon o javnih financah, 1999).

V kolikor proračunski inšpektor ugotovi kršitev zakona, predpisa ali akta, z odločbo naloži dejanja za odpravo ugotovljenih nepravilnosti v določenem roku. Če se sredstva uporabljajo v nasprotju s pričakovanim ali določenim, se izplačevanje sredstev lahko ustavi. Proračunski inšpektor lahko nadzorovanemu tudi predlaga spremembe in dopolnitve poslovanja (Zakon o javnih financah, 1999).

O vseh opravljenih nadzorih, ugotovitvah in odločitvah obvešča ministrstvo za finance vlado in računsko sodišče. Vlada pa na pol leta obvešča državni zbor (Zakon o javnih financah, 1999).

### **Nadzor s strani računskega sodišča**

Tudi Ustava predvideva posebno vrsto kontrole državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe. Kot najvišji organ te kontrole Ustava določa računsko sodišče, ki je pri svojem delu neodvisen organ in deluje na podlagi ustave in zakona (Ustava Republike Slovenije, 1991).

Računsko sodišče je pričelo delovati leta 1995. Kljub temu je še vedno relativno nepoznana institucija, predvsem po njenem delovanju in vlogi. Kljub besedi sodišče v nazivu, računsko sodišče ne predstavlja dela sodne oblasti, saj ne odloča o sporih in ne izreka sankcij zaradi varstva pravic. Računsko sodišče predstavlja t.i. institucijo sui generis<sup>24</sup>, kot je to npr. ombudsman (Cvikl, Zemljič, 2000, str. 279; Habjan, 2002, str. 31, 33).

---

<sup>23</sup> Skupne usmeritve za izvajanje notranje revizije moramo razumeti v najširšem smislu. Minister, pristojen za finance, mora vzpostaviti sisteme finančnega nadzora nad porabo javnofinančnih sredstev, predpisati metodologijo in tehniko ter standardizirati revizijsko dokumentacijo v skladu z zahtevami Evropske unije (Cvikl, Zemljič, 2000, str. 284).

<sup>24</sup> Lat. »svoje vrste«, poseben (Verbinc, 1994, str. 684).

Računsko sodišče opravlja zunanji državni strokovni finančni nadzor zakonitosti, namenskosti, gospodarnosti in učinkovitosti rabe sredstev javnih financ<sup>25</sup>. V zvezi s tem mora tudi poročati in svetovati. Računsko sodišče ne preverja zgolj računovodskih izkazov, kot to počnejo revizijske družbe na področju gospodarstva, temveč tudi zakonitost in gospodarnost poslovanja revidirancev (Cvikl, Zemljič, 2000, str. 279; Zakon o računskem sodišču, 2001).

Pri določitvi letnih revizij je računsko sodišče samostojno, obravnava pa predloge poslancev, delovnih teles državnega zbora, vlade, ministrstev in organov lokalnih skupnosti. Pri tem mora upoštevati najmanj pet predlogov iz državnega zbora, od tega najmanj dva predloga opozicijskih poslancev in najmanj dva predloga delovnih teles državnega zbora. Kljub temu mora računsko sodišče vsako leto revidirati pravilnost izvršitve državnega proračuna, pravilnost poslovanja javnega zavoda za zdravstveno zavarovanje, pravilnost poslovanja javnega zavoda za pokojninsko zavarovanje in pravilnost poslovanja ustreznega števila občin ter izvajalcev gospodarskih in negospodarskih javnih služb (Zakon o računskem sodišču, 2001).

Doslej je računsko sodišče pri sestavi programov dela upoštevalo tudi predloge in pobude za nadzore, ki so prišli iz okolja, zato lahko domnevamo, da bo s takšno prakso nadaljevalo tudi v prihodnosti (Habjan, 2002, str. 41).

Revizijski postopek se začne z izdajo sklepa o izvedbi revizije. Revizijo izvaja pooblaščenec računskega sodišča. Ta opravlja vsa potrebna dejanja za uresničitev ciljev revizije. Revizijski postopek se konča z izdajo revizijskega poročila, še prej pa se revidiranca povabi na razčistiševalni sestanek, kjer se mu predloži osnutek revizijskega poročila. Pooblaščenec osnutek poročila in pripombe izroči pristojnemu članu ali vrhovnemu revizorju. Zoper revizijsko razkritje lahko revidiranec poda ugovor, o katerem odloči senat računskega sodišča. Revizijsko poročilo se poleg vpletenim vroči tudi državnemu zboru. V revizijskem poročilu računsko sodišče poda odgovor na ugovor in mnenje o poslovanju (Zakon o računskem sodišču, 2001):

- na podlagi revidiranja pravilnosti poslovanja izdaja mnenja o skladnosti poslovanja s predpisi in usmeritvami
- na podlagi revidiranja smotrnosti poslovanja izdaja mnenje o gospodarnosti, mnenja o učinkovitosti ali mnenja o uspešnosti poslovanja

To mnenje mora revidiranec spoštovati, nepravilnosti ali nesmotrnosti, ki jih odkrije računsko sodišče, pa mora odpraviti in računskemu sodišču predložiti poročilo o odpravljanju razkritih nepravilnosti in nesmotrnosti (odzivno poročilo). Računsko sodišče ima pravico, da preizkusi verodostojnost odzivnega poročila z revizijo. V primeru hudih kršitev lahko računsko sodišče

---

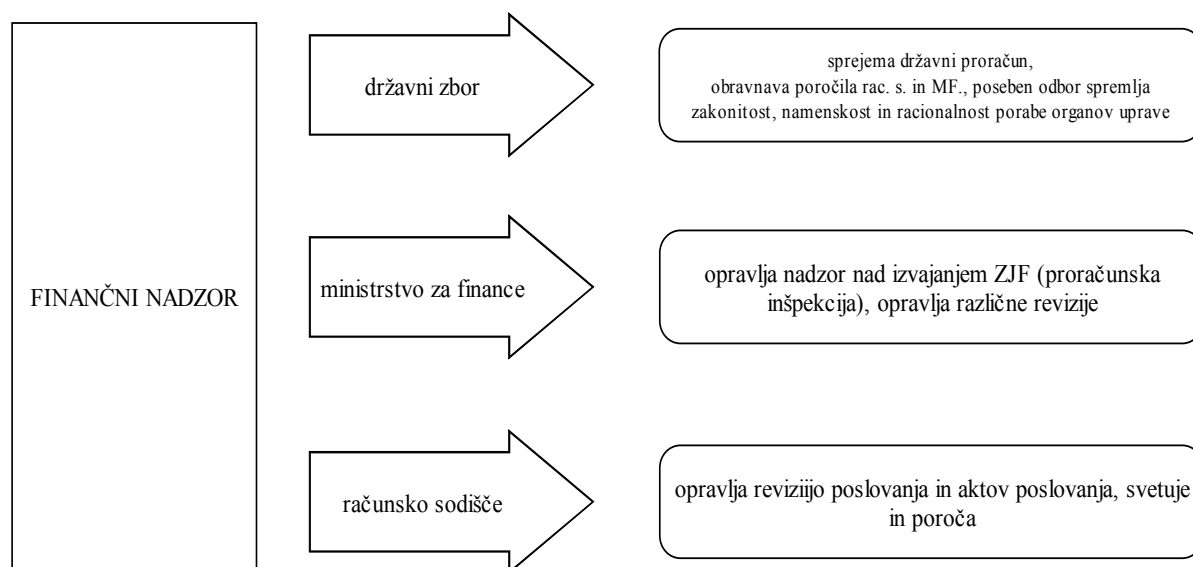
<sup>25</sup> Računsko sodišče lahko revidira pravilnost in smotnost poslovanja ter akt o preteklem in načrtovanem poslovanju uporabnikov javnih sredstev. Ta akt je lahko akt, ki ga predpisuje zakon ali poseben računovodski izkaz oziroma poročilo, ki ga mora uporabnik javnih sredstev sestaviti na zahtevo računskega sodišča (Zakon o računskem sodišču, 2001).

izda tudi poziv za razrešitev odgovorne osebe ter sporočilo za javnost. Če pa je bil storjen prekršek ali kaznivo dejanje, lahko predlaga uvedbo postopka zaradi prekrška oz. vloži ovadbo (Zakon o računskem sodišču, 2001).

Med pristojnosti računskega sodišča uvrščamo tudi svetovalne dejavnosti, med katere sodijo dajanje priporočil med izvajanjem revizije in v revizijskem poročilu, dajanje pripomb k delovnim osnutkom zakonskih besedil in drugih predpisov, sodelovanje na posvetih in seminarjih o javnofinančnih vprašanjih, podajanje predlogov v poročilu državnemu zboru in dajanje mnenj o javnofinančnih vprašanjih (Zakon o računskem sodišču, 2001).

Abrahamsberg (1994, str. 114) ugotavlja, da postaja ta dejavnost računskega sodišča vedno bolj pomembna. Ta vrednost izhaja iz odnosa med parlamentom in računskim sodiščem. Parlament, ki opredeljuje namen in obseg porabe javnih financ, je odgovoren tudi za upravljanje slednjih. Vsako upravljanje, ki je brez nadzora in povratne informacije o izvrševanju odločitev, je neuspešno. Prav zaradi tega je poročanje računskega sodišča državnemu zboru posebnega pomena. Ta poročila bi morala vsebovati vrednostne ocene o zakoniti, gospodarni, učinkoviti in namenski porabi proračunskih in javnih sredstev nasploh. Poleg tega bi morala ta poročila vsebovati tudi predloge in priporočila državnemu zboru, kar naj bi predstavljalo svetovalno funkcijo računskega sodišča. Poročanje državnemu zboru, naj bi bilo izvedeno ne samo iz nadzorne, temveč tudi iz svetovalne funkcije. V tem smislu moramo razlikovati poročila, ki jih računsko sodišče pošilja revidirancem od tistih, ki jih pošilja državnemu zboru.

**SLIKA 6:** Finančni nadzor



**Vir:** Lastna izvedba, 2004.

## **8. OSTALE OBLIKE NADZORA**

### **Nadzor s strani varuha človekovih pravic in temeljnih svoboščin**

Varuh človekovih pravic in temeljnih svoboščin je najbolj razširjena oblika neformalnega in zunajsodnega varstva pravic posameznikov. Ustava predvideva ta institut za varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil. Varuh je v razmerju do vlade in ministrov, pri reševanju določenih zadev pa tudi do državnega zbora, neodvisen in samostojen. Njegov položaj je podoben položaju pravosodnih organov, še posebej ustavnemu sodišču. Varuh najpogosteje obravnava odločitve organov državne uprave in vlade. Praviloma ne obravnava zadev v sodnih in drugih pravnih postopkih, razen če gre za neupravičeno zavlačevanje postopka ali za očitno zlorabo oblasti, kadar oceni, da je za posameznika nesmotrno začeti ali nadaljevati postopek z rednimi ali izrednimi pravnimi sredstvi ali, da bi bila posamezniku medtem povzročena velika škoda. Poleg tega spremlja, preučuje in po potrebi ukrepa tudi v primeru širših vprašanj, ki so pomembna za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pravno varnost državljanov. Pobudo za začetek postopka lahko da vsakdo, ki meni, da so mu z aktom ali dejanjem državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil kršene človekove pravice in temeljne svoboščine. Varuh lahko začne postopek tudi sam, vendar s soglasjem prizadetega. Po opravljeni preiskavi varuh izdela poročilo, v katerem navede svojo oceno dejstev in okoliščin ter morebitne ugotovitve kršitev. Organom lahko posreduje predloge, mnenja, kritike ali priporočila. Varuh ne razpolaga s formalnimi sredstvi za doseg določenega ravnanja državnih organov in tudi ne more doseči prisilne izvršitve svojih ukrepov. Ima pa na voljo številne druge formalne in neformalne ukrepe, npr. obravnavo primera v državnem zboru (Kaučič, Grad, 2000, str.153-158; Ustava Republike Slovenije, 1991).

### **Nadzor s strani Evropskega sodišča za človekove pravice**

Evropsko sodišče za človekove pravice in Odbor ministrov Sveta Evrope zagotavljata mednarodno varstvo človekovih pravic. Evropsko sodišče za človekove pravice je pristojno za zadeve v zvezi z razlago in uporabo Evropske konvencije o človekovih pravicah ter njenih protokolov. Sodišče obravnava zadeve na predlog države pogodbenice (meddržavne zadeve) in posameznika, nevladnih organizacij ali skupine posameznikov, če so jim države pogodbenice kršile konvencijske pravice (posamezne zahteve za obravnavo). Posamezno zahtevo sme sodišče obravnavati samo v primeru, da so bila izčrpana vsa notranja pravna sredstva. V kolikor sodišče zahtevo obravnava in ugotovi kršitev konvencije ali njenih protokolov, izda sodbo, ki je zavezujoča za vse podpisnice. Izvršitev sodbe nadzoruje Odbor ministrov, ki ga sestavljajo zunanji ministri vseh držav članic Sveta Evrope (Kaučič, Grad, 2000, str. 159-160).

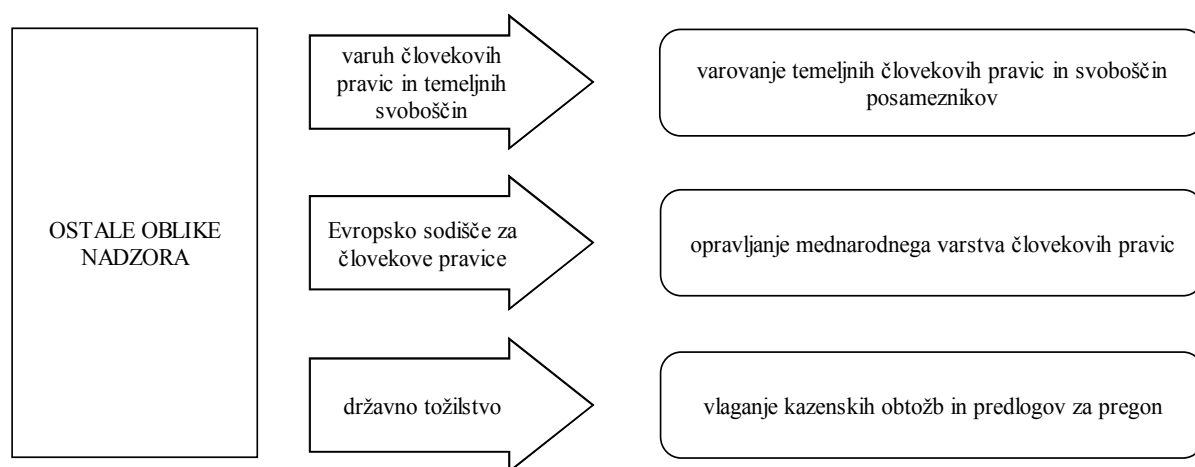
### **Nadzor s strani državnih tožilstev**

Državno tožilstvo je državni organ, ki izvaja kazenski pregon v imenu države. Funkcija državnega tožilstva je torej vlaganje in zastopanje kazenskih obtožb, opravljanje drugih procesnih dejanj tožilca v kazenskem postopku ter vlaganje predlogov za pregon v zadevah

prekrškov. To funkcijo opravlja državni tožilec tudi nad organi uprave. Državna tožilstva so samostojen organ, vendar so vezana na vlado in ministrstvo za pravosodje. Državne tožilce namreč imenuje vlada, na predlog ministra za pravosodje, generalnega državnega tožilca pa imenuje državni zbor na predlog vlade. Zaradi navedenega uvrščamo državno tožilstvo pod izvršilno oblast (Grad et al., 1999, str. 193; Zakon o državnem tožilstvu, 2003).

Državno tožilstvo predstavlja svojevrstno in doslej premalo uporabljeno možnost nadzora uprave. Svojevrstnost izhaja iz dejstva, da ne more opravljati meritornega nadzora, s katerim bi neposredno spremenilo, odpravilo ali razveljavilo akte upravnih organov. Pooblastila državnega tožilstva so procesnega značaja, sprožijo lahko postopke, v katerih pristojni organi meritorno odločijo (Horvat, 1992, str. 185).

**SLIKA 7:** Ostale oblike nadzora



**Vir:** Lastna izvedba, 2004.

## 9. NADZOR DRŽAVNE UPRAVE NAD ORGANI LOKALNE SKUPNOSTI

Ustava določa, da državni organi nadzorujejo zakonitost dela organov lokalnih skupnosti. Pri tem moramo ločiti med nadzorom izvirnih pristojnosti in nadzorom prenesenih pristojnosti (Ustava Republike Slovenije, 1991).

Izvirne pristojnosti se nanašajo na zadeve lokalnega značaja, organi lokalne skupnosti jih urejajo samostojno, zadevajo pa samo prebivalce lokalne skupnosti. Prenesene pristojnosti pa izvajajo organi lokalne skupnosti v imenu in za račun države. V tem primeru gre za državne naloge, ki jih organi lokalne uprave izvajajo zaradi večje racionalnosti (Trpin, 1996, str. 58, 59).

Zakon o državni upravi določa, da ministrstva, vsako na svojem področju, nadzorujejo zakonitost posamičnih in splošnih aktov, ki jih izdajajo organi lokalnih skupnosti v zadevah izvirne pristojnosti. Nadzorno ministrstvo mora opozoriti organ lokalne skupnosti na akt, ki ni v skladu z ustavo in zakonom, mu predlagati ustrezne rešitve in rok, v katerem mora lokalna

skupnost akt uskladiti. Glede posamičnih aktov je to vse, kar pristojno ministrstvo lahko naredi. Njihova zakonitost se presoja v upravnem postopku, ki se konča znotraj lokalne skupnosti, nato pa v upravnem sporu (Trpin, 1996, str. 59; Zakon o državni upravi, 2002).

V primeru splošnih pravnih aktov ima ministrstvo še drugo možnost. Če lokalna skupnost splošni akt v določenem roku ne uskladi, predlaga ministrstvo vladi začetek postopka pred ustavnim sodiščem za oceno skladnosti predpisa lokalne skupnosti z ustavo in zakonom (Zakon o državni upravi, 2002).

Izvršilna oblast v nobenem primeru ne more posegati v akte lokalnih skupnosti. Njihova zakonitost se torej presoja samo v upravnosodnih in ustavosodnih postopkih. Enako velja tudi za druga nezakonita ravnanja organov lokalne skupnosti, saj mora pristojno ministrstvo po zakonu opozoriti organ lokalne skupnosti, ki nadzoruje delo uprave lokalne skupnosti, če ta ne ravna v skladu s predpisi, in predlagati ustrezne ukrepe (Trpin, 1996, str. 59; Zakon o državni upravi, 2002).

V zadevah prenesene pristojnosti pa opravljajo državni organi poleg nadzora zakonitosti tudi nadzor nad primernostjo in strokovnostjo njihovega dela. Na tem področju se med organi lokalnih skupnosti in ministrstvi oblikujejo enaka razmerja kot med ministrstvi in upravnimi enotami, saj imajo ministrstva v tem primeru praktično enaka pooblastila kot upravne enote. Pri tem dajejo organom lokalnih skupnosti navodilo za organizacijo služb in sistemizacijo delovnih mest ter obvezna navodila za opravljanje nalog iz državne pristojnosti. Ministrstvo ima tudi pregled nad delom lokalne skupnosti, saj lahko zahteva poročila, mnenja, podatke in njihovo obvezno sodelovanje. Tudi sankcije za neizvrševanje in za nepravilno ali nepravočasno izvajanje državnih nalog so praktično enake kot pri upravnih enotah (Trpin, 1996, str. 59; Zakon o državni upravi, 2002).

V kolikor ministrstvo ugotovi, da organ lokalne skupnosti ne izvršuje nalog iz prenesene pristojnosti, na to opozori organ lokalne skupnosti in mu na podlagi odločbe naloži izvrševanje naloge v določenem roku. Če teh nalog ne izvršuje pravilno ali pravočasno, ga ministrstvo na to opozori in določi način ter rok za odpravo nepravilnosti. V prej omenjenih primerih lahko ministrstvo zahteva tudi določene ukrepe zoper odgovorno osebo (Zakon o državni upravi, 2002).

Če organ lokalne skupnosti ne opravi določene prenesene naloge ali ne ravna v skladu z opozorilom ministra, lahko ministrstvo na stroške lokalne skupnosti neposredno opravi posamezno nalogo. To lahko stori tudi v drugih, v zakonu točno določenih primerih. V kolikor organ lokalne skupnosti prenesenih nalog kljub opozorilom ne opravlja ali ne izvršuje pravilno in pravočasno, lahko ministrstvo vladi predlaga začetek postopka za odvzem prenesenih nalog (Zakon o državni upravi, 2002).

Poleg prej omenjenega nadzora ministrstva nad delom organa lokalne skupnosti nadzira njegovo delo tudi upravna enota. Če upravna enota ugotovi, da organi lokalne skupnosti pri izvirmih nalogah ravnajo nezakonito oz. neprimerno in nestrokovno pri prenesenih nalogah, mora na to opozoriti pristojno ministrstvo (Zakon o državni upravi, 2002).

Zakon o lokalni samoupravi (1993) ureja tudi nadzor državnega zbora nad delovanjem občinskega sveta in župana. Državni zbor lahko na predlog vlade razpusti občinski svet ter razpiše predčasne volitve ob zakonsko določenih pogojih, npr. v primeru, da občinski svet sprejema svoje akte v nasprotju z ustavo ali zakonom, ne izvršuje odločb pristojnih sodišč, ne izpolnjuje zakonitih nalog, z odločitvami krši zakone itd.

Prav tako lahko državni zbor na predlog vlade razreši župana in razpiše nove volitve ob določenih pogojih, npr. če ne izvršuje zakonitih odločitev občinskega sveta, ne izpolnjuje svojih zakonitih nalog, s svojimi odločitvami krši zakone in kljub opozorilom ministrstev nezakonnosti ne odpravi (Zakon o lokalni samoupravi, 1993).

V primeru razrešitve občinskega sveta in župana imenuje državni zbor začasnega upravitelja, ki opravlja naloge župana do izvolitve novih organov občine (Zakon o lokalni samoupravi, 1993).

V tem delu diplomske naloge velja omeniti, da je tudi Svet Evrope sprejel pomemben dokument na področju lokalne samouprave in upravnega nadzora - Evropsko listino lokalne samouprave (ELLS). Cilj te listine je zagotovitev skupnih evropskih standardov za opredeljevanje in varovanje pravic lokalnih skupnosti, ki pomenijo državljanom najbližjo raven uprave ter jim omogoča učinkovito udeležbo pri oblikovanju odločitev v vsakdanjem okolju. Listina nalaga podpisnicam izpolnitev temeljnih pravil, ki zagotavljajo politično, administrativno in finančno neodvisnost lokalnih skupnosti. Listina je začela veljati 1. septembra 1988. Tudi Slovenija se je 1. oktobra 1996 z zakonom o ratifikaciji pridružila državam, ki so ratificirale to listino. Za Slovenijo je listino začela veljati 1. marca 1997 (Planinšek, 2001, str. 11, 12).

Za nas je pomemben predvsem osmi člen, ki opredeljuje upravni nadzor nad lokalno samoupravo (Evropska listino lokalne samouprave, 1985):

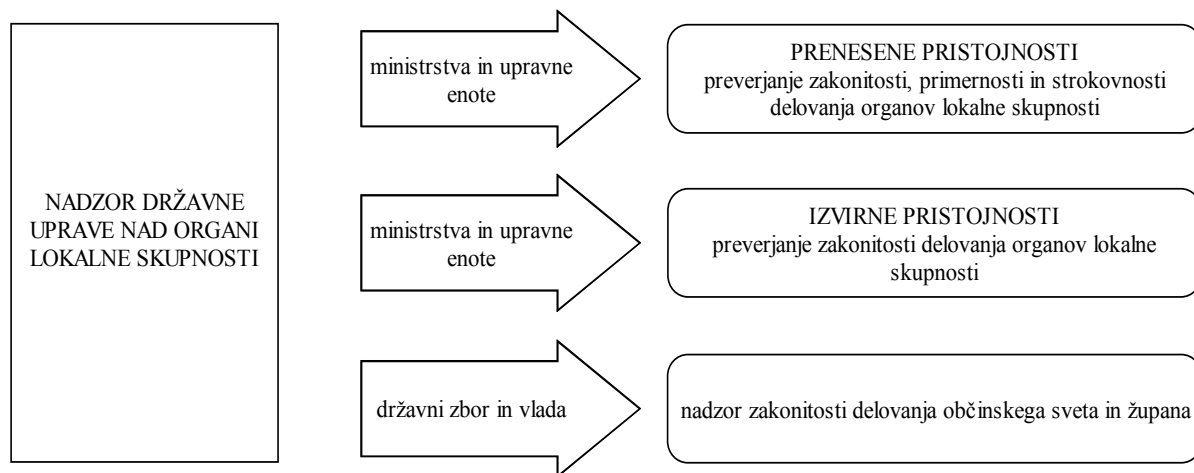
*»Upravni nadzor nad dejavnostmi lokalnih oblasti*

- 1. Upravni nadzor nad lokalnimi oblastmi se lahko izvaja samo po postopkih in v primerih, ki jih predvideva ustava ali zakon.*
- 2. Vsak upravni nadzor nad dejavnostmi lokalnih oblasti je praviloma usmerjen samo k zagotavljanju skladnosti z zakonom in ustavnimi načeli. Oblasti višje stopnje pa lahko izvajajo upravni nadzor tudi glede primernosti opravljanja nalog, ki so prenesene na lokalne oblasti.*

3. *Upravni nadzor nad lokalnimi oblastmi se opravlja na način, ki zagotavlja, da poseg nadzornih oblasti ostane v razmerju s pomembnostjo interesov, ki naj jih varuje.*«

Sklenemo lahko, da je dejanski nadzor nad organi lokalne skupnosti popolnoma v skladu z Evropsko listino lokalne samouprave in njenimi načeli.

**SLIKA 8:** Nadzor državne uprave nad organi lokalne skupnosti



**Vir:** Lastna izvedba, 2004.

## 10. SKLEP

Za izvajanje svojih funkcij, ki so predvsem vzdrževanje javnega reda in pospeševanje družbenega razvoja, organi uprave izdajajo različne akte, vstopajo v imenu in za račun države v civilnopravna razmerja ter opravljajo materialna dejanja. Celotno delovanje uprave je podvrženo načelu zakonitosti, ki je eno od temeljnih načel delovanja uprave. To načelo terja od uprave, da deluje na podlagi in v okviru zakona. Vendar kljub temu pogosto prihaja do kršitev tega načela, zato je predviden tudi določen nadzor nad delovanjem uprave.

Ker so upravne dejavnosti zelo raznolike, obstaja več vrst in oblik nadzora. Nadzor nad upravo je lahko formalen in neformalen. Neformalni nadzor izvajajo različni subjekti civilne družbe. Formalni nadzor zajema upravni, politični, sodni in finančni nadzor ter še nekatere druge oblike nadzora.

Med izvajalci neformalnega nadzora najbolj izstopajo mediji in organizirane skupine posameznikov, ki lahko s svojim pogostim kritičnim poročanjem močno vplivajo na druge vrste nadzora (začetek postopka nadzora) ali celo na izid državnozbornih volitev.

Upravni nadzor se izvaja znotraj uprave same. Izvajajo ga različni organi, predvsem pa hierarhično višji upravni organi, instančni organi in različne inšpekcijske službe. Nadzorujejo predvsem zakonitost, strokovnost in racionalnost dela podrejenega organa. Inšpekcijske



službe so v primeru nadzora uprave zadolžene predvsem za nadzorovanje spoštovanja področnih predpisov v samih organih uprave.

Politični nadzor nad upravo se izvaja predvsem v parlamentu z različnimi instituti, kot so nezaupnica, zaupnica, poslansko vprašanje, interpelacija, ustavna obtožba in parlamentarna preiskava. S prvima dvema se največkrat ugotavlja, ali vlada kot najvišji upravni organ še uživa podporo v parlamentu. Poslansko vprašanje in interpelacija sta namenjena ugotavljanju odgovornosti ministrov in vlade v celoti. Ustavna obtožba je namenjena ugotavljanju kršitev ustave in zakona s strani predsednika vlade in ministrov. S pomočjo parlamentarne preiskave pa preiskujemo nepravilnosti delovanja upravnih organov.

Sodni nadzor nad upravo izvajata predvsem ustavno in upravo sodišče. Ustavno sodišče odloča o medsebojni skladnosti splošnih pravnih aktov in o ustavnosti posamičnih pravnih aktov. Slednje opravlja na podlagi ustavne pritožbe. Upravno sodišče v upravnem sporu odloča o sporih glede zakonitosti posamičnih upravnih aktov, s katerimi se odloča o pravicah, obveznostih in pravnih koristih posameznikov ter organizacij. V kolikor ni predvideno drugo sodno varstvo, se v upravnem sporu odloča tudi o zakonitosti posamičnih dejanj in aktov, s katerimi se posega v ustavne pravice posameznika.

Finančni nadzor nad upravo izvajajo računsko sodišče, ministrstvo za finance in državni zbor. Slednji sprejema proračun, obravnava poročila računskega sodišča in ministrstva za finance ter preko odbora za nadzor proračuna spremlja zakonitost, namenskost in racionalnost porabe organov uprave. Ministrstvo za finance je predvsem zadolženo, da opravlja nadzor nad izvajanjem Zakona o javnih financah. Računsko sodišče pa v organih uprave opravlja revizijo poslovanj; v zvezi s tem tudi svetuje in poroča.

Delovanje uprave nadzirajo tudi druge institucije, med njimi tudi varuh človekovih pravic in Evropsko sodišče za človekove pravice. Ti dve instituciji sta zadolženi za varovanje temeljnih človekovih pravic in svoboščin.

Državni organi nadzorujejo tudi delovanje organov lokalne skupnosti. V primeru izvirnih pristojnosti je nadzor omejen le na zakonitost, pri prenesenih pristojnosti pa se ta nadzor nanaša tudi na primernost in strokovnost delovanja.

Kljub vsem tem oblikam nadzora nad upravo lahko še vedno pride (in prihaja) do nepravilnosti in nezakonitosti. Smisel nadzora pa ne sme biti le v odkrivanju napak, temveč v nujenju različne pomoči, svetovanju, in s tem izboljšanju dela organov uprave nasploh.

## LITERATURA

1. Abrahamsberg Niko: Nova pravna ureditev kontrole javnih financ. Aktualna vprašanja slovenske uprave – srečanje upravnih delavcev Slovenije. Ljubljana : Visoka upravna šola, 1995, str. 106-115.
2. Bostič Alojz: Družbeni nadzor in vloga inšpekcij v SFRJ. Ljubljana : ČZ Uradni list SRS, 1986. 125 str.
3. Cijan Rafael, Grafenauer Božo: Upravno pravo, splošni del. Maribor : Pravna fakulteta, 2002. 159 str.
4. Cvikel Milan, Zemljič Petra: Zakon o javnih financah s komentarjem. Ljubljana : Bonex založba, 2000. 333 str.
5. Dujić Slobodan: Kontrolni mehanizmi za zagotavljanje zakonitosti upravnega odločanja (s posebnim poudarkom na inšpekcijski kontroli). 2. strokovno srečanje pravnikov s področja javnega prava. Rogaška Slatina : Inštitut za javno upravo, 1996, str. 243-265.
6. Grad Franc: Parlament in vlada. Ljubljana : Uradni list Republike Slovenije, 2000. 333 str.
7. Grad Franc et al.: Državna ureditev Slovenije. Tretja spremenjena in dopolnjena izdaja. Ljubljana : Uradni list Republike Slovenije, 1999. 488 str.
8. Habjan Branko: Položaj računskega sodišča v sistemu delitve oblasti. Javna uprava, Ljubljana, 38(2002), 1, str. 31-46.
9. Kaučič Igor, Grad Franc: Ustavna ureditev Slovenije: Druga, spremenjena in dopolnjena izdaja. Ljubljana : Gospodarski vestnik, 2000. 449 str.
10. Kladošek Roman: Nova ureditev inšpekcijskega nadzora. Nova zakonodaja o državni upravi. Ljubljana : Inštitut za javno upravo, 2002, str. 31-36.
11. Kovač Polona: Novi zakon o državni upravi. Nova zakonodaja o državni upravi. Ljubljana : Inštitut za javno upravo, 2002, str. 45-57.
12. Krbek Ivo: Upravno pravo: 1. knjiga, uvodna in osnovna pitanja. Zagreb: Jugoslovanska štampa, 1929. 166 str.
13. Krbek Ivo: Pravo javne uprave FNRJ: 1. knjiga, osnovna pitanja i prava građana. Zagreb : Birotehnički izdavački zavod, izdavačko-knjižarsko poduzeće, 1960. 278 str.
14. Pusić Eugen: Nauka o upravi: XII. izmijenjeno i dopunjeno izdanje. Zagreb : Školska knjiga, 2002. 391 str.
15. Rakočević Slobodan, Bekeš, Peter: Državna uprava – vloga, položaj, organizacija, delovanje. Ljubljana : ČZ Uradni list republike Slovenije, 1994. 195 str.
16. Strojín, Tone: Pritožba v upravnem postopku. Pravník. Ljubljana, 46(1991), 6-8, str. 328-335.
17. Trpin Gorazd: Zakon o upravi: Upravni zbornik 1996. Ljubljana : Inštitut za javno upravo, 1996, str. 35-70.
18. Trstenjak Verica: Predpisi s področja javne uprave. Uvodna pojasnila. Ljubljana : GV Založba, 2003. 503 str.
19. Virant Grega: Pravna ureditev javne uprave. Ljubljana : Visoka upravna šola, 2002. 229 str.

20. Vavpetič Lado: Temeljni pojmi naše javne uprave. Priročnik. Prva knjiga. Ljubljana : Pravna fakulteta, 1961. 243. str.
21. Vavpetič Lado: O nekaterih problemih javne uprave. Ljubljana : Pravna fakulteta, 1972. 174 str.
22. Žibert Maja, Prša Barbara, Ališič Selma: Socialna država. Seminarska naloga pri predmetu Sodobna država. Ljubljana : Fakulteta za družbene vede, 2002. [URL: [http://www.fdv.uni-lj.si/predmeti/Sodobna\\_drzava/2003/SOCIALNA%20DR%C5%BDAVA.htm](http://www.fdv.uni-lj.si/predmeti/Sodobna_drzava/2003/SOCIALNA%20DR%C5%BDAVA.htm)], 29.04.2004.

## VIRI

1. Bavcon Ljubo, Kristan Ivan: Pravo. Ljubljana : Cankarjeva založba, 1987. 355 str.
2. Biography of James Madison.  
[URL: <http://www.whitehouse.gov/history/presidents/jm4.html>], 12.07.2004.
3. Evropska listina lokalne samouprave. Strasbourg : Svet Evrope, 15.10.1985. [URL: [http://www.fu.uni-lj.si/kat\\_jav-upr/lok\\_sam/evropska%20listina.htm](http://www.fu.uni-lj.si/kat_jav-upr/lok_sam/evropska%20listina.htm)], 13.04.2004.
4. Hamilton Alexander or Madison James: The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments, Federalist 1788, 51. [URL: [http://lcweb2.loc.gov/const/fed/fed\\_51.html](http://lcweb2.loc.gov/const/fed/fed_51.html)], 13.04.2004.
5. Lorenz von Stein.  
[URL: <http://www.ropa.leidenuniv.nl/index.php3?c=6>], 12.07.2004.
6. Slovar slovenskega knjižnega jezika. Ljubljana : Državna založba Slovenije, 1994. 1714 str.
7. Snoj Marko: Slovenski etimološki slovar. Druga pregledana in dopolnjena izdaja. Ljubljana : Modrijan, 2003. 1022 str.
8. Upravni nadzor. [URL: <http://www.mnz.si/si/144.php>], 15.03.2004.
9. Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/1991, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004).
10. Verbinc France: Slovar tujk. Enajsta izdaja. Ljubljana : Cankarjeva založba, 1994. 770 str.
11. Zakon o državnem tožilstvu (Uradni list RS, št. 63/1994, 59/1999, 56/2002, 110/2002).
12. Zakon o državni upravi (Uradni list RS, št. 52/2002, 56/2003).
13. Zakon o inšpekcijskem nadzoru (Uradni list RS, št. 56/2002).
14. Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/1999, 124/2000, 79/2001, 30/2002, 56/2002).
15. Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 72/1993, 57/1994, 14/1995, 20/1995, 63/1995, 26/1997, 70/1997, 10/1998, 74/1998, 70/2000, 87/2001, 51/2002).
16. Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (Uradni list RS, št. 78/1999, 90/1999, 110/2002, 42/2004).
17. Zakon o računskem sodišču (Uradni list RS, št.11/2001).
18. Zakon o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 80/1999, 70/2000, 52/2002).
19. Zakon o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 50/1997, 65/1997, 70/2000).
20. Zakon o ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/1994, 64/2001).

21. Zakon o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 4/1993, 71/1994, 23/1996, 47/1997, 23/1999, 119/2000, 30/2001, 52/2002).