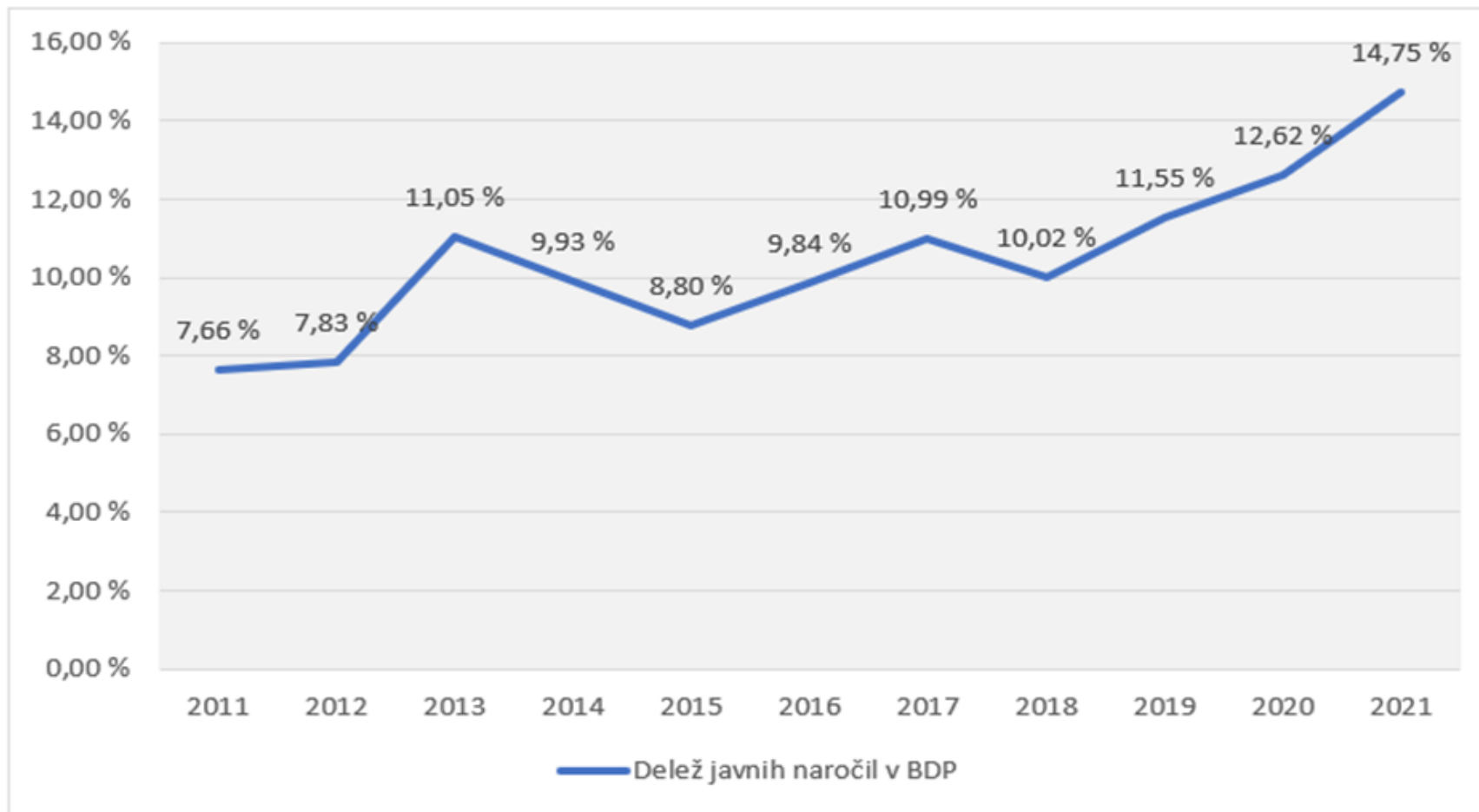


Izzivi sodobnega sistema javnega naročanja v Sloveniji

Leto 2021

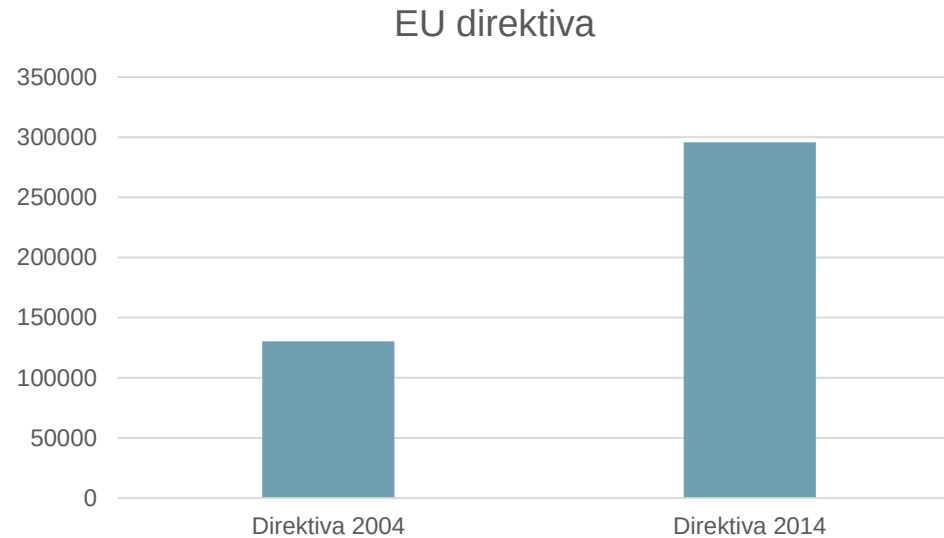
Vrsta naročil	Št. postopkov	Pogodbena vrednost
Objavljena naročila na portalu javnih naročil oziroma v Uradnem listu Evropske unije	6.871	5.205.806.416
Evidenčna naročila	1.004.600	1.247.795.009
Neprednostne storitve	5	88.310.072
Skupaj	1.011.476	6.541.911.497
Skupaj s tehtano povprečno stopnjo DDV		7.676.933.142

Leto 2021

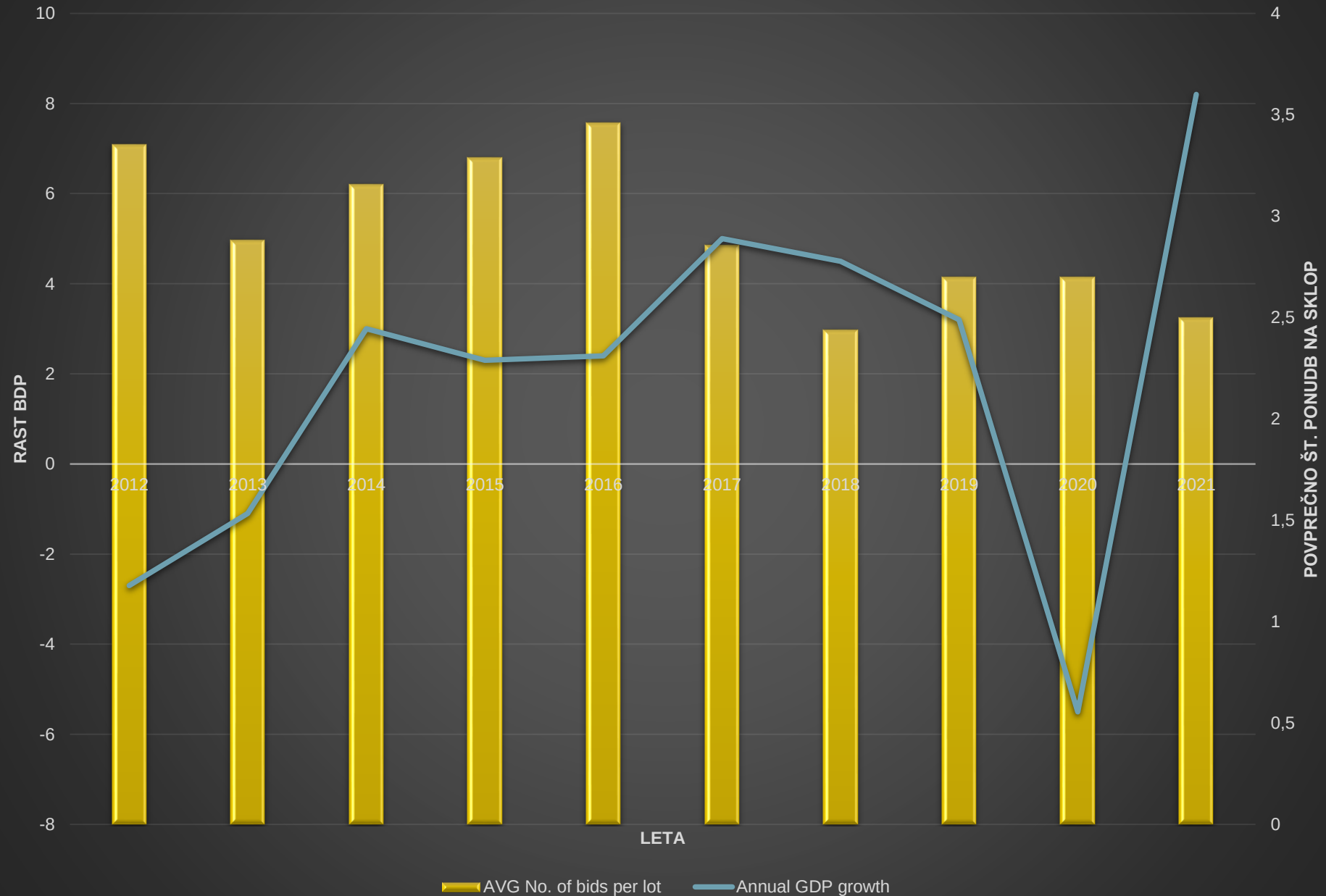




Zakonodaja skozi leta



BDP in povprečno število ponudb

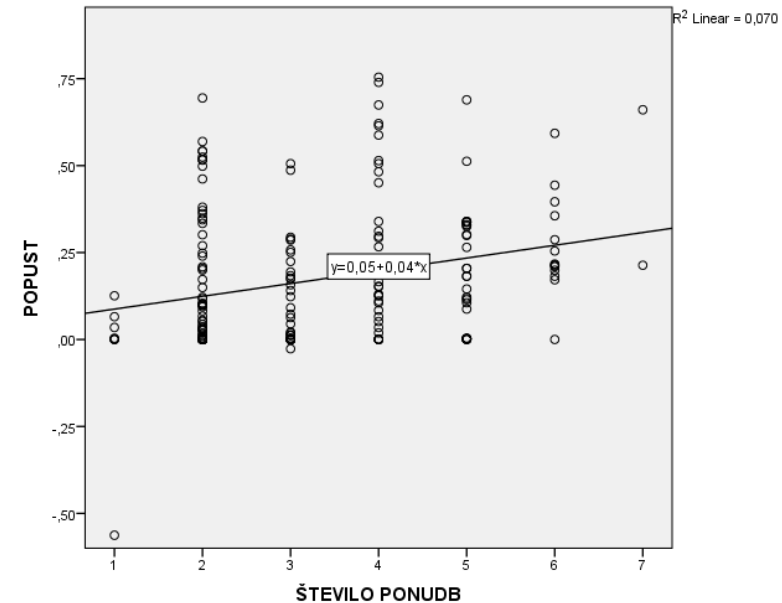


Uporaba informacijskih orodij

200 dražb

17 javnih naročnikov

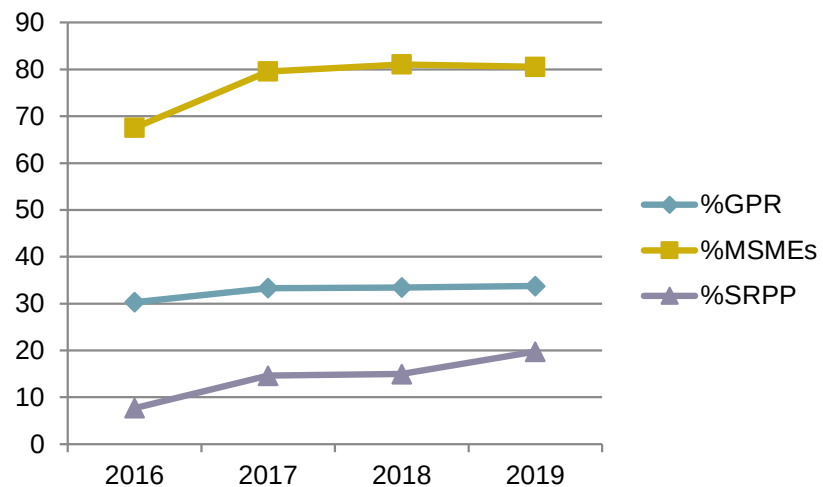
84 postopkov



$$y_{(\text{popust})} = 0,088 + 0,34x_{(\text{št. ponudb})} - 0,106x_{(\text{vrsta})} - 0,039x_{(\text{predmet})} + \varepsilon$$

[illegible]

Vpliv strateških politik



	GPR	MSMEs	SRPP
GPR	1	-0.048**	0.282**
MSMEs		1	-0.021**
SRPP			1

		cases	Mean ± SD	T test	significance	Effect size (eta square)
GPR	0	43978	2.768±4.482	-7.475	0.000	0.001
	1	21416	<u>2.967</u> ±2.342			
MSMEs	0	14793	2.816±4.398	-0.573	0.567	Non significant
	1	50601	<u>2.838</u> ±3.760			
SRPP	0	56026	2.872±4.162	10.655	0.00	0.002
	1	9368	<u>2.600</u> ±1.792			

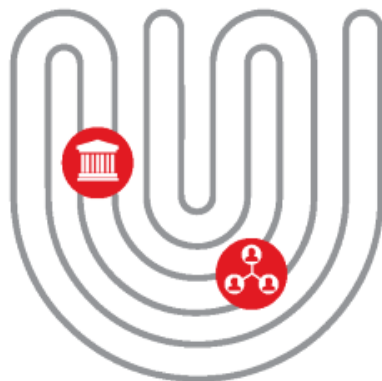
Izzivi javnega naročanja prihodnosti

- Vse bolj nadnacionalno urejanje sistema
- Digitalna transformacija
- Profesionalizacija javnih uslužbencev
- Povečevanje konkurenčnosti





Hvala za pozornost!



XXIX.
DNEVI
SLOVENSKE
UPRAVE
2022

Javno naročanje - ključne težave in rešitve v praksi

Odvetnik Aleš Avbreht, direktor v Avbreht, Zajc in Partnerji o.p., d.o.o.

Spremembe cen v pogodbah javnega naročanja

Možnosti spremembe cen v pogodbah

95. člen ZJN-3 !!!

- Fiksnost cen
- Valorizacija
 - zakonska valorizacija
 - Pravilnik o načinih valorizacije denarnih obveznosti, ki jih v večletnih pogobah dogovarjajo pravne osebe javnega sektorja
- Brez posebnih določil glede spremembe cen

Mehanizmi spremembe cene

Vpogled ponudnikov v ponudbe in dokumentacijo javnega naročila

5. Odstavek 35. člena ZJN-3

„Če je naročnik izvedel popoln pregled vseh ponudb, mora po objavi odločitve o oddaji javnega naročila omogočiti vpogled v ponudbo izbranega ponudnika le tistim ponudnikom, ki so oddali dopustno ponudbo.“

Aktivna legitimacija

- načelno mnenje DKom iz leta 2007
 - vlagateljeva ponudba nedopustna in je ni uspel ubraniti v zahtevku
 - vlagatelj ne more izpodbijati izbrane ponudbe, ker ne more izkazati realne stopnje verjetnosti nastanka škode
 - Izjema: razen v primeru kršitve načela enakopravne obravnave ponudnikov
- načelno mnenje DKom - sprememba 22.4.2021
 - sodba SEU v zadevi C-771/19 NAMA in drugi
 - četudi je vlagateljeva ponudba nedopustna, mu ni mogoče odreči, da izpodbija izbrano ponudbo
 - Načelno mnenje sprejeto za situacijo, ko je naročnik kot edino dopustno ponudbo štel ponudbo izbranega ponudnika, vlagateljevo pa zavrnil kot nedopustno

Tudi po spremembi načelnega mnenja, vlagatelj z nedopustno ponudbo vpogleda v izbrano ponudbo nima!!!???

Vpogled ponudnikov v ponudbe in dokumentacijo javnega naročila

- izvajanje vpogleda v izbrano ponudbo in dokumentacijo preko elektronskega vpogleda (pošiljanje dokumentov po elektronski pošti, omogočanje dostopa do dokumentov na določeni povezavi)
- naročnik po pomoti ne zagotovi dostopa do vseh dokumentov, v katere ima ponudnik pravico vpogledati
- ponudnik vloži na osnovi pregledanih dokumentov zahtevek za revizijo
- nato se izkaže, da je naročnik po pomoti pozabil zagotoviti na vpogled še določene dokumente iz ponudbe, v katero se je vpogledovalo
- revizijski zahtevek je vložen, bo neuspešen
- taksa in stroški za ponudnika
- za naročnika zavlačevanje postopka, obremenjevanje naročnika z dodatnim delom

Roki za vlaganje revizijskih zahtevkov

- ponudnik opozori naročnika na nezakonito določbo RD (3. odst. 16. člena ZPVPJN)
- preden mu naročnik odgovori preko PJN, mu bo lahko potekel rok za vložitev RZ
- ponudnik ne ve, kako bo odgovoril naročnik, ali bo spremenil RD in bo tekel nov rok za revizijski zahtevek (1. odstavek 25. člena ZPVPJN) ali bo vztrajal in RD ne bo spremenil
- Ponudnik vloži zahtevek „na zalogo“, saj bi bil sicer prekludiran
- Dodatna težava glede roka oz. teka roka za vložitev zahtevka - **kaj je sprememba/dopolnitev RD, kaj le pojasnilo (pravna negotovost)?**
- ROKI za zahtevke za revizijo zagovornikov javnega interesa (ZJI) so nesorazmerni (45 delovnih dni od kar izvedo za kršitev) glede na roke vlagateljev (10 delovnih dni, 8 delovnih dni, 5 delovnih dni)
 - dodatno vprašanje, kdaj se ZJI seznani s kršitvijo

Rešitve – razprava!

Hvala lepa in lep dan!

ales.avbreht@azodvetniki.com

Ali javno naročniška zakonodaja še vedno hromi naročnike?

Tadeja Möderndorfer, vodja Službe za javna naročila v Mestni občini Ljubljana

❖ **Digitalizacija pri JN**

PREDLOG: V RS uvesti enotni informacijski sistem za javno naročanje za vse naročnike.

❖ **Izključitveni pogoji po 75. členu ZJN-3**

PREDLOG: Oddaja ponudbe dopustna, le ob izpolnjevanju izključitvenih pogojev.

❖ **Objava letnega načrta javnih naročil**

PREDLOG: Izloči iz predloga novele ZJN-3D.
Ukrep ne izhaja iz Direktive 2014/24/EU in ne sledi cilju debirokratizacije.

❖ **Obveznost obveščanja ponudnika o izidu postopka pri evidenčnem JN nad vr.10.000 eur**

PREDLOG: Izloči iz predloga novele ZJN-3D.
Ukrep ne izhaja iz Direktive 2014/24/EU in ne sledi cilju debirokratizacije.

- ❖ **Obveznost obveščanja Dkom in zagovornikov javnega interesa o nameri uporabe postopka s pogajanjem brez predhodne objave. Neizpolnjevanje obveznosti je opredeljen kot prekršek.**

PREDLOG: izloči iz predloga novele ZJN-3D.

Ukrep ne izhaja iz Direktive 2014/24/EU in ne sledi cilju debirokratizacije.

Nadgradnja portala javnih naročil RS v smeri, da so z objavo *prostovoljnega obvestila za predhodno transparentnost* Dkom in zagovorniki javnega interesa avtomatsko seznanjeni.

- ❖ **Pravila, ki urejajo projektne natečaje**

PREDLOG: da se poglavje prenese v GZ ali pa se na novo uredi bolj jasno uredi v ZJN-3

- ❖ **Vloga Dkom kot prekrškovnega organa**

PREDLOG: **Objava odločitev Dkom kot prekrškovnega organa**

❖ **Uvajanje Akademije za javna naročila z namenom profesionalizacije javnih uslužbencev**

PREDLOG: Predhodno se pripravi bo bolj jasna zakonodaja.

V izobraževanje se nujno vključi osebe, ki opravijo raziskavo trga in pripravljajo drugo vsebino za izvedbo postopka JN (npr. popise, pogoje, so vlogi skrbnika pogodbe,...)

❖ **Izključitveni pogoj v zvezi s plačili davkov in prispevkov ter drugih obveznih dajatev... če na dan oddaje ponudbe ali prijave znaša 50 eur ali več.**

PREDLOG: Predlog, da se dvigne mejno vrednost ali, da se vrne ukrep, ki je bil sprejet pri interventni zakonodaji.

POTREBE NAROČNIKOV IN PONUDNIKOV PRI JN

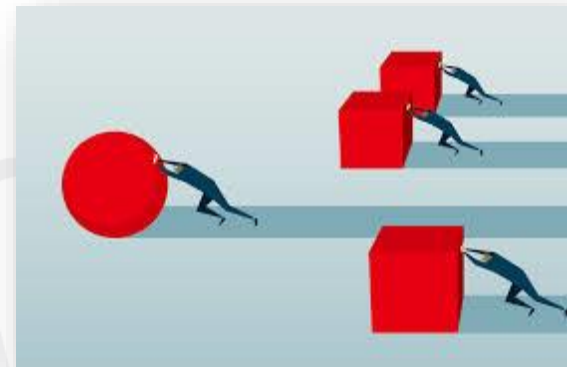
- ❖ jasna zakonodaja
- ❖ učinkovita zakonodaja
- ❖ zakonodaja, ki bo dejansko sledila cilju debirokratizacije
- ❖ bolj slediti Direktivam o javnem naročanju
- ❖ svetovalna vloga MJU v času izrednih razmer
- ❖ izobraževalna vloga Dkom kot prekrškovnega organa

A photograph of a lush green landscape. A gravel path curves from the bottom left towards the center. To the right of the path is a wooden bench. Further right is a river or stream, and a large tree with green leaves stands prominently on the right side. The background is filled with more trees under a blue sky with light clouds.

**„ Kjer je volja, je tudi pot. „
(Angleški pregovor)**



XXIX.
DNEVI
SLOVENSKE
UPRAVE
2022



Teoretična izhodišča in praktični primeri tehtanja med varstvom **ustavnih garancij** in **OA** v upravnih postopkih

Prof. dr. Polonca Kovač, Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani



Teoretična izhodišča v EU in Ustave RS

- Ustavne in mednarodnopravne garancije: poudarek poštenega postopka oz. **pravice dobrega upravljanja** (*good administration*), po
 - **Listini EU o temeljnih pravicah 2010, 41.** člen: nepristranskost, pravičnost!?, razumen rok, izjasnitev, raba jezika, vpogled v spis, obrazložitev upravnih odločitev (ne le odločb!), odškodnine;
 - **Ustavi RS 1991, zlasti 22., 23. in 25.** člen: enako varstvo pravic, učinkovita pritožba, sodno varstvo nad upravo...



Teoretična izhodišča: kaj pomeni „Z(S)UP“?

- ZUP: *lex generalis*, a = nabor minim! upravno-procesnih pravnih standardov!
- Tako v **teoriji** (načelo *de minimis*; gl. npr. ReNEUAL 2014) kot **sodni praksi**, tudi VSRS in USRS
- Primeri:
 - izključitev in nesuspendivnost pritožbe in/ali IPS (davki, šolstvo, VOP, ZIN, 236 ZUP...),
 - pravica biti slišan (tudi javnopravno! npr. pri KPK...),
 - izključitev strank/intervenientov (ZGO-1, konkurenca...),
 - raba dokazil, izključitev ali ekskluzivnost? (različna področja),
 - roki (social, šole, kmetijstvo...), zlasti kombinirano s fikcijo navadne vročitve,
 - pomen in nuja obrazložitve (različna področja!) itd.
 - specialna ureditev stroškov (davki)...



Teoretična izhodišča in praksa OAO

- Cilji in temeljne definicije OAO/debirokratizacije (*red tape removal*)
- OAO v EU in pri nas (npr. Svet za debirokratizacijo!?)
- Admin **breme** v. **ovira**; **javni interes**!?
- Deregulacija v. optimizacija
- Materialno-pravno v. procesno
- V pravni **regulaciji in/ali izvrševanju**
- Primeri nerazumevanja kavel in OAO v praksi:
 - Naročanje pri organih (mimo korone), raba jezika pri tujcih na UE... 2022
 - Nostrifikacija izobraževanja z „liberalizacijo“, a ne „do konca“?
 - Digitalizacija (nepotrebnih!) potrdil iz ur. evidenc? In e-sociala 2021/2?

Pojmovanje „učinkovitosti“ –
po Webbru  ekonomsko



*Digitalizacija NE odpravlja birokratizacije per se,
temveč jo celo pogloblja! (Ranchordas, 2020)*

Kaj je/ni predmet OAO/debirokratizacije?

NE:

- **Ustavne pravice in garancije** poštenega postopka, čeprav izvedbeno določene z Z/podZ
- Izjemoma posamezna pravica, če obvezno najmanj kompenzacije z istovrstno drugo pravico istega cilja in dometa (npr. izključitev upravne pritožbe, a le ob sodnem nadzoru, ki je enako učinkovito po času in stroških (USRS + SEU, npr. Puškar 2017))
- **Posebnosti upravnih razmerij zaradi javnega interesa**; a) kavtele za **realizacijo JI**, ki ga ni moč zagotoviti drugače; a nujno ozaveščenje, kaj je JI/kdo ga določa!?
In b) **izjave volje strank**, npr. identifikacija oseb in nj. volje;
In c) **postopkovno uravnoteženje** med organom/oblastjo in posamezno stranko



Kaj je/ni predmet OAO/debirokratizacije?

DA:

- Pravila in prakse, ki **ne prispevajo ali niso nujni za javni interes in/ali pošten postopek**
- Vzorčni primeri iz tujine (Nemčije, NL, VB...): e-poslovanje, diverzificirano vročanje, predhodni in garantni akti, kompozitni postopki, relativno odloženi razlogi za PS ipd.
- **Dobre prakse pri nas:** namesto sistema le partikularni in celo nepriznani pristopi, redke izjeme, npr. odpoved pritožbi v ZUP, krajši roki ob hkratnih rezervah pravnega varstva, prakse kot nadstandardi (npr. albanščina v šolah?, telef. dogovori/info pred/poleg pisnih vabil, e-poštna komunikacija...) – *VSE MORA BITI PREDPISANO, DA J.U. LAHKO TAKO?*
- **Slabe prakse pri nas:** izrazito stalno pojavljajoče se in pretežno prihajajoč z določenih resorjev, posebej prek t. i. „digitalizacije/informatizacije/preobrazbe?“ NAD pravom! ter OAO le z vidika recimo gospodarstva, npr. fikcija pozitivne odločitve
- **Nadaljnje sistemske možnosti – primeri:** ARS in upravne pogodbe, večja diskrecija in opolnomočenje uradnikov ob hkratni zagotovitvi podpore za enakost pred Z

Izbrani primeri iz prakse – ZDeb in vročanje

- Pomen vročitve za tek rokov in pravne posledice (pravno varstvo, pravn/dok/izvršljivost)
- ZUP-I 2015 – še pomnite, tovariši?
- Strah pred „neenakostjo“ uradnikov, ki bodo „kar sami“ določali način vroč, čeprav sicer odločajo o ljudeh in mio?
- Obrazci, vodila, algoritmi IF THEN AND NOT...

1. IF stranka navede e- ali fizični naslov/način vročanja v vlogi, THEN ta primarni, čeprav ima REN, zato:
2. IF sporočen v vlogi VEP, THEN velja VEP in ne DEP niti REN,
3. IF vloga poslana iz DEP brez navedbe o drugem kontaktu po volji stranke, se vroča na DEP, čeprav ima stranka REN (zakonska domneva volje),
4. Vroča se na REN le, čeprav bo v praksi verjetno tega vendar največ, IF stranka a) ima REN AND 2b) NOT pošlje vloge iz DEP AND (niti) 3. DEP ali VEP ne navede v vlogi ali kadarkoli med postopkom kot (nov) želen kontakt za določen postopek/zadevo.
5. IF stranka nima REN niti ne javi DEP, a se je uporabil DEP v drugih zadevah/komunikaciji, THEN se vroča na DEP (zakonska domneva).

Zakon o debirokratizaciji (ZDeb) ‡

Določbe 16., 20., 21., 22. in 23. člena tega zakona se začnejo uporabljati šest mesecev po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije (glej 55. člen)

● Zakon o debirokratizaciji (Uradni list RS, št. 3/22)

Datum sprejetja	27.12.2021	EVA	2021-1411-0001
Datum objave	07.01.2022	EPA	1759VIII
Datum začetka veljavnosti	22.01.2022	SOP	2022-01-0014

Opozorilo: Besedilo osnovnega predpisa

**ZAKON
O DEBIROKRATIZACIJI (ZDeb)**

PRVI DEL
SPLOŠNE DOLOČBE

**1. člen
(vsebina zakona)**

(1) S tem zakonom se zaradi zmanjšanja upravnega in regulatornega bremena v javni upravi in izboljšanja učinkovitosti njenega poslovanja spreminjajo in dopolnjujejo določbe:

1. Zakona o prijavi prebivališča (Uradni list RS, št. 52/16 in 36/21)
2. Zakona o centralnem registru prebivalstva (Uradni list RS, št. 72/06 – uradno prečiščeno besedilo)
3. Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13 in 175/20 – ZIUOPDVE).

Izbrani primeri iz prakse – z ARSO na MOP, GD

- „Selitev“ pristojnosti s prve stopnje na ministrstvo kot OAO!?!; hitreje, manj stopenj, prejšnja izvršljivost ipd. – pač na račun (ustavne) pritožbe, res?
- GD: kaj prinašajo izvršljivost „na odgovornost investitorja“, predodločba, integralni p., skrajšani ugotovitveni postopek *ex lege* ipd.?



Izbrani primeri iz prakse – **novela ZFU** in **ZDavP-2**

- Področje davkov kot zelo! specialno področje
- Davki kot zibelka novot in **vir pravnih presadkov** (npr. info izračun, zavezujoča info, ARS...)
- Kljub temu: ustavna načela in pravila ZUP, ki so izraz mednarodno- in ustavnopravnih garancij, bi morala biti nad *leges speciales*!
- Zato praksa ZFU (npr. ne/samostojnost inšpektorjev) in ZDavP-2 (npr. predlog 2022 z **odpravo identifikacije/volje?**) najmanj vprašljiva



Manj ovir za uporabo eDavkov

V okviru predloga zakona o davčnem postopku ministrstvo med drugim predlaga, da za prevzem dokumenta s portala eDavki zavezanec ne bi več potreboval kvalificiranega digitalnega potrdila.



Podobno, ker se želi „izogniti množičnim postopkom“, omejevanje vlog na pogoje, lastne sredini postopka, npr. na področjih okolja ali zdravja?

Izbrani primeri iz prakse – ZVOP-2!?

- GDPR 2016–2018 in ZVOP-1/ZVOP-2 2022/3?
- Kljub! večletnim zamudam in veliko usklajevanja (stroka, IP, Mju itd. itd.) več večjih sistemskih neustavnosti na prvi pogled, zaradi „učinkovitosti postopkov“?
- Primeri:
 - absolutna izključitev stranskih udeležencev!?
 - omejen vpogled v spis in udeležba nasploh?
 - „prijavitelj z interesom“ v oficialnih postopkih?
 - ...

Zaključki



Koren lečen koren strupen

- VEDNO iskati **ravnotežje, sorazmernost** med NUJNIMI ustavnimi garancijami in OAO za NEPOTREBNE AKTE GLEDE NA CILJ oz. legitimnostjo in zakonitostjo glede na želeno učinkovitost/ekonomičnost postopkov, sicer prej ali slej sistemski bumerang
- Primeri iz prakse: na ravni **regulacije in implementacije**; nujna povezanost in trud obeh!
- Načelna izhodišča, upravna kultura in **mentaliteta** uradnikov oz. tudi sodnikov?
- **Vloga** MJU in academie oz. stroke?

Debirokratizacija kot
kvadratura kroga

Predlogi izboljšav



➤ Izhajajoč iz **sistemskega zornega kota**:

1. Pri vsaki spremembi predpisov prek vladnega poslovnika določiti opredelitev nujnosti tehtanja med ustavnimi/zakonskimi kavgtelami/pravicami in OAO/debirokratizacijo, pri čemer novelacija le, če a) je problem pravne narave in ne organizacijske (zamude?) + b) ob deregulaciji ali optimizaciji JI ni ogrožen + c) ne gre za posebnost le enega področja ➡ v ZUP, sicer v *lex specialis*
2. Opredeliti novi ZUP prek zlasti načel in poglobitnih pravil v smislu „nad“ splošnosti, a nov zakon oblikovati obenem postopno in inkluzivno
3. Ozaveščati uradnike (stalna usposabljanja kot „must“ in z zagotovitvijo namenskih sredstev ter ne le floskula, SI iz UP na 5 let?), pa tudi sodnike, posebej pa stranke, civilno družbe, medije, študente/mlade!



XXIX.
DNEVI
SLOVENSKE
UPRAVE
2022

Postopki prostorskega načrtovanja in graditve

Jurij Mlinar

Postopki

PROSTORSKO NAČRTOVANJE

Postopek priprave OPN

Postopek priprave OPPN

Kratek postopek sprememb in dopolnitev OPN

Kratek postopek sprememb in dopolnitev OPPN

Postopek lokacijske preveritve

Priprava in sprejetje občinskega prostorskega plana

Postopek priprave odloka o urejenosti naselij in krajine

Samostojni postopek tehnične posodobitve prostorskega izvedbenega akta

Priprava in sprejetje regionalnega prostorskega plana

Načrtovanje občine v območju državnega prostorskega izvedbenega akta

Načrtovanje prostorskih ureditev skupnega pomena

Postopek državnega prostorskega načrtovanja

Kratek postopek sprememb in dopolnitev državnega prostorskega načrta

...

GRADITEV

Pridobivanje projektnih in drugih pogojev

Pridobivanje mnenj

Postopek izdaje gradbenega dovoljenja

Skrajšani ugotovitveni postopek izdaje gradbenega dovoljenja

Postopek izdaje integralnega gradbenega dovoljenja

Prijava začetka gradnje

Sprememba gradbenega dovoljenja

Sprememba integralnega gradbenega dovoljenja

Postopek pridobitve uporabnega dovoljenja

Postopek legalizacije

Dovoljenje za objekt daljšega obstoja

Uporabno dovoljenje za obstoječe objekte

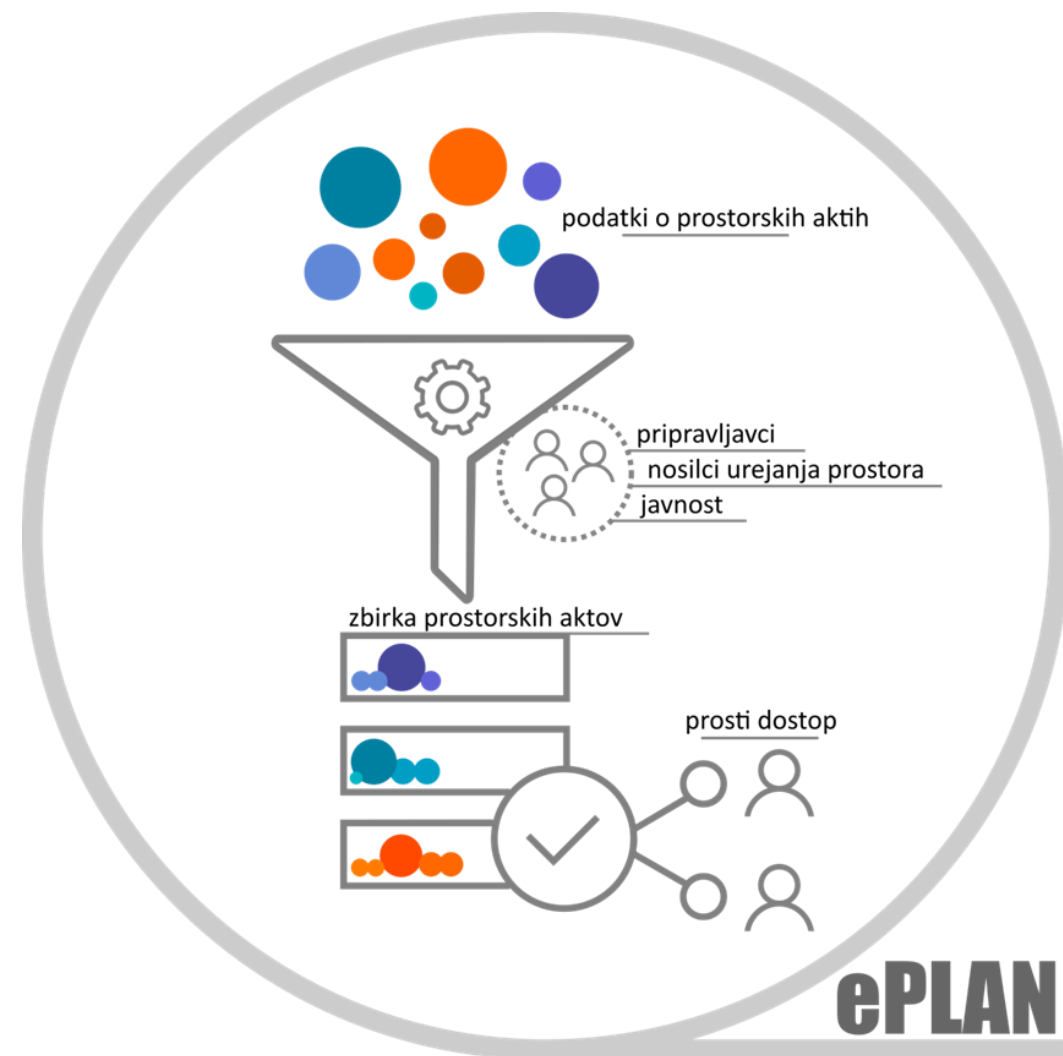
...

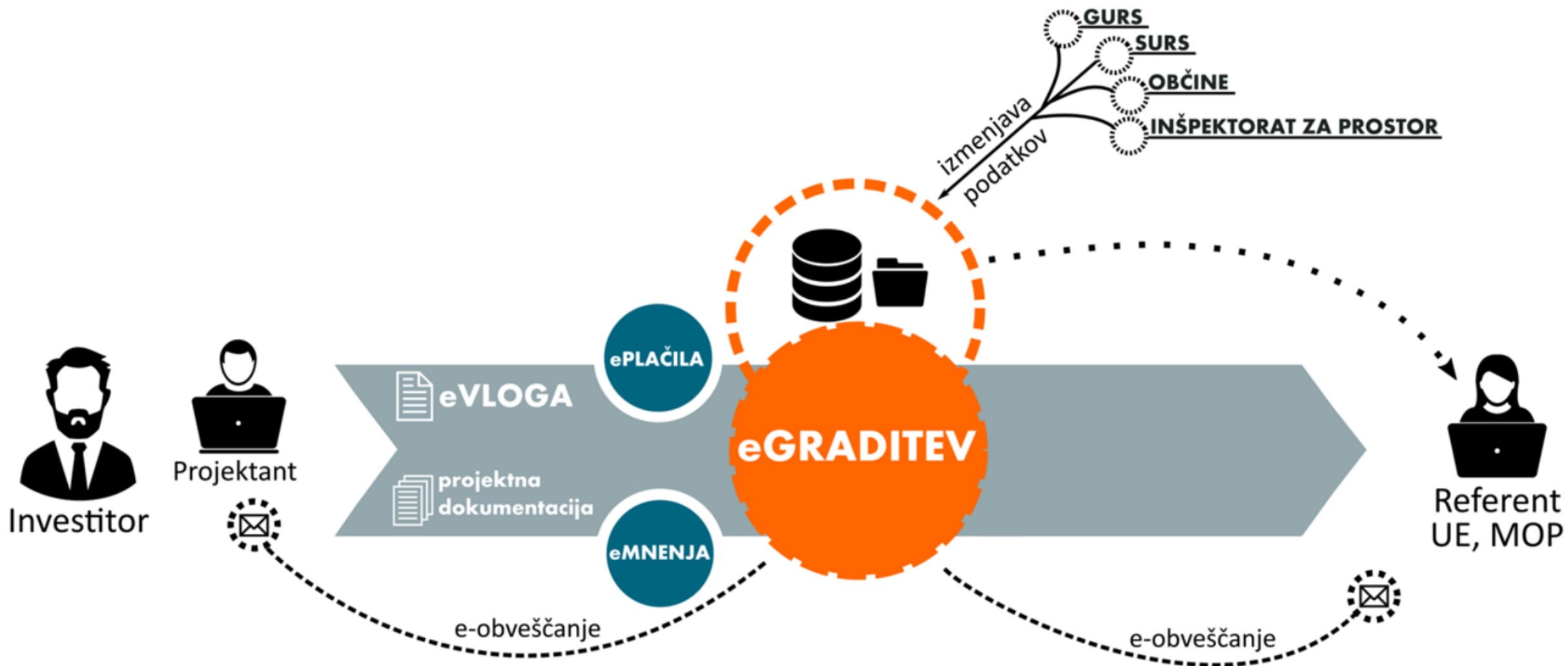


veliko število prostorskih aktov občin in države

kako zagotoviti pravno stanje v prostoru (stavbno zemljišče, PIP)?

veljavna papirna oblika v uradnem glasilu





Popis postopka

Veliko število deležnikov
Veliko število faz v postopku
Postopki so dolgi

NOV POSTOPEK

Vrsta akta
Postopek

Izberi...

Potrdi

Izberi...

Prostorski strateški akti

Prostorski izvedbeni akti

Drugo

NOV POSTOPEK

Vrsta akta
Postopek

Prostorski izvedbeni akti

Izberi...

Potrdi

ZUreP-2: Postopek priprave OPPN

ZUreP-2: Postopek lokacijske preveritve

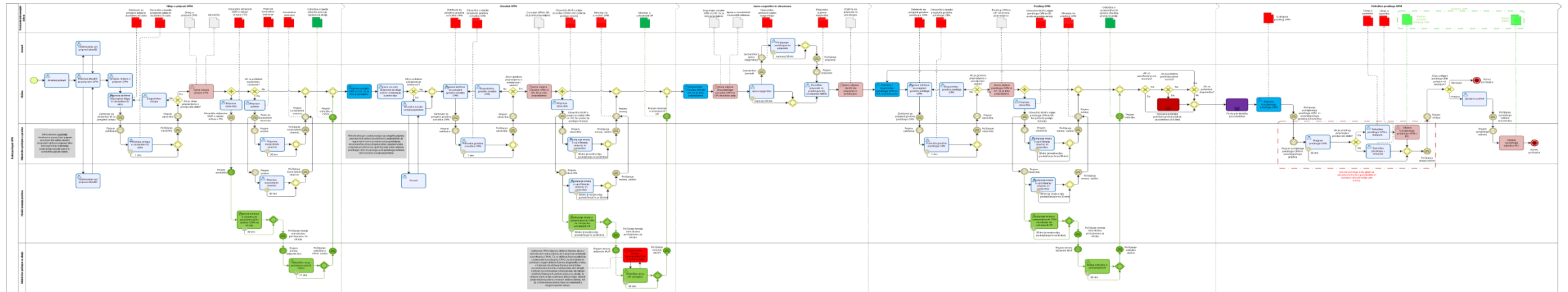
ZUreP-2: Postopek priprave OPN

ZUPUDPP: Postopek priprave DPN

ZUreP-2: Kratak postopek sprememb in dopolnitev uredbe o najustreznejši varianti

ZUreP-2: Kratak postopek sprememb in dopolnitev OPPN

ZUreP-2: Postopek priprave in sprejetja odloka o urejanju podobe naselij in krajine



Postopke določa zakonodaja

Prostorska zakonodaja

Zakon	Začetek veljavnosti ali uporabe	Datum prenehanja veljavnosti ali uporabe
ZUreP	...	1.1.2003
ZUreP-1	1.1.2003	1.6.2018
ZPNačrt	28.4.2007	...
ZUPUDPP	27.10.2010	1.6.2018
ZUreP-2	1.6.2018	1.6.2022
ZUreP-3	1.6.2022	...

Gradbena zakonodaja

Zakon	Začetek veljavnosti ali uporabe	Datum prenehanja veljavnosti ali uporabe
ZGO	...	1.1.2003
ZGO-1	1.1.2003	1.6.2018
GZ	1.6.2018	1.6.2022
GZ-1	1.6.2022	...

Vir: pisrs.si (Pravno-informacijski sistem Republike Slovenije)

15. Prenova gradbene in prostorske zakonodaje z namenom odprave nepotrebnih administrativnih ovir, odprava nepreglednega in zapletenega sistema vrste objektov za gradnjo.

Po analizi učinkov izvedenih sprememb prostorske zakonodaje bomo sprejeli dopolnila in popravke, ki bodo poenostavili umeščanje objektov v prostor, pri čemer pa poenostavitve ne bodo negativno vplivale na kakovost upravnega odločanja oziroma bi poenostavitve za posledico nosile nižanje okoljskih, vodovarstvenih ali drugih standardov.

Administrativna razbremenitev (zmanjšanje birokratskih opravil pri pridobivanju dovoljenj za gradnjo in umeščanje objektov v prostor, racionalizacija zahtev po

trajnostnega razvoja. Prizadevali si bomo uvesti ustrezne prilagoditve in uskladitve zakonodaje na področju varstva okolja/narave, urejanja prostora in gradbeništva. Združili bomo področje okolja in prostora in prioriteto pristopili k usklajevanju prostorske, okoljske in gradbene zakonodaje z namenom oblikovanja hitrejših, preglednejših in enostavnejših upravnih postopkov s ciljem večje učinkovitosti pri sprejemanju prostorskih planov na občinskem in državnem nivoju. Prizadevali si bomo tudi za ambiciozno politiko na področju

Zaključki

- Strateška usmeritev (strategija in akcijski načrt uvajanja digitalne preobrazbe) – to je projekt celotne institucije, ne pa „kleti“
- Popis postopkov in analiza stanja (ozka grla, napake)
- Optimizacija postopkov
- Sprememba zakonodaje, če je res potrebna



XXIX.
DNEVI
SLOVENSKE
UPRAVE
2022

Postopki prostorskega načrtovanja in graditve

Jurij Mlinar

POGLED OD ZNOTRAJ IN OD ZUNAJ

Mag. Lilijana Kozlovič
LIBRA Cosulting

DVE PLATI ISTEGA KOVANCA

- ▶ Uradniki od dreves ne vidijo gozda
- ▶ Uporabnike gozda zanima le njihovo drevo in ne gozd



UČINKOVITO? VODENJE POSTOPKOV?

Sistem javne uprave deluje, ponekod zelo dobro, učinkovitosti odvisna od zunanjih in notranjih dejavnikov:

Notranji dejavniki

- ▶ Materialno pravo : razmerje med javno koristjo in individualno koristjo
- ▶ Procesno pravo: pravila po katerih vsak udeleženec odigra svojo vlogo
- ▶ Organizacijsko-tehnični, finančni, kadrovski in drugi pogoji

Zunanji dejavniki

- ▶ Pravna kultura

POMEMBNO

SPREMEMBO UVEDIMO ŠELE,
KO NEDVOUMNO VEMO
KATERI DEJAVNIK NEGATIVNO VPLIVA
NA ČINKOVITOST VODENJA POSTOPKOV

MATERIALNO PRAVO

DEJAVNIKI VPLIVA NA
UČINKOVITOST POSTOPKOV

1. RESOLUCIJA O NORAMTIVNI DEJAVNOSTI - nespoštovanje

- ▶ Nerealna ocena učinkov predpisa: finančnih, kadrovskih !!!
- ▶ Podzakonski akti : 6 mesečni rok za pripravo : neizvedljive pravne norme
- ▶ Nujni postopek: nesodelovanje javnosti, kratek vacatio legis in čas za prilagoditev

2. SLABA OBRAZLOŽITEV ZAKONOV le ponovitev člena v poljudni obliki

Posledice:

- ▶ različne interpretacije,
- ▶ **interna navodila in usmeritve** –pravno sporne,
ker niso javno objavljene

PROCESNO PRAVO

DEJAVNIKI VPLIVA NA UČINKOVITOST POSTOPKA

1. URADNIK KOT *DOMINUS LITIS* POSTOPKA

NEPOPOLNA VLOGA : NEPOPOLNI, NEUSTREZNI DOKAZI

- ▶ 66. člen ZUP Vloga mora biti razumljiva in **obsegati vse kar je potrebno, da se lahko obravnava**
- ▶ Zahtevek za dopolnitev z rokom: kaj je razumen? rok za dopolnitev, podaljševanje rokov za dopolnitev?
- ▶ **V trenutku dopolnitve se začne postopek izvedbe in ocene dokazov**

- ▶ **Vloga ni več nepopolna : dokaz je nepopoln ali neustrezen**

ZUP NE DAJE VEČ MOŽNOSTI DOPOLNJEVANJA

- ▶ Neupravičeno generiranje „nepopolnih vlog“
- ▶ Zavajanje o uspehu postopka
- ▶ Ustvarjanje občutka obrnjenega dokaznega bremena
- ▶ Kršenje načela varstva javne koristi

2. UPORABA TEMELJNIH NAČEL

- ▶ Supsumcija dejanskega stanu tudi skozi temeljna načela
- ▶ Argumentacija odločitve : tudi s pomočjo temeljnih načel materialnega in procesnega prava

ORGANIZACIJSKI, TEHNIČNI IN DRUGI POGOJI

KOT ODVISNA SPREMENLJIVKA

Formalno in materialno nepopolne vloge

- ▶ **Vrstni red reševanja** : triaža popolnih in nepopolnih
- ▶ **Pravna pomoč ob nepopolnih vlogah** in ne kot splošne informacije (individualizacija primera)
- ▶ **Prerazporejanje zadev med stvarno pristojnimi organi** (princip zemljiške knjige, izvede se v okviru pravne pomoči ali ustvariti novo pravno podlago, če je ta potrebna)
- ▶ **Oblikovanje mobilne ekipe** iz različnih stvarno pravnih organov in njihova aktivacija v primeru hipnega izjemno povečanega obsega dela na eni vsebini
- ▶ **Spremeniti vlogo MJU** : horizontalna vloga za zagotavljanje zgoraj navedenih predlogov ter za oblikovanje vrednostnega sistema in temeljnih postulatov delovanja in razvoja javnega sektorja, ki bi moral zagotavljati tudi njihovo implementacijo in evalvacijo; pooblastilo MJU predlaganja sprememb in ukrepanja za vzpostavitev ravnovesja

PRAVNA KULTURA

KOT ZUNANJI DEJAVNIK UČINKOVITOSTI
POSTOPKA

Pravna kultura in zunanji pogled na storitve javne uprave so sociološko pogojeni

- ▶ Neobčutljivost za javno korist kot posledica porasta individualizma
- ▶ Vpliv integritete funkcionarjev in oseb na položajih

Pravna kultura v upravnih postopkih v naši družbi

- ▶ Porast nespoštovanja pravic drugih in javne koristi, zloraba pravic, izmikavanje obveznostim
- ▶ Javni uslužbenci – pod pritiskom „učinkovitosti“ pomagajo iskati pravne praznine
- ▶ Državna uprava je servis državljanom, a ne na škodo javne koristi

ZLORABA PRAVICE

Pomeni temno stran pravice – v dvojnem pomenu

- ▶ Izvršuje se v nasprotju z namenom pravice in smislom pravice
- ▶ ali pa je očem skrito – pravica se navzven izvršuje v skladu zakonskim opisom pravice, navznoter pa zasleduje povsem drug in svoj cilj

Predpostavke zlorabe:

- ▶ Pravica izhaja iz pravno dopustnega
- ▶ Presega meje upravičenja
- ▶ Gre za konflikt dveh pravic, ki se med seboj izključujeta

Upravna zmerja – odnos z državo :konflikt med javno koristjo in pravico posameznika, zlorabe najpogostejše

Slovensko pravo ne pozna splošne prepovedi zlorabe pravice

Ustava

- ▶ Izvedemo jo le iz ustavne določbe, da so pravice omejene s pravicami drugih in zloraba ne uživa pravnega varstva

ZUP

- ▶ ima le temeljni načeli: varstva pravica strank in javne koristi ter dolžnost stranke govoriti resnico in pošteno uporabljati pravice

PREDLOG UPRAVNIM TEORETIKOM V RAZMISLEK:

1. Jasnejši zapis, da „mora vsaka stranka navesti dejstva in predlagati dokazake, na katere opira svoj zahtevek ali s katerim izpodbija navedbe in dokaze nasprotne stranke“
2. Jasna zamejitev trenutka na daljici procesa do kdaj lahko stranka predlaga dokaze

Argumenti

- ▶ Upravni organ je res močnejša stranka, vendar je pravna narava upravnih postopkov drugačna od kazenskega in civilnega
- ▶ V upravnem postopku ne velja načelo „ne bis in idem“ razsojene zadeve in lahko stranka neomejeno krat vloži vlogo
- ▶ Upravne takse niso tako breme, da bi upravičevala neskončno število dopolnjevanj ob nespremenjenem zahtevku
- ▶ Upravni postopek ima eno stopnjo obravnave več (prvo in drugo)

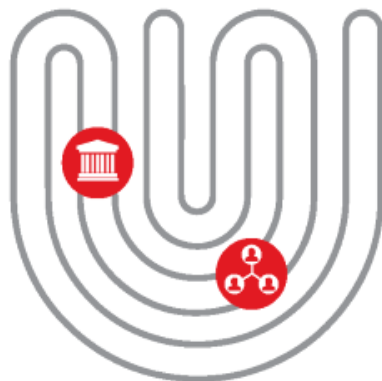
PREDLOGI FAKULTETI ZA UPRAVO

- ▶ **Nespoštovanje Resolucije o normativni dejavnosti** predvsem z vidika ocene učinkov in finančnih ter kadrovskih posledic ima velik vpliv na učinkovitost procesov . V praksi se jih najpogosteje ne oceni, ker resor ne bi dobil soglasja MJU in MF. A potrebno je o tem govoriti, na to opozarjati v okviru razprav in okroglih miz.
- ▶ Pisanje zakonov je obrt, če so javni uslužbenci osvojili uporabo nomotehnik pa nimajo dovolj izkušenj z **obrazložitev členov zakonov**, kjer je potrebno teoretično pravno znanje, predvsem pravnoznanstvo s pomočjo katerega se obrazložijo pravne norme. Fakulteta za upravo bi lahko to vsebino vključila kot del učnega predmeta za študente in kot posebno usposabljanje za že zaposlene

- ▶ **Obrazložitev odločitve:** tudi tu je še veliko prostora za izboljšave predvsem z vidika supsumcije dejanskega stanu tudis skozi temeljna načela materialnega in procesnega prava, enako tudi samo argumentacijo odločitve obrazložiti tudi skozi temeljna načela. Fakulteta za upravo bi lahko tudi to vsebino vključila kot del učnega predmeta za študente in kot posebno usposabljanje za že zaposlene
- ▶ **Zloraba pravice :** Na teoretični ravni opraviti razmislek ali je na voljo dovolj mehanizmov in meril za ugotavljanje zlorab na škodo javne koristi in pravic drugih. Tudi o tej temi je smiselno razpravljati v okviru okroglih miz.

PREDLOGI MJU - za učinkovitejše reševanje vlog

- ▶ **Vrstni red reševanja** : triaža popolnih in nepopolnih
- ▶ **Pravna pomoč ob nepopolnih vlogah** in ne kot splošne informacije (individualizacija primera)
- ▶ **Prerazporejanje zadev med stvarno pristojnimi organi** (princip zemljiške knjige, izvede se v okviru pravne pomoči ali ustvariti novo pravno podlago, če je ta potrebna)
- ▶ **Oblikovanje mobilne ekipe** iz različnih stvarno pravnih organov in njihova aktivacija v primeru hipnega izjemno povečanega obsega dela na eni vsebini
- ▶ **Spremeniti vlogo MJU** : horizontalna vloga za zagotavljanje zgoraj navedenih predlogov ter za oblikovanje vrednostnega sistema in temeljnih postulatov delovanja in razvoja javnega sektorja, ki bi moral zagotavljati tudi njihovo implementacijo in evalvacijo; pooblastilo MJU predlaganja sprememb in ukrepanja za vzpostavitev ravnovesja



XXIX.
DNEVI
SLOVENSKE
UPRAVE
2022

Pomen in poraba dvojezičnosti pri vodenju upravnih postopkov

Stanko Baluh

Mednarodni dokumenti:

Sporazum o zagotavljanju posebnih pravic slovenske narodne manjšine v Republiki Madžarski in madžarske narodne skupnosti v Republiki Sloveniji (ratificiran 1993) je pomembna meddržavna pogodba, pomembna za madžarsko narodno skupnost v Sloveniji in za slovensko manjšino na Madžarskem. Na podlagi tega sporazuma, ki sta ga državi podpisali leta 1992, se sestaja posebna medvladna mešana komisija, ki ugotavlja, kako se sporazum izvaja in na vladi v tej smeri naslovi svoja priporočila.

Za italijansko narodno skupnost so pomembni Osimski sporazumi iz leta 1977. Gre za dvostranske sporazume med prejšnjo skupno državo SFRJ in Republiko Italijo. Republika Italija in Slovenija sta se ob osamosvojitvi Slovenije leta 1991, z aktom o nasledstvu, obvezali k nadaljnjemu spoštovanju teh sporazumov. Osimski sporazumi povzemajo tudi bistvena določila Posebnega Statuta kot priloge Londonskega memoranduma iz leta 1954.

Okvirno konvencijo za varstvo narodnih manjšin Sveta Evrope je Slovenija ratificirala 25. februarja 1998. Glede na to, da konvencija ne vsebuje definicije pojma narodne manjšine in prepušča državam pogodbenicam, da same določijo etnične skupine, ki jih v državi podpisnici obravnavajo kot narodne manjšine, na katere se konvencija nanaša, je Republika Slovenija v skladu z ustavo in notranjo zakonodajo RS, ob ratifikaciji Okvirne konvencije pisno izjavila, da kot narodni manjšini šteje avtohtono italijansko in madžarsko narodno skupnost v RS. V kolikor to ni v nasprotju z Ustavo RS in drugimi zakonskimi akti RS (v nasprotju s pravnim redom), se norme iz te konvencije nanašajo tudi na pripadnike romske skupnosti, ki živijo v Republiki Sloveniji.

Evropsko listino o regionalnih ali manjšinskih jezikih Sveta Evrope je Republika Slovenija ratificirala 19. julija 2000. Ob deponiranju ratifikacijskih listin 4. oktobra 2000 je Slovenija izjavila, da bodo sprejeta določila veljala od 1. januarja 2001. Ob deponiranju Listine o ratifikaciji listine o regionalnih ali manjšinskih jezikih je Republika Slovenija generalnemu sekretarju Sveta Evrope sporočila, da sta regionalna manjšinska jezika na ozemlju Slovenije italijanski in madžarski jezik. Prav tako je bilo sporočeno, da se bodo določbe od prvega do četrtega odstavka 7. člena smiselno uporabljale tudi za romski jezik.

Ustava Republike Slovenije:

Republika Slovenija je v Temeljni ustavni listini o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 1-4/91-I) k Ustavi RS, v poglavju III. opredelila: »Italijanski in madžarski narodni skupnosti v Republiki Sloveniji in njunim pripadnikom so zagotovljene vse pravice iz ustave Republike Slovenije in mednarodnih pogodb«.

5. člen

»Država na svojem ozemlju varuje človekove pravice in temeljne svoboščine. Varuje in zagotavlja pravice avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti. ...«

11. člen

»Uradni jezik v Sloveniji je slovenščina. Na območjih občin, v katerih živita italijanska ali madžarska narodna skupnost, je uradni jezik tudi italijanščina ali madžarščina«;

64. člen

(posebne pravice avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti):

- pravica do svobodne uporabe narodnih simbolov;
- za ohranjanje svoje narodne identitete lahko pripadniki te skupnosti ustanavljajo organizacije, razvijajo gospodarske, kulturne in znanstvenoraziskovalne dejavnosti ter dejavnosti na področju javnega obveščanja in založništva;
- pravica do vzgoje in izobraževanja v svojem jeziku ter oblikovanja in razvijanja teh dejavnosti (zakon določa območja, na katerih je dvojezično šolstvo obvezno);
- pravica do gojitve odnosov s svojim matičnim narodom;
- pravica do ustanovitve samoupravne skupnosti za uresničevanje svojih pravic;
- pravica do neposredne zastopanosti v predstavniških organih lokalne samouprave in v državnem zboru;
- pravice so zagotovljene ne glede na število pripadnikov;
- Ustava RS v 5. odstavku 64. člena določa, da: »zakoni, drugi predpisi in splošni

akti, ki zadevajo uresničevanje v ustavi določenih pravic in položaja zgolj narodnih skupnosti, ne morejo biti sprejeti brez soglasja predstavnikov narodne skupnosti»; na podlagi ustavnega določila pa nadalje Zakon o samoupravnih narodnih skupnostih (Uradni list RS, št. 65/94) v 2. odstavku 15. člena določa, da: »kadar državni organi odločajo o zadevah, ki se nanašajo na položaj pripadnikov narodnih skupnosti, morajo predhodno pridobiti mnenje samoupravnih narodnih skupnosti«.

Načrt ukrepov Vlade Republike Slovenije za izvajanje predpisov na področju dvojezičnosti 2015–2018

Vlada RS je na seji, dne 23. 7. 2015, potrdila [Načrt ukrepov Vlade Republike Slovenije za izvajanje predpisov na področju dvojezičnosti 2015–2018](#) in ga posredovala Komisiji Državnega zbora za narodni skupnosti.

Hkrati je zadalžila pristojne resorje, ki so bili navedeni kot nosilci ukrepov, da ukrepe v predvidenih rokih realizirajo.

Načrt ukrepov vlade je obsegal poleg uvodnega dela še razloge za sprejetje načrta ukrepov, pravne podlage za izvajanje dvojezičnosti, pregled stanja uresničevanja dvojezičnosti v praksi ter predlog 17 ukrepov za izboljšanje stanja.

Vlada RS je sprejela štiri poročila o izvedbi načrta ukrepov vlade. Poročilo o izvedbi načrta ukrepov vlade za leto 2015 je Vlada RS sprejela na seji 3. 11. 2016, poročilo za leto 2016 na seji 31. 8. 2017, poročilo za leto 2017 na seji 8. 8. 2018 ter poročilo za leto 2018 na seji 14. 8. 2019. Vsa poročila so bila posredovana Komisiji Državnega zbora za narodni skupnosti.

Načrt ukrepov Vlade Republike Slovenije o izvrševanju predpisov na področju uresničevanja pravic italijanske in madžarske narodne skupnosti v Republiki Sloveniji 2021–2025

Vlada RS je na seji 14. 5. 2020 sprejela sklep o ustanovitvi Delovne skupine vlade za pripravo Načrta ukrepov Vlade Republike Slovenije o izvrševanju predpisov na področju uresničevanja pravic italijanske in madžarske narodne skupnosti v Republiki Sloveniji in za spremljanje njegovega izvajanja (v nadaljnjem besedilu: delovna skupina vlade).

Delovno skupino vlade sestavljajo predstavniki Ministrstva za javno upravo, Ministrstva za pravosodje, Ministrstva za kulturo, Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport, Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo ter Urada Vlade Republike Slovenije za narodnosti. Delovna skupina vlade sodeluje z italijansko in madžarsko narodno skupnostjo preko njihovih predstavnikov.

Naloga delovne skupine vlade je bila priprava predloga Načrta ukrepov Vlade Republike Slovenije za izvrševanje predpisov na področju uresničevanja pravic italijanske in madžarske narodne skupnosti v Republiki Sloveniji za obdobje 2021–2025.

Glede na to, da so predstavniki narodnih skupnosti na podlagi Načrta ukrepov Vlade Republike Slovenije za izvajanje predpisov na področju dvojezičnosti 2015–2018 zaznali napredek pri uresničevanju pravic narodnih skupnosti v praksi, so bili nekateri izmed ukrepov tega načrta predlagani tudi v predlog Načrta ukrepov Vlade Republike Slovenije za izvrševanje predpisov na področju uresničevanja pravic italijanske in madžarske narodne skupnosti v Republiki Sloveniji za obdobje 2021–2025. Predlog načrta je bil hkrati dopolnjen z naborom novih ukrepov.

Vlada Republike Slovenije je na seji 18. 8. 2021 sprejela Načrt ukrepov Vlade Republike Slovenije o izvrševanju predpisov na področju uresničevanja pravic italijanske in madžarske narodne skupnosti v Republiki Sloveniji 2021–2025 in ga posredovala Komisij Državnega zbora za narodni skupnosti.

Pristojna ministrstva in vladne službe, ki so navedeni kot nosilci ukrepov, je zadalžila, da ukrepe izvedejo v predvidenih rokih.

Delovna skupina vlade je pripravila predlog Poročila o izvedbi Načrta ukrepov Vlade Republike Slovenije o izvrševanju predpisov na področju uresničevanja pravic italijanske in madžarske narodne skupnosti v Republiki Sloveniji 2021–2025 za leto 2021.