

Upravna svetovalnica je projekt, ki ga od leta 2009 izvajata Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani (FU UL) in Ministrstvo RS za javno upravo (MJU) pod vodstvom prof. dr. Polonce Kovač s FU UL in mag. Matjaža Remica z MJU. Upravna svetovalnica deluje kot spletni portal za razlago upravnoprocesnih dilem in upravnega poslovanja, zlasti rabe Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP).¹ Leta 2013 je bil projekt uvrščen med finaliste razpisa Evropske komisije za najbolj inovativne rešitve v javni upravi.



Jera Novak,
mag. prava,
asistentka na Fakulteti
za upravo Univerze
v Ljubljani

ZaUPaj Upravni svetovalnici!

Skupni raziskovalno-pedagoški projekt Fakultete za upravo Univerze v Ljubljani in Ministrstva RS za javno upravo



Polonca Kovač,
dr. pravnih znanosti,
profesorica na Fakulteti
za upravo Univerze
v Ljubljani

Aprila letos je bila zagnana večja nadgradnja Upravne svetovalnice. Na portalu tako od pomladi 2023 – po prekinitvi dela zaradi omejenih virov in na temelju sporazuma med FU UL in MJU, ki sta ga podpisala decembra 2022 dekan prof. dr. Mirko Pečarič in ministrica Sanja Ajanović Hovnik – ponovno sprejemamo nova aktualna vprašanja. Nanje ob strokovni podpori tako pedagogov kot po novem tudi delovnih mentorjev iz vrst visokih uradnikov z različnih upravnih področij odgovarjajo izbrani študentje magistrske stopnje FU UL. Skupek vseh sodelujočih omogoča kvaliteto in strokovno pripravo odgovorov, pri čemer projekt prek analize primerov služi tudi širše kot temelj za izboljšave politik in predpisov.

stopajo osebe v stiku z oblastjo. ZUP pri tem povezuje javno upravo, ne glede na raven upravljanja, resor, vrsto ali stopnjo organa, ki postopek vodi.

Cilj Upravne svetovalnice je identificirati, katere dileme se pri tolmačenju predpisov, zlasti ZUP in področnih procesnih pravil, ustvarjajo v praksi in kako nanje odgovoriti skladno s temeljnimi načeli, da ne prihaja do neenakosti strank pred zakonom in ogroženosti implementacije veljavnih predpisov.³

Sledenje vsebinam na portalu ter dostop do baze že objavljenih vprašanj in odgovorov, vključno s postavljanjem novih vprašanj, sta za uporabnike brezplačna. Raznolik in pester nabor uporabnikov obsega tako stranke, tj. državljanke oz. prebivalce Slovenije, podjetja in nevladne organizacije oz. njihove zastopnike v upravnih postopkih, kot uradnike, ki postopke vodijo ali pripravljajo predpise o načinu uveljavljanja upravnopravnih razmerij. Obenem tako širok krog uporabnikov ustvarjalcem portala in zlasti MJU pri normiranju in nadzoru oz. FU UL v pedagoškem in raziskovalnem procesu omogoča celosten vpogled ter obravnavo najbolj aktualnih in perečih vprašanj v praksi na različnih upravnih področjih.

Obstoječ nabor vprašanj in odgovorov, od leta 2009 do danes s približno 1.500 primeri, uporabnikom primarno omogoča, da svojo dilemo razrešijo sami, tako da poiščejo merodajni že obstoječi primer vprašanja in odgovora, saj so ti skoraj vedno posplošeni ne glede na organ ali področje, s katerega je prišla izvorna dilema. Če gre v konkretnem primeru za novost ali še neobravnavano zadevo, pa lahko svoje vprašanje oddajo prek spletne obrazca na portalu s klikom na okence »Postavite vprašanje«, nakar prejmejo odgovor v približno dveh do treh tednih.

Pri Upravni svetovalnici so do zdaj sodelovali le študenti FU UL, s potrditvijo učnega načrta kot izbirnega predmeta na UL junija 2023 pa se **od jeseni odpira možnost sodelovanja tudi študentov Pravne fakultete** in drugih programov UL, ki vključujejo upravno procesno pravo.

Prejeto novo vprašanje se glede na vsebino dodeli v obravnavo ustreznici dvojici študent⁴ in delovni mentor, ki je član Medresorske delovne skupine MJU.⁵ Diferencirana izbrana vrsta delovnih mentorjev medresorske delovne skupine MJU omogoča specializiran pristop pri obravnavi vprašanj z različnih področij – npr. sociale, šolstva,

Koncept in poslanstvo Upravne svetovalnice

Osrednji namen projekta Upravna svetovalnica je **svetovanje uporabnikom** pri konkretnih upravnoprocesnih vprašanjih v smislu pravne klinike, sistemsko pa **povezovanje različnih deležnikov** (akademija s profesorji in študenti, javna uprava kot oblikovalec javnih politik in izvajalec upravnih postopkov, državljanji in druge stranke v upravnih razmerjih).²

Pravo, kot ga najdemo v zapisanih načelih in pravilih predpisov, je neveščim uporabnikom pogosto nerazumljivo, predvsem pa vsaka norma ni svet zase, temveč jo je treba razumeti v širšem okviru celotnega (u)pravnega sistema ter jo kombinirati s teoretičnimi vodili in z bolj ali manj ustaljeno sodno prakso o dani in podobnih določbah. Uporaba splošnih in abstraktnih pravnih norm v konkretnem dejanskem stanju neredko prinaša dvom o pravilni uporabi pravnega pravila oz. pri tem ni jasno opredeljenega razmerja med posameznim pravilom in drugimi merodajnimi normami in standardi. Razlaga in uporaba predpisov v vsakdanjem življenju tako kljub stremljenjem k enoznačni besedi in aplikaciji istih pravil v istovrstnih položajih ostajata posebni dejavnosti, zlasti tudi v upravnih razmerjih, ki so močno pravno pogojena, saj se v njih razrešuje odnos med oblastjo in posamezniki. Upravni postopki so z okoli deset milijoni odločb letno pri nas najpogostejše pravno razmerje, v katero

¹ Ur. l. RS, št. 24/06 in nastl.

² Več o Upravni svetovalnici, njenih funkcijah in deležnikih Kovač, P. (ur.): Upravno-procesne dileme 3 v posebnih upravnih postopkih. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 2015.

³ Kovač, P.: Upravna svetovalnica kot kandidatka za evropsko nagrado za inovativnost v javni upravi, Kakovost, 2013, str. 9–12.

⁴ Ekipo študentov na FU z magistrskega študijskega programa na FU UL v obdobju marec-oktober 2023 sestavljajo: Ilda Kantarevič, Žan Martin Povše, Maruša Sajevec, Tina Kržan, Maja Vrečar, Anita Grah, Lara Janželj, Klavdija Košec, Borut Korošec, Urška Zadravec, Rebeka Senič, Martina Kramberger, Dijana Pavlovič. Pedagoški mentorji oz. sodelujoči člani ekipe na FU UL pa so prof. dr. Polonca Kovač, doc. dr. Tina Sever, doc. dr. Jernej Buzeti, asist. Jera Novak, asist. Špela Mar, Uroš Perčič in Irena Žužek.

⁵ Delovni mentor je član Medresorske delovne skupine MJU, oblikovane leta 2023 s sklepom ministric Sanje Ajanović Hovnik, v sestavi: vodja mag. Matjaž Remic, dr. Matej Babšek, mag. Mateja Jaklič, mag. Robert Lainšček, mag. Gordana Mikunovič, Sendi Murgel, Igor Musar, Grega Rudolf, mag., dr. Simon Stokan, Katja Stražišičar, Boris Vinski in Luka Žigante.

gradnje, okolja, davkov, notranjih zadev, inšpekcije, varstva osebnih podatkov in transparentnosti. Vprašanje se najprej posploši, tj. anonimizira glede na uporabnika, organ oz. področje (če ne gre za posebno specifično področnega predpisa, ko pa je navedba področja in *leges speciales* nujna), nato pa se zanj pripravi načelen odgovor, ki je lahko večkratno uporabljiv. Procesna dilema z enega področja, ki se nanaša (zlasti) na ZUP, je namreč praviloma relevantna tudi na drugem področju (npr. primer s CSD je uporaben tudi za UE ali primer s FURS je uporaben tudi za inšpektorate). Če je odgovor delno podan že v katerem od obstoječih primerov, se ta dopolni oz. posodobi, sicer se ustvari nov primer, pri čemer se primeri pogosto sklicujejo na sorodne primere, da uporabniki dobijo širšo sliko.

Bistvena dodana vrednost Upravne svetovalnice je ravno v tem, da se posamezna vprašanja in **odgovori** posplošijo in **so tako uporabni za širši krog**, ne le za posamezne organe in stranke.

Strateške odločitve in posamezne odgovore pred končno objavo na portalu člani obeh nosilnih institucij, FU UL in MJU, uskladijo, saj je posebej pomembno, da portal presega različna tolmačenja in podaja čim bolj enoznačne odgovore na podane dileme. Ob tem je treba izpostaviti, da pripravljene odgovori ne rešujejo dilem iz konkretnih postopkov in zadev, temveč predstavljajo strokovne nasvete strankam in uradnim osebam ter jih ne odvezujejo samostojnega vodenja in odločanja. Ekipe Upravne svetovalnice v okviru portala tudi ne pripravljajo celovitih pravnih mnenj.

Po drugi strani je portal Upravna svetovalnica vir za druge raziskovalne in pedagoške projekte, npr. s financiranjem UL za sodelovanje študentov v trajnostnem razvoju (2022 in 2023) ali ciljno-raziskovalni program oblikovanja podlag za novi ZUP (2023 in naprej). Upravna svetovalnica je nadalje točka, ki ponuja gradivo za učenje in upravno delo, saj avtorji pripravljamo različne aktualne znanstvene in raziskovalne prispevke v tiskanih in elektronskih edicijah.

Upravna svetovalnica v številkah

Celoten nabor vprašanj in odgovorov oz. primerov je dostopen na glavni strani portala Upravna svetovalnica.⁶ Od začetka delovanja Upravne svetovalnice se je oblikovalo okoli 1.500 primerov, ki so razvrščeni v devet glavnih kategorij ter 54 podkategorij po vsebini institutov upravnega procesnega prava (npr. pojem upravne zadeve in temeljna načela, organi in stranke, odločba in sklep in njuna izvršba ter stroški postopka, pravna sredstva v upravnih postopkih in sodni nadzor).

Preglednost in lažje iskanje v množici primerov na spletni strani omogočata smiselna vsebinska kategorizacija vprašanj in sledenje pravilu »poenoten vnos novih vsebin«. Vsak novo ustvarjen primer sestoji iz zadeve, navedbe datuma vnosa odgovora na spletnem portalu, statusa uporabnika, ki je podal vprašanje, navedbe posplošenega vprašanja in odgovora. V odgovoru so odebeleni bistveni vsebinski poudarki zadeve, navedeni so sklici na relevantne člene ZUP ter drugo področno zakonodajo in sodno prakso. Vsak odgovor je podkrepjen tudi s strokovnimi ali znanstvenimi viri. Ob sklepu odgovora ima vsak uporabnik možnost, da poda svoje mnenje. Zadnjih deset novo ustvarjenih primerov je uvrščenih v rubriko »Zadnje dodane strani«. Dodano vre-

dnost portalu pa predstavlja tudi rubrika »Najbolj brane strani ta mesec«, ki se nahaja na glavni strani portala in se mesečno posodablja. Obe navedeni rubriki dajeta odgovore na najbolj pereča in aktualna vprašanja, ki se pojavljajo v praksi.

Od nadgradnje portala aprila 2023 je bilo novo objavljenih več kot 70 primerov; portal beleži povprečno tri nove vnose primerov na teden. Med najbolj brane primere v zadnjih mesecih recimo sodijo:

- pravna narava dokumenta, ki nima naslova odločba oz. sklep,
- postavitve in delovanje skrbnika za poseben primer ob neznanem bivališču stranke v tujini,
- možnost in posledice podaljšanja instruktorskega roka,
- odločanje o višini odvetniške tarife,
- odpoved pravici do pritožbe pred iztekom roka za seznanitev in vročitev dokumenta,
- izdaja nadomestne odločbe in izvršitev ob delno utemeljeni pritožbi,
- obnova postopka – združitev postopkov ter izdaja sklepa o obnovi pred dokončnostjo odločbe,
- odprava ali razveljavitev upravnega akta kot predhodno vprašanje v postopku.

Skupno število aktivnih uporabnikov od aprila 2023 je približno 600, v prejšnjih letih pa približno devet tisoč uporabnikov. Portal beleži povprečno skoraj 120 ogledov in skupaj 300 klikov na delovni dan, pri čemer je povprečna dolžina uporabnikovega časa po spremljanju od letos na portalu približno 12–15 minut, kar kaže na daljše preučevanje vsebin.

⁶ <https://upravna-svetovalnica.fu.uni-lj.si/index.php/Glavna_stran>.

Dosedanji rezultati in pogled naprej

Poleg vsebin, dostopnih na portalu Upravna svetovalnica, so bile v okviru projekta v preteklosti že izdane tri monografije Upravno-procesne dileme o rabi ZUP, 1., 2. in 3. del (založba Uradni list RS, 2010, 2012 in 2015), ki vključujejo najzahtevnejše in dopolnjene izbrane primere s portala, vključno z analizo judikature in teoretičnimi študijami razvoja upravnih razmerij, ter več člankov v periodiki. V pripravi do konca leta 2023 pa je nova monografija z zbranimi novejšimi aktualnimi primeri s spletnega portala Upravna svetovalnica.

Prek različnih projektov, povezanih z Upravno svetovalnico, se beležijo še drugi rezultati, predvsem pa udeležba od leta 2009 do 2023 približno 120 predvsem podiplomskih študentov, ki pripravljajo osnutke odgovorov. Med drugim je sodelovanje pri Upravni svetovalnici povečalo ali neposredno zagotovilo zaposlitev kar nekaj diplomantom, saj delodajalci poznajo portal, študenti pa so med delom razvili dodatne kompetence v okviru t. i. učenja na resničnih življenjskih situacijah (ang. *real life problem-based learning*). Nadalje je projekt prejel nekaj priznanj, leta 2013 celo od Evropske komisije, sicer pa npr. s strani CNVOS ali posameznih ministrstev, ki so prav zaradi primerov s portala tudi spremenila svoje predpise ali navodila. Stališča Upravne svetovalnice so bila neredko potrjena tudi v kasnejših odločitvah sodišča (npr. o veljavnosti uporabnih dovoljenj ob odpravi gradbenih dovoljenj).

Poudariti velja, da se nasploh glede na ankete in posamezne informacije uporabnikov različni deležniki (npr. upravne enote, FURS in davčni svetovalci, pritož-

beni sektorji ministrstev ali inšpektorati, nevladniki) večkrat posvetujejo o odprtih dilemah z Upravne svetovalnice oz. jim ta predstavlja vir, da zavzamejo lastna stališča in poenotijo ravnanje stranke v istovrstnih zadevah na optimalno sistemski in argumentiran način.

Nenazadnje Upravna svetovalnica predstavlja **enega od vhodnih virov za analizo stanja** upravnih postopkov pri nas in s tem **podlago za načrtovan novi ZUP**, ki naj bi področje normiral bolj načelno in vključujoče, kot izhaja iz današnjega zakona.

Ti izidi so, se zdi, zlasti posledica sooblikovanja projekta s strani različnih akterjev. Pri Upravni svetovalnici gre namreč za primer dobre prakse t. i. sodelovalne uprave (ang. *collaborative governance*),⁷ saj hkrati uporabnikom brezplačno ponuja odgovore na zapletene izzive iz prakse, spodbuja strokovno razpravo med strokovnjaki in javnostjo o aktualnih izzivih upravnega postopanja in poslovanja ter najbolj perspektivnim študentom in profesorjem omogoča, da se srečujejo s konkretnimi izzivi iz prakse in

poglobljajo svoje znanje, postajajo usposobljen in iskan kader ter izvajajo aktualne raziskave kot most med znanostjo in prakso.

Sklep

Končno se želimo ustvarjalci Upravne svetovalnice zahvaliti vsem, s katerimi sooblikujemo portal. Nenazadnje hvala vsem uporabnikom, ki dnevno izkazujejo »ZaUPanje« Upravni svetovalnici in s postavljanjem vprašanj ključno sooblikujete vsebino portala ter podajate temelje za analizo stanja, izboljšave predpisov in prakse upravnih organov. Veselimo se nadaljnega skupnega ustvarjanja in našega skupnega prispevka k poenoteni praksi uporabe ZUP in drugih področnih zakonov ter posledično bolj učinkovitim upravnim postopkom.

Človeštvo potrebuje vplivneže, podobno kot človek potrebuje kruh in vodo. Svet je bil od nekdaj preveč skrivnosten, zahteven in nepredvidljiv, da bi se lahko človek v njem zanašal le nase. Zato je potreboval nekoga, da mu pokaže pravo pot, pravo resnico, prave vrednote. In to so od nekdaj počeli voditelji, vplivneži.

⁷ Več v Stare, J., in Pečarič, M. (ur.): Znanost o javni upravi. Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2021.



Boštjan J. Turk,
mag. pravnih znanosti,
direktor Inštituta za
civilno in gospodarsko
pravo

Zakonodajna ureditev vplivnežev v Franciji

»Influencerji« oziroma vplivneži so stari kot zgodovina. V antični Grčiji so bili to filozofi in različni učenjaki, v obdobju rimskega cesarstva senatorji in patriciji, v obdobju fevdalizma je vlogo vplivnežev prevzelo plemstvo in cerkvena gospoda, v obdobju kapitalizma industrialci, tovarnarji in drugi kapitalisti, v socializmu so to postali partijski veljaki.

Kasneje so se med vplivneže začeli uvrščati tudi vrhunski novinarji, televizijske zvezde, slavni rokerji in nogometaši, hollywoodski zvezdniki, najboljši retoriki med politiki ipd.

Skupno jim je bilo bodisi to, da so zasedali posvečene položaje v družbi (plemstvo, učenjaki, priznani novinarji, ipd.), bodisi to, da jih je družba spoštovala zaradi njihovih nadpovprečnih dosežkov (bogataši, nogometni zvezdniki, rokerji) ali zaradi modrosti (mislenci, filozofi, pisatelji, duhovni gurujji ipd.).

Kakorkoli obračamo, morali so se dokazati z nečim oprijemljivim.

Informacijska revolucija je stanje obrnila na glavo. S pojavom interneta, predvsem pa socialnih omrežij so svoje poglede na svet začele deliti množice, ki jim je

bilo to doslej zaradi manka zgoraj omenjenih lastnosti nedosegljivo. Doslej anonimni posamezniki so dobili enkratno priložnost, da med stotinami milijonov spletnih obiskovalcev najdejo lastno ciljno publiko, ki misli in čuti podobno kot oni, le da tega ne zna povedati, še manj pa vnovčiti.

Vplivneži so se zavedali, da je lahko širjenje idej in promoviranje produktov in trendov krepko dobičkonosna dejavnost. In tako je nastala povsem nova veja marketinga – vplivnostni marketing,¹ ki se je zadnje čase tako razširil, da je kar ječal po pravni regulaciji. Še posebej v bogatejših državah.

Vplivneži – nova marketinška veja

Trženje vplivnežev postaja čedalje bolj na muhi regulatorjev po vsem svetu. Razlog za to je predvsem v tem, da je ta dejavnost prerasla v industrijo, vredno več milijard dolarjev. Globalna industrija vplivnežev naj bi po napovedih do leta

¹ Glej npr. Schitton, D.: Vplivnostni marketing – poslovna praksa z elementi kaznivih dejanj?, PP, št. 26/2018, str. 15–17 (op. ur.).