

# POSLEDICE DEROGACIJE PRAVIC GOSPODARSKIH SUBJEKTOV V ČASU EPIDEMIJE – NEDOSTOPNOST DO STORITEV JAVNEGA SEKTORJA

ZORAN DIMOVIĆ,<sup>1,2</sup> JANJA KOROŠEC<sup>1,3</sup>

<sup>1</sup> Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta, Maribor, Slovenija  
zoran.dimovic@student.um.si, janja.korosec@student.um.si

<sup>2</sup> Hella Saturnus Slovenija d.o.o., Ljubljana, Slovenija  
zoran.dimovic@student.um.si

<sup>3</sup> OUIM Ljubljana, Ljubljana, Slovenija  
janja.korosec@student.um.si

**Sinopsis** Prispevek obravnava pravno problematiko posledic derogacije pravic gospodarskih subjektov v času epidemije covid-19. Izpostavlja ločnico med dovoljenimi in pretiranimi posegi. Epidemija covid-19 je posegla na vsa področja življenja posameznika in družbe na način, kot ga še nismo poznali. Izhajajoč iz zgodovine je epidemija zabeležena v vsakem stoletju, kar pa je zgolj zgodovinski zapis in ne izkušnja, iz katere bi se lahko česa naučili. Z namenom omejevanja in preprečevanja hitrega širjenja virusa, katerega so posamezniki označili tudi kot nevidnega sovražnika, so se politiki lotevali ukrepov na različne načine. V Sloveniji smo sledili smernicam evropske in domače politike k čim bolj učinkovitem obvladovanju virusa. Prizadevanja so bila za čim manjše negativne posledice za prebivalstvo in gospodarstvo. Tovrstne namere politike pa niso nujno tudi moralno, etično in pravno sprejemljive, navkljub dobronamernosti - omejiti širjenja virusne okužbe. S takšnimi namerami so bili odrejeni nekateri pravno vprašljivi ukrepi, ki so omejili poslovanje posameznih gospodarskih subjektov, omejili dostopnost do javnih storitev in poslovanja sodišč, čemur je na splošno sledila derogacija pravic dostopa do javnega sektorja.

**Ključne besede**  
epidemija,  
derogacija,  
javne storitve,  
gospodarstvo,  
SARS-CoV-2

# DEROGATION OF RIGHTS AND ITS CONSEQUENCES TO ECONOMY DURING PANDEMIC – INACCESSIBILITY TO PUBLIC ADMINISTRATION SERVICES

ZORAN DIMOVIĆ,<sup>1,2</sup> JANJA KOROŠEC<sup>1,3</sup>

<sup>1</sup> University of Maribor, Faculty of Law, Maribor, Slovenia  
zoran.dimovic@student.um.si, janja.korosec@student.um.si

<sup>2</sup> Hella Saturnus Slovenija, d.o.o., Ljubljana, Slovenia  
zoran.dimovic@student.um.si

<sup>3</sup> OUIIM Ljubljana, Ljubljana, Slovenia  
janja.korosec@student.um.si

**Abstract** This paper address legal issues of the derogation consequences to the rights during the epidemic Covid-19. Epidemic has encroached on all pores of the life of the individual and society in a way that we have never known before. Based on history, the epidemic is recorded in every century, and the latter is merely a historical record and not an experience from which we can learn anything. With the challenge of limiting and preventing the rapid spread of the virus, politicians have acted in different ways. Slovenia, as a member of the EU, has followed in part the guidelines of European policy, partly to its own efforts to make virus control measures and solutions as effective as possible, but in such a way that they have the least negative consequences for the population and the economy. However, such policy intentions are not necessarily morally, ethically, and legally acceptable, even if it is for a good purpose. Such intentions have led to some legally questionable measures restricting the business of individual economic operators, restricting access to public services and the operation of the courts, which was generally followed by the derogation of public sector access rights.

**Keywords:**  
epidemics,  
derogation,  
public services,  
economy,  
SARS-CoV-2

## 1 Uvod

Gospodarstvu je javni sektor pomemben partner, brez katerega poslovanje preprosto ni mogoče. V t. i. »normalnih« razmerah so gospodarski subjekti poslovali oziroma uporabljali storitve javnega sektorja osebno in deloma tudi preko e-Uprave. Razmah pandemije SARS-CoV-2 (v nadaljevanju covid-19) po celem svetu je gospodarske subjekte prisilil k čim večji uporabi e-storitev javnega sektorja. Javni sektor je prisilil, da se čim hitreje prilagodi zahtevam trenutnega stanja. Vsesplošno je znano, da se gospodarski sektor veliko hitreje in bolje odziva na odmike od »normalnosti« (gospodarska kriza, politične krize, pandemije), medtem ko so v javnem sektorju ti premiki počasni, dolgotrajni in inertni. Mnogokrat potrebujejo dodatne popravke in posodobitve preden zares delujejo (na primer aplikacija za sledenje okuženih in učenje na daljavo).

Delovanje javnega sektorja kot strokovnega izvršilnega mehanizma, s pomočjo katerega država deluje, je eden izmed pomembnejših dejavnikov doseganja konkurenčne sposobnosti nacionalnega gospodarstva, vendar je njegova dostopnost v izrednih razmerah omejena. Gospodarstvo je imelo omejen dostop do pridobivanja upravnih dokumentov oziroma potrdil, pridobivanja dovoljenj za subvencije s strani EU, gradbenih dovoljenj, javnih naročil in ostalih storitev javnega servisa. Digitalizacija javnega sektorja ni zadostila potrebam po nemotenem poslovanju, medtem ko je gospodarstvo v večjem delu delovalo nemoteno z izjemo posameznih storitvenih dejavnosti, ki so bile z odlokom omejene oziroma prepovedane. Nastale posledice so bile ekonomske in pravne narave. Gospodarski subjekti so bili navkljub povečanemu plačilu dajatev v državni proračun in s tem nemotene financiranja javnih storitev derogirani s strani države.

Sinergija med javnim sektorjem in gospodarstvom je zelo pomembna, saj gospodarstvo zagotavlja financiranje javnega sektorja. V času razglašene epidemije je bila dostopnost do javnega sektorja derogirana, elektronsko poslovanje je sicer bilo mogoče, ozko grlo pa je nastalo pri obdelavi podatkov, ker so bili javni uslužbenci odsotni z delovnih mest (zaradi obolevnosti) ali pa so delali od doma, kjer so bili prav tako omejeni. Dodamo lahko še motivacijo in mnoge druge dejavnike, ki so povzročali dolgotrajnost postopkov oziroma ozko grlo pri posameznih upravnih oziroma pravnih postopkih. Oteženo je bilo pridobivanje informacij za odpravljanje težav pri e-poslovanju in tudi sodišča so določeno

obdobje opravljala zgolj nujne zadeve. Podjetja so imela najmanj težav pri tistih storitvah, ki so bile že predhodno pogosto uporabljene oziroma utečene, kot sta uporaba storitev posredovanja podatkov (letnih poročil, bilanc) Agenciji za javno pravne evidence in storitve (AJPES), ki jo uporablja kar 80% gospodarskih subjektov, in posredovanje obračuna davkov (FURS).<sup>1</sup>

Prispevek najprej na kratko predstavlja pravno ureditev derogacije v Ustavi RS, v EU in ostalih mednarodnih pogodbah, nato sledi kronološki pregled omejevalnih ukrepov in njihovega vpliva na gospodarstvo, v zaključku pa se avtorja dotakneta pravne problematike proporcionalnosti omejitve dostopa do javnega servisa v času epidemije. Namen prispevka je prikazati, ali so nastale pravne posledice derogacije posameznih pravic v času epidemije in kakšen je bil njihov vpliv na gospodarstvo, kar je tudi primarno raziskovalno vprašanje.

## 2 Derogacija pravic v EU

V preteklosti je *Cicero* zapisal »*Salus populi suprema lex esto*«. <sup>2</sup> To načelo v različnih oblikah poznajo vse sodobne ustavne ureditve. Najbolj znana izpeljava tega načela izkazuje zmožnosti države, da v času izrednih razmer odstopi od zaščite človekovih pravic zaradi zagotavljanja lastnega obstoja oziroma varnosti svojih državljanov. <sup>3</sup> Posledično lahko tudi omeji poslovanje javnega servisa, čeprav mora podpirajoče gospodarstvo tudi v času »izrednih razmer« skorajda nemoteno poslovati naprej.

Pandemija covid-19 je zajela večinski del svetovne populacije. Njen vpliv so čutili državljani, gospodarstvo in politika. Pandemija je imela posreden vpliv na del populacije, na drugi del pa je vplivala preko strogih omejitvenih ukrepov, ki so se uvajali z enim samim ciljem – preprečevanje in upočasnjevanje napredka nalezljive bolezni.

Evropske države so se prvič srečale s tako obsežnimi ukrepi, ki omejujejo številne pravice. Zato se je postavilo vprašanje zakonitosti in ustavnosti zastavljenih/vsiljenih oziroma predvidenih/izvedenih ukrepov. Mnogi ukrepi so bili podani v presojo ustavnemu sodišču posameznih držav EU, pri čemer je treba

---

<sup>1</sup> <https://pxweb.stat.si/SiStat/sl/Home/GetSearchResultsRedirect?searchQuery=upraba%20e%20storitev&searchString=upraba%20e%20storitev>, (obiskano: 20. 11. 2021).

<sup>2</sup> »Blaginja ljudstva naj bo višji zakon«.

<sup>3</sup> Auelj, 2003, stran 186.

predvsem omeniti Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin<sup>4</sup> (EKČP) ter obveznosti, ki iz nje izhajajo. Pomembno je, kako omejitve ali derogacija pravic vpliva na delovanje javnega servisa ter posledično na omejeno poslovanje s fizičnimi osebami in tudi pravnimi subjekti.

Države članice EU so se zavedale možnosti izrednih okoliščin, ko je ogroženo nemoteno delovanje pravnega sistema in ni mogoče zagotoviti popolnoma ustrezne zaščite človekovih pravic. V notranjih pravnih aktih in nekaterih posameznih mednarodnih pogodbah so uredili dopustnost začasne derogacije.<sup>5</sup> Samo štiri mednarodne pogodbe vsebujejo izrecno razveljavitveno klavzulo. Na globalni ravni je najbolj znana določba 4. člena Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah (MPDPP),<sup>6</sup> ki določa, da če izjemna splošna nevarnost ogroža obstanek države in je to objavljeno z uradnim aktom, smejo države pogodbenice tega Pakta ukreniti kaj, kar razveljavlja njihove obveznosti iz pakta, vendar zgolj v obsegu, ki ga tako stanje zahteva. Pogoj je, da taki ukrepi niso neskladni z drugimi obveznostmi, ki jih nalaga mednarodno pravo in da nimajo za posledico diskriminacije, ki bi temeljila na rasi, barvi, spolu, jeziku veri ali socialnem poreklu.

Država in zakonodajna veja oblasti imata v izjemno specifičnem in nejasno določljivem trenutku zagotovljeno ustavno diskrecijsko pravico uvedbe protokola izrednega stanja (15. člen EKČP). Pri tem pa je izjemno pomembno poudariti, da je pri razglasitvi takšnega, sicer časovno omejenega stanja, treba delovati izjemno zadržano, saj je izredno stanje, kot že samo ime pove, izredno in gre za izjemo od pravil normalnih razmer.<sup>7</sup> Izjeme pa je treba razlagati ozko, kar na ničelni ravni pomeni, da naj se takšno stanje in razglasitev izrednega stanja uvede samo kot »*ultima ratio*«. To pomeni, da je njegova uporaba mogoča le, ko zmanjka možnosti uporabe vseh ostalih ukrepov, kot so pravni, politični in materialni, ki jih pravni red omogoča v normalnem stanju, oziroma ko ni mogoče ali pa je izjemno oteženo doseči legitimne in s tem nujne cilje.

Izredno stanje je ukrep v skrajni sili v smislu *ultima ratio*, na kar kaže tudi dikcija Ustave Republike Slovenije (Ustava RS) v 15. in 16. členu. Pri tem je treba uresničiti še vsebinski standard tako, da se izredno stanje razglasi takrat, kadar splošna

<sup>4</sup> Uradni list RS – MP, št. 3/94.

<sup>5</sup> Plavšak, 2020, stran 423.

<sup>6</sup> Uradni list SFRJ – MP, št. 7/71.

<sup>7</sup> Igrac, 2021, strani 12–14.

nevarnost ogroža obstoj države, posledično pa ogroža javno življenje. Treba se je držati minimuma standardov, ki izhajajo iz ustavnega prava. Ustava RS dovoljuje v teh primerih aktivacijo 16. člena, ki dopušča omejitve ter celo razveljavitev nekaterih človekovih pravic v vojnem ali v izrednem stanju. Določba 15. člena Ustave RS daje podlago za partikularne posege v individualne človekove pravice, če to terjajo varovanje druge pravice ali izhaja iz drugega dopustnega javnega interesa, ki je zaščiten z ustavo. Sočasno se ob aktivaciji 15. člena v celoti ohrani sodni nadzor nad sprejetimi omejitvami. Razlika med 15. in 16. členom Ustave RS je kvantitativna in kvalitativna, vendar samo v času izrednih razmer. Določba 16. člena kvantitativno dopušča holistično omejevanje nekaterih človekovih pravic oziroma več njih (razen posega v absolutne pravice in svoboščine), da bi se celovito odzvala na izredne razmere. V takšnih primerih se lahko omeji tudi pravico do sodnega varstva ter sodnega nadzora (izjema so le kazenskopravne kavele). V kvalitativnem smislu eden dopušča omejitve pravic v smislu *stricto sensu*, drugi razveljavitev pravice v smislu *lato sensu*, pri čem so med njima razlike v intenziteti.<sup>8</sup>

Uvedbo vseh mogočih ukrepov in derogacijskih opravil je treba zagotoviti tudi ob pogoju sorazmernosti oziroma omogočiti, da so sprejeti ukrepi sorazmerni zastavljenemu cilju. Na primer ukrepi, s katerimi se omeji svoboda poslovanja, gibanja ali pravica do zbiranja bodo v primeru pandemije ocenjeni kot sorazmerni, težko pa je upravičiti ukrep svobode do izražanja. Pred uvedbo ukrepov, s katerimi se omejuje pravica do zasebnosti ali pravica do zasebne lastnine, je treba z veliko mero skrbnosti oceniti, do katere meje so le-ti potrebni za omejitve vpliva pandemije in preprečevanja njenih posledic.

Aktualne epidemiološke razmere niso izpolnjevale ustavno predpisanih pogojev v povezavi z določili EKČP *in abstracto* kakor tudi *in concreto*, da bi se izredno stanje smelo razglasiti. Prav tako država ne more pravno podpreti termin »ogrožanje javnega življenja«, da bi lahko aktivirala določbo 15. bodisi 16. člena Ustave RS v povezavi z določili 15. člena EKČP. Nedopustnost aktivacije omenjenih členov ni dopuščalo omejenosti delovanja javnega sektorja.

---

<sup>8</sup> Fellmeth, Horwitz, 2011, stran 42.

EKČP v 15. členu določa možnost derogacij pravice v primeru izrednega stanja:

»1. Med vojno ali ob drugi splošni nevarnosti, ki ogrožja življenje naroda, sme vsaka Visoka pogodbená stranka sprejeti ukrepe, s katerimi derogira svoje obveznosti iz te Konvencije v strogo omejenem obsegu, ki ga terjajo kritične razmere, in ob pogoju, da ti ukrepi niso v nasprotju z njenimi drugimi obveznostmi po mednarodnem pravu.

2. Na podlagi te določbe ni mogoče derogirati pravic iz 2. člena, razen v primerih smrti, ki so posledica zakonitih vojnih dejanj, kakor tudi ne pravic iz 3. in 4. (1. odstavka) ter 7. člena.

3. Vsaka Visoka pogodbená stranka, ki uporabi možnost začasne omejitve pravic, mora Generalnega sekretarja Sveta Evrope celovito seznaniti z ukrepi, ki jih je sprejela, in z razlogi zanje. Obvestiti mora Generalnega sekretarja Sveta Evrope tudi o tem, kdaj so ti ukrepi prenehali veljati, in od kdaj zopet v celoti veljajo določbe Konvencije.«

Iz 15. člena EKČP je razvidno, da morajo za uvedbo derogacijskih omejitev obstajati zelo specifične in izjemne okoliščine ter da morajo biti ukrepi omejeni s potrebami izrednih razmer. Nekaterih pravic ni mogoče derogirati v nobenem primeru. Za takšna ravnanja je predviden postopek, ki zagotavlja legitimnost derogacije. Pri pregledu sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP) v sodni odločbi *Lawless proti Irski*<sup>9</sup> je ESČP navedlo, da se morajo izredne razmere nanašati na izredne vplive ali izredna stanja, ki vplivajo na celotno populacijo in predstavljajo grožnjo organiziranemu življenju državne skupnosti. V zgodovini EKČP do sedaj še ni bilo derogacije, ki bi bila uvedena zaradi izrednih razmer, ki ogrožajo obstanek naroda zaradi posledic zdravstvene pandemije. Dosedanji razlogi so bili v smislu zatiranja terorizma (Irška je derogirala EKČP zaradi uvedbe ukrepov zoper teroristične organizacije IRA) in sanacije poskusa državnega udara (primer Turčija, zatiranje terorizma zaradi napadov v ZDA septembra 2001). Izredne razmere morajo biti resnične ali predvidene, pri čemer običajni ukrepi in omejitve, ki jih predvideva EKČP, niso v nobenem primeru zadostne za vzdrževanje splošne varnosti, zdravja in reda, pri čemer EKČP ne zahteva, da morajo izredne razmere trajati samo začasno.

<sup>9</sup> Sodba ESČP v zadevi *Lawless proti Irski* (332/57 1. 7. 1961).

Države članice imajo zelo širok spekter pojmovanja izrednega stanja, ki ogroža obstoj populacije. Grozeča nevarnost mora biti neposredna, pri čemer ni potrebno čakati, da se uresniči. Države članice lahko ukrepe uvedejo tudi, da preprečijo nastanek nevarnosti. Prav tako ESČP razlaga oceno rizika uvedbe posameznih ukrepov v smislu parametrov, ki so bili znani v času uvedbe ukrepov in ne glede na kasnejši razvoj dogodkov. Omenjena ocena tveganja ni neomejena, temveč je predmet kontrole ESČP. Drugače od prejšnjih derogacij EKČP, pri katerih je bil predmet zelo specifično in individualno stanje v posamezni državi, se sedaj pojavlja vedno več držav, ki derogirajo EKČP zaradi enakih »izrednih razmer«, pri čemer je zaznati, da nekatere druge države, pri katerih je vpliv pandemije identičen, niso uvedle tako strogih derogacij. Pri opredelitvi oziroma oceni razlogov za derogacijo je treba navesti, da obseg ukrepov ne sme preseči meja, ki so nujno potrebne, da bi se odgovorilo na izredne razmere, v kateri se država trenutno nahaja. Ukrepi ne smejo predstavljati kršitev drugih mednarodnih obvez držav.<sup>10</sup>

EKČP predvideva na kakšen način mora država obvestiti posamezne organe nadzora glede uvedbe derogacije. Določa pa tudi vsebino in obseg ukrepov, zaradi česar je sploh nastopila derogacija. Ob zgoraj navedenem se samo po sebi zastavlja vprašanje, ali je derogacija EKČP sploh potrebna v primeru epidemije virusa covid-19.

Posamezne zajamčene pravice po EKČP se ne morejo derogirati v nobenem primeru. Inherentne omejitve vplivajo na pravico do življenja (2. člen), prepoved mučenja (3. člen), prepoved suženjstva in prisilnega dela (4. člen), pravici do svobode in varnosti (5. člen), spoštovanje določila, da ni kazni brez zakona (7. člen), spoštovanje načela *ne bis in idem*<sup>11</sup> (4. člen Protokol 7) ter na odpravo smrtne kazni (1. člen Protokol 13). Vse ostale pravice je mogoče derogirati, pri tem pa je potrebno omeniti, da pravice, katere je mogoče derogirati, dejansko že vsebujejo omejitve zaradi varovanja nekatere druge pravice. Pravice, kot so na primer svoboda gibanja, pravica do zbiranja in pravica do svobode izražanja so lahko omejene, kadar imajo legitimen cilj (kot v trenutni situaciji zaradi zaščite javnega zdravja) in kadar so sorazmerna željenemu cilju ter v skladu z zakonom. Zaščita javnega zdravja je v skladu s sprejetim konsenzom ESČP v sedanji situaciji legitimen cilj. Prvi odstavek 5. člena EKČP navaja preprečitev širitve nalezljive bolezni kot možen razlog

<sup>10</sup> Jašarbegović, 2020, stran 163.

<sup>11</sup> Določba 4. člena protokola 7.



omejitev svobode in omejitev dela posameznim gospodarskim subjektom (gostinstvo).

Premalo specificirana obvestila zaradi derogacije pravic iz 15. člena EKČP skupaj s pomanjkljivim nadzorom lahko sprostijo manevrski prostor »zlouporabe« derogacije pravic. To pomeni, da je v primeru izrednih razmer to koncentracija moči izvršilne veje oblasti, ki sprejema odločitve brez spoštovanja rednih postopkov. Tako derogacija EKČP pomeni primerno orodje nosilcev oblasti, da jih le-ta (vsaj začasno) ne bo pravno zavezovala. Ta čas lahko nosilci oblasti v celoti izkoristijo za realizacijo specifičnih ciljev, kot so razpustitev parlamenta, odlašanje z volitvami in podobno. V času epidemije covid-19 je potekala celo akademska debata zaradi možnosti zlorabe pravil iz 15. člena EKČP.

Sklicujoč se predvsem na predhodne izkušnje ugotavljamo, da derogacija pravic v zelo širokem krogu ljudi ne bo odobravana in da praktična korist države, ki jo dobi z derogacijo bodisi ne bo obstajala bodisi ne bo zadostna, da bi lahko upravičila sprejete ukrepe. Uvedba derogacije pa je, vsaj začasno, nekakšen minimum začasnih omejitev, glede na to, da ta »*per se*« vsebuje element začasnosti ter omogoča vsaj nekakšno garancijo nad postopki države ne glede na vse pomanjkljivosti, ki jih ima derogacija. Neuporaba derogacije dejansko v tem konkretnem primeru pomeni »normalizacijo« koncentracije oblasti v rokah izvršilne veje oblasti, kar pa s seboj prinaša nevarnost, da to preraste v stalno stanje.

### 3 Modernizacija javnega sektorja

#### 3.1 Opredelitev javne uprave in sektorja ter njegov razvoj

*Bučar* v *Kovač* opredeljuje javno upravo kot sistem organov, ki odločajo o javnih zadevah in skrbijo za zadovoljitev javnih koristi, fizičnih in pravnih oseb, ki odločajo o tem, kaj so družbene koristi, katerim družbenim koristim je treba zadostiti in na kakšen način.<sup>12</sup> Javna uprava ima na vsakega posameznika pomemben vpliv, saj ni področja človekovega delovanja, v katerem ne odigra pomembne vloge. Pomembno je poudariti, da ne vpliva samo na posameznika, ampak na družbo v celoti, na gospodarski, socialni in kulturni razvoj določene družbe in velja za pomembnega

---

<sup>12</sup> Kovač, 2002, stran 1037.

usmerjevalca družbenega razvoja. Uspeh države se meri tudi z uspešnostjo javne uprave.<sup>13</sup> Javno upravo lahko razumemo v materialnem procesu odločanja o javnih zadevah in formalnem smislu kot sistem organov, ki odločajo o javnih zadevah.<sup>14</sup>

Kompleksno in nestabilno okolje od javnega sektorja zahteva ekonomičnost poslovanja oziroma ekonomično porabo proračunskih sredstev in večjo kakovost storitev za uporabnike. Omenjena pričakovanja od javnega sektorja, kot servisa prebivalcem in gospodarstvu, so kontradiktorna (manj proračunskih sredstev za večjo učinkovitost). Z uvedbo sodobnih tehnologij, spremembo metod dela in managementom, ki razmišlja v duhu podjetništva, pa je zgoraj navedeno kontradiktornost mogoče pričakovati. Zaradi celovitosti različnih ukrepov je nov vzorec upravljanja najbolj primeren niz podjetniških ukrepov (podjetništvo tu pojmuje kot inovativno vodenje)<sup>15</sup> za iskanje novih priložnosti in poslovne inovativnosti, ki naj nadomestijo birokratsko formalizacijo upravljanja ter togo in ne tvegano poslovanje s ciljem učinkovitosti.<sup>16</sup>

Nestabilno okolje v času pandemije, ki ga prej nismo poznali, je pokazalo šibkost in pričakovanje po večji kakovosti javnih storitev z vidika dostopnosti in trajanja posameznih postopkov. Toge tradicionalne birokratske strukture preprosto niso zmogle več zadovoljivo reagirati na socialno realnost, kar je bilo vidno v neučinkovitem uresničevanju načrtanih politik in v neučinkoviti kontroli politične prakse.<sup>17</sup>

Sodobno upravljanje javnega sektorja tako vpeljuje v javno sfero elemente vodenja in upravljanja, ki so poznani v zasebnem sektorju, s čimer mislimo predvsem na ekonomijo in ekonomiko poslovanja, vodenje, podjetniški način razmišljanja in delovanja, poslanstvo in strategijo organizacije, graditev nove kulture, opredelitev odgovornosti za rezultate, povečanje avtonomije pri posamezniku v skladu z veljavno zakonodajo.<sup>18</sup>

---

<sup>13</sup> Brezovšek, 2000, stran 264.

<sup>14</sup> Čebulj in Strmečki, 2000, stran 27.

<sup>15</sup> Možina, 1996, stran 75.

<sup>16</sup> Rus, 1999, stran 15.

<sup>17</sup> Rus, 1999, stran 2.

<sup>18</sup> Žurga, 1997, strani 470–471.

Uveljavljeni podjetniški koncepti so naslednji:

- Ločitev politične (strateške) in strokovne (operativne in izvajalske) funkcije. Uprava postane nosilec usmerjanja in ne toliko izvajalec javnih storitev, ugotavlja potrebe, pripravlja rešitve za njihovo izvedbo, zagotavlja izvajanje virov, ovrednoti programe. To načelo pomeni ločitev politično strateške in operativne funkcije uprave v upravo usmerjevalnih nalog. Operativne naloge se tako prenesejo na druge dele uprave (iz državnega nivoja na lokalni nivo (lokalna skupnost), civilne družbe in zasebni sektor).
- Uvedba strateškega managementa, postavitve ciljev, poslanstva in opredelitev same vizije.
- Javne storitve so usmerjene k njihovim uporabnikom.
- Usmerjenost k uspešnosti, učinkovitosti, naravnost k rezultatom, prevzem odgovornosti in ekonomičnosti.
- Avtonomija javne uprave, predvsem samostojnosti pri odločanju in delovanju organizacije in tudi samostojnosti in prevzemanju odgovornosti posameznikov za njihovo delo, ki jih javne funkcije prinašajo. Zelo pomembna je strokovnost in njena avtonomnost napram vplivu politike. Avtonomnost je pogoj za demokracijo v sistemu in ta je pogoj za decentralizacijo. Decentralizacija je pomembna za prenos strateških funkcij na nižje hierarhične nivoje odločanja.
- Konkurenčnost in uvedba posameznih privatnih konkurentov. Konkurenčnost v javnem sektorju pomeni pot, da sledimo zahtevam uporabnikov, kot so zviševanje ravni kakovosti storitev in inovativnosti. Ključni prijemi t. i. novega upravljanja javnega sektorja (kot primerjanje rezultatov in zgledovanje po najboljšem (ang. Bench-marking)) so nagrajevanje javnih managerjev, vrednotnice, ki z unovčevanjem uresničujejo pravico do izbire, konkurenčnost v politiki upravljanja s človeškimi viri, decentralizacija in avtonomija decentraliziranih delov uprave (kvazi trgi), sklepanje pogodb z opredelitvijo zahtevanega nivoja storitev in podobno. Bistvo konkurenčnosti je v ustvarjanju dinamike in inovativnosti, ki vodita h generiranju novih priložnosti za bolj učinkovito in odzivno upravo.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Rus, 1999, stran 7.

Demokratizacijo javnega sektorja lahko pojmuje tudi usmerjenost k ljudem, tako z vidika uporabnikov storitev kot zaposlenih, in velja za eno izmed načel novega upravljanja v javnem sektorju. Usmerjenost k uporabnikom naj bi se dosegla z upoštevanjem zahtev uporabnikov in omejitvijo samozadostnosti uprave. Kakovost dela zaposlenih mora biti opredeljena kot odnos uslužbencev do uporabnikov. Uslužbencem je potrebno zagotoviti avtonomijo, konkurenco (med zaposlenimi) znotraj organa in posameznikovo pro-aktivnost.

*Hadley in Young*<sup>20</sup> kot predpogoje za naravnost k uporabnikom navajata: (a) politično podporo, (b) decentralizacijo (lažja odzivnost in prilagajanje določenim uporabnikom), (c) razvoj odnosov z lokalnimi oblastmi (v Sloveniji ureditev razmerja upravne enote – občine), (d) pristop od delnega k splošnemu (na primer s pilotnimi projekti), (e) ciljno usposabljanje, prilagojeno različnim nivojem javnih uslužbencev, (f) vpliv uporabnikov na oblikovanje storitev (participacija uporabnikov sega od sodelovanja pri razvoju in oblikovanju storitev do obvladovanja kakovosti in, vpliva na delovno etiko zaposlenih in trženja).<sup>21</sup>

*Brezovšek*<sup>22</sup> ugotavlja, da je trenutna vladna distributivna in pragmatična naravnost preživela in jo je potrebno nadomestiti z razvojno in vizionarsko usmerjenostjo. Vizija in poslanstvo naj bi seveda vključevala koncept usmerjenosti k uporabniku in delovanje v dobro vseh ljudi. Kot primer lahko navedemo vizijo prenove britanskega vladnega sektorja (*Modernising Government*, april 1999), ki je svoj trud za boljšo vlado utemeljil s ciljem izboljšati življenje ljudi nasploh (*Better government to make life better for people*). Vlada Republike Slovenije je v tem smislu oktobra 1996 sprejela t. i. Politiko kakovosti državne uprave, v kateri je kot eden izmed ciljev navedeno ustvarjanje možnosti za kakovostno delo in življenje državljanov Republike Slovenije. Prvotno izhodišče je opredeliti poslanstvo, sledi oblikovanje storitev, ki ustreza posameznim ciljnim skupinam uporabnikov, izvajanje storitev in njihovo vrednotenje ter vrednotenje odnosov po kriterijih (t. i. standardih kakovosti). Bistvena strategija neprofitnih organizacij v bodoče je po *Druckerju*<sup>23</sup> strategija trženja, ki se začne z ugotavljanjem in opredeljevanjem potencialnega uporabnika in njegovih potreb, konča pa se šele z zadovoljitvijo teh potreb. Pomemben del usmerjenosti k uporabnikom je sistem upravljanja človeških virov.

---

<sup>20</sup> Hadley in Young, 1990, stran 46.

<sup>21</sup> Verbič, 1994, strani 109–117.

<sup>22</sup> Brezovšek, 1997, stran 184.

<sup>23</sup> Rus, 1994, stran 959.

Motivirani in ustrezno usposobljeni uslužbenci bodo nudili kakovostno storitev uporabnikom.

Pri izvajanju reform je treba upoštevati položaj javnih uslužbencev. V nasprotnem primeru optimalnega rezultata ni mogoče doseči. K urejanju vprašanij sistema javnih uslužbencev je treba strokovno, kadrovsko in finančno celostno pristopiti. Ob predpogoju prostorske in tehnične opremljenosti gre v prvi vrsti za avtonomijo odločanja. Upoštevati moramo tudi, da ni učinkovitosti brez humanosti in da ni humanosti brez učinkovitosti.<sup>24</sup>

Modernizacija v javnem sektorju poteka v dveh glavnih smereh. Prva je doktrina novega javnega menedžmenta, učinkovitosti, varčnosti ter kakovosti in zadovoljstvo državljanov. Pri drugi pa so značilna prizadevanja v smeri dobrega javnega upravljanja, torej transparentnosti in odprtosti uprave za učinkovit sistem odgovornosti ter vključevanje državljanov v pripravo javnih politik.<sup>25</sup> Javni sektor se pravzaprav v vseh vrstah demokracije bori s povsem enakimi problemi kako zagotoviti sposobno, učinkovito, legitimno, odgovorno, odzivno, profesionalno in pravično javno službo.<sup>26</sup>

V celotnem obdobju razvoja slovenskega javnega sektorja lahko reforme razdelimo na tiste, ki so v ospredje postavile proces modernizacije, in na tiste, ki so v ospredje prinesle proces evropeizacije. Slednja dva procesa se med seboj tudi prepletata, saj se ujemajo interesi obeh procesov, kot je na primer prizadevanje za racionalizacijo javne porabe ali odpravljanje administrativnih ovir.<sup>27</sup>

Evropeizacija javnega sektorja je potekala predvsem v času priključevanja države EU. Po priključitvi so bili še možni odmiki od EU standardov, vendar se država pri upravnem delovanju vseeno sooča s pričakovani evropskega okolja.<sup>28</sup> Pri evropeizaciji ne gre za preprosto prevzemanje evropskega modela javnega sektorja, saj slednji ne obstaja, ampak za filtriranje evropskih rešitev<sup>29</sup> in vzajemno prevzemanje upravnih idej in rešitev.<sup>30</sup> Reforma za delovanje javne uprave, ki je

---

<sup>24</sup> Dejan, 1994, stran 52.

<sup>25</sup> Bovaird in Löffler, 2009, stran 17.

<sup>26</sup> Brezovšek, 2000, stran 264.

<sup>27</sup> Kovač, 2011, stran 627.

<sup>28</sup> Kajnc in Svetličič, 2010, strani 84–109.

<sup>29</sup> Page, 2003, strani 162–172.

<sup>30</sup> Koprić, et al., 2011, stran 1515.

usmerjena k uporabnikom se kaže v Zakonu o varstvu osebnih podatkov iz leta 2001<sup>31</sup> ter dopoljenem Zakonu o splošnem upravnem postopku iz leta 2002,<sup>32</sup> ki je nalagal pridobivanje izpiskov iz uradnih evidenc organom javne uprave po uradni dolžnosti. Prav tako se usmerjenost k uporabniku in odprtost delovanja javnega sektorja kaže tudi v urejeni ustavni pravici dostopa do informacij javnega značaja, ki je bila celovito in sistematično zakonsko urejena leta 2003 z Zakonom o dostopu do informacij javnega značaja.<sup>33</sup>

Tendence sodobne družbe po *Kutnjakovem* mnenju povečujejo usmerjenost v kompromis javnega in zasebnega sektorja, ki ustvarja, usmerja in nadzoruje razvoj procesov. Hkrati se fokusi med zasebnim in javnim sektorjem zbližujejo v smislu splošne razvojne usmeritve in v ustvarjanju novih gospodarskih in družbenih vrednot.<sup>34</sup>

V sodobnih razvitih državah in tudi tistih v razvoju je vse bolj izrazita potreba po redefiniranju in deregulaciji obstoječega koncepta javnega sektorja. Pogosto je javni sektor zaradi slabe organiziranosti inerten in neučinkovit, kar se še posebej pokaže v dolgotrajnih birokratskih postopkih, ki bistveno upočasnijo posamezne razvojne procese. Takšen javni sektor je neučinkovit in zahteva dodatne stroške in ob tem zmanjšuje socialni standard. Družbeno političen interes je zmanjšati in decentralizirati javni sektor, ki bo ciljno usmerjen in bo predvideval prihajajoče dogodke in spremembe.<sup>35</sup>

Javni sektor je v sodobnem poslovnem okolju izpostavljen enakim izzivom in vplivom globalnega poslovanja, družbenih in kulturnih sprememb, ki so značilne v zasebnem sektorju. Javni sektor se je dolžan prilagajati socialno – ekonomskim potrebam gospodarstva, mora sodelovati in biti partner zasebnemu sektorju, omogočati mora predpogoje za uspešno gospodarsko klimo in nemoteno delo poslovnih subjektov. Javni servis nosi odgovornost zagotavljanja pravočasnega in kakovostnega ponudnika storitev za gospodarstvo in posameznike.

---

<sup>31</sup> Uradni list RS, št. 57/01.

<sup>32</sup> Uradni list RS, št. 52/02.

<sup>33</sup> Uradni list RS, št. 51/06, 117/06 – ZdavP-2.

<sup>34</sup> Kutnjak, 2018, stran 216.

<sup>35</sup> Kostadinović, 2008, stran 25.

### 3.2 Omejitve javnih storitev v času epidemije covid-19

Pravni standardi so normativni pojmi, ki menjajo svojo vsebino v odvisnosti od posamičnega primera, vendar so v svojem bistvu enaki. Ko javni organi in institucije z javnimi pooblastili vodijo postopek in rešujejo upravne zadeve, morajo omogočiti pravno zaščito strankam postopka v skladu z določili EKČP ter Ustavo RS. Pri tem morajo paziti, da uveljavitev pravic teh strank ni na škodo pravic drugih strank, kakor tudi ne v nasprotju z veljavnimi zakoni, predvsem z vidika javnega interesa. Glede na prej navedeno je strankam v skladu z določbami Zakona o splošnem upravnem postopku<sup>36</sup> (ZUP) tudi omogočena pravica do pritožbe. Slednje je tudi edina pravna možnost, s katero se lahko oporeka zakonitosti odločitve prvostopenjskega organa v predmetni upravni zadevi. Z namenom ublažitve zdravstvene krize in posledično pritiska tako na zdravstveni sistem in gospodarstvo preko posameznikov je vlada izdala več odredb na področju organizacije in delovanja javne uprave, sodišč in ostalih javnih servisov, predvsem zaradi obvladovanja nalezljive bolezni covid-19. Na podlagi določil 7. člena Zakona o nalezljivih boleznih<sup>37</sup> (ZNB) dne 12. 3. 2020 - torej od dneva razglasitve epidemije koronavirusne bolezni, predhodno dostopni javni servis ni več omogočal fizičnih stikov oziroma so ti bili izjemno omejeni. Ureditev gradbenih dovoljenj v upravnem postopku, vpis sprememb v sodni register ter ostale zadeve, do katerih je predhodno imelo gospodarstvo dostop, naenkrat ni več omogočalo uresničitve osnovnih pravic pravnih oseb ter pravic samostojnih podjetnikov. Tako so na podlagi razglasitve epidemije koronavirusne bolezni te osebe naenkrat ostale brez možnosti delovanja, poslovanja in posledično izvedbe napredka gospodarstva v vseh smislih poslovanja, kar pa je vplivalo tudi na pravico do dela. Z uveljavitvijo omejitvenih ukrepov je bil javni servis preko Zakona o začasnih ukrepih v zvezi s sodnimi, upravnimi in drugimi javnopravnimi zadevami za obvladovanje širjenja nalezljive bolezni covid-19<sup>38</sup> (ZZUSUDJZ) omejen samo na delovanje znotraj t. i. nujnih storitev. Na podlagi tega zakona se je začasno omejilo delovanje sodne uprave v smislu zadržanja teka rokov, razen v sodnih zadevah, ki so se obravnavale kot nujne. Enako je veljalo za upravne zadeve, notariate ter ostale osebe javnega prava, ki niso več omogočali delovanja znotraj ustaljene prakse in izvajanja nalog subjektov zasebnega prava. Takšno stanje je bilo na podlagi ZZUSUDJZ predvideno do 1. julija 2020. Zaradi tega je večina nenujnih zadev

<sup>36</sup> Uradni list RS, št. 24/06.

<sup>37</sup> Uradni list RS, št. 33/06 – UPB, 49/20 – ZIUOPDVE, 15/21 – ZDUOP, 82/21 in 178/21 – odl. US.

<sup>38</sup> Uradni list RS, št. 36/20 in 61/20.

postala nedostopna za podjetja in posameznike, kar je v praksi pripeljalo do neenakomernega omejevanja tako z vidika javnih služb kot sodne in izvršilne veje oblasti, kot je to določeno v 23., 50., 57. in 72. členu Ustave RS. Vsebina interventnih zakonov, ki se sprejemajo z namenom zaježitve oziroma omejevanja širjenja nalezljive bolezni covid-19, je predmet številnih polemik. Med drugim se pojavljajo očitki, da vsebuje t. i. vrinjene ukrepe.<sup>39</sup> S tem pojmom razumemo ukrepe, s katerimi naj bi Vlada Republike Slovenije pod pretvezo učinkovitega soočanja z epidemijo zasledovala drugačne cilje in naj torej ne bi predstavljali (zgolj) rešitve za zaježitev epidemije covida-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo. Izvrsten primer je 42. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o interventnih ukrepih za zaježitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo<sup>40</sup> (ZIUZEOP-A). Ta se nanaša na zahtevo za izdajo gradbenega dovoljenja. S predlaganimi zakonskimi ukrepi se je želelo pospešiti izdajanje dovoljenj za gradnjo, poenostaviti in skrajšati predpisane upravne postopke v Gradbenem zakonu<sup>41</sup> (GZ-1) in predpisih s področja varstva okolja in ohranjanja narave. Kritike predstavljenega ukrepa so šle predvsem v smeri, da se z njim znižuje prostorske in okoljske standarde v državi, hkrati pa onemogoča delovanje nevladnih organizacij v upravnih postopkih, vezanih na izdajo gradbenih dovoljenj.<sup>42</sup> Tudi v tem primeru naj bi šlo pod pretvezo krize zaradi epidemije bolezni covid-19 dejansko za sprejemanje predpisov, ki nižajo demokratičnost in transparentnost postopkov v zvezi z gradnjo objektov in hkrati še potencialno znižujejo kakovost gradnje. Javna uprava se je z omejitvami iz prej navedenih zakonov predvsem usmerila v digitalno poslovanje, z uvedbo katerega se je že dlje časa čakalo. Z zelo počasno uvedbo digitalnih orodij se so dodatno še (poleg prekluzivnosti zastaralnih rokov) podaljšale tudi zakonsko predpisane dobe rešitve zahtevkov in s tem zmanjšal dostop do javnih storitev. Prepoved se je uvedla generalno, čeprav pogoji dela na sodišču in na upravni enoti niso ne enaki in ne podobni.

---

<sup>39</sup> Švigelj, 2020, stran 18.

<sup>40</sup> Uradni list RS, št. 199/2021.

<sup>41</sup> Uradni list RS, št. 49/20, 61/20, 152/20- ZZUOOP, 175/20 – ZIUOPDVE, 15/21 – ZDUOP in 206/21 – ZDUPŠOP.

<sup>42</sup> Švigelj, 2020, stran 18.



## 4 Dostop do javnega sektorja

Uporabniki storitev javnega sektorja so dostopali do storitev osebno ali pa s pomočjo digitalne tehnologije. Javni sektor se je vedno bolj prilagajal zahtevam uporabnikov, predvsem v digitalizaciji, čeprav so bile tendence po elektronskem poslovanju s strani uporabnikov večje, kot pa jih je zmožni javni sektor zagotavljati. To pa se je povsem spremenilo s pandemijo, ki je omejila dostopnost do storitev javnega sektorja, prvenstveno z namenom zaščite posameznikov in zaposlenih v javnem sektorju in seveda omejitvijo širitve samega virusa covid-19.

### 4.1 Splošno

Javni sektor je zelo širok pojem, ki zajema upravne enote, državne organe, organe samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilce javnih pooblastil. V tem članku smo se pri analizi statističnih podatkov omejili na delovanje upravnih enot v Republiki Sloveniji. Pridobljeni statistični podatki s strani Ministrstva za javno upravo izkazujejo, da je bilo iz leta 2019 v leto 2020 prenesenih 42.063 zadev, to je 5.954 zadev več kot v leto 2019, ko je bilo prenesenih 36.109 nerešenih zadev. V upravnih enotah je bilo v letu 2020 opravljenih 2.130.490 upravnih nalog, slednje predstavlja 6,8 % oziroma 137.876 nalog manj kot v preteklem letu (2019). Bistveno manjše je bilo število prekrškovnih postopkov, in sicer za 27,63 %, kar predstavlja 7.031 zadev oziroma 2.685 manj zadev kot v predhodnem letu. V reševanju je ostalo 938.040 upravnih zadev, kar je v primerjavi s predhodnim letom za 5,42 % manj oziroma 53.807 zadev manj. Pri skupnem pregledu števila upravnih zadev so te večje le na področju okolja in prostora, pri ostalih pa manjše<sup>43</sup>.

### 4.2 Sodni postopki

Vrhovno sodišče RS je 13. 3. 2020 sprejelo odredbo o posebnih ukrepih, skladno s katero so vsa sodišča lahko opravljala naroke in odločala samo v nujnih zadevah, ki so navedene v 83. členu Zakona o sodiščih<sup>44</sup> (ZS). Procesni roki so prenehali teči razen v nujnih zadevah, prav tako so se prenehala vročati sodna pisanja. Pri sodnih pisanjih, ki pa so bila vročena, je začel teči procesni rok prvi naslednji dan, ko so prenehali veljati posebni ukrepi, ki so veljali do javnega preklica, vendar najdlje do

<sup>43</sup> <https://upravnastatistikaweb.azurewebsites.net/> (obiskano: 22. 12. 2021).

<sup>44</sup> <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ODRE:2560#/> (obiskano: 21. 11. 2021).

16. 5. 2020. Odredba Vrhovnega sodišča o posebnih ukrepih zaradi nastanka pogojev iz prvega odstavka 83. a člena Zakona o sodiščih<sup>45</sup> (ZS) je bila prva, ki je močno vplivala na gospodarstvo, saj je vplivala na tek procesnih rokov, ni pa posegala na materialnopravne roke (na primer nezakonita odpoved delovnega razmerja, uveljavljanje pravice za primer brezposelnosti, vložitev tožbe za nedopustnost izvršbe). Odredba ni imela vpliva na zastaranje po Obligacijskem zakoniku<sup>46</sup> (OZ), saj je v členih 359. in 360. določeno, kdaj pride do zadržanja zastaranja oziroma kdaj zastaranje ne teče. Do tega ne pride med mobilizacijo, neposredno vojno nevarnostjo, izrednim ali vojnim stanjem in ves čas, ko upnik zaradi nepremagljivih ovir ni mogel sodno zahtevati izpolnitve obveznosti (OZ). Izredno stanje v Republiki Sloveniji ni bilo razglašeno, zato bi bilo težko dokazovati, da upniki zaradi nepremagljivih ovir niso mogli zahtevati sodne izpolnitve obveznosti glede na Odredbo Vrhovnega sodišča. Poslovanje s sodišči je bilo omogočeno preko pošte. Določba 345. člena OZ se namreč v zvezi s pravili zastaranja, vključno s pravili o zadržanju zastaranja, ne uporablja za materialne prekluzivne roke (roki, v katerih je treba vložiti tožbo ali opraviti določeno dejanje, ker bi bila v nasprotnem primeru pravica izgubljena). Tek teh rokov ni bil prekinjen niti na podlagi odredbe Vrhovnega sodišča niti na podlagi OZ zaradi razglasitve epidemije.

Odredbi Vrhovnega sodišča je po zakonodajnem postopku sledil ZZUSUDJZ, ki je prekinil tek vseh rokov materialnega prava. Prenehali so teči vsi roki za uveljavljanje pravic strank v sodnih postopkih, določeni z zakonom, torej ne samo procesni roki. Prenehali so teči vsi sodni (procesni) roki, razen v nujnih sodnih zadevah. Nehali so teči tudi roki za vložitev ustavne pritožbe. Zakon je dal predsedniku Vrhovnega sodišča pristojnost, da z odredbo določi zadržanje teka procesnih rokov tudi v določenih zadevah, ki so glede na 83. člen ZS nujne.

ZZUSUDJZ o vročanju sodnih pisanj ni imel posebnih določb, še naprej pa je veljala Odredba Vrhovnega sodišča, ki je določala, da se sodna pisanja ne vročajo. ZZUSUDJZ je nadalje določala, da mora, v primeru, ko sodišče zaradi tehtnih razlogov, ki so nastali na strani sodišča, ne more odločati o nujnih zadevah, predsednik višjega sodišča neposredno določiti drugo stvarno pristojno sodišče,

---

<sup>45</sup> Uradni list RS, št. 21/20 in 39/20.

<sup>46</sup> Uradni list RS, št. 97/07 – UPB, 64/16, odl. US in 20/18 – OROZ631.

predsednik senata pa lahko pod določenimi pogoji začasno izključi javnost celotne glavne obravnave ali njenega dela.

Z dnem 1. 2. 2021 so bili z odredbo o posebnih ukrepih iz 83.a člena ZS zaradi razglašene epidemije nalezljive bolezni covid-19 na območju Republike Slovenije prekinjeni ukrepi in roki so tekli naprej, sodišča pa so pričela normalno poslovati. Sodišča so morala upoštevati priporočila NIJZ ter vzpostaviti ustrezne protokole delovanja posameznega sodišča tako, da se je zagotovilo izvajanje vseh potrebnih ukrepov za preprečevanje okužb. Še vedno pa je ostala v veljavi omejitev glede vlaganja vlog v nenujnih zadevah, ki jih je mogoče do nadaljnjega vložiti le po pošti ali preko portala e-Sodstvo (v postopkih, kjer je to omogočeno).

Glede na ukrepe v času pandemije covid-19 so sodišča v obdobju od aprila 2020 do marca 2021 prejela v reševanje skupaj 755.700 zadev, od tega je bilo pomembnejših 118.400. Število prejetih zadev v prvem trimesečju leta 2021 je bilo v primerjavi z enakim obdobjem prejšnjega leta za 5% višje, prav tako je bil delež ostalih zadev višji napram preteklemu letu za 12 % in višji za 3 % za pomembne zadeve. Sodišča so rešila manj zadev, kot so jih prejela, vendar je bil odstotek obvladovanih prejetih zadev 91 %. Število nerešenih zadev v primerjavi s koncem leta 2020 je bilo večje za 13 %. Število nerešenih pomembnih zadev je bilo večje za 5 %, število nerešenih ostalih zadev pa za 24 %.<sup>47</sup>

### 4.3 Upravni postopki

ZZUSUDJZ je uredil tudi tek rokov v upravnih zadevah in drugih javnopravnih zadevah, ki nimajo značaja upravne zadeve po ZUP. ZZUSUDJZ je določil, da procesni roki strank in roki za izpolnitev materialnih obveznosti ne tečejo. Prav tako je določil, da ne tečejo roki za opravljanje procesnih dejanj upravnih in drugih državnih organov, organov samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil ter roki za izdajanje upravnih aktov. Določil je sicer nekatere izjeme, pri katerih se tek rokov v posamičnih upravnih zadevah ne prekine (če obstaja nevarnost za življenje in zdravje ljudi, za javni red in mir, za javno varnost in za premoženje večje vrednosti). V zvezi z navedenim se roki za uveljavitev materialnih pravic v upravnih zadevah, ki se iztečejo v času izvajanja ukrepov po ZZUSUDJZ, podaljšajo

<sup>47</sup> [https://www.sodisce.si/poslovanje\\_sodstva/2021061710005578](https://www.sodisce.si/poslovanje_sodstva/2021061710005578) (obiskano: 23. 11. 2021).

tako, da se iztečejo osmi dan od dneva prenehanja ukrepov v skladu z 2. členom ZZUSUDJZ. Če z iztekom roka za uveljavitev pravice preneha tudi istovrstna pravica, se šteje, da preneha z iztekom tega roka. V skladu s 6. členom ZZUSUDJZ ne tečejo roki v prekrškovnih zadevah, razen roki pred prekrškovnim organom, ki lahko v določenih primerih (izjemoma) začne ali nadaljuje postopek o prekršku. Glede poslovanja upravnih organov je bilo v 7. členu ZZUSUDJZ določeno, da se ne omogoča vlaganje pisnih in ustnih vlog ter dajanje ustnih izjav pri organu, razen vlog za uveljavitev pravic, ki se obravnavajo v skrajšanem ugotovitvenem postopku. V primerjavi z ureditvijo sodnih zadev se po ZZUSUDJZ v upravnih zadevah ureja tudi vročanje, saj je bilo določeno, da se osebno vročanje dokumentov v upravnih zadevah ne opravlja, razen v nujnih zadevah. Če je bila osebna vročitev opravljena po uveljavitvi ZZUSUDJZ in ni šlo za nujno zadevo, so roki začeli teči naslednji dan po objavi sklepa Vlade o prenehanju razlogov za sprejete ukrepe vendar najkasneje do 2. 7. 2020. Prav tako je ZZUSUDJZ urejal vročanje v prostorih organa in z javnim naznanilom.

Zakonodajalec je z Zakonom o interventnih ukrepih za omilitev posledic drugega vala epidemije COVID-19<sup>48</sup> (ZIUOPDVE) posegel na področje urejanja upravnih postopkov. V ZUP je namreč vladi določil možnost, da v primeru izrednih dogodkov z odlokom odloči o začasnih ukrepih, ki veljajo v upravnih zadevah. Na področju teka konkretnih upravnih postopkov ni prišlo do nobenih sprememb, temveč je bila s tem v ZUP-u dodana le pravna podlaga za določitev takih sprememb v vsakem posameznem primeru izrednega dogodka (z odlokom vlade). Prvi odlok na tej pravni podlagi je vlada sprejela zaradi epidemije covid-19. Dne 10. 12. 2020 je sprejela Odlok o začasnih ukrepih za zmanjšanje tveganja okužbe in preprečevanje širjenja nalezljive bolezni COVID-19 v upravnih zadevah.<sup>49</sup>

Odlok ima široko področje uporabe, saj se uporablja pri odločanju v vseh upravnih zadevah pred upravnimi in drugimi državnimi organi, organih samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilcih javnih pooblastil in tudi v drugih javnopravnih zadevah, če organ smiselno uporablja ZUP. Odlok je najprej določil možnost, da vložniki svoje vloge po elektronski poti lahko vložijo tudi brez varnega elektronskega podpisa s kvalificiranim potrdilom. V tovrstnih vlogah se vložnik lahko identificira

<sup>48</sup> Uradni list RS, št. 175/20, 203/20 – ZIUOPDVE, 15/21 – ZDUOP, 51/21 – ZZVZZ-O, 57/21 – odl. US in 112/21 – ZIUPTG.

<sup>49</sup> Uradni list RS, št. 34/21.

z drugim elektronskim podpisom, uradno dodeljeno identifikacijsko številko ali drugim enoličnim identifikatorjem, ki ga je določil organ. Odlok omejuje možnost vlaganja vlog pri organu samem, saj določa, da organ ni dolžan sprejeti vloge v fizični obliki ali ustne vloge na zapisnik oziroma obrazec, ki jo vložnik vlaga neposredno pri organu (ta omejitev ne velja za vloge, ki se po zakonu lahko vložijo samo pri organu). Če se vloga vložijo neposredno pri organu, pa morajo stranke vložitev predhodno najaviti in se o času vložitve vloge dogovoriti z organom. Odlok določa možnost organa, da lahko zaradi varovanja zdravja udeležencev postopka iz ustne obravnave in drugih procesnih dejanj izključi javnost. Za sodelovanje udeležencev na ustni obravnavi in pri drugih procesnih dejanjih lahko sicer organ določi tudi varovalne ukrepe. Če se stranki ali drugi osebi, ki izkaže pravni interes, lahko pošlje kopija dokumentov zadeve, se v prostorih organa tudi ne izvaja pregledovanje dokumentov. Pomemba je dikcija odloka, ki organom omogoča, da lahko odločbe, sklepe in druge dokumente vročajo z vložitvijo v elektronski predal, ki ni varen elektronski predal po ZUP. To sicer velja le ob upoštevanju pogojev, predpisanih v ZUP. Med drugim se taka vročitev lahko opravi le, če je bila oseba seznanjena s takšnim načinom vročanja in je s tem soglašala. V tem primeru vročitev velja za opravljeno šesti delovni dan od dneva odpreme, razen če naslovnik odločbe, sklepa ali drugega dokumenta ni prejel ali ga je prejel kasneje.

## 5 Zaključek

Odmik od vsakdanjega življenja predstavlja za posameznika in družbo kot celoto prilagajanje na nepoznane in nezaželene situacije. V ekonomiji je poznan termin krizni management ali krizno upravljanje. Pandemija covid-19 je zahtevala ukrepe kriznega upravljanja po celem svetu in ne samo na mikro ravni posamezne države. Prepletenost celega sveta je povzročila invazivno širjenje samega virusa (covid-19), ki je bil precej hitrejši od odziva politike. Odziv politike, čeprav zagovarjamo stališče dobronamernosti, pa ni vedno pozitiven. Nemogoče je prezreti interese posameznih političnih strank in njenih lastnih interesov, želje po prilagajanju zakonodaje za zadovoljitev posameznih interesnih skupin. Posegi v omejevanje posameznika in gospodarstvo morajo biti premišljeni in izredno tehtni. Majhen poseg ima lahko dolgoročne posledice, saj prepogosto spreminjanje zakonodaje vnaša zmedo in jezo med ljudi in družbo kot celoto. Pri pregledu omejevanja poslovanja javnega sektorja se ni mogoče izogniti različnim omejitvam sodišča, ki so bile uvedene z Odredbo Vrhovnega sodišča. Omejitve za procesne roke, vročanje sodnih pisanj, uveljavljanje

pravice za primer brezposelnosti in vložitev tožbe za nedopustnost izvršbe so veljale vse do sprejetja ZZUSUDJZ. Potrebno pa je omeniti še kopico ostalih odlokov, za katere se zastavlja vprašanje sorazmernosti in legitimnosti.

Republika Slovenija v svoji suverenosti ni povsem neodvisna in samostojna, saj je podpisnica mnogih deklaracij in mednarodnih sporazumov in je nenazadnje tudi članica EU. Določba 4. člen Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah določa uporabo instituta izjemne splošne nevarnosti, ki ogroža obstanek države. V primeru razglasitve le-tega smejo države pogodbenice ukrepati, vendar upoštevajoč stroge omejitve. EKČP in Ustava RS določata, da morajo javni organi in institucije z javnimi pooblastili, ki vodijo postopke in rešujejo upravne zadeve, omogočiti pravno zaščito strankam v postopkih. Organi javnega sektorja so omejeni tudi iz vidika Splošne deklaracije človekovih pravic,<sup>50</sup> Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah<sup>51</sup> (MPESKP), Mednarodne konvencije o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije, Konvencije o otrokovih pravicah<sup>52</sup> in Konvencije o pravicah invalidov.<sup>53</sup>

Država izbira med različnimi pravnimi sredstvi in ukrepi, ki določajo omejitve posameznih pravic, vse v okviru pravnih norm demokracije. Pri tem je pomembno, da se ustrezne meje natančno preučijo in da se zagotovi ustrezen in legitimen cilj. Kadar pretirani posegi postanejo skušnjava zakonodajalca, lahko pride do paradoksa demokracije. Upoštevanje zgoraj navedeno pripelje do zaključka, da derogacija pravic v času omejenega poslovanja (zaradi pandemije virusa covid-19) ne more ogroziti »minimum prava«, ki ga daje primat demokracije. Gospodarski subjekti so navkljub posameznim derogacijam pri poslovanju in v odnosu javnega sektorja poslovali pozitivno in uspešno.

## Literatura

- Adizes, I., et al. (1996) Človeku prijazno in uspešno vodenje (Ljubljana: Panta Rhei-Sineza).  
Aubelj, B. (2003) Modrosti starih modrijanov (Ljubljana: Modrijan).  
Bovaird, A.G., Löffler, T., E. (2009) Public Management and Governance (New York: Routledge).  
Brezovšek, M. (2000) Kako do zanesljive uprave? Teorija in praksa, 2(37), strani 264–278.

<sup>50</sup> Uradni list RS, št. 24/18.

<sup>51</sup> Uradni list RS – MP, št. 35/92.

<sup>52</sup> Uradni list RS, št. 9/92.

<sup>53</sup> Zakon o ratifikaciji Konvencije o pravicah invalidov in Izbirnega protokola h Konvenciji o pravicah invalidov (Uradni list RS – MP, št. 10/08).

- Brezovšek, M. (1997) Upravna kultura v Sloveniji. V: Brezovšek, M. (ur.). Politološki dnevi – zbornik referatov, Portorož (Ljubljana: Slovensko politološko društvo), strani 184–193.
- Čebulj, J., Strmečki, M. (2000) Upravno pravo: učbenik (Ljubljana: Visoka upravna šola).
- Dejan, J. (1994) Managerski etični kodeks (Ljubljana: Manager).
- Fellmeth, A.X., Horwitz, M. (2011) Guide to Latin in International Law (Oxford: Oxford: University Press).
- Hadley, R., Young, K. (1990) Creating a responsive public service (New York; London: Harvester Wheatsheaf).
- Igreč, D. (2021) Derogacija EKČP v razmerah Covid-19, Pravna praksa, št. 26 – 27, strani 12–14.
- Jašarbegović, A. (2020) Derogacija Evropske konvencije za zaščito ljudskih prava i osnovnih sloboda – uslovi in posledice (Mostar: Zbornik Pravne fakultete Univerze v Mostaru).
- Kajnc, S., Svetličič, M. (2010) What it Takes to Run an EU Presidency: Study of Competences in Slovenia's Public Administration. Halduskultuur,  
<http://www.halduskultuur.eu/2010journal/84-109%20Kajnc%20and%20Svetlicic.pdf>  
(obiskano: 25. 10. 2021).
- Koprić, I., Musa, A., Novak, G.L. (2011) Good administration as a ticket to the European administrative space (Zagreb: Zbornik PFZ).
- Koprić, I., Kovač, P., Virant, V. (ur.) (2011) Razvoj slovenske javne uprave 1991–2011, Hrvatska i komparativna javna uprava, 11(3), strani 817–823.
- Kostadinović, S. (2008) Upravljanje javnim sektorom (Beograd: Fakultet za menadžment Univerziteta Braća Karić).
- Kovač, P. (2002) Trendi razvoja slovenske javne uprave kot nacionalne politike, Teorija in praksa, 39(6), stran 1037–1047.
- Kovač, P. (2011) The public administration reform agenda in Slovenia - two decades of challenges and results, Hrvatska i komparativna javna uprava, Časopis za teoriju i praksu javne uprave 11(3), strani 627–650.
- Kovač, P., Virant, G. (2011) Razvoj slovenske javne uprave 1991-2011 (Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije).
- Kutnjak, G. (2018) Reforme javnog sektora sa osnovama novog javnog menadžmenta. Proceedings 6th International Conference Vallis Auera. Focus on: Research & Innovation (ed. Katalinic, B), Požega, Vienna, strani 215–223.
- Možina, S., et al. (1994) Management (Radovljica: Didakta).
- Page, E. C. (2003) Europeanization and the Persistence of Administrative Systems. Governing Europe (Oxford: Oxford University Press).
- Plavšak, N. (2020) Razumna presoja in razlaga interventnih predpisov Covid-19 o poslovanju sodišč, Podjetje in delo, 46(3-4), strani 423–445.
- Rus, V. (1999) Novi javni management, gradivo za seminar Management v neprofitnih organizacijah, Portorož (Ljubljana: Fakulteta za družbene vede), strani 2–15.
- Verbič, B., et al. (1994) Dobrodošli med najboljšimi: pot do kakovosti v storitveni dejavnosti. (Ljubljana: Gospodarski vestnik).
- Švagelj, S. (2020) Ali so vsi ukrepi v interventni zakonodaji nujni za zavezitev širjenja epidemije?, Pravna praksa, strani 81–83.
- Žurga, G. (1997) Načela novega upravljanja javnega sektorja in državna uprava, XVI. Posvetovanje organizatorjev del, Quo vadis management, Portorož (Kranj: Moderna organizacija), strani 470–471.

