

ZAKON O DOBRI UPRAVI (ZDUp-1) - ČISTOPIS – VERZIJA 3.1 (V3.1) - Osnutek za strokovno in javno razpravo

Avtor ideje: mag. Franc Derganc

Datum: 31.12. 2025

I. SPLOŠNE DOLOČBE **1. člen

(namen in področje uporabe)**

(1) Ta zakon določa načela, cilje in instrumente dobre uprave ter ureja sistemsko odgovornost nosilcev javnih pooblastil za njihovo uspešno, učinkovito, gospodarno in etično delovanje.

(2) Dobra uprava po tem zakonu pomeni delovanje javne oblasti, ki ne zagotavlja zgolj zakonitosti in procesne pravilnosti, temveč ustvarja pogoje, v katerih lahko posamezniki in skupnosti dejansko uresničujejo svoje človekove pravice.

(3) Določbe tega zakona se uporabljajo za vse nosilce javnih pooblastil, kadar njihovo delovanje neposredno ali posredno vpliva na pravni položaj, življenjske pogoje ali dostojanstvo ljudi.

****2. člen**

(načelo uspešnosti)**

(1) Načelo uspešnosti pomeni obveznost nosilcev javnih pooblastil, da svoje delovanje usmerjajo k doseganju dejanskih, merljivih in preverljivih učinkov v korist posameznika, družine in skupnosti.

(2) Šteje se, da organ deluje uspešno le, če njegovo delovanje dokazljivo:

- izboljšuje dejanski položaj ljudi ali
- zmanjšuje tveganja za kršitve človekovih pravic.

(3) Zakonitost, organizacijska učinkovitost ali tehnološka optimizacija same po sebi ne pomenijo uspešnosti, če nimajo pozitivnega učinka na ljudi.

****3. člen**

(načelo integritete in sodelovanja oblasti)**

(1) Delovanje zakonodajne, izvršilne in sodne veje oblasti mora temeljiti na ustavi, zakonih in integriteti javnega delovanja.

(2) Načelo uspešnosti dopolnjuje načelo delitve oblasti in zahteva sodelovanje vseh vej oblasti pri uresničevanju skupnega cilja – varstva človekovih pravic in delujoče države.

(3) Lokalna samouprava deluje po načelu subsidiarnosti in nosi odgovornost za uspešno izvajanje javnih nalog v lokalnem okolju.

II. MERILA IN KAZALNIKI USPEŠNOSTI

****4. člen**

(vsebina kazalnikov uspešnosti)**

(1) Kazalniki uspešnosti morajo meriti učinke delovanja organa na:

1. pravno varnost posameznika,
2. stabilnost življenjskih pogojev,
3. preprečevanje nepovratne škode,
4. zaupanje javnosti v delovanje oblasti.

(2) Kazalniki, ki merijo zgolj obseg dela, število postopkov ali hitrost obravnave brez povezave z učinki na ljudi, se ne štejejo za kazalnike uspešnosti.

****5. člen**

(poročilo o uspešnosti)**

(1) Vsak nosilec javnih pooblastil mora poleg rednega letnega poročila pripraviti poročilo o uspešnosti.

(2) Poročilo o uspešnosti mora vsebovati:

- dosežene in nedosežene cilje,
- ugotovljene negativne učinke in tveganja,
- primere nepovratne škode,
- predlagane korektivne ukrepe.

(3) Zamolčanje negativnih učinkov ali nepovratne škode pomeni kršitev načela uspešnosti.

III. NADZOR IN ODGOVORNOST

****6. člen**

(revizija uspešnosti)**

(1) Računsko sodišče Republike Slovenije izvaja revizije uspešnosti, s katerimi presoja, ali delovanje organov prispeva k izboljšanju položaja ljudi.

(2) Revizija uspešnosti se opravi ne glede na ugotovljeno zakonitost postopkov.

****7. člen**

(vloga Varuha človekovih pravic)**

(1) Varuh človekovih pravic spremlja delovanje organov z vidika učinkov na pogoje uresničevanja človekovih pravic.

(2) Varuh je pristojen tudi za ugotavljanje sistemskih neuspešnosti, ki ne izhajajo iz posamičnih kršitev.

IV. POSEBNE DOLOČBE ZA POSAMEZNE ORGANE

****8. člen**

(Finančna uprava Republike Slovenije)**

(1) Finančna uprava Republike Slovenije mora davčne predpise izvajati tako, da se dejansko udejanja načelo enakosti pred zakonom.

(2) Uspešnost FURS se presoja zlasti glede na prostovoljno davčno skladnost, zaupanje zavezancev in sorazmernost ukrepov.

****9. člen**

(Policija)**

(1) Policija deluje uspešno, kadar s svojim delovanjem varuje življenje, dostojanstvo in osebno svobodo ter krepi zaupanje prebivalstva.

****10. člen**

(odgovornost Policije)**

(1) Kršitve načela uspešnosti pri delu Policije, ki vodijo v neupravičeno uporabo sile ali izgubo zaupanja javnosti, pomenijo kršitev uradne dolžnosti.

V. ODGOVORNOST ZA NEDELOVANJE DRŽAVE

****11. člen**

(odškodninska odgovornost države)**

(1) Republika Slovenija odgovarja za škodo, nastalo zaradi hujšega pomanjkanja ali sistemskega nedelovanja nosilcev javnih pooblastil.

(2) Odgovornost obstaja ne glede na zakonitost postopka in ne glede na krivdo posameznih uradnih oseb.

VI. KAZALNIKI USPEŠNOSTI PO NADKONVENCIJI

****15. člen**

(razvrstitev organov glede na vpliv na človeka)**

(1) Nosilci javnih pooblastil se glede na naravo vpliva razvrstijo na organe z neposrednim in organe s posrednim vplivom na človeka.

****16. člen**

(organi z neposrednim vplivom na človeka)**

(1) Organi z neposrednim vplivom so tisti, katerih odločitve ali opustitve lahko takoj vplivajo na preživetje, dostojanstvo ali pravni položaj posameznika.

****17. člen**

(kazalniki Nadkonvencije – neposredni vpliv)**

(1) Uspešnost se presoja glede na učinke na:

1. stabilnost družinskega okolja,
2. biološko varnost in osnovno preživetje,
3. materialno in prostorsko stabilnost,
4. dostop do učenja,
5. perspektivo prihodnosti,
6. digitalno okolje.

(2) Slabšanje kateregakoli kazalnika pomeni neuspešnost.

****18. člen**

(nepovratna škoda)**

(1) Nepovratna škoda je škoda, ki je ni mogoče odpraviti z naknadnimi pravnimi sredstvi.

(2) Nastanek nepovratne škode pomeni kršitev načela uspešnosti.

****19. člen**

(prečni kazalniki uspešnosti)**

(1) Prečni kazalniki vključujejo kakovost odločanja, čas do pravne varnosti, tveganja in zaupanje javnosti.

****20. člen**

(organi s posrednim vplivom na človeka)**

(1) Organi s posrednim vplivom so tisti, ki s politikami in regulacijami oblikujejo življenjske pogoje prebivalstva.

****21. člen**

(kazalniki Nadkonvencije – posredni vpliv)**

(1) Če delovanje organa slabša vsaj dva kazalnika iz 17. člena, se šteje, da deluje neuspešno.

****22. člen**

(test sistemskega tveganja)**

(1) Pred uvedbo sistemskih politik je obvezna presoja sistemskega tveganja.

(2) Če breme neuspešnosti nosi posameznik, se politika šteje za neuspešno.

****23. člen**

(zaključna določba o uspešnosti)**

(1) Formalna zakonitost ne zadošča za izkaz uspešnosti.

VII. POVEZAVA Z ODGOVORNOSTJO DRŽAVE

****24. člen**

(domneva sistemskega nedelovanja)**

(1) Neuspešnost po tem zakonu pomeni domnevo sistemskega nedelovanja države.

****25. člen**

(domneva vzročne zveze)**

(1) Ob ugotovljeni neuspešnosti se domneva vzročna zveza med delovanjem organa in nastalo škodo.

****26. člen**

(obseg odškodnine)**

(1) Odškodnina zajema materialno in nematerialno škodo ter poseg v življenjsko stabilnost.

****27. člen**

(preventivni namen odgovornosti)**

(1) Namen odgovornosti države je preprečevanje ponavljajočih se sistemskih neuspešnosti.

VIII. OTROK KOT INDIKATOR USPEŠNOSTI

****28. člen**

(otrok kot primarni indikator)**

(1) Otrok je primarni indikator uspešnosti javne oblasti.

****29. člen**

(prepoved prenosa bremena na otroka)**

(1) Prepovedano je prenašati breme neuspešnosti sistema na otroka ali njegovo družino.

****30. člen**

(prednostna obravnava zadev otrok)**

(1) Zadeve, ki zadevajo otroke, se obravnavajo prednostno.

IX. SODELOVANJE IN RAZVOJ SISTEMA

****31. člen**

(Svet za uspešnost javne uprave)**

(1) Vlada Republike Slovenije ustanovi Svet za uspešnost javne uprave kot posvetovalno telo.

X. PREHODNE IN KONČNE DOLOČBE

****32. člen**

(metodološki akti)**

(1) Vlada Republike Slovenije v šestih mesecih sprejme uredbo o metodologiji merjenja uspešnosti.

****33. člen**

(uveljavitev)**

Ta zakon začne veljati šest mesecev po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

****X. člen**

(Varuh človekovih pravic kot primarni varovalni korektiv uspešnosti)**

(1) **Varuh človekovih pravic Republike Slovenije** je po tem zakonu opredeljen kot **primarni varovalni korektiv uspešnosti delovanja nosilcev javnih pooblastil**.

(2) Varuh v okviru svojih ustavnih in zakonskih pristojnosti spremlja, ali delovanje ali opustitev delovanja nosilcev javnih pooblastil:

- ohranja minimalne pogoje človeškega obstoja,
- preprečuje nepovratno škodo,
- varuje človekovo dostojanstvo in človekove pravice,
- zagotavlja, da breme sistemskih napak ne pade na posameznika ali otroka.

(3) Ugotovitve Varuha o **sistemski neuspešnosti, dolgotrajnem nedelovanju ali normalizaciji škodljivih praks** se štejejo za **relevanten kazalnik neuspešnosti** v smislu tega zakona.

(4) Če Varuh v svojem poročilu ali posebnem mnenju ugotovi, da delovanje organa povzroča ali ohranja pogoje, v katerih človekove pravice ne morejo učinkovito delovati, je nosilec javnih pooblastil dolžan:

- to ugotovitev vsebinsko obravnavati,
- jo vključiti v poročilo o uspešnosti,
- in navesti sprejete ali načrtovane korektivne ukrepe.

(5) Neupoštevanje sistemskih ugotovitev Varuha se šteje za **indikator pomanjkanja uspešnosti** in povečuje tveganje za ugotovitev **sistemskega nedelovanja države** po tem zakonu.

(6) Ta člen ne posega v neodvisnost Varuha niti mu ne podeljuje izvršilnih ali odločilnih pooblastil, temveč opredeljuje **njegovo vlogo v sistemu presoje uspešnosti javne oblasti**.

****PRAVILNIK** o razvrstitvi nosilcev javnih pooblastil glede na vpliv na človeka in pomen z vidika Nadkonvencije o minimalnih pogojih človeškega obstoja**

ČISTOPIS – VERZIJA 2 (V2)

(na podlagi 15., 16., 17., 20. in 28. člena Zakona o dobri upravi – ZDUp-1)

I. SPLOŠNE DOLOČBE

****1. člen**

(predmet pravilnika)**

Ta pravilnik določa merila in način razvrstitve nosilcev javnih pooblastil:

- v skupine glede na **neposreden ali posreden vpliv na človeka**,
 - v razrede glede na **pomen njihovega delovanja z vidika Nadkonvencije o minimalnih pogojih človeškega obstoja**.
-

****2. člen**

(namen pravilnika)**

Namen tega pravilnika je zagotoviti:

1. enotno presojo uspešnosti nosilcev javnih pooblastil,
 2. preprečevanje nepovratne škode,
 3. varstvo otrok kot primarnega indikatorja uspešnosti oblasti,
 4. sorazmeren obseg odgovornosti glede na dejanski vpliv na človeka.
-

****3. člen**

(pomen izrazov)**

(1) *Neposreden vpliv na človeka* pomeni vpliv, pri katerem odločitev ali opustitev nosilca javnih pooblastil neposredno in individualno vpliva na pravni položaj, dostojanstvo, varnost ali preživetje posameznika ali družine.

(2) *Posreden vpliv na človeka* pomeni vpliv, pri katerem delovanje nosilca javnih pooblastil sistemsko, strukturno ali dolgoročno oblikuje pogoje življenja prebivalstva.

(3) *Razred* pomeni stopnjo pomena delovanja nosilca javnih pooblastil z vidika varstva minimalnih pogojev človeškega obstoja.

II. SKUPINI NOSILCEV JAVNIH POOBLASTIL

****4. člen**

(skupini)**

Nosilci javnih pooblastil se razvrstijo v:

1. **Skupino A – nosilci z neposrednim vplivom na človeka,**
 2. **Skupino B – nosilci s posrednim vplivom na človeka.**
-

****5. člen**

(poseben položaj občin)**

(1) Občine se obravnavajo kot nosilci javnih pooblastil z neposrednim in posrednim vplivom na človeka.

(2) Razvrstitev občin v razrede se opravi glede na posamezno pristojnost, ki jo izvajajo.

III. RAZREDI GLEDE NA POMEN Z VIDIKA NADKONVENCIJE

****6. člen**

(razredi)**

Nosilci javnih pooblastil se znotraj vsake skupine razvrstijo v:

- **Razred I** – najvišji pomen in najvišje tveganje nepovratne škode,
 - **Razred II** – zelo visok pomen,
 - **Razred III** – pomemben kumulativni vpliv,
 - **Razred IV** – omejen ali podporni vpliv.
-

IV. SKUPINA A – NEPOSREDEN VPLIV NA ČLOVEKA

****7. člen**

(Razred I)**

V Razred I Skupine A sodijo nosilci, katerih delovanje neposredno vpliva na preživetje, družinsko življenje, osebno svobodo ali razvoj otrok.

****8. člen**

(Razred II)**

V Razred II Skupine A sodijo nosilci z neposrednim vplivom na materialno, zdravstveno ali pravno varnost posameznika.

****9. člen**

(Razred III)**

V Razred III Skupine A sodijo nosilci z neposrednim, vendar časovno ali vsebinsko omejenim vplivom.

****10. člen**

(Razred IV)**

V Razred IV Skupine A sodijo nosilci z omejenim neposrednim vplivom.

V. SKUPINA B – POSREDEN VPLIV NA ČLOVEKA

****11. člen**

(Razred I)**

V Razred I Skupine B sodijo nosilci, ki sistemsko oblikujejo temeljne pogoje življenja prebivalstva in prihodnjih generacij.

****12. člen**

(Razred II)**

V Razred II Skupine B sodijo nosilci z visokim sistemskim tveganjem.

****13. člen**

(Razred III)**

V Razred III Skupine B sodijo nosilci s kumulativnim vplivom.

****14. člen**

(Razred IV)**

V Razred IV Skupine B sodijo nosilci s podporno ali posvetovalno vlogo.

VI. UPORABA RAZVRSTITVE

****15. člen**

(pomen razvrstitve)**

Razvrstitev po tem pravilniku se uporablja pri:

- določitvi obveznih KPI-jev,
 - revizijah uspešnosti,
 - presoji sistemskih tveganj,
 - ugotavljanju odgovornosti države.
-

****16. člen**

(uveljavitev)**

Ta pravilnik začne veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

NOVI TABELARIČNI PRIKAZ – VERZIJA 2 (V2)

PRILOGA 1: SKUPINA A – NEPOSREDEN VPLIV NA ČLOVEKA

Organ / pristojnost	Razred	Nadkonvencija (A–F)	Ključno tveganje
Sodišča (družinske, kazenske, socialne zadeve)	I	A, B, C, E	Nepovratni posegi
Centri za socialno delo	I	A, B, C, E	Razpad družin
Policija	I	B, E	Neupravičena sila
Občine – vrtci, osnovne šole	I	A, D, E	Izključitev otrok

Organ / pristojnost	Razred	Nadkonvencija (A–F)	Ključno tveganje
Občine – stanovanjske pravice	I	C, E	Izguba doma
FURS	II	B, C, E	Eksistenčni zlom
ZZZS	II	B, E	Prekinitev zdravljenja
ZPIZ	II	B, C, E	Revščina
Upravne enote	II	C, D, E	Izguba statusa
Občine – socialne pomoči	II	B, C, E	Preživetje
Javni zavodi (odločanje o pravicah)	III	B, D	Kumulativni učinki
Agencije z omejenimi pooblastili	IV	omejeno	Podporni vpliv

PRILOGA 2: SKUPINA B – POSREDEN VPLIV NA ČLOVEKA

Organ / funkcija	Razred	Nadkonvencija (A–F)	Sistemska tveganje
Vlada RS	I	A, B, C, E	Strukturna nestabilnost
Državni zbor RS	I	A, C, D, E	Iluzorne pravice
Ministrstva (finance, delo, zdravje, šolstvo)	I	A, B, C, E	Generacijska škoda
Občine – prostorsko načrtovanje	I	A, C, E	Getoizacija
Banka Slovenije	II	C, E	Kreditna izključenost
Banke z javnimi pooblastili	II	C, E	Izguba doma
Stanovanjski sklad RS	II	C, E	Stanovanjska kriza
Regulatorji	II	C, F	Tržna nestabilnost
Javni skladi	III	C, E	Neenak dostop
Razvojne agencije	III	E	Odhod mladih

Organ / funkcija	Razred	Nadkonvencija (A–F)	Sistemska tveganje
Digitalne platforme	III	F, D	Digitalna izključenost
Posvetovalna telesa	IV	posredno	Nizek vpliv

PRILOGA 2: Seznam ni zaključen

KLJUČNA RAZLAGA RANGA (za uporabo v zakonu / pravilniku)

- **RANG 1** → najmanjša dopustna napaka, otrok kot primarni indikator, visoko tveganje nepovratne škode
- **RANG 2** → zelo visok neposreden ali sistemski vpliv
- **RANG 3** → kumulativni in dolgoročni vpliv
- **RANG 4** → podporni vpliv brez neposrednega posega v pravice

RANGIRANA TABELA NOSILCEV JAVNIH POOBLASTIL

(z vključeno kategorijo »DRUGE OSEBE Z JAVNIMI POOBLASTILI«)

ŠT. RANG (1–4) NOSILEC / KATEGORIJA			POSEG
1	1	Sodišča	NEPOSREDNO
2	1	Centri za socialno delo	NEPOSREDNO
3	1	Policija	NEPOSREDNO
4	1	Organi za odvzem ali omejitev prostosti	NEPOSREDNO
5	1	Občine – stanovanjske pristojnosti	NEPOSREDNO
6	2	Finančna uprava Republike Slovenije	NEPOSREDNO
7	2	Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije	NEPOSREDNO
8	2	Upravne enote	NEPOSREDNO
9	2	Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje	NEPOSREDNO
10	2	Azilni in migracijski organi	NEPOSREDNO
11	1	Občine – vrtci in osnovne šole	NEPOSREDNO

ŠT.	RANG (1–4)	NOSILEC / KATEGORIJA	POSEG
12	2	Inšpekcijski organi	NEPOSREDNO
13	3	Javni zdravstveni zavodi	NEPOSREDNO
14	3	Javni zavodi v šolstvu	NEPOSREDNO
15	3	Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje	NEPOSREDNO
16	1	Vlada Republike Slovenije	POSREDNO
17	1	Državni zbor Republike Slovenije	POSREDNO
18	1	Ministrstva (finance, delo, zdravje, izobraževanje)	POSREDNO
19	1	Občine – prostorsko načrtovanje	POSREDNO
20	2	Banka Slovenije	POSREDNO
21	2	Banke z javnimi pooblastili	POSREDNO
22	2	Stanovanjski sklad RS	POSREDNO
23	2	Regulatorji in nadzorni organi	POSREDNO
24	3	Javni skladi	POSREDNO
25	3	Razvojne agencije	POSREDNO
26	3	Digitalne javne platforme	POSREDNO
27	4	Posvetovalna in strokovna telesa	POSREDNO

IZVLEČEK: DRUGE OSEBE Z JAVNIMI POOBLASTILI

ŠT.	RANG (1–4)	NOSILEC / KATEGORIJA	POSEG
28	2	Varuh človekovih pravic Republike Slovenije	POSREDNO
29	2	Komisija za preprečevanje korupcije (KPK)	POSREDNO
30	2	Urad Republike Slovenije za preprečevanje pranja denarja (UPPD)	POSREDNO

ŠT.	RANG (1–4)	NOSILEC / KATEGORIJA	POSEG
31	2	Informacijski pooblaščenec	POSREDNO
32	3	Računsko sodišče Republike Slovenije	POSREDNO
33	3	Agencije s posebnimi nadzornimi pooblastili	POSREDNO
34	4	Zbornice in javnopravne korporacije z omejenimi pooblastili	POSREDNO

KRATKA, A KLJUČNA RAZLAGA (za zakonodajno uporabo)

Varuh nima moči poseči – ima pa moč preprečiti, da bi poseg postal normalen.
Z vidika Nadkonvencije je to eden najpomembnejših varovalnih mehanizmov države.

Zato:

- RANG 2 = pravilno (visok sistemski vpliv),
- POSEG: POSREDNO = edino pravilno,
- in poseben status v zakonodaji upravičen.

POJASNILO RANGA ZA »DRUGE OSEBE«

- **RANG 2** (KPK, UPPD, IP):
→ nimajo klasičnih upravnih odločb,
→ vendar **sprožajo postopke, blokade, stigmatizacijo, finančne in kazenske posledice**,
→ zato **visok posreden poseg v pravice in dostojanstvo**.
- **RANG 3**:
→ nadzorni in revizijski vpliv, **kumulativen**, pogosto dolgoročen.
- **RANG 4**:
→ podporni ali stanovsko-regulativni vpliv.