

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**Diplomsko delo**

**UPRAVNI AKTI IN UPRAVNE NORME**

**Tomaž Rogač**

**Ljubljana, september 2011**

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

DIPLOMSKO DELO

**UPRAVNI AKTI IN UPRAVNE NORME**

Kandidat: Tomaž Rogač  
Vpisna številka: 04036176  
Študijski program: Visokošolski strokovni študijski program Uprava I. stopnja  
Mentor: doc. dr. Mirko Pečarič

Ljubljana, september 2011

## **IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA**

Podpisani študent Tomaž Rogač, študent 1. stopnje Visokošolskega študijskega programa, smer javna uprava, z vpisno številko 04036176, sem avtor diplomskega dela z naslovom: UPRAVNI AKTI in UPRAVNE NORME.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- Je predloženo delo, izključno rezultat mojega samostojnega raziskovalnega dela,
- Sem poskrbel, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili
- Sem poskrbel, da so vsa mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili
- Se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, ki so v celoti prenesena v obliki skoraj dobesedno parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerimi so tuje misli zapisane kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorstvu in sorodnih pravicah, Ur. List RS, št 21/95), kršitev pa se sankcionira tudi z ukrepi po pravilih Univerze v Ljubljani in Fakultete za upravo
- Se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za upravo
- Je elektronska oblika identična z tiskano obliko diplomskega dela, ter soglašam z objavo dela v zbirki "Dela FU"

Diplomsko delo je lektorirala: Marija Hribar Tekavec

Ljubljana,

Podpis avtorja:

## POVZETEK

Diplomsko delo obravnava upravne akte in upravne norme. V diplomski nalogi sem opisal glavne značilnosti teh (u) pravnih aktov in norm, ki so izdani s strani državnih in upravnih organov. Diploma v sklopu teme vsebuje opise tudi drugih dejavnikov, ki so povezani z upravnimi akti in normami.

Upravnoppravne norme tvorijo upravno pravo, te norme pa lahko sprejemajo zgolj organi izvršilne veje oblasti, to pa so vlada, ministri, itd... Upravnoppravne norme so tiste norme, katere uvrščamo v skupino odvisnih splošnih norm in v skupino posamičnih upravnopravnih norm. Splošne upravnopravne norme pa lahko tudi hierarhično uvrstimo in sicer jih delimo na začetne ali ustavne norme, originarne splošne pravne norme ali zakonske norme, ter odvisne splošne pravne norme v ožjem pomenu ali izvršilne norme. Za posamične upravnopravne norme pa velja, da nimajo medsebojne hierarhije, imajo pa lastnosti, da izvirajo iz splošnih upravnih norm. Upravnoppravne norme pa so tudi odvisne, kar se kaže v treh različnih oblikah in sicer kot časovna, vsebinska in krajevna odvisnost.

Kadar pa je govor o pravnih aktih, oziroma upravnih aktih, pa vemo, da je ustava najvišji pravni akt države, sprejme pa jo ustavodajalec po posebnem ustavnem postopku. Splošni upravnopravni akti so tisti akti, ki vsebujejo odvisne splošne norme, to pa velja tako za izvršilne kot podzakonske akte. Izvršilni akti pa lahko vsebujejo normo, ki je odvisna splošna norma.

Upravnoppravne akte bi najustreznejše poimenoval kot kombinacijo dveh teorij in sicer formalne in materialne teorije, saj je akt izvršilni predpis, ki je izdan s strani izvršilne oblasti po predpisanem postopku, na predpisan način in ki vsebuje splošne norme. Splošni upravnopravni akti pa vsebujejo originarne norme.

V diplomski nalogi sem opisal tudi značilnosti posamičnih upravnopravnih aktov. Pri posamičnem upravnem aktu je značilno, da je nekakšen posrednik med pravno normo in njeno izvršitvijo, kajti prav te so tiste norme, ki predpisujejo delovanje uprave in so izdane na podlagi predhodnega upravnega akta, to pa so odločbe, sklepi, dovoljenja, itd...

Ključne besede: pravni akti, splošni pravni akti, upravni akti, individualni pravni akti, posamični upravni akti, pravne norme, upravne norme, splošne norme, splošne posamične pravne norme, originarne norme...

## **SUMMARY**

### **ADMINISTRATIVE ACTS AND ADMINISTRATIVE NORMS**

The diploma thesis deals with the administrative acts and administrative norms. In the thesis I describe the main features of these legal acts and norms, which are issued by state and regulatory institutions.

Diploma within the themes include a description of other factors related to administrative acts and norms.

Form of administrative norms of administrative law, these norms can only receive organs of the executive branch that includes government ministers, etc ... any administrative norms are those which belong to a group of affiliated general norms and the individual group of administrative norms. General norms of administrative hierarchy may also be classified as follows by dividing the initial or constitutional norms, original general legal norms or legal norms, and depend on general rules of law in the strict sense or enforcement standards. For individual of administrative norms and are deemed to have inter-hierarchy, but have properties that originate from general management norms. Of administrative norms are also dependent, resulting in three different forms, either as time, content and local dependence. However, when it comes to legal acts and administrative acts, we know that the Constitution is the supreme law of the country and adopted by the constitution-framer for a specific constitutional procedure. General of administrative acts are those acts which include dependent general norms, and this applies to both the executive and statutory instruments. The executive acts, they may contain the norm, which depends on the general norm. Of administrative acts would be named as the most suitable combination of two theories, namely the procedural and substantive theory, as Statutory Instruments, which is issued by the executive following the prescribed procedure in the prescribed manner and which contains a general norm. General of administrative acts must contain original norms. In the thesis, I describe the individual characteristics of administrative acts. For a single administrative act is characterized by the fact that it is a kind of intermediary between the legal norm and its implementation, since it is these norms are those that provide administrative and issued on the basis of a prior administrative act, the case of decisions, orders, permits, etc. ...

Keywords: Legal acts, general legal acts, administrative acts, individual acts, individual administrative acts, legal norms, administrative norms, general norms, overall individual legal norms...

# KAZALO

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA.....	i
POVZETEK .....	ii
SUMMARY.....	iii
KAZALO PONAZORITEV .....	vi
<b>1 UVOD .....</b>	<b>1</b>
<b>2 OPREDELITEV UPRAVNOPRAVNE ZNANOSTI IN NJENO RAZMERJE DO DRUGIH ZNANOSTI.....</b>	<b>4</b>
2.1 POJEM UPRAVNEGA PRAVA – ŠIRŠI IN OŽJI VIDIKI .....	4
<b>3 SISTEMIZACIJA PRAVA.....</b>	<b>5</b>
3.1 TRADICIONALNE PRAVNE PANOGE – UPRAVNO PRAVO.....	5
<b>4 UPRAVLJANJE KOT SREDSTVO DRUŽBENE INTEGRACIJE.....</b>	<b>7</b>
4.1 DRUŽBENE VLOGE IN NORME .....	7
<b>5 IZHODIŠČA ZA RAZVRŠČANJE PRAVNIH NORM V UPRAVNO PRAVO .....</b>	<b>9</b>
<b>6 PRAVNI SISTEM .....</b>	<b>11</b>
6.1 OBLIKA VLADAVINE.....	11
6.2 OBLIKA POLITIČNEGA SISTEMA .....	12
<b>7 PRAVNI AKTI.....</b>	<b>13</b>
7.1 POJEM PRAVNEGA AKTA .....	13
<b>8 PRAVNI AKTI PO VELJAVNI UREDITVI.....</b>	<b>14</b>
<b>9 INDIVIDUALNI PRAVNI AKTI .....</b>	<b>16</b>
9.1 POJEM INDIVIDUALNEGA PRAVNEGA AKTA – POMEN V PRAVNEMPOMENU ...	16
9.2 INDIVIDUALNI PRAVNI AKTI ORGANOV JAVNE OBLASTI .....	16
<b>10 UPRAVNOPRAVNI AKTI.....</b>	<b>18</b>
10.1 HIERARHIJA PRAVNIH IN UPRAVNIH AKTOV IN NJIHOVE ZAČILNOSTI .....	18
10.1.1 ODVISNOST NARAVE - VRSTE AKTA - VRSTE NORME.....	18
10.1.2 HIERARHIJA PRAVNIH IN UPRAVNOPRAVNIH AKTOV.....	19
10.1.3 SPLOŠNI UPRAVNOPRAVNI AKTI OZ. IZVRŠILNI PODZAKONSKI AKTI TER SPLOŠNI AKTI IZVRŠEVANJA JAVNIH POOBLASTIL.....	19
10.1.4 SPLOŠNI UPRAVNOPRAVNI AKT, KI VSEBUJE ORIGINARNE NORME .....	20

10.2 PRIMARNA IN SEKUNDARNA ALI DELEGIRANA ZAKONODAJA V VELIKI BRITANIJI IN PODZAKONSKI AKTI (STATUTORY INSTRUMENTS) .....	21
10.2.1 SPLOŠNI PODZAKONSKI PREDPISI V VELIKI BRITANIJI ALI STATUTORY INSTRUMENTS .....	22
10.2.2 PRIMERJAVA SPREJEMANJA UPRAVNIH AKTOV V SLOVENIJI IN VELIKI BRITANIJI.....	22
<b>11 UPRAVNOPRAVNE NORME .....</b>	<b>24</b>
11.1 VRSTE PRAVNIH NORM.....	24
11.2 SPLOŠNE POSAMIČNE PRAVNE NORME.....	25
11.3 POJEM UPRAVNOPRAVNE NORME.....	25
11.4 HIRARHIČNA RAZVRSTITEV UPRAVNOPRAVNIH NORM IN LASTNOSTI POSAMEZNIH SKUPIN.....	26
<b>12 POSAMIČNI UPRAVNI AKTI .....</b>	<b>28</b>
12.1 ZNAČILNOST POSAMIČNEGA UPRAVNEGA AKTA .....	28
12.1.1 VZPOREDNE ZNAČILNOSTI POSAMIČNEGA UPRAVNEGA AKTA .....	29
12.1.2 PRAVNOMOČNOST POSAMIČNEGA UPRAVNEGA AKTA .....	29
12.1.3 POSTOPEK IZDAJE POSAMIČNEGA UPRAVNEGA AKTA .....	30
12.2 PROBLEMATIKA IN UČINKOVANJE KONKRETNIH UPRAVNIH AKTOV.....	31
12.3 VRSTE POSAMIČNIH ALI KONKRETNIH UPRAVNIH AKTOV .....	33
12.3.1 NEGATIVNI POSAMIČNI UPRAVNI AKTI .....	33
12.3.2 POZITIVNI POSAMIČNI UPRAVNI AKTI .....	33
12.3.3 GLAVNE LASTNOSTI POSAMIČNIH ALI KONKRETNIH UPRAVNIH AKTOV .....	33
12.4 FLEKSIBILNOST UPRAVNE NORME - PRIDOBITEV GRADBENEGA DOVOLJENJA .....	35
12.4.2 UPRAVNA ODLOČBA.....	35
12.4.3 VELJAVNOST GRADBENEGA DOVOLJENJA.....	36
12.5 OSTALI AKTI, KI SO POVEZANI S POSAMIČNIMI UPRAVNIMI AKTI.....	36
<b>13 ODVISNOST UPRAVNIH NORM .....</b>	<b>38</b>
13.1 OBLIKE ODVISNOSTI .....	38
13.2 ODVISNOST ORIGINIRANIH SPLOŠNIH NORM OD USTAVNIH NORM (ZAČETNIH ali IZVORNIH) .....	38
13.3 ODVISNOST SPLOŠNIH NORM OD ORIGINIRANIH.....	40
13.4 ODVISNOST POSAMIČNIH NORM OD SPLOŠNIH .....	42

<b>14 SKLADNOST PRAVNIH NORM IN PRAVNIH AKTOV .....</b>	<b>44</b>
14.1 POJEM SKLADNOSTI – PRAVNA PRAVILNOST, USTVARJALNOST IN ZAKONITOST .....	44
14.2 POSLEDICE NESKLADNOSTI ORIGINARNIH SPLOŠNIH NORM Z ZAČETNIMI .....	45
14.3 POSLEDICE NESKLADNOSTI ODVISNIH SPLOŠNIH NORM .....	45
14.4 POSLEDICE NESKLADNOSTI POSAMEČNIH UPRAVNIH NORM IN POSAMIČNIH DEJANJ .....	46
14.5 NAPAKE UPRAVNIH AKTOV .....	47
<b>15 NAČELO PREVIDNOSTI .....</b>	<b>48</b>
15.1 NAČELO PREVIDNOSTI V SLOVENSKI IN EVROPSKI ZAKONODAJI.....	48
15.2 UPORABA NAČELA PREVIDNOSTI V SLOVENIJI – AKTUALNA PROBLEMATIKA .....	49
15.3 EKSPERIMENTALNA ZAKONODAJA IN SUNSET LAWS.....	49
<b>16 SPREJEM AKTA Z DOLOČENO FINANČNO OSNOVO .....</b>	<b>51</b>
16.1 DOLOČBE, KI NISO VKLJUČENE V FINANČNI NAČRT .....	51
16.2 INSTRUMENT PRILAGODLJIVOSTI.....	51
<b>17 ZAKLJUČEK.....</b>	<b>53</b>
<b>UPORABLJENA LITERATURA IN VIRI .....</b>	<b>56</b>

## **KAZALO PONOZORITEV**

### **KAZALO SLIK**

Slika 1: Delovanje norm v upravnem pravu.....	10
Slika 2: Pravni akti vlade.....	1



# 1 UVOD

Upravno pravo je tako kot druge pravne veje podvrženo hierarhičnemu razvrščanju pravnih norm in pravnih predpisov v zaključene celote, kar pomeni, da gre za pravne panoge ali discipline, ki vključujejo in urejajo področja družbenih odnosov, ki se urejajo po posameznih pravilih in kriterijih, ki vsebinsko niso vedno natančno opredeljeni in splošno sprejeti. Pri tradicionalnih pravnih panogah je prav pri upravnem pravu značilno, da pri njegovi opredelitvi ni enotnega pristopa, zato posamezni avtorji definirajo upravno pravo na različne načine.

Upravno pravo se uvršča med podsistem pravnih norm in samostojnih pravnih panog, ki spadajo v okvir javnega prava. Javno pravo pa je sestavljeno iz pravnih norm, ki urejajo temeljne ureditve države, njeno organizacijo in delovanje države ter drugih javnopravnih organizacij in skupnosti, ter razmerje med nosilci oblasti, organizacijami in posamezniki. Javno pravo je torej pravo, katerega temeljni razpoznavni znak je urejanje uresničevanja državne oblasti in usmerjenost v urejanje ter varovanje javnih interesov. Upravno pravo kot posebna pravna disciplina izhaja iz ugotovitve, da v danem pravnem sistemu obstaja zaokrožena skupina pravnih norm, katere se razlikujejo od drugih in jih lahko štejemo kot posebne pravne panoge upravnega prava. Kljub vsemu pa obstaja več pristopov in predstav o vsebini in obsegu upravnega prava, predvsem zaradi področij pravnega urejanja in norm, ki jih posamezni avtorji štejejo kot norme upravnega prava.

Upravno pravo je nastalo oziroma je rezultat borbe meščanstva proti fevdalni oziroma kasnejši absolutistični vladavini, saj se s pravnimi normami začne omenjati državni aparat in postopno podrejanje pravnim normam. V začetnem obdobju upravnega prava so ga sestavljale predvsem norme, ki so urejale predvsem organizacijo in delovanje organov državne uprave predvsem zaradi zaščite vsakokratnega vladanja. Po francoski revoluciji leta 1789 so z razvojem ideje o pravni državi zaposleni v državni upravi vse bolj postajali vezani na pravne predpise v odnosu do državljanov. S pravnimi predpisi so začeli urejati delovanje in ravnanje organov državne uprave ter s tem omejevati samovoljno ravnanje.

Država je že na začetkih 19. stoletja začela z oblikovanjem in urejanjem delovanja javnih služb kot novih dejavnosti pod okriljem države, pri katerih so morali, vse od njihovega nastanka dalje, uporabljati tudi oblastne instrumente, čeprav je bilo njihovo bistvo povezano z zagotavljanjem in nudenjem javnih dobrin. Z nastankom vezanih norm, ki so začele urejati tudi delovanje lokalne samouprave, so se v okvir pravnega prava uvrstile tudi te norme. Pri nas lahko o načrtnem nastanku zakonodaje o lokalni samoupravi, ki je značilna za moderne države, govorimo od leta 1849 naprej, ko je avstrijski cesar Franc Jožef potrdil Provizorični zakon o občinah. V okviru sprejetja norm o lokalni samoupravi so začeli v občinah in drugih lokalno samoupravnih skupnostih skrbeti za urejanje in opravljanje javnih zadev lokalnega pomena.

Upravno pravo je torej ena izmed mlajših pravnih panog. Začne se pojavljati, ko je prišlo do prvih podreditev delovanja državnega upravnega aparata pravu oz. pravno vezanim normam.

Z nastankom teh norm je postopoma začel nastajati poseben sistem pravnih norm, ki se je razlikoval od drugih sistemov po tem, da se specifično nanaša na področje države, pristojnosti državne uprave, organizacijo in na način dela tistih organov državne uprave, ki so neposredno izvršujejo državne naloge z vidika oblasti t.i. upravne naloge. (Breznik Janez, Grafenauer Božo, Upravno pravo – procesni del, 2009, str.22-23)

O nastanku pravno vezanih norm lahko govorimo že v letu 1215, ko je nastala Magna Charta Libertatum<sup>1</sup>, to pa je listina, ki je nastala v Angliji in je imela nalogo omejevati moč angleških monarhov. Listino je prvi uveljavil v praksi kralj Ivan brez dežele. Ta listina je nastala predvsem zaradi nestrinjanja med kraljem Ivanom, papežem in angleškimi baroni predvsem zaradi vprašanja kraljevih pravic. Magna Charta Libertatum je predpisovala, da se mora kralj odreči nekaterim pravicam, spoštovati določene pravne postopke in se strinjati, da njegovo voljo omejuje zakon. Bila je prvi korak v dolgotrajnem procesu upoštevanja oziroma vladavine zakona. Listina je vsebovala določene angleške politične svobode, z listino je prišlo do preureditve zakonov in sodstva ter do nadzorovanja kraljevih uradnikov, varovala pa je tudi cerkev pred vplivom monarhije. Listina je bila sestavljena iz 63 členov, ki pa so bili pomembni predvsem za tisti čas. Eden pomembnejših členov, ki se uporablja še danes, pa je 39. člen, ki zagotavlja habeas corpus, kar pomeni, da noben svoboden človek ne sme biti prijet, oropan zemlje, izobčen, preganjan ali kakorkoli uničen brez veljavne sodbe ali zakona, saj je moral kralj ljudstvu soditi po zakonu. Magna Charta Libertatum lahko primerjamo z današnjimi človekovimi pravicami in temeljnimi svoboščinami. Amsterdamska pogodba poudarja spoštovanje človekovih pravic, še posebej pa tistih, ki so zapisane v Evropski konvenciji o zaščiti človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki je bila podpisana leta 1950 v Rimu. Prav tako pa o temeljnih socialnih pravicah govori tudi pogodba o ustanovitvi Evropske unije, ki je bila zapisana leta 1961. Danes ima vsak posameznik pravico do svobodnega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic Evropske unije, pravico voliti in biti voljen v evropski parlament ter pravico do sodelovanja na lokalnih volitvah v državah, kjer ima stalno prebivališče, pravico do zaščite diplomatskih in konzultarnih predstavništev v katerikoli državi članic Evropske unije, pravico do peticije Evropskemu parlamentu in pravico do pritožbe Evropskemu varuhu človekovih pravic. (Conneticut, 2008)

Ena od začetnih pravno vezanih norm pa je bil tudi Bill of Rights, ki je nastal v Angliji. Gre za zakon o razglasitvi pravice in svoboščine. Ta akt je bil sprejet leta 1689 in določa omejitve pooblastil suverenih držav. Določa tudi pravice parlamentu in pravila za svobodo govora v parlamentu, prav tako pa se v njem pojavijo prve zahteve po rednih volitvah v parlament. Določa tudi, da morajo pripravljalci ustave upoštevati in sprejeti soglasje ljudi pri sprejemanju odločitev. Bill of Rights izvaja nekatere temeljne pravice Angležev, te pravice pa se še vedno uporabljajo in to ne samo v Angliji in Walesu, ampak tudi v drugih državah Velike Britanije. Glavna določila akta so, da je prepovedan poseg v zakon, kar pomeni, da pravosodje ne mora enostransko določati novega sodišča ali delovati kot sodnik, in določa tudi svobodo govora in razpravljanja... (Wikipedia, 2011)

Poznamo pa tudi deklaracijo o pravicah človeka in državljana. Ta deklaracija je bila posredovana s strani francoskega ljudstva, saj so konstituirali narodno skupščino, v

---

<sup>1</sup> Velika listina svoboščin

kateri so ugotovili, da je nepoznavanje, pozabljanje ali preziranje človekovih pravic edini vzrok javnih nesreč in korupcije vlade. Sklenili so, da v svečani deklaraciji razglasijo naravne, neodtujljive in svete človekove pravice predvsem zaradi tega, da bi jih ta deklaracija opozarjala na pravice in dolžnosti. Sprejeli so jo zaradi možnosti, da bodo zakonodajne in izvršilne oblasti bolj upoštevale pravice državljanov pri sprejemanju posameznih aktov, poleg tega pa bi imeli posamezniki možnost pritožbe.

Deklaracija o pravicah ljudi in državljanov tako vsebuje 17 členov, kjer so zapisane te pravice. (Wikipedija, 2011)

V upravi poznamo tudi nedoločene pojme, ki so povezani z delovanjem državnih organov. Tako poznamo dva razloga za obstoj nedoločenih pravnih pojmov:

- Organ mora uporabljati pravno normo in določiti njeno vsebino ter določiti nekatere pravne pojme iz iste družbene stvarnosti in z enakimi sredstvi kot zakonodajalec.
- Odvisnost pravne norme je odvisna od obstoječih gospodarskih in drugih družbenih temeljev, ki jim dajeta država in pravo določeno obliko.

Upravni organi nedoločenemu pravnemu pojmu predpišejo vsebino ter narekujejo vrednostne predpise, ki obstajajo v neki družbi, ali pa druge splošno moralne, socialne, tehnične, strokovne, ali znanstvene standarde. To so pojmi, kot so splošni interesi, javna korist, splošna korist, varnost države, nevarnost za javni red in mir, težko popravljiva škoda in podobno. Nedoločeni pravni pojmi so običajno prisotni v materialnem pravu in so vezane na področje notranjih zadev, državljanstva in podobno, v kazenskem pravu pa niso dopustni.

Namen diplomske naloge je torej podrobneje razčleniti upravne akte in norme, njihovo ureditev, njihove medsebojne odnose in podobno. V diplomskem delu bom opisal in skušal razčleniti probleme ter opredeliti upravnopravne znanosti ter prikazati razmerja do drugih znanosti, opisati glavne poudarke sprejemanja pravnih norm ter dejansko stanje priprave predpisa in njegovo izvrševanje. Ob koncu želim predstaviti tudi svoje lastno mnenje. Pod temo upravne norme bom opisal fleksibilnosti upravnih norm na primeru pridobitve gradbenega dovoljenj ter odvisnost upravnih norm.

Opredelil bom tudi pravne in upravne akte, akte, ki imajo določeno finančno osnovo ter načine sprejemanja teh aktov. Pri skladnosti pravnih norm in pravnih aktov bom opisal, kakšne so posledice neskladnosti originarnih norm z začetnimi, posledice neskladnosti odvisnih splošnih norm in posamičnih dejanj ter kakšne so napake upravnih aktov. Skušal bom poiskati načine, kako bi te napake lahko odpravili. Metoda dela moje diplomske naloge naj bi bila predvsem prebiranje in raziskovanje literature in virov s področja upravnega prava in neposredne povezanosti z upravnimi akti in upravnimi normami.

## **2 OPREDELITEV UPRAVNOPRAVNE ZNANOSTI IN NJENO RAZMERJE DO DRUGIH ZNANOSTI**

Upravnoppravna znanost ima nalogo, da preučuje norme upravnega prava, ki sestavljajo vsebino upravnega prava kot dela pravnega sistema. Poglavitna naloga upravnoppravne znanosti je, da poda kriterije za področja, ki sodijo pod pojem upravnega prava, razloži nastanek, oblikovanje splošne in posamične upravnoppravne norme, poda načine razlage, sistemizacijo norm, njihovo praktično vrednost in izvede druge splošne zakonitosti, ki tovrstne norme in akte ločujejo od drugih področij.

Zaradi potrebe po celovitem in sistematičnem obravnavanju in raziskovanju vsega, kar je povezano z upravnim delovanjem, se upravnoppravna znanost dopolnjuje in povezuje z upravno znanostjo, ki se ukvarja z preučevanjem uprave kot posebno znanstveno strokovno dejavnostjo in kot njen del vključuje tudi upravnoppravno znanost. Na področju javne uprave bi morala prevladovati interdisciplinarna usmerjenost pri preučevanju upravnih pojavov, medtem ko se upravnoppravna znanost v najširšem smislu ukvarja s preučevanjem pravnih vprašanj, povezanih z upravnimi akti in upravnimi normami ter njihovimi učinki. (Breznik Janez, Grafenauer Božo, 2009, Upravno pravo - procesni del, str. 29-30)

### **2.1 POJEM UPRAVNEGA PRAVA – ŠIRŠI IN OŽJI VIDIKI**

V primeru, ko se družba razvije do neke mere in doseže določeno stopnjo, se hkrati pojavi potreba po pravnem redu, ki bo urejal novo nastalo družbeno stvarnost. Na ta način se je pojavila tudi potreba po upravnem pravu kot po pravni panogi, ki se je v sorazmerju do drugih pravnih panog razvila dokaj pozno.

Opredelitev pojma upravnega prava teoretikom povzroča precej preglavic. Tako so definicije upravnega prava odvisne od izhodišča, iz katerega izhajamo. Pri tem znanost razlikuje tri različna izhodišča oz. vidike definiranja. Tako poznamo širši – ožji vidik oziroma izhodišče, pri katerem širša definicija upravnega prava v upravno pravo prišteva vse pravne predpise, ki se nanašajo na upravo in ga želi tudi podrobneje opredeliti, medtem ko definicija ožjega upravnega prava razume upravno pravo kot ožje definirano in tako zajema zgolj tiste predpise oz. norme, ki se navezujejo na dejavnost države in javne uprave.

Druga dva vidika sta materialno – funkcionalni vidik in formalno – organizacijski vidik. Materialno – funkcionalno izhodišče pri koncepciji pojma upravnega prava upošteva pri svojem opredeljevanju vsebinski kriterij, tako da preučuje vsebinske značilnosti rezultatov državne dejavnosti, ne glede na to, katera oblast bi sprejela posamezni predpis ali odločitev in v kakšni obliki. V tem primeru gre predvsem za učinke izdanih splošnih in posamičnih aktov. (Čebulj Janez, Strmecki Mik, Upravno pravo, 2006, str. 25)

## **3 SISTEMIZACIJA PRAVA**

### **3.1 TRADICIONALNE PRAVNE PANOGE – UPRAVNO PRAVO**

V primeru tradicionalnih pravnih panog le te delimo na področje javnega in zasebnega prava. V okvir prvega uvrščamo ustavno pravo, mednarodno javno pravo, kazensko in upravno pravo.

Kadar beseda teče o ustavnem pravu, gre za pravno panogo, ki zajema v večini tiste predpise, ki urejajo predvsem organizacijo, položaj in delovanje javne – državne oblasti ter v manjši meri že tudi odnos med posameznikom in oblastjo. Vsaka država ima ustavo, v kateri so urejene glavne prvine posamezne države, kot so oblika vladavine, oblika političnega sistema, oblika državne ureditve ter oblasti. V ustavo pa so vključene še ostale značilnosti pravnega sistema, kot je postopek sprejemanja in spreminjanja ustave, zakonodajni postopek itd. Ustavno pravo ureja tudi temeljne človekove pravice in svoboščine, ki so se v moderni dobi uveljavile kot jedro ustavnopravnih sistemov v vseh civiliziranih državah.

V primeru upravnega prava velja, da obsega predpise, ki urejajo organizacijo države in javne uprave, delovanje njenih organov in razmerje med posamezniki ter organizacijami in njihovimi organi. V ustavnopravnem razmerju tako nastopa pristojni državni organ vselej kot nadrejena oblast, ki zastopa splošne družbene koristi, saj je njihovo uresničevanje namen slehernega delovanja javne uprave.

Državno pravo delimo na več vej in sicer na vojaško, ki skrbi za obrambo države, organizira in vodi obrambne sile, ter na civilno. Poznamo pa tudi še dve temeljni funkciji države, ki sta v nasprotju z družbeno skupnostjo, to pa sta še zunanja in notranja uprava. Zunanja uprava ima funkcijo urejanja mednarodnih odnosov med tujimi državami in organizacijami, notranja uprava pa neposredno ureja notranje razmere v državi. Iz notranje uprave so se sčasoma ustanovile še druge ustanove oziroma resorji, kot so na primer resor javnih financ, kultura, različne gospodarske panoge, socialne politike itd.

Za državo, ki temelji na demokratičnem vodenju, je značilno načelo zakonitosti uprave. To načelo pa pomeni, da morajo biti javne koristi kot namen državnega delovanja določene v zakonih, po možnosti pa tudi načini in sredstva za njihovo uresničevanje. Z načelom zakonitosti postane država odgovorna za vnaprej določene namene, ki jih želi uresničiti, tako po načinu in sredstvih, ki so ji na voljo. Po tem načelu se razlikuje pravna država od policijske države, v kateri velja načelo smotrnosti uprave, po kateri izvršilni organi oziroma oblast sama odreja cilje državne politike in sama izbira sredstva, ki se ji zdijo ustrezna za uresničevanje državnega interesa.

Ker se upravno delovanje razteza na več različnih področij državne dejavnosti, so akti, ki urejajo to delovanje, mnogovrstni, številni in raztreseni. Poleg predpisov, ki urejajo organizacijo, delovanje državnih upravnih organov ter njihovo pristojnost, je potrebno kot posebno obliko predpisov upravnega prava navesti tudi tiste, ki urejajo upravni postopek. Upravni organi morajo upoštevati Zakon o splošnem upravnem postopku in ostale morebitne posebne procesne predpise z njihovega področja, kakor ga morajo upoštevati tudi druge osebe javnega prava oziroma organizacije z javnim pooblastilom, ko izdajajo predpise in odločbe (o pravicah in dolžnostih in na zakon oprtih koristih posameznikov in družbenih skupin) ter opravljajo druga upravna dejanja. Poseben sklop predpisov sestavljajo tudi tisti, ki urejajo upravni spor.

Iz upravnega prava lahko kot posebno panogo izločimo finančno pravo. V primeru javnega finančnega prava gre za predpise, ki urejajo finančno poslovanje državnih organov v zvezi z določanjem in izvrševanjem državnega proračuna, pobiranje javnih dohodkov oz. davkov, carin, trošerin, itd. Finančno pravo lahko razdelimo na proračunsko, davčno in kreditno - finančno pravo. V širšem smislu pa pod finančno pravo spadajo tudi predpisi, ki urejajo organizacijo in poslovanje bank ter plačilni promet v državi.

Civilno materialno pravo določajo predpisi, ki urejajo osebna in premoženjska razmerja med pravnimi subjekti na podlagi enakopravnosti, kar pomeni, da nobena stranka ne nastopa kot nosilec oblasti. Za določanje tega prava se uporablja tudi izraz državljsko pravo. V civilnopravnem razmerju, javne organizacije in zavodi, kot država z njenim delovanjem nimajo višjega položaja v povezavi z drugimi pravnimi osebami ali posamezniki. Civilno materialno pravo delimo v tri skupine in sicer v osebno, stvarno in obveznostno pravo.

Osebno pravo obravnava človeka kot fizično osebo in pravno osebo kot nosilca civilnopravnih pravic in obveznosti, pravno in opravično sposobnost subjektov in končno zastopanje pravnih oseb in poslovno nesposobnost .

Stvarno pravo obravnava stvari kot predmet civilnopravnega razmerja, zato jih razvršča po posebnih kriterijih, kateri določajo vlogo stvari v pravnem prometu. V stvarnem pravu se urejajo tudi pravice, ki jih imenujemo stvarne pravice, ker urejajo videz razmerja posameznika do stvari, čeprav je vsako razmerje vedno le razmerje med pravnimi subjekti. Poznamo več stvarnih pravic in sicer, lastninska pravica, služnostne pravice na tuji stvari in druge stvarne pravice uporabljajo tuje stvari. Za pridobitev stvarne pravice je potreben pridobitni naslov, to pa je lahko pogodba o kupu, zakonska odločba zakonitem delovanju, sodno posojilo ali pridobitni način, kot je naprimer telesna izročitev stvari, pri nepremičninah vknjižba pravice v zemljiško knjigo.

Obveznostno ali obligacijsko pravo pa obravnava zahtevke in obveznosti med striktno določenimi subjekti. Obveznosti razmerja se v glavnem ustanavljajo s pravnimi posli in opravili prizadetih strank. Nastanejo pa lahko tudi neposredno na podlagi predpisa ali iz obveznosti do povračila škode, katera je bila storjena s protipravnim delovanjem.

Poznamo pa tudi rodbinsko in dedno pravo, in primer rodbinskega prava ureja razmerje med možem in ženo, in razmerje med starši in otroki, medtem ko dedno pravo ureja vprašanje v zvezi s prenašanjem zapustnikovega premoženja na dediče. (Kušelj Gorazd, Pavčnik Marjan, Perenič Anton, Uvod v pravoznanstvo, 1995, str. 227-228)

## 4 UPRAVLJANJE KOT SREDSTVO DRUŽBENE INTEGRACIJE

### 4.1 DRUŽBENE VLOGE IN NORME

Javna uprava kot področje sistema družbene integracije ima pomen racionalnega mehanizma. Sodobna družba javni upravi priznava vse večjo vlogo tehničnega instrumenta in se ji je pripravljena podrežati zaradi dejstev, da so njene odločitve in ukrepi racionalni. Vsako drugačno početje se v družbi označi kot nesprejemljivo in hkrati zmanjšuje družbeno učinkovitost. Tudi učinkovitost uprave naj bi se merila vedno bolj z vidika tehnološke racionalnosti, to pomeni toliko, kolikor javna uprava kot sredstvo prispeva k določenim ciljem. V kolikor javna uprava ne izpolnjuje tega pogoja, jo družba šteje za birokratski, političen, neučinkovit in odvečen sistem. Družba naj bi imela z javno upravo le toliko stika, kolikor ga resnično potrebuje z vidika doseganja koristi družbe kot celote in podreženo tudi koristi vsakega posameznika.

Javna uprava deluje v realni okolici, ki je veliko kompleksnejša, kot jo je običajno sposoben dojeti naš razum. Kadar se govori o javni upravi, racionalnost ne more biti edini integrativni okvir; potrebno je namreč odločati o stvareh, ki so vezane na potrebe, ki bodo šele nastale in so vsaj do neke mere neznane. Uprava mora pogosto ukrepati tudi v primerih, ki zaradi pomanjkanja podatkov še niso popolnoma jasni ali jih je težko predvidevati. Za take ukrepe je potrebno zadostno vedenje in znanje z določenega področja, kar se je sčasoma začelo poimenovati kot načelo previdnosti.

V primeru, kadar se upravno politični sistem pri usmerjanju ne more sklicevati na racionalnost, se uporablja kvazi - racionalnost kot predvidljivost, verjetnost. Ljudje se navadno upirajo idejam, ki so nasprotne njihovim predstavam o racionalnosti. Poleg tega kot racionalno štejejo tudi tisto, česar ne razumejo, je pa podprto z razumevanjem tistih, ki so jim bližji in njihovo ravnanje usmerjajo. Po tovrstnih smernicah se ne ravnaajo zato, ker bi jih razumeli, ampak zato so prepričani, da je nekaj tako že od nekdaj in da mora tako biti tudi vnaprej, velikokrat se to kaže v reku, da »se to tako pri nas dela«, »da se je od nekdaj delalo tako« ipd. (Bučar, 1981, str. 98) Nepopolno razumevanje včasih nadomesti norma, včasih pa je sama norma rezultat (napačnega) razumevanja.

Norma ne temelji le na sankciji, pač pa predvsem na prepričanju o racionalnosti zahtevanega ravnanja. Tako bi lahko normo poimenovali tudi substitut za (preteklo) racionalnost. Tudi če ne razumemo nečesa, kar delamo, moramo biti prepričani, da delamo skladno s pravom (kar še ne pomeni, da je z vidika drugačnega dejanskega stanja tudi pravilno). Javna norma ne more biti brez sankcije, čeprav je njena gonilna sila javni interes. Če nekaj ne razumemo, bomo to tako opravljali zato, ker to od nas zahtevajo drugi. Norma se tako le posredno in kratkoročno veže na racionalnost. Sorazmerno z dolžino takšne »kratkoročne« vezanosti pa nastajajo birokratske disfunkcije. Norme večinoma sovpadajo z družbenimi vlogami in služijo kot njihova dodatna okrepitev.

Sodobni človek se vedno znova znajde v položaju, ki od njega zahteva določeno ravnanje, za katerega ve, da ni pametno in da ni v skladu z znanostjo, racionalnostjo, čeprav je obvezno. Takim obveznostim se zato posameznik upira, saj niso del njegovega prepričanja in jih ne priznava. Normativni sistem, ki je v nasprotju z racionalnostjo družbenih vlog, ne služi kot sredstvo družbenega povezovanja, ampak vodi v nasprotno smer razkola. Zato norma kot integrativni okvir služi bolje v razmerah počasnega napredka in velike ustaljenosti ter majhnega znanja. Javna uprava, ki v prvi

vrsti temelji na uveljavitvi normativnega sistema, pa je vse manj sprejemljiva za sodobnega človeka. Normativni sistem pa ima tudi slabo slabost, saj je težko prilagodljiv. Tu se postavlja vprašanje, kako naj določeno zadevo, ki nam ni razumljiva in se nam postopki tudi ne zdijo racionalni, opustimo, če pa je splošno znano, da tako mora biti in da je samo tako prav. Družbena struktura, ki se naslanja na zastareli normativni sistem, je tako pod stresom, kaj storiti, in je, kot je navedel že Bučar, okostenela. K temu pa je potrebno dodati še interese vseh tistih, ki nastopajo kot zastopniki neke družbene ureditve. V svetu, kjer živimo, je družbena struktura, ki se ukvarja oziroma opira na normativni sistem, neprestano v konfliktnih situacijah, zato je tudi njena učinkovitost nizka. (Bučar France, Upravljanje, 1981, str. 96-100)



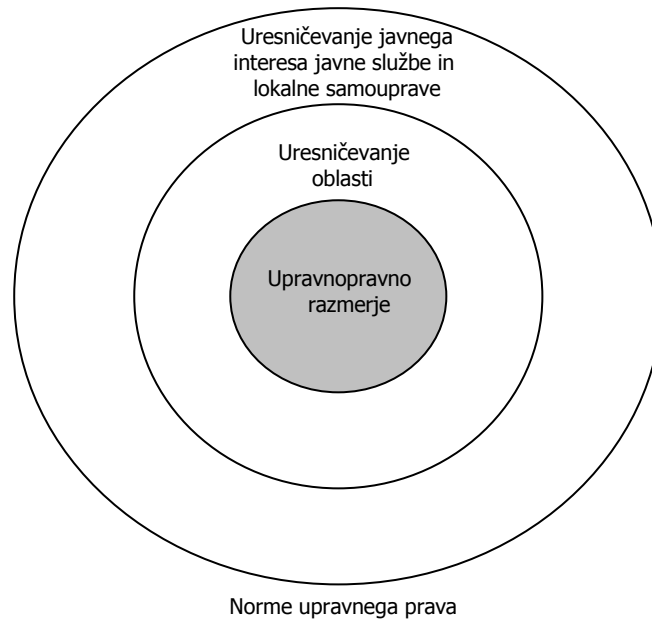
## **5 IZHODIŠČA ZA RAZVRŠČANJE PRAVNIH NORM V UPRAVNO PRAVO**

Na dejstvo, kaj vse spada v upravno pravo, gledano po celotnih področjih kot tudi posameznih normah z nekaterih področij, obstajajo zelo različna stališča. V upravno pravo tako nekateri štejejo vse norme, ki urejajo oziroma se nanašajo na področje državne uprave, javnih služb in lokalne samouprave. Nekateri pa so mnenja, da sestavljajo upravno pravo samo nekatere norme, ki urejajo področje organizacije in delovanje državne uprave, to pa so na primer norme, ki urejajo upravnopravna razmerja.

Iz veliko stališč, ki omenjajo upravno pravo, pa je mogoče razbrati, da upravno pravo zajema vse norme, ki jih je mogoče šteti za tipične upravnopravne norme. To pa so norme, s katerimi se omogoča izvrševanje javne oblasti na področju izvršilne veje oblasti in pa norme, s katerimi se urejajo javne zadeve oz. se v njihovem okviru zagotavlja uresničevanje javnega interesa. Pomembno je izpostaviti pravne norme, ki urejajo posebno vrsto pravnih razmerij, to pa so upravnopravna razmerja. Ta razmerja so v resnici najbolj jasen in značilen razpoznavni znak ter osnova za razvrstitev nekega predpisa oziroma norme v okviru upravnega prava. Upravnopravno razmerje ima zato v upravnem pravu osrednje mesto. Mnenja sem, da jedro upravnega prava sestavljajo norme, ki urejajo izvršilno vejo oblasti, med temi normami pa so izrazite norme upravnega prava tiste, ki se nanašajo na izvrševanje oblasti v posamičnih in konkretnih primerih, kadar se oblast odloča o pravicah, obveznostih in pravnih koristih državljanov ter drugih subjektov.

Večino avtorjev prav tako v upravno pravo šteje tudi tiste norme, ki sicer ne zadevajo neposrednega izvrševanja oblasti, vendar pa urejajo zadovoljevanje določenih vitalnih potreb državljanov. Ena od teh je norma, ki zagotavlja funkcioniranje javnih služb ter druge, ki urejajo upravne zadeve na lokalni ravni in v samoupravnih lokalnih skupnostih. S temi normami se ureja specifičen položaj organizacij in skupnosti, ki skrbijo za uresničevanje javnih interesov, gre pa tudi za uresničevanje pravic in obveznosti prebivalcev na področju javnih zadev. Te norme obstajajo z namenom, da bi se zagotovilo uresničevanje javnih interesov, kot so splošni, skupni in družbeni, pa tudi za primere nestrinjanja in odpora posameznikov, ki varujejo in si prizadevajo za uresničitev svojih lastnih interesov. Nujno je, da se s posebno pravno ureditvijo zagotovi ustrezen močnejši položaj subjektov, ki skrbijo za uresničevanje javnih interesov. V tem primeru je potrebno zagotoviti tudi ustrezni položaj posameznika, v korist katerega je neka zadeva opredeljena kot javna. V razmerah sodobne družbe se država pri tem pojavlja kot osnovni kreator in jamči, da bo zagotovljen javni interes tudi v primerih, ko na primer organizacije in skupnosti, v kateri se ti interesi dejansko uresničujejo, niso neposredni sestavni del državnega organizma. (Breznik Janez, Grafenauer Božo, Upravno pravo - procesni del, 2009, str. 81-86)

**Slika 1: Delovanje norm v upravnem pravu**



Vir: Breznik Janez, Grafenauer Božo, 2009, (str. 38)

## 6 PRAVNI SISTEM

Vsaka država mora imeti pravni sistem, zato lahko trdim, da nobena država ne more obstajati brez prava, kakor tudi prava ni brez države. Pravni sistem določa odnos prebivalcev do države in obratno, vendar pa se v družbi razvijajo različne vrste družbenih pravil. Če se želi državna organizacija izoblikovati in biti urejena, potem za svoje nemoteno delovanje in uresničevanje svojih funkcij potrebuje in mora izoblikovati posebno vrsto družbenih pravil. Organi države tako ustvarjajo splošne pravne akte, s katerimi se določajo načela obnašanja posameznika v družbi, in posamezne upravne akte, kot so pravne in sodne odločbe, kateri so temeljnega pomena za vsakdanje udejanjanje prava.

Vsaka država je zapletena organizacija, ki je sestavljena iz številnih državnih organov, kar pomeni, da ima vsaka država več organizacijskih enot, ki so jim zaupane posamezne državne funkcije. Vsaka država ima državne organe, ki morajo upoštevati njeno sestavo, način delovanja, svoje pristojnosti, način oblikovanja in še druge značilnosti, ki jih delimo na več načinov:

- Glede na število oseb, saj poznamo enoosebne, kot je na primer predsednik države in pa večosebni način, kot sta parlament in vlada. Večosebni organ odloča takrat, kadar je na seji navzoča večina ljudi, ki tak organ sestavljajo.
- Poznamo tudi način, kako posamezni ljudje pridejo na položaje državnih organov in razlikujemo dedne, voljene – v demokratičnem sistemu, imenovane, ter postavljene – značilno za birokracijo, ter vsiljene organe; ta način je značilen za avtokratične organe.
- Državni organi pa se delijo tudi na funkcijo, te pa delimo v zakonodajne, upravne in sodne organe. Zakonodajni organ sta parlament in skupščina in imata funkcijo odločanja o najvišjih pravnih aktih v posamezni državi. Upravni organi skrbijo za udejanjanje volje oblasti s tem, ko sprejemajo podrobnejše predpise za izvrševanje zakonov. Za delovanje sodišča pa je značilno, da odločajo o tistih primerih, ko prihaja do kršitev pravnih norm, kot so kazniva dejanja, in do premoženjskih in osebnih sporov med prebivalci.
- Eden izmed načinov je tudi delitev državnih organov v politične in strokovne organe. Politični organi so tisti, ki sprejemajo temeljne državne odločitve, za te odločitve pa skrbijo strokovno usposobljeni organi, ki so podrejeni političnim organom in so prišli na položaje preko volitev.

### 6.1 OBLIKA VLADAVINE

Države po svetu pa razvrščamo tudi glede sistema vladanja. Vsaka država uporablja določen sistem in obliko vladavine, obliko političnega sistema, obliko državne oblasti in obliko državne ureditve. Po svetu poznamo tako dva glavna načina vladanja in sicer monarhijo in republiko.

Najpogostejši sistem na svetu je republikanski sistem, za katerega je značilno, da je poglavar države voljeni predsednik, ki ima oblast določeno dobo, običajno 4 leta, izvolijo pa ga državljani neposredno ali pa ga izvoli zakonodajno telo. Predsednik nima funkcije odločanja, ampak ima nalogo predstavljati državo doma in v drugih državah ter mednarodnih organizacijah. Predsednik pravno ni odgovoren, odgovarja le v

primerih, kadar gre za hujše kršitve ustave in zakonov, pa še tedaj po posebnem postopku.

V primeru monarhije lahko rečemo, da gre za vladavino enega. Za monarhijo je značilno, da vladar pride na oblast z dedovanjem in je dosmrtni vladar. Primer take monarhije v Evropi je Monaco, ki ima kneza. V primeru, ko je monarh suveren, govorimo o absolutni monarhiji in v tej situaciji je monarh najvišji in najmočnejši državni organ. Sam odloča o najpomembnejših državnih funkcijah.

V nekaterih državah poskušajo uveljavljati sistem mešanega vladanja, ki prevzema prvine predsedniške in parlamentarne republike, tak primer pa je Francija, ki voli predsednika neposredno, le ta pa odločilno vpliva na delovanje vlade, čeprav je vlada še podrejena tudi parlamentu.

## **6.2 OBLIKA POLITIČNEGA SISTEMA**

Tudi politični sistem se po posameznih državah razlikuje in se določa po razmerju med državno oblastjo in njenimi prebivalci. Od oblike političnega sistema je odvisno tudi to, ali država upošteva in predpisuje človekove pravice in temeljne svoboščine. Glede na to lahko delimo države na demokratične in avtokratične.

O demokraciji je govora tedaj, ko večina prebivalstva bolj ali manj sodeluje pri oblikovanju državne organizacije in vpliva na njeno delovanje ter kadar imajo državljani demokratične države določene človekove pravice in temeljne svoboščine. Tako oblast, ki je voljena s strani prebivalstva, mora omogočati vsem ljudem, da so lahko suvereni nosilci oblasti. Pri demokraciji so najznačilnejše lastnosti te, da je vsak državljan zavarovan pred državno oblastjo, da so državne oblasti oblikovane po meri ljudi in v skladu z njihovimi potrebami in željami, državna oblast je deljena in uravnotežena, ustava pa mora jamčiti človekove pravice in temeljne svoboščine.

V primeru avtokracije pa gre za nasprotovanje demokracije in gre za obliko nasilnega vodenja, samovoljne, neomejene države. Ta način vladanja je značilen za islamske države, vendar pa se je ravno v tem letu zgodila nekakšna revolucija naroda, saj so zahtevali odstop avtokratov. Primer takih držav so Tunizija, Egipt, Libija... Vendar pa v nekaterih državah do danes odstopa avtokratskega voditelja še niso dočakali.

Pri avtokraciji gre torej za zahteve, da se je posameznik dolžan predvsem podrejati državi, da nima pravic nadzirati in presojeti delovanja države, kar pomeni, da v tem političnem sistemu prebivalci nimajo svojih pravic in svoboščin odločanja. Država se vmešava v celotno družbeno dogajanje in mu postavlja stroge omejitve, pri tem pa uporablja tudi grožnje z uporabo nasilnih sredstev in preprečuje vsako upiranje vodilni stranki in državi. (Perenič Anton, Uvod v Razumevanje države in prava, 2005, str. 22 - 41)

## **7 PRAVNI AKTI**

### **7.1 POJEM PRAVNEGA AKTA**

Iz tega je razvidno, da je smisel prava v urejanju družbenih odnosov. To urejanje se dosega z oblikovanjem in udejanjenjem pravnih pravil, ki so po svoji vsebini prilagojena vrsti in značilnostim posameznih pravnih odnosov. Zato so za oblikovanje pravnih pravil potrebna zavestna človekova dejanja, ta človekova dejanja pa s formalnim sprejemom v za to predvidenem postopku prevzamejo obliko pravnega akta. Pravni akt se lahko opredeli kot izraz volje, ki je namenjen ustvarjanju pravnih pravil, ta pravila pa vodijo do ustreznih pravnih učinkov, to pa so vedenja in ravnanja ljudi. Volja je psihični, notranji proces, na katerega vplivajo različni zavestni in podzavestni vplivi, le ti pa so lahko ekonomski, politični itd. Ker gre za voljo, ki naj privede do pravnih učinkov, je seveda neizogibno, da se ta notranji psihični proces na ustrezen način izrazi, se pozunanji ali materializira in tako dobi trajnejšo veljavo. Za zunanje izražanje imamo na voljo različna sredstva, le ta pa so prilagojena posameznemu pravnemu aktu. Voljo, ki jo izražamo, je potrebno pisno utrditi in objaviti, če se pravna pravila obračajo na splošno (objava) ali konkretno določene (vročitev) naslovljence pravnih norm.

Kadar zmotno mislimo, da obstajajo nekatera dejstva, zaradi katerih je potrebno sestaviti nek pravni akt, to ne drži, kajti teh dejstev v resnici ni ali pa so drugačna. Predstava o dejstvih ne ustreza resničnosti, obenem pa gre lahko za dejansko ali pravno zmoto. Dejanska zмотa je zmotna o predmetu, njegovi kakovosti in količini, medtem ko o pravni zmoti lahko govorimo, kadar oblikovalec pravnega akta ne pozna pravnih posledic samega akta ali pravnih ovir za sklenitev pravnega akta. Tudi pri prevari gre za zmoto, toda do te napake oziroma zmote pride zaradi naklepnega dejanja posameznika, ki drugega namenoma spravi v zmoto zato, da bi druga stran sodelovala pri oblikovanju pravnega akta.

O prisili kot nedopustnem vplivu na voljo posameznika, govorimo tedaj, kadar subjekt uporabi silo ali grožnjo, da bi drugega pripravil k oblikovanju pravnega akta. Prisila pa je lahko tudi nedopustna telesna bolečina, ki se nanaša na posege v človekovo integriteto in dostojanstvo. Ker gre za pravno nedopustne vplive, ki lahko privedejo do razhajanja med voljo in njenim zunanjim izrazom, je razumljivo, da pravni akti ne smejo ustvarjati pravnih učinkov. Zadenejo jih sankcije, ki jih pravni red narekuje zaradi neupoštevanja pravnih aktov. Poznamo več vrst pravnih pravil, prav tako pa poznamo tudi več vrst pravnih aktov in sicer splošne pravne akte, ki so namenjeni oblikovanju splošnih in abstraktnih pravnih pravil, in posamične, ki temeljijo na posamičnih in konkretnih pravnih pravilih. (Perenič Anton, Uvod v razumevanje države in prava, 2005)

## 8 PRAVNI AKTI PO VELJAVNI UREDITVI

Glavni oziroma temeljni akt države je ustava, ki vsebuje norme najvišje pravne veljave, to pa so originarne norme najvišje stopnje abstraktnosti in splošnosti. Ustavne norme so temelj in določajo okvire, po katerih se gibljejo ostale norme v državi. Načela, ki jih vsebuje ustava, so temelj za delovanje vseh državnih organov in s tem tudi organov državne uprave, predstavljajo pa tudi temelj za delovanje vseh drugih organov in organizacij na področju javne uprave.

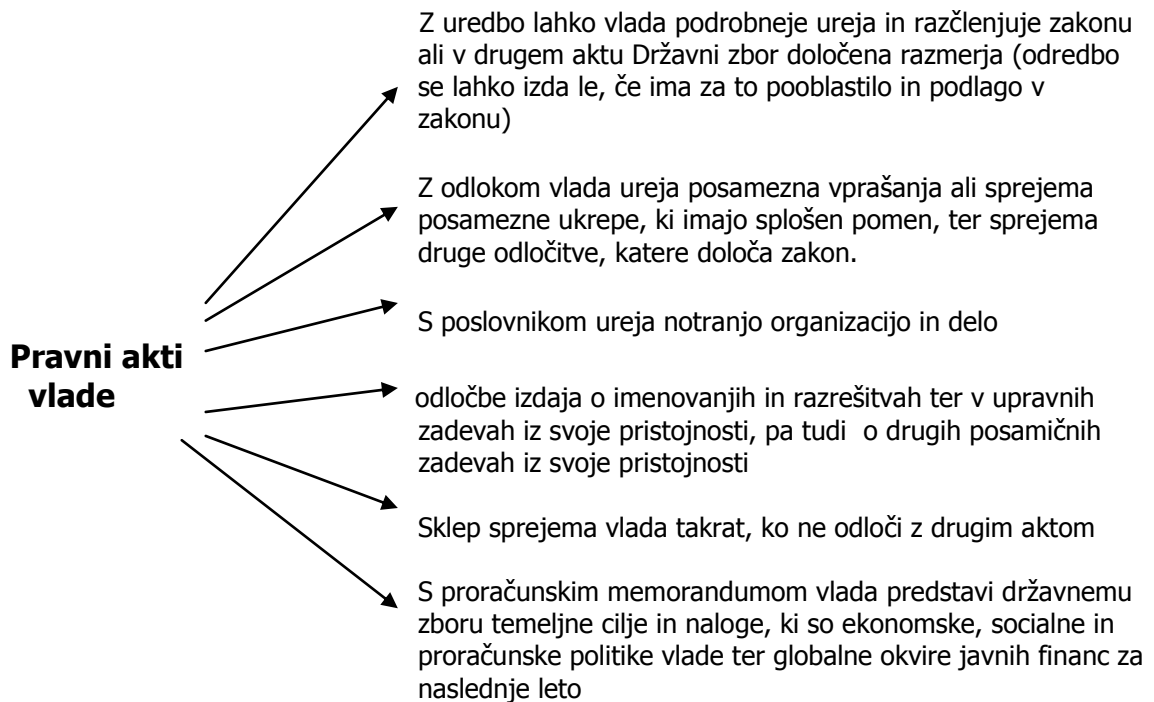
V praksi so zakoni najpogostejši in najpomembnejši viri upravnega prava, lahko pa jih imenujemo tudi primarni in osnovni viri upravnega prava. Pomenijo torej temeljni vir in osnovo za delovanje in osnovo za delovanje celotnega upravnega aparata na področju javne uprave. Ta izhaja tudi iz Ustave Republike Slovenije, po določilih katere lahko državni zbor pravice in obveznosti državljanov ter drugih oseb določa samo z zakonom (87. člen ustave). Pri tem je zelo pomembno določilo, ki ga posebej navaja 157. člen Ustave, po katerem morajo biti podzakonski predpisi in drugi splošni akti v skladu z Ustavo in zakoni. Po tem določilu morajo ravnati tudi drugi državni organi, organi lokalne samouprave, nosilci javnih pooblastil. To določilo, ki ga je ratificiral državni zbor, se uporablja neposredno in je torej pravni vir. Poleg navedenih pogodb, s katerimi morajo biti v skladu tudi zakoni, pa za pravni vir pomenijo tudi druge ratificirane mednarodne pogodbe, s katerimi morajo biti v skladu podzakonski predpisi in drugi splošni akti, le te pa določa drugi odstavek 153. člena Ustave.

Naš državni zbor poleg Ustave in drugih zakonov sprejema še proračun, deklaracije in resolucije. Pri deklaracijah gre za vsebovanje načelnih stališč o pomembnih vprašanjih s področja notranje in zunanje politike, pri resoluciji pa predstavniško telo sprejme stališča o posameznih vprašanjih. Državni zbor skrbi še za različne nacionalne programe, odloke, kot so imenovanje ministrov, izvolitve v sodniško funkcijo... Sprejemajo pa še priporočila vladi, Poslovník in sklepe.

Kot posebno obliko pravnih virov je zanimiva tudi uredba z zakonsko močjo, ki jo predsednik republike lahko izda na predlog vlade, kadar se državni zbor zaradi izrednega stanja ali vojne ne more sestati, le to pa določa 108. in 16. člen Ustave Republike Slovenije. Drugače pa predsednik republike na podlagi 107. člena Ustave lahko izdaja predvsem ukaze, kot so na primer razglasitev zakona, ukaz o podelitvi odlikovanj, o odprtju ali zaprtju veleposlaništev itd...

Za področje upravnega prava je značilno veliko število predpisov, ki jih izdaja izvršilna veja oblasti, to pa so vlada in ministri. Med splošnimi akti, to so podzakonski izvršilni predpisi, ki jih izdaja vlada, so najpomembnejše uredbe, s katerimi vlada podrobneje ureja in razčlenjuje v zakonu in drugem aktu državnega zbora določena razmerja v skladu z namenom in s kriteriji zakona oziroma drugega predpisa. Zakon pa posebej določa, da se lahko neko uredbo za uresničevanje pravic in obveznosti državljanov in drugih oseb izda le na podlagi izrecnega pooblastila v zakonu. Z odlokom vlada odloča o posameznem vprašanju in sprejema posamezne ukrepe, ki imajo splošen pomen, ter sprejema druge odločitve.

## Slika 2: Pravni akti vlade



Vir: Breznik Janez, Grafenauer Božo, 2006, str. 84

Pravne akte, ki nastajajo v občinah, pa lahko pristojni občinski organi izdajajo na podlagi Odločbe 140. člena Ustave, po kateri v pristojnost občine spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo prebivalce občine. V zakonih, kjer se urejajo posamezne obveznosti in pristojnosti občin, so večkrat izrecno določeni obsegi normativnih pristojnosti občin. Pravni viri, ki nastajajo na področju posameznih občin, so predvsem statuti, poslovniki, odloki, ki so za občine najpogostejši pravni akti, pa tudi občinski proračuni, lahko pa tudi pravilniki ter navodila. V zakonu o lokalni samoupravi<sup>2</sup> je določeno, da občina oziroma njen občinski svet prejme svoj statut, v njem pa opredeljuje temeljna načela za organizacijo in delovanje občine, oblikovanje in pristojnosti občinskih organov, način sodelovanja občanov pri sprejemanju odločitev v občini in druga vprašanja skupnega pomena v občini, katere določa zakon. (Breznik Janez, Grafenauer Božo, Upravno pravo - procesni del, 2009, str. 81-86)

<sup>2</sup>Zakon o lokalni samoupravi, Uradni list RS, št. 94/07 – ZPB2, 27/08 – odl. US; 78/08

## **9 INDIVIDUALNI PRAVNI AKTI**

### **9.1 POJEM INDIVIDUALNEGA PRAVNEGA AKTA – POMEN V PRAVNEMPOMENU**

Splošni pravni akti kot viri prava urejajo različna področja družbenega življenja, delimo pa jih na abstraktne in splošne. Ker pa želimo doseči, da se bodo naslovljenci resnično držali teh predpisov, se po njih vedli in ravnali, potrebujemo še individualne – posamične pravne akte, ki so namenjeni individualiziranju in konkretiziranju abstraktnih in splošnih predpisov za posamezen primer. Predpis, ki določa, da je davčna obveznost občanov splošna in sorazmerna njihovi davčni moči se ne da neposredno izvesti predvsem zaradi dejstva, saj je potrebno ugotoviti, ali ima določen občan premoženje ali dohodek, ki je podvržen davku. Treba je ugotoviti, kolikšno je to premoženje ali dohodek, kako velika je zato davčna stopnja. Na podlagi teh ugotovitev se nato izračuna, kakšno vsoto bo moral plačati, kdaj jo bo moral plačati in kateremu organu.

Poznamo pa tudi predpise, ki so po svoji naravi in vsebini takšni, da jih lahko neposredno uporabljamo, tako da v ta namen ni treba posebnih individualnih aktov. Med te predpise pa sodi na primer predpis, ko doseže fizična oseba z 18. letom polnoletnost, ta polnoletnost pa mu prinese popolno poslovno sposobnost, s tem pa tudi aktivno in pasivno volilno pravico. Podobno veljavo ima tudi predpis, ki vsakomur priznava pravico do življenja, svobode ali pa morda predpis, ki vsakomur nalaga, da mora spoštovati in upoštevati zakone.

Splošni predpisi po večini terjajo od tistih, na katere se obračajo, ustrezne individualne pravne akte, kajti edino tako lahko ti zadovoljijo dispozicijo splošnega predpisa. Tako lahko splošni pravni predpisi terjajo posamične oziroma individualne pravne akte za svojo izpolnitev, ne glede na to, ali gre za oblastvene organe ali za zasebnike. Določen subjekt je zaradi tega obvezen izdati ustrezen individualni pravni akt, vendar le te delimo na oblastne in neoblastne individualne pravne akte. Oblastne pravne akte pa nato zopet delimo glede na organ, ki je odgovoren, da izda akt, to so upravni in sodni organi.

### **9.2 INDIVIDUALNI PRAVNI AKTI ORGANOV JAVNE OBLASTI**

Pod ta pojem uvrščamo posamične oziroma konkretne in individualne pravne akte organov javne oblasti, upravne in sodne akte.

Iz tega je razvidno, da so zakonodajni kot najvišji državni organi tisti, ki s svojimi predpisi na obvezen način usmerjajo življenje družbe, urejajo njihova pomembna področja ter določajo pravice in obveznosti oziroma dolžnosti posameznikom in organizacijam. Nasproti tem originarnim predpisom se postavljajo odvisni predpisi, ki jih izdajajo najvišji izvršilni državni organi, to pa je vlada kot osrednji izvršilno upravni organ. V enaki meri pa to dejstvo velja za tiste predpise, ki so izdani s strani najvišjih državnih upravnih organov ali za upravne predpise.

Kadar gre za upravne predpise, gre za predpise izvršilne narave, ti predpisi pa naj bi bili zagotovilo, da bodo predpisi, ki so višje vrste pravno umeščeni, tudi uspešno izvedeni po tistih upravnih organih, ki jim je ta skrb naložena. Pod pojmom javne uprave se vodenje in upravljanje razume kot dejavnost, ki je splošnega pomena za



družbo, s pojmom državne uprave pa razumemo funkcijo državne uprave, s katero država zagotavlja izpolnjevanje svojih nalog, ki so povezane z družbo, v določenih primerih tudi s prisilnimi finančnimi sredstvi. Upravni organi morajo skrbeti za izvrševanje ustreznih predpisov, še posebej z individualnimi oziroma posamičnimi pravnimi akti, pa tudi z akti materialne narave, to pa so navadna upravna dejanja in opravila, ki so jim naložena zaradi uresničevanja predpisov in politično - upravljalških ciljev. S tega vidika so najpogosteje uporabljeni posamični materialni akti neposrednega fizičnega prisiljevanja. Med upravnimi organi so najpogosteje omenjeni tisti organi, ki neposredno izvršujejo državni monopol fizičnega prisiljevanja, to so oboroženi državni organi.

Za sodne akte pa je značilno, da pravni red urejajo tako, da uporabljajo pravne predpise v sporih, ki nastanejo kot posledica protipravnih dejanj, ali v primerih, kadar se pravni subjekti obrnejo nanje. Sodišča so namenjena ugotavljanju pravic in dolžnosti, ki so nastale med strankami ali so sporne. Sodbe so torej najpomembnejši sodni akti, saj sodišča z njimi izvršujejo svojo funkcijo. Poleg sodb pa sodišča izdajajo še druge akte, te pa imenujemo sklepi in odredbe, vendar pa so ti akti le pomožne procesne narave s ciljem ustvariti potrebne pogoje, da bo sodba pravilna tako glede ugotovitev dejanskih okoliščin pravnih zadev kakor tudi glede njene pravne presoje. Kadar govorimo o sodbi, govorimo o aktu, ki je prav tako akt državnega organa z oblastnim značajem tako kot upravna odločba. (Kušelj Gorazd, Pavčnik Marjan, Perenič Anton, Uvod v pravo, 1995, str. 149-150)

## **10 UPRAVNOPRAVNI AKTI**

Upravni akt je akt izvrševanja odločitev, ki so sprejete s strani zakonodajalca in vsebuje odvisne splošne norme in posamične upravnopravne norme. Pravni akt lahko opredelimo kot zavestno manifestacijo volje posameznega subjekta, s katero hoče subjekt ustvariti pravne učinke, ki jih pravni red terja ali jih dovoljeno dopušča in jih navezuje na neko manifestacijo. Sleherni pravni akt ima vsebino, ki je namenjena ustvarjanju novih pravnih pravil, kar pomeni, da je vsebina slehernega pravnega akta pravna norma. Tako je torej pravni akt oblika, v kateri se izraža pravna norma.

S pojmom upravnopravnega akta ne razumemo vseh pravnih aktov, v katerih so vsebovane vse upravnopravne norme. S pojmom upravnopravnega akta se na eni strani označujejo samo tisti pravni akti, ki vsebujejo odvisne splošne norme (poznamo tudi izjemo, ki jo predstavlja uredba z zakonsko močjo) in na drugi strani kot posamične upravnopravne norme. Kot upravnopravni akt tako ne moramo šteti Ustave, saj je Ustava pravni akt, saj vsebuje začetne norme, prav tako pa ne moramo šteti zakonov pod upravnopravne akte, saj so pravni akti, ki vsebujejo originarne norme. Pojma upravnopravnega akta torej ne delimo na širše in ožje pojmovanje, kakršno poznamo pri upravnopravnih normah.

V primeru razmerja med pravnim aktom in pravno normo gre za razmerje med obliko in vsebino, med formo in materijo. To dejstvo pa se pogojuje enako kot pri pravnih normah, saj gre tudi pri pravnih aktih za delitev na splošne in posamične.

Ni pa vedno nujno, da se splošnost oziroma posamičnost norme in akta vedno pokrivata. Praviloma bi se morala, vendar je pravni akt še vedno splošen, čeprav vsebuje tudi posamične norme poleg splošnih. V primeru, da bi bil splošni akt sprejet na način in po postopku, kot je predpisano za sprejem splošnih aktov in bi vseboval zgolj posamične norme, bi ga lahko opredelil kot posamični akt, pri čemer pa to ne velja za zakon, kot bom predstavil v nadaljevanju.

### **10.1 HIERARHIJA PRAVNIH IN UPRAVNIH AKTOV IN NJIHOVE ZAČILNOSTI**

#### **10.1.1 ODVISNOST NARAVE - VRSTE AKTA - VRSTE NORME**

Hierarhija pravnih aktov je običajno odvisna od vrste norme, ki jo posamezni akt vsebuje, in mesta, katerega v aktu vsebovana norma zavzema v hierarhiji pravnih oziroma upravnopravnih norm. To pomeni, da je mesto pravnega akta v hierarhiji pravnih aktov odvisno od organa, ki je normo sprejel in izdal akt, ter od postopka, po katerem je norma sprejeta in akt izdan. Splošne pravne akte izdajajo parlament, ki ima vlogo ustavodajalca in vlogo zakonodajalca, ter vlada, upravni organi – ministrstva in nosilci javnih pooblastil - Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje itd... , kot izdajatelj pravnih aktov pa se štejejo tudi organi lokalnih skupnosti – občinski svet. Pravni akti se sprejemajo po postopku, ki je posebej predpisan v Ustavi, zakonu, poslovniku ali statutu. Splošne upravnopravne akte, torej akte, ki vsebujejo splošne odvisne upravnopravne norme, praviloma izdajajo vlada, ministrstva kot upravni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil.

Posamične akte pa izdajajo upravni organi, vendar ne v vseh primerih, saj v določenih situacijah le te sprejemajo tudi drugi državni organi, kot na primer sodišče, kadar gre za sodbe, izjemoma pa jih lahko sprejemajo tudi vlada ali občinski svet. Posamične upravnopravne akte, torej akte, ki vsebujejo posamične upravnopravne norme, praviloma izdajajo na prvi stopnji upravne enote, občinska uprava in nosilci javnih pooblastil, na drugi stopnji pa ministrstva in župani posamezne občine.

### **10.1.2 HIERARHIJA PRAVNIH IN UPRAVNOPRAVNIH AKTOV**

Ustava je hierarhično najvišji splošni pravni akt posamezne države in vsebuje začetne norme, na katerih temelji ves pravni red države. Ustavo sprejme ustavodajalec po posebnem ustavnem postopku, praviloma tudi z absolutno kvalificirano večino.

Kadar pa gre za zakone, pa gre za splošen pravni akt, ki vsebuje originarne splošne norme, torej gre za akt, ki vsebuje zakonske norme, kar pomeni, da je sprejet s strani zakonodajnih organov. Kot sem že omenil v prejšnjih odstavkih, ni nujno, da se splošnost akta in splošnost norme, ki je opredeljena v aktu, vedno pokrivata, zato sta se razvili dve teoriji pojmovanja zakona in sicer formalna in materialna teorija.

Kadar gre za formalno teorijo, je vsak zakon pravni akt, ki ima za to potrebne zunanje in formalno predpisane znake, ne glede na to, katere norme vsebuje. Po tej teoriji se torej vsak zakon šteje kot pravni akt, ki ga je sprejel zakonodajalec po zakonodajnem postopku in ki je bil razglašen in objavljen na način, ki je predpisan za objavo zakona.

Pri materialni teoriji pa niso pomembni formalni znaki akta, ampak je pomembno, da se nek splošni pravni akt šteje za zakon, pomembno je torej, da vsebuje originarne splošne norme.

Zakon bi lahko tako najustrezneje poimenoval kot kombinacijo obeh teorij, kar pomeni, da se za zakon šteje tisti pravni akt, ki ga je izdal zakonodajalec po zakonodajnem postopku in ki vsebuje originarne splošne norme, obenem pa je bil razglašen in objavljen na način, ki je predpisan za objavo zakona.

V primeru ustavnosodne presoje pa prevladuje formalni kriterij, kar pomeni, da se posamična norma, ki je vsebovana v zakonskem aktu, šteje za zakonsko normo, se pravi splošno normo. Takšna vrsta oziroma narava akta prevlada pred vrsto norme, ki je v aktu vsebovana.

### **10.1.3 SPLOŠNI UPRAVNOPRAVNI AKTI OZ. IZVRŠILNI PODZAKONSKI AKTI TER SPLOŠNI AKTI IZVRŠEVANJA JAVNIH POOBLASTIL**

Kadar govorimo o javnem pooblastilu, gre za pravno normo oziroma zakonsko normo, s katero se prenese opravljanje neke funkcije s strani državne uprave na zasebno pravne osebe oziroma tudi na osebe javnega prava, ki pa niso upravni organi oziroma niso del državne uprave. Osebe, na katere se prenesejo funkcije upravljanja, imenujemo nosilci javnih pooblastil. Ena od funkcij državne uprave je tudi izvrševanje zakonov z izdajanjem splošnih upravnopravnih norm in izdajanje posamičnih upravnopravnih norm. Če se te funkcije državne uprave prenesejo na nosilca javnih pooblastil, takšne akte imenujemo splošni ali posamični akti za izvrševanje javnih pooblastil. Narava oziroma vrsta norm, ki jih ti akti vsebujejo, je enaka kot v primeru, ko gre za splošen ali posamični upravnopravni akt, ki bi ga izdal upravni organ, če ne bi bilo javnega pooblastila.

Splošni upravni akti so tisti akti, ki vsebujejo odvisne splošne norme, in to velja za vse, tako izvršilne kot podzakonske akte. Pri enih in pri drugih pa lahko pride do razhajanja med vsebino in obliko norme. To pomeni, da izvršilni akt lahko vsebuje normo, ki je odvisna splošna norma. Če bi vseboval originarno normo, bi to pomenilo, da je akt v nasprotju z Ustavo, saj izvršilna oblast ne more izdajati originarnih norm, vendar pa obstaja izjema in to je uredba z zakonsko močjo. Če pa bi akt vseboval posamično normo, se zastavi vprašanje, ali tak akt šteje za posamičen akt kljub temu, da vsebuje posamično normo, ali ostane splošen akt. Podobno kot pri zakonu sta se tudi tu razvili dve teoriji in sicer formalna in materialna teorija.

Formalna teorija upravnopravnega akta določa akt, ki je izdan s strani izvršilne oblasti, se pravi vlade, upravnih organov in tudi nosilcev javnih pooblastil po predpisanem postopku in je objavljen na predpisan način.

Pri materialni teoriji upravnopravnega akta pa je izvršilni akt samo tisti, ki vsebuje odvisne splošne norme, v tem primeru pa niso pomembni formalni znaki.

Tako bi lahko upravne akte najustrezneje poimenoval kot kombinacijo obeh teorij. Gre za akt, ki je izvršilni predpis, ki ga je izdala izvršilna oblast po predpisanem postopku in ki je objavljen na predpisan način ter vsebuje splošne norme.

V ustavnosodni presoji pa glede tega vprašanja, nasprotno kot pri zakonu, prevladuje materialni kriterij. To pomeni, da se splošni odvisni upravni akt v delu, v katerem vsebuje posamične upravne norme, šteje kot posamičen akt. To pomeni, da v tem primeru narava oziroma vrsta norme prevlada pred naravo oziroma vrsto akta.

#### **10.1.4 SPLOŠNI UPRAVNOPRAVNI AKT, KI VSEBUJE ORIGINARNE NORME**

V dosedanji obravnavi sem že večkrat omenil izjemo glede narave akta, ki vsebuje norme, ki jih predstavlja uredba z zakonsko močjo. Izjema je v tem, da je uredba z zakonsko močjo izvršilni oziroma podzakonski akt ali splošni upravni akt, ki ne vsebuje odvisnih splošnih norm, ampak vsebuje originarne norme. Zaradi tega se hierarhično uvršča pred splošne upravne akte.

Uredba z zakonsko močjo je podzakonski akt ali splošen upravni akt predvsem zaradi tega, ker ga po naši Ustavi sprejme predsednik države, ki ni zakonodajni organ. Vsebuje originirane splošne pravne norme, saj se z njimi lahko omejijo nekatere posamezne človekove pravice in temeljne svoboščine, vendar to le izjemoma. Zaradi dvojnosti med podzakonskim aktom in zakonsko normo se obravnavani akt tudi imenuje Uredba z zakonsko močjo. Takšno zakonsko moč ima kot poseben splošen upravni akt, ki mu je z Ustavo izrecno podeljena takšna normativna moč. V primeru, da takšna izrecna Ustavna odločba ne bi obstajala, bi bil upravni akt, ki bi vseboval originarno splošno normo, v neskladju z Ustavo.

Pooblastilo, ki je namenjeno izdaji Uredbe z zakonsko močjo je v našem pravnem redu vsebovano v 108. členu Ustave Republike Slovenije. Po tem členu lahko predsednik republike izda Uredbo z zakonsko močjo, ko so izpolnjeni pogoji (obstoj izrednega stanja ali vojne, če se zaradi takšnega stanja državni zbor ne more sestati in če izdajo Uredbe z zakonsko močjo predlaga vladi). Z izdajo Uredbe z zakonsko močjo se tako lahko omejijo posamezne človekove pravice in svoboščine, kot na primer svoboda gibanja, vendar ne vse (nedotakljivost človekovega življenja, prepoved mučenja, varstvo človekove osebnosti in dostojanstva,...).

Tako mora predsednik republike predložiti Uredbo z zakonsko močjo parlamentu, takoj ko se le ta lahko sestane, da jo potrdi kot zakon ali razveljavi njeno veljavo. (Čebulj Janez, Strmetcki Mik, Upravno pravo, 2006, str. 55-60)

## **10.2 PRIMARNA IN SEKUNDARNA ALI DELEGIRANA ZAKONODAJA V VELIKI BRITANIJI IN PODZAKONSKI AKTI (STATUTORY INSTRUMENTS)**

Primarna zakonodaja so zakoni, ki jih sprejema parlament. Primarno zakonodajo sestavljajo zakoni o spremembi Ustave, ki pa začnejo veljati takoj po potrditvi na referendumu. Ti zakoni pa so zakoni splošne javne zakonodaje, kar pomeni, da so namenjeni splošnim namenom, ter zasebni zakonski akti, ki so namenjeni urejanju družbenega ravnanja posameznikov in skupin. (Primarna zakonodaja, 2011)

Pod tem naslovom je v moji diplomski nalogi veliko več poudarka in povezav s sekundarno oziroma delegirano zakonodajo, zato bom tej tematiki namenil več pozornosti.

Sekundarno ali delegirano zakonodajo poznajo v Veliki Britaniji in je način delovanja politike, kjer lahko parlament prenese zakonodajno pristojnost na vlado, njene ministre ali celo na posamezne organe. To pooblastilo se imenuje Pooblastilni zakon. Ta pristojnost za sprejem sekundarne ali delegirane zakonodaje je prenesena s primarno zakonodajo, njeno izvajanje pa urejajo načela in usmeritve, ki jih je potrebno izvesti in ki morajo biti jasno navedene v nadrejenem aktu. Organ, ki sprejema neko delegirano ali sekundarno zakonodajo, mora ta načela strogo upoštevati. Značilnosti zakonodaje so podzakonski akti ali Statutory instruments, sprejemajo pa tudi uredbe ali regulations, , odredbe ali shemes in predpise lokalnih skupnosti ali by – laws.

Delegirana zakonodaja ima prednosti in slabosti. Kot prednost lahko omenim, da so zakoni sprejeti brez parlamentarnih vprašanj, kar prinese kar nekaj prihranjenega časa, te zakone pa sprejemajo, kot sem že zgoraj omenil, za to usposobljeni in postavljeni ljudje. Slabost te zakonodaje pa je v tem, da nima parlamentarnega nadzora, kot ima to primarna zakonodaja. Sekundarno ali delegirano zakonodajo bi tako lahko opredelil kot zakonodajo, ki sporne zadeve prelaga iz pristojnosti parlamente na vlado in ministre ali druge organe. Delegirano zakonodajo običajno podpišejo osebe, ki je za to pristojna in ima pooblastila, vendar pa je v določenih primerih dovolj že ustno soglasje parlamenta.

Sekundarna oziroma delegirana zakonodaja ima nad seboj tudi nadzor, ki ga nad vlado, ministri in organ s pooblastili za sprejemanje podzakonskih aktov in drugih zadev izvaja parlament na podlagi zakona. Glede izvajanja te zakonodaje parlament predpiše določbe, ki so zapisane v aktu o parlamentu. Prav tako pa nadzor nad izvajanjem sekundarne zakonodaje izvaja sodišče. V primeru, da sodišče ugotovi kakršnekoli nepravilnosti pri sprejemanju aktov, lahko to zakonodajo razglasi za neveljavno.

### **10.2.1 SPLOŠNI PODZAKONSKI PREDPISI V VELIKI BRITANIJU ALI STATUTORY INSTRUMENTS**

Ker je glavna značilnost sekundarne oziroma delegirane zakonodaje sprejemanje podzakonskih aktov in drugih predpisov, bom podrobneje obravnaval še podzakonske akte. Podzakonski akti so akti, ki so oblikovani s strani vlade in ministrov za določena področja, za katere so pristojni. S tem, ko si ministri pridobivajo pooblastila za izdajo podzakonskih aktov, lahko spreminjajo zakone tako, kot bo najboljše za njihove ministrske resorje oziroma področja. Splošni podzakonski ali upravni akti so del zakona, ki s strani odločb parlamenta omogoča, da se kasneje uveljavijo ali da spremenijo prvotni zakon, ne da bi za to bil potreben nek nov zakon. Tako se lahko upravni podzakonski akti uporabljajo tudi za spreminjanje, posodabljanje ali uveljavljanje obstoječe primarne zakonodaje.

Poleg podzakonskih aktov pa sekundarna zakonodaja pozna tudi predpise lokalnih skupnosti ali by – laws, ki od lokalnih skupnosti zahtevajo, da urejajo zadeve na svojih območjih, kot jih odobri centralna država. Kot primer lahko navedem odločitev mestnega sveta Nottingham, ki je skupaj z drugimi lokalnimi oblastmi v državi prepovedala vožnjo z avtomobili v samem središču mesta. Takšen primer pa poznamo tudi v Sloveniji, saj je podobno potezo izvedla Mestna občina Ljubljana in zaprla vožnjo skozi središče Ljubljane z osebnimi vozili.

Kot zanimivost naj še povem, da v Veliki Britaniji vsako leto sprejmejo približno 3000 podzakonskih aktov na raznih področjih. (Sekundarna zakonodaja, 2011)

Sekundarna ali delegirana zakonodaja je zakonodaja, ki jo predpiše oziroma izda oseba, ki je za to tehnično usposobljena, se pravi, gre za vlado, ministre ali organe, ki niso del parlamenta. Parlament zgolj podeli pooblastilo tem osebam, ki nek zakon sprejmejo, in nad njimi vrši nadzor. Delegirana zakonodaja predstavlja zelo pomembno vlogo pri oblikovanju zakonov, saj je vsako leto vse več prenesene zakonodaje s strani parlamenta na vlado, ministre in organe. Ta zakonodaja je zelo primerna zato, da se nekoliko razbremeni delo parlamenta, obenem pa so tudi določene zadeve hitreje rešljive. S tem zakonom bi lahko tudi pri nas dosegli, da bi parlament porabil manj časa za pripravo tehničnih zadev in bi jih prenesel na druge osebe.

### **10.2.2 PRIMERJAVA SPREJEMANJA UPRAVNIH AKTOV V SLOVENIJI IN VELIKI BRITANIJU**

V Sloveniji v nasprotju z Veliko Britanijo upravne akte sprejema državni zbor oziroma parlament na predlog vlade in ministrov ter drugih organov. S tem, ko te podzakonske predpise sprejemajo, se poveča delo parlamenta, saj sprejema zakone, ki so zelo obsežni in jih pogosto tudi spreminjajo. Velikokrat pa se zgodi tudi, da poslanci sprejemajo in odločajo o takšnih zadevah, za katere sploh niso usposobljeni, kar ne velja za sekundarno zakonodajo v Veliki Britaniji, saj o upravnih aktih odločajo ljudje – vlada, ministri in organi, ki so tehnično usposobljeni za določena področja in zadeve. Razmerje med zakonodajno in izvršilno oblastjo se velikokrat pokaže, da prva pri izvrševanju in sprejemanju aktov omejuje drugo predvsem na podlagi zakonov. Sekundarna oziroma delegirana zakonodaja pa je zato lep primer samostojnosti sprejemanja upravnih aktov in se pogosto kaže kot nujnost v današnjem svetu, saj se z njo prihrani veliko časa, obenem pa akte o upravnih zadevah sprejemajo ljudje, ki so za to usposobljeni. Rešitve, ki bi lahko rešile odnose med izvršilno in zakonodajno

oblastjo, bi lahko poiskali prav v primeru sekundarne zakonodaje. Postopek sprejemanja upravnih aktov je običajno tak, da ga pripravi ali obravnava neka skupina ali pa se obravnava na sejah ministra iz posameznega resorja ali področja in ga na koncu podpiše minister. Ministri, ki sprejemajo oziroma pripravljajo upravne akte pri nas, morajo o tem obvestiti tudi druga ministrstva in v določenih primerih z njimi tudi sodelovati, to pa določa tudi 60. člen Zakona o državni upravi<sup>3</sup>. Medtem ko je za sekundarno zakonodajo značilno, da upravne akte vlada, ministri in organi pošljejo v parlament, in v primeru, da parlament molči, pomeni, da se z aktom strinja. V določenih situacijah, kadar gre za zahtevnejše oziroma za pomembnejše zadeve, pa parlament poda soglasje.

Če bi v Sloveniji na primer sprejeli podoben zakon, kot ga poznajo v Veliki Britaniji, bi dosegli večjo demokratičnost ali svobodo javne uprave, kar bi prineslo številne pozitivne lastnosti, kot so lažje oblikovanje rešitev, saj bi področje za izdajo nekega akta reševali zgolj za to usposobljeni strokovnjaki, lažje pa bi se seznanjali s koristmi in posledicami, ki bi jih prinesla izdaja nekega upravnega akta, za to pa bi lažje iskali tudi morebitne rešitve. Slabost, ki bi jo prinesel delegirani zakon, pa bi bila zagotovo ta, da bi bili upravni organi bolj obremenjeni, saj bi se obseg njihovega dela povečal, kar pa bi morda zahtevalo, da bi morali poiskati dodatno delovno silo in strokovnjake za sprejemanje upravnih predpisov, to pa bi zopet predstavljajo dodatne stroške za državo.

---

<sup>3</sup> ZDU – 1, Ur. L. RS, št. 52/02

## 11 UPRAVNOPRAVNE NORME

Pravna norma ima nalogo, da ureja določeno razmerje oziroma določa neko pravilno ravnanje na prisilen način. Kadar se omenja prisilen način, je mišljen monopol države. Država omogoča izvršitev pravne norme, v nekaterih primerih tudi s fizično prisilo. Prav zaradi tega pa se pravne norme razlikujejo od drugih norm, in sicer od na primer moralnih norm, etičnih norm, tu so mišljeni kodeksi novinarjev, itd...

Te norme za seboj nimajo državnega monopola s prisilo kot garantne izpolnitve, vendar pa ima lahko njihova kršitev za posledico druge sankcije, ki so lahko manj prijetne, tak primer je na primer izločitev kršitelja iz določenega kroga oseb.

Kadar poznamo splošno pravno normo, poznamo tri glavne značilnosti, in te so:

- Dispozicija, ki določa ravnanje in naslovljenca, ki pa je določen generalno
- Hipoteza, ki določa hipotetično dejansko stanje oziroma abstraktnost, v kateri je potrebno delovati po dispoziciji
- Sankcijo, ki določa kazen za kršitev dispozicije in organ, ki je dolžan neko sankcijo izvršiti.

V primeru, da je pravna norma posamična, ne glede na to, ali je konkretna ali individualna, pa vsebuje glede na ugotovljeno konkretno dejansko stanje dispozicijo in sankcijo.

### 11.1 VRSTE PRAVNIH NORM

Pravne norme ločimo tudi glede njihovih stališč in sicer jih delimo na vsebino, po načinu določitve ravnanja, glede na vezanost normodajalca na višjo pravno normo, na stopnjo odrejenosti in glede na določenost razmerja.

Po vsebini so pravne norme vedenja oziroma ravnanja, ki jih določajo zapovedujoče norme. Te skrbijo za zapovedovanje ali opustitev ravnanja, nato poznamo prepovedujoče norme, te prepovedujejo ali opuščajo določena ravnanja, in pooblaščaajoče norme, te pa pooblaščajo ali opuščajo določeno ravnanje.

Po načinu določitve ravnanja so norme kategorične oziroma kongentne, te pa vodijo brezpogojno zapoved ali prepoved nekega ravnanja ali opustitev ravnanja, in pa dispozitivne, ki prepuščajo volji naslovljenca, da v mejah pravnega pooblastila določi pravilo ravnanja, če pa tega ne stori, pa norma sama predpiše dispozicijo ravnanja, zato se te norme po teoriji imenujejo tudi alternativne norme.

Glede na vezanost normodajalca na višjo pravno normo, če so te izdane na podlagi diskrecijske pravice, to pomeni, da so to norme, ki jih na podlagi in v mejah izrecnega, v višji pravni normi vsebovanega pooblastila izda izvršilna veja oblasti, pri čemer lahko ob istem dejanskem stanju izda normo z različno vsebino, ki jo v konkretnem primeru terja namen pooblastila za izdajo diskrecijske norme. Pravno vezane norme pa so norme, katerih vsebina je glede na določeno dejansko stanje določena že v višji pravni normi.

Po stopnji odrejenosti pa norme delimo na striktno, ki natančno določajo vsebino zapovedanega ali nekega prepovedanega ravnanja, in pa elastične norme, ki terjajo ravnanje dobrega gospodarja.



Po določenosti razmerja, ki ga pravne norme urejajo in pa subjekt na katere se nanašajo, te pa so splošne in posamične pravne norme.

## **11.2 SPLOŠNE POSAMIČNE PRAVNE NORME**

Splošne pravne norme so tiste, ki so praviloma vedno abstraktne in generalne, vsebovane pa so v splošnih pravnih aktih, se pravi v zakonih in drugih podzakonskih aktih.

Abstraktne norme se nanašajo na neko razmerje oz. neko dejansko stanje, ki ga norma ureja. Da je norma abstraktna, pomeni, da ne ureja nekaj konkretnega v točno določenem razmerju oziroma dejanskem stanju, temveč se nanaša na vnaprej nedoločena hipotetična razmerja, na primer, se nanaša na vse gradnje objektov, do katerih bo prišlo po uveljavitvi neke norme.

Generalne norme pa se nanašajo na subjekte, na katere se nanaša norma ali z drugimi besedami se nanaša na določenost naslovljenca norme. Generalnost torej pomeni, da se neka norma ne nanaša na točno določen subjekt, temveč na vse subjekte, ki bodo po uveljavitvi norme vstopili v hipotetično razmerje ali neko stanje, ki ga neka norma ureja. Na primer: te norme se nanašajo na vsako osebo, ki želi graditi katerikoli objekt. Splošne norme pa poznajo tudi izjeme in sicer tiste, ki so naslovljene na individualno osebo, na primer zakon o sanaciji Slovenskih železnic, splošna pravna norma pa za konkretno situacijo, na primer odprava posledic poplave.

Posamične norme so tiste, ki so praviloma konkretne in individualne, vsebovane pa so v posamičnih pravnih aktih, na primer v upravni odločbi.

Konkretne norme so tiste norme, ki urejajo eno samo točno določeno razmerje oziroma dejansko stanje, na primer da ureja graditev točno določenega objekta na točno določeni lokaciji.

Individualna norma pa pomeni, da se norma nanaša na točno določeno osebo ali subjekt, kar pomeni, da je naslovljenec neke pravne norme točno določen.

Izjeme na področju posamičnih upravnopravnih norm sta posamična norma, vsebovana v generalni upravni odločbi, ki se izda poimensko nedoločenim osebam, ki pa so določljive po znakih, ki so opredeljeni v odločbi, in pa posamična norma, ki je vsebovana v skupni odločbi, ta upravna odločba pa se izda več poimensko določenim strankam v isti upravni stvari. Takšna izguba posameznosti oziroma individualnosti pa ne pomeni, da je norma generalna, saj se kljub elementom generalnosti še vedno nanaša na več določenih oseb, ki so določene s posamezno normo. Izjema je torej le v tem, da se norma ne nanaša na eno samo določeno osebo.

## **11.3 POJEM UPRAVNOPRAVNE NORME**

Pri pojmu upravno pravo sem spoznal, da bi upravno pravo lahko označil kot sistem pravnih norm, ki urejajo upravnopravna razmerja, postopek odločanja, organizacijo in pristojnosti uprave.

Vsekakor pa je upravno pravo, ne glede na to, ali je formalno ali materialno, sistem pravnih norm, ki predstavljajo zaključene celote, ki urejajo posamezne upravne institute, ki sodijo v njihov okvir. Pravne norme, ki tvorijo upravno pravo, pa

označujemo kot upravnopravne norme, to pa je podobno kot na primer pravne norme, ki tvorijo kazensko pravo. Označujemo jih kot kazenskopravne norme.

Ko govorimo o upravnopravnih normah, govorimo torej o normah, ki tvorijo upravno, materialno ali formalno pravo. Takšno pojmovanje upravnopravne norme v širšem pomenu je torej širše od tistega, po katerem bi kot upravnopravne norme šteli le tiste pravne norme, ki jih izdaja izvršilna veja oblasti, to pa so vlada, ministrstva... To pomeni, da so upravnopravne norme le tiste, ki jih v hierarhiji upravnopravnih norm uvrščamo v skupino odvisnih splošnih norm in v skupino posamičnih upravnopravnih norm. To pojmovanje lahko označim kot pojmovanje upravnopravnih norm v ožjem pomenu. Kadar se pojavlja pojem upravnopravne norme, se v mislih vedno pojavlja pojem upravnopravne norme v širšem pomenu, v ožjem pomenu pa, kadar je to izrecno navedeno.

Upravna norma vsebuje vse lastnosti in sestavine kot vsaka druga pravna norma. Specifičnost upravnopravne norme je zgolj v predmetu urejanja in v načinu reguliranja, to sta tisti dve lastnosti, ki vsaj okvirno karakterizirata tudi upravno pravo kot sistem upravnopravnih norm.

#### **11.4 HIRARHIČNA RAZVRSTITEV UPRAVNOPRAVNIH NORM IN LASTNOSTI POSAMEZNIH SKUPIN**

Hierarhično upravno pravne norme, ki so v smislu norm in ki tvorijo upravno pravo, delimo v dve skupini, in sicer v splošne upravnopravne norme v širšem pomenu in posamične upravnopravne norme.

Splošne upravnopravne norme v širšem pomenu pa delimo na:

- Začetne ali ustavne norme, ki imajo lastnosti, da nimajo izvora v višjih normah, so originarne, kar pomeni, da povsem na novo urejajo neka razmerja ali pa se urejajo drugače, kot so bile urejene do njihove uveljavitve. Poznamo še abstraktne ali generalne norme. Začetne norme so vir nižjih pravnih norm zlasti za zakonske norme, v določenih primerih pa tudi za izvršilne ter tiste, ki so vsebovane v ustavnih aktih, kot so Ustava in Ustavni zakoni.
- Originarne splošne pravne norme ali zakonske norme pa imajo lastnosti, da izvirajo iz začetnih norm, so abstraktne in generalne, so originirane, imajo vir za nižje pravne norme - to velja za odvisne in posamične norme, ter so vsebovane v zakonskih aktih, se pravi v zakonih in občasno v uredbah z zakonsko močjo.
- Odvisne splošne pravne norme oziroma splošne upravnopravne norme v ožjem pomenu ali izvršilne norme pa imajo lastnosti, da imajo vir v originiranih normah, izjemoma pa tudi v začetnih, drugače pa niso originarne, temveč izvršilne - to pomeni, da lahko urejajo predvsem način izvrševanja originarnih norm, v nobenem primeru pa ne smejo originarne norme sprejemati ali dopolnjevati, razen če za to obstaja izrecno pooblastilo. Drugače pa so abstraktne in generalne norme vir nižjim, vendar le posamičnim normam in so vsebovane v podzakonskih aktih, aktih ministrstev in izvršilnih aktih vlade.

Za posamične upravnopravne norme velja, da nimajo medsebojne hierarhije, imajo pa lastnosti, da izvirajo iz splošnih upravnih norm - v originarnih in odvisnih, veljajo pa za uporabo splošne upravne norme za neko konkretno dejanje oziroma dejansko stanje in za določeno osebo ali več določenih oseb. Za njih velja še, da

so konkretne in individualne ter so vsebovane v posamičnih upravnih aktih, se pravi v upravnih odločbah. (Čebulj Janez, Strmecki Mick, Upravno pravo, 2006, str. 49-53)

## **12 POSAMIČNI UPRAVNI AKTI**

Posamični upravni akt bi lahko opredelil kot izraz volje, ki je sprejet z namero, da bi nastal nek pravni učinek in se s tem opravi določena sprememba v danem pravnem redu. Posamični upravni akt je torej akt, ki je nekakšen posrednik med pravno normo in njeno izvršitvijo, kajti prav pravne norme, ki predpisujejo delovanje uprave, so izdane na podlagi predhodnega upravnega akta, to pa so na primer odločbe, sklepi, dovoljenja itd...

Posamični upravni akt je akt, ki vsebuje posamično normo, s katero se ureja konkretno upravnopravno razmerje, praviloma na posamičen oziroma individualen način. Tu pa poznamo tudi izjemo in sicer pri izdaji generalne in skupne odločbe. Vsebina upravnopravnega akta je torej pravna norma, s katero se odloča o pravicah, obveznostih in pravnih koristih določenega ali določljivega posameznika ali druge osebe. Z drugimi besedami bi lahko posamični upravni akt opredelil v vsebinskem in materialnem smislu kot odločitev o vsebini upravne stvari.

V formalnem pogledu je posamični upravni akt predpisana oblika, v kateri pristojni upravni organ odloča po predpisanem postopku o posamezni upravni zadevi.

### **12.1 ZNAČILNOST POSAMIČNEGA UPRAVNEGA AKTA**

Bistvene in dopolnilne značilnosti posamičnih upravnih aktov je ločil že Velimir Ivančević v knjigi Institucije Upravnega prava, ki je bila izdana leta 1983 v Zagrebu. V svoji knjigi je opisal bistvene značilnosti, kot sta konkretnost akta in avtoritativnost akta, le ta pa je razdeljena še na druge vidike in sicer naravo pravice, način urejanja posamičnega upravnega akta in čas učinkovanja.

Konkretnost akta naj bi pomenila, da se z normo, ki vsebuje posamični upravni akt, ureja konkretno oziroma že določeno razmerje na podlagi nekega že obstoječega in ugotovljenega dejanskega stanja.

Ivančević v okviru pojma avtoritativnosti meni, da se kaže ta zlasti po tem, da nek upravni organ izda akt z vsebino, kakršna izhaja in splošne norme. Pri avtoritativnosti akta se upravni organ ob izdaji akta in njegovi vsebini ter obveznosti oziroma izvršitvi predhodno ne pogaja s stranko, zato akt vsebuje kongentno normo, ki se izvrši prisilno (v primeru neizpolnitve). V določenih primerih in pod posebnimi pogoji, katere določa zakon, se posamični akt lahko izda po uradni dolžnosti ali pa na predlog stranke. Pravna učinkovitost akta se kaže z vidika, ki pa je vidik narave pravice oziroma obveznosti, ki jo ureja norma, vključena v akt in sicer z vidika, na kakšen način je urejena pravica oziroma obveznost, in z vidika časa učinkovanja.

Pri naravi pravice Ivančević opisuje posamični upravni akt kot akt, ki lahko učinkuje samo med prizadetimi udeleženci v nekem upravnopravnem razmerju, ki ga ureja norma, ki je vsebovana v aktu. Primer takšnega akta je na primer odpis davka ali odločba o preživnini in v takšnem primeru gre za relativne pravice oziroma obveznosti in o relativnem oziroma o inter partes učinku. Posamični upravni akt pa ima lahko vpliv tudi na druge osebe, ki niso neposredno vključene v neko upravnopravno razmerje. Poznamo primer odločbe o državljanstvu in v tem primeru gre za absolutne pravice oziroma o erga omnes učinku.

Način urejanja posamičnega upravnega akta določa norma, ki je vsebovana v posamični upravni akt in sicer lahko na novo ustanavlja neko pravico ali obveznost ali pa že obstoječo spreminja oziroma ukinja. V tem primeru gre za konstitutivne akte, kateri so učinkoviti samo za naprej, kar pomeni od dneva izdaje oziroma vročitve akta naslovljencu. Imenujemo ga *ex nunc* učinek. V posameznih primerih pa lahko norma, ki je vsebovana v nek posamični upravni akt, ugotavlja samo pravice oziroma obveznosti, ki že obstajajo. V tem primeru gre za deklarativni akt, ki učinkuje tako za naprej kot za nazaj, kar pomeni od dneva, od katerega je ugotovljeno, da obstaja neka pravica oziroma obveznost ali tudi *ex tunc* učinek.

Čas učinkovitosti posamičnega upravnega akta začne učinkovati za organ, ki je ta akt izdal z dnem njegove odprave, kar pomeni datum, ko ga odpošlje naslovniku. Za stranko pa akt začne veljati z dnem vročitve oziroma z dnem razglasitve. Glede prenehanja pa posamični upravni akt ni vezan neposredno na splošno normo oziroma eksistenco predpisa, na katerem temelji njegova izdaja. Lahko bi rekel, da po izdaji posamični upravni akt živi nekakšno svoje življenje, saj njegovo prenehanje veljavnosti začne le takrat, kadar je izdan kot temporarni akt, to pa pomeni, da je akt časovno omejen. Primer takega akta je voziško dovoljenje, gradbeno dovoljenje itd... Lahko pa je tudi začasni akt, ki ima nalogo, da začasno, do končne odločitve, ureja sporna razmerja – provizorni akt.

Vsak posamični upravni akt ima tudi značilnost administrativnega izvora, kar pomeni, da se ta značilnost kaže v tem, da je za izdajo posamičnega upravnega akta skoraj vedno pristojen upravni organ in da je izdan po pravilih upravnega procesnega prava.

### **12.1.1 VZPOREDNE ZNAČILNOSTI POSAMIČNEGA UPRAVNEGA AKTA**

Za to kategorijo veljajo značilnosti, za katere ni nujno, da so vedno podane in te so enostranskost, obličnost in izvršljivost.

Enakostranskost akta je izraz volje upravnega organa, ki pa ne sme biti zaradi zahteve po spoštovanju formalne in materialne zakonitosti rezultat samovolje pri izbiranju arbitrarnosti, to pomeni, da obstajajo dvostranski posamični upravni akti.

Obličnost posamičnega upravnega akta pomeni, da mora biti akt izdan po predpisanem postopku in v predpisani obliki, izjemoma pa obstajajo tudi neoblični posamični upravni akti.

Posamični upravni akti pa so lahko izvršljivi tudi pod prisilo, posebej v primerih, če jih zavezanec ne izvrši prostovoljno. Prisilno izvršljivost posameznega upravnega akta oziroma izvršbo speljejo upravni organi po predpisanem postopku in v predpisani obliki, prisilna izvršitev pa se izpelje na predlog upravičenca ali po uradni dolžnosti, vendar le takrat, kadar obstajajo neizvršljivi posamični upravni akti, ki pa so kljub temu posamični upravni akti.

### **12.1.2 PRAVNOMOČNOST POSAMIČNEGA UPRAVNEGA AKTA**

S pravnomočnostjo posamičnega upravnega akta se zagotovi njegova nespremenljivost oziroma vsebina posamične upravno-pravne norme nekega že urejenega upravno-pravnega razmerja. Z drugimi besedami, pravnomočnost upravnega posamičnega akta se opredeli kot pravna varnost udeležencev v nekem razmerju. Poznamo dva vidika pravnomočnosti in sicer formalno oziroma procesno pravnomočnost in materialno oziroma vsebinsko pravnomočnost.

Pri formalni oziroma procesni pravnomočnosti gre zato, da ne more biti o isti upravni stvari še enkrat odločeno, to pa pomeni, da gre za isto upravno stvar, če gre tudi za iste stranke, isto dejansko stanje in isto pravno podlago odločanja. Formalna oziroma procesna pravnomočnost odločanja o isti stvari pomeni, da iste stranke ne morajo zahtevati ponovnega odločanja o isti zadevi na podlagi načela en bis in idem. Poleg tega pa stranke ne morejo več vlagati pritožbe na upravni postopek in ne morejo zahtevati sodnega varstva s tožbo v upravnem sporu. Možna pa so izredna pravna sredstva, kjer pa je določen čas, vendar samo pri ničnosti odločbe. Kadar je posamični upravni akt pravnomočen, se ga lahko razveljavi, odpravi in spremeni samo v primerih in pod pogoji, ki so določeni z zakonom, to pa omogočajo izredna pravna sredstva. Učinek pravnomočnosti posamičnega upravnega akta je ustavno varovan, saj ga predpisuje 158. člen Ustave republike Slovenije.

Kadar je govora o materialni oziroma vsebinski pravnomočnosti, pa gre za nespremenljivost vsebine posamičnega upravnega akta oziroma dispozitiva ali izreka kot tistega dela, s katerim je odločeno o upravni stvari. Materialna pravnomočnost tako zavezuje stranko kot tudi organ. Materialna pravnomočnost nastopi v primerih, ko je posamični upravni akt formalno pravnomočen in kadar niso več mogoča izredna pravna sredstva. Poznamo tudi izjemo in to je ničnost, kar pomeni, da v primeru, ko posamični upravni akt vsebuje napako, ki je razlog za ničnost, le ta nikoli ne postane pravnomočna.

Poznamo pa tudi posamične upravne akte, ki nikoli ne postanejo pravnomočni, to pa so nični akti, pravno neobstoječi akti, četudi dejansko obstajajo. Lahko so tudi izpodbijani akti, če se jih v predpisanem roku uspešno izpodbija. Izpodbijani akti lahko postanejo pravnomočni, če jih v predpisanem roku nihče ne izpodbija z rednimi ali izrednimi pravnimi sredstvi.

### **12.1.3 POSTOPEK IZDAJE POSAMIČNEGA UPRAVNEGA AKTA**

Postopek izdaje posamičnega upravnega akta se bistveno razlikuje od postopka izdaje splošnega akta. Bistvo tega postopka je natančno predpisan, kar naj bi dajalo posamezniku nekakšno garancijo, da bo o njegovi pravici, obveznosti ali pravni koristi odločeno na zakonit način, predvsem pa na enak način, kot drugi primeri z enakim dejanskim in pravnim stanjem. Postopek za izdajo posamičnega upravnega akta se lahko začne po uradni dolžnosti v primerih, kadar v zakonu obstaja izrecno pooblastilo in kadar so izpolnjeni vsi predpisani pogoji ter na predlog stranke.

Posamičen upravni akt ali pravica do odločbe pomeni pravico posameznika, ko nek subjekt ali stranka v upravnem postopku uveljavlja pravico, da se mu akt izda v predpisanem roku. To pa je tisti subjekt ali oseba, za katero se odloča o njenih predpisih, obveznostih in drugih koristih v upravnem postopku. V primeru, da pristojni upravni organ Odločbo ne izda v predpisanem roku ali rok za izdajo posamičnega upravnega akta zamudi, pride do tako imenovanega molka upravnega organa, temu pa sledi vložitev pravnega sredstva ali pritožbe.

## 12.2 PROBLEMATIKA IN UČINKOVANJE KONKRETNIH UPRAVNIH AKTOV

Konkretni upravni akti morajo praviloma povzročiti neposredne pravne učinke v neki konkretni pravni situaciji, kar jih razlikuje od splošno – normativnih upravnih aktov kot tudi od materialnih dejanj. Splošni normativni upravni akti imajo značilnost, da le izjemoma povzročijo neposredne pravne učinke, konkretni upravni akti pa imajo z materialnim dejanjem skupno zgolj to, da sta oba tudi dejanska akta in imata tudi dejanske posledice, čeprav materialni akt nima nobenih neposrednih pravnih posledic. Pravno učinkovanje se v pravni doktrini označuje kot moč učinkovanja oziroma operative power.

Za vsak posamični upravni akt je pomembno, da v nekem določenem času začne učinkovati, kar pomeni, da začne veljati nasproti naslovljencu, prvenstveno pa seveda tudi proti samemu izdajatelju, ki ga je dolžan tudi obvezno izvršiti. Učinkovanje upravnega akta je možno izdati tudi proti tretji osebi. Akt, ki nasprotuje proti izdajateljem, se pravi upravnemu organu, učinkuje oziroma velja tudi za vse ostale upravne organe in celo pravosodne organe.

Pri učinkovanju konkretnih upravnih aktov je potrebno ugotoviti subjekte, pri katerih izdani akt povzroči neposredne pravne učinke, vendar so ti učinki drugačni glede na to, ali imamo relativne oziroma absolutne pravice ali obveznosti. V prvem primeru tako konkretni upravni akt velja zgolj med strankami in ga s tujko imenujemo tudi inter partes, zakon pa ga ne opredeljuje le kot neposredno sodelujoče subjekte, ampak zajema tudi subjekte, ki bi po procesnih predpisih lahko bili stranke, čeprav niso v konkretnem postopku in imajo za to neposredno opravičilo za svojo neudeležbo.

V drugem primeru pa konkretni upravni akt učinkuje zoper vsakogar in ga s tujko imenujemo erga omnes, le ta pa izhaja iz narave absolutnih pravic, čeprav pravni red vendarle razlikuje določen učinek med neposredno nastopajočimi subjekti in učinkom nasproti vsem ostalim, ki pa pod učinek akta pridejo šele v trenutku, ko s svojo aktivnostjo posežejo absolutno subjektivno javnopravno pravico drugega, oziroma če v neko pravico druge osebe posežejo.

Glavna problematika konkretnih upravnih aktov, ki so vezani na subjekt, je ta, da akt povzroči pravni učinek, ki naravnano proti izdajatelju akta, kar pa pomeni, da se začnejo odpirati nova politično - družbena vprašanja, ki so v povezavi z načelom zakonitosti upravnega dejanja. Samo načelo zakonitosti zahteva vezanost izdajateljskega upravnega organa na akt, ki ga je izdal od tistega trenutka, ko je stranka s strani upravnega organa obveščena o izdaji nekega konkretnega upravnega akta z dostavo oziroma z vročitvijo. Izdajatelj pa je tudi vezan na izdani disciplinski akt, ki je sprejet po prostem preudarku.

V zvezi s problematiko konkretnih upravnih aktov pa se odpirata dve vprašanji in sicer, kdaj bo nek konkretni akt začel učinkovati nasproti stranki in kdaj bo začel učinkovati nasproti organu.

Tako naša kot tudi tuja doktrina (Francoska) sta mnenja, da konkretni upravni akt najprej učinkuje zoper izdajatelja samega kot proti stranki, kar pomenim, da akt za organ že velja in si ta organ ne more več premisliti v primeru, ko je upravni akt že na poti vročitve stranki. V primeru ustnega konkretnega upravnega akta pa začne akt učinkovati od trenutka njegovega izreka neki stranki. Oddajna teorija kot tudi dostavna teorija veljata le v enostranskih zadevah in pa seveda pod pogojem, da v stvareh ni prišlo do ustne obravnave, kajti v tem primeru začne akt učinkovati od trenutka njegove razglasitve dalje, medtem ko za stranko začne veljati tisti trenutek, ko ji je akt dostavljen. V tem primeru bi poznali izjemo, če bi upravni organ objavil akt na oglasni

deski, vendar se to lahko zgodi le v primeru neobjave spremembe prebivališča s strani stranke.

Drugačen predznak in politični pomen pa ima nasprotovanje retroaktivnemu učinkovanju konstitutivnih upravnih aktov, saj se retroaktivnost<sup>4</sup> konstitutivnih aktov dotika pravne varnosti državljanov. Retroaktivnost konstitutivnih upravnih aktov pri nas načeloma ni dopustna, razen v primeru, kadar zakon ali odredba tega posebej ne predvidevata. Velja tudi v primeru, ko se retroaktivnost dopušča, ker jo dopušča Ustava. Taka izjema je dopustna le na podlagi retroaktivne veljave posamičnih določb v zakonu. Poznamo pa nedopustne retroaktivnosti, kot so izdajanje globe itd...

Konkretni upravni akt lahko tudi preneha učinkovati. Čeprav se ne postavi izven veljave, velja za trajna upravnopravna razmerja z logičnim pridržkom, ki dopušča, da tudi trajni akti prenehajo učinkovati zaradi določenih razlogov. Konstitutivni upravni akt lahko preneha učinkovati tudi zaradi odpovedi stranke o nadaljnjem izvrševanju svojih pridobljenih pravic, v kolikor je odpoved v določenem pravnem primeru sploh dopustna. Če pride do odpovedi, pomeni, da je prišlo do enostranske izjave volje stranke, s katero oznani svojo nezainteresiranost glede izvrševanja lastne pravice, odpoved pa je lahko izrecna ali dejanska. Prenehanje učinkovanja pa lahko povzročijo tudi spremembe na strani stranke, pri čemer je treba razlikovati, ali je konstitutivni akt naravnano strogo osebno ali pa gre za stvarni akt. Pri strogo osebnih aktih preneha pravica na primer s smrtjo stranke ali z izgubo poslovne sposobnosti, problem pa nastane v primeru, ko imamo kombinirani upravni akt, ki je delno osebno in hkrati stvarno. Tu gre lahko za prometno dovoljenje, ki je po eni strani stvarno akt, saj je prenosljiv, čeprav tudi v tem primeru dovoljenje preneha po enem letu. Nasledstvo pri prometnih dovoljenjih pa ne obstaja, saj gre za strogo osebno in zato neprenosljivo dovoljenje oziroma pravico. Nekaj podobnih takšnih aktov kot prometno dovoljenje še tudi poznamo: obrtno dovoljenje (zakonski partner ima pravico nadaljevati obrt, če zato izpolnjuje pogoje), orožni list (ni prenosljiv),...

Tudi izvrševanja konkretnega upravnega akta spada med vzporedne lastnosti. Pri izvršljivosti je najpomembnejše, da so zanj izpolnjeni vsi potrebni pogoji, sicer akta ni mogoče izvršiti. K izvršitvi akta se lahko pristopi šele, ko je izdan sklep o dodelitvi izvršbe. Načelo zakonitosti preprečuje neposredno izdajo konkretne naloge s strani javne uprave pred izdajo ustreznega upravnega akta ter pripadajočega izvršilnega naslova. Vsak akt mora izpolnjevati pogoje, da se ga lahko sploh izvrši in sicer gre za pogoje, kot so izrek odločbe obsodilnega značaja, ne glede na to, ali gre za konstitutivni akt ali pa za deklarativni akt, to gre za davčno odločbo, kjer se določi višina davčne obveznosti, oziroma z ugotovitveno odločbo, kjer se določi potek poti na podlagi katastrskih podatkov ter se hkrati odloči, da mora nekdo pač odstraniti ograjo.

Za določitev izvršljivosti in pravnomočnosti nam lahko služijo tudi kriteriji, ki pa služijo tudi za razlikovanje celotne palete konkretnih upravnih aktov, ki jih glede na omenjeno delimo na:

- izvršljive akte,
- akte, ki čakajo na izvršbo,
- akte, o katerih odloča višja instanca,
- akte, o katerih teče upravni spor pred upravnim sodiščem,
- izpodbojne akte,
- negativne akte,
- nične akte,

---

<sup>4</sup> gre za to, da pravna pravila (norme) veljajo za nazaj



- negativne akte,
- akte povrnitve v prejšnje stanje,
- rescidenčne akte pri obnovi postopka.

### **12.3 VRSTE POSAMIČNIH ALI KONKRETNIH UPRAVNIH AKTOV**

Posamične upravne akte ali upravne odločbe delimo na pozitivne upravne akte in negativne upravne akte.

#### **12.3.1 NEGATIVNI POSAMIČNI UPRAVNI AKTI**

Poznamo dve vrsti negativnih posamičnih aktov in sicer procesno negativne akte, ko gre za zavrženje neke zahteve zaradi procesnih razlogov in akte, ki jih imenujemo meritorno negativni. V tem primeru se neka zahteva zavrne z neutemeljenim razlogom.

Za negativne posamične upravne akte je značilno, da se na njihovi podlagi dejansko stanje ne spremeni, tu gre predvsem za pravice, obveznosti in pravne koristi, ki ostanejo nespremenjene. Za negativne posamične upravne akte pa je značilno tudi to, da se ne izdajajo po uradni dolžnosti.

#### **12.3.2 POZITIVNI POSAMIČNI UPRAVNI AKTI**

Pozitivne posamične upravne akte delimo na konstitutivne in deklaratorne akte. Glava značilnost konstitutivnih posamičnih upravnih aktov je ta, da spadajo v skupino pozitivnih aktov, kar pomeni, da vedno povzročijo neko spremembo pravnega stanja. Konstitutivni posamični upravni akti pa so lahko favorabilni in onerozni. Kadar gre za favorabilne posamične upravne akte, gre za tiste akte, ki so v korist stranki, saj stranki dajejo neko pravico ali to pravico povečujejo, lahko pa tudi ukinjajo oziroma zmanjšujejo obveznost.

V primeru oneroznih aktov pa gre za tiste akte, ki so v škodo ali v breme stranki, saj stranki ukinjajo ali zmanjšujejo neko pravico ali pa stranki povečujejo ali nalagajo neko obveznost.

V grobem ločimo tri skupine pozitivnih upravnih aktov. Kot sem zgoraj že omenil, gre za favorabilne in onerozne posamične upravne akte, med katere štejejo še konstitutivni upravni akti, ki pa jih razdelimo na tri veje.

Tako poznamo konstitutivne upravne akte v ožjem pomeni, kar pomeni, da gre samo za tiste akte, ki na novo vzpostavljajo oziroma konstituirajo neko pravico ali obveznost, ki pa pred izdajo upravne odločbe za stranko še ni obstajala. Poznamo še rekonstruktivne akte, to so tisti akti, ki spreminjajo že obstoječe pravice ali obveznosti, in pa dekonstitutivne akte, ki imajo moč, da ukinjajo neko pravico ali obveznost.

#### **12.3.3 GLAVNE LASTNOSTI POSAMIČNIH ALI KONKRETNIH UPRAVNIH AKTOV**

Spoznal sem več vrst konkretnih upravnih aktov, kot sem omenil že v prejšnjem podpoglavju, v nadaljevanju pa bom na grobo opisal še njihove glavne značilnosti in lastnosti. Kadar je govora o konkretnih upravnih aktih poznamo:

- Negativne konkretne upravne akte, za katere velja, da so zavrnilni akti, ki imajo lastnost zavrnitve nekega zahtevka. Negativni konkretni upravni akti tako zavračajo pravno razmerje ali stanje in so izdani na zahtevo stranke. Negativni upravni akti tako zavračajo pozitivne upravne akte, tu pa gre za zavrnitev gradbenega dovoljenja, izdajo potnega lista itd...  
Stranka pa ima v upravnem postopku tudi pravico do pritožbe.
- Pozitivni konkretni upravni akti povzročajo spremembo pravnega statusa ne glede na to, ali je akt konstituiran ali deklarativen. Pozitivni konkretni upravni akti ustvarjajo nova pravna razmerja, njihova naloga pa je, da jih spreminjajo ali ukinjajo. Deklarativni konkretni upravni akti pa samo ugotavljajo neko dejansko stanje in nato podajo izjavo na to stanje.
- Sprememba pravnega razmerja ali pravnega sistema (statusa quo), kjer gre za na novo ustvarjanje pravic, pravnih razmerij in situacij. V tem primeru gre za konstitutivne pozitivne akte v ožjem pomenu, kadar pa gre za odpravo nekega obstoja razmerja, pa imamo dekonstitutivni akt. Konstitutivni akti ustvarjajo neko razmerje na novo ali pa nalagajo nova bremena. Njihova glavna značilnost je, da je trenutek njihovega nastanka enak trenutku izdaje. Dekonstitutivni upravni akti pa imajo lastnost ukinitve pravic, sposobnosti, imunitete, dovoljenja itd...
- Pooblaščaajoči ali favoribilni konstitutivni akti pa pravnih razmerij ne zožajo, ampak jih razširjajo, kar pomeni, da dajejo večjo svobodo oziroma pooblastila. Gre za akte, ki so privilegirani, saj dajejo dovoljenja in pooblastila, s katerimi omogočajo, da s strani javnega interesa ni nobene ovire za svobodno izvrševanje neke dejavnosti. Delujejo pozitivno in negativno. Favoribilni konkretni upravni akti so tisi, s katerimi se nekemu prizna neka sposobnost - koncesijski akt, prizna pravica - koncesijski akt, in kateri dajejo dovoljenja - konsenzualni akt.
- Akti priznanja sposobnosti, na primer, če gre za kvalifikacije priznavanja pogojev za vpis v imenik odvetnikov ali možnosti vpisa v višje šole na podlagi spričevala itd... K tem aktom štejemo tudi potrditve, ki se dajejo časovno že po izdaji glavnega akta in odobritve, ki se izdajo pred izdajo glavnega akta. Če upravna oblast izda odločbo, s katero nekemu podeljuje neko sposobnost, gre za konstitutivni upravni akt, s katerim se na stranko prenese pravica razlastitve.
- Akti priznavanja posebnih lastnosti, ki se podeljujejo osebam, ki so fizične ali pravne osebe, poznamo pa tudi podeljevanje pravic stvarem, ki so izdane po določenem upravnem aktu. Če se neki stvari dodeli pravica ali lastnost, gre za to, da se jo proglasi za javno, lahko gre na primer za zaščito gozdov, za lastnost proglastitve mineralne in termalne vode za zdravilne, proglastitev narodnega parka itd... Po večini gre vedno za konstitutivne akte, kadar pa pravice dodeljuje uprava - kar je redkost - pa gre za akte, ki so bolj deklaratorne narave.
- Rekonstitutivni upravni akti, tudi ti akti kot konstitutivni nalagajo obveznosti, dodeljujejo svoboščine, pravice... Razlika med njimi je le ta, da te pravice oziroma obveznosti ustvarijo na novo, medtem ko konstitutivni akti spreminjajo mnenja in druge vsebine.  
Z rekonstitutivnim aktom se spremenijo prejšnje zapovedi, ki so izšle za določenega posameznika.
- Dekonstitutivni akti ali ukinitveni upravni akti so pravice, svoboščine, statusi, dovoljenja, ki ukinjajo ali odvzemajo, kar so konstitutivni akti odobrili. Ti akti ne povzročajo nobenega dodatnega pravnega pojava, ampak samo spremenijo obstoječe pravno razmerje in zato ti akti spadajo med pozitivne upravne akte. Akti, ki odvzemajo sposobnosti, so akti o razpustu društva ali organizacije, ki

omogočajo odvzem poslovne sposobnosti fizičnim in pravnim osebam in akti, ki odzemajo določene sposobnosti stvarnem.

- Deklerativni akti poudarjajo neko obstoječo pravno stanje. Gre za obstoj ali neobstoj pravic, pravnih razmerij oziroma situacij itd... Taki akti nimajo lastnosti ustvarjati nekega cilja, tako kot drugi akti, ko nekaj ustanavljajo, spreminjajo ali ukinjajo. Dekleratorni akt je torej upravni akt, ker ga izda upravna oblast in velja za konkreten primer s področja upravnega prava. Najbolj je podoben sodbi sodišč, največkrat pa ta akt imenujemo kar odločba. Poznamo integralni deklarativni akt, ki ugotavlja obstoj ali neobstoj nekega pravnega razmerja, pravic... Poznamo pa tudi celostni akt, kjer gre za ugotavljanje ali priznavanje obstoječega stanja ali neobstoja pravic, pravnega razmerja itd...

## **12.4 FLEKSIBILNOST UPRAVNE NORME - PRIDOBITEV GRADBENEGA DOVOLJENJA**

Kadar govorimo o izdaji gradbenega dovoljenja, gre za dokument, ki se izda za objekt ali del nekega objekta in se navezuje na tehnično, tehnološko in funkcionalno celoto, ki se lahko samostojno uporabljata, izda pa se tudi za gradnjo objekta.

Gradbeno dovoljenje mora poleg sestavin, ki so predpisane s splošnim upravnim postopkom, določenim z odločbo in mora vsebovati:

- podatek o vrsti gradnje ali predmet gradbenega dovoljenja, to pomeni, da mora pisati, ali gre za novogradnjo, rekonstrukcijo objekta...
- zahtevnost gradnje objekta, ki je lahko bolj ali manj zahtevna,
- podatek o razvrstitvi objekta in razvrstitev njegovih delov glede na namen po enotni kvalifikaciji za vse objekte,
- navedene mora imeti tudi parcelne številke in katastrske občine za zemljiške parcele, na katerih se bodo izvedle navedene gradnje,
- navedene morajo biti tudi dimenzije pri stavbah pa tudi oblike, če je tako navedeno,
- imeti mora navedbo minimalne komunalne ureditve,
- podatke o projektu, ki bo dobil gradbeno dovoljenje, ter rok, v katerem bo zgrajen,
- podatke o soglasjih in dokumente o gradnji ter druge listine, če jih zahteva sam zakon.

### **12.4.2 UPRAVNA ODLOČBA**

Odločba, ki se izda za izdajo gradbenega dovoljenja, se investitorju vroči z vročilnico, v skladu s predpisom, ki ga določa zakon o splošnem upravnem postopku, prav tako pa se pisno obvesti vse sodelujoče v postopku, tudi upravni organ. Zoper odločbo, ki se izda za neko gradbeno dovoljenje, se lahko po 24. členu in drugem odstavku se lahko vloži pritožba, in sicer osem dni od vročitve odločbe.

V primeru, da se stranka v določenem roku pisno ali ustno ne pritoži ali poda upravnega spora, postane odločba pravnomočna z dnem, ko preteče rok do vložitve pritožbe oziroma upravnega spora vseh sodelujočih strank.

### 12.4.3 VELJAVNOST GRADBENEGA DOVOLJENJA

Gradbeno dovoljenje je časovno omejeno, in sicer poteče oziroma neha veljati v primeru, če investitor ne začne z gradnjo:

- zaradi zahtevnega projekta poteče v roku treh let po njegovi pravnomočnosti,
- zaradi manj zahtevnega objekta poteče v dveh letih po njegovi pravnomočnosti,
- zaradi spremembe namembnosti gradbeno dovoljenje preteče v roku enega leta od njegove pravnomočnosti.

Upravni organ, ki je pristojen za izdajo gradbenega dovoljenja, lahko na zahtevo investitorja podaljša gradbeno dovoljenje, vendar največ dvakrat in skupno največ za dve leti. Pristojni upravni organ lahko gradbeno dovoljenje podaljša z odločbo, ki jo izda v skrajšanem postopku in brez zaslišanja strank, podaljša pa se lahko le v primeru, ko ni v nasprotju z izvedbenim prostorskim aktom, ki velja v času izdaje te odločbe. (Rade Remištar, 2006)

Pri izdaji gradbenega dovoljenja je pomembna fleksibilnost, saj je izdaja le tega odvisna od razpoložljivosti zemljišča in ostalih dejavnikov, ki se lahko pritožijo na samo izdajo gradbenega dovoljenja ali pa sprožijo upravni spor. Predvsem gre za stranske udeležence v postopku, kot so sosedje in drugi faktorji. Pri nas je v praksi, da se izdaja gradbenega dovoljenja zavleče tudi za več let, kar pa bi bilo potrebno popraviti.

### 12.5 OSTALI AKTI, KI SO POVEZANI S POSAMIČNIMI UPRAVNIMI AKTI

Poleg v zgoraj opisanih posamičnih upravnih aktih pa poznamo še druge posamezne ali konkretne upravne akte. Obstajajo še akti vlade, svobodni in vezani upravni akti, časovno omejeni akti, začasni akti, akti z rezervo preklica, eksterni in interni upravni akti ter enostavni in kompleksni akti. V nadaljevanju bom na grobo opisal in prikazal glavne značilnosti teh aktov.

- Akti vlade izhajajo iz dveh vidikov, in sicer iz vidika oblike in vsebine nekega akta, kjer se dobi pravi rezultat zgolj v primeru, da se združi oba kriterija – oblika in vsebina. Akti vlade so, kot je moč prebrati že z njihovega imena, izdani s strani vlade, pod te akte pa se štejejo razni ukazi, odločbe, deklaracije in odloki. Poznamo dve vrsti vladnih aktov, in sicer generalne in posamične. Kadar gre za konkretne upravne akte, ima organ več svobode pri sprejemanju kot takrat, ko upravni akt sprejema upravni organ. Akti vlade so torej svobodni akti, ki po svoji naravi niso podvrženi državnim sodnim kontrolam, ampak bolj mednarodnim kontrolam.
- Svobodni in vezani upravni akti imajo lastnosti, da so, kot se da prebrati iz imena svobodni upravni akti in so izdani po prostem preudarku. Ko imamo pravno vezane akte, morajo upravni organi izdati odločbo, ki ima neumestno ali nepraktično vsebino. Vezane akte poznamo v ekstremnih oblikah, to pa so strogo vezani akti, kjer zakon ne poda zgolj rešitve, ampak poda rok, v katerem je odločbo potrebno izdati. Primer takšnega akta je akt o penzioniranju. Svobodni akt v upravnem organu dopušča presojo po prostem preudarku. Svobodni akt tako z drugimi besedami lahko nadomešča voljo zakonodajalca in upravni organ s tem pooblašča. V primerjavi z akti vlade, ki so vezani na ustavo,

je vezanost med svobodnimi in vezanimi akti bolj kvantitativne narave kot kvalitativne narave.

- Časovno omejeni akti so akti, ki z upravnimi akti regulirajo trajanje nekega posameznega razmerja za nedoločen čas. Pravi časovno omejeni akti imajo določen začasni značaj, kar je razvidno iz njihove omejene veljavnosti. Takšni akti so dovoljenje za nošenje orožja, potni list, dovoljenje za zaposlitev tujih delavcev, ...  
Časovni akti se morajo sprotno obnavljati in jih je potrebno podaljševati, vsako podaljšanje pa je nov upravni akt.
- Začasni akti do zamenjave ali provizorni akti pa so tisti, v katerih je zapisano, da se izdajo in bodo zamenjani z definitivnim aktom, ko se bo za izdajo le tega ponudila priložnost. Začasne akte se štejejo sklep o izvršbi, začasen sklep zavarovanja itd...
- Akti z rezervo preklica ali revokacije, so zelo podobni provizornim aktom, razlikujejo pa se po tem, da v njih ni gotovosti, da bo akt preklica sploh kdaj nastal. Če se sprejme akt preklica, bo določeni sprejeti akt prenehal veljati, medtem ko je provizorni akt zamenjan z novim definitivnim aktom in dokler se to ne zgodi, akt še naprej velja.
- Eksterni in interni upravni akti se običajno prekrivajo s pozitivnimi in deklaratornimi akti. So akti, preko katerih upravni organ določen učinek spremeni v pravni učinek. Ti akti imajo lastnost ustanavljanja in ukinjanja pravic oziroma modifikacije. Te akte delimo tudi na notranje in zunanje. Notranji akti povzročajo zgolj notranje učinke in se uporabljajo znotraj javne uprave. So akti, ki s strani enega organa drugemu organu dajejo pooblastila, zapovedi itd... Zunanji akti pa so namenjeni predvsem uporabnikom zunaj javne uprave, se pravi prebivalce ali družbi.
- Kompleksni akti imajo značilnost, da se sestavljajo iz zunanjih in notranjih sestavin. Pri kompleksnih aktih gre za upravne akte, pri izdaji katerih je potrebno sodelovanje več organov, ki izdajajo vsak po en akt. Glavna značilnost teh aktov je torej, da en organ predlaga izdajo nekega akta, ki ga drugi lahko izda – gre za ukaze, dva organa uprave lahko skupaj izdajo en akt – na primer, da dva ministra predpišeta eno uredbo, en organ lahko izda akt, drugi pa poda le soglasje, en organ izda upravni akt po predhodnem sporazumu z drugim organom, za izdajo akta je potrebno obvezno zaslišanje nekega posvetovalnega telesa, ... (Čebulj Janez, Strmetcki Mick, Upravno pravo, 2006, str. 147-182)

## **13 ODVISNOST UPRAVNIH NORM**

Odvisnost upravnopravnih norm izhaja predvsem iz njihove hierarhične razvrstitve, v tem okviru pa od njihove začetnosti, originarnosti in odvisnosti. Odvisnost je odvisna od vprašanja, ali neka norma za svoj nastanek potrebuje neko višjo normo in ali je odvisna tudi od vsebine neke višje norme. Odvisnost se deloma začne kazati že v izvornih oziroma začetnih in pri originiranih splošnih normah, vendar le z vidika skladnosti zakonskih norm z ustavo. Večja odvisnost norm pa se začne kazati v razmerju med odvisnimi splošnimi normami in originiranimi splošnimi normami. Drugače kot v razmerju med splošnimi normami pa se odvisnost kaže v razmerju med splošnimi in posamičnimi normami.

### **13.1 OBLIKE ODVISNOSTI**

Pri posameznih normah se kaže njihova odvisnost praviloma v treh različnih oblikah, in sicer kot eksistenčna oziroma časovna, vsebinska in krajevna ali teritorialna odvisnost.

Eksistenčna ali časovna odvisnost pomeni neke vrste pristojnostno pooblastilo za delovanje in se kaže v odvisnosti ene, običajno nižje norme, od druge, praviloma višje norme v njenem nastanku in prenehanju.

Vsebinska odvisnost je zato vsebinska, ker tvori določene obsege vsebine višje pravne norme in obvezno sestavino nižje pravne norme. Nanaša se torej na odvisnost vsebine nižje norme od hierarhično višje norme.

Teritorialna odvisnost se nanaša na odvisnost območja veljavnosti nižje norme od območja veljavnosti višje norme. S teritorialno ali krajevno odvisnostjo se določa območje, na katerem norme veljajo. Upravni akti so teritorialno ali krajevno vezani na teritorij, kjer veljajo neki nadrejeni akti, nikoli pa tega teritorija nadrejenih aktov ne smejo presegati, lahko pa veljajo za ožji okraj ali teritorij.

Obstajala pa naj bi tudi četrta vrsta odvisnosti, in sicer naj bi šlo za časovno odvisnost, vendar pa se jo da vključiti v pojem eksistenčne odvisnosti.

V razmerjih med nekaterimi normami obstajajo vse tri oziroma štiri oblike odvisnosti, v razmerju do drugih pa se odvisnost kaže samo v nekaterih od naštetih oblik. V nadaljevanju bom opisal razmerje med nekaterimi drugačnimi vrstami norm in odvisnost med njimi.

### **13.2 ODVISNOST ORIGINIRANIH SPLOŠNIH NORM OD USTAVNIH NORM (ZAČETNIH ali IZVORNIH)**

Poznamo več vrst odvisnosti originiranih norm od ustavnih norm, in sicer so podobne, kot navadne oblike odvisnosti. Tudi pri teh normah poznamo eksistenčno odvisnost, vsebinsko odvisnost in teritorialno odvisnost, vendar pa se te odvisnosti razlikujejo.

- Eksistenčna odvisnost pomeni nekakšno vrsto pristojnosti s pooblastilom za delovanje. Odvisnost nastanka originarnih zakonskih norm od ustavnih se lahko kaže v dveh oblikah. Prvo obliko odvisnosti predstavlja ustavni sistem, pri katerem ima vsaka izdaja zakonskega akta neposredno podlago v ustavi, kar

pomeni, da zakonodajalec lahko z originarnimi splošnimi normami ureja le tista področja oziroma tista vprašanja, za katere je tako določeno v ustavi. Tak sistem smo v Sloveniji poznali že od leta 1974. Določal ga je 321. člen in opisuje, katera razmerja se uredijo z zakonom in zato so se preambule zakonov vedno sklicevale na člen ustave, ki je bil podlaga za njegovo izdajo.

Drugi sistem je tisti, po katerem se zakone izdaja tudi takrat, kadar to zahteva narava nekega razmerja ali uresničevanja posameznih ustavnih Odločb, to pa so na primer uresničevanje določenih pravic in svoboščin in tak sistem je uveljavljen tudi v Sloveniji.

S spremembo ustavnega sistema ne glede na to, ali je sprememba celotna ali delna, originarne splošne norme ne prenehajo veljati same po sebi. Običajno Ustavni zakon za izvedbo ustave ali posameznega ustavnega amandmaja, ki je običajno namenjen izvedbi ustavne spremembe in zagotovitvi prehoda k uporabi novih ustavnih določb, pove, kakšna je usoda neke veljavne zakonodaje in določi rok za njeno uskladitev. Vendar pa neodvisno na neko ustavno določbo, originarne splošne norme ostanejo v veljavi, razen če so v nasprotju z novo ustavno ureditvijo, kar pa mora ugotoviti Ustavno sodišče. Originarna splošna norma ali zakon bi lahko prenehala veljati s spremembo Ustave le v primeru, kadar bi sprememba pomenila opustitev nekega ustavnega instituta, katerega način delovanja je določal zakon.

- Vsebinska odvisnost predpostavlja, da tvori določen obseg vsebine, kjer je višja pravna norma sestavina neke nižje norme. Ustavne norme nakazujejo vsebino nižjim zakonskim normam, ki so, kot sem že omenil, originarne narave in so kot take podrejene izvornim normam. Vsebinska odvisnost splošnih originarnih norm od izvornih ali ustavnih ne prihaja do izraza v tolikšni meri, kot v razmerju do originarnih in odvisnih norm. Vsebinska odvisnost se torej v tem primeru kaže predvsem kot zahteva po skladnosti z ustavo.
- Teritorialna odvisnost določa veljavnost originarnih norm in njihovo veljavnost na nekem območju. Podobno kot začetne norme tudi norme veljajo v mejah teritorija države, lahko pa veljajo na območju celotne države ali za del države. Pri nas tako poznamo zakon o Triglavskem narodnem parku.

Časovna odvisnost, postavlja vprašanje o retroaktivnosti v zvezi s časovno uporabo originarnih norm po aktualni ureditvi v naši ustavi. Taka retroaktivnost je posebno vprašanje, ki se pojavlja v zvezi s časovno uporabo originarnih norm. To vprašanje je, ali se lahko originarna zakonska norma uporablja za čas pred njeno uveljavitvijo. Po naši ustavni ureditvi velja prepoved retroaktivnosti, vendar glede zakona ustava v 155. členu dovoljuje izjemo, tako da imajo njegove posamezne določbe učinek za nazaj, pri tem pa morata biti izpolnjena dva pogoja. Ta dva pogoja sta, da povratni učinek zahteva javno korist, drugi pa zahteva, da se s povratnim učinkom ne posega v pridobljene pravice.

Naprava retroaktivnosti je učinek, ki ga ima originarna norma ne že pridobljenih pravicah. Ta učinek pa ne odvzame pravic ali zmanjša pravice za čas pred ureditvijo originarne norme, ampak gre za spremembo pravice. Lahko jih zmanjša ali pa naloži obveznosti ki jih lahko poveča za naprej, torej gre za čas po uveljavitvi originarne norme.

Za ultraaktivni učinek originarne norme gre takrat, kadar se norma, ki je prenehala veljati zaradi izdaje nove originarne norme, še uporablja za ureditev tistih posamičnih

upravnopravnih razmerij, glede katerih je bil nek postopek za njihovo rešitev že uveljavljen pred prenehanjem njene veljavnosti. Tak učinek pa lahko določi le nova originarna norma. V primeru, da ga ne določi, se tudi za rešitev takšnih posamičnih upravnopravnih razmerij uporabi nova originarna norma.

Načelo zaupanja v pravo in vprašanje dopustnosti dometa oziroma učinka sprememb originarnih norm na pričakovane pravice po naši Ustavi imajo temelj v določeni obstoječi normativni ureditvi, kot je pokojninska, ustavno pravo pa je varovano z načeli pravne države. Eno od teh načel je tudi načelo zaupanja v pravo. Zato je potrebno pri oblikovanju originarnih norm, ki vplivajo na pridobitev določenih pravic, na primer pravica do pokojnine, potrebno upoštevati postopnost in sorazmernost.

### **13.3 ODVISNOST SPLOŠNIH NORM OD ORIGINARNIH**

Eksistenčna odvisnost odvisnih splošnih norm od originarnih, pomeni neke vrste pristojnostno pooblastilo za delovanje. Eksistenčna odvisnost splošnih upravnih aktov, ki vsebujejo odvisne splošne pravne norme od zakona kot nadrejenega akta, pomeni odvisnost v nastanku in prenehanju. Glede svojega nastanka so splošni kot tudi posamični upravni akti, glede svojega nastanka odvisni eksistenčno od zakona pa nastane pomembna razlika med splošnimi in posamičnimi upravnimi akti v njihovem nadaljnjem življenju. Splošni upravni akti so tudi v svojem eksistenčnem obstoju odvisni od zakona, medtem ko se pravnomočno nastali posamični upravni akti odcepijo od svojega in živijo po svoje in ne delijo usode svojega vira. Za splošne upravne akte je značilno, da prenehajo veljati avtomatično, ko preneha veljati zakon. V primeru, da zakon preneha veljati zaradi izdaje novega ali spremenjenega zakona, ki ureja isto materijo, kot jo je prejšnji zakon, lahko splošni upravni akt velja še naprej, vendar le, če novi zakon tako določi. V tem primeru govorimo o ultraaktivnem učinkovanju splošnega upravnega akta.

Odvisna splošna norma oziroma izvršilni predpis torej ne more nastati samostojno, temveč le kot posledica sprejete takšne originarne splošne norme, ki je zaradi splošnosti ni mogoče neposredno uporabljati, temveč je potrebno določiti način njenega izvrševanja. Da se lahko izda odvisna splošna norma, je predhodno potrebno pooblastilo v višji originarni normi. Določbo v normi, ki vsebuje pooblastilo za izdajo odvisne splošne norme, imenujemo izvršilna klavzula, ta pa je lahko splošna ali generalna, kar pomeni pooblastilo za izdajo izvršilnega predpisa, ki se mora gibati v mejah namena in kriterijev originarne norme, in pa posebna oziroma specialna norma, to pa je pooblastilo, ki natančno pove izdajatelja, vsebino in rok za izdajo izvršilnega predpisa.

V vsakem primeru pa mora imeti vsak splošni akt, ki predstavlja upravnoizvršilni predpis, podlago v zakonu, vendar jo lahko v primeru splošne klavzule najde kar neposredno v zakonskih določbah, ki jih razčlenjuje, medtem ko mora izvršilni predpis v primeru posebne klavzule imeti podlago v izrecnem zakonskem pooblastilu. V primeru izvršilnega pooblastila iz naslova generalne izvršilne klavzule izvršilna oblast s svojimi podzakonskimi predpisi le podrobneje razčlenjuje zakonske norme, ne da bi v bistvu potrebovala kakšno izrecno zakonsko pooblastilo za to dejavnost, ker se to pooblastilo kar samo po sebi predpostavlja kot samoumevno.

V primeru, ko imamo posebno izvršilno klavzulo, pa pravni red terja prejšnji obstoj izrecnega zakonskega pooblastila upravi, da lahko potem ureja razmerja na podlagi podzakonskih aktov, ki presegajo razčlenjevanje oziroma interpretacijo zakonske norme. Zakon pa tudi določi rok, v katerem je uprava nato dolžna izdati izvršilni predpis, poleg tega pa to pooblastilo ne sme biti preobsežno oziroma preširoko, ker bi



v nasprotnem primeru trpela zahtevana jasnost zakonske pravne podlage, kar pa bi lahko pripeljalo do nedopustne samovoljne oblasti. Tako torej specialna izvršilna klavzula določa rok, vsebino in izdajatelja.

Izvršilna klavzula je torej lahko vsebovana v zakonskem aktu, za katerega se izda izvrševanje in velja pri posamezni zakonski normi ali v drugem zakonskem aktu. V določenem primeru gre običajno za zakon, ki ureja pristojnost določenih organov izvršilne oblasti - ta primer pa najdemo v zakonu o vladi<sup>5</sup> in daje splošno pooblastilo za izdajanje izvršilnih predpisov oziroma splošnih upravnopravnih norm za izvrševanje zakonskih norm. Izvršilni predpisi, ki so izdani na podlagi takšne izvršilne klavzule, se označujejo kot nesamostojni spontani izvršilni predpisi. Tu je potrebno še poudariti, da se morajo v tem primeru takšni izvršilni predpisi in njihova vsebina gibati v mejah vsebine in namena zakonskih norm, za katere se tak izvršilni predpis izda.

Ustavna ureditev iz leta 1974 je za razliko od veljavne današnje Ustave poznala tudi tako imenovane samostojne spontane izvršilne predpise. O teh predpisih pa beseda teče takrat, kadar je izvršilnopravna veja oblasti, na primer vlada in ministrstvo, in ki jih z ustavno normo direktno pooblašča za izdajanje izvršilnih predpisov.

Glede prenehanja so odvisne splošne norme oziroma izvršilni predpisi absolutno odvisni od veljavnosti originarne norme, za katere izvrševanje so bile sprejete. S prenehanjem te norme avtomatično prenehajo tudi odvisne splošne norme. Poznamo pa primer, kadar originarna norma začne prenehati zaradi izdaje nove ali spremenjene originarne norme, ki ureja isto situacijo, kot jo je prejšnja. Pri tem lahko pride do tega, da predhodna izdaja originarne norme lahko še naprej velja oziroma učinkuje, ne glede na izvrševanje prej veljavne originarne norme. V tem primeru gre za ultraaktivno učinkovanje odvisne norme, do tega pa lahko pride le, če ji nova originarna norma tak učinek izrecno dovoljuje.

Pri vsebinski odvisnosti splošnih upravnih norm od originarnih je značilno, da je vsaka norma vsebinsko v skladu z originarno splošno normo. To pomeni, da mora biti njena vsebina določena v mejah izvršilne klavzule, oziroma če gre za splošno izvršilno klavzulo v mejah in namenu originarne norme in nikoli ne sme iti preko meja originarne norme v tem smislu, da bi kakorkoli zakonsko materijo drugače urejala ali dopolnjevala. Vsebinsko pa mora biti v skladu tudi z namenom, ki ga originarna norma želi doseči. To pomeni, da v primeru, ko je izvršilna klavzula splošna, lahko odvisna norma zgolj konkretizira originarno normo in določa način izvajanja tistega, kar se v njej določa oziroma ureja.

Teritorialna odvisnost odvisnih upravnih norm od originarnih pa so splošne norme po teritorialnem veljavnosti, vezane na teritorij veljavnosti originarnih norm, lahko pa veljajo tudi za ožji teritorij.

Časovna odvisnost pa se pojavlja z vprašanjem retroaktivnosti odvisnih norm in izjemo prepovedi retroaktivnosti in je po Ustavi določena le za posamezne originarne norme oziroma posamezne določbe zakona. Odvisne splošne norme ne morejo imeti retroaktivnega učinka, razen če bi šlo za določitev načina izvrševanja retroaktivno veljavne originarne norme.

---

<sup>5</sup>Uradni list RS, št. 4/93, 26. člen

## 13.4 ODVISNOST POSAMIČNIH NORM OD SPLOŠNIH

Eksistenčna odvisnost posamičnih norm od splošnih pomeni neke vrste pristojnostno pooblastilo, kjer so posamične norme v nastanku odvisne od splošnih originarnih in odvisnih norm. Ena izmed pomembnih značilnosti posamičnih upravnih aktov, ki vsebujejo posamične upravnopravne norme, je stik s konkretnimi situacijami, ki ga splošni akt nima in je le temelj za posamične upravne akte.

Tako lahko rečem, da posamični upravnopravni akti po svojem nastanku živijo relativno samostojno življenje, v načelu neodvisno od sprememb nadrejenih oziroma višjih aktov, iz katerih izhajajo. Za posamične upravne norme tako velja, da ostanejo v veljavi tudi po prenehanju veljavnosti nadrejenega akta, bodisi zakona ali pa splošnega upravnega akta, na podlagi katerega je nastal. V pravnem pogledu pa se to izraža s pojmom njihove pravnomočnosti, saj prav pravnomočnost odloča o določeni stvari oziroma določeni zadevi, kjer ne more biti izdana neka nova odločitev, kar pomeni, da ne more biti izdan nov posamični upravni akt v tej zadevi, razen če stranka v to ne privoli, na primer v primeru poravnave. Posamični upravni akt preneha, ko preteče čas njegove veljave, če je bil izdan kot temporarni ali začasni akt, na primer z nastopom smrti itd...

Posamične norme, vsebovane v posamičnih upravnih aktih, so običajno pravno vezane, vendar pa mora takrat, kadar gre za odločanje oziroma za izdajanje posamičnih upravnih norm po diskrecijski pravici, posamična norma temeljiti na originarni in odvisni splošni normi, le to pa določa 153. člen Ustave. Ta predpisuje, da posamični akti in dejanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil morajo temeljiti na zakonu ali na zakonskem predpisu.

Pri vsebinski odvisnosti posamičnih upravnopravnih norm in aktov od nadrejenih norm in aktov pa imamo pravno vezane upravnopravne norme oziroma pravno vezane akte, ki so strogo pravno sankcionirani. Kakršnikoli odkloni od zasnovane vsebinske vezanosti, kar je rezultat v odpravi ali razveljavitvi posamičnega upravnega akta, so nedopustni. Zanimivo je, da se pravno nevezane ali samo delno vezane upravnopravne norme oziroma akti, ki se izdajajo po prostem preudarku, pa imajo glede na skladnost svoje vsebine, veliko večji maneverski prostor. To so takšni akti, kjer je upravnemu organu v okviru posebnega zakonskega pooblastila dano na izbiro, da zahtevku kljub izpolnjevanju zahtevanih predlogov ugotovi ali pa ga odkloni ali pa lahko celo, da določeno obveznost naloži stranki ali pa tudi ne, odvisno je od tega kaj smatra upravni organ, kaj je bolj navezano k javnemu interesu ali javni koristi.

V tem primeru poznamo tudi odločanje po prostem preudarku, uvedeno pa je zaradi tega, ker zakon ne more, oziroma zanj ni smotrno vsega urediti do potankosti in raje dopušča možnost alternativnega odločanja.

Pravnomočnost pa je poseben pravni institut, katerega namen je, da se po preteku določenega časa od izdaje posamične norme zagotovi njena nespremenljivost, to pomeni nespremenljivost razmerja, urejenega s posamično normo, s čimer pa se utrjuje pravna varnost.

Pravnomočnost velja za isto dejansko stanje med istimi strankami, saj ima v pravnomočnost učinek "ne bis in idem". Z vidika moje obravnave tega poglavja pa je pravnomočnost pomembna zato, ker se za pridobljene pravice štejejo zlasti tiste, ki so pridobljene s pravnomočnimi odločbami. Poznamo dve vrsti pravnomočnosti, in sicer formalno ter materialno. Za formalno pravnomočnost je značilno, da je ni mogoče več izpodbijati z rednimi pravnimi sredstvi, je zunanja in procesna in se nanaša na vsebino odločbe. Pri materialni pravnomočnosti je značilno, da se nanaša na vsebino odločbe in se veže na stranko in organ ter pomeni vsebinsko nespremenljivost posamične norme.

Poleg formalne in materialne pravnomočnosti pri upravnopravnih normah poznamo tudi dokončnost. Posledica tega je, da je zoper posamično upravnopravno normo poleg rednega pravnega sredstva, kot je pritožba, in izrednih pravnih sredstev, dovoljen tudi upravni spor, ki predstavlja posebno obliko sodnega nadzora nad zakonitostjo dokončnih posamičnih upravnih norm. Posamične upravne norme tako ločimo po dokončnosti, ki nastopi, ko se zoper njo ni več možno pritožiti. Poznamo še formalno pravnomočnost, ki pa nastopi, ko ni več pritožbe in upravnega spora, ter materialno pravnomočnostjo, ki nastopi, ko tudi ni več nobenega izrednega pravnega sredstva, vendar pa obstaja izjema in to je ničnost. (Čebulj Janez, Strmetcki Mick, Upravno pravo, 2006, str. 61-69)

## **14 SKLADNOST PRAVNIH NORM IN PRAVNIH AKTOV**

### **14.1 POJEM SKLADNOSTI – PРАВNA PRAVILNOST, USTVARJALNOST IN ZAKONITOST**

Hierarhija upravnopravnih aktov in norm dobi svoj odraz v prvi vrsti v zahtevi zaradi njihove skladnosti, saj mora biti nižja pravna norma v skladu z višjo pravno normo, prav tako pa to velja tudi za akte, ki jih vsebujejo. Medsebojna skladnost pravnih norm in aktov pa se kaže na dva načina. Po eni strani pomeni zahtevo, da vsebina nižje pravne norme ne presega materije višje pravne norme, prav tako pa ne mora presegati pooblastila za urejanje, ki ji ga daje višja pravna norma, to pa imenujemo vsebinska ali materialna skladnost. Drugi način pa se kaže v zahtevi, da mora biti vsaka norma sprejeta v obliki in po postopku, ki je praviloma predpisan v višji pravni normi, in sicer gre za formalno skladnost, kjer zakonodajni postopek in postopek izdaje izvršilnih predpisov določa izdajo posamičnih norm.

Zahteva po skladnosti oziroma usklajenosti pravnih norm in aktov ponavadi izvira že iz začetnih ali izvornih norm. Tako Ustava Republike Slovenije v 153. členu postavlja tri zahtevke, in sicer:

- zahteva po skladnosti vseh nižjih norm ne glede na to, ali so zakonske ali podzakonske z ustavnimi normami,
- zahteva po skladnosti zakonskih norm s splošno veljavnimi mednarodnimi pogodbami, ki jih ratificira Državni zbor, ter
- zahtevo po skladnosti podzakonskih norm z zakonskimi normami in mednarodnimi pogodbami, ki jih ratificira Državni zbor in Vlada.

Poleg teh določil pa 153. člen Ustave določa tudi posamične norme in dejanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, ki temeljijo na zakonu ali na zakonskem predpisu.

Pojem skladnosti norm pa obsega tri pojme, in sicer pravno pravilnost, ustavnost in zakonitost.

- Pravna pravilnost pomeni skladnost vsake pravne norme, ne glede na to, ali gre za splošne ali posamične, vsakega pravnega akta in vsakega delovanja s pravnim redom v celoti, to pa je zakonitost v širšem pomenu. Zahteva za pravno pravilnost se je pojavila predvsem kot odgovor na pravno nevezanost državne oblasti, predvsem uprave, ki je, kot sem že omenil v svojih začetnih obdobjih, izdajala posamične akte brez vezanosti na splošne norme, se pravi na podlagi diskrecije in ne da bi bila podrejena sodni kontroli.
- Pojem ustavnosti pa je ožji od pravne pravilnosti in pomeni zahtevo po skladnosti vseh nižjih pravnih norm z ustavnimi normami.
- Zakonitost v ožjem smislu pa pomeni skladnost odvisnih splošnih norm z originarnimi splošnimi normami ter skladnost posamičnih norm z originarnimi in odvisnimi splošnimi normami. Poleg teh dejstev pa zakonitost v ožjem pomenu zajema še zakonitost dejanj, to pa pomeni, da temeljijo na zakonu in zakonitem predpisu.

## **14.2 POSLEDICE NESKLADNOSTI ORIGINARNIH SPLOŠNIH NORM Z ZAČETNIMI**

Posledice neskladnosti originarnih zakonskih norm in aktov, v katerih so te vsebovane z začetnimi ali ustavnimi normami pomeni, da gre za neustavnost. Skladnost oziroma neskladnost zakonskih norm z ustavnimi ocenjuje Ustavno sodišče po postopku, ki je določen že v Ustavi<sup>6</sup>, podrobneje pa ga opisuje, zakon o Ustavnem sodišču<sup>7</sup>.

Tak postopek se lahko začne na zahtevo predlagateljev, ki so naštetih v zakonu, ali pa na zahtevo fizične ali pravne osebe, ki za začetek postopka izkaže pravni interes. Postopek ustavnosodne presoje o skladnosti originarne norme obsega tako materialni oziroma vsebinski vidik, kot tudi formalni vidik, v katerega je vključen predvsem postopek sprejemanja norme in izdajanja akta.

Rezultat ugotovitve neskladnosti originarnih norm z začetnimi je praviloma razveljavitev originarne norme, ki učinkuje od dneva objave odločbe o razveljavitvi v Uradnem listu. V primeru, da tako odloči Ustavno sodišče, pa se razveljavitev šteje od dneva objave ali določenega roka. Redkeje pa je rezultat ugotavljanje neskladnosti samo ugotovitev neskladnosti s tem, da Ustavno sodišče zakonodajalcu določi rok za odpravo ugotovljene neskladnosti. Razveljavitev učinkuje samo za naprej, učinkuje pa tudi na tista posamična razmerja, ki še niso pravnomočno končana.

Če bi moralo katero drugi sodišče pri izdajanju sodbe uporabiti neko drugo originarno normo, v tem primeru gre za redno sodišče, kot je civilno, kazensko in upravno, za katero meni, da ni v skladu s kakšno začetno normo, prekine postopek odločanja in zahteva od Ustavnega sodišča, da oceni njeno ustavnost.

## **14.3 POSLEDICE NESKLADNOSTI ODVISNIH SPLOŠNIH NORM**

Posledice neskladnosti odvisnih splošnih norm in aktov, izvršilni norm oziroma podzakonskih aktov z začetnimi in originarnimi normami so enake, kot sem jih obravnaval v okviru prejšnjega naslova. Razlika je zgolj v tem, da v primeru ugotovljene neskladnosti lahko Ustavno sodišče odvisno splošno normo razveljavi ali pa celo odpravi. Odprava za razliko od razveljavitve lahko učinkuje tako za naprej kot tudi za nazaj. Ustavno sodišče odvisno splošno normo odpravi takrat, kadar oceni, da je potrebno zaradi neskladnosti ne samo preprečiti njeno bodoče učinkovanje, ampak je potrebno odpraviti tudi vse druge odvisne splošne norme, ki so nastale do dneva odprave.

V primeru, da bi moralo kakšno drugo sodišče, kot na primer redna sodišča, uporabiti neko odvisno splošno normo pri izdajanju sodbe, za katero meni, da ni v skladu z Ustavo ali originarno zakonsko normo, prekiniti postopek in zahtevati oceno Ustavnega sodišča, pri izdaji sodbe ne upošteva. To pa velja samo za sodišča, ne pa tudi za upravne organe.

---

<sup>6</sup>160. in 162. člen

<sup>7</sup>Uradni list RS, št. 15/94

#### **14.4 POSLEDICE NESKLADNOSTI POSAMEČNIH UPRAVNIH NORM IN POSAMIČNIH DEJANJ**

Pri posledicah neskladnosti posamičnih upravnih norm in posamičnih dejanj poznamo ustavnosodno presojo in upravnosodno presojo.

Pri ustavnosodni presoji poznamo primere posamične upravne norme, vsebovane v posamičnem upravnem aktu, za katere ni zgolj posledica nezakonnost norme, ampak gre tudi za to, da norma ali akt presegata kakšno od človekovih pravic in temeljnih svoboščin, zato Ustava v 160. členu daje možnost Ustavne pritožbe. Po 160. členu Ustave in določbah Zakona o Ustavnem sodišču<sup>8</sup> lahko vsakdo, ki meni, da mu je bilo s posamičnim upravnim aktom državnega organa, organa lokalne samouprave ali nosilcev javnih pooblastil, kršena katerakoli od človekovih pravic in temeljnih svoboščin, vložiti pritožbo na Ustavno sodišče.

Ustavno pritožbo se lahko vložijo šele potem, ko so izčrpana vsa druga pravna sredstva oziroma vse druge možne oblike pravnega varstva in praviloma samo v 60 dneh od dneva, ko je vložnik ustavne pritožbe prejel akt, s katerim je bilo določeno o njegovem zadnjem pravnem sredstvu.

V primeru, da ustavno sodišče ugotovi, da je bilo z izpodbijanjem posamičnih aktov oziroma v njih vsebovano posamično normo res kršeno načelo človekovih pravic ali temeljnih svoboščin ustavnega pritožnika, sodišče običajno tak akt razveljavi ali pa celo odpravi in zadevo vrne organu, ki je pristojen za odločanje o razveljavitvi ali odpravljanje akta. V primeru, kadar je odprava ali razveljavitev posamičnega upravnega akta nujna, in če so bile kršene temeljne človekove pravice in svoboščine, pa lahko izjemoma Ustavno sodišče o sporni pravici odloči samo.

Pri upravnosodni presoji pa je vask dokončen posamični upravni akt, tisti, zoper katerega ni več pritožbe, podvržen oceni skladnosti z originarnimi zakonskimi normami v okviru upravnosodne presoje, ki poteka pred Ustavnim sodiščem in v nekaterih primerih tudi pred Vrhovnim sodiščem Republike Slovenije. Postopek ocene te skladnosti se imenuje upravni spor, ureja pa ga zakon o upravnem sporu<sup>9</sup>. V upravnem sporu sodišče odloča o zakonitosti, to pa je skladnost z originarnimi normami, dokončnih posamičnih upravnih aktov in sicer tako o materialni kot tudi o formalni zakonitosti. Posledica ugotovljene nezakonnosti pa je odprava posamičnega akta in vrnitev celotne upravne zadeve v ponovno odločanje pristojnemu upravnemu organu, v tem primeru pa gre za spor o zakonitosti. Izjemoma, kadar so za to izpolnjeni predpisani pogoji, pa upravno sodišče ne le odpravi posamični akt, ampak tudi samo odloči o vsebini upravne stvari. V tem primeru njegova sodba v celoti nadomesti odpravljeni posamični upravni akt.

Upravno sodišče odloča tudi v primeru, ko ni zagotovljeno drugo sodno varstvo, pristojno tudi za odločanje o zakonitosti posamičnih dejanj ali ravnanj, s katerimi posega v ustavne pravice posameznika. V primeru, če na podlagi vložene tožbe zaradi nezakonnosti dejanja, s katerim se posega v ustavno pravico tožnika, upravno sodišče ugotovi, da ta res obstaja, lahko prepove nadaljevanje takšnega dejanja in odredi ukrepe, da se prepreči poseg v ustavne pravice in vzpostavi zakonito stanje.

---

<sup>8</sup>Zakon o Ustavnem sodišču, členu od 50. do 60.

<sup>9</sup>Uradni list RS, št. 50/97

## 14.5 NAPAKE UPRAVNIH AKTOV

Napake upravnih aktov delimo v dve skupini. Poznamo materialne in procesne napake. Materialne napake nastanejo zaradi uporabe napačnega predpisa oziroma uporabe izmišljenega predpisa, zaradi uporabe napačne interpretacije predpisa, prekoračitve meje pooblastil ali zaradi izvzetja pooblastila v smislu motiva in zaradi nesmotrne uporabe prostega preudarka.

Pri procesnih napakah je govora predvsem pri preučevanju upravnega postopka in tako ločimo tri vrste napak. Pri napakah v jurisdikciji to pomeni, da gre za neupoštevanje pravil o pristojnosti. Pr faktičnih oziroma dejanskih napakah gre za napake, ki nastanejo zaradi nepopolnega oziroma zmotnega ugotavljanja dejstev. Tretje vrste pa so napake, ki so procesne napake v ožjem smislu vse od neupoštevanja postopkovnih načel. Zanje je lahko včasih posledica tudi odprava, vendar ne vedno. Napake lahko nastanejo tudi zaradi neupoštevanja pravil o zastopanju procesno nesposobne stranke, neupoštevanje teh pravil, ki imajo za posledico ničnost, če bi izvršitev odločbe predstavljalo kaznivo dejanje oziroma če je odločbo nemogoče izvršiti, če je izdana brez zahteve v primerih, ko je ta obvezna, ter ničnost ex lege. Prav tako pa zaradi ostalih napak, kot so nejasen ali nepopolen zahtev, nejasnost dispozitiva nepopolnosti, neodločnost, protispisnost ter protislovnost dispozitiva z obrazložitvijo in tako dalje, takšne odločbe niso pravnomočne. (Čebulj Janez, Strmetcki Mick, Upravno pravo, 2006, str. 183-186)

## 15 NAČELO PREVIDNOSTI

V primerih, kadar ne poznamo popolnoma točnih rezultatov, lahko uporabimo načelo previdnosti. To načelo se uporablja, kadar se razvija nova hrana, nova zdravila in tehnologija. Pri načelu previdnosti gre za politiko upravljanja tveganja, kar pomeni, da gre pri znanstveni negotovosti za upoštevanje tveganja. Eden izmed primerov upoštevanja načela previdnosti je določitev Evropske komisije o prepovedi uvoza govedine iz Velike Britanije predvsem zaradi tega, da bi omejili prenos bolezni. Pri tem je potrebno poudariti, da je to določilo izhajalo iz ocene resnosti tveganja, nujnosti in cilja same odločitve. 2. februarja 2000 je Evropska komisija sprejela zelo pomemben dokument glede načela previdnosti. Šlo je za določitev smernic za uporabo tega načela, ki v samem načelu ni formalno definirano. TI ukrepi pa so:

- nediskriminacija v uporabi, kar pomeni, da je treba podobne okoliščine reševati na podoben način,
- primerljivi morajo biti glede na naravo zadevo in cilj z ukrepi, ki so bili že izvedeni v podobnih okoljih, ko so bili na voljo vsi znanstveni podatki,
- temeljiti morajo na raziskavi morebitnih koristi in stroškov za ukrepanje ali neukrepanje
- po naravi so začasni (v primeru novih znanstvenih dokazov so lahko ponovno pregledani),
- sposobni morajo biti za pridobitev znanstvenih dokazov, ki so potrebni za podrobnejšo oceno tveganja

### 15.1 NAČELO PREVIDNOSTI V SLOVENSKI IN EVROPSKI ZAKONODAJI

Če je to načelo vpleteno v evropsko zakonodajo, potem ga mora upoštevati tudi Slovenija kot članica Evropske unije (v nadaljevanju EU). Z vstopom v EU se je Slovenija odrekla delu svoje pravne suverenosti, kar pomeni, da moramo upoštevati tudi evropsko zakonodajo. Tako obvezno uporabo načela previdnosti zahteva Pogodba o EU, ki določa, da je njen cilj glede okoljske politike doseči čim večjo varnost varstva okolja. Politika EU tako temelji na načelu previdnosti in na načelih, da je potrebno delovati preventivno in okoljsko škodo preventivno odpravljati<sup>10</sup>.

V Slovenski zakonodaji je načelo zakonitosti prikazano kot eno izmed temeljnih načel, določa pa ga Zakon o varstvu okolja<sup>11</sup>. Ta zakon dopušča, da je uveljavljanje novih tehnologij in tehnik, proizvodnih postopkov možno samo v primeru, ko je stanje znanosti in tehnike ter možnih varnostnih ukrepov na tako visoki ravni, da ni pričakovati nepredvidljivih škodljivih učinkov na okolje ali zdravje ljudi. V primeru škodljivega učinkovanja na okolje in zdravje ljudi tak akt ne sme biti sprejet, za to pa so potrebne znanstvene analize.

---

<sup>10</sup> 130. člen Pogodbe o ES

<sup>11</sup> ZVO-1-UPB1



## **15.2 UPORABA NAČELA PREVIDNOSTI V SLOVENIJI – AKTUALNA PROBLEMATIKA**

V Sloveniji se v tem trenutku veliko govori o izgradnji plinskih terminalov v Tržaškem zalivu, kar pa bi po mnenju stroke pomenilo veliko okoljevarstveno problematiko. V Tržaškem zalivu blizu slovenske meje želi španska družba Gas Natural zgraditi terminal za sprejem in ponovno uplinjanje utekočinjenega zemeljskega plina. Po ugotovitvi znanstvenikov bi gradnja terminala lahko škodljivo vplivala okolje in ekosistem Tržaškega zaliva. Ti vplivi bi lahko škodovali ohranjanju biotske raznovrstnosti v slovenskem morju, saj je voda v njem po oceni Malačiča v dobrem ekološkem stanju. Zaradi izgradnje plinskega terminala strokovnjaki opozarjajo na pričakovane negativne vplive, ki so povezani z resuspenzijo onesnaženega morja, na sterilizacijo in ohlajanje morske vode ter na povečan pomorski promet. Z izgradnjo terminala bi se tako onesnaženost morja povečala, na to bi vplivala gradnja, izpusti za uporabljene morske vode ter povečana plovba tankerjev. Poseben problem pa predstavlja tudi živo srebro. Poudariti je še potrebno, da naj bi v terminalu dnevno porabili okoli 50.000 kubičnih metrov morske vode, kar pa zaradi skromnih dimenzij Tržaškega zaliva lahko učinkuje negativno tudi v slovenskem morju.

Načelo previdnosti je torej zelo učinkovito, vendar pa se uporablja manj pogosto, z njegovo uporabo pa bi v velikih primerih prišlo do preprečevanja škodljivih posledic, ki bi jih povzročil človek naravi. Bistvo načela previdnosti je, da je v primeru obstoja dvoma o neobstoju škodljivih vplivov potrebno predpostaviti, da ti dvomi obstajajo in v skladu s to predpostavko je potrebno pravilno ukrepati. Pomanjkanje podatkov o škodljivosti vplivov pa ne sme biti opravičilo za odobritev plana z morebitnim nastankom škodljivih vplivov, prav tako pa zagovorniki okolja niso dolžni zagotavljati teh podatkov, ampak morajo te podatke pridobiti pristojni organi ob predpisanem obstoječem dvomu in ne smejo izdati potrdila. To pomeni, da je tisti, ki želi izpeljati določen plan, dolžan zagotoviti podatke o tem, da njegov plan ni obremenjujoč za okolje. Temeljno načelo Evropske okoljske politike mora biti vedno v ozadju sprejemanja prostorskih in drugih aktov, ki so predvideni za posege v okolju in morajo v primeru dvoma odigrati ključno vlogo. Takšno ravnanje je v skladu z evropsko kot tudi s slovensko zakonodajo neka zavarovalna premija pred večnim peklenkim ognjem.

## **15.3 EKSPERIMENTALNA ZAKONODAJA IN SUNSET LAWS**

Kadar govor teče o eksperimentalni zakonodaji, je govora o poskusih in predlaganju več možnih aktov, ki bi prinesli čim boljše rešitve. Ena izmed teh možnosti so ekonomski eksperimentalni poizkusi. Predvsem ekonomisti se pogosto ne strinjajo s predpostavkami in zato zagovarjajo različne teorije. Nekoč so se takšni problemi reševali potem, ko se je ena teorija preko ekonomske politike uveljavila v praksi, nato pa so ugotavljali njeno učinkovitost. Pred nekaj leti pa so ekonomisti razvili novo metodo, s katero lahko posamezne teorijo preizkusijo v tako imenovanem ekonomskem laboratoriju. S tem pa se je razvilo novo področje eksperimentalne ekonomije. Metoda laboratorijskih preizkusov se torej uporablja za preverjanje uveljavljanja aktov, ki so povezani z ekonomskimi predpostavkami za primerjanje različnih teorij. Uporablja pa se tudi za oblikovanje ekonomskih institucij, kot so licitacije, tržni posegi, kot so davčni sistemi in pravna mednarodna tveganja. (Aljaž Ule, 2010)

Poznamo pa tudi Sunset laws ali zahodno zakonodajo, ki jo predstavlja posebna agencija. Ima nalogo, da določen zakon preneha veljati po določenem času, ko ni več potrebe. Takšne agencije so bile ustanovljene v letih od 1950 do 1960, namenjene pa so bile predvsem nadzoru vladnih programov. Sunset laws vsebuje dve vrsti določb. V nekaterih zakon ustvarja posebno upravno agencijo, ki vsebuje določbo, ki se uporablja samo za agencije, v drugem primeru pa država lahko sprejme splošni zakon, ki se lahko navezuje na vse državne ustanove oziroma agencije, ki ne morajo dokazati svoje učinkovitosti. Te odločbe imajo posebno zgodovino. Čeprav so bile priljubljene v 70. in 80. letih, so ti zakoni prinesli mešane rezultate, nekatere države pa so tudi razveljavile določene, že sprejete zakonodaje. V 90. letih so poskusili z zahtevo, da bi se program posodabljal na vsakih deset let, vendar pa ta zahteva ni bila uspešna. Zagovorniki te teorije so hoteli opustiti agencije in poostri nadzor in omejitve nad izvajanjem predpisov in izvrševanjem nalog v vladi.

## **16 SPREJEM AKTA Z DOLOČENO FINANČNO OSNOVO**

Evropski parlament je skupaj s Svetom EU in Evropske komisije sprejela sklep o dobrem finančnem poslovanju pri sprejemanju aktov, namen te zadeve pa je izboljšanje poteka letnega proračunskega postopka in sodelovanje med institucijami o proračunskih zadevah. Ta sporazum ne spreminja proračunskih pooblastil posameznih institucij, ki so določene v pogodbah, in sicer v Uredbi Sveta EU. Gre za uredbo o finančnem okviru. Če bi želeli spremeniti vsebino sporazuma, bi morali zbrati soglasja vseh vpletenih institucij, drugače pa sporazum vsebuje tri dele.

- Prvi del vsebuje dopolnilne določbe za večletni finančni načrt in določbe posebnih instrumentih, ki niso vključeni v finančni načrt.
- Drugi del se nanaša na medinstitucionalno sodelovanje v proračunskem postopku.
- Tretji del vsebuje določbe v zvezi z dobrim finančnim poslovanjem sredstev EU

Ta sporazum je začel veljati 17. maja 2006 med Evropskim parlamentom, Svetom Evrope ter Evropsko komisijo. Njegovo temeljno vodilo je racionalno, načrtovano, nadzorovano in usklajeno finančno poslovanje posameznih članic EU.

### **16.1 DOLOČBE, KI NISO VKLJUČENE V FINANČNI NAČRT**

Ena izmed takšnih določb je rezerva, ki je potrebna za nujno pomoč, in je namenjena omogočanju hitrega odziva na posamezne potrebe tretjih držav po pomoči ob dogodkih, ki jih ni mogoče predvideti v naprej ali pa določiti s proračunom. Letni znesek rezerve znaša 350 milijonov EUR<sup>12</sup> in se v skladu s finančno uredbo porabijo do vključno leta n+1. Rezerva se tako vključi v proračun EU kot nekakšna rezervacija, tisti znesek, ki pa kot rezerva ni porabljen, pa zapade po letu n+1.

### **16.2 INSTRUMENT PRILAGODLJIVOSTI**

Evropska komisija pa omogoča tudi instrument prilagodljivosti, ki je namenjen financiranju v določenem proračunskem letu, za leto 2011 je višina teh sredstev 500 milijonov EUR, financirajo pa se odhodki, katerih ni mogoče financirati z zgornjimi mejami. Letni znesek instrumenta prilagodljivosti se porabi do vključno leta n+3 in tudi po tolikšnem času zapade.  
(Evropska komisija, 2011)

V primeru, da bi politika predlagala akt, katerega stroški naj bi okvirno znašali 100.000 EUR in bi na koncu stroški narasli, na primer na 500.000 EUR, je za to kriva predvsem politika, ki ne izračuna s pomočjo ekonomije dejanskih stroškov, ki bi nastali pri sprejetju takega akta. V praksi se pogosto dogaja, da posamezni akti prekoračijo optimalno izračunane stroške in na koncu so ti stroški veliko večji kot predvideni. Če Komisija oceni, da obstaja tveganje, da bo poravnalni znesek iz 12. člena in 3.

---

<sup>12</sup> Cene so določene v letu 2011

odstavka presežen in nima možnosti za izvedbo zadostnih ukrepov za sanacijo situacije v okviru svojih pooblastil upravljanja, Svetu predlaga druge ukrepe za zagotovitev upoštevanja tega zneska. Svet odloči o teh ukrepih v roku dveh mesecev po prejemu predloga komisije in sicer po postopku iz 37. člena pogodbe. Evropski parlament izrazi svoje mnenje pravočasno, tako da se lahko Svet z njim seznaní in sprejme odločitev v navedenem obdobju. Če bi se politika predhodno opredelila glede stroškov in se povezala z ekonomijo, ki bi lahko približno izračunala naraščajoče stroške v preteklosti, bi takšne akte, katerih stroški se močno povečajo, le malokdaj sprejemala. Tako pa prihaja tudi do jeze s strani interesnih skupin oziroma družbe, saj država velikokrat varčuje na zadevah, ki se tičejo državljanov in zaradi nestrinjanja pride do političnih trenj in tudi do referendumov. Ljudi, ki so odgovorni za sprejem aktov, ki na koncu dosežejo enormno višje stroške od prvotno načrtovanih, bi morali bolj nadzorovati pri njihovem delu, saj bi tako zmanjšali tveganje stroškov, vendar se v praksi pogosto dogaja, da ti ljudje za svoja dejanja sploh ne odgovarjajo.

Moje mnenje je, da bi morala evropska inštitucija denar, ki bi ostal od rezerve, če seveda bi, porabiti racionalno ali pa zmanjšati znesek rezerve za naslednjo leto. Tako bi vključila v proračun rezerve, denar, ki je ostal v prejšnjem letu. Sprejetje tega akta se mi zdi smiselno, kajti zaradi svetovne krize je potrebno racionalno ravnati s financami.

V Sloveniji pa se precej pogosto pojavljajo napake pri sprejemanju upravnih aktov. Po mojem mnenju je največ primerov ravno zaradi neupoštevanja pristojnosti posameznih organov ter nepopolnosti predlogov, morda pa je kriva tudi neodločnost javnih uslužbencev oziroma ljudi, ki so pooblaščení za izvajanje teh aktov. Glavna napaka, zaradi katere se napake upravnih aktov dogajajo, pa je po mojem mnenju slaba zakonodaja glede odgovornosti uslužbencev, saj nihče nikoli ni odgovoren za napake, ki se dogajajo.

## 17 ZAKLJUČEK

Vsaka država ima svoje cilje, ki jih želi doseči in uresničiti, saj to od nje zahteva javni interes oziroma njeni državljani. Svoje cilje država uresničuje preko zakonov in drugih predpisov, katere sprejema. Za doseganje teh ciljev država sprejema upravne akte, s katerimi pristojni organi zagotavljajo upoštevanje upravnih norm, ne glede na to, ali gre za abstraktne ali konkretne norme.

Pravne norme imajo nalogo, da urejajo razmerja in določajo pravila na prisilen način. Poznamo tri vrste splošnih pravnih norm, in sicer dispozicijo, hipotezo ter sankcijo. V primeru, kadar je pravna norma posamična (konkretna ali individualna), pa vsebuje, glede na ugotovljeno dejansko stanje zgolj dispozicijo in sankcijo. Pravne norme delimo tudi po njihovih stališčih, in sicer se delijo glede na vsebino, na način ravnanja, na vezanost normodajalca glede na višjo pravno normo, glede na stopnjo odredenosti in glede na določenost razmerja.

Pri upravnopravnih normah pa bi to teorijo upravnega prava oziroma te norme opredelil kot sistem pravnih norm, ki urejajo upravna razmerja, kot so postopki odločanja, organizacije in pristojnosti uprave. Upravne norme torej tvorijo upravno pravo, tako materialno kot formalno. Upravna norma vsebuje lastnosti in sestavine kot druge pravne norme, razlikuje pa se zgolj po predmetu urejanja in reguliranja.

Upravno pravo tako zajema upravne norme, s katerimi se omogoča izvrševanje javne oblasti s področja izvršilne veje oblasti, ter norme, s katerimi se urejajo javne zadeve. Upravno razmerje ima v upravnem pravu osrednje mesto, saj ga sestavljajo norme, ki urejajo izvršilno vejo oblasti.

Smisel prava in uprave je torej urejanje družbenih odnosov, ki se dosega z oblikovanjem pravnih pravil, ki so prilagojena vrsti ter značilnosti posameznih pravnih odnosov. Za oblikovanje pravnih pravil so zato nujno potrebna zavestna človekova dejanja, ki v predvidenem postopku prevzemajo obliko pravnega akta. Pravni akt lahko opredelimo kot izraz volje, saj je namenjen ustvarjanju pravnih pravil, ki vodijo do pravnih učinkov, ti učinki pa so ustrezno vedenje in ravnanje ljudi. Ker se želi doseči, da se bodo naslovljenci držali predpisov (se vedli in ravnali po njih), potrebujemo še individualne posamične pravne akte, ki so namenjeni individualiziranju in konkretiziranju abstraktnih in splošnih predpisov za posamezen primer.

Upravni akti so akti izvrševanja oblasti, ki jih sprejemajo zakonodajni organi in ki vsebujejo odvisne splošne norme in posamične upravne norme. Pod pojmom upravnega akta ne razumemo vseh pravnih aktov, ki vsebujejo vse upravne norme, ampak se pod tem pojmom označujejo samo pravni akti, ki vsebujejo odvisne splošne norme in posamične upravne norme.

Ustave pa ne moremo šteti kot upravnopravni akt, saj je ustava pravni akt, ker vsebuje začetne pravne norme, prav tako pa pod pojem upravnopravnega akta ne moremo šteti zakonov, saj ti vsebujejo originarne norme.

Pri posamičnem upravnem aktu gre za akt, ki vsebuje posamične upravne norme, ki urejajo konkretno zadevo oziroma upravnopravno razmerje na individualen način. Vsebina upravnopravnega akta je torej pravna norma, ki odloča o pravicah, obveznostih in pravnih koristih posameznikov. Po tej teoriji se upravnopravni akt lahko opredeli kot odločitev o vsebini upravne stvari, v formalnem pogledu pa je posamični upravni akt predpisana oblika, o kateri pristojni organ odloča o posamezni zadevi po predpisanem postopku.

Glavni akt naše države je torej Ustava, saj vsebuje norme, ki imajo najvišjo pravno veljavo. Ustavne norme so temelj, ker določajo pravila, po katerih se gibljejo ostale državne norme. Te norme določajo, kako morajo delovati državni organi in organi državne uprave in pa delovanje vseh drugih organizacij na področju javne uprave. Viri upravnega prava so tako najpomembnejši in najpogostejši zakoni in so temeljni vir ter osnova za delovanje celotnega upravnega aparata na področju javne uprave.

Diplomska naloga zajema vsebino upravnih aktov in upravnih norm ter zadeve, ki so vezane na njih. V diplomski nalogi sem ugotovil, da so upravni akti tisti akti, ki vsebujejo upravne norme, s katerimi se urejajo posamezna upravnopravna razmerja. Glede na obdelano teorijo, lahko trdim, da se z upravnimi normami ljudje srečujemo vsakodnevno, saj norme s svojimi določili urejajo naše življenje. To pomeni, da nam norme postavljajo določene pravice, ki jih lahko pridobimo, in obveznosti, ki so nam lahko s posamezno normo naložene. V primeru Slovenije bi lahko uvedli sistem delegirane zakonodaje, kot jo poznajo v Veliki Britaniji in ki sem jo opisal v svoji diplomski nalogi, saj bi ta zakonodaja prinesla hitrejše sprejemanje upravnih aktov, dosegla pa bi se tudi sama kvaliteta aktov, ker bi jih lahko predpisovali in ustvarjali ljudje, ki so usposobljeni in imajo tehnično znanje na določenem področju.

Pri delu moje diplomske naloge sem torej odkril, da se z upravnimi akti odloča o pravicah in obveznostih posameznikov. Menim, da bi posamezniki morali bolje poznavati pravo in akte, saj se z njimi srečujemo vsakodnevno in pogosto se dogaja, da država izkorišča nepoznavanje prava. Tako je na primer pri izdaji gradbenega dovoljenja, kjer posameznik lahko dobi pravico do gradnje le, če za to izpolnjuje pogoje, ki so navedeni, obenem pa mora upoštevati tudi druge faktorje, ki so povezani z gradnjo (sosetje, ekologija...). Pogoji za pridobitev gradbenega dovoljenja, ki je uvrščeno v konkretne upravne akte, pa so postavljeni zato, da se zaščiti javni interes. Upravni akti so torej akti izvrševanja in so sprejeti s strani zakonodajalca, medtem ko se upravne odločbe izdajajo na zahtevo posameznikov ali pa po uradni dolžnosti. Odločba, izdana na zahtevo posameznika, se izda, kadar posameznik želi pridobiti kakšne pravice, kot je primer gradbenega dovoljenja ali pa se znebiti neke obveznosti. Po uradni dolžnosti pa se upravna odločba izda, ko se posamezniku naloži nove obveznosti ali zmanjša njegove pravice. Vsak posameznik pa ima pri izdaji odločbe, če se ugotovi kakršnekoli nepravilnosti, pravico do pritožbe. Problem pri nas pa se zopet

pojavlja v tem, da se te pritožbe, podobno kot pri izdaji gradbenega dovoljenja, rešujejo dolgoročno.

Zato sem mnenja, da bi morali zaposliti dodatne uslužbence na tem področju ali pa povečati učinkovitost trenutnih zaposlenih. Zavedam pa se dejstva, da bi dodatno zaposlovanje povečalo stroške in vprašanje je zopet, če si v tem kriznem času naša država finančno to lahko privošči. Prav tako pa bi dodatno zaposlovanje po moji oceni negativno vplivalo na prebivalstvo in bi prineslo veliko nezadovoljstva, čeprav bi se lahko hitreje reševale zadeve, katere se tičejo tudi njih samih. Moral pa bi se tudi izvajati večji nadzor nad zakonitostjo delovanja uprave. Čeprav se ta nadzor že izvaja in je to predvsem notranji nadzor, pa vendarle ne zadovoljuje in zagotavlja vedno načela zakonitosti pri odločanju upravnih organov o pravicah in obveznostih, ki so izdane z upravnimi akti in so namenjene državljanom.

Uvesti bi morali zunanji nadzor, s tem da bi ustanovili neodvisno institucijo, kot je na primer protikorupcijska komisija, ta komisija pa bi nadzorovala delo organov pri izdajanju upravnih aktov, namenjenih posameznikom.

## UPORABLJENA LITERATURA IN VIRI

- BUČAR, Franc (1981), *Upravljanje*, Cankarjeva založba; Ljubljana
- BREZNIK, Janez, GRAFENAUER, Božo (2009) , *Upravno pravo – procesni del*, Upravni postopek in upravni spor, GV založba, Ljubljana
- ČEBULJ, Janez, STRMETCKI, Mik (2006), *Upravno pravo*, Fakulteta za upravo, Ljubljana
- GRAD, Franc, KAUČIČ, Igor, KOCJANČIČ, Rudi, RIBIČIČ, Ciril (2006), *Ustavno pravo Slovenije*, Univerza v Ljubljani - Fakulteta za upravo, Ljubljana
- JEROVŠEK, Tone, KOVAČ, Polonca (2007), *Posebni upravni postopki*, Univerza v Ljubljani – Fakulteta za upravo, Ljubljana
- KUŠELJ, Gorazd, PAVČNIK, Marjan, PERENIČ, Anton (1995), *Uvod v pravoznanstvo*, Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana
- PERENIČ, Anton (2005), *Uvod v razumevanje države in prava*, Univerza v Mariboru – Fakulteta za družbene vede, Ljubljana

## PRAVNI VIRI

- (1994). Evropska skupnost, Pogodba o Evropski Skupnosti, Ur. list EU, 130/1/94. člen, dostopno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:14:01:31994R1164:SL:PDF>
- (2011). Republika Slovenija, Zakon o Varstvu okolja, dosegljivo 9. 9. 2011 na: [http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r05/predpis\\_ZAKO1545.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r05/predpis_ZAKO1545.html)
- (1994). Republika Slovenija, Zakon o ustavnem sodišču, Uradni list RS, št. 15/94, dosegljivo 9. 9. 2011 na: <http://www.us-rs.si/media/zakon.o.ustavnem.sodiscu.pdf>
- (1991). Ustava Republike Slovenije, 158. člen, dostopno 9. 9. 2011 na: <http://www.dz-rs.si/?id=150&docid=28&showdoc=1>
- (1991). Ustava Republike Slovenije, 160. in 162. člen, dostopno 9. 9. 2011 na: <http://www.dz-rs.si/?id=150&docid=28&showdoc=1>
- (1991). Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 33/91, dostopno 9. 9. 2011 na: <http://www.pravice-otrok.si/index.php?id=63>



- (2009). Zakon o državni upravi, Uradni list RS, št. 113/05-UPB4, 89/07, 126/07-ZUP-E in 48/09
- (1997). Zakon o upravnem sporu, Uradni list RS, št. 50/97, dostopno 9. 9. 2011 na: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=75821>
- (2007). Zakon o ustavnem sodišču, Uradni list RS, št. 64/2007-UPB, dosegljivo 9. 9. 2011 na: [www.mju.gov.si/si/splosno/cns/novica/article/14/11672/0d34674425](http://www.mju.gov.si/si/splosno/cns/novica/article/14/11672/0d34674425)
- (2011). Zakon o ustavnem sodišču, Uradni list RS, št. 64/2011, členi od 50. do 60.

## INTERNETNI VIRI

- Dr. ALJAŽ ULE (2010), *Ekonomija v laboratoriju - ekonomski poskusi v pomoč, znanosti in politiki*, dostopno 2.9.2011 na: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=566>
- AN INTRODUCTION TO CORPORATE REGULATION AND STANDARDIZATION, *Primary legislation*, dostopno 4.9.2011 na: [http://legal.practitioner.com/regulation/standards\\_5\\_2\\_1.htm](http://legal.practitioner.com/regulation/standards_5_2_1.htm)
- EVROPSKA KOMISIJA (2011), *Medinstitucionalni sporazum med Evropskim parlamentom, svetom in Komisijo o sodelovanju v proračunskih zadevah in dobrem finančnem poslovanju*, Brusej, dostopno 4.9.2011 na: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs\\_autres\\_institutions/commission\\_europeenne/com/2011/0403/COM\\_COM\(2011\)0403\\_SL.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2011/0403/COM_COM(2011)0403_SL.pdf)
- GOLDMAN LILLIAN LAW LIBRARY (2008), *The avalon Project: Documents in law – History and Diplomacy*, Magna Charta Libertatum, dostopno 26. 8. 2011 na: [http://www.rwi.uzh.ch/elt-lst-kley/verfg/grossbritannien/de/pdf/1Magna\\_Charta\\_Libertatum.pdf](http://www.rwi.uzh.ch/elt-lst-kley/verfg/grossbritannien/de/pdf/1Magna_Charta_Libertatum.pdf)
- LAW TEACHER (2011), *Secondary legislation*, dostopno 31.8.2011 na: <http://www.lawteacher.net/english-legal-system/resources/delegated-legislation.php>
- RADE REMIŠTAR (2010), *Prenova procesa izdaje gradbenega dovoljenja*, Diplomsko delo, Koper, dostopno 15.8.2011 na: [http://www.ediplome.fm-kp.si/remistar\\_rade\\_20100527.pdf](http://www.ediplome.fm-kp.si/remistar_rade_20100527.pdf)

- URADNI LIST EVROPSKE UNIJE (2005), *Uredba sveta EU o financiranju skupne kmetijske politike*, Dostopno 28.8.2011 na :  
<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:209:0001:0001:SL:PDF>
- WIKIPEDIJA (2001), *Deklaracija o pravicah človeka in državljana*, dostopno 28.8.2011 na:  
[http://sl.wikipedia.org/wiki/Deklaracija\\_o\\_pravicah\\_%C4%8Dloveka\\_in\\_dr%C5%B7avljana](http://sl.wikipedia.org/wiki/Deklaracija_o_pravicah_%C4%8Dloveka_in_dr%C5%B7avljana)