

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo

**NAČELO ZAKONITOSTI UPRAVE
S Poudarkom NA PREKRŠKOVNIH
ORGANIH**

Darja Jug

Ljubljana, marec 2012

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

DIPLOMSKO DELO

**NAČELO ZAKONITOSTI UPRAVE
S Poudarkom NA PREKRŠKOVNIH ORGANIH**

Kandidatka: Darja Jug
Vpisna številka: 04032159
Študijski program: Visokošolski strokovni študijski program Javna uprava prva stopnja

Mentor: docent dr. Mirko Pečarič

Ljubljana, marec 2012

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA

Podpisana Darja Jug, študentka Visokošolskega strokovnega študijskega programa Javne uprave prve stopnje, z vpisno številko 04032159, sem avtorica diplomskega dela z naslovom »Načelo zakonitosti uprave s poudarkom na prekrškovnih organih«.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela,
- sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem poskrbela, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem pridobila vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisala v predloženem delu,
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene 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 s tiskano obliko diplomskega dela ter soglašam z objavo dela v zbirki »Dela FU«,

Diplomsko delo je lektorirala Mateja Toni.

Ljubljana, marec 2012

Darja Jug

POVZETEK

Načelo zakonitosti je postalo eno izmed ustavnih načel sodobnih demokratičnih držav, ki temelji na ideji, da mora imeti izvršilna oblast podlago za svoje delovanje v odločitvah zakonodajnega organa.

Državna uprava je le ena od funkcij države, ki jo v skladu s trialistično teorijo delitve oblasti štejejo kot del izvršilne funkcije, od katere zgornji, politični del, predstavlja vlada, spodnji, strokovni del, pa uprava. V Sloveniji je z ustavo določeno, da se oblast deli na zakonodajno, izvršilno in sodno. Zakoni in podzakonski predpisi ter drugi splošni akti morajo biti v skladu z ustavo, zakoni morajo biti v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z veljavnimi mednarodnimi pogodbami, ki jih je ratificiral državni zbor, podzakonski predpisi in drugi splošni akti pa tudi z drugimi ratificiranimi mednarodnimi pogodbami. Tudi posamični akti in dejanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil morajo temeljiti na zakonu ali na zakonitem predpisu. Naloga uprave je, da izvaja upravne akte, s katerimi ureja oziroma določa pravna razmerja.

Nadzor nad izvrševanjem zakonov in uredb, s katerimi so določeni prekrški, izvajajo prekrškovni organi. Okrajno sodišče v Ljubljani in Vrhovno državno tožilstvo RS sem zaprosila za podatke, katere sem proučila s pomočjo statistične in analitične metode. Rezultat moje raziskave je ugotovitev, da prekrškovni organi pri izdajanju posamičnih pravnih aktov v postopkih o prekrških izvajajo načelo zakonitosti zadovoljivo ter da je nadzor nad njihovim delom dober.

KLJUČNE BESEDE

- zakonitost
- uprava
- naloge
- upravni postopek
- postopek o prekršku
- pravno sredstvo

SUMMARY

THE PRINCIPLE OF LEGALITY IN ADMINISTRATION WITH AN EMPHASIS ON THE MISDEMEANOUR AUTHORITIES

The principle of legality has become one of the constitutional principles supporting modern democratic countries. It is based on the idea that the actions of the executive power must have foundations in the decisions made by the legislative body.

According to the tripartite separation of powers theory, the state administration is one of the state functions falling under the executive function, which can be divided into the upper, political part represented by the government and into the lower, professional part represented by the administration. The Constitution of the Republic of Slovenia separates the legislative, the executive and the judicial branch of power. Laws, regulations and other general acts must be in conformity with the Constitution, laws must be in conformity with generally accepted principles of international law and with valid treaties ratified by the National Assembly, whereas regulations and other general acts must also be in conformity with other ratified treaties. In addition, individual acts and actions of state authorities, local community authorities and bearers of public authority must be based on a law or regulation adopted pursuant to law. The state administration is authorized to carry out administrative acts regulating and establishing legal relations. The implementation of laws and decrees defining misdemeanours is supervised by misdemeanour authorities.

The local court in Ljubljana and the Office of the State Prosecutor General of the Republic of Slovenia have granted me the access to data, which I analyzed according to statistic and analytic methods. The results have shown that the misdemeanour authorities lodge legal acts in misdemeanour procedures in accordance with the principle of legality and that their work is well-supervised.

KEY WORDS

- legality
- administration
- tasks
- administrative procedure
- misdemeanour procedure
- legal remedy

KAZALO

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA	iii
POVZETEK.....	v
SUMMARY	vi
KAZALO.....	vii
1 UVOD	1
2 UPRAVNO PRAVO	3
2.1 Nastanek in razvoj upravnega prava	3
2.2 Normativno in sistemsko stališče načela zakonitosti	4
2.3 Razmerje med zakonodajno in izvršilno vejo oblasti.....	4
3 UPRAVA.....	7
3.1 Naloge uprave.....	8
3.1.1 Izvršilne (eksekutivne) naloge uprave.....	8
3.1.2 Nadzor nad delom uprave	9
3.2 Upravni akti	10
3.2.1 Formalni in materialni predpisi	10
3.2.2 Interpretacijski predpisi.....	11
3.2.3 Predpisi po posebnem pooblastilu	11
3.2.4 Interni predpisi.....	11
3.2.5 Mednarodne pogodbe in sporazumi.....	11
3.2.6 Posamični pravni akti	12
4 NAČELO ZAKONITOSTI IN IZVRŠILNA VEJA OBLASTI	13
4.1 Načelo zakonitosti pri posamičnih pravnih aktih.....	13
4.2 Skladnost pravnih norm in pravnih aktov	13
4.3 Objava in veljavnost predpisov	14
4.4 Prepoved povratne veljave pravnih aktov (prepoved retroaktivnosti).....	15
4.5 Pravna sredstva in sodno varstvo.....	15
4.6 Upravni spor	15
4.7 Pravnomočnost	16
5 IZJEME OD NAČELA ZAKONITOSTI.....	17
5.1 Odločanje po prostem preudarku (diskrecijska pravica)	17
5.1.1 Materialnopravni vidik prostega preudarka	17
5.1.2 Formalnopravni vidik prostega preudarka	18

5.1.3 Diskrecijska pravica pri odločanju prekrškovnih organov.....	18
5.2 Izjeme od načela zakonitosti pri prekrškovnih organih	19
5.3 Nedoločeni pravni pojmi.....	20
5.4 Izredno stanje – modifikacija zakonitosti.....	21
6 UPRAVNI POSTOPEK	22
6.1 Začetek postopka	22
6.1.1 Začetek postopka po uradni dolžnosti	22
6.1.2 Začetek postopka na zahtevo stranke	22
6.1.3 Začetek postopka z javnim naznanilom	23
6.2 Poravnava.....	23
6.3 Postopek do izdaje odločbe	24
6.3.1 Skrajšani ugotovitveni postopek.....	24
6.3.2 Posebni ugotovitveni postopek.....	24
6.3.3 Predhodno vprašanje	24
6.3.4 Prekinitev postopka.....	25
6.3.5 Ustna obravnava.....	26
6.4 Odločba	26
6.5 Sklep.....	27
6.6 Pritožba	27
6.7 Izredno pravno sredstvo	29
6.7.1 Obnova postopka.....	29
6.7.2 Sprememba ali odprava odločbe v zvezi z upravnim sporom	30
6.7.3 Odprava in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici.....	31
6.7.4 Izredna razveljavitev	31
6.7.5 Ničnost	32
6.8 Postopek inšpekcijskega nadzora	32
7 POSTOPEK O PREKRŠKIH	34
7.1 Prekrškovni organi	34
7.1.1 Inšpekcijski organi	35
7.1.3 Drugi državni organi.....	38
7.1.4 Nosilci javnih pooblastil	38
7.1.5 Organi samoupravnih lokalnih skupnosti	39
7.2 Hitri postopek o prekršku	39
7.3 Začetek postopka o prekršku na pisni predlog	40
7.4 Zaključek hitrega postopka.....	40
7.4.1 Uradni zaznamek	41

7.4.2 Opozorilo	41
7.5 Zahteva za sodno varstvo	43
7.6 Zahteva za varstvo zakonitosti kot izredno pravno sredstvo.....	44
8 PODOBNOSTI IN RAZLIKE MED UPRAVNIM IN PREKRŠKOVNIM POSTOPKOM	46
8.1 Podobnosti med postopkoma.....	46
8.2 Razlike med postopkoma	46
8.3 Nejasnosti glede uporabe.....	47
9 ANALIZA DELA POSAMEZNIH PREKRŠKOVNIH ORGANOV.....	48
10 ZAKLJUČEK.....	56
LITERATURA IN VIRI.....	58

KAZALO PONAŽORITEV

KAZALO GRAFIKONOV

Grafikon 1: Reševanje zahtev za sodno varstvo na OS Ljubljana v letih 2009 in 2010.....	50
Grafikon 2: Način rešitve na OS Ljubljana.....	51
Grafikon 3: Reševanje zahteve za varstvo zakonitosti na VDT RS v letih 2009 in 2010....	52
Grafikon 4: Prikaz reševanja vloženih zahtev za varstvo zakonitosti na VS RS v letih 2009	54

KAZALO TABEL

Tabela 1: Upravni organi, pristojni za odločanje.....	28
Tabela 2: Reševanje zahtev za sodno varstvo na OS Ljubljana v letih 2009 in 2010	49
Tabela 3: Način rešitve na OS Ljubljana	50
Tabela 4: Reševanje zahteve za varstvo zakonitosti na VDT RS v letih 2009 in 2010	52
Tabela 5: Način rešitve na Vrhovnem sodišču RS	53

1 UVOD

Načelo zakonitosti javne uprave je eno izmed ustavnih načel sodobnih demokratičnih držav. Ima globoke zgodovinske korenine in se je razvilo hkrati z načelom delitve oblasti oziroma s parlamentarizmom.

Za diplomsko delo z naslovom Načelo zakonitosti uprave sem se odločila z namenom, da prikažem, v kakšni meri je javna uprava zakonita na področju, ki ureja prekrškovne postopke. Leta 2005 so nekateri upravni in državni organi ter nosilci javnih pooblastil postali prekrškovni organi, kasneje pa so se jim pridružili tudi organi lokalnih samoupravnih skupnosti. Soočiti so se morali s prekrškovnim postopkom, ki se razlikuje od upravnega postopka, katerega so poznali do tedaj. Upravni organi so tako poleg naloge nadziranja, ki so jo imeli, dobili tudi nalogo sankcioniranja. V kolikor v upravnem postopku ugotovijo nepravilnost – kršenje zakona, začnejo s prekrškovnim postopkom, ki se konča z izrekom sankcije. Sankcijo izrečejo v ustni obliki z opozorilom ali v pisni obliki s pisno odločbo, ki je lahko odločba o prekršku, običajni plačilni nalog ali poseben plačilni nalog. Zakonitost posamičnih odločb preverja sodišče, ko posameznik (fizična ali pravna oseba), ki se z odločbo ne strinja, vložijo zahtevo za sodno varstvo. Kot izredno pravno sredstvo se v postopkih o prekršku uveljavlja zahteva za varstvo zakonitosti, katere upravičenost presodi vrhovni državni tožilec, saj je edini, ki lahko nastopa pred Vrhovnim sodiščem RS.

V diplomski nalogi sem s pomočjo deskriptivne metode proučevanja predstavila nastanek in razvoj upravnega prava ter z njim načela zakonitosti; kako in v kakšnem razmerju je načelo zakonitosti s posamezno vejo oblasti ter v kakšnem razmerju je do uprave. Nadalje sem predstavila upravo, njene naloge, kako se izvršuje nadzor nad njenim delom ter akte, ki jih izdaja. Podrobno sem opisala postopek o prekršku, od začetka, ko prekrškovni organ ugotovi kršitev bodisi po uradni dolžnosti bodisi z vložitvijo pisnega predloga oškodovanca ali druge osebe, pa vse do končne odločitve, ki se najpogosteje konča s pisno odločbo. Zoper posamične pravne akte, ki jih izdajo prekrškovni organi v prekrškovnem postopku, je dovoljeno redno pravno sredstvo, ki se imenuje zahteva za sodno varstvo. Zakonitost teh aktov presoja sodišče. Ko so izčrpana vsa redna pravna sredstva, pa zakonodajalec dopušča izredno pravno sredstvo - zahtevo za varstvo zakonitosti, katero lahko vložijo državni tožilec.

Pri Okrajnem sodišču v Ljubljani, Oddelku za prekrške, sem pridobila podatke o tem, koliko zahtev za sodno varstvo, vloženih zoper prekrškovne odločbe, so prejeli od prekrškovnih organov v letih 2009 in 2010, koliko so jih v tem obdobju rešili ter način rešitve. Vrhovno državno tožilstvo Republike Slovenije pa sem zaprosila za podatke, koliko je bilo v letih 2009 in 2010 vloženih pobud za vložitev izrednega pravnega sredstva, koliko je bilo ugodenih in vloženih zahtev za varstvo zakonitosti na Vrhovno sodišče RS ter način

rešitve. Za prikaz podatkov sem uporabila statistično metodo, nato pa sem z analitično metodo ugotovila, kako prekrškovni organi pri izdajanju posamičnih pravnih aktov v postopkih o prekrških izvajajo načelo zakonitosti in kakšen je nadzor nad njihovim delom.

2 UPRAVNO PRAVO

2.1 NASTANEK IN RAZVOJ UPRAVNEGA PRAVA

Upravno pravo kot ločena pravna disciplina se je razvila v Franciji, v času prehoda iz fevdalizma v novo družbeno formacijo.

Zametke najdemo že v poznem fevdalizmu, v obdobju policijsko absolutistične države. Za to obdobje je bil značilen močan upravni aparat. Oblikovala so se posebna pravila v obliki norm, ki so določala splošna načela in pravila za delovanje aparata. Te norme so bile instruktivne narave, kar pomeni, da so vezale nižje organe v razmerju do višjih. Značilnost delovanja upravno-policijskega aparata v tem obdobju je bila popolna odsotnost načela zakonitosti. Praktične potrebe so pripeljale do oblikovanja t.i. kameralne ali policijske znanosti, ki je bila sprva politična disciplina. Z vidika razvoja upravnega prava je pomembno, da so se v okviru kameralistike začele oblikovati pravne norme, ki so kot splošne norme začele urejati delovanje uprave. S tem se je začelo uvajati načelo zakonitosti, posredno pa se je krepila ideja o pravni državi. (Čebulj in Strmecki: Upravno pravo, 2003, str. 3)

Načelo zakonitosti uprave se je razvijalo s pridobivanjem moči meščanstva, ki je težilo k omejevanju absolutne oblasti monarha in njegovega upravnega aparata. Uveljavitev načela zakonitosti na področju uprave pomeni preskok v pravno državo. Predpisi, ki jih izdaja parlament, se začno imenovati »upravno pravo«.

V preteklosti so države uporabljale strožji in blažji kriterij pri pojmovanju načela zakonitosti uprave. Sodobne države (Velika Britanija, Francija, ZDA) so uporabljale strožji vidik. Upravno delovanje je bilo neposredno navezano na zakonsko pooblastilo, ki je moralo biti dovolj precizno, da ni dopuščalo prevelikega maneverskega prostora upravi. Blažji vidik pa je dajal upravi široka pooblastila (Nemško cesarstvo, Avstroogrška monarhija). Uprava je lahko predpisovala nekatere zadeve namesto zakona. Pri tem je morala paziti le, da izdani predpis ni bil v nasprotju z ustavo ali z že obstoječim zakonom. Otto Mayer, ustanovitelj in starosta nemške upravno pravne doktrine, negativno opisuje koncept javne uprave kot dejavnost vlade, da doseže svoj namen, v kolikor to ni niti zakonito niti pravično. (Adamovich in Funk: Allgemeines Verwaltungsrecht, 1987, str.14)

Načelo zakonitosti je postalo eno izmed ustavnih načel sodobnih demokratičnih držav. Temelji na ideji, da mora imeti izvršilna oblast (vlada in državna uprava) podlago za svoje delovanje v odločitvah zakonodajnega organa. Zakonodajno telo ima neposreden mandat za urejanje družbenih razmerij, medtem ko imajo vlada in organi državne uprave le

posredno pooblastilo, podeljeno s strani zakonodajalca. (Virant: Zbornik referatov, 1999, str. 96)

2.2 NORMATIVNO IN SISTEMSKO STALIŠČE NAČELA ZAKONITOSTI

NORMATIVNO STALIŠČE

Z normativnega stališča se načelo zakonitosti uprave ukvarja z vprašanjem izvora upravnih pooblastil. Ločimo svojepravna pooblastila uprave, ki jih poznamo iz absolutističnega obdobja predpravne države, in z ustavo in zakoni normirana pooblastila (pristojnosti), s pomočjo katerih pravni red upravi zgolj določa njen obvezni oziroma fakultativni delokrog, kar je temeljna značilnost pravne države. Skratka, gre za ustavno in zakonsko koncediralna, ne pa za samostojna svojepravna pooblastila upravi.

Z normativnega vidika lahko pojmujeemo načelo zakonitosti uprave tudi kot sredstvo za odpravljanje neskladnosti med pravnimi normami. S tem se krepi pravni red v celoti.

Uvedba načela zakonitosti uprave ima za posledico, da se konkretna dejavnost uprave nenehno presoja in ocenjuje vse dotlej, dokler ni dosežena skladnost s pravnim redom, zato ta vidik zakonitosti imenujemo tudi »zakonitost norm«. (Čebulj in Strmecki: Upravno pravo, 2003, str. 4)

SISTEMSKO STALIŠČE

S systemskega stališča služi načelo zakonitosti uprave za udejanjanje integriranega teritorialnega upravnega sistema s pomočjo legalne hierarhije pravnih predpisov in individualnih pravnih aktov.

Ločimo tri nivoje vertikalnih povezav, ki temeljijo na hierarhiji:

- **zakonitost sredstev** – razmerja med hierarhičnimi nivoji temeljijo na zakonski regulaciji
- **zakonitost razlogov za upravno intervencijo** – posredovanje države je možno in dopustno le takrat, če in kadar je to z zakonom predvideno
- **zakonitost postopka** – državna intervencija se mora odvijati v formi, predpisani in predvideni v zakonu, ki mora obstajati kot formalni in materialni temelj intervencije še pred nastopom dejanskega povoda zanjo.

2.3 RAZMERJE MED ZAKONODAJNO IN IZVRŠILNO VEJO OBLASTI

Načelo delitve oblasti postavlja zahtevo, da zakonodajalec ureja zakonodajno materijo sam in je ne prepušča izvršilni oblasti, saj mu je ljudstvo poverilo oblast ter s tem nalogo, da kroji politiko na vseh področjih. Oblasti zakonodajalec ne sme prenašati naprej.

Proces javnega upravljanja (odločanja o javnih zadevah) poteka tako, da na nobeni njegovi ravni ni mogoče trditi, da gre za odločanje, ki ne vsebuje originalnih, vrednostnih sestavin. Politične odločitve na državni ravni lahko sprejema le zakonodajalec. Vsaka odločitev, tudi tista na inštrumentalni ravni, vsebuje vrednostne primesi. (Virant: Zbornik referatov, 1999, str. 99)

Državna uprava je ena od funkcij države, ki jo v skladu s trialistično teorijo delitve oblasti štejejo kot del izvršilne funkcije, od katere zgornji, politični del predstavlja vlada, spodnji strokovni del pa uprava, ki neposredno izvršuje zakone. Vsebina upravne funkcije je predvsem vzdrževanje javnega reda in pospeševanje družbenega razvoja. Upravno funkcijo opravljajo upravni organi, ki kot posebni državni organi sodijo med organe izvršilne oblasti. Obstajajo različne vrste upravnih organov, kot so nižji in višji, centralni in decentralizirani oziroma lokalni upravni organi, individualni in kolegijski upravni organi.

Wolff in Bachof sta razvila vsebinsko pozitivno opredelitev koncepta uprave, ki je zelo pomemben, prav tako pa tudi zelo zapleten. Javna uprava je v materialnem pogledu raznolika, pogojena z namenom, v tem obsegu zunanje določena in delno načrtovana. Kritično postavlja merila za svoja dela in formativno dojema zadeve skupnosti in njenih članov ter se kot taka pojmuje »skrbnik skupnosti«. (Adamovich in Ludwig, 1987, Allgemeines Verwaltungsrecht str.15)

V Sloveniji je z ustavo določeno, da se oblast deli na zakonodajno, izvršilno in sodno. Organizacijo in delo uprave opredeljuje 120. člen Ustave RS, ki v 2. odstavku določa: »Upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave in zakonov.« (120. člen Ustave RS). Tudi »zakoni in podzakonski predpisi in drugi splošni akti morajo biti v skladu z ustavo. Zakoni morajo biti v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z veljavnimi mednarodnimi pogodbami, ki jih je ratificiral državni zbor, podzakonski predpisi in drugi splošni akti pa tudi z drugimi ratificiranimi mednarodnimi pogodbami. Podzakonski predpisi in drugi splošni akti morajo biti v skladu z ustavo in z zakoni.«. (1. in 2. člen Ustave RS)

»Posamični akti in dejanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil morajo temeljiti na zakonu ali na zakonitem predpisu.« (3. člen Ustave RS) Za zakonitost splošnih aktov skrbi Ustavno sodišče v postopkih obravnavanja ustavnih pritožb, za zakonitost posamičnih aktov državne uprave pa Upravno sodišče.

Vlada kot organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave Republike Slovenije Državnemu zboru predlaga v sprejem zakone, državni proračun, nacionalne programe in druge splošne akte, s katerimi se določajo načelne in dolgoročne politične usmeritve za posamezna področja iz pristojnosti države. (1. in 2. člen ZVRS UPB1) Vlada lahko z uredbo, in to izda le na podlagi izrecnega pooblastila v zakonu, podrobneje ureja in razčlenjuje v zakonu ali v drugem aktu Državnega zbora določena razmerja v skladu z namenom in s kriteriji zakona oziroma drugega predpisa. Z odlokom ureja posamezna

vprašanja ali sprejema posamezne ukrepe, ki imajo splošen pomen, ter sprejema druge odločitve, za katere je z zakonom ali z uredbo tako določeno. Svojo notranjo organizacijo in delo ureja s poslovnikom in sklepi. O imenovanjih in razrešitvah ter v upravnih zadevah iz svoje pristojnosti, kakor tudi o drugih posamičnih zadevah iz svoje pristojnosti, izdaja odločbe. Kadar ne odloči z drugim aktom, sprejme sklep. Za izvrševanje predpisov Evropske unije izdaja uredbe in druge akte iz svoje pristojnosti. (21. člen ZVRS UPB1)

Uprava je del izvršilne oblasti v Republiki Sloveniji, ki izvršuje upravne naloge. Svoje delo opravlja samostojno v okviru in na podlagi ustave, zakonov in drugih predpisov. Pri opravljanju svojega dela mora uprava upoštevati pravila stroke in biti politično nevtralna. Ravnati mora nepristransko in ne sme dajati neupravičenih koristi in prednosti posameznikom, pravnim osebam ali interesnim skupinam. (2. in 3. člen ZDU-1 UPB4) »Uprava izvršuje zakone in druge predpise, ki jih sprejema državni zbor, ratificirane mednarodne pogodbe, državni proračun, podzakonske predpise in druge akte vlade. Za izvajanje teh nalog izdaja predpise in posamične akte ter interne akte.«. (9. člen ZDU-1 UPB4)

3 UPRAVA

Proučevanje uprave in njeno definiranje je podvrženo dvema vidikoma in sicer funkcionalnemu in organizacijskemu:

- **Organizacijsko (formalno) pojmovanje uprave** »opredeljuje upravo kot sklop organov, ki opravljajo funkcije uprave, in kot obliko, v kateri se funkcije uprave odvijajo«. (Čebulj in Stermecki: Upravno pravo, 2003, str.23)
- **Formalno (materialno) pojmovanje uprave** »izhaja iz funkcij oziroma vsebine upravne dejavnosti, oblikam, preko katerih se te funkcije izvršujejo, pa ne posveča nobene pozornosti«. (Čebulj in Strmecki: Upravno pravo, 2003, str.24)

Pri izvajanju svojih funkcij uprava izvaja upravne akte, s katerimi ureja oziroma določa pravna razmerja. Uprava izvršuje svoje naloge na podlagi in v mejah ustave in zakonov ter drugih predpisov in drugih aktov ter je pri svojem delu samostojna. Pri tem izdaja upravne predpise in druge akte ter opravlja materialna dejanja. To so lahko splošni pravni akti (izvršilni predpisi), ki so v hierarhiji pravnih predpisov nižji od zakona (podzakonski akti), in posamični pravni akti, ki se kažejo predvsem v obliki upravnih odločb. Poleg teh so v praksi pomembni tudi upravni akti, ki nimajo pravne narave – materialni akti. (Grad et.al.: Državna ureditev Slovenije, 1966, str. 166)

Večina slovenskih teoretikov (Vavpetič, Godec, Šturm) na pojem uprave gledajo predvsem v funkcionalnem smislu. Upravo pojmujejo kot dejavnost in ne kot poimenovanje organizacije ali sklopa organizacija in organov, ki izvršujejo to dejavnost.

JAVNA UPRAVA

Pojem javna uprava je širši, poleg klasične državne uprave obsega tudi vso tisto dejavnost uprave, ki jo označujemo s pojmom javne službe. Ustava določa, da naloge uprave opravljajo neposredno ministrstva. Za zagotavljanje smotrnejšega in učinkovitejšega opravljanja nekaterih upravnih nalog pa se za opravljanje teh nalog lahko z zakonom da javno pooblastilo samoupravnim skupnostim, podjetjem in drugim organizacijam in posameznikom. (121 čl. Ustave) Vendar pa zakon to možnost omejuje tako, da javno pooblastilo ne sme obsegati inšpekcijskega nadzorstva, za katero so lahko zadoženi in so tudi zanj uspešno usposobljeni samo organi državne uprave. (Čebulj in Strmecki: Upravno pravo, 2003, str.25)

JAVNA SLUŽBA

Z javno službo se zagotavlja zadovoljevanje potreb splošnega pomena. V grobem poznamo tri načine izvajanja javnih služb:

- **javna služba v režiji** - javno službo neposredno opravlja država preko svojih organov oziroma upravnih služb ali javnih ustanov, ki jih v ta namen ustanovi
- **koncesionarna javna služba** – država kot koncedent podeljuje pravico opravljati določeno javno službo
- **z vlaganji državnega kapitala v dejavnost zasebnopravnih subjektov** – s tem država zagotavlja, da zasebni subjekti v okviru svoje dejavnosti proizvajajo tudi proizvode oziroma opravljajo storitve, ki so predmet določene javne službe. (Čebulj in Strmecki: Upravno pravo, 2003, str. 25)

3.1 NALOGE UPRAVE

3.1.1 IZVRŠILNE (EKSEKUTIVNE) NALOGE UPRAVE

Podrobnejša opredelitev zahteva proučitev posameznih pravnih kategorij, ki so predmet splošnih pravnih načel, s pomočjo katerih se razčlenjujejo eksekutivne naloge na sledeče:

POLITIČNO-IZVRŠILNE NALOGE

Te naloge niso posebej urejene s predpisi. Te naloge so:

- politične naloge v ožjem smislu (kot npr. na področju zunanjih zadev)
- pospeševalne naloge na posameznih področjih družbenega življenja (npr. kmetijstvo, gospodarstvo, zdravstvo...)
- specifičen način izvrševanja zakonov, če se ti izvršujejo s pomočjo političnih smernic.

ZAKONSKO-IZVRŠILNE NALOGE

Gre za uporabo ter izdajo predpisov organizacijskega oziroma materialnega značaja, za upravni nadzor ter nadzor javnega reda in miru, za izdajo listin oziroma potrdil ter za registracijo dejstev. Upravno-izvršilna oblast izdaja tudi konkretne upravne akte, izdaja oziroma sodeluje pri izdaji posamičnih pravnih aktov (pogodb) ter izvršuje ukrepe ter upravna materialna dejanja (evidence, interne manipulacije...).

NADZORNO-IZVRŠILNE NALOGE

Pri nadzorno-izvršilnih nalogah uprava skrbi za izvrševanje zakonov in drugih predpisov. Te naloge izvršuje z dajanjem pojasnil, izdajo strokovnih navodil za delo, z nudenjem

strokovne pomoči, kot tudi z izvrševanjem neposrednih nadzorstvenih pooblastil s pomočjo pregledov, inšpekcij, revizij, izvršilnega veta, nadzorstvene pravice v okviru instančne kontrole in drugim. Slednje še ne predstavlja pravnega akta, saj gre le za materialno dejanje. V pravni akt lahko preraste, če se ugotovi kršitev zakona. V tem primeru lahko pride do uvedbe upravnega ali celo kazenskega postopka.

POSPEŠEVALNE NALOGE

Te naloge se udejanjajo s pomočjo finančnih spodbud (npr. država določi odkupno ceno pšenice, ker je to v interesu državne politike). V ta sklop spada financiranje posameznih programov na področju gospodarstva, šolstva, kulture. Pri tem država uporablja različna sredstva, kot so skupna vlaganja, davčne olajšave ter celotno fiskalno politiko.

SERVISNE NALOGE

Uprava nastopa kot servis državljanom ali kot servis nekaterim državnim organom, ki ne premorejo ustreznega administrativnega aparata, da bi lahko sprejemali strokovno podkovane rešitve.

(Čebulj in Strmecki: *Upravno pravo*, 2003, str.29-30)

3.1.2 NADZOR NAD DELOM UPRAVE

Upravno delovanje je praviloma podvrženo nadzoru zakonitosti delovanja in sicer notranjemu in zunanjemu nadzoru. (Grad et.al.: *Državna ureditev Slovenije*, 1996, str. 167)

NOTRANJI NADZOR

Notranji nadzor se odvija znotraj same uprave in ga izvajajo višji upravni organi nad nižjimi. Ministrstva v okviru svojega področja opravljajo tudi nadzorstvo nad zakonitostjo dela organov lokalne skupnosti. (144 čl. Ustave RS) Če samoupravna lokalna skupnost opravlja posamezne naloge, ki jih na njene organe prenese država, opravljajo državni organi tudi nadzor nad primernostjo in strokovnostjo izvajanja teh nalog. (140 čl. Ustave RS)

»Znotraj nalog uprave ima posebno težo inšpekcijski nadzor, s katerim uprava najbolj neposredno skrbi za to, da se zakoni uresničujejo oziroma se ne kršijo.« (Grad et.al.: *Državna ureditev Slovenije*, 1996, str. 169)

ZUNANJI NADZOR

Zunanji nadzor izvajajo sodišča. Gre za sodni nadzor nad upravnim delovanjem, kot tudi za varstvo zakonitosti nasploh. Sodni nadzor nad splošnimi upravnimi akti opravlja

ustavno sodišče. Če ugotovi, da je splošni akt uprave protiustaven ali nezakonit, ga odpravi ali razveljavi. (Grad et.al.: Državna ureditev Slovenije, 1996, str. 169)

3.2 UPRAVNI AKTI

Pravni akt je predpis, ki vsebuje abstraktne in splošne pravne norme. Vsaka pravna norma ureja pravice oziroma obveznosti. Akt, ki ne ureja pravic oziroma obveznosti po vsebini, ni predpis, tudi če je izdan v taki obliki. Upravni akt sme obravnavati samo tista vprašanja, ki jih v njihovih temeljnih značilnostih obravnava že zakon. Upravni akt sme dopolniti zakonsko normo samo toliko, da z dopolnjevanjem ne bo originalno urejal družbenih razmerij.

Z upravnimi akti uprava ureja oziroma določa pravna razmerja. To so lahko splošni pravni akti (izvršilni predpisi), ki so v hierarhiji pravnih predpisov nižji od zakona (podzakonski akti), in pa posamični pravni akti, ki se kažejo predvsem v obliki upravnih odločb. Poleg teh pa so v praksi pomembni tudi upravni akti, ki nimajo pravne narave, t. i. materialni akti. (Čebulj in Strmecki: Upravno pravo, 2003, str. 51-55)

3.2.1 Formalni in materialni predpisi

FORMALNI PREDPISI

Gre za skupino predpisov, v katerih se pojavljajo splošna in abstraktna pravila z eksternim učinkom. Formalni predpisi so splošni pravni akti, ki predstavljajo temelj za opravljanje funkcij in nalog upravnih organov. Njihova oblika je pisna ali ustna. Med pisne oblike spadajo tudi slikovni simboli (npr. prometni znak), saj so le-ti objavljeni tudi v pisni obliki. Pri vsebini predpisa se ne moremo opredeliti le na gole besede, temveč moramo upoštevati tudi smisel in cilj normativne določbe. (Čebulj in Strmecki: Upravno pravo, 2003, str. 32)

Formalni predpisi so:

- neposredni (akti državne oblasti, mednarodni akti, akti avtonomnih oblasti)
- posredni (pravila stroke, znanstvena dognanja)
- dopolnilni (poslovni običaji, uzance, kodeksi)

MATERIALNI PREDPISI

Družbeni dejavniki (politična načela, pravičnost, morala...), ki narekujejo in pogojujejo določen pravni red in v njegovem okviru sistem pravnih norm, se štejejo kot materialni predpisi ter jih zato imenujemo primarni. Iz njih so izvedeni tako formalni kot tudi sekundarni viri prava. (Čebulj in Strmecki: Upravno pravo, 2003, str. 31)

3.2.2 INTERPRETACIJSKI PREDPISI

Interpretacijski predpisi imajo večplasten pomen. Njihova funkcija je v poenotenju pravne prakse. Minister, ki izda pravilnik, s katerim podrobneje razčleni neko zakonsko določbo, s tem olajšuje delo upravnim organom in uradnim osebam, ki zakon izvršujejo. Ali bo izdan interpretacijski predpis in kdaj, odločita vlada ali minister. Kadar pa zakonodajalec presodi, da je primerneje, da se praksa uporabe nedoločenega pravnega pojma poenoti vnaprej, naloži vladi ali ministru, da izdada interpretacijski predpis. (Virant: Zbornik referatov, 1999, str. 105)

3.2.3 PREDPISI PO POSEBNEM POOBLASTILU

S predpisom po posebnem pooblastilu vlada ali državna uprava samostojno urejata določeno materijo. Zakon pooblašča vlado ali ministra, da uredi določeno vprašanje znotraj področja, ki je urejeno z zakonom. (Primer: Zakon o osnovni šoli v 36. členu pooblašča ministra, da s šolskim koledarjem določi raspored šolskih počitnic v šolskem letu.) Takšna pooblastila so lahko dana samo na izrecen način, torej s posebno izvršilno klavzulo, sicer v zakonu za njihovo izdajo ni podlage. (Virant: Zbornik referatov, 1999, str. 105)

3.2.4 INTERNI PREDPISI

Uprava interne akte označuje z najrazličnejšimi imeni (pojasnila, pravno mnenje, okrožnica, navodila...). Ministrstva želijo z njimi strokovno pomagati nižjim upravnim organom pri razlagi posameznih zakonskih določb. Ti dokumenti so po vsebini lahko predpisi, vendar niso sprejeti v obliki predpisa (niso objavljeni). Uradniki te predpise pri svojem delu upoštevajo – deloma zaradi strokovne avtoritete, deloma zaradi hierarhične podrejenosti, deloma pa zaradi vesti, da bo v primeru pritožbe ministrstvo verjetno odpravilo odločbo, če ne bo v skladu s pravnimi nazori ministrstva. Problem pri teh aktih je, da jih osebe, na katere se nanašajo, ne poznajo, saj nikoli niso bili objavljeni. (Virant: Zbornik, 1999, str. 112)

3.2.5 MEDNARODNE POGODBE IN SPORAZUMI

Mednarodne pogodbe in sporazumi stopijo v veljavo z vidika državnega upravnega prava ali na podlagi ratifikacije ali na podlagi transformacije (prevoda), čeprav doktrina ponekod priznava mednarodnemu javnemu pravu značaj neposrednega upravnopravnega vira, predvsem v zadevah nacionalnega pomena na teritoriju nacionalnih držav. (Čebulj in Strmecki: Upravno pravo, 2003, str. 44)

3.2.6 POSAMIČNI PRAVNI AKTI

Posamični pravni akti, ki jih izdaja državna uprava, so upravne odločbe in sklepi, izdani v upravnih postopkih. S posamičnimi upravnimi akti organi državne uprave v posamičnih konkretnih primerih uporabljajo zakone in podzakonske predpise s posameznih področij upravnega prava. Pri tem odločajo o pravicah in obveznostih posameznikov in pravnih oseb ter izvršuje javni interes, določen v zakonih in podzakonskih predpisih. (Čebulj in Strmecki: Upravno pravo, 2003, str. 55)

Vrste upravnih aktov:

- odločba o odmeri dohodnine, davka ali carine
- inšpekcijska odločba o naložitvi ukrepov, o prepovedi
- gradbeno dovoljenje
- orožni list
- vozniško dovoljenje
- osebna izkaznica
- itd.

Upravna odločba se izda na zahtevo stranke ali po uradni dolžnosti. Na zahtevo stranke se izda tedaj, ko stranka želi pridobiti kakšno pravico ali se znebiti kakšne obveznosti. Upravni organ v tem primeru preverja, ali je interes stranke v skladu z javnim interesom. Po uradni dolžnosti pa se odločba izda, kadar upravni organ v skladu s predpisi nalaga stranki obveznosti ali zmanjšuje njene pravice ali ugodnosti, če so stranke še vedno upravičene do določenih pravic in v kakšnem obsegu.

Sklep je posamični pravni akt, s katerim upravni organ odloča o procesnih vprašanjih, ne pa o pravicah in obveznostih pravnih subjektov.

Takšni sklepi so:

- dokazni sklep
- sklep o stroških postopka
- itd.

4 NAČELO ZAKONITOSTI IN IZVRŠILNA VEJA OBLASTI

»Delovanje izvršilne oblasti mora temeljiti na zakonu in mora biti vsebinsko v skladu z zakonom. To velja za izdajanje splošnih in posamičnih oblastnih pravnih aktov in za izvrševanje materialnih dejanj, s katerimi se posega v telesno in duševno integriteto posameznika, zasebno lastnino, osebno svobodo in druge svoboščine. Pri drugih oblikah delovanja izvršilne oblasti se vprašanje zakonitosti pojavlja na podoben način kot pri zasebnopravnih subjektih.« (Virant: Zbornik referatov, 1999, str. 97)

Upravno delovanje je praviloma podvrženo nadzoru zakonitosti delovanja in sicer notranjemu in zunanjemu nadzoru. Notranji nadzor se odvija znotraj same uprave in ga izvajajo višji upravni organi nad nižjimi. Zunanji nadzor izvajajo sodišča, gre torej za sodni nadzor nad upravnim delovanjem, katerega namen je predvsem varovanje pravic posameznika, v katere lahko neupravičeno posežejo upravni organi, kot tudi varstvo zakonitosti nasploh. Obstajata v glavnem dva sistema sodnega nadzora. Po prvem odločajo o pritožbah zoper delovanje uprave redna sodišča, po drugem pa posebna upravna sodišča. Za presojo skladnosti izdanih aktov z zakoni skrbita Upravno in Ustavno sodišče RS. Upravno sodišče presoja zakonitost posamičnih aktov državne uprave, ustavno sodišče pa presoja zakonitost splošnih aktov, v postopku obravnavanja ustavne pritožbe pa tudi zakonitost posamičnih aktov.

4.1 NAČELO ZAKONITOSTI PRI POSAMIČNIH PRAVNIH AKTIH

Pri tehtanju sorazmernosti med širino pooblastila in razlogi za to pooblastilo je, kadar gre za posamične pravne akte, teža teh razlogov načeloma bistveno manjša kot takrat, kadar gre za predpise. V konkretnih upravnih zadevah lahko odločajo neizvoljeni uradniki, ki nimajo ne neposrednega in ne posrednega političnega mandata. Pri njihovi zaposlitvi je poudarjena strokovnost, zato naj bi tudi odločali povsem strokovno. (Virant: Zbornik referatov, 1999, str. 106)

4.2 SKLADNOST PRAVNIH NORM IN PRAVNIH AKTOV

Hierarhija upravnopravnih norm in aktov dobi svoj namen v prvi vrsti v zahtevi po njihovi medsebojni skladnosti: nižja pravna norma mora biti v skladu z višjo pravno normo, posledično pa to velja tudi za akte, v katerih so te norme vsebovane. Po eni strani to pomeni zahtevo, da vsebina nižje pravne norme ne more posegati v materijo, ki je pridržana urejanju višje pravne norme, prav tako pa tudi ne more preseči okvira pooblastila za urejanje, ki ji ga daje višja pravna norma. Po drugi strani se kaže v zahtevi,

da mora biti vsaka norma sprejeta v obliki in po postopku, ki je praviloma predpisan v višji pravni normi. (Čebulj in Strmecki: Upravno pravo, 2003, str. 52)

Ustava RS v 153. členu postavlja tri zahteve:

- zahteva po skladnosti vseh nižjih norm z ustavnimi normami
- zahteva po skladnosti zakonskih norm s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z veljavnimi mednarodnimi pogodbami, ki jih je ratificiral Državni zbor
- zahteva po skladnosti podzakonskih norm z zakonskimi normami in mednarodnimi pogodbami, ki sta jih ratificirala Državni zbor in Vlada.

Poleg tega je v 153. členu Ustave RS določeno, da posamične norme in dejanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblasti temeljijo na zakonu ali na zakonitem predpisu.

Pojem skladnosti norm obsega tri pojme:

- pravno pravilnost
- ustavnost
- zakonitost.

POSLEDICE NESKADNOSTI PRAVNIH NORM

Neskladnost zakonskih norm in aktov, v katerih so te vsebovane, z ustavnimi normami je njihova neustavnost. Skladnost oziroma neskladnost zakonskih norm z ustavnimi ocenjuje Ustavno sodišče RS po postopku, ki je določen že v Ustavi RS (čl. 160 -162), podrobneje pa je predpisan v Zakonu o ustavnem sodišču. (Čebulj in Strmecki: Upravno pravo, 2003, str. 116)

4.3 OBJAVA IN VELJAVNOST PREDPISOV

Zakon in vsak drug predpis se mora, preden začne veljati, objaviti. Namen objave je, da se vsi, na katere se predpis nanaša, seznanijo z vsebino predpisa, da bi se lahko po njem ravnali. Noben predpis ne more začeti veljati, preden je objavljen. Za seznanitev s predpisom je potreben določen čas, ki mora preteči od objave do začetka veljavnosti. Ustava je edini predpis, ki začne veljati z dnem razglasitve.

Državni predpisi morajo biti objavljeni v državnem uradnem listu – Uradnem listu Republike Slovenije, predpisi lokalnih skupnosti pa v uradnem glasilu, ki ga te skupnosti določijo. (154. člen Ustave RS)

4.4 PREPOVED POVRATNE VELJAVE PRAVNIH AKTOV (PREPOVED RETROAKTIVNOSTI)

Gre za načelo, ki določa pravno varnost. Ljudje se ravnavajo po veljavnih predpisih, ker bi jih sicer doletele sankcije. Zaradi tega ni mogoče za nazaj drugače urejati družbenih odnosov, kot so bili urejeni s predpisom, ki je veljal tedaj. (Čebulj in Strmecki: Upravno pravo, 2003, str. 88)

Ustava RS v 155. členu dopušča izjeme glede retroaktivne veljavnosti predpisa, vendar je retroaktivnost dovoljena le za zakone, ne pa tudi za podzakonske akte. Za take izjeme morajo biti izpolnjeni trije pogoji:

- povratno veljavo imajo lahko samo posamezne določbe zakona
- povratnost je dopustna, če to zahteva javna korist
- povratnost je dopustna, če se s tem ne posega v pridobljene pravice.

4.5 PRAVNA SREDSTVA IN SODNO VARSTVO

O zakonitosti posamičnih aktov odločajo državni organi v pritožbenem postopku. Vsakemu je zagotovljena pravica do pritožbe ali drugega pravnega sredstva proti odločbam sodišč in drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, s katerimi ti odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih. (25. člen Ustave RS)

4.6 UPRAVNI SPOR

Smisel upravnega spora je v tem, da o zakonitosti posamičnih aktov v upravnih zadevah ne odločajo dokončno upravni organi v pritožbenem postopku, temveč se prizadeta stranka lahko v upravnem sporu s tožbo obrne na sodišče. Gre za dodatno varstvo zakonitosti nad posamičnimi upravnimi akti in s tem za varstvo pravic posameznikov.

V 157. členu Ustave RS je določeno, da pristojno sodišče odloča v upravnem sporu o zakonitosti dokončnih posamičnih aktov, s katerimi državni organi ali organi lokalnih skupnosti kot nosilci javnih pooblastil odločajo o pravicah ali obveznostih in pravnih koristih posameznikov in organizacij. Z vidika nadzorstva nad delom uprave ta ureditev pomeni, da so sodni kontroli v upravnem sporu podvrženi vsi posamični akti uprave, ki so dokončni (zoper katere ni več mogoča pritožba). Glede posamezne zadeve je lahko z zakonom predvideno tudi kakšno drugačno sodno varstvo. Upravni spor je mogoč tudi glede zakonitosti materialnih dejanj, vendar le v primeru, da gre za poseg v ustavne pravice posameznika in, če ni že sicer zagotovljeno drugo sodno varstvo. V takem primeru se lahko vloži ustavna pritožba na ustavno sodišče.

4.7 PRAVNOMOČNOST

S pravnomočnostjo se zagotavlja nespremenljivost upravnopravne norme, vsebovane v posamičnem aktu, in s tem pravno varnost. Ustava varuje pravna razmerja, ki so urejena s pravnomočno odločbo državnega organa. Po drugi strani pa Ustava RS z določbo v 158. členu, ki pravi: »Pravna razmerja, urejena s pravnomočno odločbo državnega organa, je mogoče odpraviti, razveljaviti ali spremeniti le v primerih in po postopku, določenih z zakonom.«, omogoča, da bi se na zakonski podlagi vendarle tudi lahko posegalo v ta razmerja in že pridobljene pravice.

Ločimo formalno in materialno pravnomočnost:

- formalna pravnomočnost pomeni, da o se o isti upravni stvari ne more še enkrat odločati; zoper upravni akt ni več rednega pravnega sredstva, možno je uveljavljati le izredno pravno sredstvo
- materialna pravnomočnost pomeni, da se vsebina posamičnega upravnega akta, s katerim se odloči o upravni stvari (dispozitiva), ne more več spreminjati; zoper upravni akt ni več mogoče uveljavljati izrednega pravnega sredstva – izjema je le ničnost. (Čebulj in Strmecki: *Upravno pravo*, 2003, str. 85)

5 IZJEME OD NAČELA ZAKONITOSTI

5.1 ODLOČANJE PO PROSTEM PREUDARKU (DISKRECIJSKA PRAVICA)

Za odločanje po prostem preudarku gre tedaj, ko zakon omogoča upravnemu organu, da ob enakem dejanskem stanju uporabi pravno posledico, ki jo po svojem preudarku šteje za v danem primeru najbolj smotrno. Tako lahko organ pri istem dejanskem stanju izbere eno izmed več pravno enakih možnih odločitev (prizna stranki pravico ali zavrne njen zahtevek oziroma stranki naloži določeno obveznost ali ji ne naloži obveznosti) z upoštevanjem javne koristi. Prosti preudarek je namreč omejen z namenom, zaradi katerega je podeljen. Namen mora biti v zakonu izražen bodisi z nedoločenimi pravnimi pojmi (primer: javni red in mir, varnost, primernost...) bodisi s kontekstom zakonskih določb, iz katerih pa znova lahko izluščimo nedoločene pravne pojme. (Čebulj in Strmecki: Upravno pravo 2003, str.121)

Odločanje po prostem preudarku ni podlaga za izdajo pravno nevezane odločbe. Organ je pri takšnem odločanju vezan na meje pooblastila za odločanje po prostem preudarku. Te meje so v zakonu praviloma določene kot vsebinski pogoji, ki morajo biti izpolnjeni, da je odločanje po prostem preudarku sploh dopustno. Če ti pogoji niso izpolnjeni, gre za pravno vezano negativno odločanje, torej odločanje brez prostega preudarka. Po prostem preudarku namreč ni mogoče odločati mimo namena, za katerega je bilo pooblastilo dano. Namen pooblastila v zakonu običajno ni jasno določen. Treba ga je ugotoviti iz drugih določb zakona, ki pooblastilo za odločanje po prostem preudarku daje. To pa je v zakonu največkrat nakazano z določili, kot so: organ sme, organ lahko, organ more, organ je pooblaščen in podobno. V odločbi je treba vselej navesti tudi razloge, ki so odločitev, sprejeto na podlagi prostega preudarka, narekovali. (Breznik et. al.: ZUP s komentarjem, 2004, st. 47) Če iz določbe zakona, ki pooblašča upravni organ, da odloča po prostem preudarku, ni jasno razviden namen takega pooblastila, ni v skladu z ustavo. (Jerovšek, Pravna praksa, 1995, str. 18)

Pooblastilo za odločanje na podlagi prostega preudarka ne vsebuje hkrati tudi pooblastila za neupoštevanje postopkovnih pravil. Le-ta je treba spoštovati tudi v primerih, ko je organ upravičen odločati po prostem preudarku. (6. člen ZUP)

5.1.1 MATERIALNOPRAVNI VIDIK PROSTEGA PREUDARKA

Posebno vprašanje predstavlja načelo zakonitosti, kadar zakonodajalec pooblašča organ uprave, da o pravicah in dolžnostih strank odloča po prostem preudarku. V kakšnem razmerju sta si diskrecija in zakonitost? Prosti preudarek daje upravnemu organu le širšo

svobodo pri odločanju. Odločba v upravnem postopku mora biti izdana v mejah pooblastila in z namenom, za katerega je pooblastilo dano. Odločitev, ki jo izbere uradna oseba organa, mora biti smotrna in v danem trenutku najprimernejša glede na javno korist.

Pri odločanju po prostem preudarku prihaja v ospredje načelo sorazmernosti. Organ pravic in obveznosti ne more priznavati »kakor kdaj«, temveč v enakih primerih enako, v različnih primerih pa toliko različno, kolikor je to sorazmerno z razlikami. Če načelo sorazmernosti ni upoštevano, pride tudi do kršenja načela zakonitosti in lahko rečemo, da gre za samovoljnost organa. Upravni organi so dolžni spoštovati tudi načelo enakosti, kar pomeni, da morajo za enaka stvarna razmerja izbrati enako upravno prakso.

Seveda pa prosti preudarek velja le pri uporabi materialnega zakon, medtem ko pri uporabi formalnega zakona ni prostega preudarka. Enakost pri uporabi prava je nujna tudi pri uporabi nedoločenih pravnih pojmov, ki jih je dopustno razlagati enako pri enakih dejanskih razmerjih. (Jerovšek: Pravna praksa, 1995, str.18).

5.1.2 FORMALNOPRAVNI VIDIK PROSTEGA PREUDARKA

Upravni akti morajo biti izdani v obliki in po postopku, ki ga ureja zakon. Izda jih lahko le organ, ki je po zakonu pristojen za njegovo izdajo. Upravni postopek, katerega morajo upravni organi uporabljati, ko v konkretnih zadevah odločajo o pravicah in obveznostih posameznikov in pravnih oseb, ureja Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP). Pravila upravnega postopka so naravnana zlasti na varstvo stranke. Upravni organ v postopku ugotavlja dejansko stanje, za kar ima na voljo različna dokazna sredstva (na primer: priče, izvedenec, listine, ...). Stranki mora omogočiti, da se izjavi o vseh dejstvih, ki so za odločitev pomembna. Po končanem postopku izda odločbo, ki jo vroči stranki. ZUP ureja tudi pravna sredstva, ki jih ima stranka na voljo, če meni, da je organ zmotno ali nepopolno ugotovil dejansko stanje, napačno uporabil materialni predpis, da je o stvari odločil nepristojen organ ali da je prišlo do bistvene kršitve postopka. (Virant, Pravna ureditev javne uprave, 2004, str. 88)

5.1.3 DISKRECIJSKA PRAVICA PRI ODLOČANJU PREKRŠKOVNIH ORGANOV

Prekrškovni organi so v postopkih o prekrških vezani na načelo zakonitosti, zato imajo zelo malo možnosti, da odločajo po diskrecijski pravici. Ta se kaže predvsem tam, kjer uradna oseba oceni, da zadeve ne bi bilo smotrno obravnavati, zato se odloči da odločbe o prekršku ne bo izdala, ker gre za prekršek neznatnega pomena ali za obstoj posebnih olajševalnih okoliščin ali nizko stopnjo odgovornosti ali storilčeve osebne okoliščine, ki kažejo, da postopek ne bi bil smotrni, zato storilcu izreče le opozorilo.

5.2 IZJEME OD NAČELA ZAKONITOSTI PRI PREKRŠKOVNIH ORGANIH

Prekrškovni organi pri izdajanju odločb dokaj dobro sledijo načelu zakonitosti, na kar kaže tudi moje proučevanje in analiza podatkov, prikazanih v poglavju 9. Najpogosteje se izjeme kažejo, ko prekrškovni organi v (hitrem) prekrškovnem postopku storilcem ne zagotavljajo temeljnega jamstva poštenega postopka s tem, ko jim ne dajo možnosti, da zavzamejo stališče tako glede dejanskih kot tudi glede pravnih vidikov zadeve.

Predstavitev nekaj primerov, kjer je višja instanca odločila drugače:

Primer 1:

Prekrškovni organ je storilcu izdal plačilni nalog, s katerim mu je izrekel plačilo globe zaradi storjenega prekrška, ker je v cestnem prometu vozil motorno vozilo, preden je pridobil vozniško dovoljenje. Storilec je zoper plačilni nalog vložil zahtevo za sodno varstvo, v kateri je navedel, da je vozniški izpit opravil pred leti v Nemčiji. Zahtevi naj bi priložil tudi kopijo nemškega vozniškega dovoljenja. Sodišče, ki je odločalo o zahtevi za sodno varstvo, je le-to kot neutemeljeno zavrnilo, saj v spisu, ki ga je poslal prekrškovni organ, ni bilo priložene fotokopije vozniškega dovoljenja. Vrhovno državno tožilstvo je na pobudo storilca vložilo zahtevo za varstvo zakonitosti z obrazložitvijo, da je bila storilcu kršena pravica do obrambe iz 29. člena Ustave RS, prav tako je bil kršen 90. člen ZP-1, ki storilcu omogoča, da predlaga dokaze v svojo korist. Vrhovno sodišče je zahtevi ugodilo. (sodba VS RS št. IV Ips 52/2011)

Primer 2:

Prekrškovni organ je storilkama pravni in odgovorni osebi izdal odločbo o prekršku ter jima izrekel predpisano globo. Zoper odločbo sta storilki vložili zahtevo za sodno varstvo, katero je sodišče zavrnilo kot neutemeljeno. Vrhovno državno tožilstvo je vložilo zahtevo za varstvo zakonitosti z obrazložitvijo, da je bil kršen 65. člen ZP-1, saj storilki nista imeli možnosti, da se v postopku izjavita o dejstvih, ki jima pred izdajo odločbe niso bila znana, ter da predlagata dokaze – obvestilo o prekršku namreč ni vsebovalo opisa dejanskega stanja očitane prekrška, temveč le datum storitve prekrška in pravno opredelitev. Vrhovno sodišče je zahtevi za varstvo zakonitosti ugodilo. (sodba VS RS št. IV Ips 101/2010)

Primer 3:

Sodišče je s sodbo zavrnilo zahtevo za sodno varstvo storilca in hkrati odločilo, da je kršitelj dolžan plačati stroške postopka in sicer sodno takso, ki jo bo odmeril prekrškovni organ. Prekrškovni organ je o sodni taksi odločil s sklepom, zoper katerega je v pravnem pouku omogočil pravico do vložitve zahteve za sodno varstvo. Na podlagi vložene zahteve za sodno varstvo je sodišče izdani sklep odpravilo in odmero sodne takse vrnilo prekrškovnemu organu v novi postopek. Prekrškovni organ se je izrekel za stvarno nepristojnega z obrazložitvijo, da sodišče ne more vračati zahteve za sodno varstvo v ponovno odločanje, ker za to ni zakonske podlage, pri tem pa se je skliceval na 65. člen

ZP-1. Navedel je tudi, da gre za pravno sredstvo, katerega namen je presoja primera pred pristojnim sodiščem in ne pred prekrškovnim organom. Okrajno sodišče je pri Ustavnem sodišču RS vložilo spor o pristojnosti, saj meni, da je prekrškovni organ še enkrat odločil o zadevi, o kateri je že bilo odločeno s sodbo sodišča – o obveznosti plačila sodne takse in taksnega zavezanca, prekrškovni organ pa bi moral sodno takso odmeriti s plačilnim nalogom za plačilo sodne takse. Ustavno sodišče RS je odločilo, da je za odločanje o odmeri sodne takse pristojen prekrškovni organ ter pojasnilo, da je prekrškovni organ dolžan spoštovati odločitev sodišča (ko s sodbo, na podlagi 144. člena ZP-1, določi zavezanca za plačilo sodne takse) ter te pristojnosti ne more odrekati. (odločba Ustavnega sodišča RS št. P-7/11)

Primer 4:

Prekrškovni organ je storilki - odgovorni osebi izdal plačilni nalog zaradi prekrška po Zakonu o orožju (ZORO-1), ker ni zagotovila ukrepov, določenih v 2. odst. 56. člena tega zakona, saj pooblaščen delavec strelišča ni ves čas nadziral osebe, katera je na strelišču ob njegovi navzočnosti storila samomor. Storilka je zoper plačilni nalog vložila zahtevo za sodno varstvo, v kateri je izpostavila, da o tem, kako je do dogodka prišlo, ni opisano niti v plačilnem nalogu niti v dopisu prekrškovnega organa, ki je bil k plačilnemu nalogu priložen, nadalje pa je podrobno opisala, kako je do dogodka prišlo. Sodišče je v sodnem postopku ugotovilo, da je očitke prekrškovnega organa o odgovornosti odgovorne osebe nepopoln in nerazumljiv, saj nima konkretiziranih razlogov o odgovornosti odgovorne osebe – ni precizirano, v čem je bila opustitev dolžnega nadzorstva in katere ukrepe bi morala odgovorna oseba zagotoviti, da bi pooblaščen oseba pravilno nadzirala, v konkretnem primeru aktivnosti streljanja, zato je zahtevi za sodno varstvo ugodilo ter plačilni nalog spremenilo tako, da je postopek v tej zadevi ustavilo. (sodba Okrajnega sodišča v Ljubljani št. ZSV 93/2010)

5.3 NEDOLOČENI PRAVNI POJMI

Nedoločeni pravni pojmi so vsebinsko soodvisni od spreminjajočih se dejanskih okoliščin in so kot taki nedoločni le na abstraktno-regulativni ravni. V konkretnem družbenem razmerju pa so vsebinsko določljivi. V določenih primerih se nedoločeni pravni pojmi sklicujejo na strokovna, poklicna, krajevna in druga standarda ravnanja (npr. vestno zdravljenje, ravnanje dobrega gospodarja, nevarnost za javni red in mir, neposredna nevarnost...), ki veljajo na določenih področjih človekovega udejstvovanja (Pavčnik, Teorija prava, 2001, str. 58). Nedoločen pravni pojem »pošteno ravnanje« ustvarja kompromis med postopkovnimi in vsebinskimi (ne nujno pravno izvršljivimi) smernicami ali normami za pravno odločanje. Pogosto se uporablja za označevanje standardne prakse, ki služi uresnitvi upravnega prava, preglednosti in odprtosti v procesih odločanja in izboljšanja odnosov med upravo in državljani. (Swedish Agency for Public Management, 2005, str.17)

Nedoločeni pravni pojmi predstavljajo izjemo od zakonitosti v smislu odstopanja od pravne vezanosti. Upravni organ lahko sam oceni vsebino za potrebe posameznega primera, pri čemer mora enaka merila oziroma enako vsebino nedoločenega pravnega pojma uporabiti v vseh istovrstnih primerih. (Čebulj, Upravno pravo, 2003 str. 122). V kaznovalnem pravu, kamor uvrščamo med drugim tudi prekrškovno pravo, pa je po drugi strani dovoljena le izjemoma (Pavčnik, Teorija prava, 2001, str. 58).

Prekrškovni organi se z nedoločenimi pravnimi pojmi srečujejo skoraj na vseh področjih. Obravnavajo jih od primera do primera različno, zlasti glede konkretiziranja izvršitvenega ravnanja oziroma opustitve. Primer najdemo že v ZP-1, ko ta govori o odgovornosti odgovorne osebe in določa, da: »je opustila dolžno nadzorstvo«. Pri tem se postavi vprašanje, kaj je dolžno nadzorstvo. Prekrškovni organ mora v ta namen, v inšpekcijskem nadzoru, pregledati interne pravne akte pravne osebe, da lahko konkretizira opustitev dolžnega nadzorstva odgovorne osebe. Zelo veliko nedoločenih pravnih pojmov najdemo tudi v drugih zakonih. V Zakonu o varstvu javnega reda in miru (ZJRM-1) se prekrškovni organi skoraj pri vsaki kršitvi srečajo z nedoločenimi pravnimi pojmi: »držno ali nedostojno vedenje, povzročanje hrupa, motiti mir ali počitek ljudi, ogrožanje državljanov, neprimerna zastava...«. Pri tem vsekakor upoštevajo tudi stopnjo kulturnega nivoja v družbi, kar se odraža pri razlagi posameznih nedoločenih pravnih pojmov.

5.4 IZREDNO STANJE – MODIFIKACIJA ZAKONITOSTI

Modifikacija zakonitosti so odstopanja od načela zakonitosti, ki so večkrat nujna zaradi nastopa političnega, gospodarskega oziroma socialnega kriznega obdobja. Posledica tega so lahko nemiri, demonstracije, vsedržavne stavke, upori ali celo vojna. Lahko pa gre za elementarni vzrok, kot so naravne katastrofe (potresi, poplave, plazovi, požari...). Izjemne razmere so tako subjektivno ali objektivno povzročene, pomembnejše okoliščine pa so njihovo trajanje, značaj in obseg. Takšna stanja od države terjajo, da odstopi o pravil regulacije po načelu zakonitosti, zadeve mora urejati s pomočjo uredb, ki imajo zakonsko moč in lahko začasno suspendirajo tudi nekatere ustavne določbe o človekovih pravicah in svoboščinah. Pravimo, da gre za modifikacijo zakonitosti uprave. (Čebulj in Strmecki: Upravno pravo, 2003, str. 124)

6 UPRAVNI POSTOPEK

6.1 ZAČETEK POSTOPKA

»Upravni postopek se začne pred pristojnim organom po uradni dolžnosti ali na zahtevo stranke.« (125. člen ZUP)

6.1.1 ZAČETEK POSTOPKA PO URADNI DOLŽNOSTI

Začetek postopka po uradni dolžnosti je s tem, ko upravni organ v ta namen opravi kakršnokoli dejanje. Pri tem morata biti izpolnjena dva pogoja:

1. da tako določa zakon ali na zakonu temelječ predpis – kadar predpis določa organu neko ravnanje, ki je povezano s posamično upravno stvarjo, pa to ravnanje ni navezano na zahtevo stranke, ter
2. da organ ugotovi (izve), da je treba glede na obstoječe dejansko stanje zaradi javne koristi začeti upravni postopek; gre pa za upravno zadevo, za katero sicer zakon ali drug predpis določa, da se obravnava po uradni dolžnosti, če pa to izrecno ni predpisano, iz narave stvari izhaja, da jo je treba obravnavati po uradni dolžnosti.

Okoliščine, ki kažejo na začetek upravnega postopka po uradni dolžnosti, lahko ugotovi organ sam, lahko pa ga o tem obvestijo občani ali organizacije ali drugi organi. Kadar je upravni organ o kakšni stvari obveščen ali prejme vlogo s strani občana ali organizacije, le-ta nima lastnosti stranke v postopku in zato tudi ne more uveljavljati kakšne svoje pravice ali pravne koristi. (Breznik et.al: ZUP s komentarjem, 2004, str. 430)

6.1.2 ZAČETEK POSTOPKA NA ZAHTEVO STRANKE

Upravni postopek na zahtevo stranke je uveden z dnem, ko organ prejme popolno zahtevo stranke. Če zahteva ni popolna, se šteje za vloženo, ko so pomanjkljivosti odpravljene.

Organ lahko zahtevo stranke s sklepom zavrže kadarkoli do izdaje odločbe (tudi med postopkom), če ugotovi, da so podani naslednji razlogi (129. člen ZUP):

- če stvar, na katero se vloga nanaša, ni upravna zadeva
- če vložnik v vlogi ne uveljavlja kakšne svoje pravice ali pravne koristi oziroma če po ZUP-u ne more biti stranka
- če zahteva ni bila vložena v predpisanem roku

- če se o isti upravni zadevi že vodi upravni ali sodni postopek ali je bilo o njej že pravnomočno odločeno, pa je stranka z odločbo pridobila kakšne pravice ali so ji bile naložene kakšne obveznosti. Enako ravna tudi, če je bila izdana zavrnilna odločba in se dejansko stanje ali pravna podlaga, na katero se opira zahtevki, ni spremenila.

Postopek se praviloma vodi ločeno za vsako posamezno upravno zadevo. Če organ o isti stvari vodi več postopkov, lahko te združi v en postopek, kar pomeni, da lahko zoper več strank teče en postopek oziroma da lahko ena stranka uveljavlja več različnih zahtevkov. Skozi ves postopek, vse do odločitve na prvi stopnji, lahko stranka preoblikuje svoj zahtevek - če se opira na bistveno enako dejansko stanje, ga lahko razširi ali spremeni (delno ali v celoti) – lahko pa ga tudi v celoti umakne. (Breznik et.al: ZUP s komentarjem, 2004, str. 436)

6.1.3 ZAČETEK POSTOPKA Z JAVNIM NAZNANILOM

Poseben primer združitve upravnih zadev v en postopek je javno naznanilo. Upravni organ ga lahko uporabi, kadar postopek začne po uradni dolžnosti, če gre za večje število oseb, ki organu niso znane ali jih ni mogoče določiti, pri vseh pa gre za bistveno enake obveznosti.

Te osebe imajo lahko v postopku položaj stranke. (131 člen ZUP)

Postopka z javnim naznanilom ni mogoče začeti, kadar je za začetek postopka potrebna vloga stranke, saj poziv še ne pomeni začetka postopka. Kljub temu, da se z javnim naznanilom začne postopek hkrati zoper večje število neznanih oseb, organ za vsakega posameznika vodi povsem ločen postopek, lahko pa zadeve združijo v en postopek. (Breznik et.al: ZUP s komentarjem, 2004, str. 436)

6.2 PORAVNAVA

»Če je v postopku udeleženih dvoje ali več strank z nasprotujočimi si interesi, si mora uradna oseba, ki vodi postopek, med postopkom ves čas prizadevati, da se stranke poravnajo, bodisi v celoti ali pa vsaj glede posameznih spornih točk.« (1. točka 137. člena ZUP)

Poravnava je po svoji pravni naravi neke vrste pogodba, s katero se dve ali več strank v upravnem postopku sporazumejo o enem ali več zahtevkih, ki jih uveljavljajo v postopku. Poravnavo tako lahko skleneta stranki, ki sta med seboj v nekem pravnem razmerju (na primer: upravičenec in zavezanec v postopku denacionalizacije) – gre za kontrarni stranki; ali stranki, ki sta vsaka zase v nekem razmerju do organa, ki odloča v upravni zadevi (na primer: investitor in mejaš v postopku izdaje lokacijskega dovoljenja) – gre za kolidirajoči

stranki. V upravnem postopku, ki bi bil v škodo javne koristi, pa se stranke ne morejo uspešno poravnati. (Breznik et.al: ZUP s komentarjem, 2004, str. 457)

Poravnava, ki ima moč izvršljive odločbe, izdane v upravnem postopku, je sklenjena, ko stranke preberejo zapisnik o poravnavi in ga podpišejo.

6.3 POSTOPEK DO IZDAJE ODLOČBE

V upravnem postopku ni mogoče izdati odločbe, če niso ugotovljena dejstva in okoliščine, na katere zakon oziroma predpis lokalne skupnosti navezuje določene pravne posledice (pravice ali obveznosti). Stranki mora biti dana možnost, da uveljavi in zavaruje svoje pravice. Upravni organ to zagotavlja v skrajšanem ali posebnem ugotovitvenem postopku. (138. člen ZUP)

6.3.1 SKRAJŠANI UGOTOVITVENI POSTOPEK

Po skrajšanem ugotovitvenem postopku lahko organ odloči o stvari, kadar za ugotovitev dejstev in okoliščin, pomembnih za odločitev, ali pa za uveljavitev in zavarovanje strankinih pravic oziroma njenih pravnih koristi, ni treba opraviti kakšnega dejanja v postopku (zaslišanje prič, ogled...). Izvesti ga je možno in v njem odločiti tudi, ko postopek teče po uradni dolžnosti. Stranka mora dejstva navesti v vlogi, ki jo zahteva poseben predpis (primer: davčna napoved v davčnem postopku). (Breznik et.al: ZUP s komentarjem, 2004, str. 484)

6.3.2 POSEBNI UGOTOVITVENI POSTOPEK

Kadar ni mogoče izvesti skrajšanega ugotovitvenega postopka, se izvede posebni ugotovitveni postopek. V postopku se ugotavljajo dejstva in okoliščine, ki so pomembne za razjasnitev zadeve. Potek postopka določa uradna oseba, ki ga vodi. Strankam da možnost, da uveljavijo in zavarujejo svoje pravice in pravne koristi, praviloma na ustni obravnavi.

6.3.3 PREDHODNO VPRAŠANJE

»Za predhodno vprašanje gre, kadar je neka pravica, obveznost oziroma pravno razmerje sestavni del dejanskega stanja, od katerega je odvisna odločitev v upravni zadevi, odločanje o tem vprašanju pa je v pristojnosti sodišča ali kakšnega drugega organa, če o obstoju oziroma neobstoju takšne pravice, obveznosti oziroma pravnega razmerja še ni bilo pravnomočno odločeno.« (Breznik et.al: ZUP s komentarjem, 2004, str. 501) Če je o

pravici, obveznosti oziroma pravnem razmerju že pravnomočno odločeno s posamičnim pravnim aktom, je organ na ta pravnomočni akt vezan.

Pri pravicah, obveznostih oziroma pravnih razmerjih civilnega prava, o katerih odloča sodišče, je predhodno vprašanje podano samo, kadar je pravica, obveznost oziroma pravne razmerje sporno med dvema ali več strankami v postopku. Če pa v postopku sodeluje le ena stranka in se pojavi dvom o obstoju pravice, obveznosti oziroma pravnega razmerja, tedaj ne gre več za predhodno vprašanje, temveč za vprašanje dokazanosti. (147 člen ZUP)

Vprašanja, ki ne spadajo med predhodno vprašanje, so:

- vprašanje skladnosti zakona z ustavo ali drugega predpisa z zakonom oziroma ustavo (ne gre za element dejanskega stanja, temveč za vprašanje uporabe prava);
- vprašanje zakonitosti pravnomočnega posamičnega akta (organ je na pravnomočen posamični akt vezan);
- vprašanje, ali ima določena oseba položaj stranke oziroma stranskega udeleženca.

O tem, ali se bo upravni postopek zaradi predhodnega vprašanja prekinil, odloča uradna oseba, ki je pooblaščenca za vodenje postopka (in ne uradna oseba, ki je pooblaščenca za izdajo odločbe). Če se upravni postopek ne prekine, se o predhodnem vprašanju ne odloča v izreku upravnega akta. Njegova rešitev ima le obliko ugotovitve obstoja oziroma neobstoja pravice, obveznosti oziroma pravnega razmerja, ki se utemelji v obrazložitvi. Če je pristojen organ kasneje rešil predhodno vprašanje drugače, je podan obnovitveni razlog. Upravni organ pa mora prekiniti postopek, če se predhodno vprašanje nanaša na obstoj kaznivega dejanja, na obstoj zakonske zveze, na ugotovitev očetovstva ali če poseben zakon tako določa. (148 člen ZUP)

6.3.4 PREKINITEV POSTOPKA

Postopek se prekine s sklepom (135. člen ZUP):

- če stranka umre in pravica ali obveznost oziroma pravna korist, ki se uveljavlja v postopku, preide na pravne naslednike (npr.: pridobitev gradbenega dovoljenja)
- če stranka izgubi poslovno sposobnost, pa v postopku nima pooblaščenca in se ji ne postavi začasnega zastopnika
- če zakoniti zastopnik stranke umre ali izgubi poslovno sposobnost, stranka pa nima pooblaščenca ali zakonitega zastopnika in se ji tudi ne postavi začasnega zastopnika
- če so za stranko nastopile pravne posledice uvedbe stečajnega postopka
- če organ sklene, da ne bo sam reševal predhodnega vprašanja oziroma ga po zakonu ne more reševati

Prekinitev postopka traja, dokler v postopek ne vstopi pravni naslednik ali skrbnik; dokler stranka nima zakonitega zastopnika; dokler v postopek ne vstopi stranka stečajni upravitelj; dokler predhodno vprašanje ni dokončno oziroma pravnomočno rešeno. S prekinitvijo prenehajo teči vsi roki, določeni za procesna dejanja. Zakon natančno določa, komu se vroči sklep o prekinitvi postopka, in sicer: pri predhodnem vprašanju se sklep vroči stranki, v vseh ostalih primerih pa skrbstvenemu organu.

Kadar zakon izrecno ne predvidi prekinitve postopka, stranka pa zoper nek drug sklep vloži suspenzivno pritožbo (razlogi iz 142. člena ZUP – neka oseba želi biti stranski udeleženec, organ pa ji tega ne ugodí), govorimo o t.i. tihi prekinitvi, saj pritožba zadrži izvršitev tega sklepa. (Breznik et.al: ZUP s komentarjem, 2004, str. 454)

6.3.5 USTNA OBRAVNAVA

»Ustna obravnava je oblika izvajanja ugotovitvenega postopka, ki je v nekaterih primerih fakultativna, v dveh primerih pa obvezna, to je takrat, ko sta v postopku udeleženi dve ali več strank z nasprotujočimi si interesi, ali takrat, kadar je treba opraviti ogled oziroma zaslišanje priče ali izvedenca.« (Breznik et.al: ZUP s komentarjem, 2004, str. 522) Uradna oseba, ki vodi postopek, je dolžna spoštovati načeli materialne resnice in zaslišanja stranke (8. in 9. člen ZUP), ki ju je mogoče uresničiti prav na ustni obravnavi. Če želi stranka po izvedeni ustni obravnavi uveljavljati določena dejstva in okoliščine, mora imeti opravičljiv razlog, zakaj tega ni storila na obravnavi.

Ustna obravnava je javna, kar pomeni, da je lahko na ustni obravnavi navzoč vsakdo, tudi če ni udeleženec v upravnem postopku. Uradna oseba, ki vodi postopek, pa lahko izključi javnost od celotne ustne obravnave ali od dela obravnave iz razlogov, ki jih določa zakon. Izključitev javnosti na obravnavi ne velja za stranke, zakonite zastopnike, njihove pooblaščenca in strokovne pomočnike. (156. člen ZUP)

6.4 ODLOČBA

Odločba je konkreten, individualni, posamični upravni akt, ki se nanaša na določeno upravno zadevo ali na več določenih upravnih zadev. (Breznik et.al: ZUP s komentarjem, 2004, str. 617)

USTNA ODLOČBA (211. člen ZUP)

Upravni organ lahko odloči z ustno odločbo, kadar gre za nujne ukrepe v javnem interesu, pisno odločbo pa mora izdati v roku osmih dni od ustne odločitve. Takšen pogoj je izpolnjen ob večjih elementarnih nesrečah, večjih prometnih nesrečah, ob delovnih nesrečah, v primeru nevarne gradnje ...

DELNA ODLOČBA (219. člen ZUP)

Upravni organ lahko izda delno odločbo, če ugotovi, da je potrebno odločiti o neki stvari po delih oziroma po posameznih zahtevkih. O tem odloči organ diskrecijsko, stranka namreč ne more zahtevati izdaje delne odločbe. Delne odločbe pa organ ne more izdati, kadar iz narave stvari ali predpisov izhaja, da je mogoče o upravni stvari ali o več zahtevkih stranke odločiti z isto odločbo.

DOPOLNILNA ODLOČBA (220. člen ZUP)

Kadar s prvotno odločbo organ ni odločil o vseh vprašanjih, ki so predmet postopka, lahko na predlog stranke ali po uradni dolžnosti izda dopolnilno odločbo.

ZAČASNA ODLOČBA (221. člen ZUP)

Če je glede na okoliščine primera neogibno potrebno, da se pred koncem postopka izda odločba, s katero se začasno uredijo posamezna vprašanja ali razmerja, organ izda začasno odločbo. Pri tem upošteva podatke, ki obstajajo, v odločbi pa izrecno navede, da gre za začasno odločbo. Izdajo začasnih odločb lahko predlaga stranka, lahko pa jo organ izda po uradni dolžnosti.

6.5 SKLEP

S sklepom se odloča o vprašanjih, ki urejajo procesnopravna razmerja udeležencev v upravnem postopku ter o vprašanjih, ki niso sestavni del odločitve o upravni zadevi in se pojavijo kot postranska. Izda ga uradna oseba, ki opravlja dejanje postopka in je pooblaščen za odločanje. Če je uradna oseba pooblaščen le za vodenje postopka in v pooblastilu ni omejitev, pa lahko izda vse vrste sklepov razen sklepa, s katerim se postopek konča. (227. člen ZUP)

6.6 PRITOŽBA

Zoper odločbo, izdano v upravnem postopku na prvi stopnji, lahko vložijo pritožbo stranka, stranski udeleženec, državni tožilec in državni pravobranilec. Slednja lahko vložita pritožbo le, če je z odločbo prekoračen zakon v korist stranke in v škodo javnih koristi. Če osebi, ki bi morala biti stranski udeleženec, odločba ni bila vročena, lahko v roku, ki ga ima stranka za vložitev pravočasne pritožbe, zahteva njeno vročitev. V kolikor je zahtevi ugodeno, ima ta oseba pravico vložiti pritožbo v enakem roku, kot je določen za stranko. Druge osebe, četudi bi bile iz kakršnegakoli razloga nezadovoljne z odločbo, nimajo pravice do pritožbe. (229. člen ZUP)

Stranka, na zahtevo katere se je upravni postopek začel ali v interesu katere je postopek začel po uradni dolžnosti, ima pravico do pritožbe tudi, če organ odločbe ni izdal. Pritožbo lahko vloži po izteku roka, v katerem bi organ moral izdati odločbo.

Tabela 1: Upravni organi, pristojni za odločanje.

I. stopnja	II. stopnja
➤ upravna enota	➤ stvarno pristojno ministrstvo
➤ upravna enota (odločba izdana o več upravnih zadevah, za katere so stvarno pristojna različna ministrstva) ➤	➤ o vsakem delu odloča stvarno pristojno ministrstvo
➤ nosilec javnih pooblastil	➤ organ, določen z zakonom ➤ če zakon tega ne določa, o pritožbi odloča stvarno pristojno ministrstvo ➤
➤ uprava samoupravne lokalne skupnosti (odločba izdana v upravni zadevi iz izvirne pristojnosti samoupravne lokalne skupnosti) ➤ nosilec javnih pooblastil (odločba izdana na podlagi predpisa sveta samoupravne lokalne skupnosti) ➤	➤ župan
➤ uprava samoupravne lokalne skupnosti (odločba izdana v upravnem postopku iz državne prenesene pristojnosti) ➤	➤ stvarno pristojno ministrstvo
➤ državni zbor ➤ predstavniški organ samoupravne lokalne skupnosti ➤ vlada ➤	➤ ni pritožbe
➤ ministrstvo	➤ če določa zakon

Vir: Breznik et.al: ZUP s komentarjem, 2004

6.7 IZREDNO PRAVNO SREDSTVO

6.7.1 OBNOVA POSTOPKA

»Postopek, ki je končan z odločbo, zoper katero v upravnem postopku ni rednega pravnega sredstva, se obnovi.« (1. odst. 260. člena ZUP) Obnovo lahko predlaga stranka (če v končanem postopku novih dejstev oziroma dokazov brez svoje krivde ni mogla navesti), državni tožilec in državni pravobranilec (če odločba posega v javno korist), po uradni dolžnosti pa tudi organ sam.

Obnova postopka je dopustna, če je upravni postopek končan z odločbo, ki je dokončna ter obstaja vsaj eden od obnovitvenih razlogov.

Obnovitveni razlogi (260. člen ZUP):

- če se zve za nova dejstva ali se najde ali predloži možnost uporabiti nove dokaze, ki bi bili mogli sami zase ali v zvezi z že izvedenimi in uporabljenimi dokazi pripeljati do drugačne odločitve, če bi bila ta dejstva oziroma dokazi navedeni ali uporabljeni v prejšnjem postopku
- če je bila odločba izdana na podlagi ponarejene listine ali krive izpovedbe priče ali izvedenca ali kot posledica kakšnega dejanja, ki je kaznivo po kazenskem zakoniku
- če temelji odločba na sodbi, pa je sodba pravnomočno spremenjena, razveljavljena ali odpravljena
- če se odločba organa, ki je vodil postopek, opira na kakšno predhodno vprašanje, pa je pristojni organ pozneje to vprašanje v bistvenih točkah drugače rešil
- če je bila izdana za stranko ugodna odločba na podlagi njenih neresničnih navedb
- če je pri izdajo odločbe sodelovala uradna oseba, ki bi morala biti po zakonu izločena
- če je izdala odločbo uradna oseba pristojnega organa, ki je ni imela pravice izdati
- če kolegijski organ, ki je izdal odločbo, ni bil odločal v sestavi, kot je predpisana z veljavnimi predpisi, ali če za odločbo ni glasovala predpisana večina
- če osebi, ki bi morala biti udeležena v postopku kot stranka ali stranski udeleženec, pa ne gre za primer iz drugega odstavka 229. člena, ni bila dana možnost udležbe v postopku
- če stranke ni zastopal tisti, ki jo po zakonu lahko zastopa, če stranke ni zastopal zakoniti zastopnik, po zakonu pa bi jo moral zastopati, ali če pooblaščenec stranke ni imel pooblastila, razen če je stranka kasneje odobrila procesna dejanja.

Pristojni organ v obnovitvenem postopku odloča o zahtevku ali o stvari, ki je bila predmet odločanja v postopku na prvi stopnji. Pri tem uporablja materialne predpise, ki so tedaj veljali. Tudi dejansko stanje oziroma dejstva upošteva tista, ki so nastala v času prvega odločanja. V kolikor obstajajo nova dejstva oziroma dokazi, morajo biti taka, ki bi

pripeljala do drugačne odločitve, pri tem pa so morala obstajati že v času prvega odločanja.

Obnova postopka ni možna:

- če so dejstva oziroma dokazi nastali kasneje, ko je bila v postopku že izdana odločba
- če je bil kasneje sprejet drugačen pravni predpis
- če je bila sodna ali upravna praksa o nekem pravnem vprašanju kasneje spremenjena
- če je prišlo do napačne uporabe materialnega zakona, veljavnega v času odločanja.

Stranka, ki želi obnoviti postopek, mora to uveljavljati v roku enega meseca od dne, ko je izvedela za obnovitveni razlog (rok ne sme biti daljši od treh let od dneva dokončnosti odločbe). O predlogu za obnovo postopka odloča organ, ki je odločbo izdal (organ prve stopnje - če zoper odločbo ni pritožbe ali pritožba ni bila vložena ali pa je bila vložena in jo je organ prve stopnje zavrgel ali zavrnil; organ druge stopnje – če je obnovitveni razlog nastal v postopku, ki ga je vodil). (266. člen ZUP)

Organ, pristojen za odločanje, predlog najprej preizkusi in ugotovi, ali so podani vsi pogoji za obnovo postopka. Če kateri izmed pogojev ni izpolnjen, predlog s sklepom zavrže. Če so pogoji izpolnjeni sledi preizkus, ali so verjetno izkazane okoliščine in dokazi taki, da bi lahko pripeljali do drugačne odločitve. Če teh pogojev ni, predlog s sklepom zavrne. V kolikor organ ugotovi, da ti pogoji obstajajo, izda sklep, s katerim dovoli obnovo, ter odloči, v kakšnem obsegu naj se postopek obnovi oziroma odloči, da bo postopek obnovljen po uradni dolžnosti. (člen 261. ZUP)

6.7.2 SPREMEMBA ALI ODPRAVA ODLOČBE V ZVEZI Z UPRAVNIM SPOROM

»Če organ, zoper katerega odločbo je pravnomočno sprožen upravni spor, ugotovi vsem tožbenim zahtevkom, ne da bi s tem kršil pravice koga drugega, lahko dotlej, dokler ni končan spor, odpravi ali spremeni svojo odločbo iz razlogov, zaradi katerih bi jo lahko odpravilo sodišče.« (273. člen ZUP)

Pogoji za spremembo ali odpravo odločbe so:

- da gre za odločbo, zoper katero je pravočasno sprožen upravni spor
- da organ ugotovi vsem tožbenim zahtevkom
- da s tem ne krši pravice koga drugega
- da upravni spor še ni končan s pravnomočno odločbo
- da odločbo odpravi ali spremeni iz razlogov, zaradi katerih bi jo lahko odpravilo sodišče.

Stranka, ki je sprožila upravni spor in je z izdano odločbo nezadovoljna, lahko zoper novo odločbo vložijo samostojno tožbo v upravnem sporu ali prvotno vloženo tožbo razširi na nov upravni akt. O tem odloča sodišče.

6.7.3 ODPRAVA IN RAZVELJAVITEV ODLOČBE PO NADZORSTVENI PRAVICI

»Pristojni organ lahko po nadzorstveni pravici odpravi odločbo po njeni izdaji in vročitvi.« (274. člen ZUP) To lahko stori tudi, ko je odločba pravnomočna ali dokončna. To lahko stori po uradni dolžnosti, na zahtevo stranke, državnega tožilca ali državnega pravobranilca ali inšpektorja.

Razlogi za odpravo odločbe po nadzorstveni pravici so:

- če je odločbo izdal stvarno nepristojen upravni organ (razen če ne gre za ničnost odločbe)
- če je bila v isti zadevi že prej izdana pravnomočna odločba, s katero je bila ta upravna zadeva ob enakem dejanskem stanju drugače rešena
- če je izdal odločbo kakšen organ brez soglasja, potrditve dovoljenja ali mnenja drugega organa, kadar je po zakonu ali po kakšnem drugem na zakonu temelječem predpisu to potrebno
- če je odločbo izdal krajevno nepristojen organ.

Za odločanje o odpravi in razveljavitvi odločbe po nadzorstveni pravici je organ druge stopnje (če ga ni, pa organ, ki je pooblaščen za nadzor nad delom upravnega organa, ki je odločbo izdal). Pri tem ima pravico odločiti le o odpravi ali razveljavitvi odločbe, ne sme pa je nadomestiti z novo – to lahko stori organ, ki je stvarno in krajevno pristojen za odločanje. (276. člen ZUP) Če se odločba odpravi, se odpravijo tudi pravne posledice, ki so iz nje že nastale. Če se odločba razveljavi, pa se pravne posledice, ki so iz nje že nastale, ne odpravijo, ne morejo pa nastati iz nje nobene nove pravne posledice.

6.7.4 IZREDNA RAZVELJAVITEV

Izredna razveljavitve odločbe je namenjena varovanju javnega interesa. Lahko je tudi v škodo že pridobljene pravice, vendar le v obsegu, v katerem je to za varstvo javnega interesa nujno potrebno, in če nevarnosti ni mogoče preprečiti z drugimi sredstvi. (178. člen ZUP) Postopek se vedno začne in vodi samo po uradni dolžnosti. Namen izredne razveljavitve je, da se prepreči izvršitev odločbe, zato je postopek možen le pod pogojem, da je odločba izvršljiva.

Nujni ukrepi nastopijo, če obstaja nevarnost za življenje in zdravje ljudi, za javni red in mir, za javno varnost ali za premoženje večje vrednosti.

Pristojnost za odločanje ima organ druge stopnje, če tega ni, pa vlada.

6.7.5 NIČNOST

Pravna posledica najhujših kršitev pravil procesnega in materialnega prava je ničnost odločbe. Postopek za ničnost odločbe lahko začne organ po uradni dolžnosti, na predlog stranke, državnega tožilca ali državnega pravobranilca.

Za nično se izreče odločba (279. člen ZUP):

- ki je bila izdana v upravnem postopku v zadevi iz sodne pristojnosti ali v stvari, v kateri sploh ni mogoče odločati v upravnem postopku
- ki bi s svojo izvršitvijo lahko povzročila kakšno dejanje, ki je kaznivo po kazenskem zakoniku
- ki je sploh ni mogoče izvršiti
- ki jo je izdal organ brez zahteve stranke, pa stranka pozneje ni izrecno ali molče v to privolila
- ki je bila izdana kot posledica prisiljenja, izsiljevanja, posebnega primera izsiljevanja, pritiska ali drugega nedovoljenega dejanja
- v kateri je taka nepravilnost, ki je po kakšni posebni zakonski določbi razlog za ničnost.

»Odločbo izreče za nično organ, ki jo je izdal, organ druge stopnje oziroma organ, pristojen za nadzorstvo nad organom, ki jo je izdal.« (3. odst. 280. člena ZUP) Ničnost odločbe velja od samega začetka, kar pomeni, da se vzpostavi takšno stanje, kot da upravni akt sploh ne bi bil izdan, odpravijo se tudi pravne posledice, ki so iz nje že nastale. Pod enakimi pogoji se za ničnega izreče tudi sklep, če je bilo z njim odločeno o vsebinskih vprašanjih.

6.8 POSTOPEK INŠPEKCIJSKEGA NADZORA

Postopek inšpekcijskega nadzora vodi inšpektor, ki tudi izdaja odločbe in sklepe v upravnem in prekrškovnem postopku. (1. odst. 18. člena ZIN) Obravnavati mora vse vloge (pritožbe, prijave, sporočila...) iz svoje pristojnosti, tudi če so te anonimne. Inšpektor ima pri opravljanju nadzora pravico (1. odst. 19. člena ZIN):

- pregledati prostore, objekte, postroje, naprave, delovna sredstva, napeljave, predmete, blago, snovi, poslovne knjige, pogodbe, listine in druge dokumente ter poslovanje in dokumentacijo državnih organov, gospodarskih družb, zavodov, drugih organizacij in skupnosti ter zasebnikov;
- vstopiti na parcele in zemljišča fizičnih in pravnih oseb, pregledati poslovne knjige, pogodbe, listine in druge dokumente ter poslovanje in dokumentacijo, kadar se vodijo in hranijo na elektronskem mediju ter zahtevati izdelavo njihove pisne oblike, ki mora verodostojno potrjevati elektronsko obliko;

- zaslišati stranke in priče v upravnem postopku, pregledati listine, s katerimi lahko ugotovi istovetnost oseb, brezplačno pridobiti in uporabljati osebne in druge podatke iz uradnih evidenc in drugih zbirk podatkov, ki se nanašajo na zavezanca in ki so potrebni za izvedbo inšpekcijskega nadzora;
- brezplačno vzeti vzorce blaga in opraviti preiskave vzetih vzorcev, brezplačno vzeti vzorce materialov in opreme za potrebe preiskav;
- fotografirati ali posneti na drug nosilec vizualnih podatkov osebe, prostore, objekte, postroje, napeljave in druge predmete iz prve alineje, reproducirati listine, avdiovizualne zapise in druge dokumente, zaseči predmete, dokumente in vzorce v zavarovanje dokazov, opraviti druga dejanja, ki so v skladu z namenom inšpekcijskega nadzora.

Če inšpektor v postopku inšpekcijskega nadzora ugotovi, da zavezanec ni kršil zakona ali kakega drugega predpisa, ustavi postopek. To naredi s sklepom, lahko pa tudi v obliki zapisa na koncu zapisnika o inšpekcijskem pregledu. V primeru vzorčenja, to navede v spremni dopis, ki se ga zavezancu pošlje z izvidom analize. (28. člen ZIN)

Če pa v postopku ugotovi, da je bil kršen zakon ali drug predpis, inšpektor odredi ukrepe za odpravo nepravilnosti in pomanjkljivosti. V kolikor gre za prekršek, začne prekrškovni postopek, sicer pa naznani kaznivo dejanje ali poda kazensko ovadbo ali odredi druge ukrepe in opravi dejanja, za katere je pooblaščen oziroma to predlaga pristojnemu organu. (32. člen ZIN)

7 POSTOPEK O PREKRŠKIH

O prekrških odločajo prekrškovni organi in sodišča. Prekrškovni organi so upravni in drugi državni organi (policija, inšpekcije ipd.) ter nosilci javnih pooblastil (Agencija za trg vrednostnih papirjev, Banka Slovenije, Državna revizijska komisija ipd.), ki izvajajo nadzorstvo nad izvrševanjem zakonov in uredb, s katerimi so določeni prekrški, in organi samoupravnih lokalnih skupnosti (občinske inšpekcijske službe, redarstvo ipd.), ki so s posebnimi predpisi pooblaščen za odločanje o prekrških. (45. člen ZP-1)

Prekrškovni organi imajo v postopku o prekršku dvojno funkcijo. V hitrem postopku po uradni dolžnosti ali na pisni predlog upravičenega predlagatelja vodijo postopek o prekršku in v njem odločajo. V rednih sodnih postopkih in v postopkih proti mladoletnim osebam pa so predlagatelji postopka o prekršku. Poleg prekrškovne funkcije (ta je v tem pogledu sekundarna) opravljajo še upravne, inšpekcijske, nadzorne in druge naloge, ki so njihova prvenstvena pristojnost in stvarna podlaga za ustanovitev in dodelitev nalog. Obe funkciji ni mogoče povsem ločiti. Ugotovitve oziroma podatki, zbrani v upravnih, inšpekcijskih, nadzornih ali drugih postopkih, so pogosto dokazna podlaga za ukrepanje prekrškovnega organa v prekrškovnih postopkih.

"Vloga organov, ki so pristojni za odločanje o prekrških, je usmerjena v kaznovanje storilcev, kot eno najbolj klasičnih nalog državnih organov v razmerju do posameznikov, ki kršijo pravne norme.« (Jenull et. al.: ZP-1 s komentarjem, 2009, str. 189) Prekrškovni organi so tisti organi, za katere zakon določa, da izvajajo nadzorstvo na izvajanju posameznega predpisa. Organ, ki izvaja nadzor nad določbami posameznega zakona, je praviloma določen z istim zakonom, ki določa prekršek, lahko pa je določen tudi z zakonom, ki v okviru organizacije posameznega upravnega ali drugega nadzornega organa izrecno opredeljuje njegovo prekrškovno pristojnost. Izjema so prekrškovni organi lokalne skupnosti, saj so s posebnimi predpisi pooblaščen za odločanje o prekrških. (Jenull et. al.: ZP-1 s komentarjem, 2009, str. 189)

7.1 PREKRŠKOVNI ORGANI

Za nadzor nad izvajanjem zakona lahko zakonodajalec določi katerega od naslednjih organov:

- upravni organi
- drugi državni organi
- nosilci javnih pooblastil
- organi samoupravnih lokalnih skupnosti.

UPRAVNI ORGANI

Upravni organi so organi državne uprave. To so v prvi vrsti vlada kot najvišji organ državne uprave, ministrstva z vsemi organi v sestavi in upravne enote.

MINISTRSTVO

Ustanovi se za:

- opravljanje upravnih nalog na enem ali več upravnih področjih.

ORGAN V SESTAVI MINISTRSTVA

Ustanovi se za:

- opravljanje specializiranih strokovnih nalog
- opravljanje izvršilnih in razvojnih upravnih nalog
- naloge inšpekcijskega in drugega nadzora
- naloge na področju javnih služb (če se s tem zagotovi večja učinkovitost in kakovost pri opravljanju nalog oziroma če je zaradi narave nalog ali delovnega področja treba zagotoviti večjo stopnjo strokovne samostojnosti pri opravljanju nalog)

UPRAVNA ENOTA

Ustanovi se za:

- opravljanje nalog državne uprave, ki jih je treba organizirati in izvajati teritorialno.

7.1.1 INŠPEKCIJSKI ORGANI

Inšpekcijski organi se organizirajo za posamezna upravna področja. Naloge inšpekcijskega nadzora opravljajo inšpektorji samostojno kot osebe s posebnimi pooblastili in odgovornostmi. Inšpektorji prekrške odkrivajo v postopku inšpekcijskega nadzora, ki poteka na podlagi Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP), če posamezna procesna vprašanja niso drugače urejena z Zakonom o inšpekcijskem nadzoru (ZIN) ali z drugimi področnimi zakoni, ki urejajo delovanje posameznih inšpekcijskih služb (npr. Zakon o tržni inšpekciji...).

Zoper odločbo oziroma sklep, ki ga izda inšpektor, je možno uveljavljati pravna sredstva – pritožbo, o kateri odloča nadrejeni organ (najpogosteje je to pristojno ministrstvo). Pritožba praviloma ne zadrži izvršitve odločbe, če s posebnim zakonom ni določeno drugače (30. člen ZIN). Zoper dokončno odločbo inšpektorja mora biti v skladu z ustavno zagotovljenima pravicama do učinkovitega pravnega sredstva in sodnega varstva mogoč

upravni spor pred pristojnim sodiščem. (Jenull et. al.: ZP-1 s komentarjem, 2009, str. 191)

7.1.2 ORGANI V SESTAVI MINISTRSTVA

Najpogosteje gre za inšpektorate, ki imajo nadzorstvena in s tem tudi prekrškovna pooblastila.

V posameznih ministrstvih delujejo naslednji organi v sestavi (Jenull et. al.: ZP-1 s komentarjem, 2009, str. 191):

- *Ministrstvo za finance*
 - Davčna uprava Republike Slovenije
 - Carinska uprava Republike Slovenije
 - Urad Republike Slovenije za preprečevanje pranja denarja
 - Urad Republike Slovenije za javna plačila
 - Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna
- *Ministrstvo za notranje zadeve*
 - Policija
 - Inšpektorat za notranje zadeve Republike Slovenije
- *Ministrstvo za pravosodje*
 - Uprava za izvrševanje kazenskih sankcij
- *Ministrstvo za obrambo*
 - Inšpektorat Republike Slovenije za obrambo
 - Inšpektorat Republike Slovenije za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami
 - Obveščevalna varnostna služba
- *Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve*
 - Inšpektorat Republike Slovenije za delo (glede na delovno področje združuje inšpekcije nadzora delovnih razmerij, varnosti in zdravja pri delu ter socialno inšpekcijo)
- *Ministrstvo za gospodarstvo*
 - Urad Republike Slovenije za varstvo konkurence
 - Tržni inšpektorat Republike Slovenije
 - Urad za intelektualno lastnino
 - Inšpektorat Republike Slovenije za elektronske komunikacije, elektronsko podpisovanje in pošto
 - Inšpektorat Republike Slovenije za energetiko in rudarstvo (združuje inšpekcijo za elektroenergetiko, inšpekcijo za strojno energetiko in rudarsko inšpekcijo)
- *Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano*
 - Veterinarska uprava Republike Slovenije
 - Inšpektorat Republike Slovenije za kmetijstvo, gozdarstvo in hrano (sestavljeno iz inšpekcij za: kmetijstvo, fitosaniteto, gozdarstvo, lovstvo, ribištvo, krmo, kakovost živil in vinarstvo)

- *Ministrstvo za kulturo*
 - Inšpektorat Republike Slovenije za kulturo in medije
 - *Ministrstvo za promet*
 - Prometni inšpektorat Republike Slovenije
 - Uprava Republike Slovenije za pomorstvo
- *Ministrstvo za šolstvo in šport*
 - Inšpektorat Republike Slovenije za šolstvo in šport
- *Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo*
 - Urad Republike Slovenije za meroslovje
- *Ministrstvo za zdravje*
 - Urad Republike Slovenije za kemikalije
 - Zdravstveni inšpektorat Republike Slovenije
 - Uprava Republike Slovenije za varstvo pred sevanji
- *Ministrstvo za okolje in prostor*
 - Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor (združuje prostorsko inšpekcijo, inšpekcijo za okolje in prostor ter stanovanjsko inšpekcijo)
 - Urad Republike Slovenije za jedrsko varnost
- *Ministrstvo za javno upravo*
 - Sektor za upravno inšpekcijo.

7.1.2.1 Carinska uprava Republike Slovenije (CURS)

Carinska uprava Republike Slovenije opravlja naloge izvajanja carinskih in trošarinskih predpisov po Zakonu o izvajanju carinskih predpisov Evropske skupnosti in Zakonu o trošarinah, naloge odkrivanja in preprečevanja carinskih in trošarinskih prekrškov in kaznivih ravnanj v zvezi s kršitvijo teh in drugih predpisov, za izvajanje katerih je pristojna carinska služba.

Opravlja naloge na področjih odmerjanja, obračunavanja in pobiranja dajatev, trošarin in drugih obveznih dajatev. Opravlja carinski in trošarinski nadzor ter kontrolo in naloge carinskega inšpiciranja. (Jenuš et. al.: ZP-1 s komentarjem, 2009, str. 192)

7.1.2.2 Davčna uprava Republike Slovenije (DURS)

Davčna uprava Republike Slovenije izvaja nadzorstvo na upravnem področju davkov in davčnega sistema (skladno z Zakonom o davčni službi) s kontrolnimi in inšpekcijskimi pregledi ter drugimi dejanji in postopki preverjanja izvrševanja materialnih predpisov. Kot prekrškovni organ ugotavlja prekrške na področju dela inšpekcije, kontrole, izterjave in registra davčnih zavezancev. (Jenuš et. al.: ZP-1 s komentarjem, 2009, str. 193)

7.1.3 DRUGI DRŽAVNI ORGANI

Poleg organov državne uprave lahko v postopku o prekršku odločajo tudi drugi državni organi. Ti ne izvajajo nadzorstvenih pooblastil kot sistemsko funkcijo, temveč samo kot posamično pristojnost, ki jim jo podeljuje določen zakon. Mednje sodi javna agencija (ustanovi se za opravljanje upravnih nalog v skladu s posebnim zakonom, ki ureja javne agencije, če je s tem omogočeno učinkovitejše in smotrnejše opravljanje upravnih nalog). (Jenull et. al.: ZP-1 s komentarjem, 2009, str. 193)

Kot samostojni državni organi delujejo Informacijski pooblaščenec, ki združuje tudi Inšpekcijo za varovanje osebnih podatkov, Računsko sodišče, Državna revizijska komisija, Urad za statistiko in Agencija za pošto in elektronske komunikacije RS.

7.1.4 NOSILCI JAVNIH POOBLASTIL

Javno pooblastilo je ustavnopravni institut, ki ga ureja 121. člen Ustave Republike Slovenije, na zakonski ravni pa 15. Člen ZDU-1. Na podlagi tega pooblastila lahko njegovi nosilci izvajajo upravne naloge, kar pomeni, da lahko v tem okviru izdajajo abstraktne upravne akte na podzakonski ravni in konkretne akte v upravnih zadevah ali opravljajo materialna dejanja upravne narave. Javno pooblastilo se lahko podeli z zakonom ali na podlagi zakona, nosilci javnega pooblastila pa so lahko osebe javnega prava, posamezniki ali osebe zasebnega prava. (Jenull et. al.: ZP-1 s komentarjem, 2009, str. 193)

Najpogostejši nosilci javnih pooblastil za nadzorstvo, ki s tem postanejo tudi prekrškovni organi, so nadzorniki. Za področje, na katerem so pooblaščeni, opravljajo vsa uradna dejanja pred izdajo odločbe (vodijo postopke ali tudi odločajo o zadevi). V skladu s predpisi, ki urejajo posamezno področje, imajo določene pristojnosti in pooblastila za izdajanje plačilnih nalogov. Če ugotovijo kršitev, za katere niso pristojni, o pomanjkljivostih obvestijo policijo ali pristojno inšpekcijsko službo in predlagajo ukrepe za njihovo odpravo.

Nadzorniki preprečujejo zlorabe naravnega okolja, predvsem s svetovanjem, informiranjem in ozaveščanjem ljudi. Njihove naloge so neposredno spremljanje stanja, nadzor nad izvajanjem varstvenih režimov, ugotavljanje dejanskega stanja pri kršitvah prepovedi. (Jenull et. al.: ZP-1 s komentarjem, 2009, str. 194)

Vrste nadzornikov:

- naravovarstveni nadzorniki
- gozdarski nadzorniki
- okoljevarstveni nadzorniki
- vodovarstveni nadzorniki
- ribiško čuvajska služba

- cestninski nadzorniki
- nadzorniki za varnost in spoštovanje reda na smučišču
- Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (izvaja nadzor nad posredovanjem podatkov zavezancev)
-

7.1.5 ORGANI SAMOUPRAVNIH LOKALNIH SKUPNOSTI

Občina kot institucija lokalne samouprave samostojno upravlja javne zadeve lokalnega pomena, ki zadevajo njene prebivalce. V tem okviru (če to ni v nasprotju z zakonom) samostojno ureja pravna razmerja s svojimi predpisi in samostojno organizira upravne službe za izvajanje nalog v svoji pristojnosti.

Občinski odlok, s katerim so določeni prekrški, velja samo na območju občine, vendar enako za vse subjekte, ki na tem območju kršijo občinski predpis. Občine morajo s svojimi predpisi urediti pristojnosti in organizacijo odločanja o prekrških ter organizacijo prekrškovnih organov, ki jih določa zakon.

Zakon o občinskem redarstvu (ZORed) kot krovni predpis celovito ureja uresničevanje pristojnosti občine za ustanovitev in organizacijo ter določitev delovnega področja in nalog občinskega redarstva. Zakon določa pogoje za opravljanje nalog pooblaščenih uradnih oseb občinskega redarstva, pooblastila občinskega redarja, njegovo uniformo, označbe in opremo ter vsebino in način vodenja evidenc, medtem ko jim naloge določajo področni zakoni. (Jenuš et. al.: ZP-1 s komentarjem, 2009, str. 197)

7.2 HITRI POSTOPEK O PREKRŠKU

Pri odločanju prekrškovnih organov je treba že uvodoma opozoriti, da se njihovo delo praviloma začne z ugotovitvijo prekrška pri opravljanju nadzorstvene pristojnosti. Do osredotočenja prekrškovnega suma ne vodijo postopka po načelih, ki bi kršitelja ščitil na taki ravni, kot to velja v kazenskem postopku.

»Postopek o prekršku se začne po uradni dolžnosti, ko opravi prekrškovni organ v okviru svoje pristojnosti v ta namen kakršnokoli dejanje, ali z vložitvijo pisnega predloga oškodovanca, državnega tožilca ali državnega organa, nosilca javnih pooblastil ali samoupravne lokalne skupnosti.« (50. člen ZP-1)

Postopek o prekršku pri prekrškovnem organu ima dve fazi:

1. predhodni postopek
2. formalni prekrškovni postopek.

Predhodni postopek je dejanje organa pred seznanitvijo kršitelja o storjenem prekršku, ki velja za prvo dejanje po trenutku, ko se pojavi sum prekrška. Formalni prekrškovni

postopek pa se začne z osredotočenjem prekrškovnega suma zoper določeno osebo, ki postane predmet »preiskovanja in dokazovanja«. To prekrškovni organ naznani s pozivom na izjavo najkasneje pred izdajo odločbe o prekršku ali s seznanitvijo s prekrškom in dokazi ob izdaji plačilnega naloga, kar lahko stori ustno ali pisno. Dejanje, s katerim se začne hitri postopek o prekršku, mora biti neposredno usmerjeno v pregon storilca zaradi prekrška, začne pa ga lahko le uradna oseba, ki je zanj v prekrškovnem organu pooblaščen.

V okviru svojih pristojnosti in na podlagi pooblastil prekrškovni organ sam presodi, ali so izpolnjeni pogoji za začetek postopka o prekršku. Na podlagi zbranih dejstev in dokazov z izvedbo dokaznega postopka ali že na podlagi pridobljene izjave kršitelja se pooblaščen oseba odloči, ali bo izdala odločbo o prekršku, vložila obdolžilni predlog (kadar hitri postopek ni dovoljen), ali pa bo postopek končala (če ne obstajajo pogoji za postopek). (Jenuš et. al.: ZP-1 s komentarjem, 2009, str. 241)

7.3 ZAČETEK POSTOPKA O PREKRŠKU NA PISNI PREDLOG

Pisni predlog za začetek postopka o prekršku pri prekrškovnem organu lahko vložijo:

- oškodovanec
- državni tožilec ali državni organ
- nosilec javnih pooblastil
- samoupravna lokalna skupnost.

Vsebina pisnega predloga je predpisana v 2. odstavku 50. člena ZP-1 in sicer podatki o identiteti osebe, zoper katero se predlaga začetek postopka, ter opis prekrška z navedbo dejstev oziroma dokazov, ki kažejo na sum storitve prekrška.

Če predlog ne vsebuje zahtevanih podatkov ali ga je vložila oseba, ki ga po zakonu ne bi smela vložiti, ga prekrškovni organ sprejme kot informacijo, ki je lahko podlaga ali pobuda za opravo posameznih dejanj in s tem začetek postopka o prekršku po uradni dolžnosti. Če prekrškovni organ ugotovi, da ni pristojen za reševanje vloženega predloga, ga takoj odstopi organu, ki je pristojen, če pa ne more ugotoviti, kateri organ je pristojen za reševanje predloga, izda sklep, s katerim zavrže vlogo zaradi nepristojnosti. (Jenuš et. al.: ZP-1 s komentarjem, 2009, str. 241)

7.4 ZAKLJUČEK HITREGA POSTOPKA

Hitri postopek pred prekrškovnim organom se konča:

- z uradnim zaznamkom - da ne bo izdana odločba o prekršku oziroma vložen obdolžilni predlog (51. člen ZP-1)

- z opozorilom storilcu prekrška – lahko je ustno, pisno ali v elektronski obliki (53. člen ZP-1)
- z izdajo in vročitvijo odločbe o prekršku (56. člen ZP-1)
- z izdajo in vročitvijo plačilnega naloga. (57., 57.a in 57.b člen ZP-1)

Če storilec prekrška ne vloži zahteve za sodno varstvo zoper odločitev prekrškovnega organa oziroma ugovora zoper posebne primere plačilnega naloga, se hitri postopek o prekršku konča z izdajo odločbe na prvi stopnji.

7.4.1 URADNI ZAZNAMEK

Prekrškovni organ izda uradni zaznamek, s katerim ugotovi, da ne bo izdal odločbe o prekršku oziroma ne bo vložil obdolžilnega predloga:

- če iz zbranih dejstev in dokazov izhaja, da dejanje ni prekršek
- če ni dokazano, da je prekršek storil kršitelj
- če je pregon zastaral ali so podani drugi razlogi, ki izključujejo pregon
- če gre za prekršek neznatnega pomena, posebne okoliščine, nizko stopnjo odgovornosti ali če storilčeve osebne okoliščine kažejo, da postopek ne bi bil smotrni.

Zoper uradni zaznamek ni možno vlagati rednega ali izrednega pravnega sredstva. Predlagatelj ima možnost posredovati pri organu, ki po zakonu nadzoruje delo prekrškovnega organa. (Jenuš et. al.: ZP-1 s komentarjem, 2009, str. 250)

7.4.2 OPOZORILO

Opozorilo se izreče ustno (na kraju prekrška, po telefonu) ali pisno. Gre za ukrep, ki ni sankcija v ožjem pomenu, zato tudi nima pravnih posledic. Zoper izrek opozorila ni predvideno nobeno pravno sredstvo.

»Pooblaščen uradna oseba prekrškovnega organa lahko namesto izreka sankcije kršitelja opozori, če je storjeni prekršek neznatnega pomena in če oceni, da je glede na pomen dejanja opozorilo zadosten ukrep.« (53. člen ZP-1) Pooblaščen uradna oseba mora ob izreku opozorila kršitelju predstaviti storjeni prekršek in njegovo napačno (protipravno) ravnanje ter ga opozoriti, da mora v prihodnje upoštevati veljavni pravni red. (Jenuš et. al.: ZP-1 s komentarjem, 2009, str. 262)

7.4.3 PISNA ODLOČBA O PREKRŠKU (56. čl. ZP-1)

Odločba je v postopku o prekršku skupni izraz za različne vrste oblik odločitev prekrškovnega organa v hitrem postopku, in sicer za:

- odločbo o prekršku

- običajni plačilni nalog
- posebni plačilni nalog za kršitve zakonov o varstvu javnega reda in miru, o varnosti cestnega prometa, o tujcih in nadzoru državne meje ter za kršitve predpisov o javnih zbiranjih, pri katerih nadzor nad izvrševanjem teh zakonov izvajajo policisti in občinski redarji
- posebni plačilni nalog za kršitve o ustavljanju in parkiranju vozil v cestnem prometu, kadar prekrškovni organ odloči o prekršku in o sankciji.

Pisna odločba o prekršku se lahko izda le polnoletnim storilcem prekrškov, zato v hitrem postopku ni mogoče odločiti o prekršku, ki ga je storila mladoletna oseba.

ODLOČBA O PREKRŠKU

Pogoji za izdajo odločbe o prekršku so podani, kadar prekrškovni organ ugotovi zakonske znake prekrška in s tem povezano odgovornost kršitelja ugotavlja v dokaznem postopku. Z odločbo o prekršku se kršitelju izreče sankcija za prekršek.

Prekrškovni organ lahko za svojo odločitev uporabi vse ugotovitve, do katerih pride pri odkrivanju prekrškov v nadzornem postopku, ki ga vodi po posebnem (področnem) ali splošnem upravnem postopku. Zaradi zagotovitve kršiteljevih pravic v postopku, mu je treba pred izdajo odločbe o prekršku omogočiti, da se ustno ali pisno izjavi o prekršku. Preden poda izjavo, mora biti seznanjen, da se obravnava kot domnevni kršitelj, biti seznanjen z dejanjem prekrška, ki se mu očita, ter poučen, da se lahko izjavi o dejstvih oziroma okoliščinah prekrška, ker jih sicer v postopku ne bo mogel več uveljavljati. Opozorjen mora biti tudi na pravico do molka in na privilegij proti samoobdolžitvi, ki velja tudi za bližnje.

Zoper odločbo o prekršku je možno vložiti zahtevo za sodno varstvo kot redno pravno sredstvo. (Jenuš et. al.: ZP-1 s komentarjem, 2009, str. 277)

OBIČAJNI PLAČILNI NALOG

Kadar prekrškovni organ posebnega dokaznega postopka ne izvaja, ker je prekršek zaznan neposredno s strani pooblaščenega uradne osebe ali je ugotovljen z uporabo tehničnih sredstev ali naprav (radarji za meritev hitrosti, alkotesti, tehtnice ...), izda običajni plačilni nalog. Neposredna zaznava pomeni, da mora biti pooblaščen uradna oseba fizično neposredno navzoča ob storitvi prekrška in mora sama, na podlagi lastnega opazovanja, ugotoviti prekršek. Pogoj za izdajo plačilnega naloga pa ni, da bi bil na kraju storitve prekrška kršitelj, temveč zadostuje zaznava kršitve. (Jenuš et. al.: ZP-1 s komentarjem, 2009, str. 288)

Zoper običajni plačilni nalog je možno vložiti zahtevo za sodno varstvo kot redno pravno sredstvo.

POSEBEN PLAČILNI NALOG

Poseben plačilni nalog je predviden le za kršitve določenih predpisov (zakonov o varstvu javnega reda in miru, o varnosti cestnega prometa, o tujcih in nadzoru državne meje ter za kršitve predpisov o javnih zbiranjih), pri katerih nadzor nad izvrševanjem teh zakonov izvajajo policisti in občinski redarji. Zato so za izdajo posebnega plačilnega naloga pristojni le-ti. Pooblaščenice uradne osebe drugih prekrškovnih organov izdajo posebni plačilni nalog le izjemoma – imeti morajo pooblastilo za izvajanje nadzora nad izvrševanjem taksativno naštetih zakonov. Pooblaščenica uradna oseba izda posebni plačilni nalog, če ugotovi storitev prekrška na podlagi zbranih obvestil in dokazov (priče, ogledi). (Jenull et. al.: ZP-1 s komentarjem, 2009, str. 304)

Zoper posebni plačilni nalog je možno vložiti ugovor kot posebno pravno sredstvo. O ugovoru odloča isti prekrškovni organ, ki je izdal posebni plačilni nalog. S tem je uvedena dodatna stopnja pri odločanju o prekršku z namenom boljše razjasnitve dejanskega stanja še v fazi, ko se odloča v hitrem postopku. Ugovor se šteje tudi kot izjava kršitelja v hitrem prekrškovnem postopku.

7.5 ZAHTEVA ZA SODNO VARSTVO

»Zoper odločbo o prekršku, ki jo je na prvi stopnji izdal prekrškovni organ po hitrem postopku, se lahko vloži zahteva za sodno varstvo. Zahtevo lahko vloži oseba, ki ji je bila izrečena sankcija, njen zakoniti zastopnik oziroma zagovornik ter lastnik odvzetih predmetov.« (59. člen ZP-1)

Zahteva za sodno varstvo je pravni institut, s katerim sta v postopkih o prekršku zagotovljeni kar dve ustavni določbi: pravica do sodnega varstva (23. člen Ustave) in pravica do pravnega sredstva (25. člen Ustave RS). V teh postopkih preide prekrškovna zadeva iz hitrega postopka v sodni postopek, to je v roke sodnika (pod sodno oblast).

Lahko bi rekli, da je v tehničnem smislu zahteva za sodno varstvo precej podobna pritožbi. Razliko opazimo pri vložitvi zahteve, kjer prekrškovni organ ne opravi le formalnega preizkusa vložene zahteve (pravočasnost, dovoljenost), temveč sme na podlagi vložene zahteve sam poseči v svojo odločbo in sprejeti vse tiste odločitve, ki bi jih sicer lahko sprejel pri prvem odločanju v postopku o prekršku. (Jenull et. al.: ZP-1 s komentarjem, 2009, str. 366)

Upravičena oseba lahko zahtevo za sodno varstvo vloži v osmih dneh od vročitve odločbe o prekršku, pisno pri pristojnem prekrškovnem organu iz razlogov, ki pokrivajo štiri sestavine odločbe. Te so (62. člen ZP-1):

- kršitev procesnih predpisov
- kršitev materialnih predpisov
- zmotno in nepopolno ugotovljeno dejansko stanje prekrška

- odločba se opira na dokaz, na katerega se po ZP-1 ne more opirati oziroma je bil pridobljen s kršitvijo določb ustave o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah
- izrek sankcije, odvzema premoženjske koristi in stroškov postopka in odločitve o premoženjskopravnem zahtevku.

Prekrškovna zadeva, ki spada v hitri postopek o prekršku, je lahko obravnavana na treh ravneh:

- najprej odloča prekrškovni organ
- zoper odločitve prekrškovnega je dopustna zahteva za sodno varstvo, o kateri odloči okrajno sodišče s sodbo
- zoper sodbo okrajnega sodišča pa je v nekaterih primerih mogoče vložiti pritožbo, o kateri odloča višje sodišče.

Zoper sodbo sodišča, s katero je bila odločba prekrškovnega organa odpravljena ali spremenjena in postopek o prekršku ustavljen, lahko prekrškovni organ, ki je izdal odločbo v hitrem postopku, vloži pritožbo pri sodišču, ki je odločalo o zahtevi za sodno varstvo, iz pritožbenih razlogov: zaradi bistvene kršitve določb postopka o prekršku; zaradi kršitve materialnih določb ZP-1 ali predpisa, ki določa prekršek; in zaradi odločitve o sankcijah, o odvzemu premoženjske koristi in o premoženjsko pravnem zahtevku (154. člen ZP-1).

7.6 ZAHTEVA ZA VARSTVO ZAKONITOSTI KOT IZREDNO PRAVNO SREDSTVO

Predmet izpodbijanja z zahtevo za varstvo zakonitosti je vsaka pravnomočna odločba o prekršku, ne glede na to, ali jo je izdal prekrškovni organ ali pa sodišče in ne glede na to ali je bila izpodbijana z zahtevo za sodno varstvo ali v hitrem prekrškovnem postopku. Lahko se izpodbija tudi pravnomočna odločba, ki je izdana v postopku o prekršku, čeprav postopek še ni končan – ni odločeno o odgovornosti za prekršek (ustavitev postopka, hišna preiskava, ...). Zahteve za varstvo zakonitosti ni možno vložiti le zoper odločbe, ki še niso postale pravnomočne in je zoper njih dopustno redno pravno sredstvo.

Podlaga za vložitev zahteve za varstvo zakonitosti so kršitve tako materialnega kot procesnega prekrškovnega prava. V okviru splošnega materialnega prava prekrškov so lahko kršene tudi določbe zakonov, ki se za prekrške uporabljajo smiselno (Kazenski zakonik, Zakon o odgovornosti pravnih oseb za kazniva dejanja ...), kršitve drugega predpisa, zakona, uredbe ali odloka samoupravne lokalne skupnosti, ki določajo prekrške in je bil posamezni predpis uporabljen pri odločanju prekrškovnega organa. Lahko so kršeni tudi drugi predpisi, ki ne določajo le prekrškov v materialnem smislu, pač pa za posamezna področja urejajo posebna procesna pravila (npr. Zakon o davčnem postopku, Zakon o carinski službi, ...). (Jenull et. al.: ZP-1 s komentarjem, 2009, str. 722)

Za kršitev se šteje:

- če je bila posamezna materialna ali procesnopravna določba nepravilno uporabljena
- če posamezna materialna ali procesnopravna določba ni bila uporabljena, pa bi morala biti
- če je bila posamezna materialna ali procesnopravna določba uporabljena, pa ne bi smela biti.

Izredno pravno sredstvo ne more biti vloženo zaradi zmotne ali nepopolne ugotovitve dejanskega stanja oziroma zaradi odmere sankcije (razen če je kršitev povezana s kršitvijo zakonske določbe v smislu prekoračitve pravice).

Vrhovni državni tožilec je edini, ki lahko vloži zahtevo za varstvo zakonitosti, saj je edini, ki nastopa pred Vrhovnim sodiščem RS. (4. odst. 21. člena ZDT-1) Zahtevo vloži po uradni dolžnosti ali na pobudo osebe, ki ima pravico do pritožbe zoper sodbo o prekršku sodišča prve stopnje. Pobudo lahko vložijo tudi druge osebe (sodnik, pooblaščen osebe prekrškovnega organa, oškodovanci, varuh človekovih pravic). Zoper njegovo odločitev ni pravnega sredstva, saj gre za akt državnotožilskega poslovanja, ne pa za posamični akt odločitve o pravici, dolžnosti ali pravnem interesu pobudnika. Državni tožilec samostojno odloča o tem, ali bo na pobudo vložil zahtevo ali ne. Pred odločitvijo pridobi in pregleda spis sodišča oziroma prekrškovnega organa. Poleg razlogov, ki jih navaja pobudnik, lahko upošteva tudi lastne ugotovitve na podlagi pregledane zadeve. Pobudniku je dolžan sporočiti svojo odločitev.

O vloženi zahtevi za varstvo zakonitosti odloča Vrhovno sodišče Republike Slovenije (170. člen ZP1-) in sicer:

- zahtevo za varstvo zakonitosti zavrne
 - če ugotovi, da ni podana kršitev zakona
 - če ugotovi, da je zahteva vložena zaradi zmotne ali nepopolne ugotovitve dejanskega stanja
- ugotovi, da je zahteva za varstvo zakonitosti je utemeljena, in
 - spremeni pravnomočno odločbo
 - v celoti ali delno razveljavi sodbo sodišča prve stopnje in sodbo višjega sodišča in zadevo vrne v novo odločanje (sodišču prve stopnje ali višjemu sodišču)
 - razveljavi samo odločbo višjega sodišča in zadevo vrne v novo odločanje

(Smiselno enako velja tudi za hitri postopek.)

8 PODOBNOSTI IN RAZLIKE MED UPRAVNIM IN PREKRŠKOVNIM POSTOPKOM

Upravni organi so z uvedbo ZP-1, ki je začel veljati 1.1.2005, postali prekrškovni organi. Poleg upravnih postopkov, ki so jih vodili na podlagi ZUP, so dobili tudi pooblastilo za vodenje in odločanje v prekrškovnih postopkih.

8.1 PODOBNOSTI MED POSTOPKOMA

Postopka - upravni in prekrškovni - sta si v marsičem podobna ali celo identična. Predmet upravnega postopka je lahko le določena upravna zadeva, ki jo je potrebno opredeliti že ob uvedbi postopka. Pooblaščen uradna oseba mora z gotovostjo vedeti, ali gre za stvar, o kateri lahko odloči v upravnem postopku. (Androjna in Kerševan: Upravno procesno pravo: Upravni postopek in upravni spor, 2006, str. 45) ZP-1 v 1. točki 58. člena prekrškovne organe, ki odločajo v hitrem prekrškovnem postopku, celo napotuje na smiselno uporabo določil Zakona o splošnem upravnem postopku in sicer glede pristojnosti, zastopanja, jezika v postopku, vlog, vabil, zapisnikov, odločb, pregledovanja in prepisovanja spisov, rokov in narokov, vročanja ter izločitve uradnih oseb. Smiselna uporaba določb ZUP pa ne pomeni popolne ali celovite uporabe posameznih določb, temveč uporabo le-teh tako, da najbolj ustreza pomenu in namenom posamezne procesne institucije ter v obsegu, ki je prilagojen posebnostim hitrega postopka o prekrških. (Breznik et. al.: ZUP s komentarjem, str. 316)

Podobnost med postopkoma je tudi dejstvo, da temeljita na načelu zakonitosti. Pooblaščen uradne osebe, tako prekrškovnega kot tudi upravnega organa, sprejemajo odločitve enostransko, oblastveno v konkretnih in posamičnih zadevah, ki bodo s svojim učinkovanjem spreminjale pravni položaj pravnih in fizičnih oseb ter drugih strank v razmerju do države ali samoupravnih lokalnih skupnosti.

Oba postopka imata zagotovljeno pravno varstvo. V upravnih postopkih je kot redno pravno sredstvo predpisana pritožba, kot izredno pravno sredstvo pa obnova, sprememba ali odprava odločbe, odprava in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici, izredna razveljavitev ali ničnost. V prekrškovnih postopkih pa je kot redno pravno sredstvo zahteva za sodno varstvo, kot izredno pravno sredstvo pa zahteva za varstvo zakonitosti.

8.2 RAZLIKE MED POSTOPKOMA

Seveda pa sta si upravni in prekrškovni postopek tudi različna. Prekrškovni postopek je vedno usmerjen v pregon storilca zaradi storjenega prekrška, medtem ko se v upravnem

postopku odloča o pravici, obveznosti ali pravni koristi stranke. Upravni postopek se zato lahko začne na zahtevo stranke ali po uradni dolžnosti, mogoče ga je začeti tudi, kadar gre za večje število oseb, ki organu niso znane. Prekrškovni postopek je vedno usmerjen zoper enega storilca prekrška in se največkrat začne po uradni dolžnosti, redkeje pa na predlog oškodovanca, državnega tožilca ali drugega državnega organa, nosilca javnih pooblastil ali samoupravne lokalne skupnosti.

Oba postopka imata predviden hitri (skrajšani) postopek, prekrškovni postopek se izvede na podlagi zbranih dejstev in dokazov, upravni postopek pa, ko pooblaščen oseba ugotovi, da za odločitev ni potrebno opraviti kakšnega dejanja. V skrajšanem upravnem postopku stranka dejstva navede v vlogi, v prekrškovnem postopku pa po pozivu prekrškovnega organa, poda pisno izjavo.

Prekrškovni postopek ne predvideva poravnave, saj se vodi zoper eno osebo, ki je storila prekršek. V kolikor uradna oseba, ki odloča v postopku, ugotovi odgovornost storilca za prekršek, mu z odločbo izreče predpisano sankcijo. Izdana odločba mora biti popolna, dejansko stanje pa ugotovljeno. Upravni organi lahko v upravnih postopkih, če ugotovijo, da je potrebno o neki stvari odločiti po delih, izdajo tudi delno, dopolnilno ali začasno odločbo. Kadar organi izrekajo ustne odločbe, lahko upravni organ to stori le, kadar gre za nujne ukrepe v javnem interesu, medtem ko prekrškovni organi ustno izrekajo le opomine, ki nimajo pravnih posledic.

8.3 NEJASNOSTI GLEDE UPORABE

Za uradne osebe upravnih organov, ki odločajo tako v upravnih kot prekrškovnih postopkih, se redno izvaja izobraževanje v zvezi s postopkovnimi določbami ZUP-a in ZP-ja, tako da do večjih nejasnosti ne prihaja. Izpostavila pa bi določanje časa prekrška oziroma opredelitev datuma prekrška v primerih, ko je bil v upravnem postopku izveden inšpekcijski nadzor. Veliko primerov je, ko uradna oseba kot čas storitve prekrška navede datum inšpekcijskega pregleda, čeprav v večina primerih to ni pravi datum prekrška. Datum prekrška namreč nastopi tedaj, ko storilec izvrši neko dejanje ali opusti obveznost, to pa uradna oseba ugotovi z inšpekcijskim nadzorom (na primer: rok, v katerem je potrebno oddati davčno napoved – datum prekrška je prvi naslednji dan, ko preteče rok za oddajo). V kolikor se nepravilnost ugotovi, lahko uradna oseba izda popravni sklep. Če je zoper tako odločbo vložena zahteva za sodno varstvo, nepravilnost popravi sodišče tako, da s sodbo spremeni izrek prekrškovne odločbe (navede pravi datum prekrška).

9 ANALIZA DELA POSAMEZNIH PREKRŠKOVNIH ORGANOV

Temeljna metoda teoretičnega proučevanja je analiza podatkov za leti 2009 in 2010, ki sem jih pridobila od Okrajnega sodišča v Ljubljani, Oddelka za prekrške, o tem, koliko zahtev za sodno varstvo so prejeli, koliko od tega je bilo zavrženih in kolikim ugodenih, ter podatkov Vrhovnega državnega tožilstva Republike Slovenije o tem, koliko zahtev za varstvo zakonitosti so prejeli, koliko je bilo utemeljenih in koliko zavrženih. Poleg tega sem uporabljala deskriptivno metodo proučevanja, s katero sem poskusila čim bolj izčrpno povezati svoja spoznanja in ugotovitve.

HIPOTEZE

Hipoteza 1: Zakonitost posamičnih upravnih aktov, ki jih izdajajo prekrškovni organi, je dobra.

Hipoteza 2: Kršitve načela zakonitosti prekrškovnih organov se zmanjšujejo.

Hipoteza 3: Nadzor nad izvajanjem načela zakonitosti prekrškovnih organov je dober.

VZOREC

Kot vzorec za analizo sem uporabila podatke, ki sem jih pridobila pri Okrajnem sodišču v Ljubljani, Oddelku za prekrške, in Vrhovnem državnem tožilstvu Republike Slovenije, za leti 2009 in 2010.

NAMEN

Z raziskavo želim ugotoviti, kako prekrškovni organi pri izdajanju posamičnih pravnih aktov v postopkih o prekrških izvajajo načelo zakonitosti in kakšen je nadzor nad njihovim delom.

Za izdelavo raziskave sem uporabila obstoječo literaturo s tega področja, pridobljene podatke pa sem tudi statistična obdelala in prikazala.

Okrajno sodišče v Ljubljani

Tabela 2: Reševanje zahtev za sodno varstvo na OS Ljubljana v letih 2009 in 2010

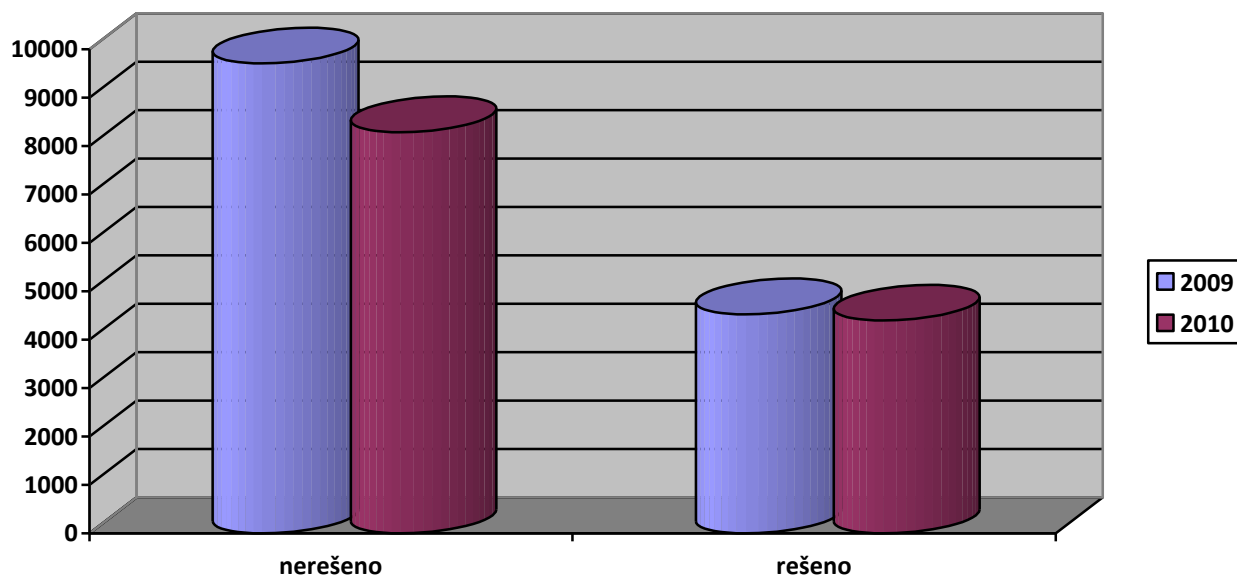
leto	nerešeno iz prejšnjega obdobja	prejeto	nerešeno skupaj	rešeno
2009	5632	4072	9704	4522
2010	5182	3104	8286	4394

Vir: OS Ljubljana (2011)

Iz tabele je razvidno, da so na Okrajnem sodišču v Ljubljani, Oddelku za prekrške v letu 2009 prejeli 4072 zahtev za sodno varstvo, vloženih zoper odločbe prekrškovnih organov. Ker jim je iz preteklega obdobja ostalo še 5632 zahtev nerešenih, so jih v letu 2009 imeli v reševanju skupaj 9704. V tem letu so rešili skupno 4522 zahtev za sodno varstvo, kar predstavlja 46,56 % vseh nerešenih zadev.

Nadalje iz tabele izhaja, da so v letu 2010 prejeli 3104 zahtev za sodno varstvo. Iz preteklega obdobja jim je ostalo še 5182 zahtev nerešenih, tako da so imeli skupaj v reševanju 8286 zahtev. V tem letu so rešili 4394 zahtev za sodno varstvo, kar predstavlja 53,03 % vseh nerešenih zahtev.

Grafikon 1: Reševanje zahtev za sodno varstvo na OS Ljubljana v letih 2009 in 2010



Vir: OS Ljubljana (2011)

Iz grafikona je razvidno, da je bilo število nerešenih zahtev za sodno varstvo na Okrajnem sodišču v Ljubljani v letu 2009 nekoliko višje kot v letu 2010. Tudi število rešenih zadev je v letu 2009 nekoliko višje kot v letu 2010.

Tabela 3: Način rešitve na OS Ljubljana

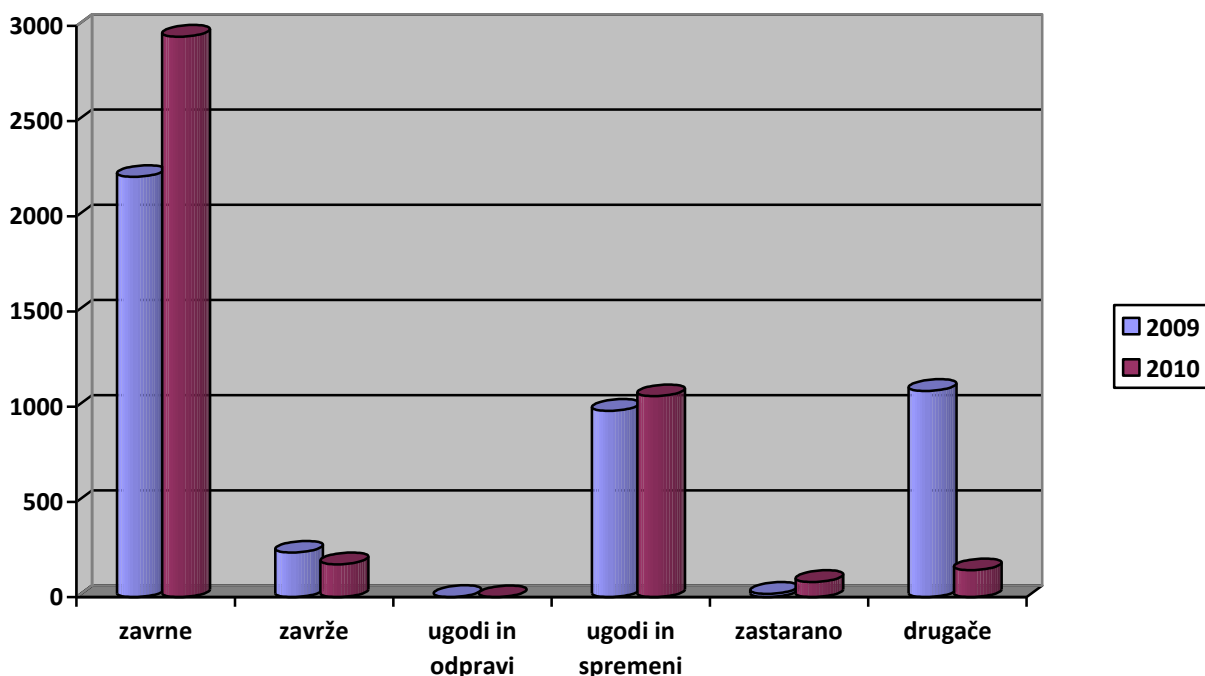
Leto	2009	2010
Način rešitve		
ZSV se zavrne	2207	2943
ZSV se zavrže	234	173
ZSV se ugotovi in odpravi odločba prek. organa	1	0
ZSV se ugotovi in spremeni odločba prek. organa	979	1056
ustavitev zaradi zastaranja	18	80
rešeno na drug način	1083	142

Vir: OS Ljubljana (2011)

Iz tabele je razvidno, da so v letu 2009 na Okrajnem sodišču v Ljubljani v 2207 zadevah zahtevo za sodno varstvo zavrnil kot neutemeljeno. To predstavlja kar 48,81 % delež vseh rešenih zadev. V 234 zadevah, ki predstavljajo 5,18 % delež, so zahtevo za sodno varstvo zavrgli. 979-tim zahtevam, ki predstavljajo 21,65 % delež, je bilo ugodeno ter je bila odločba prekrškovnega organa spremenjena, v 1 zadevi, ki predstavlja 0,02 % delež, je bila odločba prekrškovnega organa odpravljena. Kar v 1083 zadevah, ki predstavljajo 23,95 % delež, je bilo odločeno na drug način, v 18 zadevah, ki predstavljajo 0,40 % delež, pa je bil postopek ustavljen zaradi zastaranja.

Nadalje iz tabele izhaja, da so v letu 2010 na Okrajnem sodišču v Ljubljani v 2943 zadevah, ki predstavljajo 66,98 % delež vseh rešenih zadev, zahtevo za sodno varstvo zavrnil kot neutemeljeno, v 173 zadevah, ki predstavljajo 3,94 % delež, so zahtevo za sodno varstvo zavrgli. V 1056 zadevah, ki predstavljajo 24,03 % delež, je bilo zahtevi za sodno varstvo ugodeno ter je bila odločba prekrškovnega organa spremenjena. V 142 zadevah, ki predstavljajo 3,23 % delež, je bilo odločeno na drug način, v 80 zadevah, ki predstavljajo 1,82 % delež, pa je bil postopek ustavljen zaradi zastaranja.

Grafikon 2: Način rešitve na OS Ljubljana



Vir: OS Ljubljana (2011)

Iz grafikona je razvidna primerjava načina reševanja zahtev za sodno varstvo na Okrajnem sodišču v Ljubljani v letih 2009 in 2010. V obeh letih je bilo največ zahtev za sodno varstvo

zavrženih kot neutemeljenih. V letu 2009 je opaziti nekoliko več zahtev za sodno varstvo, ki so bile zavržene, znatno več pa je zadev, ki so bile rešene na drug način, medtem ko je število zastaranih zadev večje v letu 2010.

Vrhovno državno tožilstvo RS

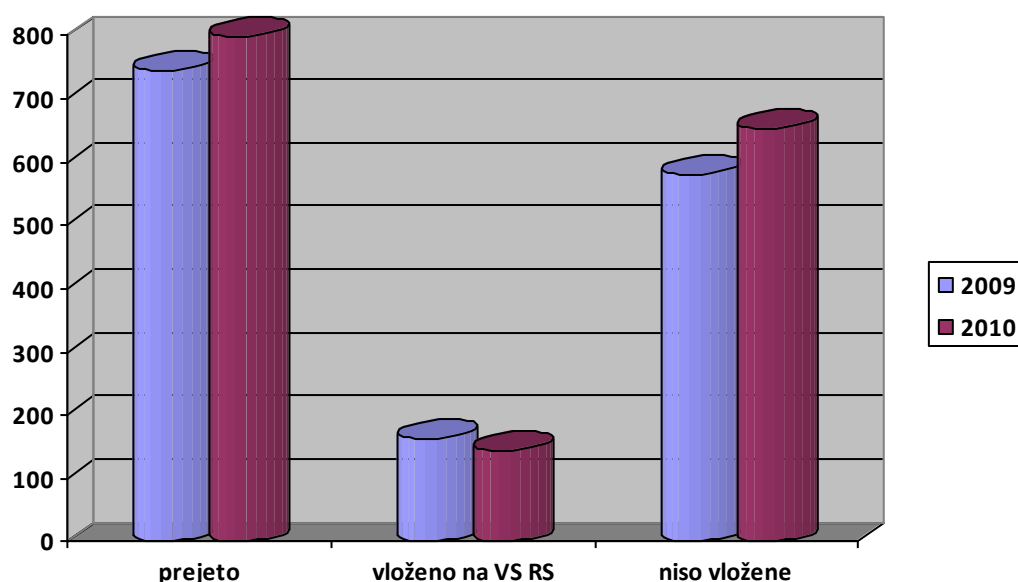
Tabela 4: Reševanje zahteve za varstvo zakonitosti na VDT RS v letih 2009 in 2010

leto	prejeto	vloženo na VS RS
2009	744	164
2010	797	145

Vir: VDT RS (2011)

Iz tabele je razvidno, da je Vrhovno državno tožilstvo RS v letu 2009 prejelo 744 predlogov za vložitev zahteve za varstvo zakonitosti, od tega so na Vrhovno sodišče RS vložili 164 zahtev, kar predstavlja 22 % vseh vloženih predlogov. V letu 2010 so prejeli 797 predlogov za vložitev zahteve za varstvo zakonitosti, na Vrhovno sodišče pa so vložili 145 zahtev, kar predstavlja 18,2 % vseh vloženih predlogov.

Grafikon 3: Reševanje zahteve za varstvo zakonitosti na VDT RS v letih 2009 in 2010



Vir: VDT RS (2011)

Iz grafikona je razvidno, da je Vrhovno državno tožilstvo RS v letu 2010 prejelo nekoliko več predlogov za vložitev zahteve za varstvo zakonitosti kot v letu 2009, vendar je bilo v letu 2009 vloženih več zahtev na Vrhovno sodišče RS kot v letu 2010.

Tabela 5: Način rešitve na Vrhovnem sodišču RS

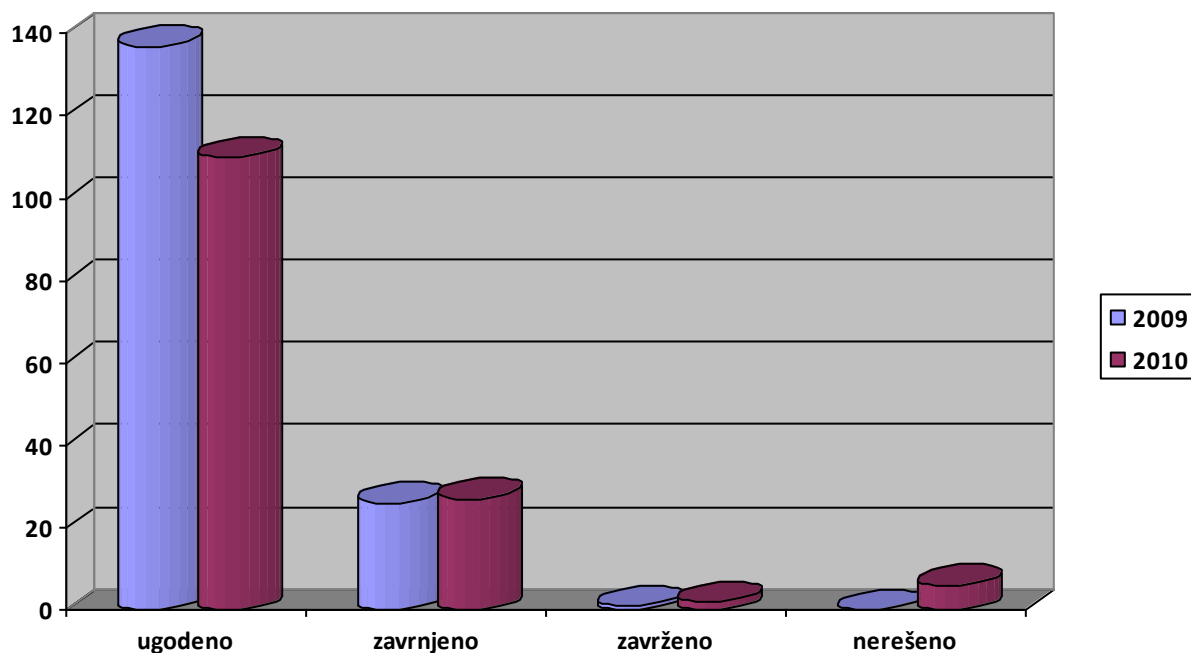
leto	2009	2010
način rešitve		
ugodeno z VS RS	137	110
zavrjneno z VS RS	26	27
zavrženo z VS RS	1	2
nerešeno	0	6

Vir: VDT RS (2011)

Iz tabele je razvidno, da je bilo v letu 2009 na Vrhovnem sodišču Republike Slovenije 137 zahtevam za varstvo zakonitosti, kar predstavlja 83,5 % delež vseh vloženih zahtev, ugodeno, 26 zahtev, ki predstavljajo 15,8 % delež, je bilo zavrjnenih, ena zahteva, ki predstavlja 0,6 % delež, pa zavržena.

V letu 2010 je bilo 110-im zahtevam za varstvo zakonitosti, ki predstavljajo 75,9 % delež vseh vloženih zahtev, ugodeno, 27 zahtev, ki predstavljajo 18,6 % delež, je bilo zavrjnenih, 2 zahtevi, ki predstavljata 1,4 % delež, sta bili zavrženi, 6 zahtev, ki predstavljajo 4,1 % delež, pa je ostalo nerešenih.

Grafikon 4: Prikaz reševanja vloženi zahtev za varstvo zakonitosti na VS RS v letih 2009



Vir: VDT RS (2011)

Iz grafikona je razvidno, da je bilo na VS RS v letu 2009 več zahtevam za varstvo zakonitosti ugodeno, medtem ko je število zavrjnenih in zavrženih zahtev približno enako.

ODGOVORI NA HIPOTEZE

Hipoteza 1: Zakonitost posamičnih upravnih aktov, ki jih izdajajo prekrškovni organi, je dobra.

Hipotezo lahko le delno potrdim. V letu 2009 je bilo na Okrajnem sodišču v Ljubljani 48,81 % odločb prekrškovnih organov implicitno potrjenih s tem, ko so bile vložene zahteve za sodno varstvo zavrjnene kot neutemeljene. Delež tovrstnih odločitev se je v letu 2010 povišal na 66,98 %, kar predstavlja nekoliko več kot polovico vseh rešenih zadev v tem letu. 21,65 % odločb prekrškovnih organov je bilo v letu 2009 spremenjenih, tudi delež tovrstnih odločitev se je v letu 2010 povišal za dobra dva procenta.

Na podlagi podatkov OS LJ, ki kažejo, da je neutemeljenih le dobra polovica vseh vloženi zahtev za sodno varstvo, ki jih prejmejo na Okrajnem sodišču v Ljubljani, lahko ugotovim, da je zakonitost posamičnih aktov, ki jih izdajo prekrškovni organ, le zadovoljiva.

Hipoteza 2: Kršitve načela zakonitosti prekrškovnih organov se zmanjšujejo.

Hipotezo lahko v celoti potrdim. Podatki Okrajnega sodišča v Ljubljani kažejo na rahel upad prejetih zahtev za sodno varstvo, saj so v letu 2009 prejeli 4072 zahtev, v letu 2010 pa 3104 zadev. Število zahtev za sodno varstvo, ki niso utemeljene, se povečuje: v letu 2009 je bilo zavrženih 2207 zahtev, kar je predstavlja 49,81 % delež vseh prejetih zahtev, v letu 2010 pa 2943 zahtev, kar je predstavlja 66,98 % delež. Iz podatkov VDT LJ pa lahko ugotovim, da je bilo v letu 2009 na VS RS vloženih le 22 % zahtev za varstvo zakonitosti kot posledica vloženih pobud, medtem ko se je delež v letu 2010 zmanjšal na 18 %.

Hipoteza 3: Nadzor nad izvajanjem načela zakonitosti prekrškovnih organov je dober.

Hipotezo lahko potrdim. Zakon o prekrških zoper posamične pravne akte, ki jih izdajajo prekrškovni organi, poleg rednega pravnega sredstva dopušča tudi izredno pravno sredstvo. Iz podatkov OS LJ je razvidno, da letno prejmejo med 3000 in 4000 zahtev za sodno varstvo; iz podatkov VDT LJ izhaja, da je pobud za vložitev izrednega pravnega sredstva med 700 in 800 letno, od tega pa je približno 20 % vloženih zahtev za sodno varstvo na VS RS. Iz prikazanega lahko vidimo, da je število vloženih zahtev za varstvo zakonitosti zelo nizko, kar kaže na dober nadzor nad posamičnimi pravnimi akti že po vloženih zahtevi za sodno varstvo.

10 ZAKLJUČEK

Načelo zakonitosti javne uprave je eno izmed ustavnih načel sodobnih demokratičnih držav.

Namen diplomske naloge je bil prikazati, v kakšni meri prekrškovni organi pri izdajanju posamičnih pravnih aktov, upoštevajo načelo zakonitosti. Sankcije, ki jih izrekajo fizičnim in pravnim osebam, so lahko v ustni obliki z opozorilom ali v pisni obliki s pisno odločbo, ki je lahko odločba o prekršku, običajni plačilni nalog ali poseben plačilni nalog. Zakonitost posamičnih odločb preverjajo okrajna sodišča po vložnem rednem pravnem sredstvu, ki se imenuje zahteva za sodno varstvo, zakonitost pravnomočnih odločb pa preverja Vrhovno sodišče RS po vložnem izrednem pravnem sredstvu, ki ga lahko vloži le državni tožilec.

V diplomski nalogi sem s pomočjo deskriptivne metode proučevanja predstavila nastanek in razvoj upravnega prava ter z njim načela zakonitosti, ki je postalo eno izmed ustavnih načel sodobnih demokratičnih držav. Ena od funkcij države je državna uprava, ki jo v skladu s trialistično teorijo delitve oblasti štejemo kot del izvršilne funkcije. V Sloveniji je z ustavo določeno, da morajo biti zakoni in podzakonski predpisi ter drugi splošni akti v skladu z ustavo, zakoni morajo biti v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z veljavnimi mednarodnimi pogodbami, ki jih je ratificiral državni zbor, podzakonski predpisi in drugi splošni akti pa z drugimi ratificiranimi mednarodnimi pogodbami. Posamični akti in dejanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil morajo temeljiti na zakonu ali na zakonitem predpisu. Naloga uprave je, da izvaja upravne akte. Svoje naloge izvršuje na podlagi in v mejah ustave in zakonov ter drugih predpisov in drugih aktov ter je pri svojem delu samostojna. Nadzor nad delom uprave je notranji in zunanji. Notranji se odvija znotraj same uprave in ga izvajajo višji upravni organi nad nižjimi, zunanji nadzor pa izvajajo sodišča. Posebnost pri odločanju uprave je vsekakor odločanje po prostem preudarku, pri katerem je potrebno upoštevati, da se ob enakem dejanskem stanju uporabi pravno posledico, ki je po preudarku v danem primeru najbolj smotrna, ob upoštevanju javne koristi. Med načela zakonitosti štejemo v širšem smislu tudi objavo in veljavnost predpisa, prepoved retroaktivnosti, pravna sredstva kot sodno varstvo, upravni spor in pravnomočnost. Postopek o prekršku začne prekrškovni organ po uradni dolžnosti ali z vložitvijo pisnega predloga. Po končanem postopku se najpogosteje izda pisna odločba, zoper katero je dovoljeno vložiti zahtevo za sodno varstvo. Zoper pravnomočno pisno odločbo pa je možno izredno pravno sredstvo - zahteva za varstvo zakonitosti.

Okrajno sodišče v Ljubljani in Vrhovno državno tožilstvo RS sem zaprosila za podatke, katere sem proučila s pomočjo statistične in analitične metode. Rezultat moje raziskave je ugotovitev, da prekrškovni organi pri izdajanju posamičnih pravnih aktov v postopkih o

prekrških izvajajo načelo zakonitosti zadovoljivo ter da je nadzor nad njihovim delom dober.

S svojo diplomsko nalogo sem potrdila, da kljub velikemu številu izdanih odločb s strani prekrškovnih organov, le-ti v večini spoštujejo načelo zakonitosti, po končani raziskavi pa lahko zaključim, da se stanje še izboljšuje.

LITERATURA IN VIRI

SAMOSTOJNE PUBLIKACIJE:

- BREZNIK, Janez et al.(2004). *Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem*. GV Založba, Ljubljana.
- JENULL, Hinko et al. (2009). *Zakon o prekrških s komentarjem*. GV Založba, Ljubljana.
- GRASMANN, David (1998). *Uvod v velike sodobne pravne sisteme*. Cankarjeva založba, Ljubljana.
- ČEBULJ, Janez (2003). *Upravno pravo*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- GRAD, Franc et. al. (1996). *Državna ureditev Slovenije*. Uradni list RS, Ljubljana.
- ADAMOVIČ, Ludwig K., FUNK, Bernd-Christian (1987). *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Springer–Verlag, Wien New York.
- Swedish Agency for Public Management (2005). *Principles of Good Administration (In the Member States of European Union)*. Statskontoret, Stockholm.
- VIRANT, Gregor (2004). *Pravna ureditev javne uprave*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- PAVČNIK, Marijan (2001). *Teorija prava*. Cankarjeva založba, Ljubljana.
- ANDROJNA Vilko, KERŠEVAN Erik (2006). *Upravno procesno pravo: Upravni postopek in upravni spor*. GV Založba, Ljubljana.

PRISPEVKI OZ. ČLANKI V ZBORNIKU:

- VIRANT, Gregor (1999). *Novejši pogledi na zakonitost delovanja uprave*. V: VLAJ,Stane, (ur.): *VI. Dnevi slovenske uprave*, Zbornik, Portorož 1999, str. 95 - 114.
- PIRNAT, Rajko (1996). *Zakonitost internih aktov uprave*. V: ČEBULJ, Janez (ur): *2. Strokovno srečanje pravnikov s področja javnega prava*, Rogaška Slatina 1996, str. 279 – 242.
- JEROVŠEK Tone (1995). *Zakonitost dela uprave v okviru prostega preudarka*. V: Dušan Snoj, (ur.): *Gospodarski vestnik*, Pravna praksa št. 334, Ljubljana, 1995, str. 18.

PREDPISI:

- (1991) *Ustava Republike Slovenije*. Ur. list RS, št. 33/1991
- (2005) *Zakon o državni upravi (ZDU-1-UPB4)*. Ur. list RS, št. 113/2005
- (2005) *Zakon o vladi Republike Slovenije (ZVRS-UPB1)*. Ur. list RS, št. 24/2005
- (2006) *Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP-UPB2)*. Ur. list RS, št. 24/2006
- (2011) *Zakon o prekrških (ZP-1-UPB8)*. Ur. list RS, št. 29/2011
- (2011) *Zakon o državnem tožilstvu (ZDT-1)*. Ur. list RS, št. 58/2011
- (2007) *Zakon o inšpekcijskem nadzoru (ZIN-UPB1)*. Ur. list RS, št.43/2007

SODBE:

- Sodba Vrhovnega sodišča Republike Slovenije št. IV Ips 52/2011 z dne 20.9.2011
- sodba VS RS št. IV Ips 101/2010 z dne 15.6.2010
- odločba Ustavnega sodišča RS št. P-7/11 z dne 14.9.2011
- sodba Okrajnega sodišča v Ljubljani št. ZSV 93/2010 z dne 15.12.2011