

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**Diplomsko delo
univerzitetnega programa**

**PRAVNA NARAVA IN VRSTE (U)PRAVNIH
NORM IN AKTOV**

Rok Piciga

Ljubljana, avgust 2009

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo
univerzitetnega programa

PРАВNA NARAVA IN VRSTE (U)PRAVNIH NORM IN AKTOV

Kandidat: Rok Piciga
Številka indeksa: 04032837

Mentorica: doc. dr. Polona Kovač

Ljubljana, avgust 2009

POVZETEK

(U)pravni akt je izjava volje, ki na oblasten, avtoritativen in enostranski način učinkuje na pravni položaj posameznika oziroma pravne osebe ter se kaže kot poseg v pravice, obveznosti ali pravne koristi posameznika ali pravne osebe. Bistvena vsebinska sestavina vsakega pravnega akta je pravna norma oziroma pravno pravilo. Ta določa spremembe pravnega statusa posameznikov ter pravnih oseb. Pravne norme glede na njihovo pravno veljavo delimo na tiste, ki urejajo abstraktna in splošna pravna razmerja, ter na tiste, ki urejajo konkretna in posamična pravna razmerja. Posledica tega je tudi pravna narava izdanega akta. Oblastne pravne akte izdajajo državni organi, organi lokalnih skupnosti ali nosilci javnih pooblastil. Pravni akti se glede na vrsto pravne norme, ki jo vsebujejo, razporejajo v hierarhijo pravnih aktov, kar pomeni, da mora biti vsak akt skladen z aktom, na podlagi katerega je izdan, saj bi neskladnost pomenila neustavnost oziroma nezakonitost pravnega akta. Namen diplomskega dela je predstavitev značilnosti in vrst pravnih aktov glede na njihove izdajalce ter razlaga bistvenih sestavin posamičnih upravnih aktov.

Ključne besede: pravni akt, pravno pravilo, pravno načelo, hierarhija pravnih aktov, splošni pravni akti, posamični upravni akti, presoja ustavnosti in zakonitosti, upravni spor.

SUMMARY

The act is an act of power that on authoritative and unilateral way alters the legal status of the individual or legal entity, and is seen as an encroachment on the rights, obligations or legal benefits to the legal status of the individual or entity. The essential content of each component of an act is a legal norm or rule of law, contained in the act, which provides changes to the legal status of individuals and legal entities. Legal norms have a different legal effect and thus can be divided into those that regulate general and abstract legal relations and into those which govern the specific and individual legal relations and as a consequence of this is the legal nature of an act. Authoritative legal acts are issued by state authorities, local authorities or institutions of public authority. Legal acts, given the nature of legal norms, must be allocated in the hierarchy of legal acts, which means that each document must be consistent with the act under which it is issued, otherwise the inconsistency would imply in unconstitutionality or illegality of an act. The purpose of graduate work is the presentation of the characteristics and types of legal acts in relation to the issuing authority and interpretation of the essential ingredients of administrative acts.

Keywords: legal act, a rule of law, the legal principle, the hierarchy of legal acts, the general legal acts, the individual administrative acts, the assessment of constitutionality and legality, administrative dispute.

KAZALO

POVZETEK	ii
SUMMARY	iii
1 UVOD	1
2 PRAVO	3
2.1 SPLOŠNO O DRŽAVI IN PRAVU	3
2.2 PRAVNI RED	4
2.3 UPRAVNO PRAVO	5
2.4 DRŽAVA OZIROMA DRUG OBLASTNI SUBJEKT KOT KONSTITUTIVNI ELEMENT JAVNOPRAVNEGA RAZMERJA	7
3 PRAVNO IN UPRAVNOPRAVNO NAČELO IN PRAVILO	9
3.1 SESTAVINE PRAVNEGA PRAVILA	11
3.1.1 Primarna hipoteza	11
3.1.2 Primarna dispozicija	12
3.1.3 Sekundarna hipoteza	15
3.1.4 Pravna sankcija	16
3.2 PRAVNO NAČELO	17
4 PRAVNI AKTI	19
4.1 SPLOŠNO O PRAVNIH AKTIH	19
4.2 FORMALNA ZAKONITOST PRAVNIH AKTOV	20
4.2.1 Pristojnost za sprejemanje pravnih aktov	20
4.2.2 Postopek za sprejemanje pravnih aktov	21
4.2.3 Zunanji izraz pravnih aktov	23
4.3 HIERARHIJA PRAVNIH AKTOV	23
5 SPLOŠNI PRAVNI AKTI	26
5.1 VELJAVNOST SPLOŠNIH PRAVNIH AKTOV	26
5.2 RETROAKTIVNA VELJAVNOST SPLOŠNIH PRAVNIH AKTOV	28
5.3 USTAVA	29
5.4 USTAVNI ZAKONI V REPUBLIKI SLOVENIJI	31
5.5 ZAKON	32
5.6 PODZAKONSKI VLADNI PRAVNI AKTI	35
5.6.1 Vladna uredba	35
5.6.2 Vladni odlok	37
5.7 MINISTRSKI AKTI	37
5.7.1 Ministrski pravilnik	38
5.7.2 Ministrska odredba	38
5.7.3 Ministrsko navodilo	39
5.8 AKT PREDSEDNIKA REPUBLIKE	40
5.9 STATUT IN OBČINSKI PRAVNI AKTI	41
5.10 SPLOŠNI AKTI ZA IZVRŠEVANJE JAVNIH POOBLASTIL	43

6	POSAMIČNI UPRAVNI AKTI	46
6.1	TEMELJNA KLASIFIKACIJA POSAMIČNIH UPRAVNIH AKTOV	48
6.1.1	Pozitivni posamični upravni akti.....	48
6.1.1.1	Pozitivni konstitutivni posamični upravni akti.....	48
6.1.1.2	Pozitivni deklarativni posamični upravni akti.....	49
6.1.1.3	Razlike med konstitutivnimi in deklarativnimi posamičnimi akti.....	50
6.1.2	Negativni posamični upravni akti.....	50
6.2	PREOSTALE KLASIFIKACIJE POSAMIČNIH UPRAVNIH AKTOV.....	52
6.2.1	Pisni in ustni posamični upravni akt.....	52
6.2.2	Posamični upravni akt, izdan po uradni dolžnosti, in akt, izdan na zahtevo stranke.....	52
6.2.3	Temporarni in začasni posamični upravni akt	53
6.2.4	Sestavljeni posamični upravni akti.....	54
6.2.5	Popolni, delni in dopolnilni posamični upravni akt.....	55
6.2.6	Individualni, skupni in generalni posamični upravni akt.....	56
6.2.7	Pravno vezani posamični upravni akt in akt, izdan po prostem preudarku .	57
6.3	TEMELJNI OBLIKI KONKRETNIH POSAMIČNIH UPRAVNIH AKTOV.....	58
6.3.1	Upravna odločba	58
6.3.2	Sklep.....	71
7	PRESOJA USTAVNOSTI IN ZAKONITOSTI SPLOŠNIH UPRAVNIH AKTOV	74
8	UPRAVNI SPOR KOT SODNI NADZOR NAD ZAKONITOSTJO POSAMIČNIH UPRAVNIH AKTOV	76
9	ZAKLJUČEK	80
	LITERATURA	82
	VIRI	84
	SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC	85
	IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA	86

1 UVOD

Pravo je množstvo pravil, ki ureja najpomembnejše odnose v določeni družbi in se izvaja v družbeni organizaciji, poimenovani država. V vsaki posamezni državi se izoblikuje nek pravni red, ki je sad zgodovinskih in socioloških dejavnikov določene skupine ljudi na določenem teritoriju. Pravni red s pravnimi pravili ureja družbene odnose in v hipotetičnih konfliktih med posamezniki prepoveduje reševanje sporov z nasiljem, kar si pridrži z državno prisilo.

Pravna pravila v demokratičnih družbah oblikuje ljudstvo, in sicer prek predstavniškega telesa, ki v imenu ljudstva sprejema določena pravna pravila, ki naj bi bila v danem trenutku najracionalnejša za urejanje družbenih odnosov. Temeljna, splošna pravila so osnovana v ustavi in zakonih, s katerimi država ureja pravice in dolžnosti pravnih subjektov.

Ustava in zakoni so bistveni del posameznega pravnega sistema, niso pa edini splošni pravni akti, ki oblastno urejajo družbene odnose. Možnost takega urejanja je nujno priznati tudi izvršilnoupravni veji oblasti, ki jo sestavljajo predsednik države (uredba z zakonsko močjo), vlada in državna uprava ter organi lokalne samouprave, poleg tega pa oblastne akte izdajajo tudi nedržavni subjekti, ki jim je poverjeno javno pooblastilo, saj uveljavljanje zakonov pogosto zahteva oblikovanje splošnih pravnih aktov, ki določajo načine njihovega izvrševanja, torej abstraktno pravno regulacijo. Izvršilnoupravnim organom je podeljeno zakonsko pooblastilo, na podlagi katerega izdajajo splošne akte, kar ima za posledico zakonu podrejeno raven takega pravnega akta, zato v tem primeru govorimo o izdaji podzakonskih predpisov.

Najznačilnejši podzakonski predpis izvršilnoupravne veje je uredba. Hierarhično je uredba podrejena ustavi in zakonom, saj iz njih črpa pooblastila za urejanje izvrševanja splošnih pravnih aktov ustavodajalca in zakonodajalca. Uredba je pravni akt izvrševalne narave in mora pravice in obveznosti urejati brez kakršnegakoli posega, torej razširjanja, omejevanja, skratka samovoljnega modificiranja pravic in obveznosti naslovnikov predpisov. Kot posebno vrsto uredbe pozna slovenski pravni red tudi uredbo z zakonsko močjo, ki jo izdaja predsednik države. Uredba z zakonsko močjo, oziroma tako imenovana uredba v sili, je uredba, ki jo na podlagi ustave lahko izda predsednik države, vendar le v določenih primerih in pod posebnimi pogoji, ki jih natančneje določa ustava.

Ob uredbi kot osrednjem podzakonskem pravnemu aktu je še kopica drugih aktov, ki jih sprejemajo izvršilnoupravni organi, to so pravilniki, odredbe in navodila. Gre za pravne akte, ki jih izdajajo ministrstva, in sicer za izvajanje zakonov, drugih predpisov in aktov državnega zbora ter predpisov aktov vlade. Poleg navedenih splošnih upravnih aktov je treba omeniti še nekoliko posebni vrsti aktov, tj. splošne akte za izvrševanje javnega

pooblastila ter akte organov lokalne samouprave, ki izdajajo splošne podzakonske akte, tj. odloke (v prenesem pomenu ima odlok za lokalno skupnost takšno pravno moč kot zakon za državo), pravilnike, odredbe in navodila.

Izvršilnoupравни organi izdajajo tudi posamične upravne akte oziroma upravne odločbe, ki kot oblastni, avtoritativni, enostranski in posamični pravni akti na upravnem področju veliko pomenijo, saj vsakodnevno vplivajo na različne vidike razmerij med pravnimi subjekti ter v tem okviru predvsem tudi na razmerja med posamezniki in državo, saj odločajo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih subjektov upravnega razmerja. Upravne odločbe nastajajo v upravnem postopku, ki je z zakonom predpisan postopek, v katerem se odloča, ali obstaja pravica, pravna korist ali obveznost pravnega subjekta v konkretni upravni zadevi. Druga vrsta posamičnih upravnih aktov so sklepi, ki pa so pomembni predvsem za reševanje postopkovnih zadev in se z njimi ne odloča o pravici, obveznosti ali pravni koristi stranke.

Vsi omenjeni akti morajo biti skladni z vsemi višjimi akti, na podlagi katerih je sam akt tudi nastal. Da pravni red ne postane pravni nered, je treba dosledno spoštovati hierarhijo pravnih aktov, ki jo določa Ustava Republike Slovenije. Če pa pride do neskladja med splošnimi oblastnimi pravnimi akti, je Ustavno sodišče Republike Slovenije dolžno taka neskladja na zahtevo vlagatelja opredeliti in določiti način njihove razrešitve. Pogosta praksa odpravljanja nezakonitih posegov države v pravni status posameznika je tudi institut upravnega spora, v katerem upravno sodišče (kot specialno sodišče na prvi stopnji) in vrhovno sodišče (kot drugostopenjski organ) odločata o zakonitosti dokončnih posamičnih upravnih aktov.

Cilj diplomskega dela je čim bolj kompaktna in vsebinsko zaključena predstavitev pravnih aktov, ki vplivajo na družbeno stvarnost, in sicer od najvišjega, ustave, do upravne odločbe, ki pokriva najmanjši segment družbenih odnosov. Jedro diplomskega dela sem predstavil v splošnem uvodu, ki z osredotočenostjo na upravno pravo razlaga vsebinsko bistvo in nekatere oblikovne zakonitosti pravnih aktov. Pri pisanju diplomskega dela sem se soočal s problemom preobširne teme in le s težavo izbiral najizrazitejše vsebinske sklope, ki najdoločneje opredeljujejo izbrano temo.

Diplomsko delo je razdeljeno na sedem poglavij. Prvo in drugo poglavje sta izhodišče in hkrati splošen uvod v jedro diplomske naloge. Tega predstavljajo naslednja tri poglavja, ki opisujejo splošne oblastne in posamične oblastne (u)pravne akte in norme. Zadnji poglavji sta namenjeni predstavitvi pravnih institutov za primer neustavnosti in nezakonitosti pravnih aktov, ki se v praksi pogosto udejanjajo.

2 PRAVO

2.1 SPLOŠNO O DRŽAVI IN PRAVU

Pravo je sistem pravil in načel, ki s pravno pravilnostjo ureja življenjsko pomembno zunanje vedenje in ravnanje ljudi v državno organizirani družbi. Eno od redkih soglasno sprejetih spoznanj o naravi prava je, da si prizadeva vplivati na človeško vedenje. Namen prava tako ni opisovanje dejstev, resnic, napovedovanje prihodnosti, zastavljanje vprašanj ali dajanje nasvetov, temveč je njegovo poslanstvo izpolnjeno, če mu uspe usmerjati človeško vedenje. Posledično lahko pravo zajame zunanji vpliv, saj ne more vplivati na notranja, ideološka prepričanja in ima naravne meje.

Pravo je najučinkovitejše v skupnosti ljudi, ki živijo na skupnem teritoriju, imajo skupne družbene interese, družbene norme in vrednote. Skladno s tem je sistem prava najučinkovitejši v državno organizirani družbi kot družbeni organizaciji. Zanj je značilno, da s sredstvi javne oblasti, po potrebi torej tudi s sredstvi fizičnega prisiljevanja, skrbi za izvrševanje tistih družbenih zapovedi, ki jih za obstoj ekonomske in splošne družbene ureditve šteje kot temeljne, pri čemer na višji stopnji razvoja take zapovedi tudi sama oblikuje tako, da jih izdaja kot pravne predpise. Poudarek pravnih predpisov leži na regulatorni funkciji, ki od ljudi zahteva določeno družbeno zaželeno vedenje ali ravnanje, ki se v ustreznem okolju, v ustrezni skupini šteje za normalno, konformno. Norme, torej pravila ravnanja v obliki predpisov, so najuspešnejše takrat, ko jih sama družba kot taka sprejme in šteje za normalne. Pravni predpisi torej od subjekta družbe zahtevajo določeno ravnanje in vedenje, ni pa nujno, da bo slepo ravnanje po normah tudi nastopilo. Tako bo predpise spoštoval, kdor misli, da je tako prav in za znosno družbeno sožitje potrebno, kršil pa jih bo tisti, ki meni drugače. Spoštovanje družbenih pravil je namreč odvisno od volje in zavesti ljudi. Voljo vsakega subjekta pa determinirajo razmere, v katerih živi, ki tako lahko delujejo v funkciji motivatorja. Tako je mogoče človekove nagibe in ravnanja predvidevati, torej je mogoče predvideti tudi mogoče delikte in odstopanja od družbeno zahtevanih pravil vedenja. Vsakemu nespoštovanju družbeno priznanih norm oziroma pravil, neodvisno od tipa in globalne pozicije družbe, sledi predpisana, družbeno sprejemljiva sankcija. Ta je v resnici pozitiven motivator, saj ljudi po večini odvrča od prestopniških dejanj, tako da jih prizadene na več mogočih načinov, ki delujejo kot disciplinski ukrep in s tem skrbijo za podrejenost ljudi družbenim normam.

Porok za izvrševanje pravnih norm oziroma pravnih pravil je država s svojimi sredstvi fizičnega prisiljevanja, ki zadeva kršitev bodisi v človekovi telesni eksistenci, v njegovi osebni prostosti ali v njegovem premoženjskem stanju. Sankcioniranje kršitev oziroma vsebina pravnih pravil in načel pa mora biti v mejah pravne pravilnosti. Če je vsebina

očitno človeško neznosna in je neznosnost v nasprotju s splošno sprejetimi merili človečnosti, ne gre za pravno urejanje družbenih razmerij.

Država, kot pojmovni okvir prava, je središče političnega dogajanja, ki išče smisel v usmerjanju družbe k določenim ciljem. S tega gledišča je potemtakem država najprimernejša in najučinkovitejša organizacija za uresničevanje smisla političnega udejstvovanja. Brez države kot organizirane skupnosti ljudi, ki jih na določenem ozemlju povezuje politična oblast, bi bilo življenje neorganizirano, neučinkovito in v veliki meri prepuščeno naključjem in neobvladljivim konfliktom.

Učinkovitost države izhaja iz dejstva, da država kot monopolna organizacija razpolaga s sredstvi fizičnega prisiljevanja k določenemu obnašanju in ravnanju. Bistva države pa seveda ne gre iskati v prisiljevanju, moderne države si namreč prizadevajo zmanjšati uporabo prisilnih sredstev in si želijo za svoje odločitve pridobiti predvsem čim širše družbeno soglasje. Vsaj kot težnja se v moderni demokratični državi tako kaže njeno prizadevanje, da bi bila vse manj represivna in vse bolj spodbujajoča. To prizadevanje je v moderni državi postalo neizogibno, saj je čim širše družbeno soglasje temelj njene legitimnosti, smisel katere je podrejanje državljanov in njihovo zaupanje v odločitve, s katerimi oblast ureja družbeno življenje. Z dokazovanjem svoje legitimnosti poskuša oblast utemeljiti svojo, od državljanov dano pravico do vladanja. Posledično je legitimna le tista oblast, ki si jo izbere ljudstvo in ki ima meje svojega delovanja zarisane s temeljnimi človekovimi pravicami in svoboščinami. Jasno pa je dejstvo, da je tudi v demokratičnih družbah legitimnost samo ideal, ki se le deloma dosega.

2.2 PRAVNI RED

Pravo, kot poseben z državno silo zavarovan in zagotovljen obvezen družbeni red, dobiva v vsaki posamezni zgodovinsko obstojni družbi svojo posebno pojavno obliko. Na vsebino prava vpliva v prvi vrsti proizvodni in potrošni sistem ter posebne, v zgodovinskem, političnem in kulturnem izročilu družbe zakoreninjene, okoliščine. Prav zato se pravo posameznih državno organiziranih družbenih skupnosti med seboj do neke mere razlikuje in tako skrbi za specifičen pravni red, naravnani po meri različnih dejavnikov določene družbe.

Pravni red je sestavljen iz posameznih prvin, ki so povezane tako, da ustvarjajo prisilno obvezen družbeni življenjski red. Zato mora določati, kako naj se ljudje v določenih okoliščinah vedejo do drugih oziroma nastopajo v pravnih razmerjih. Iz tega je razvidno, da zajema pojem pravnega reda dve različni temeljni sestavini. Prva sestavina je normativne narave. Sestavljajo jo pravne norme ali pravna pravila, torej pravila o pravno zapovedanem ali dopuščenem vedenju in ravnanju ljudi v družbi, in pravni akti, torej pravna dejanja, s katerimi se ustvarjajo pravna pravila ali s katerimi se taka pravila

uporabljajo. Pravne akte se naprej deli na splošne in posamične glede na to, ali imajo za vsebino splošne ali posamične pravne norme oziroma druge pravne posledice, ki nastopijo z uporabo splošnih pravnih norm.

Druga sestavina je dejanske narave, zajema torej oblike vedenj in ravnanj pravnih subjektov, ki so v skladu z normativnim okvirjem in ki včasih povzročijo nastajanje novih pravnih pravil. Funkcija prava v družbenem pravnem redu je, da varuje, utrjuje in razvija zgodovinsko obstojni družbeni red, zato mora zapovedati tako ravnanje ljudi in v takšnih pravnih razmerjih, da zagotovi nenehno poustvarjanje in obnavljanje družbenega reda. Prav temu cilju pa je zavezana normativna sestavina pravnega reda, saj se obrača na voljo ljudi, zato je treba predvideti akcije v pravnih razmerjih, ki se spogledujejo z nasprotovanjem pravnim zapovedim oziroma s protipravnim dejanjem. Ker pa mora biti pravni red družbeno učinkovit (torej mora skrbeti za sledenje subjektov družbenim normam), ima na vsa protipravna dejanja vezane pravne sankcije, ki skrbijo za vzdrževanje družbenega reda.

Pravni red se torej posplošeno lahko definira kot splet dejansko obstojnih pravnih norm, pravnih aktov in pravnih razmerij, ki se nenehno obnavljajo in razvijajo v skladu s potrebami družbe.

2.3 UPRAVNO PRAVO

Družba oziroma družbeni odnosi v organizirani skupnosti, ki se razvijejo do določene stopnje, torej terjajo potrebo po pravnem redu, ki bo urejal nastalo družbeno stvarnost. Z razvijanjem družbenih odnosov se vzpostavljajo pravna razmerja med družbenimi subjekti, ki se jih na splošno lahko razveji na zasebnopravna in javnopravna razmerja. V javnopravnih razmerjih je država subjekt *sui generis*, ki ima v pravnih razmerjih z drugimi subjekti (subjekti zasebnega prava) tako specifično vlogo, da lahko ta pravna razmerja ureja le posebna veja prava, to je javno pravo. V teh javnopravnih razmerjih je treba državi priznavati poseben status, ki izvira iz večplastnosti njene vloge, da torej sočasno nastopa kot regulator in tudi kot udeleženec v pravnem življenju ter kot nadzornik in rabsodnik v morebitnih sporih. Delovanje države oziroma drugih nosilcev državne oblasti je z normami javnega prava regulirano na različne načine. Najbolj očitni so odnosi subordinacije v pravnih razmerjih nasproti posameznikom, kadar lahko na podlagi postavljenega pooblastila nosilec oblasti enostransko odloči o pravici ali obveznosti takega subjekta. Poleg tega je mogoče v obseg javnega prava šteti tudi druge norme, ki urejajo delovanje izvrševanja oblasti, npr. organizacijske, personalne, finančne in druge sorodne norme, ki se nanašajo na nosilce državne oblasti in izhajajo iz oblastvenega predpisa.

Podsistem pravnih norm in samostojno pravno panogo, ki spada v okvir javnega prava, pa predstavlja upravno pravo. Upravno pravo je torej tisto pravo, ki ga izvršujejo upravni organi oziroma drugi subjekti pri izvrševanju upravne funkcije, predstavlja torej lastno pravo uprave. Pri upravnem pravu je pomembna predvsem njegova specifična usmerjenost v regulacijo oblastvenega delovanja uprave, med drugim tudi v urejanje razmerij med njo in posamezniki ter v tem okviru v razvoj posebnih (u)pravnih institutov in mehanizmov njihovega pravnega varstva. Na tej točki se kaže tesna povezanost upravnega prava z javnim pravom, pri čemer je upravno pravo tisti del javnega prava, ki ga primarno izvršuje uprava.

Tako stoji Ehlers na stališču, da je upravno pravo »*celota pisanih in nepisanih pravnih pravil javnega prava, ki bodisi oblikujejo državno upravo v organizacijskem smislu, bodisi urejajo samo dejavnost državne uprave (v organizacijskem smislu), z izjemo predpisov drugih pravnih ureditev (pravo Evropske skupnosti), ustavnega prava, državnega prava in upravnega procesnega prava*«. Vsaj glede zadnje izjeme se odločno ne strinja Hufen, ki zavzema stališče, da je poleg splošnega upravnega prava »*upravno procesno pravo srce upravnega prava, na katerega se navezujejo skoraj vsi deli upravnega procesa*« (Kerševan, 2004, str. 88).

Z vidika opredelitve upravnega prava je glede na obravnavano temo najprimernejša ožja definicija upravnega prava, po kateri upravno pravo sestavljajo samo tiste pravne norme, ki se nanašajo na organizacijo javne uprave, in v tem okviru tiste dejavnosti, pri katerih javna uprava nastopa oblastno oziroma pri katerih zanjo veljajo zaradi uresničevanja javnega interesa posebne pravne norme, ki dajejo izvrševalcem specifičen, največkrat močnejši položaj. Gre za opredelitev upravnega prava kot skupka upravnopravnih norm, ki urejajo uresničevanje izvršilnoupjavne oblasti kot ene izmed oblik državne oblasti. Med temi normami so najznačilnejše tiste, ki se nanašajo na organizacijo, položaj in vlogo organizacij na področju javne uprave v primerih, ko te nastopajo s pozicije oblasti, ustvarjajoč tako v razmerju do drugih pravnih subjektov specifično vrsto pravnih razmerij, t. i. upravnopravna razmerja, za katere je značilno, da je eden od subjektov tega razmerja venomer državni organ ali organizacija zunaj državnega organizma, ki ima javno pooblastilo in ki nastopa v imenu države kot izvrševalec oblasti. Upravni organ v ta razmerja avtoritativno vstopa, kar pomeni tudi to, da se v primeru kolizije zasebnih in javnih interesov pokaže in dokaže prevlada javnega interesa nad zasebnim.

Sistem upravnega prava predstavljata s stališča zaokroženosti določene pravne materije dva dela, in sicer splošni in posebni del upravnega prava. V splošni del spada obravnava vprašanj, ki so temeljna za celotno področje upravnega prava, v tem delu pa se obravnavajo tudi osnovna načela organizacije, delovanja in opravljanja nalog ter nadzora nad delom državne in javne uprave, pa tudi predpisi, institucije, načela ter pojmi, ki so skupni vsem ali več področjem javne uprave. Posebni del upravnega prava

pa obsega pravne norme, s katerimi se urejajo posamezna pravna področja, kot so notranje zadeve, varstvo okolja, nadzor letalskega prometa, finance in davki, šolstvo ipd. Ta materija se pogosto obravnava po posameznih institucijah, kot so na primer osebno ime, državljanstvo, društva, razlastitev itn.

Glede na vsebino norm pa je mogoče upravno pravo razdeliti tudi na materialno in formalno. Upravno materialno pravo obsega pravne norme, ki urejajo vsebino upravnopravnega delovanja in razmerij med organi javne uprave ter posamezniki in organizacijami na najrazličnejših upravnih področjih. Ureja torej razmerja med neoblastnimi subjekti in organi javne uprave. Posameznikom in pravnim osebam daje pravice v razmerju do države in lokalne skupnosti ter nosilci javnih pooblastil, jim nalaga obveznosti in omejuje svobodo ravnanja v javnem interesu. Upravno formalno pravo pa sestavljata dve skupini pravnih norm, to sta organizacijsko pravo, ki vsebuje določila o organizaciji državne in javne uprave, in procesno pravo, ki vsebuje pravila o postopanju pristojnih organov in drugih udeležencev, ko v upravnih stvareh odločajo o pravicah, obveznostih in pravnih koristih posameznikov in organizacij. Tako kot velja za vse pravne panoge, je tudi pri upravnem pravu njegov procesni del tisti, ki določa, kako se v konkretnih primerih uporabljajo določbe splošnih pravnih aktov.

2.4 DRŽAVA OZIROMA DRUG OBLASTNI SUBJEKT KOT KONSTITUTIVNI ELEMENT JAVNOPRAVNEGA RAZMERJA

V javnopravnem razmerju nastopata posameznik na eni in država oziroma pravne osebe javnega prava¹ na drugi strani. Država pa nasproti posamezniku ne nastopa kot enotni subjekt, ki bi združeval vse njene funkcije in oblike, temveč se njene pristojnosti, ki vzpostavljajo večplastnost medsebojnega razmerja nasproti posamezniku, porazdelijo med različne organe, ki imajo na podlagi te razdelitve pristojnosti različna pooblastila. Razlog za to delitev je mogoče najti tako v organizacijski oziroma funkcionalni racionalnosti, kot tudi v potrebi po vzpostavitvi mehanizmov zavor in ravnovesij med posameznimi deli državne oblasti, kar se v sodobnih demokracijah izraža v vzpostavitvi temeljnega pravnega načela delitve oblasti.

¹ Pravne osebe javnega prava v pozitivnopravni ureditvi Republike Slovenije se lahko razvrsti v več skupin. Tako se ločijo teritorialne osebe javnega prava in specializirane osebe javnega prava. Med teritorialne osebe javnega prava se štejejo država (v posameznih primerih imajo lahko status pravne osebe organizacije v sestavi ministrstev, tj. agencije in direkcije) in občine, če tako določa občinski statut pa tudi krajevne vaške in četrtne skupnosti. Med specializirane pravne osebe javnega prava se štejejo javna podjetja (npr. Kontrola zračnega prometa RS), javni zavodi (osnovne šole, srednje šole, muzeji, Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, Zavod za zdravstveno zavarovanje, Zavod za zaposlovanje RS ipd.) in gospodarski javni zavodi (npr. Center za promocijo turizma Slovenije), javni skladi za posamezne namene (stanovanjski skladi, Filmski sklad RS, Prešernov sklad ...) in zbornice (gospodarksa, obrtna, kmetijsko-gozdarska, odvetniška ...) s predpisanim obveznim članstvom itd.

Načelo delitve oblasti zahteva, da država nasproti posamezniku sploh ne sme nastopati v enotni pojavni obliki, temveč se morajo funkcije oblasti deliti med različne organe države. Tako je povečana možnost preprečevanja zlorabe oblasti, saj je z disperzijo oblastvenih pooblastil posamezni izvrševalec oblasti omejen v svoji možnosti, da oblast zlorablja, saj je lahko zlorabi samo toliko, kolikor je spada v njegovo pristojnost, hkrati pa se z delitvijo oblasti vzpostavijo ustrezni nadzorstveni mehanizmi, ki zlorabo oblasti lahko ugotovijo in jo preprečijo oziroma odpravijo.

Na podlagi delitve oblasti se pristojnosti države porazdelijo med posamezne organe, med katerimi se oblikujejo različna mnenja vzajemnega nadzora in omejevanja, t. i. mehanizmi zavor in ravnovesij. V tem smislu je notranja strukturiranost izvrševanja državne oblasti zahtevana in predpisana, hkrati pa tudi omogoča, da različne funkcije oblasti izvajajo medsebojno ločeni organi, kar povzroči, da se država lahko interno sooči sama s seboj in da se v okviru tega notranjega nasprotovanja vzpostavijo morebitne sankcije v primeru kršitve pravil pravnega reda s strani določenega izvrševalca državne oblasti.

Sistem zavor in ravnovesij je najobčutljivejši pri razmerju med zakonodajno in izvršilno vejo oblasti, ne usmerja pa se na sodstvo, saj so sodniki le služabniki zakona. Zakonodajno telo si lahko podredi vso oblast in postane despotsko, če izvršilna oblast ni upravičena, da takšne namene preprečuje (pravica do veta). Pri izvršilni oblasti te nevarnosti ni, saj je vezana na trenutne zadeve, in tako ni smiselno, da bi to vejo oblasti še utesnjevali.

Delitev oblasti² ne sme pomeniti popolne ločitve med vejami oblasti, ampak mora prek ravnovesij in zavor dovoljevati določeno mero sodelovanja med njimi v okviru ustavne vloge, in sicer takšnega, ki ne posega v izvirno samostojnost posamezne veje oblasti. Delitev oblasti se ne more razlagati mehanično, temveč nujno do neke mere dinamično, saj so vse tri veje funkcionalno prepletene in druga na drugo vplivajo z najrazličnejšimi razmerji in vplivi ter se na ta način nadzirajo, kar je eden od bistvenih elementov sistema ravnovesij in zavor.

² Delitev oblasti je šele v ameriškem sistemu zaživel v svoji popolnosti. Razlogov za to je več, njihov skupni imenovalec pa je predvsem neodvisno sodstvo. Šele neodvisno sodstvo je garant temu, da različne veje oblasti med seboj ne bodo le deljene, temveč tudi omejene. Le sodstvo, ki je od države relativno neodvisno, lahko učinkovito omejuje politično oblast.

3 PRAVNO IN UPRAVNOPRAVNO NAČELO IN PRAVILO

V pravnem redu organizirane družbe družbena razmerja urejajo pravna pravila oziroma pravne norme, za izvrševanje katerih skrbi država s sredstvi prisile. Pravno pravilo je središčni in najpomembnejši del prava ter v svoji naravi zapoveduje, dovoljuje in pooblašča določeno človeško vedenje.

Podobno kot pravni red imajo tudi drugi normativni redi pravila. Tudi etične vrednote in moralna pravila sestavljajo normativni red vsake družbe, vendar se od pravnega razlikujejo po tem, da moralna pravila običajno niso formalizirana, sankcije za prekršitev pa niso prisilne. Moralne sankcije kršitve norme so prezir, izobčenje, izguba ugleda in podobno, medtem ko je sankcija kršitve pravne norme legalna in legitimna uporaba monopola fizične sile, s katero razpolagajo državni organi.

Glavni element pravnega pravila je dispozicija, ki terja od naslovljenca določeno družbeno ravnanje in vedenje. V primeru kršitve zapovedane dispozicije sledi sankcija, ki je druga sestavina pravnega pravila, ta pa pripelje do vnaprej napovedane državne prisile. Uporaba tovrstne prisile je dejanska prvina sankcije, dopolnjena z normativno sestavino, ki jo določa državni organ, dolžen to prisilo eksekutirati. To sproži verigo zapovedi določenim državnim organom, saj je treba ustvariti zanesljivost, da bo sankcija v primeru kršitve dejansko nastopila. Zato je treba predvideti sankcije tudi nasproti tistemu državnemu organu, ki ni sprožil postopka za izvršitev sankcije, pa bi jo po predpisih moral. Pri tem pa nastane težava, saj dejansko ni mogoče nasproti državnim organom urediti sankcije prisile, ker bi s tem sankcije nujno prizadele najvišji hierarhični vrh. V tej točki je jedro problema, saj najvišji organi dejansko uveljavljajo monopol nad sredstvi prisile, tako da državne prisile nasproti njim ni mogoče organizirati. V tem pa je mogoče iskati razlog takih pravnih norm, ki določajo način izvrševanja oblasti najvišjim državnim organom, kar velja do takrat, dokler omenjene norme isti državni organ ne modificira na način, ki je za take spremembe predpisan. Odstopanje od takega stališča pomeni zanikanje možnosti, da bi morale obstajati kakšno ustavno pravo, vsaj kolikor to pravo odreja položaj, pristojnosti in medsebojna razmerja med najvišjimi državnimi organi. Ne glede na vse pa imajo take norme, tudi če jih ni mogoče neposredno sankcionirati z organizirano državno prisilo, vendarle tudi svojo nedržavno, in to lahko izredno senzibilno politično in družbeno sankcijo v družbenih silah, ki zahtevajo, da se najvišji državni organi po teh normah vedejo in ravnavajo. Kršitelje omenjenih norm mnogokrat, pa čeprav ne takoj, doletijo pravne sankcije pozneje, ko jih na oblasti zamenja nova politična opcija in jih za takšne kršitve kličejo na odgovornost.

Na drugi strani je upravnopravno pravilo nekakšna podvrsta pravnega pravila, ki tvori materialno in formalno upravno pravo. Kot izhaja iz področja urejanja upravnega prava, je smisel upravnopravnega pravila v urejanju upravnopravnih razmerij, torej razmerij, ki

jih urejajo izvršilna veja oblasti, upravni organi lokalnih samouprav ter nosilci javnih pooblastil, torej razmerij države nasproti posamezniku. Upravnopravno razmerje ima v upravnem pravu osrednje mesto. To razmerje je najbolj jasen in razpoznaven znak in osnova za razvrstitev nekega predpisa v okvir upravnega prava. Tako je nesporno, da čvrsto jedro upravnega prava sestavljajo pravne norme, ki urejajo izvršilno vejo oblasti, med temi normami, pa so izrazite tiste, ki se nanašajo na izvrševanje oblasti v posamičnih in konkretnih primerih – predvsem ko se oblastno odloča o pravicah, obveznostih in pravnih koristih državljanov in drugih subjektov. Zaključeno celoto upravnopravnih norm sestavljajo tudi tiste norme, ki sicer ne predstavljajo neposrednega izvrševanja oblasti, urejajo pa zadovoljevanje določenih vitalnih potreb državljanov. Tako v ta sklop spadajo norme, ki zagotavljajo funkcioniranje javnih služb, in norme, ki urejajo opravljanje javnih zadev lokalnega značaja v samoupravnih lokalnih skupnostih. S temi normami se ureja specifičen položaj organizacij in skupnosti, ki skrbijo za uresničevanje javnih interesov, v tem okviru pa predvsem uresničevanje pravic in obveznosti prebivalcev na področju javnih zadev. Ravno zato da bi se zagotovilo uresničevanje javnega interesa v primeru nestrinjanja in odpora posameznikov, ki varujejo in si prizadevajo za svoje zasebne interese, je nujno, da se s posebno pravno ureditvijo zagotovi ustrezen močnejši položaj subjektom, ki skrbijo za uresničevanje javnih interesov – državi.

Upravnopravna pravila se tako snujejo v upravnopravnih razmerjih, s čimer se upravno pravo praktično udejanja. Pogoji za nastanek, spremembo in prenehanje upravnopravnega razmerja je hkratni obstoj abstraktne pravne ali upravne norme in nastop pravno relevantnega dejstva. Formalna podlaga za njegov nastanek je v tem, da mora biti vnaprej regulirano, da mora temeljiti na abstraktni in splošni pravni normi, nastane pa hkrati s pravno relevantnim dejstvom, torej ko nastopijo naravni dogodki ali človeška dejanja, ki jim pravna pravila pripisujejo pravne posledice. Pravna dejstva izzovejo različne pravne posledice, zato mora vsakdo, ki se sklicuje na obstoj takšnega dejstva, to v upravnem postopku tudi dokazati. Dokazno breme je v upravnem sistemu praviloma naloženo tistemu, ki se sklicuje na obstoj posameznega pravno relevantnega dejstva.

V pravnem redu pa ne nazadnje obstajajo tudi t. i. nepopolna pravna pravila, to so tista pravila, ki so brez sankcije za neupoštevanje predpisanega pravila. Naslednja vrsta pravil, ki se jim ne da pripisati pravne narave, so tudi tista, ki ne zapovedujejo, dovoljujejo ali pooblašajo določenega človeškega vedenja. Take so na primer določbe, ki navajajo, da pravo izvira od boga ali da je zakon pravičen in uresničuje interese celotnega ljudstva in podobno. Vse te določbe so moralno-ideološke izjave brez pravnega pomena.

3.1 SESTAVINE PRAVNEGA PRAVILA

Pravno pravilo je v splošnem sestavljeno iz dveh delov, ki omogočata dva izključujoča se načina vedenja in ravnanja. Pomembno za pravno pravilo je, da je vsak od obeh delov oblikovan kot pogojni stavek (»če – potem«), medsebojno pa sta smiselno, vrednostno-normativno povezana, tako da drugi del prihaja v poštev šele tedaj, ko primarna pravna posledica ni bila udejanjena. Iz tega izhaja, da primarni način vedenja in ravnanja izključuje sekundarnega, medtem ko sam »ne-nastop« primarnega načina vedenja in ravnanja narekuje aktivacijo sekundarnega. Primer je denimo vožnja prevoznega sredstva po predpisih o varnosti v cestnem prometu – če se ne krši cestnoprometnih pravil vožnje, kazenske posledice ni. Tu primarni del pravnega pravila izključuje sekundarnega. Če pa prevozno sredstvo ne vozi po pravilih o varnosti v cestnem prometu, pride do aktivacije drugega dela oziroma sekundarnega dela pravnega pravila, torej dela, ki obravnava odstop od pravil. Iz tega sledi, da je pravno pravilo sestavljeno iz primarnega in sekundarnega dela. Primarni del sestavljata dve sestavini, to sta primarna hipoteza in primarna dispozicija. Iz dveh sestavin je sestavljen tudi sekundarni del, in sicer iz sekundarne hipoteze ali pravne kršitve in sankcije.

Primarni del sestavine je tako mogoče opisati kot pravila ravnanja in vedenja ter hipotetično opisano stanje oziroma situacijo, medtem ko sekundarni del nastopi ob kršenju primarnega dela pravnega pravila ter je opisan in pravno predviden kot pravna kršitev, ki naj ji sledi ustrezna sankcija. Taka pravna pravila so splošna abstraktna pravna pravila, saj se naslanjajo na neznano število subjektov, ki se bodo, ali pa ne, vključevala v razmerja in situacije, ki so opisane v primarni hipotezi. Takšna abstraktna splošna pravna pravila so podlaga pravnemu redu, njihov namen pa je doseči tako družbeno vedenje in ravnanje ljudi, da z njima poustvarjajo in obnavljajo dani družbeni red. To vrsto pravnih pravil se zajema s pojmom pravni predpis. Poleg abstraktnih pravnih pravil utegnejo nastati tudi abstraktne individualne pravne norme. Pri teh je abstraktnost podana tako, da merijo na določen posamični, vendar za zdaj zamišljen dejanski stan, o katerem se še ne ve, ali bo nastopil ali ne.

3.1.1 Primarna hipoteza

Primarna hipoteza predvideva, opredeljuje, opisuje in nakazuje dejanske okoliščine ali dejstva, v katerih so pravni subjekti nosilci pravic in dolžnosti.

Primarno hipotezo oziroma vnaprej določeno dejansko stanje imajo le abstraktna pravna pravila. Ta vrsta pravil naj zagotavlja, da so tipi vedenja in ravnanja predvidljivi in da je hkrati predvidljivo tudi to, v kakšnih dejanskih okoliščinah naj bodo ti tipi vedenja in ravnanja aktivirani. V pravni državi je predvidljivost vedenja in ravnanja vrednota, ki naj bo kar najbolj uresničevana. Z njo so združljivi vsi tisti zakonski stanovi, v katerih

naslovljenec obveznosti in pravic razmeroma enostavno spozna, kako naj se vede in ravna. Nepravno je, če naslovljenci ne morejo kolikor toliko zanesljivo in predvidljivo vedeti, kakšna bo primarna pravna posledica. Problematična utegnejo biti tista dejanska stanja, v katerih šele pristojni državni organ ugotavlja, kakšne so posameznikove pravice in obveznosti (npr. pri izdajanju upravnih odločb) (po Pavčniku, 1997).

Primarna hipoteza lahko sestoji iz znakov, ki so naštetih alternativno, kumulativno, taksativno ali eksemplifikativno, njena pravna veljavnost je lahko odvisna od roka, pogojev in nazadnje od rešitve, ko je od samega pravnega naslovljenca odvisno, v kakšnem dejanskem stanju bo udeleženi primarni način vedenja in ravnanja. Način in določljivost primarne hipoteze sta tako odvisna od narave vedenja in od ravnanj, ki vedenje pogojuje (po Pavčniku, 1997).

3.1.2 Primarna dispozicija

Primarna dispozicija je osrednja sestavina pravnega pravila. Pravnim subjektom sporoča pravice in obveznosti, ki jih imajo v medsebojnih razmerjih. Temeljna upravičenja in obveznosti so primarna pravna posledica, ki jo pogojuje primarna hipoteza ali predpostavka dispozicije.

Vsebina vedenja in ravnanja, ki jo sporoča primarna dispozicija, je razpeta med več normativnih modalitet. Primarna dispozicija lahko prepoveduje, da bi se na določen način vedli ali ravnali, lahko tudi zapoveduje, da se na določen način vedemo in ravnamo, in ne nazadnje lahko tudi dovoljuje upravičenja, da se lahko na določen način vedemo in ravnamo. Upravičenje lahko terja, da so subjekti aktivni ali pasivni. Aktivno ravnanje pomeni, da subjekti lahko sami opravijo določeno storitev ali pa da lahko zahtevajo od drugega, da za njih nekaj stori, opusti ali dopusti. Pasivno ravnanje se na drugi strani kaže v upravičenju, da je lahko pravni subjekt v celoti nedejaven, ker ocenjuje, da tako ustreza njegovim pravno zavarovanim interesom (po Pavčniku, 1997).

Področje dovoljenega, zapovedanega in prepovedanega odseva v razločevanju med kogentnim in dispozitivnim pravom. Kogentno pravo je prisilno, ker zapoveduje ali prepoveduje, kako naj se pravni subjekti vedejo in ravnajo, ne da bi zapoved ali prepoved lahko spreminjali. Zapovedujoče in prepovedujoče dispozicije so brezpogojne. Tako spada večina pravnih pravil s področja javnega prava v območje prisilnega urejanja pravnih razmerij. Dispozitivno pravo je popustljivo in tako zavezuje le, če se stranke ne dogovorijo drugače, ter je s tem subsidiarno in prihaja v poštev šele tedaj, ko se na primer stranki razmerja nista dogovorili drugače. Dispozitivno pravo predpostavlja vedenje in ravnanje, ki naj bi bilo pravilno in tipično. V tej kakovosti dopolnjuje ali pa kar v celoti nadomešča voljo strank. Kogentna pravila na drugi strani omejujejo avtonomijo strank in ji določajo prisilni okvir, od katerega ni mogoče odstopiti. V razvoju

modernega prava je omejevanje avtonomije značilno za intervencijsko in socialno državo, ki ob posameznikovih pravicah upošteva tudi pravice drugega in skupne družbene norme.

Vsebina primarne dispozicije je v pravnih aktih opredeljena z različno stopnjo intenzivnosti. Njene meje segajo od relativno določenih dispozicij prek dispozicij z nedoločnimi pojmi do dispozicij, ki jih vsebinsko oblikujejo sami pravni subjekti. Splošno načelo je, da mora kontekst pravnega sporočila vsebovati merila, ki pravnim subjektom omogočajo, da lahko ugotovijo vsebino vedenja in ravnanja. Če teh meril ni oziroma jih ne bi bilo, ne gre za predvidljivo pravno urejanje, ki je eno izmed poglobitvenih predpostavk pravne varnosti. V tem položaju bi v obsegu nepredvidljivosti ravnal pravno nevezno tudi pristojni državni organ, ki se v primeru spora ali pravne kršitve ne bi mogel opreti na ustrezno dovolitev, prepoved ali zapoved ravnanja, ki bi bila vsebinsko že opredeljena. Najustreznejše je, če je primarna dispozicija oblikovana striktno in je že iz njenega opisa razvidno, kako naj se subjekt vede in ravna. Striktne dispozicije vsebujejo matematične znake, na primer pri določanju rokov, medtem ko so jezikovni znaki že po svoji naravi pomensko porozni in tako na robu dvoma. Pomen jezikovnega sporočila izostri šele njegov kontekst (po Pavčniku, 1997, str. 50, 51).

V naravi pravnega urejanja je, da stopnja določnosti pogosto ni zelo striktna. V kopici primerov so primarne dispozicije le relativno določljive. Šolski zgledi teh dispozicij so dispozicije z nedoločnimi pojmi, alternativne dispozicije, dispozicije z omejitvijo, dispozicije, ki omogočajo prosti preudarek, in dispozitivne dispozicije. V vseh teh primerih gre za relativno določljivost zato, ker je vsebina dispozicij odvisna ali pa vsaj soodvisna od merila, na katerega se pravno določilo izrecno sklicuje. Zadnji primeri so v čisti obliki dejansko mogoči le v teoriji, na drugi strani se v praksi pogosto pojavljajo primarne dispozicije iz relativno določenih ter tudi iz relativno nedoločenih pravnih pojmov.

V pravnih aktih so izsledljive tudi dispozicije z raztegljivimi pojmi, ki relativno nedoločeno opisujejo pravila vedenja in ravnanja. Takim pojmom se v pravnih aktih ni mogoče izogniti. Na prvi pogled ti pojmi povzročajo vtis nepredvidljivosti in nepravnosti. Podrobnejša analiza pa pokaže, da gre za pojme, ki so vsebinsko soodvisni od okoliščin primera in od izoblikovanih standardov vedenja in ravnanja, ki so spet tako raznoliki in vsebinsko soodvisni od spreminjajočih se dejanskih okoliščin, da jih v pravnem aktu ni mogoče relativno določno opredeliti. Nedoločni oziroma raztegljivi pojmi so tako nedoločni le na abstraktno-regulativni ravni, vsebinsko določljivi pa so ob stiku s konkretnim družbenim razmerjem. Okoliščina, da se njihova vsebina prilagaja raznolikim dejanskim okoliščinam, omogoča, da je merilo ravnanja enako okoliščinam, ki so si v bistvenem podobne, različno pa v okoliščinah, ki se od prvih bistveno razlikujejo, a v tem okviru spet enake, če gre za okoliščine, ki so si med seboj v bistvenem podobne. Za navidezno nedoločno primarno dispozicijo velja torej načelo pravne enakosti, ki terja, da moramo subjekte in primere, ki so si enaki, tudi enako pravno obravnavati. V pomoč

oziroma nujno vodilo pri obravnavanju raztegljivih pojmov so pravni standardi, ki se sklicujejo na strokovne, poklicne, krajevne in druge standarde vedenja in ravnanja, kot so v veljavi na različnih področjih človekovega udejstvovanja. Sklicevanje na standarde ravnanja prihaja v poštev povsod tam, kjer je niansiranost vedenja tolikšna, da je ni mogoče ustrezno jezikovno in pravnotehnično izraziti že v samem zakonu ali drugem formalnem pravnem viru (po Pavčniku, 1997, str. 55, 56).

Primarne dispozicije so tako lahko opredeljene tudi alternativno. Alternativne dispozicije lahko prepovedujejo, dovoljujejo ali zapovedujejo. Alternativna prepoved sočasno prepoveduje dve ali več ravnanj, ki že vsako za sebe vodijo k istemu cilju. Za alternativno dovolitev je značilno, da pravni subjekt glede na lastne interese izbira med dvema ali več dovolitvami. Pri tem je pravnemu subjektu dovoljeno izbiranje določenega vedenja in ravnanja; seveda v omejenem obsegu, ki ga določa dispozicija. Podobno je pri alternativni zapovedi, pri kateri je zapovedani cilj mogoče doseči že s tem, da se ravna skladno z enim izmed več v poštev prihajajočih načinov vedenja.

Pravna teorija pozna tudi dispozicije z omejitvijo. Omejitev je v tem, da se mora dovolitev vedenja in ravnanja ali pa njegova prepoved oziroma zapoved gibati v mejah, kot jih določa pravno pravilo. Primer takih obligacij so različni roki določenih zahtev in količinski razponi, v katerih je določeno vedenje in ravnanje dovoljeno, zapovedano ali prepovedano.

Posebna vrsta dispozicij so dispozicije, ki omogočajo prosti preudarek³, oziroma dispozicije, ki dajejo pristojnim državnim organom diskrecijsko pravico, torej pravico, da odločajo po prostem preudarku. V dispozicijah s prostim preudarkom se ta nakaže s pogojnikom *lahko*. Tako ima pristojni državni organ vsaj dve možnosti, torej da zadevi ugodi ali da jo zavrne. Pravica do prostega preudarka je v omejenem obsegu najpogostejša na področju upravnega prava. Zakonodajalec se zateka k tej možnosti tedaj, ko ni mogoče vnaprej predvideti vseh dejanskih okoliščin, ki so pomembne za odločitev v konkretnem primeru. V obsegu, ki je nepredvidljiv, je pristojnemu državnemu organu prepuščeno, da sam presodi, katera je tista kršitev, ki najbolj ustreza pravno zavarovanemu javnemu interesu. Javni interes kot merilo odločanja naj bo že v zakonu kolikor je le mogoče določljivo opredeljen (po Pavčniku, 1997).

V naravi pravne države je tudi zahteva, da mora upravni organ utemeljiti odločitev in v obrazložitvi navesti razloge, iz katerih je razvidno, da je ravnal v mejah in v skladu z

³ Pravico do prostega preudarka določa 2. odstavek 6. člena Zakona o splošnem upravnem postopku, ki pravi »V upravnih zadevah, v katerih je organ po zakonu ali po predpisu samoupravnih lokalnih skupnosti upravičen odločati po prostem preudarku, mora biti odločba izdana v mejah pooblastila in v skladu z namenom, za katerega mu je pooblastilo dano. Namen in obseg pooblastila določa zakon ali predpis lokalne skupnosti, ki vsebuje pooblastilo za odločanje po prostem preudarku.« Če pristojni državni organ ne bi postopal v obsegu določb zakona, bi deloval v nasprotju z načeli pravne države.

namenom danega pooblastila. Iz obrazložitve mora biti nedvoumno razpoznavno, da gre za pooblastilo izbire med dvema ali več pravno mogočimi rešitvami in ne za nedoločno opredelitev, ki jo je treba vsebinsko napolniti z razlago. Če se pojavi dvom in torej samo pooblastilo v zakonu ni dovolj določno izraženo, velja, da upravni organ ni upravičen odločati po prostem preudarku. Primarna dispozicija lahko ne nazadnje dopušča, da pravni subjekt dispozicijo pravnega pravila zamenja z novo dispozicijo, ki mora biti oblikovana v mejah pravnega upravičenja oziroma dispozitivne dispozicije. Če pravni subjekt te možnosti ne izrabi, ga zavezuje dispozicija, ki je določena v zakonu ali drugem formalnem pravnem viru.

3.1.3 Sekundarna hipoteza

Vedenje in ravnanje, nasprotno tistemu, ki ga terja dispozicija pravne norme, pomeni kršitev, ki je predpostavka za nastop sankcije. Bistvo pravne kršitve je protipravno vedenje in ravnanje. Pravne kršitve se razločuje glede na naravo in pomembnost vrednot in dobrin, v katere posegajo, oziroma glede na naravo in pomembnost obveznosti, ki jih kršijo. Pravna kršitev praviloma nastopa v dveh sklopih, to sta delikt ter kršitev pravic in obveznosti (po Pavčniku, 1997, str. 57).

Med delikte se tako štejejo kazniva dejanja, ki so za posameznika in družbo najnevarnejša dejanja, ki ogrožajo in posegajo v temeljne dobrine, kot so življenje, svoboda, čast, premoženje in podobno. Tovrstne delikte obravnava kazenski zakonik. Druga, blažja oblika delikta so prekrški, ki so v primerjavi s kaznivimi dejanji bistveno manj intenzivni posegi v pravno zavarovane dobrine. S prekrški se krši sožitje med ljudmi in ustrezna državljanska disciplina. Mednje se šteje tudi tako imenovane upravne prekrške, kot je na primer prometni prekršek prehitre vožnje in podobno. Protipravno vedenje in ravnanje je pogosto tudi v tem, da kdo drugemu povzroča škodo, terminološko opredeljeno kot civilni delikt. V naštetih primerih gre za tipske pravne kršitve, ki so kot delikti predvideni v zakonu in jih je kot takšne tudi mogoče kršiti.

Drugi sklop pravnih kršitev se nanaša na kršitve pravic in obveznosti, ki so konkretizirane s posamičnimi pravnimi akti. Oznaka »kršitve pravic in obveznosti« ni najbolj določna, ker gre tudi v primeru tipskih pravnih kršitev za posege v pravice in obveznosti pravnih subjektov. Razlika je le v tem, da je tipska kršitev neposredna kršitev zakonske primarne dispozicije, medtem ko je v drugem primeru pravica in obveznost normativno konkretizirana in se sama kršitev le posredno nanaša na kršitev tipskih pravil, na katerih pravice in obveznosti vselej tudi temeljijo. Kršitve pravic in obveznosti, če se gleda na kršitve s stališča zavezane stranke, imajo poseben pomen v civilnem pravu, ki temelji na avtonomiji strank in je po večini dispozitivne narave.

Pravno kršitev je mogoče storiti z aktivnim ali pa s pasivnim ravnanjem. Za aktivno ravnanje gre, če kršitelj stori določeno dejanje, ki ga ni bil upravičen storiti. S storitvijo se krši prepovedi, ki naj bi odvrčale od določenega vedenja in ravnanja. Za pasivno dejanje pa gre, če kršitelj opusti dejanje, ki bi ga moral storiti. Z opustitvijo se krši zapoved, ki usmerja k določenemu vedenju in ravnanju. V obeh, aktivnem in pasivnem ravnanju, je lahko delikt kazenske ali civilne narave (po Pavčniku, 1997, str. 59).

3.1.4 Pravna sankcija

Pravna sankcija je sekundarna pravna posledica, ki jo pogojuje pravna kršitev kot njena predpostavka. Pravna sankcija kot odgovor oziroma posledica kršitve primarne dispozicije opredeljuje, kdo in v kakšnem postopku naj bo dejaven v zvezi s pravno kršitvijo. S tem se pokaže posebnost pravnih sankcij, ki je v tem, da jih, če je treba, izvršuje državni aparat s svojim monopolom prisiljevanja, s čimer je zagotovljena posebno velika mera zanesljivosti, da bodo sankcije dejansko uresničene, takoj ko je s protipravnimi dejanji nastopil pogoj za njihovo uporabo.

Pravna sankcija je razdeljena na dve prvini, in sicer na normativno in materialno prvino. Normativna prvina sankcije oziroma sekundarna dispozicija je v tem, da nalaga pristojnemu državnemu organu določeno ravnanje kot reakcijo na kršitev primarne dispozicije. Klasika takega primera se venomer pokaže pri kazenskem pravu, kjer predpisi kazenskega zakonika nalagajo državnemu organu, v primeru kršitve primarne dispozicije (denimo prepoved ubijanja), dolžnost, da storilca kaznivega dejanja izsledijo, mu dokažejo krivdo in ga obsodijo na predvideno kazen, ki je druga prvina pravne sankcije, torej materialna prvina. Tako je poglobljena značilnost pravne sankcije to, da je vnaprej določena in da je vnaprej predviden tudi postopek, v katerem pristojni državni organ tudi odloča, ali sploh gre za pravno kršitev, in glede na to odredi pravno posledico. Predvidljivost pa še ne pomeni, da je sama pravna posledica že določno opredeljena. Kopica pravnih posledic je po svoji naravi takšnih, da jih je treba normativno konkretizirati glede na značilnost konkretnega primera. Šolski zgled so denarne in zaporne kazni, pri katerih sta pri posameznih pravnih kršitvah določeni najnižja spodnja in najvišja zgornja meja zagrožene kazni. V teh primerih mora normativna konkretizacija kazni temeljiti na vnaprej določenih merilih in mora biti izvajana tako, da so storilci pravnih kršitev obravnavani enako glede na težo kršitve, torej da imajo kršitve, ki so si bistveno podobne, enako pravno posledico.

Pravne sankcije so glede na njihove cilje razdeljene na nadomestitvene ali restitutivne in na povračilne ali retributivne sankcije. Cilj nadomestitvenih sankcij je povračilo škode, ki je nastala s pravno kršitvijo. S tem naj bi se vzpostavilo takšno ali vsaj približno takšno premoženjsko stanje, kakršno je bilo pred kršitvijo. Tipične nadomestitvene sankcije so denimo sankcije za civilne delikte. Kot vrste odškodnin pridejo v poštev naravna

nadomestitev, enakovredna denarna odškodnina in ustrezno zadoščenje. Na drugi strani pa imajo povračilne sankcije cilj kaznovati storilca pravnih kršitev z namenom, da bo zadoščeno napadenemu pravnemu in družbenemu redu. Na ta način naj take sankcije odvrnejo storilca pa tudi druge potencialne kršitelje pravnih norm od takšnih dejanj. Tipični primeri za povračilne sankcije so kazenske sankcije, ki jih določa Kazenski zakonik, v njihovi naravi pa je vračanje povzročenega zla s prisilnimi ukrepi, kot sta na primer zapor ali denarna kazen (po Pavčniku, 1997, str. 60, 61).

Pomemben aspekt dosege cilja pravnih sankcij je njihova izvedba, ki naj bi odvrčala od delikventnih dejanj. Ni namreč dovolj, da so pravne sankcije samo izrečene s strani državnega organa. Ravno zato so v državnem aparatu določeni organi, ki izrekajo sankcije, in organi, ki jim je naloženo, da takšne sankcije izvršijo. To so lahko isti organi ali pa različni.

3.2 PRAVNO NAČELO

Pravna načela so vrednostna merila, ki usmerjajo vsebinsko opredeljevanje pravnih pravil in način njihovega izvrševanja. Poglavitna razlika med pravnimi načeli in pravnimi pravili je v tem, da pravno pravilo izraža tip vedenja in ravnanja, medtem ko pravno načelo posreduje vrednostno merilo, kako naj se ravna v pravnih razmerjih, v katerih smo nosilci določenih tipov vedenja in ravnanja. Pravno pravilo je tako oblikovano tako, da ponuja samo dva načina ravnanja in vedenja, in sicer ravnanje in vedenje v skladu s primarno dispozicijo ali pa kršenje primarne dispozicije, čemur sledi določena sankcija. Na drugi strani pa pravno načelo neposredno izraža le temelj, merilo in urejevalni razlog, ki je zdaj bolj, zdaj manj intenzivno izražen in se ga udejanja prek tipov vedenj in ravnanj, ki jim je namenjen. Posebej pomembno pa je, da pravno načelo ni niti neposredno uporabljivo niti v tolikšni meri določno, da bi izključevalo vrednotenje in ocenjevanje.

Pravna načela oziroma vrednostna merila so bodisi tista, ki so kot vodila vsebovana že v samih splošnih pravnih aktih, ali pa gre za načela, ki so se uveljavila v pravni praksi, oziroma za načela, ki so sad znanstvenega sistemiziranja in preučevanja pravne snovi. V prvi vrsti prihajajo v poštev predvsem obvezna pravna načela, torej tista načela, ki jih je kot vrednostna merila opredelil že zakonodajalec.

Obvezna pravna načela so tudi sama predmet razlage in normativne konkretizacije. Njihova uporabnost je toliko večja, kolikor bolj jih je v zakonu izpeljal zakonodajalec in kolikor boljše so naletela na dejaven odziv v pravni teoriji in pravni praksi. Uporabljiva so samo ob predpostavki, da so operacionalizirana in da ima zakonodajalčeva izpeljava zanesljivo oporo v pravnih pravilih, pravnih institutih in njihovih medsebojnih povezavah. Poudariti je treba, da pravna načela niso vrednostna merila, iz katerih bi bilo mogoče kar

neposredno in intuitivno ustvarjati vsebino pravnih pravil, ki so v pravnem besedilu opredeljena nedoločno ali pa so le oblikovno nakazana. Te načelne ugotovitve veljajo tudi za temeljna ustavna načela, kot so načelo demokratičnega političnega sistema, načelo pravne države, načelo socialne države, načelo delitve oblasti, načelo varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin, načelo gospodarske, socialne in ekološke funkcije lastnine in podobno. Za zadnja, ustavna načela, je značilno, da niso nadrejena t. i. normativnemu delu ustave. Vodilna in izhodiščna so le tedaj in toliko, kolikor se njihova vsebina uveljavlja skozi druge dele ustave, posamezne zakone in druge formalne pravne vire (po Pavčniku, 1997, str. 80).

Pravno načelo je tako vrednostni temelj, ki terja sorazmerno ravnanje in ravnanje s pravo mero. Sam vrednostni temelj je mogoče uveljaviti le s tolikšno intenzivnostjo, kolikor to dopuščajo normativne možnosti, ki so na določenem pravnem področju normativno uveljavljene, in kolikor to narekujejo značilnosti primera, ki je predmet odločanja.

V širšem smislu se pravna načela lahko ujemajo s pravnimi normami/pravili. V tem kontekstu so načela izražena tedaj, ko sporočajo temeljne pravne pojme in temeljna izhodiščna, osrednja vodila, ki prevevajo pravo in posamezna pravna področja. V kontekst pravnih načel širšega pomena se denimo uvrščajo načelo ustavnosti in zakonitosti, prepoved povratne veljave pravnih predpisov in podobno (po Pavčniku, 1997, str. 82).

4 PRAVNI AKTI

4.1 SPLOŠNO O PRAVNIH AKTIH

Pravni oziroma normativni pravni akt⁴ je izjavno dejanje enega ali več pravnih subjektov, s katerim se deloma ali v celoti ustvari pravila vedenja in ravnanja v pravnem redu, s čimer se v praksi udejanja pravno pravilo. Ta pravila vedenja in ravnanja pravni red bodisi terja bodisi kot dovoljene dopušča in jih na izjavno dejanje navezuje. Ker se ti učinki razčlenjujejo v pravice in dolžnosti določenih subjektov, ki pred pravnim aktom niso obstajale, je očitno, da je vsebina vsakega pravnega akta neposredno ali posredno ustvarjanje novih pravnih pravil, naj bodo potem abstraktno-splošne ali individualno-konkretne narave.

Pravni akti, ki imajo za vsebino nova abstraktna in splošna pravna pravila, so zakoni, uredbe, odloki, statuti itd. in vsebujejo eno ali več pravnih pravil. Pravni akti, ki pa določajo nova individualna in konkretna pravila, so sodbe sodišč, upravne odločbe upravnih organov, različne pogodbe strank v pravnem razmerju ter druga pravna pravila. V posamičnih pravnih aktih so pogosto vsebovani le nekateri deli pravnega pravila, zlasti primarna hipoteza in primarna dispozicija, medtem ko o pravni kršitvi in sankciji ni podrobnejših določil, ker sta ti vprašanji rešeni že v splošnem pravnem aktu in ju je mogoče, če je to treba, ustrezno normativno konkretizirati.

Oblikovanje novega pravnega pravila je voljno dejanje enega ali več pravnih subjektov. Izjava volje ima drugačen pomen pri pravnih aktih, ki jih sprejemajo kolegijski organi, kot pri tistih, ki nastanejo z voljo ene osebe ali pa s soglasjem med dvema ali več osebami. Skupno vsem tem primerom je, da pravno učinkuje šele izjava volje, v obliki pravnega akta, ne pa tudi sama volja, kot se je izoblikovala pri posameznih subjektih.

Pri pravnih aktih večosebnih državnih organov je izjavno dejanje sad volje ljudi, ki so pravni akt oblikovali in ga nato sprejeli po določenem večinskem načelu. Predmet razumevanja tako sprejetega akta je izjavno dejanje kot osamosvojena izjava, ki s sprejetjem zaživi svoje lastno življenje. Pri pravnih aktih, sprejetih s strani večosebnih državnih organov, torej splošnih pravnih aktih, je besedilo venomer produkt kulturnozgodovinskih razmer, v katere je vsajen tudi sam razlagalec. Smisel, ki ga sam razlagalec v besedilu razpozna, ni le smisel splošnega pravnega akta, temveč je tudi smisel pravnega sistema, zgodovinskega obdobja in časa, v katerem si besedilo razlaga. Gre za tako imenovano objektivistično-dinamično razlago, ki je tipična za razumevanje splošnih pravnih aktov. Osamosvojene izjave so tudi oblastni posamični pravni akti, ki jih izdajajo organi državne oblasti in sodišča. V trenutku, ko je oblastni posamični pravni akt

⁴ Prilastek »normativni« poudarja, da gre za pravna dejanja, ki ustvarjajo pravna pravila oziroma norme.

izdan in ko postane pravnomočen, postane veljavni pravni akt, ki velja ne glede na tvorčevu psihološko voljo in ne glede na spreminjajočo se sestavo državnih organov (po Pavčniku, 1997).

Pri sprejemanju pravnih aktov lahko pride do primera, da hotena vsebina ni ustrezno zunanje izjavljena. Ravno zato je v določenih primerih smotrno spremeniti in dopolniti vsebino, da bi bila ta ustrezno izražena. Možnost spreminjanja pa je odvisna od narave pravnega akta – ali in v kolikšni meri je izjavo sploh mogoče spremeniti in dopolniti. Če gre za oblastni splošni pravni akt, sprememba ni mogoča, ker ta pravni akt velja kot osamosvojeno besedilo. V poštev pa pride nova, bodisi spremenjena bodisi dopolnjena, izdaja oblastnega splošnega pravnega akta ali pa njegova avtentična razlaga, ki sporno in dvoumno besedilo na novo opredeli. Avtentična razlaga ni prava razlaga tega splošnega predpisa, temveč je le njegovo preoblikovanje, ki ima vse značilnosti novega pravnega besedila. Pri oblastnih posamičnih pravnih aktih, bodisi pri upravnih odločbah bodisi pri sodbah, ravno tako ni mogoče, da bi njihov tvorec naknadno spremenil in dopolnil pravno pravilo, ki naj bi bilo je v nasprotju z njegovo vsebino. Mogoče spremembe so pravzaprav edinole take, da tvorec pravnega akta popravi očitne računske napake in pisne napake, ki so se prikradle v pravno besedilo. Očitnost napak izkazuje, da vsebina pravnega besedila ni sporna in da vseskozi ostaja ista. Pri tem gre samo za to, da se popravijo očitne napake, ki so razpoznavne in jasno razvidne, pravnega besedila pa v nobenem segmentu ne spreminjajo (po Pavčniku, 1997).

4.2 FORMALNA ZAKONITOST PRAVNIH AKTOV

Smisel pravnih aktov je torej smotrno iskati v njihovi vsebini, ki izraža pravno pravilo in katero pravni akt oblikuje. Oblikovne sestavine povedo, da pristojni pravni subjekt sprejme ali izda pravni akt, da to stori v predvidenem pravnem postopku in da je sam pravni akt izjavljen z zunanjim izraznim sredstvom, ki je ravno tako vnaprej predvideno. Tako je od narave pravnih pravil odvisno, kakšne so vsebinske značilnosti pravnega akta, na drugi strani pa oblikovne sestavine omogočajo, da pravni akt sploh lahko nastane in učinkuje.

4.2.1 Pristojnost za sprejemanje pravnih aktov

Pravne akte lahko izdajajo in sprejemajo le pravni subjekti, ki so za to pristojni. Določitev pristojnosti omogoča, da pravni red deluje kot vsebinsko usklajena celota. V naravi pravnega reda je, da ustavo, kot izhodiščni in temeljni pravni akt, sprejema samo en državni organ. Minimalna pravna vsebina ustave je opredelitev zakonodajnega organa. S tem je odločitev, kateri subjekti lahko sprejemajo posamezne vrste aktov, prepuščena vsakokratnemu ustavodajalcu in zakonodajalcu. Zakonodajalčeva dolžnost

tako je, da določi vse hierarhično nižje normativne organe, ki izdajajo splošne pravne akte na najnižjem mestu hierarhične lestvice. Število normodajnih organov se določa po obratnem sorazmerju, ki zadeva razmerje med številom organov in družbeno pomembnostjo pravnih aktov, ki jih ti organi izdajajo. Logično to pomeni, da bolj kot je vsebina tehtna in odločilna, manjše je število subjektov, ki so jih pristojni izdajati.

Ključne pravne odločitve, vsaj v unitarnih državah, so v pristojnosti ustavodajnega in zakonodajnega organa, od tod naprej pa se število normodajnih organov hitro širi in doseže največji obseg pri zasebnih posamičnih pravnih aktih, ki jih sklepajo vse poslovno sposobne fizične in pravne osebe.

Splošni in posamični pravni akti, ki jih izdajajo državni organi, so tako imenovani oblastni pravni akti, ki uveljavljajo splošne in javne družbene interese, ki so pravno relevantni. Oblastne pravne akte je treba razločevati od neoblastnih pravnih aktov, ki so v pristojnosti družbenih organov in organizacij ter fizičnih oseb kot navadnih pravnih subjektov. Pri neoblastnih pravnih aktih je težišče interesov pri samih pravodajnih subjektih, in prav v različni namembnosti interesov je glavno razlikovanje med oblastnimi in neoblastnimi pravnimi akti. Ne glede na to, ali je pravni akt oblastnega ali neoblastnega značaja, je subjekt vsebinsko omejen s hierarhično višjimi pravnimi akti in s skupnimi pravnimi dobrinami, kot so normativno predvidene in uveljavljene. Poglavitna razlika pa je vendarle v tem, da je zunaj teh meja državni organ kot oblastni organ interesno vezan, medtem ko je na primer zasebni pravni subjekt pravno omejen le še z enakimi interesi drugih pravnih subjektov.

4.2.2 Postopek za sprejemanje pravnih aktov

Oblikovna sestavina pravnega akta je med drugim tudi postopek, v katerem ga pristojni pravni subjekt sprejme ali izda. Smisel postopka je, da pravni naslovljenci opravijo vsa tista postopkovna dejanja, ki so potrebna za to, da je vsebina pravnega akta ustrezna in pravnotehnično izpiljena. V naravi pravnega urejanja je, da je postopek toliko bolj zahteven, podroben in dolgotrajen, kolikor bolj pomembna je tudi vsebina, ki bo končni proizvod pravnega akta. Kar tudi pomeni, da manj zahtevna je vsebina pravnega akta, naj bo to splošni ali posamični, manj zahteven je tudi postopek, v katerem naj bo takšen akt sprejet ali izdan.

Temeljna in poglavitna pravna materija, ki jo urejajo splošni pravni akti, je vsebovana v ustavi in zakonu. Ustavodajni in zakonodajni postopek sta posebej kvalificirana in postopkovno razčlenjena. Pri ustavi in nekaterih ustavno pomembnejših zakonih je bolj

kvalificirana tudi večina, ki mora glasovati za njun sprejem. Drugi postopki za sprejemanje splošnih pravnih aktov so bistveno manj formalizirani in bistveno hitrejši⁵.

Med postopki, v katerih nastajajo oblastni posamični pravni akti, so najpomembnejši vsi sodni in upravni postopki, v katerih pristojni državni organi oblastno odločijo, kako naj bodo posamezne sodne zadeve razrešene ter kakšne pravice in dolžnosti naj imajo posamezni pravni subjekti v upravnih zadevah. Na drugi strani so še neoblastni pravni akti, ki praviloma nastajajo v bolj neformaliziranih postopkih, saj je vsebina prepuščena volji zainteresiranih strank. A tudi v postopkih sprejemanja neoblastnih aktov obstajajo izjeme, če gre za pomembnejše zadeve, ki jih je treba dobro pretehtati in podrobneje razčleniti, npr. pri prometu nepremičnin, pri ustanavljanju gospodarskih družb in pri zahtevnejših pogodbah.

Moderno pravo se ne more ogniti obliki, ki uokvirja nastanek pravnih pravil in način njihove uporabe. Oblika prispeva, da je nastajanje pravnih pravil demokratično in legitimno, da tako nastala pravila predvidljivo in enako obravnavajo pravne subjekte in da se nato ta pravila tudi enako normativno konkretizirajo in uporabljajo v primerih, ki se ujemajo v bistvenih sestavinah.

Postopkovna pravila je treba tako v sodnih kot v upravnih zadevah dosledno upoštevati pri vsebinskem oblikovanju posamičnih pravnih aktov in tudi pri oblikovanju splošnih pravnih aktov, saj kršitve postopkovnih pravil povzročijo, da so pravni akti v tolikšni meri nepravilni, da jih je treba razveljaviti ali celo odpraviti. V zvezi s posamičnimi upravnimi akti je uveljavljeno razločevanje med bistvenimi in nebistvenimi kršitvami postopka. Nebistvene kršitve nikoli ne vplivajo na vsebino in pravno pravilnost pravnega akta. Na drugi strani so bistvene kršitve, ki so lahko že vnaprej predvidene (absolutne bistvene kršitve) ali pa vplivajo oziroma so mogle vplivati na zakonitost in vsebinsko pravilnost pravnega akta (relativne bistvene kršitve). Zakon o splošnem upravnem postopku v svojem 2. odstavku 237. člena določa bistvene kršitve postopka, ki so razlog za pritožbo. Bistvene kršitve tako nastanejo: če je upravno odločbo izdal nepristojni organ; če osebi, ki bi morala biti stranka ali stranski udeleženec v postopku, ta možnost ni bila dana ali pa je v postopku nastopala oseba, ki ni bila stranka; če stranki ali stranskemu udeležencu ni bila dana možnost, da se izjavi o dejstvih in okoliščinah, pomembnih za izdajo odločbe; če stranke v postopku ni zastopal zakoniti zastopnik oziroma če pooblaščenec ni imel ustreznega pooblastila; če so bile kršene določbe o uporabi jezika v postopku; če je pri odločanju ali vodenju postopka sodelovala oseba, ki bi po zakonu morala biti izločena, ter če se odločbe ne da preizkusiti.

Absolutne bistvene kršitve temeljijo na predpostavki, da njihova kršitev povzroči nezakonitost in vsebinsko nepravilnost pravnega akta, ne da bi bilo to povezavo treba

⁵ Primer je možnost vlade, ki lahko s formaliziranimi postopki zagotovi hitro odzivanje na tekoče dogajanje, na primer z različnimi uredbami kot poglobilnimi podzakonskimi akti.

tudi dokazovati. Če pa gre za relativno bistveno kršitev postopka, je položaj drugačen, saj mora biti med pravnim aktom in kršitvijo vedno tudi ustrezna vzročna povezava.

4.2.3 Zunanji izraz pravnih aktov

V tesni povezanosti s postopkovnimi pravili je tudi zunanje izrazno sredstvo, v katerem mora biti pravni akt izražen. Podobno kot narava postopka sprejemanja pravnih aktov je tudi zahtevnost zunanjega izraznega sredstva odvisna od vsebine in vrste pravnega akta. Splošni pravni akti morajo biti izraženi pisno in javno na način, da so dostopni vsem tistim, katerih vedenje in ravnanje urejajo. Ustava izrecno določa, da se državni predpisi objavljajo v Uradnem listu Republike Slovenije, predpisi lokalnih skupnosti pa v uradnem glasilu, ki ga te same določijo. Stroga pravila so tudi za oblastne posamične pravne akte. Sodbe sodišč, upravne odločbe in drugi posamični akti, s katerimi se dokončno odloča o sodnih in upravnih zadevah, morajo biti izdani v pisni obliki, samo v posebnih primerih tudi ustno.

Smisel zunanjega izraznega sredstva je, da je vsebina pravnega akta pravno utrjena in navzven razpoznavna. Če ustrezne razpoznavnosti ni, je pravni akt pomanjkljiv in pogosto tudi ne more učinkovati.

4.3 HIERARHIJA PRAVNIH AKTOV

Raznolikost dejanskega in njegova normativna moč narekujeta, da različni pravni akti urejajo ne le različna, ampak tudi ista in med seboj povezana družbena razmerja. Sočasno in večplastno pravno urejanje lahko vodi do tega, da so posamezni pravni akti med seboj neusklajeni, tako glede svoje časovne veljavnosti kakor tudi glede veljavnosti v prostoru in glede na vsebino pravnega urejanja. Da pa je pravni red družbeno učinkovit, je treba vzpostaviti ustrezno hierarhijo pravnih aktov in predvideti način, kako naj se medsebojna nasprotja odpravlja, če do njih kljub temu prihaja.

Pravni sistem mora biti koherenten tako v horizontalnem kot v vertikalnem pogledu. Za vertikalno skladnost⁶ je pomembno predvsem to, da so med seboj hierarhično skladni splošni pravni akti, s katerimi se urejajo in koordinirajo vrednote in norme družbene ureditve. Čeprav je poudarek na skladnosti splošnih pravnih aktov, je hierarhija pomembna tudi pri posamičnih (u)pravnih aktih.

⁶ Primer neskladnosti je denimo, če je statut občine v neskladju z Ustavo, če v statutu ni določen način objavljanja občinskih predpisov in to vprašanje ni splošno urejeno z drugim predpisom občinske skupščine – odl. US U-I-216/1993.

Hierarhija pravnih aktov je praviloma odvisna od vrste norme, ki jo posamezen akt vsebuje, in mesta, ki ga v aktu vsebovana norma zavzema v hierarhiji pravnih aktov. Hierarhija pravnih norm določa način nastanka in vsebino drugih pravnih norm, kar pomeni, da obstajajo »višje« in »nižje« pravne norme, med njimi pa hierarhično razmerje nadrejenosti in podrejenosti.

Poleg ustave kot »temeljnega« zakona se največkrat med norme, ki »izvirno« urejajo neko področje oziroma postavljajo pravila ravnanja, štejejo tiste, ki jih vsebujejo zakoni. Zakon je temeljna oblika pravnega akta, ki ga izda zakonodajno telo in se sprejme v posebnem zakonodajnem postopku. Z zakoni se urejajo najrazličnejša področja, posebej pa je pomembno, da se lahko pravice in obveznosti državljanov ter drugih oseb določajo samo z zakonom.

To pa posledično pomeni, da je mesto pravnega akta v hierarhiji pravnih aktov odvisno tudi od organa, ki normo sprejme in akt izda, ter od postopka, po katerem je norma sprejeta in akt izdan. Pomembnosti državnega organa praviloma ustreza pravna moč pravnega akta, ki ga posamezen organ oblikuje in sprejema (predpisi vlade so nadrejeni predpisom posameznim ministrstev).

Med tipične »odvisne« pravne norme se štejejo tiste pravne norme, ki so vsebovane v drugih splošnih pravnih aktih. Ta »odvisnost« pa je pravzaprav dvojna, saj mora v formalnem smislu zakonska norma omogočati posameznemu organu, da lahko izda predpis oziroma splošni akt, v vsebinskem smislu pa lahko tak predpis oziroma akt vsebuje le norme, ki so v skladu z ustavnimi in zakonskimi normami ali pa vsaj niso v nasprotju z njimi (po Grafenauerju et al., 2005, str. 6).

Splošne pravne akte, s katerimi ureja najširše družbene vrednote in koordinira gibanje družbenih razmerij, izdaja državni zbor, ki ima vlogo ustavodajalca in vlogo zakonodajalca. Splošne podzakonske oziroma upravne akte izdajajo praviloma vlada, upravni organi, nosilci javnih pooblastil in organi lokalnih skupnosti. Posamične akte pa praviloma izdajajo upravni in sodni organi, izjemoma pa lahko tudi drugi organi, kot sta na primer vlada in občinski svet. In nazadnje, posamične upravne akte izdajajo na prvi stopnji upravne enote, nosilci javnih pooblastil in občinska uprava, na drugi stopnji pa ministrstva, ki lahko posamične upravne akte izdajajo tudi na prvi stopnji, ter tudi župani občin.

Razmerja med splošnimi pravnimi akti so odvisna od vsakokratne pozitivnopravne ureditve. V slovenski pravni ureditvi so med njimi zlasti naslednja hierarhična razmerja⁷ med splošnimi oblastnimi pravnimi akti:

⁷ Z zavestjo o polnopravnem članstvu Republike Slovenije v Evropski uniji od leta 2004.

- I. Temeljno načelo je, da morajo biti vsi splošni pravni akti (zakoni, podzakonski predpisi in drugi splošni akti ter vsi hierarhično nižji pravni akti) v skladu z ustavo (URS, 153. člen).
- II. Slovenska ustava uvaja pomembno načelo, da morajo biti zakoni v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z veljavnimi pogodbami, ki jih je ratificiral državni zbor, podzakonskimi predpisi in drugimi splošnimi pravnimi akti pa tudi z drugimi ratificiranimi mednarodnimi pogodbami. V tej zvezi je pomembno tudi to, da lahko ustavno sodišče na predlog predsednika republike, vlade ali tretjine poslancev državnega zbora izreka v postopku ratifikacije mednarodne pogodbe mnenje o njeni skladnosti z ustavo; na to mnenje je državni zbor vezan (URS, 2. odst. 160. člen).
- III. V tretji skupini so podzakonski predpisi in drugi splošni akti. Za te splošne pravne akte velja, da morajo biti v skladu z ustavo in zakoni.
- IV. V skladu z ustavo in zakoni morajo biti tudi predpisi lokalnih skupnosti.
- V. Ne nazadnje so tu tudi splošni pravni akti, ki so izdani za izvrševanje javnih pooblastil. Ti akti morajo biti v skladu z ustavo, zakoni in podzakonskimi predpisi.
- VI. Tolikšna stopnja podrejenosti velja tudi za posamezne upravne organe. V naravi stvari je, da so splošni pravni akti posameznih upravnih organov podrejeni ustavi in zakonu, vselej pa tudi splošnemu pravnemu aktu, ki ga je izdal hierarhično višji upravni organ. Pravilnik, ki ga izda pristojni minister, mora biti, denimo, v skladu z ustavo, zakonom in uredbo ali drugim splošnim pravnim aktom vlade (po Pavčniku, 1997, str. 179).

Sledijo posamični pravni akti, ki so pravni ob predpostavki, da temeljijo na ustreznem splošnem pravnem aktu. Med posamičnimi akti so posebej občutljivi oblastni akti, ki so v pristojnosti sodnih in upravnih organov, saj se z njimi meritorno odloča. Tako morajo akti upravnih organov, torej državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, temeljiti na zakonu ali zakonitem predpisu.

Med seboj morajo biti usklajeni tudi posamični (u)pravni akti, ki se nanašajo na isto zadevo. Tovrstne kolizije praviloma niso tako zahtevne, kot utegnejo biti določena neskladja med splošnimi upravnimi akti. Če pride do kolizije, je treba pri razreševanju neskladja izhajati iz argumentov časa, specialnosti in avtoritete. Ključen bo vsekakor argument avtoritete, s katerim bo pristojni državni organ oblastno odločil, kakšni naj bosta vsebina in pravna kakovost spornega posamičnega (u)pravnega akta.

5 SPLOŠNI PRAVNI AKTI

Splošni pravni akti imajo v sodobnih državah posebno mesto, saj nastopajo kot viri prava, torej so vsebinsko in oblikovno določujoča pravna podlaga za nastajanje posamičnih pravnih aktov in usmerjajo pravno oblikovana ravnanja. Splošni pravni akti predstavljajo ustvarjalno stran pravnega urejanja, saj se z njimi pravno oblikujejo zamisli o urejenosti družbenega življenja. Mera in kakovost ustvarjalnosti sta seveda odvisni od mesta in pomena, ki ju zavzema posamezen splošni pravni akt v okviru določenega pravnega sistema.

5.1 VELJAVNOST SPLOŠNIH PRAVNIH AKTOV

Splošni pravni akti so pomenski nosilci splošnih in abstraktnih pravnih pravil. Abstraktna splošna pravna pravila imajo namen načelnega usmerjanja in urejanja določenega področja družbenega življenja. V njihovi abstraktnosti je mogoče opredeliti hipotetična pravna razmerja in situacije, v katera določen pravni subjekt, bodisi fizična oseba bodisi pravna oseba, vstopa s svojimi dejanji oziroma z nameni pridobitve pravic in dovoljenj ter urejanja določenega pravnega razmerja. Njihova splošnost pa v pravem pomenu besede pomeni, da na določenem ozemlju splošni akt ureja odnose in razmerja pravnih subjektov, torej državljanov in tujcev, ki se v določenem času zadržujejo oziroma živijo na suverenem ozemlju države. Iz tega je mogoče izpeljati tri temeljne vidike veljavnosti splošnih pravnih aktov, to so krajevna oziroma teritorialna, osebna oziroma personalna in časovna veljavnost.

Splošni pravni akti (to velja predvsem za zakone in druge splošne oblastne pravne akte) začnejo veljati s petnajstim dnem po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije, če ni v samem predpisu določeno drugače, kar določa 1. odstavek 154. člena Ustave Republike Slovenije. »Čas oziroma rok, ki poteče od objave do začetka veljavnosti takšnega akta oziroma predpisa, se imenuje *vacatio legis*« (Bohinc et al., 2006, str. 111). Ta rok, ki traja, kot je razvidno iz ustavne določbe, praviloma štirinajst dni, je namenjen seznanitvi vseh pravnih subjektov s sprejetim pravnim aktom. Če tako oceni pravodajalec, se lahko *vacatio legis* oziroma vakacijska doba bodisi podaljša bodisi skrajša. Odločitev pravodajalca o tem je odvisna predvsem bodisi od pomembnosti akta bodisi od tega, ali akt ureja novo področje oziroma obstoječega ureja na novo. Pravodajalec pa lahko med drugim tudi v prehodnih in končnih določbah splošnega pravnega akta določi, da se različni deli pravnega akta uveljavijo v različnih časovnih obdobjih (torej spet odvisno od pomembnosti učinka ali zapletenosti materije za pravne subjekte), ki jih določen del akta ureja.

Veljavnost splošnih pravnih aktov začne teči torej z objavo v javnem glasilu države ali lokalne skupnosti po poteku vakacijskega roka, če ta ni skrajšan. Po drugi strani pa splošnim pravnim aktom preneha veljavnost na več načinov. Ne glede na to, kateri način je v konkretnem primeru izbran, je zaradi pravne varnosti in pravnih posledic, ki jih splošni pravni akti terjajo in omogočajo, pomembno, da je konec veljavnosti kar najbolj določno opredeljen. Prvi način prenehanja je, da splošni pravni akt že sam določi svojo veljavnost ali dan prenehanja veljavnosti. Ta način je uporaben le takrat, kadar je mogoče zanesljivo opredeliti trenutek, ko bodo vse zakonske določbe trajno uresničene, s čimer bodo hkrati postale tudi pravno brezpredmetne. Drugi način, v praksi najpogosteje uporabljen, je, da novi splošni pravni akt razveljavi do takrat veljavni zakon, ki ureja iste zadeve. V zvezi s tem se postavlja vprašanje, ali novi oziroma mlajši zakon vsebuje tako imenovano derogacijsko klavzulo. Takšna klavzula, ki se praviloma nahaja v prehodnih in končnih določbah splošnega pravnega akta, lahko na splošno, s splošno derogacijsko klavzulo, določa, da se s sprejemom novega pravnega akta razveljavijo vsi tisti do takrat veljavni splošni pravni akti, ki so v nasprotju z novim pravnim aktom. Splošna derogacijska klavzula pogosto sproža vprašanja, ki se nanašajo na oceno, kateri prejšnji predpisi so v nasprotju z novimi, zato je vedno, kadar je po naravi stvari mogoče, bolje v splošni predpis zapisati izrecno derogacijsko klavzulo, v kateri se točno določi vse splošne pravne akte oziroma predpise, ki prenehajo veljati s sprejemom novega splošnega pravnega akta. Splošna derogacijska klavzula pa je vsaj v določenem obsegu neizogibna tedaj, ko se pravna ureditev ali pa neko obsežnejše pravno področje kot celota korenito spremeni. Splošno derogacijsko klavzulo je priporočljivo uporabljati samo takrat, ko zaradi nepreglednosti in obsežnosti posameznih pravnih področij ni mogoče izrecno navesti vseh tistih nižjih in starejših pravnih določil, ki so predmet razveljavitve (po Pavčniku, 1997).

V praksi pa se dogaja tudi, da določen splošni pravni akt ne vsebuje derogacijske klavzule, in neredko med pravnimi akti pride do normativnih nasprotij oziroma antinomij. Zato so za take primere uveljavljena tri splošna načela, ki take antinomije odpravljajo. Prvo je argument supremacije oziroma avtoritete. V skladu s tem argumentom višji splošni pravni akt razveljavlja nižjega. Tako se v primeru konflikta med zakonom in hierarhično nižjo uredbo uveljavi oziroma uporabi zakon in ne uredba. Drugo načelo je argument časovne prioritete, s katerim mlajši splošni pravni akt razveljavlja starejšega. Zadnje načelo je argument specialnosti. Po tem argumentu mlajši specialni splošni pravni akt razveljavi starejšega splošnega. Tako se posebne zakonske določbe uveljavijo namesto splošnih določb. S temi tremi argumenti in njihovim medsebojnim povezovanjem je konec časovne veljavnosti razmeroma enostavno opredeljen tedaj, ko je v prehodnih in končnih določbah splošnega pravnega akta točno navedeno, kateri nižji in starejši pravni akti prenehajo veljati in v kakšnem obsegu.

Med načini prenehanja veljavnosti splošnih pravnih aktov velja omeniti tudi možnost, da jih razveljavi ali odpravi ustavno sodišče. V skladu z ustavo lahko ustavno sodišče

denimo zakon, ki je protiustaven, v celoti ali delno razveljavi, pri čemer razveljavitev učinkuje takoj ali v roku, ki ga določi ustavno sodišče, rok pa ne sme biti daljši od enega leta. Druge protiustavne ali nezakonite splošne pravne akte lahko ustavno sodišče tako odpravi kot tudi razveljavi.

Posebni vrsti prenehanja veljavnosti splošnega pravnega akta sta tudi naslednji situaciji. V prvi trajno izgine predmet, ki ga splošni pravni akt ureja, v drugi situaciji pa se v praksi uveljavi tako imenovani nasprotni običaj, kar pomeni, da se pravni akt v praksi ne udejanja, ker se državni organi in vsi drugi pravni naslovljenci ravnaajo po nekem običaju, ki je zakonu nasproten oziroma od njega vsaj bistveno odstopa. Tak splošni pravni akt v formalnem smislu ne preneha, saj je bil objavljen v uradnem glasilu države ali lokalne skupnosti, a ni družbeno učinkovit in tako praktično neveljaven.

5.2 RETROAKTIVNA VELJAVNOST SPLOŠNIH PRAVNIH AKTOV

Retroaktivna ali povratna veljavnost splošnih pravnih aktov pomeni, da ti akti veljajo za nazaj. Takšna veljavnost splošnih pravnih aktov je v nasprotju z načelom pravne države in v tem okviru tudi z načelom pravne varnosti oziroma načelom zaupanja v pravo. Retroaktivna veljava splošnih pravnih aktov namreč neposredno izničuje predvidljivost in zanesljivost pravnega urejanja ter omogoča arbitrarnost, kar je nasploh v nasprotju s smislom pravnega urejanja družbenih ravnanj in vedenj. Smisel splošnih in abstraktnih pravnih pravil je torej, da vnaprej povedo, kako naj se pravni subjekti vedejo in ravnaajo v takšnih in drugačnih življenjskih okoliščinah, če bodo te dejanske okoliščine tudi v resnici nastale. Vnaprejšnja veljavnost splošnih pravnih aktov omogoča, da pravna pravila motivirajo, usmerjajo in utrjujejo pravno pomembno vedenje in ravnanje, ki je kot takšno tudi vrednostni cilj pravnega urejanja. Vnaprejšnja veljavnost je neizogiben pogoj za pravno predvidljivost in za pravno zanesljivost, ki sta pomembni sestavini pravne varnosti. Iz tega sledi, da so retroaktivni predpisi v očitnem nasprotju z navedenimi cilji in vrednotami. Za nazaj ni mogoče motivirati človekovega vedenja in ravnanja, ampak se lahko samo naknadno ovrednoti že izvršeno vedenje in ravnanje ali pa nalaga posameznim subjektom določene obveznosti. Ti dve pravni posledici v pravni državi nista dovoljeni, ker ju pravni subjekti niso mogli predvideti v času vedenja in ravnanja, ki ga retroaktivni predpis pravno sankcionira.

V pravnem življenju kljub temu lahko nastajajo dejanja, stanja in razmerja, ki jih je treba naknadno pravno ovrednotiti. V naravi pravne države je, da morajo biti ti primeri preudarno odbrani in da se mora tudi v teh primerih imeti tehtne pravne argumente, ki retroaktivnost dovolj prepričljivo utemeljujejo. Ustavodajalec je v 155. členu Ustave na naslednji način opredelil, v kakšnih primerih in kdaj se lahko za določene predpise uveljavi retroaktivnost: *»Zakoni, drugi predpisi in splošni akti ne morejo imeti učinka za nazaj. Samo zakon lahko določi, da imajo posamezne določbe učinek za nazaj, če to*

zahteva javna korist in če se s tem ne posega v pridobljene pravice.« Kot je razvidno iz besedila določbe, ustava določa nekatere izjeme od navedene prepovedi, ki pa so dopustne le ob pogoju, da retroaktivno veljajo oziroma učinkujejo samo posamezne zakonske določbe, ne pa tudi podzakonske določbe in ne zakon v celoti. Druga zahteva je, da mora retroaktivnost terjati javna korist, in zadnja, da retroaktivne določbe ne smejo posegati v pridobljene pravice. Prva dva pogoja je primerno razlagati restriktivno, kar pomeni, da naj bi bilo v primeru retroaktivnega urejanja čim manj posameznih retroaktivnih zakonskih določb. S tem pooblašča le zakonodajalca, da po potrebi retroaktivno pravno reagira, in ga hkrati omejuje, da to lahko stori le na zelo ozkem področju. Obstoje javne koristi, ki terja retroaktivno ureditev, pa naj bi bil strogo preverjen in jasno izkazan. Zadnje varnostno pravilo pa se dotika pridobljenih pravic, ki so že individualizirane in določene v ustreznem posamičnem pravnem aktu, torej so bile priznane določene pravice ali obveznosti. Pravilo je, da novejši zakon ne more zoževati ali celo razveljavljati pravic, ki so že individualizirane na temelju prej veljavnega zakona, ali pa razširjati obveznosti, ki so bile ravno tako že normativno konkretizirane. Torej, če abstraktno predvidena pravica še ni bila normativno konkretizirana kot pravno zavarovano upravičenje, ne gre za pridobljeno pravico. Upanje ali možnost, da bo do tega prišlo ali bi utegnilo priti, ni pridobljena pravica v pravem pomeni besede.

5.3 USTAVA

Ustava ima med splošnimi pravnimi akti specifično mesto, saj je pravni akt z najvišjo veljavo. V formalnem pomenu je ustava vrh hierarhične piramide pravnih aktov, torej je nadrejena vsem zakonskim in podzakonskim ter nižjim pravnim aktom. Teorije, katerih predmet razjasnjevanja je ustava, razločujejo med formalno in materialno opredelitvijo ustave.

Ustava v formalnem pomenu je izhodiščni pravni akt, ki ima najvišjo stopnjo pravne veljave. V tem pomenu je ustava skupek določil, ki jih je mogoče spremeniti le na način, kot ga opredeljuje sama ali pa v aktu, ki časovno sledi. V formalnem pomenu je ustava različno obsežna, njena minimalna vsebina pa mora predvideti vsaj organ, ki naj sprejema zakone. Tako je ustava v formalnem pomenu hierarhično nadrejena zakonu in se od njega razločuje po tem, kdo jo sprejema, spreminja ali razveljavlja. Ustavo sprejema posebna ustavodajna skupščina ali pa redno zakonodajno telo. Če jo sprejema redno zakonodajno telo, mora biti ustavodajni postopek bolj kvalificiran, kot je zakonodajni postopek, sicer bi imela ustava in zakon isto stopnjo pravne veljave. Kjer razlike v kvalificiranem postopku ni in je zakonodajno telo tisto, ki v zakonodajnem postopku sprejema ustavo, imajo tako imenovano gibko ustavo. To pomeni, da je formalnopravno izenačena z zakoni in jo je mogoče spreminjati po istih postopkih kot zakone. Vsebinsko gledano je kar se le da pomembno, da ima državno organizirana

skupnost čvrsto ustavo, ki je nadrejena navadnim zakonom. Šele čvrsta ustava je tista, ki omogoča, da je ustavna materija tudi ustrezno formalnopravno utrjena.

Ustava se v materialnem pomenu nanaša na materijo, ki ima ustavni pomen. Takšna materija spada v pojem ustave v materialnem smislu ne glede na to, ali je hkrati vsebovana tudi v ustavi v formalnem pomenu. Razumevanje ustave v materialnem pomenu torej izhaja iz predpostavke, da ima vsaka država ustavo oziroma skupek temeljnih načel in pravil, ki pogojujejo in urejajo njeno državno in družbeno ureditev ne glede na to, ali so ta načela in pravila izključno zajeta v pisani ustavi ali pa obsegajo tudi različne druge pisane in nepisane vire.

Ustavo v materialnem pomenu proučujeta dve veji, prva zadeva vprašanje vsebine temeljne ustavne materije, medtem ko druga zadeva pravno vlogo ustave. Prvo vejo, torej temeljno ustavno materijo, zaokrožujejo vsaj štiri pojmovanja. Po državnopravnem pojmovanju spadajo v ustavo le tisti predpisi, ki urejajo organizacijo vrhovne državne oblasti in hkrati opredeljujejo tudi položaj posameznika v razmerju do te oblasti. Po političnopravnem pojmovanju so predmet ustavnega urejanja politične institucije in razmerja med glavnimi nosilci politične oblasti v državi. Naloga ustave je, da ureja politične institucije, kot so splošna organizacija države, njen politični sistem, struktura oblasti, volitve, položaj in pristojnosti parlamenta ter izvršilne oblasti itd. Še posebej pa se poudarja potreba po zagotovitvi delitve oblasti med državnimi institucijami. Političnopravni pojem ustave sporoča tudi Deklaracija o pravicah človeka in občana (l. 1789), ko poudarja, da ustave nima tista družba, ki ne zagotavlja pravic in delitve oblasti. Družbeno-ekonomsko pojmovanje ustave izhaja iz stališča, da mora ustava urejati tudi vprašanje lastnine, družbeno-ekonomske pravice in druga temeljna izhodišča, ki zadevajo družbeno-ekonomsko ureditev v državi. Pri zadnjem pojmovanju ustave kot temeljne družbene listine gre za urejanje samoupravnih pravic in samoupravne organiziranosti družbe. Takšen koncept se je bistveno oddaljil od klasičnega opredeljevanja ustavne materije, ki zajema predvsem pravice, ki jih terjata državnopravno in političnopravno pojmovanje ustave.

Druga veja teorije o ustavi v materialnem pomenu se osredotoča na pravno vlogo ustave kot izhodiščnega in temeljnega pravnega akta. Tu nastaja vprašanje, katera so tista pravna pravila, ki utemeljujejo in omogočajo, da pravni red lahko deluje. To funkcijo opravlja ustava v materialnem pomenu tedaj, ko določa, kako naj nastajajo zakoni in drugi formalni pravni viri. V naravi ustave je, da temelji na prejšnji ustavi, če ta obstaja, v končni posledici pa na pravnih, ki predpostavlja, da je prva ustava pravno obvezna. Ustava v materialnem pomenu se osredotoča na tisto, kar je logično in časovno nujno v vsakem pravnem redu. Minimalna logično-pravna vsebina ustave je istovetna s pravili, ki določajo, da je ustavodajalec pristojen izdati ustavo, da je ta normativni pravni akt ustava, in ki povedo, kdo je zakonodajni organ. V tem obsegu se

formalni in materialni pojem ustave vselej prekrivata in prepričljivo utemeljujeta, da je ustava nujen integracijski dejavnik, ki povezuje celotni pravni sistem.

Ustava je torej izhodiščni in temeljni pravni akt v državi, akt, s katerim suvereni državni organ ureja temeljna družbena razmerja, ki so pravno relevantna. Ustava je tisti formalni pravni vir, s katerim morajo biti vsebinsko in formalno usklajeni vsi drugi pravni viri. Vsebinska vezanost nadaljnjih pravnih virov je raztegljiva in obsega vse od tega, da ustava določi samo organ, ki naj bo pristojen izdajati drugostopenjske pravne vire, pa do tega, da ustava določa postopek, v katerem morajo biti podrejeni pravni viri sprejeti, in da pravne vire tudi vsebinsko usmerja. Ustava s tem postavlja okvir, na katerega so podrejeni pravni viri vezani tako, da vanj ne morejo posegati, in tako, da ga morajo vsebinsko izpeljevati.

Splošno sprejeto dejstvo je torej, da je ustava najpomembnejše pravno dejanje, s katerim se oblikuje državno organizirana družba. Kot najvišji in temeljni pravni akt nastopa v vlogi oblikovanja državne oblasti ter pravno ureja odnose med državo in posamezniki z razglašanjem temeljnih človekovih pravic in svoboščin. V njej so vselej bolj ali manj določno izražena tudi temeljna ustavna načela, ki usmerjajo celotno pravno dogajanje v državno organizirani družbi. Ustava je torej nedvomno izrazit pravni dokument, v katerem vselej odsevajo filozofsko-politične zamisli o usmerjanju posamezne družbe ter obenem bolj ali manj kompromisno doseženo soglasje o pglavitnih značilnostih posamezne države in njenih razvojnih poteh. Poleg njene temeljne pravne funkcije je zato očitna tudi njena politična funkcija, s katero naj bi ustava zagotovila, da bi pri izvrševanju oblasti zlasti prišel do izraza javni interes. Za legitimno velja torej le tista državna oblast, ki nastane in deluje v skladu z ustavo.

5.4 USTAVNI ZAKONI V REPUBLIKI SLOVENIJI

Ustavni zakon je splošni pravni akt ustavnopravne narave, ki se sprejema po ustavodajnem postopku, posledično ima isto pravno veljavo kot ustava, od nje pa se lahko razločuje po vsebini, ki jo ureja. Vsebinsko se lahko loči tako, da je izdan kot ustavni zakon za izvedbo ustave, ali pa tako, da le delno ureja in spreminja ustavno materijo. V slovenski ustavni ureditvi se je na podlagi ustave in v skladu z ustavno prakso uveljavilo več vrst ustavnih zakonov. Ustavni zakon za izvedbo Temeljne ustavne listine je bil sprejet hkrati s Temeljno ustavno listino, njegova temeljna vsebina oziroma namen je bil zagotoviti prevzem pravic in dolžnosti, ki so bile do sprejema Temeljne ustavne listine prenesene na organe Socialistične federativne republike Jugoslavije. Podobno izvedbeno naravo ima tudi Ustavni zakon za izvedbo Ustave Republike Slovenije, ki je ob sprejemu Ustave Republike Slovenije zagotovil ureditev prehodnega obdobja k celoviti uporabi določb ustave. V drugo kategorijo ustavnih zakonov sodijo ustavni zakoni, ki spreminjajo navedena izvedbena ustavna zakona. V tretjo kategorijo

ustavnih zakonov pa sodijo ustavni zakoni za spremembe ustave, ki so v primerjavi s prvima kategorijama tudi najpogostejši. Državni zbor Republike Slovenije je doslej že nekajkrat spremenil ustavo, še večkrat pa je predloge za ustavne spremembe zavrnil.

Kot pravni akt, s katerim je mogoče ustavo deloma spreminjati, dopolnjevati, razčlenjevati ali razveljaviti, so se v praksi uveljavili tudi ustavni amandmaji. Ustavni amandmaji imajo isto stopnjo pravne veljave kot ustave, pravnotehnično pa je njihova značilnost v tem, da se navezujejo na posamezne dele ustave, ki kot celota še vedno ohranja svojo prvotno zgradbo. Ta pravodajna tehnika je uporabljiva do tiste stopnje, ko je še mogoče ohranjati preglednost nad ustavno materijo.

5.5 ZAKON

Zakon je osrednji oblastni splošni pravni akt v pravnem sistemu in skupaj z ustavo ureja najpomembnejša družbena razmerja oziroma družbena področja. Pravno gledano je zakon podrejen ustavi, s katero mora biti v skladu, vendar so omejitve, ki jih zakonu postavlja ustava, pogosto tako majhne, da lahko posega v večino družbenih področij. Zakon je torej hierarhično podrejen ustavi in drugim ustavnim aktom, vendar ima zaradi narave vsebine in obsega predmeta svojega urejanja ključen pravni pomen. Tak pomen zakona izhaja iz več dejavnikov, ki vplivajo na moč zakona. V slovenskem pravnem prostoru je pomemben dejavnik pristojnost za sprejemanje zakonov, kar določa najvišji pravni akt, Ustava Republike Slovenije, v 87. členu, in sicer, da lahko le državni zbor določa pravice in obveznosti državljanov ter drugih oseb samo z zakonom. Na podlagi tega ustavnega določila samo državni zbor sprejema zakone kot demokratično izvoljeni zakonodajni in predstavniški organ, s čimer je zakonom vsaj v pretežni meri zagotovljena razmeroma visoka stopnja legitimnosti. Zakon je tudi tisti najsplošnejši pravni akt, ki lahko novim družbenim potrebam kolikor toliko pravočasno in ustrezno prilagaja pravno ureditev, saj je v nasprotju z ustavo, ki mora biti samo ena in se redko spreminja, zakonov veliko, torej toliko, kolikor širših ali ožjih področij urejajo (po Pavčniku, 1997).

Načelno velja, da je zakon poleg ustave edini pravni akt, ki sme na splošno pravno vzpostavljati, spreminjati in odpravljati pravice in dolžnosti pravnih subjektov. Že omenjeni 87. člen Ustave nudi trdno osnovo za sklep, da pravic in dolžnosti ni mogoče urejati s podzakonskimi akti, ki so v domeni izvršilnoupravnih organov, temveč jih lahko ureja samo zakon. Tako je zamisel ustave jasna, če pravice in dolžnosti pravnih subjektov niso opredeljene že v njej sami, jih je mogoče urejati samo še z zakonom, ne pa tudi s hierarhično nižjimi splošnimi pravnimi akti. Ta omejitev ne velja za splošne pravne akte lokalnih skupnosti in posameznih pravnih oseb, če gre za pravice in dolžnosti, ki se tičejo le naslovljencev teh skupnosti in teh pravnih oseb. Ob tej

predpostavki ni nevarnosti, da bi splošni pravni akti navedenih oseb zoževali ustavno ali zakonsko zagotovljene pravice oziroma širili ustavno opredeljene dolžnosti.

Pomembnega pomena je med drugim tudi to, da so zakoni razmeroma stabilni pravni akti, kar pomeni, da ostajajo kljub svojemu spreminjanju oziroma prilagajanju novim idejam in družbenim potrebam vsaj v svoji bistvenih sestavinah veljavni za daljši čas, kar je zelo pomembno zaradi zagotavljanja stabilnosti oziroma predvidljivosti prava.

Ustava v svoji vsebini ne našteva vseh področij in zadev, ki so predmet zakonskega urejanja. V naravi stvari je, da zakoni kot splošni oblastni pravni akti urejajo vse tiste zadeve, ki so poglobitne, temeljne in osrednje za določen pravni sistem, a hkrati niso tako pomembne, da bi bile urejene že v ustavi. Tako ustava določa, katero materijo in v kakšnem obsegu sme in mora urejati zakon. Ustava lahko v številnih primerih napotuje na zakonsko urejanje s tem, da določa, da mora neko pravico, dolžnost ali področje originarno ali pa izvedeno iz ustavnih določb urediti zakon. Samo po sebi se sicer razume, da zakon ne more posegati na področja, ki so pridržana le za ustavna urejanja družbenih razmerij in so urejena v sami ustavi ali pa so po svoji narava takšna, da so v celoti odtegnjena pravnemu urejanju družbenih razmerij. Znotraj teh dveh omejitev usmerjajo zakonodajalca ustavna pooblastila, prepovedi in zapovedi o tem, kaj sme, česa ne sme in kaj mora pravno urejati. Med ustavnimi zapovedmi in prepovedmi so posebej pomembne tiste, ki določajo, kakšna naj bo pravna kakovost zakonske ureditve oziroma kakšna ta kakovost ne sme biti. Gre za ustavnopravna načela, kot so načela enakosti pred zakonom, načelo zakonitosti v kazenskem pravu in načelo prepovedi povratne veljave zakona in drugih splošnih pravnih aktov (po Pavčniku, 1997).

Pri tem se zastavlja vprašanje, kako je s področji oziroma razmerji, glede katerih ustava ne določa izrecnih napotil za zakonsko urejanje. Za področje človekovih pravic in temeljnih svoboščin ponuja splošen odgovor že ustava, ki pravi, da je z zakonom mogoče predpisati način uresničevanja teh pravic in svoboščin, kadar tako določa ustava ali če je to nujno zaradi same narave posamezne pravice ali svoboščine (URS, 2. odst. 15. člena). Iz nazadnje omenjenega citata ustavne določbe je razvidno, da mora zakonodajalec, kadar za zakonsko urejanje človekovih pravic ni izrecnega ustavnega pooblastila, od primera do primera razsojati, ali narava posamezne človekove pravice oziroma temeljne svoboščine terja dodatno zakonsko ureditev. Ob tem je mogoče zaslediti, da tako rekoč vsaka ustavna pravica ali svoboščina terja dodatno ali podrobnejšo zakonsko utemeljitev, in sicer vsaj v postopkovnem pogledu, če ne tudi v materialnopravnem pogledu. Že zgolj zaradi načela pravne varnosti je treba z zakoni vnaprej jasno in razmeroma podrobno urediti postopek uresničevanja pravic in svoboščin ter med drugim tudi pravnih dolžnosti. Če gre pri sprejemanju zakonov za posebno občutljivo in pomembno pravno urejanje, ustava običajno še dodatno okrepi postopkovna pravila in terja poseben način sprejemanja nekaterih zakonov oziroma zaostri zahtevo po večinskem glasovanju za posamezno vrsto zakonov.

Za druga družbena področja oziroma za druga pravna razmerja, ki jih ustavna načela in določbe izrecno ne omenjajo in ki so vendarle pravno relevantna, pa ustava zanje ne daje izrecnega zakonodajnega napotila, velja, da jih lahko zakonodajalec avtonomno ureja z zakonom. Zakonodajalec je primoran v takih primerih upoštevati ustavne okvire, saj veljavni zakon ne sme presegati ustavnega okvira, torej ustavi ne sme nasprotovati. Prav zaradi široko odprtega prostora, ki ga ustava prepušča zakonodajalcu, je vselej prisotna nevarnost, da bi ta prekoračil ustavni okvir. Res je, da so že v sam zakonodajni organ in zakonodajni postopek vgrajeni mehanizmi za preprečevanje zakonodajalčeve arbitrarnosti, kot so demokratične volitve poslancev, vloga opozicije v zakonodajnem procesu, zakonodajni referendum itd., toda potrebna je še vzpostavitev ustavnosodnega nadzora, ki ga praviloma opravlja ustavno sodišče.

Slovenska ustava uporablja enoten pojem zakona, ne da bi govorila o različnih vrstah zakonov in da bi navajala, kako intenzivno naj posamezni zakoni urejajo zakonsko materijo. V naravi pravnega urejanja je, da bodo nekateri zakoni bolj splošni kot drugi in da bodo ti drugi v primerjavi s prvimi bolj specialni. Gre za znano delitev zakonov na splošne in posebne zakone.

Splošni zakon se nanaša na vse pravne subjekte, ki jih predmet pravnega urejanja zadeva, na drugi strani posebni zakon izloča določeno stvarino in skupino pravnih subjektov in jih obravnava drugače, kot je to urejeno s splošnim zakonom. V logiki prava je, da enako vrednoti pravne subjekte, ki se v bistvenem ujemajo in spadajo v isto kategorijo, ustrezno različno pa pravne subjekte, ki se medsebojno kakovostno razlikujejo. Naloga splošnih in posebnih zakonov je ravno v tem, da se vsebinsko prilagajajo kakovostnim razlikam, ki so med posameznimi skupinami pravnih subjektov.

Zakoni se razločujejo tudi glede na to, s kolikšno stopnjo popolnosti urejajo posamezna družbena razmerja. Njihova nadrobnost in popolnost se razteza od tega, da zakon v celoti ureja posamezne zadeve, kar je popolni zakon, prek tega, da zagotavlja temelje in temeljna razmerja, temeljni zakon, do tega, da določa le načela in splošna pravila, kako naj bodo opredeljevana posamezna področja družbenega življenja. Delitev na popolne, temeljne in splošne (v smislu določanja načel) zakone je posebej značilna za zvezne države, v enotnih pa so zakoni v večini popolni. V enotnih državah bodo zakoni temeljni ali celo splošni praviloma le v tistih zadevah, ki so decentralizirane in so v samostojni pristojnosti lokalnih skupnosti.

V Sloveniji je uveljavljen enoten tip zakona, kljub temu pa pravna praksa obravnava tudi poseben primer zakona, to je zakonik ali kodeks. Zakonik ima sicer vse formalne lastnosti zakona, saj ga zakonodajni organ sprejme v enakem postopku kot zakon ter je tudi objavljen in uveljavljen na enak način. Posebnost zakonika je v tem, da v celoti sistematično ureja neko vsebinsko zaokroženo pravno relevantno področje družbenega

življenja. V sodobnih pravnih sistemih so zakoniki prisotni, vendar zaradi velike dinamike družbenega življenja, ki zahteva nenehno prilagajanje oziroma spreminjanje posameznih delov zakonodaje, težko obsegajo resnično celotno določeno področje. Zato je treba kodificirati predvsem tista področja, ki veljajo za pomembnejša in so dovolj stabilna, prednost zakonikov pa je, da uvajajo enoten sistem in olajšujejo preglednost pravnih predpisov, ki bi bili sicer zajeti v več zakonih. Zakoniki so tako zelo koristni in lahko intenzivno prispevajo h kakovostnemu pravnemu urejanju, k pravni kulturi in k visoki stopnji pravne varnosti.

5.6 PODZAKONSKI VLADNI PRAVNI AKTI

Pravne (podzakonske) akte vlade ureja 21. člen⁸ Zakona o Vladi Republike Slovenije. V okviru tega člena vlada izdaja uredbe (kot najpomembnejši akt vlade), odloke, poslovnik, sklepe in odločbe. Uredbe in odloki vlade imajo eksterni pravni učinek, torej so splošni oblastni akti, medtem ko so poslovnik in sklepi (urejanje notranje organizacije in dela vlade) ter odločbe (imenovanje in razrešitve ter druge posamične zadeve iz vladne pristojnosti) predvsem interne pravne narave.

5.6.1 Vladna uredba

Uredba je izvršilni predpis, ki ga izdaja vlada kot izvršilnoupravna veja oblasti. Uredba kot izvršilni predpis izdaja vlada takrat, kadar je za izvrševanje zakonskih norm potreben izvršilni predpis, s katerim vlada podrobneje uredi in razčleni z zakonom ali drugim aktom državnega zbora določena razmerja v skladu z namenom in kriteriji zakona oziroma drugega predpisa. Na podlagi pooblastila iz zakona lahko vlada z uredbo ureja tudi način uresničevanja pravic in obveznosti državljanov, vendar samo takrat, kadar jo zakon za kaj takega posebej pooblašča. Predpis, konkretno uredba, je lahko izvršilen le takrat, ko temelji in se opira na akt, ki ga izpeljuje. Če tega temelja ni niti v zakonu niti v ustavi, ni pravega razloga, ki bi izvršilne organe pooblaščal za izdajo uredbe. Takšna

⁸ 21. člen Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05-UPB1 in 109/08):

»Z uredbo vlada lahko 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.

Uredbo za uresničevanje pravic in obveznosti državljanov in drugih oseb lahko izda le na podlagi izrecnega pooblastila v zakonu.

Z odlokom ureja vlada posamezna vprašanja ali sprejema posamezne ukrepe, ki imajo splošen pomen, ter sprejema druge odločitve, za katere je z zakonom ali z uredbo določeno, da jih ureja vlada z odlokom. Svojo notranjo organizacijo in delo ureja vlada 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 vlada odločbe.

Kadar ne odloči z drugim aktom, sprejme vlada sklep.

Za izvrševanje predpisov Evropske unije vlada izdaja uredbe in druge akte iz svoje pristojnosti.«

razlaga mora še posebej veljati za tiste družbene sisteme, v katerih naj bodo izvršilnoupравни organi tesno vezani na zakonodajne in podrejeni politiki, ki jo ti organi ustvarjajo in nakazujejo.

Kot je že omenjeno, vlada torej izdaja uredbe na podlagi in pod pogoji, ki jih v pooblastilu navajajo hierarhično višji zakoni in ustava. Ustava lahko daje uredbodajalcu splošno pooblastilo za izvrševanje zakona in drugih predpisov, ki jih sprejema zakonodajalec. Če je pooblastilo splošno, je od uredbodajalčeve presoje odvisno, ali bo in kdaj bo izdal uredbo. Splošno ustavno pooblastilo lahko spremlja še izvršilna klavzula, s katero zakonodajalec nalaga uredbodajalcu, naj uredbo sprejme, in mu hkrati določa smer, kako naj jo opredeli. Druga možnost je, da ustava dopušča izdati uredbo le tedaj, ko ima uredbodajalec posebno zakonsko pooblastilo. Če ustava ne določa, ali izvršilnoupравни organi lahko oblikujejo uredbe, je rešitev v celoti odvisna od zakona. Zakonodajalcu sta nato zopet na voljo dve rešitvi. Prvič, uredbodajalcu lahko poda splošno pooblastilo za sprejemanje izvršilnih predpisov ali pa, drugič, le specialno pooblastilo, ki od primera do primera določa, kdaj in kako naj bo uredba izdana.

Tak odnos, ki opredeljuje uredbo kot vezano na ustavno-zakonska pooblastila, potrjuje, da je uredba hierarhično podrejena ustavi in zakonu. Demokratično usmerjena doktrina se pri tem zavzema za to, da uredba ne sme nikoli določevati pravic in dolžnosti pravnih subjektov. Na to povezavo se tudi aplicira vprašanje o pomenu izvrševanja zakona. Če ta pojem ni jasno opredeljen, lahko pride do situacije, ko uredbodajalec vsebinsko posega v samo obstojnost pravic in dolžnosti. Uredbodajalec lahko bodisi omogoča in otežuje izvrševanje pravic, bodisi stopnjuje dolžnost, ali pa celo v imenu izvrševanja uvaja nove obveznosti in suspendira uresničevanje pravic, ki sta jih oblikovala ustava in zakon. V teh primerih izvrševanje zakona zaide v nevarnost, da bi preseglo zasnovo, iz katere izhaja. Tako se lahko o izvrševanju zakona govori le takrat, ko uredba ostaja v mejah predmeta, ki ga oblikuje zakon. Če uredba opredeljuje družbeno razmerje, ki ji ga zakon odkazuje, ne da bi ga sam vsaj načelno uredil, ne gre za izvršilni predpis. Pri tem gre za izvrševanje v smislu uporabljanja zakona, saj mora nižje pravilo, torej uredba, temeljiti na višjem vsaj tako, da zakon določa, kdo bo uredbodajalec.

Za izvršilni predpis je predvsem značilno, da ureja podrobnosti, ki se tako hitro spreminjajo, da jih zakonodajalec ne more pravočasno urejati. Če se podrobnosti nanašajo na razmeroma trajnejša družbena razmerja, je smiselno, da so v zakon vključene tudi tedaj, ko njihova družbena pomembnost ni v skladu s pravno močjo, ki gre zakonu. Za to rešitev govori okoliščina, da preveč razpršeno pravno urejanje negativno vpliva na seznanjenost s pravom in na njegovo učinkovitost. Za uredbo je tako najprimerneje, da izhaja iz načel ter pravic in dolžnosti, ki jih vsebuje zakon. Priporočljivo je, da že zakon podaja navodila, kako naj ga uredba dopolnjuje in konkretizira. Takšno vodenje preprečuje, da bi se uredbodajalčeva domena širila, in hkrati omogoča, da je uredba v resnici le izvršilni predpis. Nazadnje omenjeni cilj je

dosegljivejši takrat, ko mora uredba, v nasprotju s splošnim pooblastilom, temeljiti na posebnem zakonskem pooblastilu oziroma izvršilni klavzuli. Za zakonodajalca to pomeni, da mora že ob izdaji misliti na tista vprašanja, ki naj jih uredba ureja. Tako je tudi uredbodajalcu olajšano delo, saj je njegova dolžnost, skrbeti za izvrševanje zakonov in drugih predpisov, jasno opredeljena in usmerjena.

Izvršilnost uredbe in njena podrejenost zakonu sta lastnosti, ki sta sicer izvirno povezani z uredbo, a hkrati lastnosti, ki ju sodobni družbeni razvoj pogosto omaja ali vsaj poskuša omajati. To omajanje poteka vzporedno z osamosvajanjem izvršilnoupjavne dejavnosti na račun zakonodajne bodisi tako, da zakonodajni organi zgolj formalno potrjujejo odločitve, ki so jih prej oblikovali izvršilnoupjavni organi, ali pa tako, da izvršilna dejavnost tudi formalno dobiva več in večje pristojnosti.

Do teh premikov prihaja predvsem zaradi kriznih družbenih razmer, s katerimi narašča vpliv izvršilne dejavnosti. V primeru podzakonskih aktov, uredb, se ta vpliv kaže tako, da izvršilni organi ne oblikujejo le izvršilnih predpisov, ampak tudi predpise, s katerimi vlada deluje samostojno in izvirno ureja družbena razmerja. Vlada tako ne izdaja uredb, ki so podrejene konkretnemu zakonu in tega podrobneje izpeljujejo, temveč je pooblaščenca izdajati uredbe, s katerimi zakone vsebinsko dopolnjuje. Čeprav te uredbe ne morejo formalni razveljavljati, spreminjati in dopolnjevati zakonov, so vseeno sredstvo, ki presega izvršilno naravo uredbe.

5.6.2 Vladni odlok

Vladni odlok je pravni akt, s katerim vlada ureja posamezna vprašanja ali sprejema posamezne ukrepe, ki imajo splošen pomen, ter z njim sprejema druge odločitve, za katere je z zakonom ali z uredbo določeno, da jih ureja vlada z odlokom. Odlok ima lahko abstraktno vsebino, kar ga opredeljuje kot upravni vir, ali pa konkretno vsebino in tako ureja določene konkretne situacije.

5.7 MINISTRSKI AKTI

Predpise državne uprave ureja 74. člen Zakona o državni upravi⁹. Zakon določa, da ministri za izvrševanje zakonov, drugih predpisov in aktov državnega zbora izdajajo

⁹ 74. člen Zakona o državni upravi (Uradni list RS, št. 113/05-UPB4, 89/07 odl. US, 126/07 – ZUP-E in 48/09): »Za izvrševanje zakonov, drugih predpisov in aktov državnega zbora, predpisov in aktov vlade ter predpisov Evropske unije ministri izdajajo pravilnike; če tako določa zakon, pa tudi druge predpise. Če vsebina pravilnika spada v delovno področje več ministrov, pristojni ministri skupaj izdajo pravilnik. Pravilnik se izda, če tako določa zakon ali uredba ali če minister oceni, da je izdaja pravilnika potrebna za namen iz prvega odstavka tega člena.

Nosilci javnih pooblastil izdajajo pravilnike, če tako določa zakon.«

pravilnike. Poseben zakon pa lahko določi še posebne predpise, ki jih izdaja minister (Trstenjak, 2003, str. 32). Starejši zakon o upravi je določal tudi druge predpise, ki jih izdaja minister, in sicer še odredbe, navodila, sklepe, odločbe. To je po trenutni zakonodaji tudi stvar posebnih predpisov, ki urejajo akte, ki jih izdaja minister.

5.7.1 Ministrski pravilnik

Pravilnik je splošni upravni akt, s katerim se razčlenjujejo posamezne določbe zakona, drugega predpisa ali akta za njegovo izvrševanje in se izda, če tako določa zakon ali uredba ali če minister oceni, da je izdaja pravilnika potrebna za izvrševanje zakonov in drugih predpisov ter aktov. Pravilnik je praviloma drugi najpomembnejši oblastni pravni akt v okviru izvršilne veje oblasti. Izda ga minister za svoje področje; če pa spada njegova vsebina v delovno področje več ministrov, izdajo pravilnik skupaj vsi pristojni ministri. Poleg ministra lahko pravilnike izdajajo tudi drugi nosilci javnih pooblastil, vendar le če tako določa zakon (posebna klavzula).

S pravilnikom se dejansko razdelajo posamezne določbe hierarhično višjih predpisov, predvsem zakonov in uredb ter predpisov Evropske unije, zaradi potrebne operacionalizacije pri njihovem izvrševanju. Pravilnik za namen urejanja organizacijske strukture ali dopolnjevanja zakonske določbe se izda na podlagi splošne ali posebne izvršilne zakonske klavzule.

Kot praktični primer namena izdaje pravilnika se lahko navede Pravilnik o ultralahkih letalnih napravah, ki ureja področje ultralahkih letalnih naprav, torej definira ultralahko motorno letalo, ultralahki motorni zmaj in ultralahko jadralno letalo, njihovo vzdrževanje, uporabo in izdelavo, nato ureja licenciranje pilota ultralahke letalne naprave itn. Dejansko se spušča v podrobnosti, ki jih višji predpis, Zakon o letalstvu, ne ureja oziroma jih ureja v grobem. Nujnost podzakonskega urejanja dotičnega področja s pravilnikom je podana v uvodu pravilnika, ki navaja člene za podrobnejšo opredelitev področja: *»Na podlagi tretjega odstavka 13. člena, drugega odstavka 21. člena, petega odstavka 31. člena, sedmega odstavka 39. člena, tretjega odstavka 40. člena, prvega odstavka 42. člena, petega in šestega odstavka 43. člena ter tretjega odstavka 44. člena Zakona o letalstvu (Uradni list RS, št. 113/06 – uradno prečiščeno besedilo) izdaja minister za promet [...]«.*

5.7.2 Ministrska odredba

Ministrska odredba je podzakonski akt, s katerim se določa ukrepe, ki so splošnega pomena s stališča izvrševanja posameznih določb predpisa državnega zbora ali vladnega predpisa. Odredba je konkretnejši akt od pravilnika in se najpogosteje uporablja za

enkratna dejanja ali prepovedi. Primeri so odredba o merskih enotah, odredba o pristojbini za preverjanje strokovne usposobljenosti zrakoplovnega osebja, odredba o obratovalnem času javnih letališč itd. Z odredbo se odredi določene zapovedi v točno določenih situacijah, ki imajo splošen pomen s stališča izvrševanja posameznih določb parlamentarnega ali vladnega predpisa.

5.7.3 Ministrsko navodilo

Navodila so pravni akti uprave z internim učinkovanjem, ki so izdani s strani pristojnega upravnega organa in so namenjeni usmerjanju delovanja podrejenega organa. Navodila oblikuje najvišji upravni organ, katerega navodila zavezujejo hierarhično nižji upravni organ pri opravljanju nalog izvršilne veje oblasti. Navodila, ki jih predpisuje vertikalno najvišji upravni organ nižjemu, nimajo neposrednega pravnega učinka nasproti tretjim osebam in tako ne predstavljajo splošne in abstraktne pravne regulacije, saj so adresati navedenih navodil zgolj upravni organi. Tako so naslovniki (upravnih) navodil v okviru upravnih organov predstojnik takšnega organa in drugi uslužbenci, vendar zgolj v okviru njihovega izvrševanja nalog izvršilne funkcije. Pri tem se navodilo ne nanaša na položaj navedenih oseb kot subjektov, temveč zgolj na njihovo vlogo delovanja v okviru upravnega organa. Če bi upravna navodila zavezovala uslužbence kot subjekte v razmerju do države, bi šlo za vzpostavljanje javnopravnega razmerja z nalaganjem dolžnosti navedenim posameznikom, kar bi po vsebini predstavljalo upravni akt in bi presegalo zgolj namen usmerjanja delovanja izvršilne veje oblasti (po Kerševanu, 2004, str. 132).

Namen navodil je usmerjanje izvršilne funkcije oblasti s strani oblastvenih organov samih. Ne glede na interno učinkovanje so navodila po svoji pravni naravi pravni akti, saj gre pri navodilih za izvrševanje oblastvenih pooblastil najvišjega organa uprave na podlagi pravnega reda in ti akti vsebujejo pravna pravila, ki vzpostavljajo tudi pravno vezanost nižjih upravnih organov pri njihovem delovanju. Ker upravni organi in v njih zaposleni uradniki v svoji funkciji izvrševalcev upravnih nalog kot naslovniki navodil nimajo vzpostavljenih nobenih subjektivnih pravic nasproti višjemu organu, ta navodila ne morejo posegati v njihov pravno varovan položaj, zato tudi ni potrebno ali mogoče pravno oziroma sodno varstvo zoper izdana navodila.

Navodila so po vsebini in obliki lahko izredno raznolika, saj je pri njih temeljnega pomena namen izdaje, torej obvladovanje in usmerjanje delovanja podrejenih delov upravnega sistema. Prav pri tem vprašanju je treba ugotoviti, da je za potrebe usmerjanja delovanja upravnega sistema mogoče izdajanje vseh vrst in oblik upravnih navodil, ki bi bile primerne za doseg postavljenih ciljev. Najvišji organ izvršilne oblasti in drugi pooblašteni organi lahko izdajajo navodila bodisi kot splošna navodila, ki se nanašajo na nedoločeno število primerov ali ravnanj, ali kot posamična navodila, ki se

nanašajo na delovanje v konkretnem primeru. Pri navodilih v konkretnem primeru je večja možnost konflikta z določbami zakonov ali s strokovno presojo, zaradi česar so lahko v določeni meri problematična in jih lahko pravni sistemi tudi omejujejo (po Kerševanu, 2004, str. 135).

Navodila so lahko časovno neomejena ali pa so določena za časovno omejeno obdobje. Oblika upravnih navodil je lahko pisna ali ustna, ne da bi to vplivalo na veljavnost navodila. Po svoji vsebini se navodila lahko nanašajo na sprejemanje odločitev, izvedbo postopkov in oblikovanje upravnih aktov, izvrševanje običajnih dejanj uprave, izvrševanje upravnih nalog v zasebnopravni obliki ali doseganje fiskalnih ciljev z instrumenti civilnega prava. Gre torej za možnost usmerjanja delovanja izvršilne oblasti v celoti, ne glede na vrsto ali obliko delovanja. Ker navodila po svoji definiciji nimajo zunanjega učinka, torej učinka na tretje osebe, da bi tako oblikovala pravice in obveznosti ali utemeljevala pravne interese drugih subjektov, tudi ni potrebna njihova javna objava v uradnih glasilih države (Uradni list Republike Slovenije), preden se začnejo uporabljati (po Kerševanu, 2004, str. 136).

Skratka, gre za dokumente, ki se uporabljajo znotraj upravnega sistema in praviloma niso namenjeni temu, da bi se javnost z njimi seznanila. In ravno v tem je problematika internih predpisov, saj so v teh aktih pogostokrat skrita pravna pravila, ki naj bi se uporabljala kot predpis. Problematično je, da stranke teh predpisov ne poznajo, saj niso objavljeni in se odločitve na interne akte ne sklicujejo. V teh primerih sta na voljo dve stališči pri presoji internega akta, materialno in formalno. Pri materialnem stališču gre za presojo internih aktov po njihovi vsebini. Tako lahko akt, ki je objavljen kot predpis, vsebuje posamična pravna pravila in gre dejansko za posamični akt. To pa ni v naravi predpisa, ki mora biti naslovljen za nedoločene osebe in mora abstraktno urejati zadeve. Zato je tak predpis mogoče v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti izpodbijati pred ustavnim sodiščem. Drugo, formalno stališče, presoja interni akt po formalnih značilnostih, torej po postopku izdaje, objave predpisa, imenovanje akta ... Če tak akt ne izpolnjuje formalnih značilnosti, zoper njega ni mogoče uporabiti pravnih sredstev pravne varnosti. Take akte je mogoče izpodbijati le v konkretnem primeru, pri čemer pa stranka v postopku sploh ne more priti v položaj, ko bi lahko izpodbijala tak akt zaradi narave akta.

5.8 AKT PREDSEDNIKA REPUBLIKE

V izrednih družbenih razmerah je mogoče izdajati uredbe, ki so tudi formalnopravno izenačene z zakonom, in sicer uredbe z zakonsko močjo. Uredba z zakonsko močjo je uredba, ki jo na podlagi Ustave, 108. člen, izda predsednik republike, vendar le v določenih primerih in pod posebnimi pogoji. Uredba je v teh pogojih še vedno splošni upravni akt in ne zakonodajni akt, ki pa ima moč, da v določenih primerih suspendira

posamezne določbe ustave in zakonov. Vse to pomeni izjemno dejansko moč v rokah predsednika republike, ki vsaj po slovenski ustavni ureditvi spada v izvršilno vejo oblasti. Uredba z zakonsko močjo je posebna vrsta uredbe, saj jo je mogoče izdati namesto zakona v primeru in na področjih, ki jih predvideva ustava. Za izdajo take uredbe je treba kumulativno izpolniti tri pogoje. Prvič, vojno stanje oziroma drugo izredno stanje, drugič, da je zato onemogočeno zasedanje parlamenta, in tretjič, da je bil obvezno podan predlog vlade za izdajo tovrstne uredbe. Pri tem gre torej za akt izvršilne oblasti, ki vsebuje originarne/izvirne norme, kar predstavlja izjemo od pravil o hierarhiji pravnih norm in aktov (po Čebulju in Strmeckem, 2005, str. 87).

Uredbe z zakonsko močjo imajo v času trajanja izrednih družbenih razmer višjo moč od zakona, poleg tega se lahko na njihovi podlagi celo začasno razveljavijo nekatere določbe ustave, česar ne dovoljuje pravni red niti državnim zakonom. Te uredbe lahko omejijo ali celo začasno izključijo človekove pravice in temeljne svoboščine, vendar le v obsegu, ki ga takšno stanje zahteva, in tako, da taki ukrepi ne povzročijo kakršnekoli neenakopravnosti med ljudmi, ki bi temeljila na rasi, veri, gmotnem stanju, izobrazbi ali katerikoli drugi osebni okoliščini. Nekatere človekove pravice in temeljne svoboščine so tako pomembne in nedotakljive, da ustava izrecno določa, da jih niti začasno ni mogoče omejiti ali razveljaviti; to so na primer nedotakljivost človekovega življenja, prepoved mučenja, varstvo človekove osebnosti ter dostojanstva in podobno.

Uredbe z zakonsko močjo morajo biti predložene v ratifikacijo državnemu zboru takoj, ko se ta lahko sestane, ter če so ratificirane, veljajo kot zakon, če niso ratificirane, pa izgubijo pravno moč (po Čebulju in Strmeckem, 2005, str. 88).

5.9 STATUT IN OBČINSKI PRAVNI AKTI

Lokalna samouprava pomeni uresničevanje ideje, da prebivalci na določenem ožjem območju države sami upravljajo z javnimi zadevami lokalnega značaja. Čeprav se v sodobnih državah ureditev in udejanjanje lokalne samouprave med seboj razlikujeta, pa je osnovna značilnost, da predstavlja v vseh večjo ali manjšo stopnjo samostojnega, bolj ali manj neodvisnega upravljanja z lokalnimi zadevami s strani prebivalcev nekega območja, ki se združujejo v temeljni organizacijski obliki lokalne samouprave, v občini (po Grafenauerju et al., 2005, str. 1).

Delovno področje in pristojnost občin načeloma izhajata iz ustavne in zakonske ureditve, tako da je vsebina in obseg lokalne samouprave v občini odvisen od državne regulative. Naloge (javne), ki jih opravljajo občine, se v teoriji delijo na dve veliki skupini, to sta »izvirne« naloge in »prenesene« naloge (po Grafenauerju et al., 2005, str. 3). V prvo

skupino spadajo zadeve lastnega delovnega področja¹⁰, v drugo prenesene naloge državne uprave. Splošno načelo pri določanju izvirnih¹¹ nalog občin je, da spadajo mednje vse tiste naloge, za katere ni nujno, da se opravljajo v okviru države oziroma državne uprave.

Uresničevanje ustavnih določb, usmerjenih v lokalno samoupravo, zahteva poleg vseh drugih dejavnosti tudi urejanje posameznih vprašanj s splošnimi pravnimi akti. V okviru urejanja lokalnih zadev ima torej občina pravico izdajati predpise, s katerimi se normativno ureja pravna razmerja. Občinski predpisi so del enotnega pravnega sistema v državi in za njihovo vključitev veljajo temeljna ustavna določila o ustavnosti in zakonitosti. Iz česar sledi, da imajo splošni občinski predpisi pravno naravo podzakonskih aktov.

Temelj za normativno dejavnost občine je podan že v 1. členu Zakona o lokalni samoupravi, ki določa, da občina v okviru Ustave in zakonov samostojno ureja in opravlja svoje zadeve in naloge, ki so nanjo prenesene z zakoni.

Kot temeljni akt občine je v 64. členu Zakona o lokalni samoupravi opredeljen statut, v 65. členu istega zakona pa je določeno, da občina ureja zadeve iz izvirne pristojnosti z odloki, odredbami, pravilniki in navodili, medtem ko iz prenesene pristojnosti naloge opravlja z odloki ali drugimi predpisi, ki so določeni z zakoni.

Statut¹² je temeljni splošni akt občine. Glede obsega normiranja v statutu je načeloma mogočih več pristopov. Po Zakonu o lokalni samoupravi se v statutu ureja vse tisto, kar zahtevajo oziroma narekujejo zakonske določbe in kar predstavlja temeljno značilnost organizacije in delovanja določene občine. Poleg materije, ki se mora urediti v občinskem statutu, se zaradi celovitosti normativnega pristopa največkrat povzemajo tudi ustrezne zakonske določbe. S tem postane statut pravno zaokrožen in pregleden (po Grafenauerju et al., 2005, str. 20). Statut je tako mogoče opredeliti kot podzakonski pravni akt, ker je hierarhično podrejen zakonu in tudi ker lahko zakon predpiše tudi nekatere neobvezne vsebine, ki jih mora urejati statut. Po drugi strani se statut bistveno razlikuje od vseh prejšnjih podzakonskih in upravnih splošnih pravnih aktov, saj je po svoji naravi predvsem avtonomni akt.

¹⁰ Izvirne naloge se delijo na tiste, ki so kot take določene s posameznimi zakoni, in na lokalne zadeve, ki so po svojem pomenu izvirno občinske in se opravljajo v občinah in jih občine same določajo v svojih splošnih aktih.

¹¹ Poenostavljeno, izvirne naloge predstavljajo subjektivno pravico občine, ki je zagotovljena in zavarovana z ustavo in zakoni.

¹² Vsebina statuta je opredeljena v 64. členu Zakona o lokalni samoupravi, v katerem določa temeljna načela za organizacijo in delovanje občine, oblikovanje in pristojnosti občinskih organov razen glede občinske uprave, način sodelovanja občanov pri sprejemanju odločitev v občini in druga vprašanja skupnega pomena v občini, ki jih določa zakon.

Odlok je splošni pravni akt, s katerim občina uresničuje večino svojih urejevalnih pristojnosti. V primerjavi z državnimi predpisi je občinski odlok nekakšen občinski zakon, v katerem občina na splošen način ureja zadeve iz svoje pristojnosti (Grafenauer et al., 2005, str. 21). Odloki imajo svojo urejevalno osnovo v zakonih, zato se v uvodu največkrat tudi navaja zakonska podlaga za njihov sprejem.

Odloki so torej najvažnejši in najpogostejši splošni akti v občinah, s katerimi občinski svet na splošen način ureja najpomembnejše zadeve iz svoje pristojnosti, ustanavlja organe občinske uprave in opredeljuje njihovo delovanje, ustanavlja organizacije na področju javnih služb itd. Odloki morajo biti vsebinsko skladni z Ustavo, zakoni in statutom občine.

Pravilnik. S pravilnikom se v procesu uresničevanja statuta ali odlokov podrobneje urejajo oziroma razčlenijo njihove posamezne določbe v skladu z nameni in kriteriji, določenimi v statutu oziroma odlokih (Grafenauer et al., 2005, str. 21).

Odredba. Z odredbo se uredijo določene razmere, določa način ravnanja, odločajo ukrepi ali pa uredijo posamezna vprašanja, ki imajo splošen pomen za občino (Grafenauer et al., 2005, str. 21).

Navodilo. Pri navodilu gre predvsem za izvršitev posameznih določb odloka ali drugega splošnega akta, s katerim se predpiše način ravnanja in dela organov v občini. Pri tem gre predvsem za ureditev tehničnih vprašanj uresničevanja odločitev. Navodilo ima največkrat značaj internega akta in ne pravne narave splošnega akta (to velja še posebej, kadar navodilo sprejme župan občine in velja le za delo občinske uprave, torej nima eksternih učinkov).

5.10 SPLOŠNI AKTI ZA IZVRŠEVANJE JAVNIH POOBLASTIL

Javno pooblastilo je poseben institut, ki omogoča prenos izvajanja nalog državne uprave na pravne subjekte zunaj državne uprave. Skozi svojo družbeno pojavnost je javno pooblastilo sociološko opredeljeno kot institucionalizacija in pravna regulacija države, ki postaja čedalje manj intervencijska in vse bolj servisno usmerjena. Javno pooblastilo je namreč instrument države, prek katerega se odreka delu svoje oblasti na način, da klasične pravne naloge prenaša s hierarhično podrejene državne uprave na nedržavne subjekte. Ohranja le temeljno regulatorno vlogo, absolutno na ravni zakona, in nadzor nad izvajanjem javnih pooblastil (po Kovačevi, 2006, str. 22).

Možnost podelitve javnega pooblastila je opredeljeno z Ustavo v 121. členu, natančneje v drugem odstavku, ki se glasi: »z zakonom lahko samoupravne skupnosti, podjetja in druge organizacije ter posamezniki dobijo javno pooblastilo za opravljanje nekaterih

funkcij državne uprave«. Za določnejšo in natančnejšo podelitev javnega pooblastila pa tega opredeljujejo, po trenutni zakonodaji, t. i. horizontalni zakoni, kot so na primer Zakon o državni upravi, Zakon o javnih agencijah in Zakon o splošnem upravnem postopku. Bistveno za podelitev javnega pooblastila, ki ga opredeljujejo ustava in zakoni, je, da se javno pooblastilo podeli z zakonom, kar pomeni, da gre zakon v obdelavo in sprejem v državni zbor, pri čemer veliko vlogo igra trenutna politična volja, in določitev nalog, ki je nosilcu javnega pooblastila podeljena. Iz pravne opredelitve javnega pooblastila izhaja, da so zadeve, ki se lahko zaupajo kot javno pooblastilo, treh oblik, in sicer (1) urejanje razmerij širšega pomena s splošnimi akti, (2) odločanje o pravicah in obveznostih v posamičnih stvareh in (3) druga javna pooblastila (opravljanje materialnih dejanj) (Kovač, 2006, str. 205).

Prva vrsta javnih pooblastil obsega izdajanje abstraktnih (splošnih) pravnih aktov, s katerimi se na obvezen način urejajo razmerja zunaj pooblaščenice organizacije oziroma razmerja oseb, ki niso člani organizacije. Vsebina splošnih aktov je izvrševanje normativne dejavnosti, ki je v pristojnosti upravnih organov. Gre torej za pravico nosilca javnega pooblastila, da uredi določena razmerja oziroma vprašanja z obveznimi pravili (Kovač, 2006, str. 206). Za izdajanje abstraktnih pravnih aktov oziroma splošnih aktov za izvrševanje javnih pooblastil je nosilec javnega pooblastila vezan na posebno pooblastilo v ustanovitvenem zakonu, ob čemer je treba dosledno upoštevati 153. člen Ustave, ki določa hierarhijo pravnih aktov.

V upravni praksi se pojavljajo problemi identifikacije splošnih aktov za izvrševanje javnih pooblastil, saj so definirani kot hierarhična kategorija med podzakonskimi predpisi in posamičnimi akti (Kovač, 2006, str. 212). Prav zaradi te nedorečenosti o statusu splošnih aktov za izvrševanje javnih pooblastil prihaja do problemov ustavnosodne presoje, ki sicer presoja ustavnost in zakonitost le splošnih oblastnih pravnih aktov. Zaradi nedorečenosti pojma teh aktov je pomembno stališče Službe za zakonodajo Vlade Republike Slovenije v zadevi 012-02-2/2005-V. Povzetek zadevnega stališča zakonodajne službe je, da (1) morajo biti splošni akti, izdani za izvrševanje javnih pooblastil, objavljeni v Uradnem listu Republike Slovenije. (2) Nadzor nad zakonitostjo splošnih in posamičnih pravnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil, izvajajo pristojna ministrstva v skladu s prvim odstavkom 72. člena Zakona o državni upravi (Uradni list RS, št. 113/05-UPB), razen za javne agencije, za katere nadzor opravlja ustanovitelj. (3) Splošne akte, izdane za izvrševanje javnih pooblastil, pošlje v objavo v Uradni list minister oziroma vlada kot ustanovitelj prek Službe vlade za zakonodajo enako kot druge akte razen izjem.

Splošni akti za izvrševanje javnih pooblastil morajo biti tako objavljeni v Uradnem listu Republike Slovenije in so predmet presoje ustavnosti in zakonitosti pred Ustavnim sodiščem, saj sodijo v širši pojem predpisov. S tem so hierarhično izenačeni s splošnimi akti, ki jih izdajajo organi državne uprave, vendar so omejeni z merili in zakonom, ki

definira smisel podeljenega javnega pooblastila in določa naloge, zaradi katerih je javno pooblastilo sploh podeljeno. Kovačeva, 2006, str. 211 in 212, glede ločevanja med splošnimi akti in splošnimi akti za izvrševanje javnih pooblastil meni, da vprašanje ločevanja temelji na »*sistemski vgraditvi mehanizmov nadzora nad nosilci javnih pooblastil, saj če so ti zadostni v drugih oblikah, ni potrebno morebitnih odstopov in zlorab kontrolirati tudi prek skladnosti splošnih aktov s podzakonskimi predpisi. Če se nosilcu javnega pooblastila izvajanje javnih nalog zaupa, naj se mu z omenjenim pogojem in dodatnimi zaupa tudi poln instrumentarij za izvrševanje javnih pooblastil.*«

6 POSAMIČNI UPRAVNI AKTI

Posamični upravni akti nastanejo kot rezultat prenašanja abstraktnega in splošnega pravnega pravila na konkreten in posamičen primer. S temi akti se na avtoritativni, oblastveni in enostranski način v konkretni upravni stvari odloči o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika, organizacije ali druge stranke v upravnem postopku. Gre za tipične akte, ki jih izdaja uprava v okviru svoje dejavnosti uresničevanja zakonov. Za upravno pravo nasploh velja, da je za uresničitev splošnih in abstraktnih pravnih norm/pravil pogosto treba izdati konkretni in posamični upravni akt, ki se terminološko označuje kot upravna odločba, ki vzpostavlja javnopravno oziroma upravnopravno razmerje med posameznikom in državo. Če izvršilna oblast izdaja druge pravne akte, ki sicer predstavljajo konkretizacijo višjih pravnih aktov, vendar ne ustvarjajo ali oblikujejo javnopravnega razmerja med državo in posameznikom, teh pravnih aktov ni mogoče označiti kot upravne akte.

Za posamične upravne akte je pglavitno, da so enostranska oblastna dejanja, da se nanašajo na konkretna družbena razmerja in da se z njimi odloča o pravicah in dolžnostih pravnih subjektov v upravnih zadevah, v katerih se soočajo interesi posameznih pravnih subjektov in javni interes. Ti trije elementi vodijo do obstoja upravne zadeve¹³, ki napoti organe javne uprave na reševanje zadeve, ki ga bodisi zahteva posamezni pravni subjekt bodisi mora zadevo organ reševati po uradni dolžnosti.

Upravne odločbe, kot sinonim za posamične upravne akte, se izdajajo v upravnem postopku, ki ga po uradni dolžnosti ali pa na zahtevo stranke uvede pristojni organ. Upravni postopek je praviloma splošni upravni postopek, ki se nanaša na upravne zadeve na vseh upravnih področjih, lahko pa je tudi poseben upravni postopek, če so za posamezne upravne zadeve posamezna vprašanja postopka drugače urejena kot v splošnem upravnem postopku. Upravni postopek je eden izmed klasičnih pravnih postopkov, ki je nadrobno izdelan in tudi pravnotehnično zelo dognan. V njem je treba opraviti vsa tista postopkovna dejanja, s katerimi se ugotavlja dejstva, ki so pomembna za zakonito in pravilno odločbo, dejstva, s katerimi se ugotavljajo veljavni pravni predpisi in se določa njihov pravni pomen, in ne nazadnje še tista, ki se nanašajo na samo upravno odločitev in na njeno utemeljitev. V naravi stvari je, da je postopek

¹³ Upravno zadevo, ki je v pristojnosti upravne funkcije, točneje opredeljuje Zakon o splošnem upravnem postopku v svojem 2. členu, ki pravi: »(1) *Upravna zadeva je odločanje o pravici, obveznosti ali pravni koristi fizične ali pravne osebe oziroma druge stranke na področju upravnega prava.* (2) *Šteje se, da gre za upravno zadevo, če je s predpisom določeno, da organ v neki stvari vodi upravni postopek, odloča v upravnem postopku ali izda upravno odločbo oziroma, če to zaradi varstva javnega interesa izhaja iz narave stvari.*«

bistveno podrobnejši v težjih in pravno zahtevnejših primerih, tako da se ti rešujejo v posebnem upravnem postopku. Če so primeri enostavni in pravno preprosti, se odloča v tako imenovanem skrajšanem upravnem postopku. Ta nastopi, če so vsa pravno relevantna dejstva znana in podana upravnemu organu, kar praktično pomeni, da so vlogi za izdajo upravne odločbe ali potrditev določene zadeve priložena vsa potrdila, priloge in podobno, ki nakazujejo na jasno, brezkompromisno in pravno pravilno odločitev oziroma upravno odločbo. Skrajšani ugotovitveni postopek se izvede tudi, če gre za nujne ukrepe v javnem interesu, s katerimi ni mogoče odlašati. Taki ukrepi so podani, če je podana nevarnost za življenje in zdravje ljudi, za javni red in mir, za javno varnost ali če grozi velika materialna škoda. Tudi tu morajo biti dejstva, na katera se bo oprla odločitev, vsaj verjetno izkazana.

V upravnem postopku praviloma odloča uradna oseba, ki je pristojna za razreševanje določenega zahtevka, torej oseba, ki ima opravljen strokovni izpit iz upravnega postopka in izpolnjuje pogoje glede izobrazbe (ZUP, 31. člen) ter ji je z nazivom, določenim v sistemizaciji delovnih mest, dana možnost odločanja v upravnih zadevah. Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP-F, Uradni list RS, št. 65/08) pa spreminja 31. člen¹⁴ omenjenega zakona, ki omili stroge zahteve za odločanje v enostavnih upravnih zadevah ter s tem v določeni meri razbremeni uradne osebe. Kadar pa o zadevi odloča kolegijski organ, sme odločati, če je navzočih več kot polovica njegovih članov, odločbo pa sprejme z večino glasov navzočih članov, če ni z zakonom, podzakonskim predpisom, odlokom samoupravne lokalne skupnosti, splošnim aktom, izdanim za izvrševanje javnih pooblastil, ali na podlagi ustave ali zakona sprejetim poslovníkom določena posebna večina.

Z izrazom odločba pa ni mišljen samo akt, ki je bil izdan v obliki odločbe, temveč vsak akt organa, s katerim je bilo meritorno odločeno o pravici ali obveznosti stranke. Dejstvo, da določen akt ni bil izdan v obliki odločbe, kaže samo na to, da se ob njegovi izdaji niso upoštevala pravila postopka, kar ima lahko za posledico morebitno nezakonitost akta. Navedena pomanjkljivost pa ne more povzročiti, da odločba sploh ne bi obstajala, zlasti če gre za akt, s katerim se na določen način odloča o vloženi zahtevi. Za presojo, ali gre za odločbo, je pomembno samo to, ali je bilo z aktom odločeno o kakšni pravici ali obveznosti stranke v kakšni upravni zadevi. Vsak akt pristojnega organa, s katerim je bilo odločeno o kakšni pravici ali obveznosti stranke v upravni zadevi, tudi če je bil izdan v npr. v obliki obvestila, predstavlja po vsebini odločbo, ki je bila izdana v upravnem postopku (Androjna in Kerševan, 2006, str. 381, 382).

Posamični upravni akt oz. odločba začne učinkovati za organ, ki ga je izdal, z dnem njegovega odpošiljanja subjektu, stranki v postopku. Za stranko v postopku pa začne učinkovati z dnem, ko ji je vročen upravni akt, ali z dnem njegove razglasitve.

¹⁴ 31. člen zakona se spremeni tako, da strokovni izpit ni potreben za vodenje in odločanje v enostavnih upravnih zadevah, ki jih določa vlada z uredbo.

Prenehanje posamičnega upravnega akta ni eksistenčno vezano na existenco višjega predpisa, na podlagi katerega je bil posamičen upravni akt izdan. Kar pa ne pomeni, da se obseg pravice, vsebovane v pravnomočnem posamičnem upravnem aktu ne bi mogel spremeniti glede na spremenjen predpis. Po izdaji posamičen upravni akt velja samostojno, neodvisno od spreminjanja splošnega predpisa. Preneha praviloma le takrat, kadar je izdan kot temporarni ali začasni akt.

6.1 TEMELJNA KLASIFIKACIJA POSAMIČNIH UPRAVNIH AKTOV

6.1.1 Pozitivni posamični upravni akti

Pozitivni posamični upravni akti oziroma pozitivne upravne odločbe, izdane v upravnem postopku, ustvarjajo za stranko spremembe pravnega razmerja. Sprememba se lahko kaže v ustvaritvi novega pravnega razmerja, v spremembi obstoječega pravnega razmerja ali v ukinitvi obstoječega pravnega razmerja. Pri pozitivnem aktu gre vselej za ustanovitev novega pravnega razmerja, ki ni istovetno s prejšnjim pravnim razmerjem stranke. Pozitivna odločba se lahko izda v postopku, ki je bil uveden na zahtevo stranke, ali v postopku, ki je bil uveden po uradni dolžnosti (po Androjni in Kerševanu, 2006, str. 385).

Pozitivna odločba je lahko ugodna za stranko (odločba o povečanju pravice, odločba o zmanjšanju obveznosti ...), lahko pa tudi neugodna zanjo (odločba o odvzemu pravice ...). Poleg te razmejčitve je pozitivni posamični upravni akt lahko tudi konstitutiven, ki spreminja, modificira pravni status strank, vpletenih v upravni postopek, lahko je tudi deklarativen oziroma posamični upravni akt, ki ugotavlja določen pravni status.

6.1.1.1 Pozitivni konstitutivni posamični upravni akti

Za konstitutivne posamične upravne akte je bistveno to, da spadajo v skupino pozitivnih aktov, ker vedno povzročajo določeno spremembo pravnega stanja in tako bodisi ustanovljajo oziroma konstituirajo bodisi spreminjajo oziroma rekonstruirajo ali pa odpravljajo oziroma dekonstruirajo pravice in dolžnosti pravnih subjektov. Konstitutivni akti (v ožjem smislu) so samo tisti akti, ki na novo konstruirajo določeno pravico ali obveznost, ki za stranko do izdaje odločbe še ni obstajala. Drugi, rekonstitutivni akti, so akti, ki spreminjajo že obstoječe pravice ali obveznosti, zadnji, dekonstitutivni akti, pa ukinjajo določeno pravico ali obveznost (po Androjni in Kerševanu, 2006, str. 386).

Tako se kot pozitivni akti delijo v dve večji skupini, to sta favorabilni in onerozni posamični upravni akti. Prvi, favorabilni posamični upravni akti, so akti, s katerimi organ ustanavlja strankam določene pravice (akt o podelitvi odlikovanja, odločba o podelitvi pokojnine ...), priznava določene lastnosti, sposobnosti oziroma kvalifikacije (odločba o

vpisu društva v register ...) ali dovoljuje opravljanje določene dejavnosti (gradbeno dovoljenje, dovoljenje za ustanovitev podjetja v tujini, dovoljenje za raziskovanje rudnin itd.). Na drugi strani onerozni akti predstavljajo stranki dodatno breme, saj organ strankam nalaga določene obveznosti (odločba o razlastitvi itd.) ali prepoveduje opravljanje določene dejavnosti (odločba o prepovedi prodaje določenega blaga, odločba o začasni ustavitvi sečnje, odločba o prepovedi prometa in razpolaganja z živili itd.) (po Androjni in Kerševanu, 2006, str. 386, 387).

Pri tej vrsti posamičnih upravnih aktov nastopa državni organ kot predstavnik javne oblasti. V tej lastnosti državni organ oblikuje konkretno upravno razmerje, ki se mu mora nasprotni subjekt podrediti, tj. v primeru oneroznega pravnega akta, sicer ga zadene sankcija oziroma nasprotni subjekt v primeru favorabilnega akta pridobi neko pravico. Nasprotnemu subjektu v upravnem razmerju takšen upravni akt torej nalaga določeno ravnanje kot konkretizacijo dispozicije določenega splošnega predpisa in učinkuje za naprej, torej od dneva izdaje oziroma vročitve subjektu. Običajno bodo taki subjekti navadne ali kolektivne osebe.

6.1.1.2 Pozitivni deklarativni posamični upravni akti

Druga vrsta pozitivnih upravnih aktov so deklarativni upravni akti, ki v nasprotju s konstitutivnimi le ugotavljajo in potrjujejo obstoj ali neobstoj določene pravice, dolžnosti, pravnih razmerij ali kakšnih drugih pravno pomembnih dejstev in stanj. Deklarativni akti v nasprotju s konstitutivnimi torej ne nalagajo določene obveznosti oziroma ne priznavajo določene pravice, s čimer ne povzročijo spremembe pravnega razmerja ali obstoječega stanja. Deklarativni upravni akti so najrazličnejša potrdila, vpis v volilni imenik, vpisi v matičnih knjigah in podobno ter se izdajajo na podlagi zahteve stranke ali po uradni dolžnosti. Deklarativni upravni akti učinkujejo za naprej in za nazaj, torej od dneva, za katerega se ugotovi, da je obstajala pravica ali obveznost. To izhaja iz narave teh aktov, ki za cilj nimajo nič drugega, kot je ugotoviti, ali neka pravica oziroma obveznost lahko po zakonu že obstaja. Pravica sama obstaja že od dejanja ali dejstva in ima v zakonu svoj direktni izvor, zdaj je potrebno samo še, da se ta pravica spozna, kajti pravna znanost zahteva, da se merodajno ugotovi njen obstoj.

Deklarativni akt je akt oblasti, ker oblast kot taka ugotavlja pravico, in je zato tudi avtoritativen. S tem aktom se uredi neko življenjsko razmerje na obvezen način, na tak način, da se to življenjsko razmerje subsumira pod neko pravno normo. Deklarativni akt je v polnem smislu upravni akt, ki se tiče konkretnega primera s področja pravnega prava. Tak akt je najbolj podoben sodbi rednih sodišč, ki tudi ne ustvarjajo pravic in pravnih razmerij, temveč samo ugotavljajo, kje se pravica nahaja. V tem primeru imajo upravni organi včasih tudi pravosodno vlogo in delujejo kot sodišča v materialnem smislu (po Androjni in Kerševanu, 2006, str. 387).

Deklarativni upravni akti so razvejani na celostne ali integralne in delne ali parcialne upravne akte. Celoviti deklarativni upravni akti pomenijo priznanje oziroma ugotovitev obstoja ali neobstoja celotnega pravnega statusa, pravice, obveznosti oziroma upravnopravnega razmerja. Primeri celovitega deklarativnega upravnega akta so priznanje volilne pravice, priznanje državljanstva, odločba o pokojnini, vpis v imenik advokatov in podobno. Delni deklarativni akti pa so priznanje le enega od dejavnikov celotnega statusa, pravice, razmerja ...

6.1.1.3 Razlike med konstitutivnimi in deklarativnimi posamičnimi akti

Razlika med konstitutivnim in deklarativnim posamičnim upravnim aktom ni vselej tako jasna in enostavna, kot bi to lahko bilo videti na prvi pogled, saj ima vsak konstitutivni akt deklarativne sestavine, deklarativni akt pa ni brez konstitutivnih prvin. Vsak posamični upravni akt, izdan v upravnem postopku, ima svoj izvor in temelj v zakonu ali drugem na zakonu temelječem predpisu oziroma samoupravnem splošnem aktu, na podlagi katerega je bil izdan. Zato mora tudi konstitutivni posamični upravni akt, čeprav morda molče, ugotoviti, ali je podana možnost njegove izdaje in izvršitve v konkretnem primeru. Na drugi strani pa tudi deklarativni posamični upravni akt ustanavlja določeno novo pravno razmerje, ki veže tako stranko kot organ, taka odločba pa se lahko tudi prisilno izvrši. Edini praktični pripomoček pri razlikovanju konstitutivnega in deklarativnega akta je zato čas, od katerega akt učinkuje. Če posamični upravni akt učinkuje že od tedaj, ko je nastalo pravno razmerje, gre praviloma za deklarativni akt, ker ugotavlja tisto, kar že obstaja po zakonu, če pa akt pravno učinkuje šele od tedaj, ko je bil izdan oziroma vročen stranki, gre praviloma za konstitutivni posamični upravni akt, ker odloča o tistem, kar šele bo po zakonu (po Androjni in Kerševanu, 2006, str. 388).

6.1.2 Negativni posamični upravni akti

Negativni upravni akti so zavrnilni akti zavrženja zahtevka in se delijo na procesno negativne, zavrženje zahteve zaradi procesnih razlogov, in na meritorno negativne, zavrženje zahteve kot neutemeljene.

Namen tovrstnih aktov je vzdrževanje obstoječega stanja, ki izrecno ali molče zavračajo spremembo obstoječega pravnega razmerja. Z negativnimi upravnimi akti upravni organi zavračajo sprejem pozitivnega akta katerekoli vrste. Zahtevke za izdajo pozitivnega upravnega akta se lahko zavrne na vseh stopnjah in ne samo na prvi stopnji.

Zakon o splošnem upravnem postopku razlikuje pojem zavrnilna odločba zaradi pomanjkanja izpolnjevanja materialnopravnih pogojev za izdajo pozitivne odločbe od pojma odločba, s katero se zavrže zahtevke za izdajo odločbe zaradi formalnopravnih

razlogov. Zavrnilni posamični upravni akt tako izda državni upravni organ oziroma druga oseba javnega prava ali nosilec javnega pooblastila v primeru, ko ugotovi, da ne obstajajo vsebinski razlogi za pozitivno odločitev. Torej pogoji materialno niso izpolnjeni, ker dejansko pravno relevantno stanje, potrebno za odločitev, ne ustreza abstraktnim in splošnim normam, zapisanim v predpisih, predvsem v materialnih zakonih. Če organ, ki odloča v upravnih zadevah, ugotovi, da niso izpolnjeni formalni pogoji za pravno pravilno odločitev, torej če pred odločanjem ugotovi, da stranka nima formalnega pravnega interesa, bodisi ker ni poslovno sposobna bodisi ker pravica ali obveznost ne izhaja iz njene pravne sfere oziroma krši procesna pravila pri svojih zahtevkih, sprejme negativni zavržni upravni akt.

Zavrnitev strankinega zahtevka, bodisi zaradi formalnoprocesnih razlogov bodisi zaradi materialnopravnih razlogov, je lahko izražena neposredno ali posredno ali pa tudi molče, vendar se včasih molk upravnega organa tolmači kot nenasprotovanje zahtevi. Molk upravnega organa praviloma pomeni domnevno negativno odločbo, zaradi česar se lahko stranka po izteku zakonitega roka za izdajo odločbe pritoži na instančni organ, kjer vložijo zahtevo za ovrženje negativne odločbe organa, ki je molčal, torej ki ni izdal odločbe. Zakon o splošnem upravnem postopku ureja vprašanje roka za izdajo odločbe oziroma molka organa v svojem v 1. odstavku 222. člena, ki se glasi: *»Kadar se začne postopek na zahtevo stranke oziroma po uradni dolžnosti, če je to v interesu stranke, pa pred odločitvijo ni potreben poseben ugotovitveni postopek, mora pristojni organ izdati odločbo in jo vročiti stranki čimprej, najpozneje pa v enem mesecu od dneva, ko je prejel popolno vlogo za začetek postopka, oziroma od dneva, ko je bil začel postopek po uradni dolžnosti. V drugih primerih, ko se začne postopek na zahtevo stranke oziroma po uradni dolžnosti, če je to v interesu stranke, mora pristojni organ izdati odločbo in jo vročiti stranki najpozneje v dveh mesecih«*. Po trenutni zakonodaji je torej razvidno, da mora upravni organ odločbo izdati in vročiti najpozneje v roku enega meseca, če ni potreben poseben ugotovitveni postopek oziroma v primeru, da je potreben poseben ugotovitveni postopek, ali če je postopek začel po uradni dolžnosti, toda v korist stranke, v dveh mesecih. V primeru, da stranki ni vročena odločba v predpisanem roku, se ta lahko sklicuje na 4. odstavek 222. člena, ki stranki narekuje, da se molk organa lahko smatra kot zavrnitev njenega zahtevka, navedeni zakon tako določa, da v primeru, *»/č/e pristojni organ, zoper katerega odločbo je dovoljena pritožba, ne izda odločbe in je ne vroči stranki v predpisanem roku, ima stranka pravico do pritožbe, kot da bi bil njen zahtevek zavržen«*. Stranka lahko vložijo pritožbo zaradi molka organa takoj po tem, ko je molk organa nastopil, in tudi kadarkoli pozneje, vse do takrat, ko je izdana odločba organa prve stopnje. Tako se molk organa tolmači v večini primerov, na drugi strani pa je mogoč tudi scenarij pozitivne odločbe ob molku organa. Ta izjema velja le v določenih primerih, kjer pravni red veže ravno nasprotne posledice na dejstvo, da oblast molči; in sicer, da se to interpretira kot pozitivno odločbo. V tem primeru se pasivnost oblasti imenuje nenasprotovanje (po Androjni in Kerševanu, 2006, str. 386).

6.2 PREOSTALE KLASIFIKACIJE POSAMIČNIH UPRAVNIH AKTOV

6.2.1 Pisni in ustni posamični upravni akt

V splošnem upravnem postopku velja pravilo, da se izda posamični upravni akt oziroma odločba **pisno**, z določenimi sestavnimi deli. Le izjemoma, kadar gre za izjemno nujne ukrepe, da bi se zavarovala javni mir in varnost ali odvrnila neposredna nevarnost za življenje in zdravje ljudi ali premoženje, lahko pristojni organ oziroma pooblaščen uradna oseba pristojnega organa odloči **ustno**. Organ, ki je ustno odločil, lahko odredi, da se odločba takoj izvrši, stranki pa mora, če to zahteva, izdati najpozneje v osmih dneh od vložitve zahteve tudi pisno odločbo. Takšno zahtevo lahko vložijo stranka do preteka dveh mesecev od dneva ustne odločbe (po Androjni in Kerševanu, 2006, str. 398).

Izdaja ustne odločbe temelji na izjemni nujnosti ukrepov, ki jih je treba podvzeti za zavarovanje določene javne koristi. Če gre za nujne ukrepe v javnem interesu, ki jih ni mogoče odlagati, lahko organ odloči tudi po skrajšanem ugotovitvenem postopku, če so dejstva, na katera se mora opirati odločba, ugotovljena ali vsaj verjetno izkazana. V teh primerih organ ni dolžen izvesti posebnega ugotovitvenega postopka, mora pa izdati pisno odločbo, ker ukrepi niso toliko nujni, da bi o njih odločil ustno. Ustno odločbo izda organ le, kadar gre za izjemno nujne ukrepe za zavarovanje določene javne koristi. Kdaj gre za takšen primer, presodi organ, ki vodi postopek. Najpogosteje bodo izjemno nujni ukrepi potrebni za zavarovanje javnega miru in varnosti ali odvrnitev neposredne nevarnosti za življenje in zdravje ljudi ali premoženje ob elementarni nesreči (poplave, ujme, potresi, epidemija nalezljive bolezni ...). Neposredna nevarnost za zdravje ljudi je na primer podana takrat, kadar glede na redni potek dogodkov, izkušnje in človeško znanje lahko ljudje vsak čas izgubijo svoje zdravje. Ustna odločba se lahko izda tudi v drugih primerih, če tako določa zakon ali na podlagi zakona izdan predpis (po Androjni in Kerševanu, 2006, str. 398, 399).

6.2.2 Posamični upravni akt, izdan po uradni dolžnosti, in akt, izdan na zahtevo stranke

Posamični upravni akt, izdan po uradni dolžnosti. Organ uvede upravni postopek po uradni dolžnosti, če tako določa zakon ali na zakonu temelječ predpis pa tudi v primeru, če izve, da je treba glede na obstoječe dejansko stanje za varstvo javne koristi uvesti upravni postopek. Morebitne vloge občanov in organizacij ter opozorila organov, da obstaja dejansko stanje, ki ogroža javno korist, ter zaradi varstva te koristi narekuje uvedbo upravnega postopka in izdajo odločbe z določenimi ukrepi, niso zahtevane za

uvedbo postopka, na katere bi bil organ vezan. Vložniki takih opozoril in informacij zato tudi nimajo lastnosti strank v postopku. V navedenih primerih, če šteje to za potrebno, pristojni organ uvede in vodi postopek ter izda odločbo v konkretni upravni stvari vselej po uradni dolžnosti (po Androjni, 1992).

Posamični upravni akt, izdan na zahtevo stranke. V upravnih zadevah, v katerih je po zakonu ali po naravi zadeve za uvedbo upravnega postopka potrebna zahteva stranke, pristojni organ ne more uvesti postopka in izdati odločbe, če takšna zahteva ni podana. V takšnih primerih je potrebna zahteva stranke ne samo za uvedbo postopka, temveč tudi za vodenje postopka. Če zahteva stranke za uvedbo in vodenje postopka ne obstaja, je odločba, izdana v takšni upravni stvari, izpodbojna, vendar se izpodbojnost odločbe lahko z izrecno ali molče dano poznejšo privolitvijo stranke konvalidira. Če manjka takšna privolitev, je izdana odločba nična (po Androjni, 1992).

6.2.3 Temporarni in začasni posamični upravni akt

Temporarni posamični upravni akt. Temporarni akti so časovno omejeni akti. Praviloma se z upravnim aktom regulira neko trajno razmerje za nedoločen čas. Za ponovno reguliranje iste zadeve je treba izdati nov akt. Včasih pa zaradi spreminjanja zakonodaje niti najtrajnejši akti ne morejo obdržati trajne veljavnosti, kar velja celo za deklarativne akte, ki veljajo načeloma vse do takrat, dokler ostane nespremenjena zakonska podlaga, ki je obstajala v času njihove izdaje.

Pravi temporarni akti so taki, ki imajo že vnaprej določen začasni značaj, kar je razvidno iz njihove omejene veljavnosti. Ti akti imajo svojo veljavo za določen čas, po preteku določenega časa veljavnosti pa avtomatsko prenehajo veljati. Primeri takih aktov so dovoljenje za nošenje orožja, potni list, davčne oprostitve, licence za pilote zrakoplovov. Ti akti se morajo stalno obnavljati, če se želi doseči podaljšanje njihove veljave. Vsaka obnova je v bistvu nov upravni akt. Podaljšljivost in časovna omejenost teh aktov je včasih diktirana s fiskalnimi razlogi, toda vsakokrat je to tudi zato, da bi organ imel ob vsakem podaljšanju možnost oceniti dejanske predpostavke, ki pogojujejo izdajo takega akta (po Androjni in Kerševanu, 2006, str. 405).

Začasni posamični upravni akt. Za začasni posamični upravni akt gre takrat, ko je pred koncem postopka glede na okoliščine primera nujno oziroma neizogibno potrebno, da se začasno uredijo posamezna vprašanja ali razmerja. Začasni posamični upravni akt oziroma začasna odločba se izda na podlagi podatkov, ki obstajajo v času izdaje, v njej pa mora biti izrecno navedeno, da je začasna. Pogosto se tovrstne odločbe izdajajo v upravnih zadevah, s katerimi se odloča o denarnih pravicah ali obveznostih (npr. začasna odločba o odmeri davka). Začasna odločba se lahko izda na zahtevo stranke ali po uradni dolžnosti. V zadevah, v katerih nastopa več strank z nasprotujočimi si

zahtevki, lahko veže organ, ki vodi postopek, izdajočasne odločbe na predlog ene stranke na pogoj, da poda stranka zavarovanje za škodo, ki bi utegnila nastati nasprotni stranki zaradi izvršitvečasne odločbe, če glavnemu zahtevku predlagatelja ne bi bilo ugodeno. Zavarovanje, katerega vrsto določi organ glede na okoliščine primera, je potrebno zato, ker se sporna vprašanja oziroma razmerja zčasno odločbo urejajo na podlagi ugotovitvenega postopka, ki še ni končan. Utegne se zgoditi, da po podatkih končanega ugotovitvenega postopka ni mogoče ugoditi glavnemu zahtevku predlagatelja, ki pa je pred tem že realiziral izvršitevčasne odločbe (po Androjni in Kerševanu, 2006, str. 404, 405).

Veljavnostčasne odločbe je časovno omejena, ker se z novo odločbo, ki se izda v glavni stvari po končanem ugotovitvenem postopku, razveljavičasna odločba, ki je bila izdana med postopkom. V izreku nove odločbe mora biti izrecno navedeno, da se razveljavi oziroma nadomestičasna odločba, od okoliščin posameznega primera pa bo odvisen še izrek, da je treba opraviti obračun denarnih pravic oziroma obveznosti, realiziranih včasni odločbi¹⁵ (po Androjni, 1992).

6.2.4 Sestavljeni posamični upravni akti

Sestavljeni upravni akti so sestavljeni iz zunanjih in notranjih sestavin. Za izdajo takega upravnega akta je potrebno sodelovanje dveh ali več upravnih organov in vsak od teh organov je izdal po en akt ali vršil neko upravno dejanje, toda vsi ti akti in vsa ta dejanja vodijo k istemu cilju, in sicer, da se omogoči pravni obstoj in povzročitev pravnega učinka nekemu sestavljenemu oziroma zbirnemu aktu, ki je v fazi nastajanja. Sestavljeni akt vsebuje tako eksterne kot interne akte. Ti elementi sestavljenega akta se imenujejo sestavni akti ali komplementarni akti. Vsebina sestavnih upravnih aktov pri izdaji sestavljenega akta je različna. Tako lahko: en organ predlaga izdajo akta, ki ga drugi izda; dva organa aktivne uprave skupaj izdeta en akt; en organ izda akt, drugi pa le soglasje; en organ izda upravni akt po predhodnem sporazumu z drugim aktom in podobno. Za te in tem podobne zadeve Zakon o splošnem upravnem postopku v svojem 208. in 209. členu določa: *»Če je z zakonom ali z drugim predpisom, ki temelji na zakonu, določeno, da odloča o kakšni zadevi dvoje ali več organov, mora vsak od njih odločiti o tej zadevi. Ti organi pa se morajo sporazumeti, kateri izmed njih bo izdal odločbo; v odločbi mora biti naveden akt drugega organa«* (ZUP, 208. člen). Iz člena je razvidno, da mora sestavljeni akt izdati določen organ v sodelovanju z drugimi organi samo v primeru, ko je v zakonu ali drugem predpisu točno določeno, da mora organ izdati odločbo v sodelovanju z drugim ali drugimi organi. Sestavljeno odločbo nato izda organ, za katerega se v postopku sodelujoči sporazumejo. Potem v 209. členu Zakon o splošnem upravnem postopku določa, da mora organ, ki je določen za izdajo odločbe,

¹⁵ Časna odločba se glede pravnih sredstev in izvršbe šteje za samostojno odločbo.

pridobiti soglasje drugega organa, ki ga prej seznanj z zahtevami. Tako je drugemu organu dana možnost, da soglasje potrdi ali pa odkloni. Če pa je s predpisom zahtevano, da mora organ, pooblaščen za izdajo akta, pridobiti mnenje drugega organa, sme organ izdati odločbo po tem, ko pridobi mnenje drugega organa. Mnenje ali soglasje mora biti sporočeno v roku petnajstih dni. Če se to v roku ne zgodi in organ ne poda soglasja in ga tudi ne odreka, se smatra, da je soglasje dal, če pa organ ne poda nobenega mnenja, se izda odločbo tudi brez mnenja (po Androjni in Kerševanu, 2006, str. 392–394).

6.2.5 Popolni, delni in dopolnilni posamični upravni akt

Popolni posamični upravni akt. Na podlagi dejstev, pridobljenih v ugotovitvenem postopku, izda upravni organ, ki je pristojen za odločanje, odločbo o upravni zadevi, ki je predmet upravnega postopka. S to odločbo je treba praviloma rešiti predmet postopka v celoti in odločiti o vseh zahtevkih strank, o katerih ni bilo posebej odločeno med upravnim postopkom. Stvar, ki je predmet upravnega postopka, je glavna upravna stvar, odločba v tej stvari pa glede na upravno stvar popolna odločba. Vprašanja, ki zadevajo postopek ali se pojavijo v zvezi z izvedbo postopka, so glede na glavno upravno stvar venomer postranska vprašanja in se rešujejo s sklepi (združitev stvari v en postopek, razširitev ali sprememba zahtevka itd.) (po Androjni in Kerševanu, 2006, str. 402).

Delni posamični upravni akt. Stranka lahko uveljavlja v enem samem postopku tudi več različnih zahtevkov, ki se opirajo na isto ali podobno dejansko stanje in na isto ali podobno pravno podlago. Kadar je ugotovitveni postopek o katerem od teh zahtevkov končan in zahtevek zrel za odločitev, glede drugih zahtevkov pa še ni, ter se pokaže za primerno, da se o tem zahtevku odloči s posebno odločbo, lahko izda pristojni organ odločbo samo o tem zahtevku. Takšna odločba je delna odločba, ker se z njo odloča samo o delu zahtevkov, ki predstavljajo predmet postopka. Delno odločbo lahko izda organ le, če se prikaže za primerno, da se o enem ali o več zahtevkih izda posebna odločba. Ta odločba velja glede pravnih sredstev in glede izvršb za samostojno odločbo. Glede drugih, nerešenih delov oziroma zahtevkov, se postopek nadaljuje, kar pomeni, da mora biti za preostale dele izdana dopolnilna odločba oziroma dopolnilni posamični upravni akt (po Androjni in Kerševanu, 2006, str. 402).

Dopolnilni posamični upravni akt. Dopolnilni posamični upravni akti/odločba se lahko izda, če pristojni organ ni odločil o vseh vprašanjih, ki so bila predmet postopka, izda pa se lahko na predlog stranke ali po uradni dolžnosti. S posebno odločbo se dopolnjuje že izdana odločba o predmetu postopka. Dopolnilna odločba se lahko izda, kadar določeno vprašanje, ki je bilo predmet postopka, z izdano odločbo sploh ni bilo rešeno, pa tudi takrat, kadar to vprašanje ni bilo rešeno v celoti. Dopolnilno odločbo izda

organ brez novega ugotovitvenega postopka, če je bila zadeva že zadosti obravnavana, sicer pa šele po ugotovitvi za odločbo pomembnih dejstev in okoliščin (po Androjni in Kerševanu, 2006, str. 403).

6.2.6 Individualni, skupni in generalni posamični upravni akt

Individualni posamični upravni akt. Individualni posamični upravni akt ustvarja oziroma ugotavlja novo pravno razmerje ali pa vzdrži v veljavi obstoječe pravno razmerje določenega posameznika. S takšno pozitivno ali negativno odločbo odloča organ o pravici oziroma obveznosti posameznika, pravne osebe ali druge kolektivne osebe. Stranka, na katero se nanaša izdana odločba v upravni zadevi, je organu znana in v izreku odločbe izrecno imenovana. Pravica in obveznost, ki izhajata iz take odločbe, praviloma ni prenosljiva, če zakon ne določa drugače.

Odločba lahko ustvarja oziroma ugotavlja ali pa vzdrži v veljavi tudi takšno pravno razmerje, ki se ne individualizira v določenem posamezniku, temveč v določeni stvari (lokacijsko dovoljenje, gradbeno dovoljenje, dovoljenje za obratovanje itn.). Takšna odločba, ki ni strogo osebna, je prenosljiva in se nanaša na oziroma zajema tudi vsakega poznejšega imetnika oziroma uporabnika stvari (po Androjni in Kerševanu, 2006, str. 399, 400).

Skupni posamični upravni akt. V upravni stvari, ki zadeva pravice oziroma obveznosti večjega števila določenih posameznikov, se lahko izda za vse skupaj ena sama odločba. To zahteva že načelo ekonomičnosti postopka, ki je narekovalo združitev stvari v en postopek (ZUP, 130. člen). Stranke so organu, ki vodi postopek, znane in morajo biti imenovane v izreku, v obrazložitvi pa morajo biti za vsako posamezno stranko navedeni razlogi, ki se nanašajo nanjo. Tako odločbo, ki je po svojem bistvu še vedno individualna odločba, je treba vročiti vsaki od njih, razen v primeru, kadar imajo stranke z istovetnimi zahtevki skupnega pooblaščenca za vročitve (po Androjni in Kerševanu, 2006, str. 400, 401).

Generalni posamični upravni akt. Organ lahko z javnim naznanilom uvede upravni postopek tudi proti večjemu številu oseb, ki mu niso znane oziroma jih ni mogoče poimensko določiti, če gre pri vseh za bistveno enak zahtevek. V takšnem primeru se lahko izda za vse skupaj ena sama odločba, ki sicer poimensko ne navaja oseb, na katere se odločba nanaša, ker organu niso znane, mora pa vsebovati take podatke, da je moč iz njih ugotoviti, na katere osebe se odločba nanaša.

Generalna odločba je podobna splošnemu (abstraktnemu) pravnemu aktu, vendar je še vedno individualni upravni akt, ki se nanaša na konkretno določen primer in na določene posameznike oziroma organizacije, ki sicer poimensko niso navedeni, ne pa na

nedoločeno število abstraktnih primerov. Vsaka oseba, na katero se nanaša generalna odločba, ima položaj stranke in nastopa tudi samostojno v postopku. Zato ima vsaka taka oseba tudi pravico pritožbe zoper to upravno odločbo (po Androjni in Kerševanu, 2006, str. 401).

6.2.7 Pravno vezani posamični upravni akt in akt, izdan po prostem preudarku

Pravno vezani posamični upravni akt. Materialni predpis, ki na splošno ureja (u)pravno razmerje, o katerem je treba odločiti v konkretnem primeru, lahko določa, da se mora pri določenem dejanskem stanju izdati konkretni posamični upravni akt oziroma odločba z določeno vsebino. Če predpis določa, kakšno vsebino mora imeti posamični upravni akt pri določenem dejanskem stanju, organ glede na temeljno načelo zakonitosti ne more izbirati, kakšno odločbo bo izdal, pozitivno ali negativno, temveč je pri izdaji odločbe vezan na njeno vsebino. Pravno vezana odločba je lahko konstitutivna ali deklarativna (po Androjni in Kerševanu, 2006, str. 391).

Posamični upravni akt, izdan po prostem preudarku. Materialni predpis lahko pooblašča organ, da pri določenem dejanskem stanju odloči o upravni zadevi v takšnem smislu, kot ga ima po prostem preudarku za najprimernejšega. Če ima po predpisu takšno pooblastilo, lahko organ pri istem dejanskem stanju izbere odločitev, ki jo šteje glede na konkretni primer za najbolj smotrno. Sam predpis ne določa najboljše odločitve, temveč izbiro v konkretnem primeru prepušča organu, ki pa je pri tej izbiri vezan na javni interes. Odločanje po prostem preudarku zato ne more biti samovoljno, arbitrarno. Poleg tega mora biti tak posamični upravni akt izdan v mejah pooblastila in v skladu z namenom, za katerega je organu dano pooblastilo za odločanje po prostem preudarku. To organu ne daje pravice, da pred izdajo posamičnega akta ne bi ugotavljal dejstev in okoliščin, ki so po materialnem predpisu pomembne za odločitev. Ta dejstva in okoliščine, ki predstavljajo dejansko stanje, mora organ ugotoviti, ker so prvi pogoj za odločanje po prostem preudarku.

Poleg pooblastila za odločanje po prostem preudarku navajajo materialni predpisi večkrat še pogoje, ob katerih sme organ izdati odločbo po prostem preudarku, in kakšna mora biti vsebina odločbe, če jo bo izdal. Pri takšni odločbi gre za delno vezano in delno nevezano oziroma mešano odločbo. Prosti preudarek obstaja v takem primeru glede tega, ali bo organ sploh izdal odločbo ali ne. Če se odloči za izdajo odločbe, je glede pogojev in vsebine odločbe vezan na predpis. Pri mešani odločbi gre v bistvu vendarle za pravno nevezano odločbo. Tako je organu prepuščen preudarek o izdaji odločbe z vsebino, ki je določena v pravnem predpisu. Pozitivna odločba, izdana po prostem preudarku, je praviloma konstitutivna (po Androjni in Kerševanu, 2006, str. 391).

Prosti preudarek ne more biti predmet presoje zakonitosti konkretnega upravnega akta v upravnem sporu, tej presoji so podvrženi le pravno vezani deli akta (Androjna in Kerševan, 2006, str. 391).

6.3 TEMELJNI OBLIKI KONKRETNIH POSAMIČNIH UPRAVNIH AKTOV

Po ugotovitvenem in dokaznem postopku se na podlagi zbranega gradiva in ugotovljenih dejstev pristopi k odločanju. Odločanje pomeni neposredno prenašanje materialnega predpisa na ugotovljeno dejansko stanje konkretnega in posamičnega primera, rezultat česar je odločba.

Odločba, izdana v upravnem postopku, je konkretni posamični upravni akt, s katerim pristojni organ odloči o kakšni pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika ali pravne osebe oziroma druge osebe, ki je lahko stranka v postopku.

Sklep pa je v postopku posebna vrsta posamičnega upravnega akta, s katerim se odloča o vprašanjih, ki se tičejo postopka, in o tistih vprašanjih, ki se kot postranska pojavijo v zvezi z izvedbo postopka in se o njih ne odloča z odločbo.

6.3.1 Upravna odločba

Upravna odločba je najbolj tipičen posamični upravni akt, ki ga izdaja stvarno in krajevno pristojen upravni organ ali včasih pooblaščen oseba javnega ali zasebnega prava. Stvarna pristojnost organov za odločanje v upravnih zadevah se določa po predpisih, ki urejajo posamezno upravno področje ali določajo organizacijo in delovna področja posameznih organov. Krajevna pristojnost pa se določa po predpisih o teritorialni organizaciji državne uprave, po predpisih o teritoriju samoupravnih lokalnih skupnosti ter po predpisih o organizaciji posameznih organov.

Zakon o splošnem upravnem postopku natančno določa, da mora biti odločba označena kot taka, da bi se lahko že na zunaj videlo, da gre za posamični in konkretni upravni akt, s katerim je bilo odločeno v stvari, ki je bila predmet postopka, ne pa o vprašanjih, ki se tičejo postopka ali pa so se pojavila v zvezi z izvedbo postopka. Sam naziv akta, da gre za odločbo, ima pomembne pravne posledice, ker se nanj veže dovoljenost pritožbe ter dokončnost, pravnomočnost in izvršljivost odločbe. Naziv, da gre za odločbo, pove tudi, da gre za konkretni upravni akt, ne pa za drug akt organa javne uprave, kot je na primer potrdilo, ki nima neposrednega pravnega učinka. Izjemoma se lahko z zakonom ali odlokom samoupravne lokalne skupnosti določi, da je lahko odločba tudi drugače poimenovana, denimo potni list, orožni list, prometno dovoljenje za registrirano vozilo, obrtno dovoljenje, gradbeno dovoljenje, uporabno dovoljenje, vozniško dovoljenje,

dovoljenje za uporabo vzletišča in tako naprej. Na določenih pravnih področjih pa zakoni ne določajo samo drugačnega naziva odločbe, ampak tudi drugačno sestavo odločbe.

Zakon o splošnem upravnem postopku v 3. odstavku 210. člena določa standardne sestavine odločbe, ki si nujno sledijo tudi v zadanem vrstnem redu, to so: uvod, naziv, izrek (dispozitiv), obrazložitev, pouk o pravnem sredstvu, ter če se izda v fizični obliki, podpis uradne osebe in žig organa, oziroma če se izda v elektronski obliki, varna elektronska podpisa uradne osebe in organa, overjena s kvalificiranim potrdilom; če je varen elektronski podpis uradne osebe overjen s kvalificiranim potrdilom, ki vsebuje tudi navedbo organa, varen elektronski podpis organa ni potreben. Struktura odločbe, kot jo določa 3. odst. 210. člena, je obvezna tako po vsebini kot po zaporedju elementov odločbe. Spoštovanje strukture odločbe namreč zagotavlja njeno preglednost in s tem omogoča varstvo pravic strank ter naknadno presojo zakonitosti odločbe. Če pa je kateri od obveznih sestavnih delov odločbe izpuščen, lahko to pomeni bistveno kršitev pravil postopka. Tudi če je zadeva pravilno rešena, je zaradi izpustitve sestavnega dela, do katere je prišlo, ne da bi tako določal zakon ali na podlagi zakona izdan predpis, onemogočena presoja zakonitosti odločbe.

Glava in noga upravne odločbe. V skladu s pravili o upravnem in pisarniškem poslovanju (to področje določneje ureja Uredba o upravnem poslovanju) morajo upravna odločba ter vsi drugi dokumenti organov državne uprave v glavi dokumenta »*če predpisi ne določajo drugače, poleg besedila dokumenta vsebovati še najmanj državni grb, naziv »Republika Slovenija«, naziv organa državne uprave, kontaktne podatke (sedež in poštni naslov, telefon, telefaks, uradni elektronski poštni naslov, spletni naslov), šifro dokumenta, datum, druge podatke, ki so predpisani za poslovanje (na primer matična številka, identifikacijska številka za davek na dodano vrednost) ter žig, navedbo in podpis uradne osebe ali uradnih oseb. Dokumenti organov državne uprave ne smejo vsebovati komercialnih simbolov ali sorodnih sestavin, razen če za posebne dogodke minister, pristojen za javno upravo, ne določi drugače (volitve, referendum, državniško srečanje, državni praznik ipd.). Izjema so dokumenti, za katere predpisi Evropske unije določajo drugače.*«

Na koncu, v nogi odločbe, se praviloma navede/-jo naslovnik/-i odločbe, torej komu vse je odločbo treba vročiti in poslati v vednost. V 1. odst. 169. člena Uredbe o upravnem poslovanju je določeno, da je javni uslužbenec, ki je pripravil dokument za odpravo, dolžen dati glavni pisarni natančno pisarniško odredbo, na kateri naslov ali naslove je treba odločbo odposlati, katere priloge je treba priložiti in kako naj se dokument oziroma odločba odpravi.

Uvod upravne odločbe. Sestavine uvoda odločbe so določene v 212. členu Zakona o splošnem upravnem postopku in tako na podlagi omenjenega člena najprej vsebuje ime organa, ki izdaja odločbo (npr. *Ministrstvo za promet, ..., izdaja ...*). Pri tem gre za

uradno ime organa, ki je pristojen za odločanje v konkretni upravni zadevi. Dalje, predpis o pristojnosti organa, to je predvsem predpis o stvarni pristojnosti organa, če je treba, pa tudi o krajevni pristojnosti. Nato se navede način uvedbe postopka, torej ali je postopek uveden po uradni dolžnosti ali na zahtevo stranke. Sledi ime stranke in njenega morebitnega zakonitega zastopnika ali pooblaščenca, kar pride v poštev predvsem v postopkih, ko kot stranka v postopku nastopa pravna oseba. V tem delu se navedejo podatki, ki so potrebni za identifikacijo strank in njihovih zastopnikov, to je osebno ime in stalno prebivališče, pri pravnih osebah naziv pravne osebe in naslov sedeža organa. Sledi kratka označba zadeve, za katero gre v postopku. Pri konkretni zadevi se lahko navedejo razlogi začetka postopka in morebitni zahtevki. Uvod obsega tudi navedbo, da je odločbo izdalo dvoje ali več organov ali pa en organ s soglasjem, poprejšnjim dovoljenjem, potrditvijo ali mnenjem drugega organa, če gre seveda za sestavljeno odločbo, ter navedbo dneva seje, na kateri je bilo o zadevi odločeno, če je o zadevi odločil kolegijski organ. Ti podatki so pomembni za presojo, ali so bili izpolnjeni pogoji za izdajo skupne odločbe oziroma ali je bilo v stvari, o kateri odloča kolegijski organ, odločeno v potrebnem kvorumu in s potrebno večino (*»Kadar odloča o zadevi kolegijski organ, sme odločati, če je navzočih več kot polovica njegovih članov, odločbo pa sprejme z večino glasov navzočih članov, če ni z zakonom, podzakonskim predpisom, odlokom samoupravne lokalne skupnosti, splošnim aktom, izdanim za izvrševanje javni pooblastil, ali na podlagi ustave ali zakona sprejetim poslovnikom določena posebna večina.«* (ZUP, 3. odst. 207. člena)) (po Androjni in Kerševanu, 2006, str. 412).

Izrek (dispozitiv) odločbe. Izrek odločbe sledi za uvodom odločbe in je osrednji in najpomembnejši sestavni del odločbe. Z njim se odloči o predmetu postopka in o vseh zahtevkih strank v konkretni upravni zadevi in zato brez njega ni odločbe in rešitve upravne zadeve. Odločba, izdana brez izreka, ima lahko samo procesnopравни učinek (tj. dopustnost pritožbe in pritožbenega postopka), nikoli pa materialnopravnega. Iz navedenega tudi sledi, da postane samo izrek dokončni, pravnomočni in izvršljivi del odločbe, ki stranki v postopku dovoljuje, prepoveduje ali pooblašča dejanje oziroma priznava ali ne priznava ter potrjuje ali zavrača predmet upravne zadeve (po Androjni in Kerševanu, 2006, str. 413).

Izrek mora biti kratek in določen pa tudi popoln, jasen in natančen, saj je edini del odločbe. Posledično mora biti odločitev v izreku izražena popolnoma nedvoumno, saj alternativne odločitve, določene z izrekom, ni mogoče izvršiti. Če je izrek odločbe nedoločen in nejasen ter dopušča različna tolmačenja, je to bistvena kršitev pravil postopka, ki vpliva na odločitev o stvari. Zakon o splošnem upravnem postopku v 6. odst. 213. člena določa, da mora biti izrek *»kratek in določen; če je potrebno, se lahko razdeli na več točk«*. Zakon o splošnem upravnem postopku v 213. členu res določa, da mora biti dispozitiv odločbe kratek in določen, toda kratkost izreka ne sme iti na škodo

njegove določenosti. Določen pa izrek ni takrat, kadar je tako nepopoln in nejasen, da iz njega ni mogoče nedvomno razbrati obveznosti stranke¹⁶.

Sodba Vrhovnega sodišča, ki potrjuje problematiko neupoštevanja navodil 6. odst. 213. člena zakona, je naslednja: »/.../ Izrek prvostopenjske upravne odločbe, s katerim se tožeči stranki nalaga, da je dolžna urediti pregledovanje in čiščenje kurilnih in dimovodnih naprav v skladu z Zakonom o dimnikarski službi, pa tudi po presoji pritožbenega sodišča, ni dovolj konkretiziran in je zato nejasen. Zato je sodišče prve stopnje pravilno ugotovilo, da je z navedenim izrekom, iz katerega ni razvidno, kakšna obveznost je pravzaprav tožeči stranki z inšpekcijskim ukrepom naložena, kršen drugi odstavek 208. člena ZUP/86, po katerem mora biti izrek kratek in določen. Ker postane izvršljiv, pravnomočen oziroma dokončen le izrek upravne odločbe, ne pa tudi njegova obrazložitev, pritožbeni ugovor, da je vsebina obveznosti, ki je bila naložena tožeči stranki, razvidna iz obrazložitve prvostopenjske upravne odločbe ter drugih listin v upravnih spisih, nima vpliva na drugačno odločitev¹⁷.«

Sestavine izreka se delijo na obvezne sestavine, ki morajo biti vsebovane v vsaki odločbi, in na neobvezne sestavine, ki so odvisne od konkretnega primera oziroma zadeve. Obvezna sestavina izreka vsake upravne odločbe je odločitev o predmetu postopka v celoti in o vseh zahtevkih strank. Odločitev o zahtevkih strank je lahko izražena zelo na kratko (lahko z enim stavkom), lahko pa je precej dolga, kar je seveda odvisno od vrste upravne zadeve, materialnopravnega predpisa in dejanskega stanja v konkretni upravni zadevi. Kratka odločitev se lahko na primer navede pri zavrnitvi zahtevka stranke, v drugih obsežnejših izrekih je lahko navedena v več točkah, vsebuje pa *lahko* pogoje in roke kot sestavni del odločitve, ki so neobvezni del izreka. Med obvezne dele spada tudi odločitev o stroških postopka, v katerem se navede odločitev o tem, ali so nastali stroški postopka, njihov znesek, kdo jih mora plačati, komu in v katerem roku, ali pa bo o stroških postopka izdan poseben sklep (po Androjni in Kerševanu, 2006, str. 414).

Neobvezne sestavine zajemajo določitev pogojev in nalogov, povezanih z odločitvijo o predmetu postopka (na primer; »/.../ 2. Učitelj jadranskega padalstva mora voditi register učencev jadranskega padalstva /.../ 3. Dosje vsakega učenca mora hraniti 5 let /.../«). Iz tega sledi, da v primeru, če učitelj jadranskega padalstva ne upošteva naloženih pogojev za opravljanje dela učitelja jadranskega padalstva, se ukrep določi po prekrškovnih določbah Uredbe o jadralnem padalstvu in jadralnem zmajarstvu, ker je kršil primarno dispozicijo oziroma izrek upravne odločbe.

Med neobvezne sestavine izreka se šteje tudi določitev roka, v katerem je treba opraviti dejanje, ki je z odločbo naloženo stranki. Ta rok se torej določi, če je z odločbo naloženo

¹⁶ VS RS U15/92 z dne 12. 13. 1993, VS10108

¹⁷ Sodba VS RS, št. 1 Up 972/99 z dne 23. 10. 2003, VS15663

kakšno dejanje (na primer rok za plačilo davka, rok za odstranitev črne gradnje in podobno). Rok za izpolnitev določene obveznosti mora biti določen razumno in tako, da se lahko pričakuje, da bo stranka obveznost lahko izpolnila v določenem roku. »Rok za izvedbo inšpekcijskega ukrepa ni odvisen samo od nujnosti primera, ampak tudi od drugih objektivnih okoliščin, tako da ima stranka, proti kateri je bil izrečen ukrep, realne možnosti, da v danem roku izpolni naloženo obveznost. Te okoliščine morajo biti ugotovljene v upravnem postopku¹⁸.«

Navedba, da pritožba ne zadrži izvršitve odločbe, je naslednja neobvezna sestavina izreka. Ta sestavina je obvezna, kadar je to predpisano z zakonom. Navedba o nesuspendivnosti pritožbe je pomembna zato, ker sicer velja, da ima vložena pritožba odločilni oziroma suspendivni učinek. Pritožba ne zadrži izvršbe odločb v primerih, ko materialni zakon to posebej predpisuje, če gre za nujne ukrepe v javnem interesu, ki jih ni mogoče odlagati, če bi zaradi odložitve izvršbe nastala za stranko nepopravljiva škoda. V primerih, ko gre za nujne ukrepe v javnem interesu, ki jih ni mogoče odlagati, se lahko v izreku odločbe, ki naj se izvrši, ugotovi izvršljivost odločbe in določi način izvršbe¹⁹).

V zadevah manjšega pomena, ko se strankinim zahtevkom ugodi, pa se ne posega v javno korist ali korist tretjih oseb, ZUP (218. člen) dopušča oziroma predpisuje odločbo samo z izrekom v obliki zaznamka v zadevi. Taka odločba se stranki praviloma sporoči ustno, lahko pa se izda tudi pisno, če tako določi organ ali če to zahteva stranka. Pisna odločba se v tem primeru lahko izda na predpisanem obrazcu ali samodejno v uporabo informacijskega sistema in praviloma nima obrazložitve, razen če je po naravi zadeve obrazložitev potrebna.

Obrazložitev. Obrazložitev je bistveni in obvezni sestavni del odločbe, saj je namenjena pojasnitvi in utemeljitvi izreka odločbe, ki določa pravico, obveznost ali pravno korist stranke v upravni zadevi. Brez obrazložitve razlogov za tako odločeno zadevo razlogi za tako odločitev ne bi bili utemeljeni in tudi ne bi bilo pojasnjeno, zakaj je bila konkretna upravna zadeva rešena na način, kot je bilo določeno v izreku, ter zato tudi ne bi bilo mogoče presoditi pravilnosti in zakonitosti izdane odločbe. Namen obrazložitve je tako dejansko prepričati stranko, tj. doseči njeno razumevanje odločitve. Poleg tega je od obrazložitve odvisna tudi možnost smiselne in učinkovite uporabe pritožbe ali drugega pravnega sredstva. Obrazložitev mora biti jasna, pregledna in vsebinska, vsebovati pa mora bistvene in nosilne razloge, ki so narekovali sprejeto odločitev. Še posebno je pomembna za stranko, ki tako spozna razloge, ki so vplivali na sprejeto odločitev, in jo s tem prepriča o pravilnosti odločitve. Podrobno razdelana

¹⁸ VS SRS U595/87-8 z dne 3. 2. 1981

¹⁹ »Če gre za nujne ukrepe v javnem interesu, ki jih ni mogoče odlagati, pritožba ne zadrži izvršitve odločbe, se lahko ugotovi izvršljivost odločbe in določi način izvršbe v izreku odločbe, ki naj se izvrši.« (ZUP, 3. odst. 290. člena)

obrazložitev je pomembna tudi za pritožbeni organ, ki iz nje vidi, ali je dejansko stanje pravilno ugotovljeno in ali je bil postopek zakonito in pravilno izpeljan. Zgoraj navedeno opredeljuje tudi sodna praksa, in sicer: »*Izpodbijana odločba je upravna odločba. To pomeni, da se dejansko stanje ugotavlja v upravnem postopku, obrazložitev odločbe pa mora imeti vsebino določeno v drugem odstavku 209. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (zdaj ZUP, 1. odst. 214. člena); obrazložitev mora torej vsebovati zlasti dejansko stanje s presojo dokazov, pravne predpise in razloge, ki glede na ugotovljeno dejansko stanje narekujejo odločbo, navedeno v dispozitivu. Če obrazložitev odločbe take vsebine nima, stranke niti nimajo možnosti, da razloge izpodbijajo, pa tudi sodišče v takem primeru ne more preizkusiti zakonitosti odločbe*²⁰.« (Jerovšek, 2007, str. 637–638).

Obrazložitev je še posebej pomembna v odločbi, s katero je bil zahtevek stranke zavržen, še posebno, če gre pri tem za odločanje po prostem preudarku, in v odločbi, s katero se stranki nalaga kakšna obveznost: »*Organ prve stopnje je odločal o delu enega zahtevka, vendar bi moral navesti svoje razloge, zaradi katerih je sprejel takšno odločitev, pri tem tudi navesti, zakaj preostalemu delu zahtevka ni bilo ugodeno. Samo povzemanje zakonskega besedila brez navajanja dejanskega stanja in razlogov, ki so vodili upravni organ k sprejetju odločitve, tako pozitivne kot negativne, ne zadostuje*²¹.« (Jerovšek, 2007, str. 650).

Obrazložitev odločbe mora vsebovati vse pomembne dejanske in pravne navedbe, zato obsega dva dela: dejanski del, ki predstavlja povzetek zahtevka stranke in razložitev dejanskega stanja, ki je bilo ugotovljeno v konkretnem primeru, in pravni del, katerega bistvo so navedba materialnih predpisov oziroma posameznih določb ter pravna presoja in sklepanje. Namen sklicevanja na pravne predpise je v tem, da se stranka prepriča, da odločba temelji na zakonu, pa tudi v tem, da je pravni organ primoran postopati po zakonu. Sicer pa ne gre za dva ločena dela, kot je bilo prikazano, temveč za skupek, v katerem pa mora priti do izraza tako ugotovljeno dejansko stanje kot tudi navedba pravnih temeljev odločitve. Iz obrazložitve mora biti razvidna primerjava med konkretnim dejanskim stanjem in pravnimi normami, uporabljenimi pri odločitvi. Z obrazložitvijo se vselej utemeljuje le izrek odločbe, zato z obrazložitvijo ni mogoče nadomestiti izreka. Obrazložitev se tudi ne more nanašati na stvar, v kateri ni bilo odločeno v izreku odločbe.

Zakon o splošnem upravnem postopku s 214. členom določa obseg obrazložitve in določa naslednje: prvič, razložitev zahtevkov strank in njihove navedbe o dejstvih; drugič, ugotovljeno dejansko stanje in dokaze, na katere je oprto; tretjič, razloge, odločilne za presojo posameznih dokazov; četrto, navedbo določb predpisov, na katere se opira odločba; petič, razloge, ki glede na ugotovljeno dejansko stanje narekujejo

²⁰ Sodba VS RS, št. U 529/92-5 z dne 15. 12. 1993, VS10526

²¹ Sodba UpS v Ljubljani, št. U 1421/2001 z dne 17. 06. 2003, UL00341

takšno odločbo; in šestič, razloge, zaradi katerih ni bilo ugodeno kakšnemu zahtevku strank.

Pomembno je tudi dejstvo vsebinskega ujemanja izreka in obrazložitve, saj njuna kontradiktornost onemogoča preizkus odločbe, ker predstavlja eno izmed bistvenih kršitev postopka in torej vzrok za pritožbo oziroma v nadaljnjem postopku za tožbo. *»Sodišče je tožbi ugodilo, ker je izrek izpodbijanega sklepa v nasprotju z njegovo obrazložitvijo, saj iz izreka izhaja, da se tožnikova vloga zavrže, medtem ko iz obrazložitve izpodbijanega sklepa izhaja, da se tožnikova vloga zavrne, navedeno pa je v nasprotju z določbami prvega odstavka 213. člena in prvega odstavka 214. člena Zakona o splošnem upravnem postopku, iz katerega izhaja zahteva zakonodajalca, da je izrek upravnega akta skladen z njegovo obrazložitvijo²².«* (Jerovšek, 2007, str. 650).

Glede na obseg podatkov, ki jih mora vsebovati obrazložitev, obstajajo tri vrste upravnih odločb, in sicer odločba brez obrazložitve (v obliki uradnega zaznamka), odločba s skrajšano obrazložitvijo (lahko se izda na predpisanem obrazcu) in odločba s polno obrazložitvijo.

Odločba brez obrazložitve. Izdelava pisne odločbe z vsemi sestavnimi deli zahteva določen čas, ki večkrat ni v sorazmerju s pomenom upravne stvari in v skladu z načelom ekonomičnosti (ZUP, 14. člen; *»Postopek je treba voditi hitro, s čim manjšimi stroški in čim manjšo zamudo za stranke in druge udeležence v postopku, da se preskrbi vse, kar je potrebno, da se lahko pravilno ugotovi dejansko stanje, zavarujejo pravice in pravne koristi stranke ter izda zakonita in pravilna odločba.«²³*), ki zahteva kratek in poceni postopek. Če gre za upravno zadevo manjšega pomena in se ugotovi strankinemu zahtevku, lahko izda upravni organ odločbo brez obrazložitve, odločba sama pa lahko vsebuje le izrek v obliki uradnega zaznamka v spisu, če so razlogi zanjo predpisani in ni drugače predpisano (ZUP, 1. odst. 218. člena). Taka odločba se praviloma sporoči stranki ustno, pisna odločba pa se ji mora izdati, če tako zahteva. Pisna odločba v tem primeru nima obrazložitve, razen če je po naravi stvari potrebna.

Presoja vprašanja, ali gre za zadevo manjšega pomena, je prepuščena organu, pristojnemu za odločanje, odvisna pa je od vrste zadeve, krajevnih prilik in okoliščin posameznega primera. Odločba brez obrazložitve se izda tudi, če je bil upravni postopek uveden na zahtevo stranke, da se v celoti ugotovi strankinemu zahtevku, da se z odločbo, s katero se v celoti ustreže zahtevku stranke, ne posega v javno korist ali v korist koga drugega, da so razlogi za takšno odločbo očitni in da ni predpisa, ki bi preprečeval izdajo odločbe brez obrazložitve. Uradni zaznamek pristojnega organa na spisu upravne

²² Sodba UpS v Ljubljani, št. U 463/2004 z dne 17. 3. 2004, UL00942

²³ *»Postopek je treba voditi hitro, s čim manjšimi stroški in čim manjšo zamudo za stranke in druge udeležence v postopku, da se preskrbi vse, kar je potrebno, da se lahko pravilno ugotovi dejansko stanje, zavarujejo pravice in pravne koristi stranke ter izda zakonita in pravilna odločba.«* (ZUP, 14. člen).

zadeve, s katerim se ugotovi zahtevku in ki je ustno sporočen stranki, ima vse značilnosti in pravni značaj odločbe. V isti stvari se pri nespremenjenem dejanskem stanju ne more izdati druga odločba na škodo stranke, ker bi se s tem prizadelo načelo pravnomočnosti odločbe.

Kadar se v stvareh manjšega pomena ne ugotovi strankinemu zahtevku ali ugotovitev strankinemu zahtevku poseže v javno korist ali v korist koga drugega, ni mogoče izdati odločbe v obliki uradnega zaznamka. V takem primeru je treba izdati pisno odločbo z vsemi predpisanimi sestavnimi deli.

Odločba s skrajšano obrazložitvijo. Odločbo s skrajšano je mogoče izdati v enostavni upravni zadevi, v kateri je udeležena ena sama stranka, in v enostavni zadevi, v kateri je v postopku udeleženi dvoje ali več strank, pa nobena ne ugovarja postavljenemu zahtevku, in se zahtevi ugotovi. V takšnih zadevah lahko vsebuje obrazložitev odločbe samo kratko obrazložitev strankinega zahtevka in sklicevanje na pravne predpise, na podlagi katerih je bilo odločeno.

Odločbo s skrajšano obrazložitvijo je mogoče izdati ob pogojih, da gre za upravno zadevo, ki je v dejanskem in pravnem vidiku enostavna, in da je v postopku udeležena ena sama stranka ali pa dvoje ali več strank, od katerih nobena ne ugovarja postavljenemu zahtevku.

Kadar se v enostavnih zadevah ne ugotovi strankinemu zahtevku ali kadar v takšnih zadevah katera od strank ugovarja postavljenemu zahtevku, ni mogoče izdati odločbe brez obrazložitve oziroma odločbe s skrajšano obrazložitvijo niti na predpisanem obrazcu ali samodejno z uporabo informacijskega sistema.

Odločba s polno obrazložitvijo. V upravnih zadevah, ki niso manjšega pomena ali enostavne, tako da ni mogoče izdati odločbe brez obrazložitve ali s skrajšano obrazložitvijo, vsebuje obrazložitev odločbe obvezne, morebitne ali neobvezne podatke.

Obvezni podatki v obrazložitvi so kratka razložitev zahtevkov strank, v kateri mora biti razvidno, kaj so stranke zahtevale v upravnem postopku, ki je bil uveden na zahtevo stranke ali po uradni dolžnosti, ter ugotovljeno dejansko stanje, ki obsega rezultat ugotovitvenega postopka in presojo izvedenih dokazov. Na podlagi te presoje ugotovi upravni organ posamezna pravno pomembna dejstva in okoliščine, iz teh dejstev in okoliščin pa sledi njegov sklep o dejanskem stanju. Razložitev ugotovljenega dejanskega stanja mora biti jasna, pregledna in izčrpna, ker predstavlja temelj za pravilno uporabo abstraktnega materialnega predpisa, torej odločitev v upravni zadevi oziroma za izrek odločbe. Zato mora iz obrazložitve ugotovljenega dejanskega stanja izhajati, na kakšen način in na podlagi katerih dokazov, izpeljanih v postopku, je organ ugotovil dejstva in okoliščine, pomembne za odločitev v upravni zadevi. To velja za pozitivno odločbo, s

katero se stranki nalaga katero obveznost ali zmanjšuje katera pravica, zlasti pa še za negativno odločbo. Ker je predhodno vprašanje del dejanskega stanja, je treba v obrazložitvi navesti tudi rešitev tega vprašanja. Če se organ pavšalno sklicuje samo na podatke v uradnih spisih, brez ugotovitve dejanskega stanja in navedbe razlogov, ki so bili odločilni za presojo dokazov, predstavlja to bistveno kršitev pravil postopka, zaradi katere ni mogoče presoditi zakonitosti odločbe. Pod obvezno podatkovno vsebino spadajo tudi razlogi za neugodno rešene zahtevke, pri čemer je organ dolžen razložiti, zakaj ni upošteval navedb predlogov, dokazov in drugih zahtevkov, ki jih je dala, ponudila oziroma postavila stranka zaradi uveljavitve oziroma varstva svoje pravice, ne glede na to, ali jih upravni organ, ki odloča, šteje za pomembne. Naprej, pod obvezne podatke obrazložitve spadajo pravni predpisi, ki glede na ugotovljeno dejansko stanje narekujejo odločitev, navedeno v izreku odločbe. V tem delu obrazložitve mora organ navesti materialne predpise, ki so bili podlaga za meritorno rešitev konkretne upravne stvari. Navedba teh predpisov je pomembna za stranko, ker ji je s tem olajšamo izpodbijanje nepravilnosti in zakonitosti izdane odločbe, pa tudi za organ druge instance in za sodišče pri reševanju pritožbe oziroma tožbe, s katero je bil sprožen upravni spor. Navedbo materialnih predpisov terja tudi 6. člen ZUP, in sicer temeljno načelo zakonitosti. V obrazložitvi morajo biti ne nazadnje podani razlogi, ki glede na ugotovljeno dejansko stanje narekujejo odločitev, navedeno v izreku. Ta del obrazložitve obsega z vidika pravice oziroma obveznosti, ki je predmet odločanja v upravni zadevi, pravno presojo oziroma preudarjanje skladnosti ugotovljenega dejanskega stanja z materialnimi predpisi ter odločitev, ki je sprejeta in navedena v izreku odločbe (po Androjni in Kerševanu, 2006, str. 420, 421).

Neobvezni podatki. Pri razložitvi ugotovljenega dejanskega stanja mora upravni organ navesti, katera pravno pomembna dejstva šteje za dokazna. O tem, katera dejstva je šteti za dokazna, presodi uradna oseba, pooblaščenca za vodenje postopka oziroma odločanje v upravni zadevi, po svojem prepričanju, na podlagi vestne in skrbne presoje vsakega dokaza posebej in vseh dokazov skupaj ter na podlagi uspeha celotnega postopka (ZUP, 10. člen). V obrazložitvi odločbe mora biti zato prepričljivo, razumljivo in logično razloženo, na kakšen način in na podlagi katerih dokazov je prišel organ oziroma njegova oseba do ugotovljenega dejanskega stanja. Če na podlagi izvedenih dokazov določenih dejstev uradna oseba ni presodila za dokazana, je treba navesti razloge, ki so bili odločilni za presojo dokazov. Teh razlogov organ na splošno ni primoran navesti v vsaki odločbi, navesti jih mora le, če je to v konkretnem primeru potrebno. Takšna potreba je na primer podana, kadar organ ne sprejema izpovedb zaslišanih prič, ker jim ne verjame, kadar ima javna listina zmanjšano dokazno vrednost ...

Morebitni podatki v obrazložitvi obsegajo najprej navedbo predpisa, po katerem pritožba ne zadrži izvršitve odločbe. Z navedbo tega predpisa se utemeljuje tisti del dispozitiva, s katerim je bilo izrečeno, da pritožba zoper odločbo nima odložilnega učinka. Naslednja morebitna sestavina je obrazložitev sklepov, zoper katere ni dovoljena posebna pritožba.

Sklepe, ki jih je izdala uradna oseba med postopkom in zoper katere ni dovoljena posebna pritožba, pritožba pa ni izključena, lahko prizadete osebe izpodbijajo v pritožbi zoper odločbo. Če so bili izdani taki sklepi, ki se naznanijo med postopkom prizadetim osebam ustno, je treba v obrazložitvi odločbe navesti razloge, ki so utemeljevali njihov sprejem.

Obrazložitev odločbe, izdane po prostem preudarku. Odločba, ki je izdana po prostem preudarku uradne osebe, ki je odločila, mora obsegati vse podatke, predpisane za polno obrazložitev odločbe v 1. odstavku 214. člena (ZUP). Poleg teh podatkov mora pristojni organ navesti zakon oziroma predpis, na podlagi katerega lahko diskrecijsko odloča, in razloge, zakaj je tako odločil, ter kako je uporabil obseg in namen prostega preudarka.

Z navedbo predpisa, ki mu podeljuje pravico do diskrecijskega odločanja, se organ lahko odloča med dvema ali več pravno enakimi možnostmi in izbere tisto, ki jo glede na javno korist v konkretnem primeru šteje za najsmotnejšo oziroma najprimernejšo. Upravni organ, ki je diskrecijsko odločil, mora poleg zakonskega pooblastila upravičiti svojo odločbo oziroma odločitev tudi skladno z namenom in obsegom, za katerega mu je dano pooblastilo. Zato mora organ razložiti uporabo prostega preudarka, torej navesti razloge, zaradi katerih je izmed dveh ali več pravno enako mogočih odločitev izbral prav tisto, ki izhaja iz izreka odločbe. Z navajanjem razlogov za sprejeto odločitev je šele omogočena presoja, ali se je organ pri izbiri odločitve držal namena, za katerega mu je zakonodajalec podelil pooblastilo za odločanje po prostem preudarku oziroma diskreciji. Če upravni organ pri izdajanju upravne odločbe na podlagi prostega preudarka ne bi upošteval elementov zakonitosti, bi bil tak akt nezakonit. Nezakonitost tako izdane upravne odločbe se ne bi kazala le v primeru, če bi bil izdan brez pooblastila za takšno odločanje, temveč zlasti tudi če bi upravni organ prekoračil meje pooblastila ali če bi po prostem preudarku odločil v nasprotju z namenom, torej bi dejansko zlorabil pooblastila.

Pouk o pravnem sredstvu. Pouk o pravnem sredstvu je obvezen sestavni del vsake pisne odločbe, izdane v upravni zadevi, in stoji za obrazložitvijo. S poukom o pravnem sredstvu se stranki sporoči, ali lahko vložijo zoper odločbo pritožbo ali pa začne upravni spor ali kakšen drug postopek pred sodiščem. Praviloma se torej daje le pozitivni pouk o pravnem sredstvu, ne pa negativnega pouka, da zoper odločbo ni pravnega sredstva, kar je določeno že v Ustavi v 157. členu.

Pouk o pritožbi lahko vsebuje le upravna odločba prve stopnje, če je zoper njo dovoljena pritožba. Tako je treba v pouku navesti, na koga se stranka lahko pritoži, pri kom in v katerem roku vložijo pritožbo in koliko znaša upravna taksa (za pritožbo se upravna taksa zaračuna po tarifni številki 2 Zakona o upravnih taksah) ter da lahko poda pritožbo tudi na zapisnik pri organu, ki je odločbo izdal. Organ, pri katerem je treba vložiti pritožbo, mora biti naveden s polnim imenom in naslovom (po Androjnu in Kerševanu, 2006, str. 424).

Pouk o upravnem sporu mora imeti vsaka dokončna odločba, zoper katero je dovoljen upravni spor. Dokončna je vsaka odločba druge stopnje in vsaka odločba prve stopnje, ki je ni dovoljeno izpodbijati s pritožbo. Če je zoper takšno dokončno odločbo dovoljen upravni spor, vsebuje pouk o pravnem sredstvu navedbo, da lahko sproži upravni spor, pri katerem sodišču lahko vloži tožbo in v katerem roku.

Pouk o drugem postopku pred sodiščem. Če zoper odločbo ni dovoljena pritožba, niti ni mogoč upravni spor, pač pa lahko začne stranka zaradi varstva svoje pravice kakšen drug postopek pred sodiščem, je treba v pouku navesti, na katero sodišče se lahko stranka obrne in v katerem roku (ZUP, 3. odst. 215. člen).

Če odločba nima pouka o pravnem sredstvu, upravna odločba ni nezakonita, čeprav je pouk o pravnem sredstvu obvezna sestavina vsake pisne upravne odločbe. V takšnem primeru, ali če ima upravna odločba pouk o pravnem sredstvu, ki pa ni popoln, se stranka lahko ravna po veljavnih predpisih ali pa zahteva v osemdnevnem roku od organa, ki je odločbo izdal, naj jo dopolni. Če je stranka pravočasno vložila zahtevo za dopolnitev odločbe, ji teče rok za pritožbo oziroma za tožbo zaradi sprožitve upravnega spora ali za zahtevo zaradi sprožitve drugega postopka pred sodiščem od dneva vročitve dopolnjene vloge. Če ne ravna na enega izmed naštetih načinov, izgubi stranka s potekom roka za pravno sredstvo pravico do pravnega sredstva.

Če je pouk o pravnem sredstvu v odločbi napačen, ker ni v skladu z veljavnimi predpisi, se lahko stranka ravna po veljavnih predpisih ali neposredno po pouku o pravnem sredstvu. Če se stranka ravna po napačnem pouku, ne more imeti to zanjo nobenih škodljivih posledic (ZUP, 4. odst. 215. člena), čeprav je ravnala v nasprotju z veljavnimi predpisi, ker je njena pravica do pravnega sredstva zoper odločbo zavarovana po Zakonu o splošnem upravnem postopku.«²⁴ (Jerovšek, 2007, str. 633).

Kadar je zoper odločbo dovoljena pritožba, stranka pa je bila napačno poučena, da pritožba ni dovoljena ali da je mogoč zoper odločbo upravni spor, in je stranka sprožila upravni spor, teče rok za pritožbo od dneva vročitve sodnega sklepa, da je bila njena tožba zavržena kot nedovoljena, če stranka ni že prej vložila pritožbe na pristojni organ²⁵ (Jerovšek, 2007, str. 633).

²⁴ »Napačen pravni pouk, ki ga je tožena stranka dala v izpodbijani odločbi tožnici, ne more imeti zanjo nobenih škodljivih posledic. Skladno z določbo šestega odstavka 210. člena ZUP začne tožnici 15-dnevni rok za pritožbo zoper izpodbijano odločbo teči šele od dneva vročitve tega sklepa.« (Sklep VS RS, št. U 101/95-11 z dne 29. 8. 1996, VS12190).

²⁵ »/.../ Zoper izpodbijani sklep, ki ga je izdal organ prve stopnje, upravni spor torej ni dovoljen ter je sodišče tožbo zavrglo na podlagi 4. točke prvega odstavka 30. člena zakona o upravnih sporih (v nadaljevanju ZUS). Ker so se tožniki ravnali po napačnem pouku o pravnem sredstvu in so vložili tožbo namesto pritožbe, jim zato rok petnajst dni za pritožbo zoper izpodbijani sklep začne teči prvega dne po vročitvi tega sklepa sodišča /.../« (Sklep VS RS, št. U 672/96-8 z dne 11. 12. 1996, VS12338).

Kadar zoper odločbo ni dovoljena pritožba, stranka pa je bila napačno poučena, da se zoper odločbo lahko pritoži, in je vložila pritožbo ter zato zamudila rok za sprožitev upravnega spora, ji teče ta rok od dneva vročitve odločbe, s katero je bila njena pritožba zavržena, če ni stranka že prej začela upravnega spora.

Kadar ima odločba sicer pravilen pravni pouk o samem pravnem sredstvu, vendar pa napačno napotilo, na kateri organ se naslovi pravno sredstvo, stranka pa ravna po napačnem napotilu, pred pristojnim organom ne more biti prekludirana oziroma organ prepozno vloženega pravnega sredstva ne more zavreči (Androjna, 1992).

Navedba o plačilu upravne takse. Pri sestavinah odločbe je treba upoštevati tudi sestavine, ki jih predpisuje Zakon o upravnih taksah, po katerem je treba v odločbi, za katero je bila plačana upravna taksa, navesti, da je taksa plačana, v kolikšnem znesku je plačana in po kateri tarifni številki. Na odločbah in dokumentih, za katere ni predpisana upravna taksa, mora biti navedeno, v kakšne namene se izdajo in po kateri zakonski določbi so oproščeni plačila upravni takse (na primer: »Zaposleni v državnih organih, ki zahtevajo izdajo dovoljenja/pooblastila v zvezi z urejanjem delovnega razmerja, so takse oproščeni na podlagi 23. člena in 16. točke 28. člena Zakona o upravnih taksah (Uradni list RS, št. 42/07, ZUT-UPB-3 in 126/07). Kandidati morajo v tem primeru priložiti ustrezno potrdilo državnega organa.«). Navedba o plačilu upravne takse za odločbo stoji na koncu pouka o pravnem sredstvu oziroma takoj za njim.

Podpis uradne osebe. Upravno odločbo podpiše uradna oseba, ki jo izda. Uradna oseba navede delovno mesto oziroma svoj položaj in se podpiše na desni strani odločbe. Upravno odločbo podpiše tudi uradna oseba, ki je vodila postopek oziroma je pripravila osnutek odločbe. Ta uradna oseba se navede in podpiše na levi strani odločbe, medtem ko se predstojnik organa, ki odločbo izda, podpiše na desni strani (po Androjni in Kerševanu, 2006, str. 426).

Če je odločba izdana v elektronski obliki, mora biti elektronsko podpisana s strani uradne osebe in organa ter overjena s kvalificiranim potrdilom. V primeru, da je varen elektronski podpis uradne osebe overjen s kvalificiranim potrdilom, ki vsebuje tudi navedbo organa, varen elektronski podpis ni potreben (ZUP, 3. odst. 210. člena). Pri elektronskem poslovanju je treba upoštevati Zakon o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu, v katerem je urejen status elektronskega podpisa, ki nadomešča lastnoročni podpis osebe, ki je izdala odločbo, in osebe, ki je vodila postopek oziroma pripravila osnutek odločbe, torej podpisnika. Navedeni zakon podpisnika definira kot osebo, ki ustvari, oziroma za katero je v njenem imenu in v skladu z njeno voljo ustvarjen elektronski podpis (po Androjni in Kerševanu, 2006, str. 426).

Odločbo, ki jo je izdal kolegijski organ, podpiše predsedujoči, če ni z zakonom, s posebnim predpisom, na podlagi ustave ali zakona izdanim poslovníkom drugače določeno. V upravnih zadevah, v katerih odloča samoupravna organizacija ali skupnost z javnimi pooblastili, podpiše odločbo individualni poslovodni organ oziroma predsednik kolegijskega poslovodnega organa oziroma tisti, ki opravlja ustrezno funkcijo, če ni v zakonu ali drugemu na zakonu temelječem predpisu oziroma samoupravnem splošnem aktu organizacije oziroma skupnosti določeno drugače.

Kolegijski državni organ lahko odloči v upravni zadevi s popolno odločbo ali pa s sklepom. Če odloči s popolno odločbo, se strankam izda overjen prepis odločbe, če pa reši zadevo s sklepom, se izdela odločba v skladu s sklepom in izda strankam overjeni prepis takšne odločbe.

Zakon o splošnem upravnem postopku pa vsebuje tudi pomanjkljivosti v svojem urejanju podpisa uradne osebe, kar je navedeno v naslednjem mnenju oziroma stališču; *»Zakon o upravnem postopku ne ureja vprašanja, kako je treba obravnavati odločbo, ki nima podpisa. Teorija to vprašanje obravnava različno, v sodni praksi Vrhovnega sodišča Republike Slovenije (sklep opr. št. I-Up 205/98) pa je zavzelo stališče, da je tako odločbo treba šteti za neobstoječo. Zoper sprejemljivost takega stališča obstajajo tehtni premisleki: podpis ni konstitutivni element odločbe, temveč je predvsem dokaz, da je odločbo res izdala oseba, ki je za njeno izdajo pooblaščen; stranka praviloma ne dobi izvirnika odločbe, temveč njen prepis oziroma kopijo, ter ne more vselej preveriti, ali je izvornik odločbe res podpisan ali ne; opustitev podpisa odločbe v ZUP ni izrecno sankcionirana, iz česar je mogoče sklepati, da gre za relativno kršitev določb postopka, ter s tako odločbo v primeru pritožbe postopati po prvem odstavku 251. člena. Vse to vodi k stališču, da je posledice nepodpisa odločbe treba presojati glede na okoliščine vsakega posameznega primera.«* (Jerovšek, 2007, str. 654, 655).

Številka in datum ter žig organa. Ti podatki so potrebni zaradi individualizacije odločbe in dokazovanja njene izvornosti. Smisel navajanja številke odločbe je nedvomno v tem, da se lahko ločijo med seboj različne odločbe, s katerimi je bilo odločeno o različnih pravicah in obveznostih istih strank ali o istih pravicah in obveznostih različnih strank.

Datum odločbe je pomemben zaradi presoje vprašanja, ali je bil pri odločanju v upravni zadevi uporabljen ustrezní materialní predpis, ali je bil organ pristojen za odločanje in podobno.

Z žigom organa se potrjuje verodostojnost odločbe, ki jo je izdal pristojni organ. Podrobno ta segment odločbe ureja Uredba o upravnem poslovanju v 165. členu, v katerem opredeljuje žige državnih organov in nosilcev javnih pooblastil na naslednji način: *»Vsak žig organa državne uprave v fizični obliki mora vsebovati tudi naziv in*

sedež organa državne uprave. Vsak žig nosilca javnega pooblastila v fizični obliki, ki se uporablja za izvajanje javnega pooblastil, poleg naziva organa vsebuje tudi napis »nosilec javnega pooblastila«. Žigi organov državne uprave v fizični obliki so okrogli in imajo v zunanjem krogu izpisano »Republika Slovenija«. V sredini je grb Republike Slovenije. Če je sedež organa državne uprave na območju narodne skupnosti, vsebuje žig navedbo naziva in sedež organa tudi v jeziku narodne skupnosti.«

6.3.2 Sklep

Sklep je posebna vrsta posamičnega upravnega akta, izdanega v upravnem postopku oziroma tekom upravnega postopka. S sklepom upravni organ odloča o vprašanjih, ki zadevajo sam upravni postopek in tudi vprašanja, ki se kot postranska pojavijo v zvezi z izvedbo upravnega postopka in se o njih ne odloča z odločbo. S sklepom se urejajo formalnoppravna razmerja v upravnem postopku in zato ni mogoče odločiti v upravni stvari, ki je glavno vprašanje oziroma predmet postopka; o tem vprašanju se odloča z upravno odločbo. Sklep se naznani prizadetim osebam ustno, pisno pa se izda, če ima stranka zoper sklep pravico do pritožbe. Vsak sklep ne glede na to, ali se naznani ustno ali pa se izda pisno, mora vsebovati izrek in pouk o pravnem sredstvu (po Androjni in Kerševanu, 2006, str. 431).

Obe vrsti posamičnega upravnega akta, upravna odločba in sklep, ki se lahko izdata v upravnem postopku, se tako razlikujeta že po sami vsebini oziroma predmetu odločanja. Razlikujeta se med drugim tudi po tem, da upravno odločbo izda organ oziroma njegov predstojnik ali druga za odločanje pooblaščen uradna oseba, ki vodi postopek, sklep pa izda uradna oseba, ki opravlja dejanje postopka, pri katerem je nastalo vprašanje, ki je predmet sklepa, če ni z zakonom ali z drugim predpisom drugače določeno. Če ima ta uradna oseba pooblastilo za odločanje v upravnih zadevah, je hkrati pooblaščen za izdajo vseh sklepov. Če ima uradna oseba le pooblastilo za dejanja v postopku pred izdajo odločbe, nima pravice izdajati sklepov, s katerimi bi se onemogočil nadaljnji postopek, medtem ko lahko določene sklepe (sklep o privedbi osebe, ki na vabilo ne pride ...) izda le v soglasju z uradno osebo, ki je pooblaščen za odločanje v stvari (po Androjni in Kerševanu, 2006, str. 431).

S sklepom se torej odloča o relevantnih procesnih vprašanjih, ki zadevajo upravni postopek. S sklepom se rešuje vprašanja, kot so vprašanje pogojev za uvedbo postopka (sklep, s katerim se zavrže vloga zaradi nepristojnosti, sklep, s katerim se zavrže formalno pomanjkljiva vloga, sklep s katerim se zavrže zahteva za uvedbo upravnega postopka, sklep s katerim se zavrže predlog za obnovo postopka, sklep o dovolitvi obnove postopka, sklep o dovolitvi izvršbe), vprašanje združitve stvari v en postopek, vprašanje razrešitve ali spremembe postavljenega zahtevka, vprašanje prekinitve postopka zaradi rešitve predhodnega vprašanja, vprašanje ustavitve postopka (sklep o

ustavitvi postopka zaradi umika zahteve, sklep o ustavitvi postopka zaradi sklenjene poravnave, sklep o ustavitvi postopka, ker stranka ni predložila dokazila, da je pri pristojnem organu zahtevala uvedbo postopka o predhodnem vprašanju, sklep zaradi neprihoda stranke na ustno obravnavo, sklep o ustavitvi pritožbenega postopka ipd.) (po Androjni in Kerševanu, 2006, str. 432).

S sklepom se odloča tudi o postranskih vprašanjih, ki se pojavijo v zvezi z izvedbo upravnega postopka, pa se o njih ne odloča z upravno odločbo. Med taka vprašanja se šteje vprašanje izločitve uradne osebe, vprašanje vrnitve v prejšnje stanje, vprašanje vzdrževanja reda pri dejanju postopka, vprašanje zastopanja stranke, vprašanje stroškov postopka ipd. O stroških postopka odloča organ praviloma v odločbi, s katero se konča postopek, če o stroških postopka ne odloči z odločbo, se mora v odločbi navesti, da bo izdal poseben sklep.

S sklepom se lahko naloži tudi določeno dejanje, v tem primeru se mora določiti rok, v katerem ga je treba opraviti. Sicer pa glede oblike in sestavnih delov sklepov načeloma velja, da morajo imeti enake sestavine kot odločba. Za sklep se torej smiselno uporabljajo določbe, ki urejajo sestavine odločbe, in sicer uvod, naziv, izrek, obrazložitev, pouk o pravnem sredstvu, podpis uradne osebe in žig organa. Na splošno velja, da so v sklepu navedbe krajše, pri obrazložitvi se uporablja predvsem skrajšana obrazložitev (po Androjni in Kerševanu, 2006, str. 432).

V upravnem postopku so poznane tri vrste sklepov, ki se ločijo glede na dopustnost pritožbe. Tako se loči sklepe, zoper katere je dovoljena samostojna oziroma posebna pritožba. Ta vrsta pride v poštev takrat, ko je z zakonom izrecno določena dovoljenost pritožbe, tak sklep mora biti izdan v pisni obliki, vsebovati mora obrazložitev in pouk o pravnem sredstvu oziroma o pritožbi. Drugo vrsto predstavljajo sklepi, zoper katere ni dovoljena samostojna oziroma posebna pritožba. Morebitno nezakonitost takšnih sklepov pa lahko stranka kljub temu izpodbija v okviru pritožbe zoper odločbo o predmetu postopka, torej o glavni zadevi. Zadnja oblika predstavlja sklepe, zoper katere je pritožba izključena oziroma sploh ni dovoljena.

Sklepi, zoper katere je dovoljena samostojna pritožba. V ta segment sklepov spadajo sklepi kot posamični upravni akti, ki pomenijo samostojno pravno odločitev, samostojno pravno celoto. Tako je po Zakonu o splošnem upravnem postopku dovoljena pritožba samo takrat, kadar je izrecno tako določeno. Tak sklep mora biti obrazložen in vsebovati tudi pouk o pritožbi. Pritožba zoper sklep je tako dovoljena, če je rešitev vprašanja, o katerem se odloča s sklepom, odločilnega pomena za pravilno rešitev glavne zadeve. Tako je po Zakonu dovoljena pritožba zoper sklepe, s katerimi se: zavrne zahteva stranke za izločitev uradne osebe in zapisnikarja; ustavi postopek, če ga zaradi smrti ali prenehanja stranke ni mogoče nadaljevati; zavrže vlogo zaradi nepristojnosti; izreče denarna kazen zaradi kršenja reda pri dejanju postopka itn.

Sklepi, zoper katere ni dovoljena pritožba, lahko pa se izpodbijajo s pritožbo zoper odločbo o glavni zadevi. Teorija pravi, da zoper te sklepe obstaja nesamostojna oziroma pridržana pritožba, ki je dovoljena oziroma mogoča v okviru pritožbe zoper odločbo o upravni zadevi. Po Zakonu o splošnem upravnem postopku gre za te primere, ko se: s sklepom ugotovi zahteva stranke za izločitev uradne osebe; odloči o postavitvi začasnega zastopnika; naloži strankam, ki so udeležene v postopku z istovetnimi zahtevki ali obveznostmi, naj v določenem roku navedejo, katera od njih jih bo predstavljala, ali pa postavijo skupnega pooblaščenca; odloči o izključitvi javnosti iz ustne obravnave itn.

Sklepi, zoper katere je pritožba z Zakonom o splošnem upravnem postopku izključena. So sklepi tedaj, ko je z izrecno določbo Zakona o splošnem upravnem postopku pritožba zoper sklep izključena pa tudi ko ni dovoljena pritožba zoper odločbo organa, ki je sklep izdal. K temu kaže dodati, da na splošno velja, da pritožba ni dovoljena zoper sklepe, ki jih izda organ, ki odloča na drugi stopnji.

7 PRESOJA USTAVNOSTI IN ZAKONITOSTI SPLOŠNIH UPRAVNIH AKTOV

Na podlagi posebnega pooblastila uprava sprejema podzakonske oziroma upravne akte. Pri sprejemanju abstraktnih upravnih aktov gre za delegacijo regulativne pristojnosti zakonodajalca na organe izvršilne veje oblasti (ta pa lahko delegira pristojnosti tudi na subjekte, ki niso del javnega sektorja), ki se izvrši na podlagi zakona. Tako lahko zakonodajalec v utemeljenih primerih pooblastila za regulacijo sicer prenese na druge organe, vendar ob tem ne more prenesti tudi svojega položaja in vzpostaviti možnosti sprejema predpisov zakonskega ranga s strani drugih nosilcev oblasti. V primeru regulacije s strani izvršilne veje oblasti je temelj delegacije za izdajo teh pravnih aktov zakonsko pooblastilo in ne neposredno pridobljena demokratična legitimacija za temeljno abstraktno pravno regulacijo, ki pripada zakonodajalcu. To pomeni, da lahko to pooblastilo zakonodajalec kadarkoli odvzame in tako ukine pristojnost izdajanja abstraktnih pravnih aktov s strani izvršilne veje oblasti. Pri uporabi podeljenega pooblastila je izvršilna veja oblasti vezana na okvir podeljenega pooblastila, torej na obseg in namen, za katerega je bilo pooblastilo dano, kar ima za posledico zakonu podrejeno raven takega pravnega akta, torej gre v navedenem primeru za izdajo podzakonskih predpisov (po Kerševanu, 2004, str. 164). S tem so splošni akti uprave podvrženi presoji ustavnosti in zakonitosti v primerih neskladnosti med predpisi, če neki akt nižje pravne veljave ni usklajen z aktom višje pravne veljave (v tem primeru podzakonski z zakonom in ustavo). V sodobnih državah se to razrešuje v okviru posebnega postopka ocene ustavnosti in zakonitosti predpisov in splošnih aktov (v tem primeru uprave). V slovenskem pravnem redu je najvišji organ za to presojto Ustavno sodišče Republike Slovenije.

Ustavno sodišče je najvišji organ za presojto skladnosti zakonov in drugih predpisov z Ustavo ter najvišji organ sodne oblasti, ko gre za varstvo temeljnih človekovih pravic in svoboščin, ter varuh ustavnosti in zakonitosti. Ustavno sodišče deluje na podlagi Zakona o ustavnem sodišču in 160. člena Ustave, v zvezi s presojto zakonitosti in ustavnosti podzakonskih aktov ga izrecno pooblašča 3. točka omenjenega člena. Ustavno sodišče torej ne presoja samo ustavnosti zakonov, temveč tudi zakonitost podzakonskih predpisov in splošnih aktov za izvrševanje javnih pooblastil (tu je zakon merilo presoje) ter skladnost nazadnje omenjenih s podzakonskimi predpisi. Podzakonskega akta se ne presoja po njegovem imenu, temveč po vsebini in s tem pravni naravi. Če Ustavno sodišče dobi v presojto akt z nazivom odlok ali pravilnik, pa gre za posamični akt ali celo za nepravni akt, torej akt poslovanja, pobudo za oceno zavrže (po Kovačevi, 2006, str. 298).

Presoja splošnih in posamičnih aktov poteka v smeri ocene skladnosti z nadrejenimi akti in ne ocene zakonitosti. Pri tem gre vsebinsko gledano tudi za presojto skladnosti

izpodbijanega akta s pravom ES in splošnimi mednarodnimi načeli kot nadustavno kategorijo po 3a. členu Ustave in z ratificiranimi mednarodnimi pogodbami ter s splošnimi načeli mednarodnega prava kot podustavno, a nadzakonsko kategorijo po 160. členu Ustave RS (Kovač, 2006, str. 297).

Postopek se lahko začne na zahtevo predlagateljev, ki so v Zakonu o ustavnem sodišču taksativno naštetih, ali pa na pobudo fizične ali pravne osebe, ki za začetek postopka izkaže pravni interes.

Ustavno sodišče Republike Slovenije lahko v postopku presoje ustavnosti in zakonitosti neustaven ali nezakonit akt razveljavi z učinkom od trenutka razveljavitve (*ex nunc*) ali odpravi za nazaj (*ex tunc*). Odprava je po pravnem učinkovanju retroaktivna, uporabi pa se takrat, ko je treba odpraviti škodljive posledice, ki so nastale zaradi protiustavnosti ali protizakonitosti. Definicija ustavnega sodišča kot negativnega zakonodajalca je znana zaradi teh posledic, sploh pa zaradi obveznega učinkovanja *erga omnes*. Pri razveljavitvi je mogoč odločilni rok do enega leta s primarnim ciljem, da v vmesnem času normodajalec pripravi nov akt. Ustavno sodišče lahko izda ugotovitveno odločbo, če gre za protiustaven splošni pravni akt ali če je ta nezakonit, ker določenega vprašanja ne ureja, pa bi ga moral, ali pa ga ureja na način, ki ne omogoča njegove razveljavitve ali odprave. Sodišče izdaja tudi dopolnilne odločbe, ko je treba zaradi nejasnosti v praksi naknadno določiti način izvršitve prvotne odločbe (Kovač, 2006, str. 298).

Ustavno sodišče ne presoja ustavnosti in zakonitosti predpisov, ki ne veljajo več oz. se ne uporabljajo več, če niso izpolnjeni pogoji iz 47. člena Zakona o ustavnem sodišču, po katerem se lahko presoja predpis oz. njegova posamezna določba, ki je v času trajanja postopka pred Ustavnim sodiščem prenehala veljati. Pogoj za to je, da »*niso bile odpravljene posledice neustavnosti in nezakonitosti*«. Možnost Ustavnega sodišča, da odloča o ustavnosti predpisa, ki ne velja več, je torej odvisna od obstoja pravnega interesa oz. pravovarstvene potrebe pobudnika, utemelji pa se z načelom pravne države (Kovač, 2006, str. 296).

8 UPRAVNI SPOR KOT SODNI NADZOR NAD ZAKONITOSTJO POSAMIČNIH UPRAVNIH AKTOV

Pri sodnem nadzoru nad posamičnimi upravnimi akti se lahko vrši presoja najbolj pravno vezanega, torej postopkovno in oblikovno determiniranega ravnanja uprave, ko ta odloča o pravicah, obveznostih ali pravnih interesih posameznikov. Prav zato je na tem področju sodna presoja lahko najboljše, saj je zaradi gostote pravnih norm vzpostavljeno tudi relativno veliko število javnih pravic ali javnopravnih interesov posameznika, ki jih lahko v samem postopku varuje. V te pravno varovane vidike se vključujejo tako materialne kot tudi procesne pravice posameznika, katerih kršitev je mogoče ugotavljati v okviru sodnega nadzora (po Kerševanu, 2004, str. 231).

Nadzor nad delovanjem uprave je zaupan neodvisnim sodnikom, ki so vezani zgolj na ustavo in zakon, in se zato imenuje tudi sodni nadzor nad delovanjem uprave. Zajema vse odločitve in dejanja upravnih organov in nosilcev javnih pooblastil, ki posegajo v zakonite interese državljanov in organizacij (Androjna in Kerševan, 2006, str. 636), kar se v slovenskem pravnem redu uresničuje z institutom upravnega spora s sistemom generalne klavzule. V slovenski pravni ureditvi je sistem generalne klavzule določen že z Ustavo Republike Slovenije (URS, 3. odst. 120. člena), tako da je upravni spor dovoljen proti vsem odločitvam in dejanjem državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, ki posegajo v pravice ali pravne koristi posameznikov in organizacij. Zakon o upravnem sporu, ki podrobneje ureja institut upravnega spora, skladno s tem tudi sam uresničuje sistem generalne klavzule, ki določa obsežnost sodnega nadzora nad izvrševanjem upravne funkcije, in skladno s tem poudarja varstvo pravnega položaja posameznika. Zakon torej opušča naštevanje aktov in dejanj, ki jih je mogoče izpodbijati v upravnem sporu, saj to lahko vodi v nejasnosti glede opredelitve predmeta sodnega nadzora, kajti s kakršnimkoli naštevanjem se implicitno izključijo vsi tisti primeri, ki so bili pri tem izpuščeni.

Ker pa je bilo treba tudi v sistemu generalne klavzule jasno opredeliti predmet presoje v upravnem sporu in ga na ta način odmejiti od drugih sodnih postopkov, ki so prizadeti osebi na voljo za varstvo njenih pravic, se je kot predmet presoje v upravnem sporu izoblikoval pojem upravnega akta²⁶ – če je posameznik torej prizadet v svojih pravicah ali pravnih koristih z upravnim aktom, potem ima možnost sodnega varstva v upravnem sporu, v nasprotnem primeru pa tega sodnega postopka ne more sprožiti (Androjna in Kerševan, 2006, str. 655). Poleg upravnega akta je mogoče sprožiti upravni spor tudi zoper akte, ki sicer nimajo narave upravnega akta, vendar je zaradi njihovih posledic treba omogočiti izvrševanje sodnega nadzora nad njimi, pa tudi zoper akte, ki ne posegajo v pravni položaj tožnika, če je z njimi prizadet javni interes. V upravnem sporu,

²⁶ Upravna odločba, sklep in drugi javnopravni posamični akti.

skladno z 157. členom Ustave, sodišče odloča tudi o zakonitosti posamičnih aktov in dejanj, s katerimi organi posegajo v človekove pravice in temeljne svoboščine posameznika, če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo (Androjna in Kerševan, 2006, str. 658).

Opredelitev aktov je zelo široka in med drugim tudi zelo posplošena, zato je Zakon o upravnem sporu z namenom uravnoteženja potreb po učinkovitosti in vseobsežnosti sodnega nadzora natančno določil pogoje, ki jih mora posamezen upravni akt, če želi biti predmet upravnega spora, izpolnjevati in ki so lahko izpodbijani le tedaj, kadar ustrezajo določenim formalnim in materialnim kriterijem. Po formalnem kriteriju so to lahko le tisti akti, ki jih izdajajo državni organi, organi lokalnih skupnosti oziroma nosilci javnih pooblastil. Poleg tega morajo ti akti po materialnem kriteriju vsebovati vsebinsko odločitev o materialnopravno določeni pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika, pravne osebe ali druge osebe, ki je lahko stranka v postopku izdaje akta, in so utemeljeni na normi javnega prava, ki organ pooblašča za enostransko, oblastveno in posamično odločanje v javnem interesu (po Androjni in Kerševanu, 2006, str. 660). Skladno s tem se bo torej v upravnem sporu vselej izpodbijal tisti akt, ki v izreku vsebuje meritorno odločitev, torej vsebinsko opredelitev pravic ali obveznosti stranke oziroma zavrnitev strankinega zahtevka o priznanju pravice ali pravne koristi, ki izhaja iz materialnega prava.

V primeru, da akt ne izpolnjuje formalnega in materialnega kriterija v celoti, ne gre za upravni akt, ki je lahko predmet presoje v upravnem sporu, zato je treba tožbo zavreči kot nedovoljeno (ZUS, 4. točka, 1. odst. 36. člena), razen če gre za akt, ki ga je po izrecni odločbi zakona mogoče izpodbijati v upravnem sporu, čeprav nima narave upravnega akta (npr. sklep o zavrženju vloge).

Za izpodbijanje v upravnem sporu velja, da mora biti upravni akt dokončen, kar pomeni, da zoper ta akt ni mogoče vložiti rednih pravnih sredstev (pritožba) v postopku odločanja. Pri tem je treba poudariti, da po izčrpanju rednih pravnih sredstev postanejo dokončni vsi akti, izdani v določenem postopku na prvi in drugi stopnji odločanja, saj tako prvostopenjskih kot tudi drugostopenjskih aktov ni mogoče izpodbijati z rednim pravnim sredstvom. V prvem primeru gre za prvostopenjsko odločitev vlade ali ministrstva oziroma drugega upravnega organa ali nosilca javnega pooblastila, za katero zakon tako določa. V drugem primeru gre za izčrpanje redne pravne poti: stranka je torej izpodbijala odločbo prve stopnje v pritožbenem postopku, a ji z dokončno odločbo drugostopenjskega organa ni bilo ugodeno (po Kovačevi, 2006, str. 294).

Upravni spor se sme sprožiti ne samo zoper pisni dokončni pravni akt, temveč tudi, kadar organ na zahtevo oziroma pritožbo stranke upravnega akta v predpisanem roku sploh ni izdal in zakon šteje njen zahtev kot zavrjen.

V slovenskem pravnem redu sta na voljo dve vrsti upravnega spora, prva je spor o zakonitosti dokončnega pravnega akta, druga vrsta upravnega spora pa spor polne jurisdikcije.

Spor o zakonitosti dokončnega pravnega akta. Neposredni predmet presoje v upravnem sporu je torej zakonitost dokončnega upravnega akta, torej skladnost tega akta s formalnim in materialnim zakonom. Sodišče je pooblaščen samo za presojo zakonitosti, ne pa tudi za presojo smotrnosti oziroma primernosti upravnega akta, ki je bil izdan po prostem preudarku (ZUS, 2. odst. 27. člena). Presoja materialne zakonitosti upravnega akta obsega uporabo materialnega predpisa v konkretnem primeru, presojo formalne zakonitosti upravnega akta, vprašanje pristojnosti organa, ki je izdal upravni akt, postopek pred izdajo tega akta in končno sestavne dele upravnega akta. Presoja formalne zakonitosti vključuje zato tudi presojo dejanskega stanja, ki ga je ugotovil organ, ki je izdal izpodbijani upravni akt, brez te presoje namreč ni mogoče rešiti pravnega vprašanja (Androjna in Kerševan, 2006, str. 669).

V primeru, da sodišče ugotovi, da je upravni akt nezakonit, akt odpravi, vendar sodba o odpravi upravnega akta praviloma nima neposrednega pravnega učinka za tožnika, ker sodišče izvršitev sodbe nalaga organu, katerega upravni akt je bil odpravljen. Zato tožnik na podlagi sodbe, s katero je bil upravni akt odpravljen, ne more neposredno uveljavljati svoje pravice. Sodišče namreč spora o zakonitosti posamičnega upravnega akta ne rešuje meritorno, temveč le presodi zakonitost upravnega akta: ali je bilo v upravnem postopku pravilno ugotovljeno dejansko stanje in na podlagi dejanskega stanja glede na abstraktno materialno pravno normo pravilno odločeno o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika. Novi pravni akt, če ga je treba glede na naravo zadeve izdati, mora izdati pristojni upravni organ; pri izdaji novega akta pa je organ vezan na pravno mnenje sodišča glede uporabe materialnega prava in tudi njegova stališča, ki se tičejo postopka (ZUS, 4. odst. 64. člena) (Androjna in Kerševan, 2006, str. 669).

Spor polne jurisdikcije. V takem sporu ima sodišče širša pooblastila. Sodišče sicer tudi v sporu polne jurisdikcije presoja zakonitost izdanega upravnega akta, vendar pa hkrati z odpravo upravnega akta tudi meritorno odloči v upravni zadevi. Takšna sodba povsem nadomesti odpravljeni akt in neposredno učinkuje na pravno razmerje tožnika ter predstavlja izvršilni naslov. V takem primeru je torej pooblastilo sodišča najmočnejše, saj lahko samo odloči o pravnem položaju posameznika in s svojo odločitvijo nadomesti odločitev uprave. Prvenstveno vprašanje pri sporu polne jurisdikcije je zato posamično javnopravno razmerje, ki ga mora sodišče ugotoviti, ustanoviti, spremeniti ali ukiniti. Ker sodba, izdana v sporu polne jurisdikcije, vselej neposredno učinkuje na individualno pravno razmerje in v celoti nadomesti odpravljeni upravni akt, ki je bil predmet upravnega spora, organu ni treba izdati novega upravnega

akta. Sodba je v tem primeru dejansko spremenila izpodbijani upravni akt in tožniku že priznala pravico, ki jo je terjal s tožbo (Androjna in Kerševan, 2006, str. 670).

Obstoj institucije upravnega spora že sam po sebi deluje preventivno ter nekoliko preprečuje nezakonitost pri delu in odločanju v konkretnih upravnih zadevah v upravnem postopku in pri drugih oblikah delovanja uprave. Pod vplivom sodnega nadzora se utrjuje zakonitost ter krepi varstvo pravic posameznikov, po drugi strani pa zmanjšuje tudi birokratski odnos in razvija večji čut odgovornosti uradnih oseb pri vodenju upravnega postopka in izdajanju konkretnih upravnih aktov oziroma opravljanju drugih oblastvenih dejanj, večja pa se tudi občutek pravne varnosti. Pravna mnenja, sprejeta v sodnih odločbah pri reševanju konkretnih upravnih sporov, prinašajo tudi več jasnosti pri razumevanju splošnih pravnih norm, kar po drugi strani olajšuje pristojnim organom oziroma njihovim uradnim osebam delo in odločanje v upravnem postopku.

Nacionalni pravni red Republike Slovenije, pa po pravnomočni odločitvi v upravnem sporu, dopušča še možnost vložitve ustavne pritožbe, nadalje pa tudi tožbe na Evropsko sodišče za človekove pravice, če naj bi v upravni zadevi pred upravnim organom ali v upravnem sporu prišlo do kršitve Ustave Republike Slovenije oziroma Evropske konvencije o človekovih pravicah.

9 ZAKLJUČEK

Pravni akti (oblastni) izkazujejo svojo moč z urejanjem razmerij v družbeni stvarnosti. Z vsakim svojim dejanjem smo dolžni spoštovati zapovedana družbena pravila v obliki pravnih aktov, ki so posamezniku vsiljena že od samega rojstva, sicer sledi pravna oziroma disciplinska sankcija zaradi kršitve pravila. Prav ta karikiran stavek predstavlja bistvo pravne norme oziroma pravnega pravila, ki je vsebovano v pravnih aktih in infiltrirano v vse pore družbene stvarnosti. Za razumevanje moči prava in pravnega reda je treba poznati sam sistem prava, ki razjasnjuje medsebojne odnose pravnih aktov, začetek njihove veljavnosti, mesto njihove objave itd. Vsak posameznik bi torej moral pravne akte oziroma pravne predpise poznati, da bi se učinkovito »bojeval«¹ proti državi in tako uveljavljal svoje pravice. To je od slehernika seveda nemogoče pričakovati, vendar pa se je treba zavedati, da nepoznavanje prava škodi.

Da ne bi oblast s svojo avtoritativnostjo posameznikov v upravnem razmerju zlorabila ali oškodovala, se je izoblikoval zakonsko urejen upravni postopek, ki naj bi zagotavljal enakopravno obravnavanje vsakega posameznika. V upravnem postopku je upoštevanje zapovedanih pravil nujno, saj vodi v pravno pravilnost in pravičnost odločitve. Upravni postopek pa ni namenjen samo varovanju zasebnih interesov, temveč tudi varovanju javnega interesa, ki je tudi stvar upravne zadeve.

Ko se odloča o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika, fizične ali pravne osebe, se pri tem vedno odloča tudi o javnem interesu. Če želi posameznik ali druga oseba uveljaviti svoj posamični interes, mora to podrediti oziroma uskladiti z javnim interesom, ki je določen v splošnem pravnem aktu. Posameznik bo lahko svojo pravico uveljavil le, če bo izpolnjeval pogoje, ki jih za to določa zakon. Ti pogoji pa so določeni prav zato, da bo pri uveljavljanju pravice posameznika zavarovan javni interes. Tako mora npr. posameznik, ki želi pridobiti pravico do graditve nekega objekta, izpolniti pogoje, ki jih za to določa zakon o graditvi objektov. Ti pogoji pa so določeni zato, da bo pri graditvi zavarovan interes, ki ga ima družbena skupnost pri rabi prostora – torej javni interes. To pomeni, da gre pri odločanju o pravici do graditve stavbe za upravno zadevo, zato bo o njej odločal državni organ. S svojo odločitvijo bo ugotovil, ali je posameznik uskladil svoj interes z javnim interesom. Podobno kot pri odločanju o pravicah velja tudi za odločanje o obveznostih posameznikov. Tudi obveznosti so v materialnih predpisih določene samo na splošno in abstraktno in jih je treba v posameznem primeru konkretizirati. Obveznosti se nalagajo posameznikom vedno v javnem interesu, zato bo o tem odločal državni organ sam ne glede na izraženo voljo posameznika ali celo proti njegovi volji. To je tudi razlog, da se upravni postopek ne začne samo na zahtevo stranke, ampak ga lahko začne tudi organ po uradni dolžnosti.

Po končanem upravnem postopku je upravni organ zavezan odločiti o stvari z upravno odločbo, s katero posamezniku odloči o pravici, obveznosti ali pravni koristi. Odločitev upravnega organa ni vedno optimalna, lahko je celo nezakonita in odloči napačno, stranki lahko celo materialno škoduje ali pa ji ne priznava pravice. Zato je treba posameznikove pravice zavarovati – mu dati možnost pritožbe, ki je ustavno in zakonsko zagotovljena.

Splošni upravni postopek zagotavlja dvostopenjsko pritožbeno ureditev tega problema in s tem posebno obliko nadzora. Pritožbeni organ v pritožbenem postopku kot instančni organ presoja zakonitost dela prvostopenjskega organa. Vendar pa samo nadzor, ki poteka znotraj upravnega postopka za varstvo pravic posameznikov in javnih koristi, vsekakor ni dovolj. Predvsem zato, ker ta nadzor poteka znotraj iste veje oblasti, opravljajo pa ga predvsem državni upravni organi, ki imajo lahko preveč poenotena tolmačenja posameznih zakonov in drugih predpisov. Zato je treba za dosledno uveljavitev zakonitosti delovanja teh organov zagotoviti dodatni, zunanji nadzor, ki ga morajo opravljati posebni, od državne uprave neodvisni in samostojni organi, to so sodišča.

Učinkovito in avtoritativno upravno sodstvo je osrednji steber pravne države. To pa zato, ker se največ nepravilnosti zgodi ravno v upravnih zadevah in v drugih razmerjih, kjer si stojita nasproti posameznik in država ali drug subjekt kot nosilec javnega pooblastila.

LITERATURA

1. ANDROJNA, Vilko. Upravni postopek in upravni spor. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 1992.
2. ANDROJNA, Vilko; KERŠEVAN, Erik. Upravno procesno pravo: upravni postopek in upravni spor. GV založba, Ljubljana, 2006.
3. BOHINC, Rado; CERAR, Miro; RAJGELJ Barbara. Temelji prava in pravne ureditve: za nepravnike. GV Založba, Ljubljana, 2006.
4. BOHINC, Rado. Upravno pravo: splošni del. Fakulteta za varnostne vede, Ljubljana, 2007.
5. CIJAN, Rafael; GRAFENAUER, Božo. Upravno pravo. Splošni del. Pravna fakulteta, Maribor, 2002.
6. ČEBULJ, Janez. Upravno pravo. Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2005.
7. GRAFENAUER, Božo; JUVAN GOTOVAC, Vesna; ŽELEZNIK, Milan; KORPIČ HORVAT, Etelka; BREZOVNIK, Boštjan. Statutarna ureditev občine. Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila, 2005.
8. GRAFENAUER, Božo. Gradivo za pripravo na strokovni izpit iz upravnega postopka. Pravna fakulteta, Maribor, 2005.
9. GRAFENAUER, Božo. Upravni postopek in upravni spor. GV Založba, Ljubljana, 2005.
10. JEROVŠEK, Tone. Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem. GV Založba, Ljubljana, 2004.
11. KERŠEVAN, Erik. Uprava in sodni nadzor. Pravna fakulteta, Ljubljana, 2004.
12. KOVAČ, Polona. Pravni in sociološki vidiki javnih pooblastil. Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2006.
13. KUŠEJ, Gorazd. Uvod v pravoznanstvo. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 1992.
14. KUŠEJ, Gorazd. Uvod v pravoznanstvo. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 1998.
15. PAVČNIK, Marijan. Teorija prava. Prispevek k razumevanju prava. Cankarjeva založba, Ljubljana, 1997.
16. PAVČNIK, Marijan. Uvod v pravoznanstvo. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 2006.
17. PERENIČ, Anton. Uvod v pravo. Visoka policijsko-varnostna šola, Ljubljana, 2002.

- 18.** TRATAR, Boštjan. Novi zakon o upravnem sporu s pojasnili in stvarnim kazalom. Založba Legat d.o.o., Ljubljana 2006.
- 19.** TRSTENJAK, Verica. Predpisi s področja javne uprave. GV založba, Ljubljana, 2003.
- 20.** VIRANT, Gregor. Pravna ureditev javne uprave. Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2004.

VIRI

Pravni viri:

- 1.** Ustava Republike Slovenije. Uradni list RS, št. 33/91.
- 2.** Zakon o ustavnem sodišču. Uradni list RS, št. 64/2007-UPB.
- 3.** Zakon o splošnem upravnem postopku. Uradni list RS, št. 24/06-UPB2, 126/07, 65/08.
- 4.** Zakon o upravnem sporu. Uradni list RS, št. 105/06.
- 5.** Zakon o vladi Republike Slovenije. Uradni list RS, št. 24/05-UPB1 in 109/08.
- 6.** Zakon o državni upravi. Uradni list RS, št. 113/05-UPB4, 89/07, 126/07-ZUP-E in 48/09.
- 7.** Zakon o lokalni samoupravi. Uradni list RS, št. 94/07-UPB2, 27/08 in 76/08.
- 8.** Zakon o upravnih taksah. Uradni list RS, št. 42/07-UPB3, 126/07.
- 9.** Zakon o varuhu človekovih pravic. Uradni list RS, št. 71/93 in 15/94.
- 10.** Zakon o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu. Uradni list RS, št. 98/04-UPB1.
- 11.** Uredba o upravnem poslovanju. Uradni list RS, št. 20/05, 106/05, 30/06, 86/06, 32/07, 64/07, 31/08, 35/09.
- 12.** Uredba o jadralnem padalstvu in jadralnem zmajarstvu. Uradni list RS, št. 13/99.
- 13.** Pravilnik o ultralahkih letalnih napravah. Uradni list, št. 107/08.

Članki v revijah:

- 1.** KOVAČ, Polona. Obrazložitev upravne odločbe kot instrument pravne države. Pravna praksa. 2005, št. 37, str. 6.
- 2.** KOVAČ, Polona. Izdaja na čas vezanih dovoljenj. Pravna praksa. 2008, št. 22, str. 11.
- 3.** KOVAČ, Polona; REMIC Matjaž. Izvršljivost, dokončnost in pravnomočnost upravnih aktov. Pravna praksa. 2008, št. 14, str. 14.
- 4.** JEROVŠEK, Tone. Zakonitost dela uprave v okviru prostega preudarka. Pravna praksa. 1995, št. 334, str. 1.
- 5.** NOVAK, Aleš. Snovanje pravnega pravila. Zbornik znanstvenih razprav. 2004, LXIV. letnik, str. 339–367.

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC

URS – Ustava Republike Slovenije
UPB – uradno prečiščeno besedilo
ZUP – Zakon o splošnem upravnem postopku
ZUS – Zakon o upravnem sporu
ZUT – Zakon o upravnih taksah
EU – Evropska unija
ES – Evropska skupnost
itd. – in tako dalje
itn. – in tako naprej
l. – leto/leta

IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA

Spodaj podpisani Rok Piciga, rojen dne 10. 2. 1985 v Ljubljani, študent Fakultete za upravo s številko indeksa 04032837, izjavljam, da je diplomsko delo z naslovom Pravna narava in vrste (u)pravnih norm in aktov moje avtorsko delo, ki sem ga izdelal samostojno pod mentorstvom doc. dr. Polone Kovač.

V skladu s pravili Fakultete za upravo dovoljujem objavo diplomskega dela na spletu.

Diplomsko delo je lektoriral Andraž Polončič Ruparčič.

Rok Piciga