UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO

Diplomsko delo

NAČELA UPRAVNEGA PRAVA V SODNI PRAKSI VRHOVNEGA IN USTAVNEGA SODIŠČA REPUBLIKE SLOVENIJE

Aleksandra Torova

Ljubljana, september 2016

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO

DIPLOMSKO DELO

NAČELA UPRAVNEGA PRAVA V SODNI PRAKSI VRHOVNEGA IN USTAVNEGA SODIŠČA REPUBLIKE SLOVENIJE

Kandidatka: Aleksandra Torova
Vpisna številka: 04030255
Študijski program: visokošolski študijski program Javna uprava

Mentor: izr. prof. dr. Mirko Pečarič

Ljubljana, september 2016

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA

Podpisana Aleksandra Torova, študentka visokošolskega študijskega programa Javna uprava, z vpisno številko 04030255, sem avtorica diplomskega dela z naslovom: Načela upravnega prava v sodni praksi Vrhovnega in Ustavnega sodišča Republike Slovenije.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je priloženo delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela;
- sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem poskrbela, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem pridobila vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo, in sem to tudi jasno zapisala v predloženem delu;
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerimi so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorski in sorodnih pravicah, Uradni list RS, št. 21/95), kršitev pa se sankcionira tudi z ukrepi po pravilih Univerze v Ljubljani in Fakultete za upravo;
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za upravo;
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko diplomskega dela ter soglašam z objavo dela v zbirki »Dela FU«.

Diplomsko delo je lektorirala: Alenka Fujs, univ. dipl. slov.

Ljubljana, 26. 09. 2016

Podpis avtorice:

POVZETEK

Upravno pravo je javno pravo izvršilne veje oblasti, katerega zametki segajo daleč v zgodovino. Nastalo je na podlagi teženj po omejitvi samovolje absolutistične moči vladarjev in kasneje državnih organov. Je dinamična veja prava, saj se vseskozi razvija, dopolnjuje in spreminja ter zasleduje cilje aktualnih družbenih razmer.

Načela upravnega prava predstavljajo temelj, na podlagi katerega se zagotavljajo pravice in obveznosti posameznikov v razmerju do državnih organov, po drugi strani pa omejujejo državne represivne organe ter zagotavljajo varstvo pred kršitvijo človekovih pravic in svoboščin. Temeljna načela upravnega prava so načelo zakonitosti, načelo enakosti pred zakonom, načelo delitve oblasti in načelo sorazmernosti. Seveda pa to niso edina načela upravnega prava, temveč jih spremljajo, dopolnjujejo in povezujejo še druga načela. Prav tako imajo načela upravnega prava temelj v naši Ustavi kot hierarhično najvišjem pravnem aktu.

Pri vsakem posameznem načelu nas zanima, kako se ta uveljavlja v konkretnih primerih in kako se povezuje z drugimi načeli, katere so dovoljene izjeme oziroma odstopanja od tega načela, ter predvsem, kako se to načelo kaže v sodni praksi, kako je tam upoštevano in kako to posledično vpliva na ravnanje oziroma odločitve sodišč.

Sodna praksa v Sloveniji ne predstavlja formalnega pravnega vira, temveč sekundarni pravni vir. Kljub temu so sodišča pri svojih odločitvah in obrazložitvah vezana na okvir sodne prakse, pri čemer morajo vsakršno odstopanje od ustaljene sodne prakse temeljito obrazložiti, argumentirati in utemeljiti. Sodna praksa se skozi čas spreminja, dopolnjuje in sledi aktualnemu pravnemu sistemu.

Ključne besede: upravno pravo, javno pravo, izvršilna veja, temeljna načela, sodna praksa, ustava.

SUMMARY

PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE LAW IN LEGAL PRACTICES OF THE SUPREME AND CONSTITUTIONAL COURTS OF THE REPUBLIC OF SLOVENIA

Administrative law is a public law of the executive authority branch, the beginnings of which date far back into history. It was formed on the basis of tendencies to limit the arbitrariness of the absolutist power of rulers and later of state authorities. It is a dynamic branch of law, because it is continually evolving, adding to, amending, and pursuing the objectives of the current social situations.

Principles of the administrative law form a basis, which ensures the rights and obligations of individuals in relation to the state authorities, and on the other hand limits the state's repressive organs and provides protection against the violation of human rights and freedoms. Basic principles of the administrative law are the principle of legality, the principle of equality before the law, the principle of separation of powers, and the principle of proportionality. Of course, these are not the only principles of the administrative law, since these fundamental principles are accompanied by, complemented, and connected with other principles. The principles of the administrative law have their foundation in our Constitution as a superior legal act.

For each individual principle we are primarily interested in how it is exercised in specific cases and how it connects with other principles, which are the tolerances or exemptions from each principle, and in particular, how this principle is reflected in the case law, how it is taken into account, and how this affects behaviour or decisions of the courts.

Case law in Slovenia does not constitute a formal source of law, but a secondary source of law. Nevertheless, the courts are bound in their decisions and the justifications to the body of the case law, which implies that any deviation from the established case law has to be thoroughly explained, argued, and justified. Judicial practice is changing over time, being amended, modified, and is following the current legal system.

Key words: administrative law, public law, executive branch, basic principles, case law, Constitution.

KAZALO

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA iii
POVZETEK v
SUMMARY vi
KAZALO vii
KAZALO PONAZORITEV ix
KAZALO SLIK ix
1 UVOD 1
2 ZGODOVINSKI RAZVOJ UPRAVNEGA PRAVA 3
3 OPREDELITEV UPRAVNEGA PRAVA 5
3.1 POJEM UPRAVE 5
3.2 POJEM, POMEN IN VSEBINA UPRAVNEGA PRAVA 6
3.3 VSEBINSKA RAZMEJITEV UPRAVNEGA PRAVA 7
3.4 SISTEM UPRAVNEGA PRAVA 8
4 TEMELJNA NAČELA UPRAVNEGA PRAVA 10
4.1 PRAVNE IN UPRAVNOPRAVNE NORME 10
4.1.1 UPRAVNOPRAVNE NORME 12
4.2 PRAVNA NAČELA 13
4.3 NAČELO PRAVNE DRŽAVE 14
4.3.1 NAČELO PRAVNE DRŽAVE V SODNI PRAKSI 15
4.4 NAČELO USTAVNOSTI 15
4.5 NAČELO ZAKONITOSTI 17
4.5.1 NAČELO ZAKONITOSTI V UPRAVNEM POSTOPKU 20
4.5.2 PRIMERI NEZAKONITOSTI 20
4.5.3 IZJEME OD NAČELA ZAKONITOSTI 22
4.5.3.1 ODLOČANJE PO PROSTEM PREUDARKU 23
4.5.3.2 POSEBNI PROBLEMI ZAKONITOSTI UPRAVE 24
4.5.3.3 MODIFIKACIJA ZAKONITOSTI – IZREDNO STANJE 25
4.5.3.4 POLITIČNI VLADAVINSKI AKTI IN ZAKONITOST 25
4.5.4 NAČELO ZAKONITOSTI V SODNI PRAKSI 26
4.6 NAČELO PRAVNE VARNOSTI 27
4.6.1 NAČELO PRAVNE VARNOSTI V SODNI PRAKSI 28
4.7 NAČELO ZAUPANJA V DELO JAVNE UPRAVE 29
4.8 NAČELO SORAZMERNOSTI 29
4.8.1 NAČELO SORAZMERNOSTI V SODNI PRAKSI 30
4.9 NAČELO ENAKOSTI PRED ZAKONOM 32
4.9.1 NAČELO ENAKOSTI PRED ZAKONOM V SODNI PRAKSI 33
4.10 NAČELO DELITVE OBLASTI 34
4.10.1 NAČELO DELITVE OBLASTI V SODNI PRAKSI 36
4.11 DRUGA UPRAVNA NAČELA 37
5 SODNA PRAKSA 40
6 ZAKLJUČEK 43

LITERATURA IN VIRI.....45

KAZALO PONAZORITEV

KAZALO SLIK

Slika 1: Opredelitev upravnega prava....8

Slika 2: Sistem upravnega prava....9

Slika 3: Prikaz sestavin pravne norme....11

Slika 4: Vrste dispozicij pravne norme....12

Slika 5: Prikaz načel upravnega prava....14

Slika 6: Prikaz supremacije ustave....17

Slika 7: Izjeme od načela zakonitosti....22

Slika 8: Organizacija državne oblasti....35

Slika 10: Viri upravnega prava....41

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC

ES Evropski Svet

EU Evropska Unija

RS Republika Slovenija

Ur. l. RS Uradni list Republike Slovenije

URS Ustava Republike Slovenije

ZDR Zakon o delovnih razmerjih

ZS Zakon o sodiščih

ZUP Zakon o splošnem upravnem postopku

ZUS Zakon o upravnem sporu

1 UVOD

Pojmovanje uprave je odvisno tako od subjektivne opredelitve posameznega teoretika kot tudi od konkretne družbene ureditve v posamezni državi, nanj pa vplivajo tudi zgodovinske okoliščine. Njena pomen in delovanje sta zajeta v pravni panogi, ki jo imenujemo upravno pravo, to pa se deli na procesno in materialno pravo. Možno ga je definirati s pozitivno ali z negativno definicijo: pozitivna nam pove, kaj upravno pravo zajema oziroma kaj vse upravno pravo dejansko je, medtem ko nam negativna definicija pove, kaj upravno pravo ni. V prvi vrsti je namenjeno uravnavanju dejavnosti, to je organizaciji in delovanju državne in javne uprave, kar zajema ožje pojmovanje pozitivne definicije upravnega prava. Po drugi strani pa širša pozitivna definicija zajema pojmovanje vseh norm, ki jih javna uprava zajema pri svojem delovanju. Vloga upravnega prava je čedalje večja, saj definira in razlaga upravno delovanje ter vlogo upravnih organizacij in javne uprave, prav tako pa načela upravnega prava omejujejo samovoljo zakonodajnih organov (predvsem načelo zakonitosti in načelo sorazmernosti). Tako upravno pravo in njegova temeljna načela postanejo neizogibna v vsakodnevnem življenju, saj njihovo upoštevanje zagotavlja varstvo pravic in svoboščin.

Temeljna načela upravnega prava, to so načelo delitve oblasti, načelo zakonitosti, načelo enakosti pred zakonom in načelo sorazmernosti, moramo upoštevati v postopkih uporabe rednih in izrednih pravnih sredstev. Pomembno vlogo igrajo v vseh treh vejah oblasti: zakonodajni (kjer zakonodajni organi izdajajo splošne pravne akte), sodni (kjer najpomembnejšo vlogo igrata načelo zakonitosti, saj morajo biti konkretni primeri v skladu z zakonom, in načelo sorazmernosti) in izvršilni (kjer se izvršujejo zakoni in izdajajo izvršilni predpisi ter konkretni posamični akti, s katerimi se ugotavljajo in spreminjajo pravice in obveznosti posameznikov). Kljub samostojni obravnavi posameznih načel upravnega prava, pa se le-ta prepletajo in jih je v konkretnem primeru potrebno upoštevati več hkrati. To se kaže predvsem v uporabi sodnega procesa upravnega spora, ki zagotavlja sodno varstvo in kontrolo zakonitosti konkretnih upravnih aktov in v katerem se uresničuje načelo delitve oblasti (sodna veja nadzoruje izvršilno vejo oblasti). Njihov velik pomen se tako odraža tudi v skladnosti in istovetnosti s posameznimi načeli iz Ustave Republike Slovenije.

V predloženi diplomski nalogi bom prvenstveno podrobneje predstavila definicijo ter problematiko praktične uporabe splošnih temeljnih načel upravnega prava, njihovo povezavo in istovetnost z načeli drugih pravnih panog ter tako vključila tudi druga posamezna načela pri razlagi vej oblasti in uporabi pravnih sredstev. Prav tako bom z analitično, raziskovalno in uporabo drugih metod dela analizirala uporabo teh načel v sodni praksi Vrhovnega sodišča in Ustavnega sodišča Republike Slovenije. Dotaknila se bom problematike (ne)ustaljenosti sodne prakse teh sodišč, ki predstavlja problem v Republiki Sloveniji predvsem zaradi premalo obravnavanih primerov, ki bi imeli isto pravno in dejansko podlago. Sodna praksa pri nas ni uveljavljena kot formalni pravni vir, temveč kot sekundarni, zato bom poskušala predstaviti morebitne rešitve skozi temeljna načela upravnega prava (zaradi načela enakosti pred zakonom sodna praksa zavezuje vse nas).

Prav tako bom opredelila in primerjala uvrstitev sodne prakse med pravne vire v evropskem kontinentalnem in anglo-ameriškem pravnem sistemu.

Namen mojega diplomskega dela je predstaviti in opisati načela upravnega prava ter zaznati in obrazložiti njihov (ne)spreminjajoč pomen v sodni praksi Vrhovnega sodišča in Ustavnega sodišča Republike Slovenije. Cilji diplomske naloge pa so preučiti sodno prakso Vrhovnega kot tudi Ustavnega sodišča, jo analizirati in pri tem preučiti pomembnost upravnih načel na tem področju in njihovo skladnost z načeli v našem najvišjem pravnem aktu, Ustavi. Moj cilj pri izdelavi te diplomske naloge pa je tudi povzeti ugotovitve in pripraviti rešitve za predstavljene problematike naše sodne prakse.

Vsebina diplomskega dela bo zajeta v dveh sklopih. Prvi bo teoretični, kjer bom povzela pojmovanje uprave in splošnih temeljnih načel upravnega prava. Drugi del pa bo analitičen, in sicer bom preučila sodno prakso Vrhovnega sodišča in Ustavnega sodišča Republike Slovenije. Zastavila sem si tri hipoteze:

Hipoteza 1: Nekatera temeljna ustavna načela zasedajo mesto splošnih načel v upravnem pravu.

Hipoteza 2: Že uresničevanje upravnih načel omejuje samovoljo in nadzira delovanje državnih organov in s tem uresničuje ter zagotavlja varstvo naših pravic in svoboščin.

Hipoteza 3: Kljub (ne)ustaljenosti sodne prakse v Republiki Sloveniji se izreki sodišč prve in druge stopnje praviloma potrdijo tudi na Vrhovnem in na Ustavnem sodišču z enako vsebino načel upravnega prava.

Pri izdelavi diplomske naloge in za preverjanje hipotez bom uporabila več metod dela:

- deskriptivno metodo dela: preučila in opisala bom pomen načel in njihovo vlogo;
- komparativno metodo dela: primerjala bom dejstva in odnose z namenom odkrivanja podobnosti in razlik;
- analitična metoda dela: razčlenila bom sodbe, izreke, upravna načela in njihove sestavne dele.

2 ZGODOVINSKI RAZVOJ UPRAVNEGA PRAVA

Upravno pravo je ena izmed mlajših tradicionalnih pravnih panog, pa vendar zametki uprave segajo že daleč v zgodovino, saj je upravno pravo močno povezano z nastankom države ter omejitvijo samovolje in kraljeve absolutne oblasti.[1] Kljub politični moči, skoncentrirani v kraljevih rokah, pa so imeli že takrat izredno dobro organizirano upravo, ki je bila njen vršilec. Bila je vezana le na interne, službene predpise, na t. i. »mehko pravo«, kar pomeni, da se nanje ni bilo mogoče sklicevati, zato teh razdelitev pravil ne moremo označiti kot upravno pravo, saj so vezane na voljo njihovega vladarja (Pečarič, 2015, str. 51).

Upravno pravo, kot ga poznamo danes, se je začelo pojavljati ob prvi podreditvi delovanja državnega upravnega aparata pravu. Začel je nastajati prvi sistem pravnih norm, ki so se nanašale na specifično državo in njene pristojnosti, državno upravo, organizacijo in na način delovanja njenih organov, ki so izvrševali državne upravne naloge (Cijan & Grafenauer, 2002, str. 37). Ti zametki so nastali v poznem fevdalizmu, torej v obdobju policijsko-absolutistične države, za katero je bil značilen močan upravni oziroma policijski aparat. Ta pravila niso imela značaja splošnih obveznih norm, temveč so bila instrukcijske narave.[2] Značilnost takšnega delovanja je bila popolna odsotnost načela zakonitosti, saj so postopali po internih navodilih in državni razlagi. Kljub temu pa so se pojavile težnje oziroma praktične potrebe po oblikovanju kameralne ali policijske znanosti.[3] Zaradi tega pride do velikega napredka, saj so se v tem obdobju začele oblikovati splošne norme, ki niso več instrukcijske narave.

Največjo prelomnico v razvoju upravnega prava predstavlja obdobje v času francoske revolucije in po njej, saj leta 1789 pride do oblikovanja pravne države, za katero je značilna uveljavitev načela zakonitosti. Do tega pripelje ideja, da mora biti uprava v odnosu do drugih državnih in družbenih subjektov pri svojem delovanju omejena s pravnimi pravili, kar pomeni, da je omejena samo na dejanja, za katera je pooblaščena. Upravno pravo se tako kot ločena pravna disciplina in kot posebna in obsežna pravna panoga prvič razvije v Franciji z začetkom meščanskega obdobja ob prehodu iz fevdalizma (Čebulj & Strmecki, 2003, str. 3). To je imelo velik vpliv na druge evropske kontinentalne države, kot so Nemčija, Avstrija in Italija.

Splošno sprejeto upravno pravo, ki velja v moderni državi, narekuje, da mora biti ravnanje in delovanje državne uprave uokvirjeno v pravne norme, torej je strogo vezano na zakon – delovanje »secundum legem«.[4] Če povzamemo, lahko rečemo, da v splošnem obstajajo tri razvojne faze upravnega prava: najprej so se pojavila le pravila, ki so »notranje narave« za

[1] Absolutna oblast je popolnoma neomejena oblast, skoncentrirana v rokah enega vladarja.

[2] Vezale so nižje organe v razmerju do višjih; niso urejala razmerji med upravnim aparatom in posameznikom.

[3] Kameralna znanost je politična disciplina, ki obsega vse oblike znanja, potrebnega za upravljanje države.

[4] » Secundum legem« – v skladu z zakonom.

samo delo državnega aparata (posameznik ima status podložnika v razmerju do države in je brez zagotovljenih pravic, njegovo edino sredstvo so prošnje vladarju za pomilostitev), nato postopoma nastajajo ideje in se oblikujejo potrebe po pravnih pravilih oziroma splošnih normah delovanja uprave, ki le-to vežejo v razmerju do posameznika (pripelje do prvih pravnih elementov v položaju posameznika z vnaprej predvidenimi obveznostmi in pravicami), nazadnje pa je delovanje državne uprave uokvirjeno v splošna pravna pravila (zakoni predpisujejo njihov način dela, posameznik pa ima v razmerju do uprave tudi možnost zaščite pred sodiščem).

3 OPREDELITEV UPRAVNEGA PRAVA

Upravno pravo je dinamična pravna panoga, saj gre za področje prava, ki se nenehno razvija in spreminja ter s tem prilagaja aktualnim družbenim razmeram. Ravno zaradi tako obsežne in dinamične zasnove ter njene povezave z drugimi različnimi pravnimi področji je področje upravnega prava težko opredeliti tako, da bi s tem pojmom povzeli vse predpise, pravne norme in pravna načela, ki spadajo v okvir upravnega prava. Iz tega razloga se je oblikovalo več pristopov in sistematskih razdelitev ter definicij upravnega prava.

3.1 POJEM UPRAVE

Pojem uprave je težko opredeljiv in sporen pojem. Odvisen je tako od subjektivne opredelitve posameznih teoretikov kakor tudi od zgodovinskih okoliščin in družbene ureditve, v kateri skušamo pojem opredeliti. Izhodiščno vprašanje je, ali uprava kot takšna sploh zajema določene lastnosti, zaradi katerih bi jo po vsebini in obliki lahko ločili od drugih državnih funkcij. Ravno zato poznamo dva vidika: funkcionalni ali materialni vidik in organizacijski ali formalni vidik pojmovanja uprave (Čebulj & Strmecki, 2003, str. 23, 24):

- Organizacijsko ali formalno pojmovanje uprave opredeljuje upravo kot sklop organov, ki opravljajo funkcije uprave in kot metodo, v kateri se te funkcije opravljajo.
  Zagovornik takšnega pojmovanja je bil Auby, čigar definicija temelji na načelu delitve oblasti, pri čemer ima vsaka posamezna veja svoje funkcije ter organizacijske oblike, namenjene za izvrševanje le-teh.
  Vsekakor pa je takšno pojmovanje pomanjkljivo, saj ne razlikuje pojmovanja uprave od pojmovanja drugih državnih organov. Prav tako pa z razvojem moderne države uprava opravlja tudi druge organizacijske oblike (npr. javno pooblastilo, javne službe).
- Funkcionalno ali materialno pojmovanje uprave opredeljuje upravo z vsebinskega vidika. Za izhodišče jemlje vsebino upravne dejavnosti, ne posveča pa pozornosti oblikam, preko katerih se funkcije izvršujejo. Poznamo:
  - negativistično smer opredeljevanja uprave, katere zagovornika sta Jellinek in Mayer, ki opredeljuje upravo kot vse tisto delovanje države, ki ne zavzema zakonodajnih in sodnih funkcij, in
  - pozitivistično-funkcionalno pojmovanje uprave, v okviru katerega sta se razvili francoska in nemška šola. Francoska opredeljuje upravo glede na pravne oziroma upravne akte, ki jih uprava izdaja, ter na materialno upravno delovanje uprave. Nemška pa skuša opredeliti pojem uprave tako, da opisuje funkcije uprave in tako določi njene meje v razmerju do zakonodajne in sodne funkcije.

Razvili so se tudi drugi, posebni pojmi uprave, kot so:

- pojem avtoritativne in neavtoritativne uprave (razlikuje med avtoritativno-oblastnim nastopom upravnih organov do drugih subjektov);

- pojem posredne in neposredne uprave (razlikuje med tem, ali sama uprava neposredno izvršuje naloge ali pa jih samo regulira in nadzira njihovo delovanje, medtem ko samo izvršitev prevzamejo posamezniki in druge pravne osebe).

Pojmovanje uprave pri slovenskih teoretikih (Šturm, Godec, Vavpetič) temelji predvsem na funkcionalnem smislu, torej upravo definirajo kot dejavnost (Čebulj in Strmecki, 2003, str. 24, 25).

3.2 POJEM, POMEN IN VSEBINA UPRAVNEGA PRAVA

Upravno pravo je pravo izvršilne veje oblasti, saj ureja delovanje državnih organov in njene uprave, lokalnih skupnosti in ostalih posebnih oseb javnega prava ter nosilcev javnih pooblastil (Bohinc & Tičar, 2007, str. 15). Je podsistem pravnih norm in tudi samostojna pravna panoga, ki spada v okvir javnega prava, saj ureja ureditev, položaj, organizacijo, delovanje ... države). Je ena izmed tradicionalnih pravnih panog.

Kljub umestitvi upravnega prava v področje javnega prava, pa je potrebno ta dva pojma razmejiti. Pojmovanje javnega prava izhaja iz razmejitev na »javno« in »zasebno«, zato javno pravo pomeni skupek pravnih norm in načel, ki so v javnem oziroma skupnem interesu in v splošnem interesu države. Je širši pojem od upravnega prava. Upravno pravo pa je ožji pojem in ureja razmerja med posameznikom in državo oziroma omejuje samovoljo državnih organov, nalaga dolžnosti posameznikom v javnem interesu ter jim podeljuje določene pravice, ki jih lahko uveljavljajo proti državi (Bohinc & Tičar, 2007, str. 16). Tako je upravno pravo eno izmed prav, ki jih zajema javno pravo, oziroma je del javnega prava.

Upravno pravo ima dva pomena; prvi se kaže v uresničevanju ene izmed klasičnih funkcij države, saj upravne norme urejajo način delovanja države in njeno vključitev pri uresničevanju izvršilne in upravne veje oblasti. Zaradi nenehnega razvoja družbe prihaja do teženj po urejenosti družbenega življenja in s tem do širitve pravnega urejanja različnih področij družbenih odnosov, večanja števila in raznovrstnosti upravnopravnih norm. Tako organi državne in javne uprave postopajo v vedno večjem številu različnih procesnih razmerij v posameznih upravnih stvareh. V sodobnih, predvsem demokratičnih državah se tako temeljni pomen upravnega prava kaže v zagotavljanju, uveljavljanju in uresničevanju pravic svojih državljanov. Prav zaradi tega pa upravne organe in celotno dejavnost uprave veže ustava kot najvišji pravni akt in ostale zakonske pravne norme, saj s tem omejujejo samovoljo delovanja upravnih organov in drugih organov z javnimi pooblastili ter tako zagotovijo nadzorstvo, saj je v primeru nezakonitega ravnanja vzpostavljena tudi odgovornost za nezakonito in nepravilno delo.

Drugi pomen upravnega prava pa je v zagotovitvi dobrin, ki so nujno potrebne za normalno vsakodnevno življenje prebivalcev v posamezni državi. Le-ta se zagotavlja v okviru javnih služb, npr. na področju zdravstva, šolstva in tako dalje (v nadaljevanju itd.). Upravno pravo torej nadzira in usmerja uporabo moči in dobrin moderne oziroma sodobne države in obenem varuje pravice posameznikov.

Oba temeljna pomena upravnega prava se kažeta v naraščajočem številu javnih uslužbencev, kar pa velikokrat ni odvisno le od povečanja potreb družbe, temveč tudi od drugih razlogov, kot so politični sistem, organizacija oblasti, možnosti zaposlovanja v državi itd. (Cijan & Grafenauer, 2002, str. 51, 52).

Sklepno pojmovanje upravnega prava je torej samostojna pravna panoga, ki ima svoj specifični predmet in način urejanja v neki državi. Prihaja pa do velikih odstopanj oziroma razlik pri opredelitvi njegove vsebine.

Nekateri avtorji opredeljujejo upravno pravo kot del pravnega sistema, ki predstavlja celoto pravnih norm, s katerimi se urejajo določeni družbeni odnosi, večina avtorjev pa zagovarja pozitivno opredelitev upravnega prava in ga tako definira z navajanjem zaokroženih vsebinskih sklopov, ki sestavljajo celotno upravno pravo (Cijan & Grafenauer, 2002, str. 32).

Prav zaradi dinamičnosti in odstopanj v opredeljevanju upravnega prava poznamo več njegovih razčlenitev.

3.3 VSEBINSKA RAZMEJITEV UPRAVNEGA PRAVA

Materialna oziroma vsebinska opredelitev upravnega prava ali t. i. pozitivni pristop definira upravno pravo po njenih vsebinskih karakteristikah, torej z navajanjem zaokroženih vsebinskih sklopov, ki sestavljajo upravno pravo. Iz te opredelitve izhaja večina avtorjev. Materialna opredelitev zajema širši in ožji pristop (Cijan & Grafenauer, 2002, str. 32, 33).

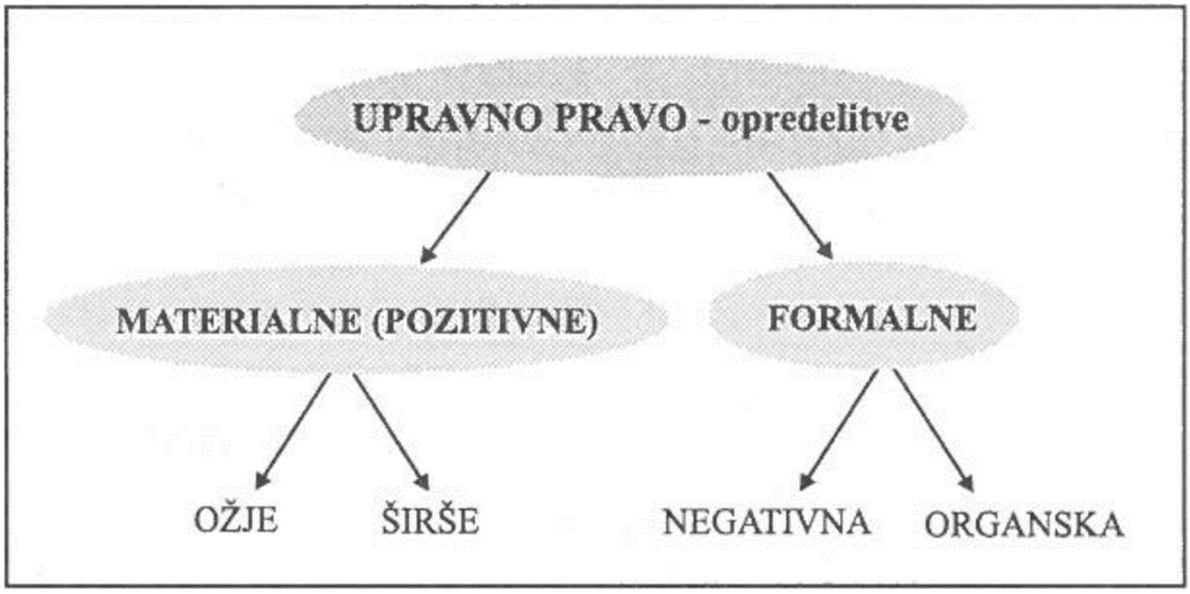
Širše pojmovanje upravnega prava zajema vse pravne predpise, ki se nanašajo na predmet uprave in jih uporablja javna uprava, ne glede na naravo razmerja. Širše pojmovanje oziroma definicija je pogosto v povezavi s formalno naravo pojmovanja, saj se pojem definira s formalno-organizacijskega stališča.

Ožje pojmovanje upravnega prava pa za razliko od širše definicije zajema le tiste določene pravne predpise in norme, ki se nanašajo na upravno organizacijo in dejavnosti uprave ter javne oblasti in njihove pristojnosti (Čebulj & Strmecki, 2003, str. 8).

Formalni pristop upravnega prava se pojmuje na osnovi formalnih značilnosti. Ureja postopek odločanja in sodni nadzor nad zakonitostjo odločitev, organizacijo in pristojnosti uprave itd. Formalna opredelitev zavzema organske in negativne opredelitve.

Organske opredelitve zavzemajo koncepcijo upravnega prava kot prava upravnih organov in se nanašajo na dejavnosti, ki jih le-ti opravljajo. Upravno pravo se v teh primerih označuje tudi kot »pravo upravnih organov« (Cijan & Grafenauer, 2002, str. 32, 33). Negativne formalne opredelitve pa upravno pravo definirajo kot »skup pravnih norm, ki se nanašajo na urejanje razmerij in dejavnosti javne uprave (na upravnopravno dejavnost), pa ne spadajo v nobeno drugo pravno vejo.« (Cijan & Grafenauer, 2002, str. 33).

Slika 1: Opredelitev upravnega prava



Vir: Cijan & Grafenauer (2002, str. 35)

3.4 SISTEM UPRAVNEGA PRAVA

Sistemizacija in ustrezen pregled upravnega prava oziroma njegovega gradiva sta nujno potrebna za izločitev splošnih pojmov in načel in za razvrstitev posameznih delov in institucij upravnega prava od drugega zakonskega gradiva. Sistem predstavljata dva dela.

Splošni del obravnava vsa vprašanja, ki so temeljna za celotno področje upravnega prava, oziroma tisto, kar lahko najdemo v katerikoli vsebini upravnega prava, npr. notranje zadeve, javne finance, gospodarske in negospodarske javne službe itd.

Posebni del pa obravnava pravne norme, s katerimi se urejajo posamezna upravna področja in se navadno obravnavajo po posameznih institucijah. Tvorijo ga tisti deli, ki imajo materialni in procesni del (personalno pravo, pravo varstva okolja ...).

Glede na vsebino norm delimo:

- Upravno materialno pravo, kjer razumevanje upravnega prava temelji na vsebini, urejeni s pravnimi pravili. Gre za ureditev pravic, obveznosti in odgovornosti z materialnim predpisom.
- Upravno formalno pravo pa sestavlja organizacijsko pravo, ki ureja organizacijo državne in javne uprave, dinamiko upravnopravnega razmerja, postopke in dejanja v upravnih razmerjih ..., in procesno pravo, ki zajema pravila o postopanju pristojnih organov pri odločanju o pravicah, obveznostih, koristih in strukturi uprave. Zajema njen notranji ustroj in njeno delovanje.

Slika 2: Sistem upravnega prava

Vir: Cijan & Grafenauer (2002, str. 36)

Kljub takšni sistemizaciji upravnega prava, pa je le-ta metodološke narave, saj je upravno pravo celovita samostojna pravna veja. Temeljna načela upravnega prava veljajo enako za vse dele (Pečarič, 2015, str. 50).

4 TEMELJNA NAČELA UPRAVNEGA PRAVA

Upravno pravo ureja delovanje izvršilne veje oblasti. Glede na to, da ta načela urejajo uresničevanje pravic in obveznosti državljanov in na drugi strani državnih organov, nekatera načela izvirajo iz ustavnih načel (načelo pravne države, načelo socialne države, načelo oblasti in načelo prepovedi poseganja v človekove pravice). Njihovo upoštevanje in spoštovanje omejuje oblast in samovoljo državnega upravnega aparata in s tem zagotavlja državljanom varstvo pri uveljavljanju njihovih pravic in svoboščin, kar je še posebej pomembno, saj je v okvir izvršilne veje oblasti vključen represivni aparat v državi, ki predstavlja nevarnost za poseganje v te pravice.

Pravno razmerje med posameznikom in represivnim državnim aparatom je eno temeljnih in večnih vprašanj razvoja družbe. Osnovna zahteva posameznika je spoštovanje človekovih pravic in svoboščin, zapisanih in uzakonjenih v Ustavi ter drugih zakonih. Za zagotavljanje teh pravic pa je potrebna javna oblast, zato mora biti postavljena v korist vsem ljudem in državljanom in ne le v posebno korist tistim, ki jim je zaupana. Oblast se namreč državljanom najpogosteje pojavlja v obliki državne uprave, ki odloča o pravicah, obveznostih in koristih. Zato torej načela upravnega prava predstavljajo enega izmed najpomembnejših instrumentov državne oblasti (Cijan & Grafenauer, 2002, str. 52).

Posamezni teoretiki navajajo različna načela, ki jih pojmujejo kot temeljna načela upravnega prava. Vsako načelo sovpada, se prepleta in se vsebinsko povezuje z drugimi – upravnimi, ustavnimi in ostalimi pravnimi načeli.

4.1 PRAVNE IN UPRAVNOPRAVNE NORME

Beseda norma izhaja iz latinščine in pomeni neko pravilo ali mero, danes pa predstavlja določen način obnašanja oziroma razmerje med posameznikom in skupino ljudi. Norma zasleduje cilj, s katerim je točno predstavljena in določena posamezna vrednost, zato jo je vedno mogoče vrednotiti. Za njeno kršitev oziroma za ravnanje, ki ni v skladu s posamezno normo, so značilne sankcije, zato tudi naravni zakoni ne predstavljajo norm. Posamezna norma je temeljni sestavni del prava in se od ostalih etičnih, moralnih in drugih pravil obnašanja razlikuje po njeni prisilni naravi, saj je neko pravilo ravnanja določeno z monopolom državne prisile (Pečarič, 2015, str. 17). Lastnosti pravne norme so (Pečarič, 2015, str. 17, 18):

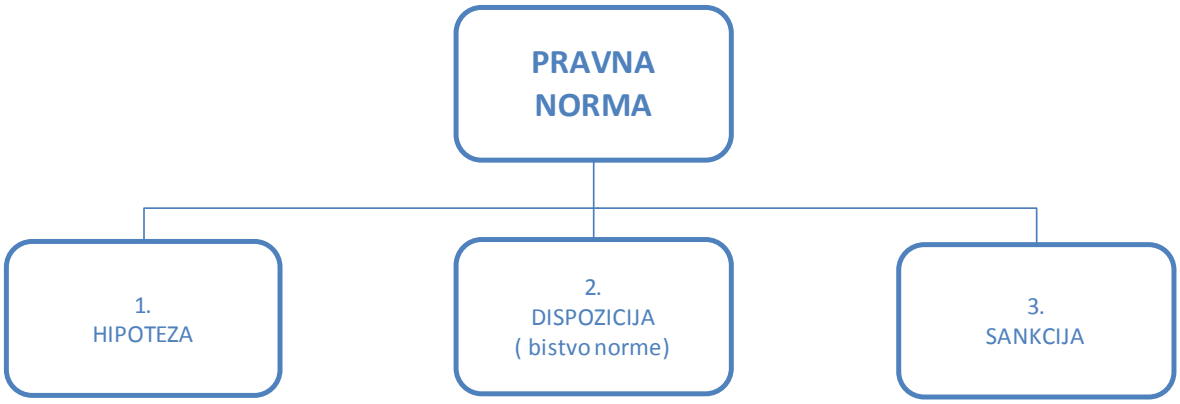
- Abstraktnost pravne norme
  Vnaprej postavljeno pravilo določenega ravnanja v podobnih primerih, do katerega pridemo z analizo bistvenih elementov dejanskega stanja. Gre za ustvarjanje prava oziroma za proces abstrahiranja. Nanaša se na nedoločeno število primerov. Z abstraktno normo označujemo dinamično stanje, medtem ko z generalno statično.
- Splošnost oziroma generalnost pravne norme
  Splošna norma je abstraktna in generalna norma, ki se prav tako nanaša na nedoločeno število ljudi in je vnaprej določena. Abstraktnost in splošnost skupaj zagotavljata

nepristranskost pravil. Prav tako sta temeljna elementa načela pravne države in enakosti pred zakonom. Ne nanaša se na ljudi kot posameznike, temveč na subjekte, to so posamezne skupine ljudi, ki jih prepoznamo v posamezni normi. Označuje statično stanje.

Splošne norme so abstraktne in generalne pravne norme, ki so vsebovane v splošnih pravnih aktih.

- Konkretnost pravne norme
  Konkretna norma se nanaša na konkreten posamični primer oziroma na njegovo dejansko stanje.
- Individualnost pravne norme
  Nanaša se na konkretno določene ljudi oziroma na konkretne skupine ljudi.
  Posamične norme so konkretne in individualne pravne norme, ki so vsebovane v posamičnih pravnih aktih.

Slika 3: Prikaz sestavin pravne norme



Vir: Bohinc & Tičar (2007, str. 29)

Pravno pravilo oziroma pravna norma je sestavljena iz treh elementov; hipoteze, dispozicije in sankcije. Hipotezo poleg dispozicije in sankcije vsebujejo le splošne pravne norme, medtem ko posamične konkretne in individualne norme vsebujejo samo dispozicijo in sankcijo. Pri splošnih abstraktnih pravnih pravilih hipotezo določimo v začetnem delu, kjer hipotetično določimo dejansko stanje in abstraktno predvidimo možne okoliščine, v katerih lahko takšno stanje nastopi. Ob nastopu takšnega stanja so se vsi subjekti prava dolžni ravnati skladno z dispozicijo. Konkretna in posamična norma vsebuje relevantno dejansko stanje, zato ne vsebuje hipoteze. Najpomembnejši del pravne norme pa je dispozicija. Poznamo:

- prisilne ali kogentne dispozicije,
- pooblaščujoče dispozicije,
- izbirne ali alternativne dispozicije,
- razpolagalne ali dispozitivne dispozicije,
- diskrecijske dispozicije.

Slika 4: Vrste dispozicij pravne norme

1. Prisilne ali kogentne (kategorične) ;
2. pooblaščujoče;
3. izbirne ali alternativne;
4. razpolagalne ali dispozitivne;
5. dispozicije, ki dajejo pravico prostega preudarka ali diskrecijske dispozicije

Vir: Bohinc & Tičar (2007, str. 30)

Prisilna ali kogentna dispozicija načeloma velja za upravno-pravno pravilo, saj država na prisilen način ureja ravnanje zavezanca. Izjemoma so v upravnem pravu dispozicije neprisilne, kjer država pri vstopu v upravno-pravno razmerje dopušča posameznemu zasebnemu subjektu določeno mero svobodne volje. Sankcija nastopi, ko je dispozicija prekršena z uporabo monopola sile državne oblasti, in predstavlja sklepni del pravne norme. Ima negativni prizvok, lahko pa vsebuje tudi pozitivne ukrepe, kot so vzpodbude, vendar so te praviloma redkejše. Pogostejše pa so sankcije, ki nastopijo ob kršitvi dispozicije in imajo negativni prizvok ter kršitelja kaznujejo z znižanjem ali odvzemom njegovega premoženja ali odvzemom prostosti. Takšnim negativnim sankcijam pravimo kazni. Sankcije se razlikujejo glede na naravo, dejansko stanje in raznolikost pravnih norm, sledijo pa predvsem načelu sorazmernosti, saj morajo biti v mejah posega ter morajo zasledovati namen zakonodajalca (Bohinc & Tičar, 2007, str. 32).

Pravne norme ločimo:

- glede na vsebino vedenja: zapovedujoče, prepovedujoče in pooblaščujoče;
- glede na način določitve določenega vedenja: kogentne oziroma brezpogojne in dispozitivne;
- glede na normodajalčevo vezanost na višjo pravno normo: lahko so pravno vezane norme ali pa diskrecijske norme (izdane na podlagi diskrecijske pravice);
- glede na stopnjo odrejenosti: elastične in striktne norme;
- glede na določenost razmerja: splošne in posamične norme.

4.1.1 UPRAVNOPRAVNE NORME

Upravno pravo je sistem pravnih pravil oziroma pravnih norm, ki urejajo postopek odločanja, organizacijo in pristojnost uprave ter upravnopravna razmerja. Pravne norme, ki tvorijo upravno pravo, tako materialno kot formalno, imenujemo upravnopravne norme. Takšno pojmovanje je širše pojmovanje upravnopravne norme. Pravne norme, izdane zgolj preko izvršilne veje oblasti, pa obsegajo ožje pojmovanje. Upravnopravne norme vsebujejo vse sestavine in lastnosti vseh drugih pravnih norm, razlikujejo se le v predmetu njihovega urejanja in v načinu reguliranja. Hierarhično jih delimo v dve skupini (Čebulj & Strmecki, 2006, str. 51–53):

- Splošne upravnopravne norme oziroma norme v širšem pomenu:

- začetne norme, ki nimajo izvora v višjih normah, so originalne, abstraktne in generalne, vsebovane v ustavnih aktih ter predstavljajo vir za nižje pravne norme;
- zakonske oziroma originarne splošne pravne norme, ki izvirajo iz začetnih pravnih norm, so abstraktne, originarne in generalne, vsebovane v zakonskih aktih ter prav tako predstavljajo vir za nižje pravne norme,
- izvršilne norme, odvisne norme, norme v ožjem pomenu oziroma splošne upravnopravne norme, ki izvirajo iz originarnih norm in predstavljajo vir za posamične norme. Vsebovane so v podzakonskih aktih in so abstraktne in generalne.

- Posamične upravnopravne norme, ki so konkretne in individualne, vsebovane v posamičnih upravnih aktih kot so upravne odločbe ter izvirajo iz splošnih upravnih norm.

Enako kot ostale pravne norme tudi upravnopravna pravila delimo glede na vsebino, dispozicijo, pravno vezanost, odrejenost in določenost razmerja oziroma pravnih subjektov.

4.2 PRAVNA NAČELA

Pravna načela, ki jih je sodna praksa razvila iz posameznih primerov, imajo velik pomen v pravni praksi. Pri njihovi uporabi je potrebna pazljivost, saj lahko pride do napačnih sklepanj ali napačnega dokazovanja ob njihovi primerjavi. Načelo je vedno prvotno in obsega širše področje. Posamezno načelo v različnih oblikah vsebuje enako vsebino, vendar pa ga ne moremo upravičevati z nasprotnimi načeli oziroma načeli, ki bi nasprotovala ali negirala konkretnemu načelu. Pravna načela lahko služijo razlagi, lahko so vrednostno merilo, kako ravnati ali se obnašati v posameznih pravnih razmerjih, in lahko nam služi kot omejevalno merilo. Temeljna načela Ustavno sodišče RS pri tehtanju in odločanju enači s človekovimi pravicami in javnim interesom (Pečarič, 2015, str. 19). V kolikor se vsebina načel uveljavlja skozi ustavo in zakone, so vodilna in izhodiščna temeljna ustavna načela.

Prav tako je potrebno razmejiti med argumenti politik in argumenti načel. Prvi opravičujejo politično odločitev, ki uresničuje določen kolektivni cilj skupinske celote in se uveljavlja v zakonodajnem postopku, drugi pa zasledujejo in varujejo določeno individualno pravico ter se uveljavljajo v pravnem odločanju. Politike so tako predpostavke, ki opisujejo cilje, medtem ko so načela predpostavke, ki opisujejo pravice (Pečarič, 2016, str. 90).

Logična je razmejitev med pravnimi načeli in pravnimi pravili; razlikujejo se v značaju usmeritve pri odločitvah glede navez določenih okoliščin. Načela za razliko od pravil nimajo pravnih posledic, ki bi ob določenih izpolnjenih pogojih neposredno izhajale. Prav tako imajo načela dimenzijo teže oziroma pomembnosti, medtem ko je pravna pravila nimajo. Med križanjem in prepletanjem pravnih načel se glede na specifiko posameznega primera konflikt razširi z upoštevanjem relativne teže vsakega izmed upoštevanih načel (Pečarič, 2016, str. 91). V vsakem delu pravila so prisotna pravna načela. Prav tako pravna pravila izhajajo iz načel, saj so načela relacijska, kontekstualna, skratka abstraktna.

Pravna načela niso neposredno uporabna, ampak posredujejo vrednostna merila, kako naj ravnamo kot nosilci pravnih pravil v pravnih razmerjih, pri tem pa zahtevajo, da postopamo s pravo mero in sorazmerno. So vrednostni temelj, udejanjamo pa jih preko tipov ravnanja

in vedenja. Obvezna pravna načela so predmet normativne konkretizacije in razlage. Če izražajo temeljne pravne pojme in temeljna vodila prava, se pravna načela ujemajo s pravnimi pravili.

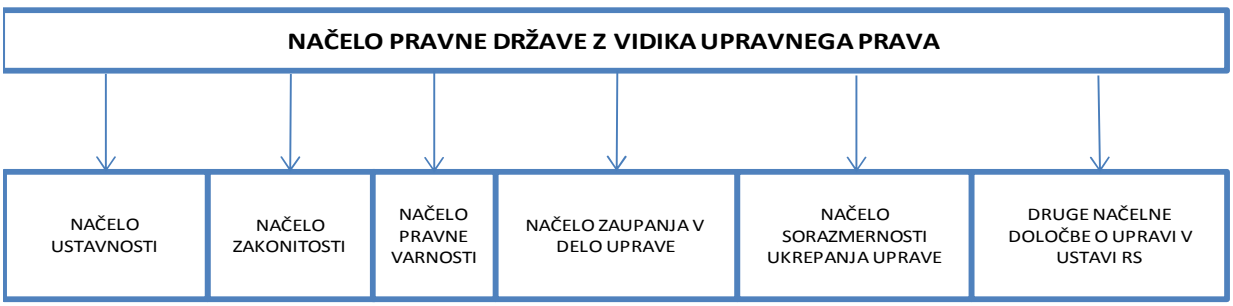
4.3 NAČELO PRAVNE DRŽAVE

Je temeljno sistemsko načelo, ki pomeni, da mora država ukrepati pravno varno, vnaprej določeno v zakonu, s prepovedjo retroaktivnosti in analogne uporabe drugih načel, in da mora delovati na temelju zaupanja v delovanje državnih organov. Je sintetično pravno načelo, sestavljeno iz množice drugih načel in prepovedi. Temeljiti mora na:

- zavezančevi zagotovljeni pravni varnosti,
- vnaprej določenih obveznosti države,
- prepovedi retroaktivnosti predpisov,
- prepovedi analogije pri uporabi predpisov,
- zaupanju v delo državnih organov,
- prepovedi čezmernih ukrepov pri izvajanju državnih nalog,
- zagotovljeni tajnosti podatkov posameznika.

Je najkompleksnejše načelo, ki ni zapisano in opredeljeno, pa vendar izhaja iz pravne ureditve posamezne demokratične države in ima izhodišče v ustavi (Bohinc & Tičar, 2007, str. 36).

Slika 5: Prikaz načel upravnega prava



Vir: Bohinc & Tičar (2007, str. 36).

Iz načela pravne države izhajajo načela ustavnosti, zakonitosti, pravne varnosti, zaupanja v delo uprave, načelo sorazmernosti ukrepanja uprave ter druge načelne določbe o upravi v URS. Prav zato se z načelom pravne države, ki je prisotno v marsikaterem odločanju oziroma v sodni praksi Vrhovnega in Ustavnega sodišča RS, kjer se med kršitvijo ali pri vprašljivosti o pravilnem tolmačenju uporabijo načela pravne države, tesno povezujeta tudi načelo ustavnosti in zakonitosti, kot je razvidno iz primera U-I-115/93. Poznavanje in postavljanje načela pravne države, tako pri nas kot v državah, kjer pravno državo šele uvajajo, ni več vprašljivo. Pojmovanje pravne države pa je prilagojeno le določenemu

družbenemu sistemu, zato se njene temeljne predpostavke prilagajajo, razvijajo in spreminjajo v skladu z aktualnimi družbenimi razmerami (Colja, 2005, str. 61).

4.3.1 NAČELO PRAVNE DRŽAVE V SODNI PRAKSI

O načelu pravne države se Ustavno sodišče RS v omenjeni odločbi izreka: »Načelo pravne države, določeno v 2. členu Ustave, se izraža predvsem v spoštovanju veljavnih pravnih predpisov, v pravni varnosti, v načelu zaupanja v pravo, v prepovedi retroaktivnega delovanja predpisov, v sodni poti, ki zagotavlja popolno in pravilno ugotovitev dejanskega stanja, v zanesljivosti zakonodajalca, jasnosti in določenosti pravnih norm itd.« (U-I-115/93-15, 31. marec 1994).

V zadevi X Ips 18/2013 (19. september 2013) pa se je Vrhovno sodišče o načelu pravne države izreklo: »Za presojo, ali je nacionalna določba dovolj natančna, jasna in predvidljiva, da se lahko davčni zavezanci seznanijo s svojimi pravicami, je po mnenju Vrhovnega sodišča treba uporabiti kriterije, ki jih je v ustavnosodni praksi izoblikovalo Ustavno sodišče RS, ko je presojalo skladnost posameznih zakonskih določil z načelom pravne države (2. člen Ustave RS). Iz navedenega načela izhaja zahteva, da so predpisi jasni in določni, tako da je mogoče nedvomno ugotoviti vsebino in namen norme. To velja še posebej za tista pravna pravila, ki določajo pravice, obveznosti in dolžnosti za pravne subjekte. Nejasne in nedoločne norme ustvarjajo pravno negotovost za naslovljence norm, saj ti ne morejo enoznačno ugotoviti, kako morajo v določenem položaju ravnati, niti kakšne so posledice ravnanja« (X Ips 18/2013, 19. september 2013).

Iz razlag Ustavnega in Vrhovnega sodišča o načelu pravne države lahko sklepamo, da se Vrhovno sodišče pri svoji razlagi opira in napotuje na uporabo kriterijev, ki jih je izoblikovalo Ustavno sodišče v ustavnosodni presoji. Obe sodišči pa zagovarjata stališče, da načelo pravne države izraža spoštovanje, jasnost pravnih pravil in določil ter pravno varnost predvsem pri tistih pravnih normah, iz katerih izhajajo obveznosti in pravice posameznih pravnih subjektov.

4.4 NAČELO USTAVNOSTI

Načelo ustavnosti in načelo zakonitosti sta temeljni načeli upravnega prava in temeljni načeli demokratičnih držav, zato sta uveljavljeni tudi v pravni ureditvi Republike Slovenije (v nadaljevanju: RS). Nastali sta z namenom omejitve samovoljnega ravnanja nosilcev oblasti. Močno se povezujeta z načelom pravne države, pa vendar sta samostojni posamezni načeli.

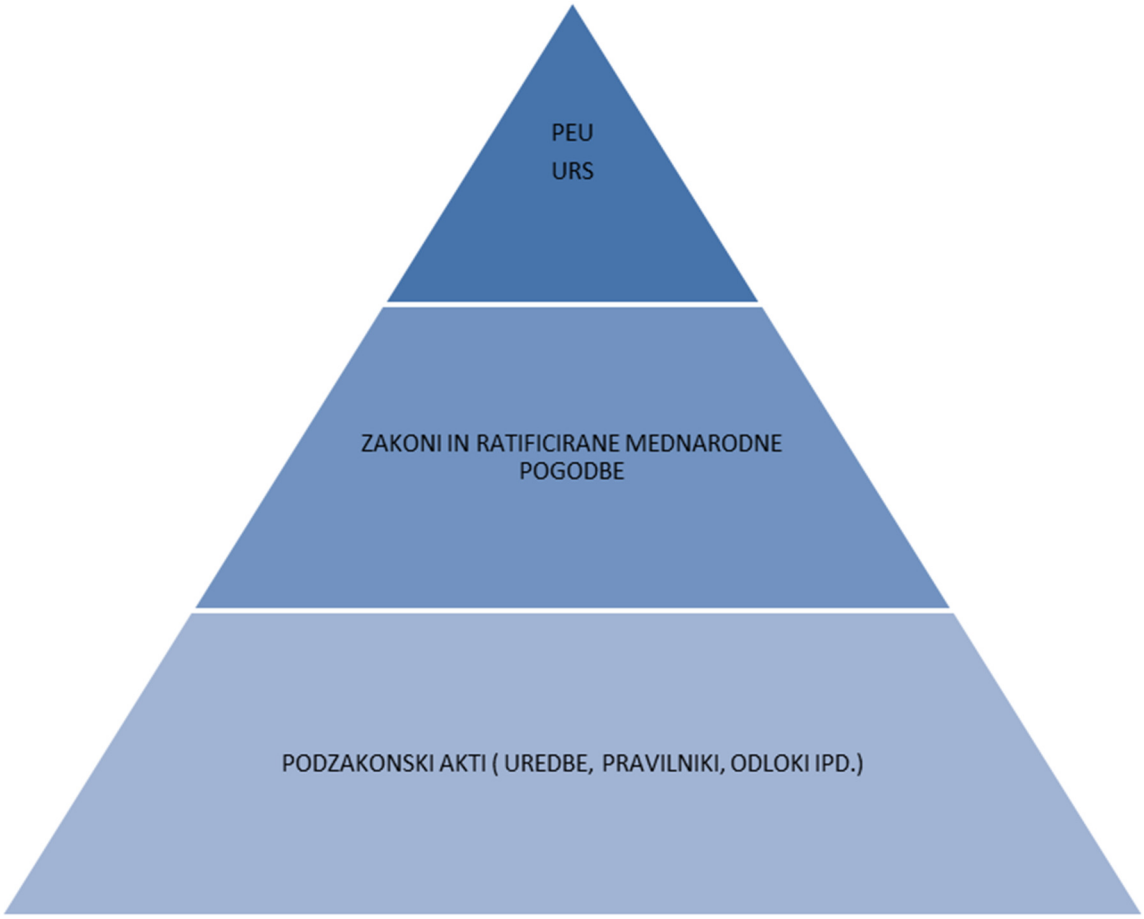
Načelo ustavnosti in načelo zakonitosti je potrebno razlikovati, saj je načelo ustavnosti primarno v primerjavi z načelom zakonitosti, kar pomeni, da je hierarhično najvišje načelo, prav tako kot je v formalnem smislu v hierarhiji pravnih aktov ustava najvišji pravni akt (zakon mora biti v skladu z ustavo, prav tako pa načelo zakonitosti predstavlja izvedbo načela ustavnosti). Načeli ustavnosti in zakonitosti sta posebni načeli, ki se medsebojno dopolnjujeta in sta povezani z načelom pravne države. Ustava je najvišji pravni akt, ki je temelj in vir za vso zakonodajo v državi. Načelo ustavnosti lahko opredelimo preko dveh vidikov oziroma načel:

- Preko načela supremacije ustave; ustava je najmočnejši pravni akt, nadvlada ostalim aktom, ki morajo biti v skladu z njo, kar zagotavljata 8.[5] in 153.[6] člen Ustave Republike Slovenije (URS-NPB9). Temu pravimo formalna ustavnost. Poleg formalne skladnosti z ustavo pa morajo biti tudi hierarhično nižja pravna pravila v skladu z vsebino ustave (materia constitutionis). Iz tega vidika je upravno pravo instrumentalno, saj lahko izvršilna veja oblasti skrbi le za izvrševanje oziroma izvajanje dolžnosti, pravic in obveznosti, medtem ko jih lahko oblikuje le zakonodajalec (Bohinc & Tičar, 2007, str. 37). Izjema supremacije ustave je v 3.a členu URS-NPB9, ki priča o odpovedi delu suverenosti RS v korist pravu Evropske unije (v nadaljevanju: EU). Tako velja za RS, enako kot za druge države članice EU, da je najvišji pravni akt evropsko pravo v ustanovitvenih aktih EU; Pravo Evropske skupnosti (v nadaljevanju: PES) ali Pravo Evropske unije (v nadaljevanju: PEU).

[5] 8. člen URS-NPB9: »Zakoni in drugi predpisi morajo biti v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Slovenijo. Ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe se uporabljajo neposredno«.

[6] 153. člen URS-NPB9: »Zakoni, podzakonski predpisi in drugi splošni akti morajo biti v skladu z ustavo. Zakoni morajo biti v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z veljavnimi mednarodnimi pogodbami, ki jih je ratificiral državni zbor, podzakonski predpisi in drugi splošni akti pa tudi z drugimi ratificiranimi mednarodnimi pogodbami. Podzakonski predpisi in drugi splošni akti morajo biti v skladu z ustavo in z zakoni. Posamični akti in dejanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil morajo temeljiti na zakonu ali na zakonitem predpisu«.

Slika 6: Prikaz supremacije ustave



Vir: Bohinc & Tičar (2007, str. 38)

– Preko načela funkcionalne ustave; funkcije organov državne oblasti se morajo izvrševati in utemeljevati na podlagi ustave. Nanj se veže tudi načelo odgovornosti nosilcev javnih funkcij.

4.5 NAČELO ZAKONITOSTI

Načelo zakonitosti se prvič pojavi z nastankom pravne države v obdobju po francoski revoluciji, leta 1789. Z uveljavitvijo tega načela je povezan tudi nastanek upravnega prava. Uvedba načela pomeni presojanje in nadzorovanje delovanja uprave, zato ga drugače imenujemo tudi zakonitost norm. Načelo pravne države zavezuje izvršilno vejo oblasti, zato da bi preprečilo njeno arbitrarno ravnanje. Prav zato sodi v okvir vladavine prava legalitetno načelo. Načelo zakonitosti določa, da so upravni organi pri svojem delovanju vezani na pooblastila oziroma na okvir, ki ga določata ustava in zakon, izven tega okvirja nimajo pravice izdajati predpisov in odločati o pravicah ter obveznostih. Izvršilna veja mora tako spoštovati pristojnosti, jih ne sme kršiti in predvsem ne sme zlorabljati svoje pristojnosti. Ves proces podrejanja uprave ustavi in zakonom izhaja iz teženj po uvedbi parlamentarizma in omejitvi državne oblasti (Pečarič, 2015, str. 23).

Načelo zakonitosti se od načela ustavnosti razlikuje le po tem, da se nanaša na nižje pravne akte od zakona. Ima podobno vsebino kot načelo ustavnosti in prav tako zavzema dva vidika: formalno supremacijo in materialno skladnost nižjih aktov z vsebinami zakonov. Je najpomembnejše temeljno in osrednje načelo upravnega prava, ki se poleg zakona nanaša tudi na pravno normo. To pomeni, da morajo biti vsaka odločitev, sklep ali odločba v skladu z zakonom ter v skladu s podzakonskimi in splošnimi predpisi. Poznamo dve veji zakonitosti:

- Formalna zakonitost ali formalna skladnost zavezuje državne organe, da vodijo proces po posebnem ali splošnem postopku. Pomeni, da mora biti vsaka norma sprejeta v določeni obliki in po posebnem predpisanem postopku, vendar pa morajo vsi postopki potekati v skladu z zakonom. Varuje pred samovoljnim ravnanjem organov. Formalna zakonitost je določena v 6. členu Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP-NPB11).[7]
- Materialna zakonitost, ki jo enačimo z materialno skladnostjo, pa zavezuje organe, da v okviru in mejah, ki jih določa materialni predpis, priznava pravice in nalaga obveznosti. Nanaša se na izdajanje aktov in materialna dejanja uprave. Zanjo velja, da v večini primerov ne velja retroaktivnost (to pomeni, da sprejeti akt ne sme veljati za nazaj, izjemoma pa je to dopustno). Vsekakor pa je retroaktivnost strogo prepovedana, kadar se predpisi dotikajo temeljnih človekovih pravic in svoboščin. Pri materialni zakonitosti uprave morajo biti zagotovljena pravna sredstva, kot so pravica do pritožbe, pravica do vložitve tožbe v smislu presoje upravnega akta v upravnem sporu in zahteva za varstvo zakonitosti (Pečarič, 2015, str. 26). Tako se ustavna pravica do pravnega sredstva[8] udejanja skozi uporabo načela zakonitosti v praksi (Bohinc & Tičar, 2007, str. 39).

Pri odločanju se morajo spoštovati vsi predpisi in splošne norme, načelo sorazmernosti, prepoved retroaktivnosti in ostala načela pravne države, pri tem pa temelj predstavljata URS in mednarodno javno pravo. Načelo zagotavlja zakonito delovanje uprave, medtem pa sama legalnost predpisa ne zadošča, temveč mora biti predpis tudi legitimen, torej v skladu z interesom ljudstva. Če država deluje v nasprotju z družbenim interesom, ne more biti učinkovita, saj ne zasleduje pravega namena zakonov in deluje samovoljno. Za dosego namena mora biti torej predpis najprej legitimen in neizogiben, nato pa stvarno upravičen in sorazmeren ter v skladu z namenom, zaradi katerega je bil ustvarjen.

Načelo zakonitosti je v prvi vrsti namenjeno varstvu državljana in varstvu pri uveljavljanju njegovih pravic in svoboščin, varuje ga pred samovoljnim ravnanjem državnih organov in kaznovanjem državnih represivnih organov. Pri tem načelu je dovoljeno odločanje po prostem preudarku, ki pa mora biti jasno utemeljeno v skladu z načelom zakonitosti in obrazloženo tako, da se ščiti javni interes ter dosega smotrnost odločitve. Tudi posamični upravni akti, ki jih uprava izda na podlagi prostega preudarka ali diskrecijske pravice, morajo

[8] 14. člen URS-NPB9: »V Sloveniji so vsakomur zagotovljene enake človekove pravice in temeljne svoboščine, ne glede na narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, gmotno stanje, rojstvo, izobrazbo, družbeni položaj, invalidnost ali katerokoli drugo osebno okoliščino. Vsi so pred zakonom enaki«.

biti v skladu z načelom zakonitosti. Ta diskrecijska pravica mora izvirati iz zakona (in ne nižjega akta), hkrati pa mora biti določen njen obseg. Načelo zakonitosti prav tako zagotavlja enakost pred zakonom, ki je eno izmed temeljnih ustavnih načel, saj zagotavlja enak položaj državljanov in ljudi ne glede na njihove osebne okoliščine in socialne položaje. Načelo črpa iz URS, kjer zavzemata pomembno vlogo 120. in 153. člen.[9]

Kljub vsemu pa je načelo zakonitosti odvisno od veljavnosti predpisov, to pomeni, da mora biti sprejeta odločitev v skladu z zakonom in podzakonskimi akti, vse dokler ne postane pravnomočna. Pri formalni pravnomočnosti odločitve ni več mogoče izpodbijati s katerimkoli rednim pravnim sredstvom, medtem ko pri materialni pravnomočnosti pravica ali obveznost ni več vezana na trajno skladnost z zakonom, temveč se je konstituirala. Če zakon oziroma zakonska podlaga, na kateri temelji predpis ali odločitev, preneha veljati, pravica ali obveznost pa je bila že pravnomočno določena, le-ta ohrani svojo pravno obstojnost.

Problem pri načelu zakonitosti nastane, kadar pride do neskladnosti med pravnimi predpisi, kjer hierarhično nižji pravni akt ni usklajen z aktom višje pravne veljave. V tem primerih govorimo o sporu o ustavnosti oziroma zakonitosti določenega akta, ki se imenuje ustavni spor. Za ustavni spor sta značilna bistven normativni akt in negiranje njegove usklajenosti z normami višje veljave. Če ugotovimo, da je akt ali norma neusklajena z ustavo ali zakonom, je potrebno to neskladnost odpraviti. Sankcija za takšen nezakonit predpis ali normo bo izločitev iz pravnega reda. Učinkuje lahko le med strankami, ali pa velja za vse, odvisno od sistema sodne kontrole ustavnosti.

Povzemimo glavne značilnosti načela zakonitosti:

- gre za načelo, ki pomeni vladavino prava;
- s tem, ko morajo biti akti nižje pravne veljave v skladu z akti višje pravne veljave, se načelo zakonitosti kaže v hierarhiji pravnih aktov;
- zahteva spoštovanje in upoštevanje zakonov in predpisov;
- od državnih in drugih organov z oblastnimi pooblastili zahteva, da uporabljajo samo tisto, za kar so pooblaščeni;
- državljanom in drugim omogoča varstvo pravic v obliki pravnega sredstva (pritožba, upravni spor, ustavna pritožba).

---

[9] 120. člen URS-NPB9: »Organizacijo uprave, njene pristojnosti in način imenovanja njenih funkcionarjev ureja zakon. Upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave in zakonov. Proti odločitvam in dejanjem upravnih organov in nosilcev javnih pooblastil je zagotovljeno sodno varstvo pravic in zakonitih interesov državljanov in organizacij.« in 153. člen: »Zakoni, podzakonski predpisi in drugi splošni akti morajo biti v skladu z ustavo. Zakoni morajo biti v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z veljavnimi mednarodnimi pogodbami, ki jih je ratificiral državni zbor, podzakonski predpisi in drugi splošni akti pa tudi z drugimi ratificiranimi mednarodnimi pogodbami. Podzakonski predpisi in drugi splošni akti morajo biti v skladu z ustavo in z zakoni. Posamični akti in dejanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil morajo temeljiti na zakonu ali na zakonitem predpisu«.

4.5.1 NAČELO ZAKONITOSTI V UPRAVNEM POSTOPKU

Načelo zakonitosti torej pomeni, da morajo biti posamični pravni akti, norme in dejanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil v skladu z zakonom, podzakonskim aktom ali zakonitim predpisom. Pomembno vlogo igra, kadar prihaja do odločanja o upravnih zadevah, kjer se oblikujejo razmerja med državnimi organi in posamezniki, saj upoštevanje tega načela izključuje samovoljo in arbitrarno ravnanje organov, pooblaščenih za odločanje. Pri odločanju v upravnem postopku mora:

- biti vsaka odločba utemeljena na materialnem predpisu (to zajema materialna zakonitost);
- celoten postopek potekati v sladu z ZUP in drugimi zakoni (to zajema formalna zakonitost).

Ravno zaradi specifičnosti razmerja pri takšnem odločanju, kjer je samo ena od udeleženih strank v postopku nosilec javnih pooblastil in postopa z »močnejšo voljo«, je načelo zakonitosti izjemnega pomena, saj zahteva, da ima vsako dejanje zakonski temelj. Gre za polno zakonitost uprave. V primeru kršitve načela so predvidena tudi redna in izredna pravna sredstva, ki imajo podlago v ZUP-u, ter upravni spor, s katerim je mogoče doseči ničnost, odpravo, spremembo ali razveljavitev nezakonite upravne odločbe (Cijan & Grafenauer, 2002, str. 59). Načelo pride do izraza tudi pri diskrecijskem odločanju oziroma v primerih odločanja po prostem preudarku v upravnem postopku, ki je mogoče samo takrat, ko ima organ posebno pooblastilo z materialnim predpisom, ki je navadno dano na posreden način. Dana odločba pa mora vedno biti (Cijan & Grafenauer, 2002, str. 60):

- izdana v mejah pooblastila;
- v skladu z namenom, za katerega je bilo pooblastilo dano;
- v skladu in z navedbo predpisa, ki ga je organ pooblastil za odločanje po prostem preudarku. Obrazloženo in utemeljeno mora biti, kje je bil uporabljen prosti preudarek, zgolj sklicevanje na pooblastilo ne zadostuje.

4.5.2 PRIMERI NEZAKONITOSTI

Primeri nezakonitosti se nanašajo na (Pečarič, 2015, str. 139):

- nepristojnost organa pri odločanju,
- formalno in procesno kršitev akta,
- materialno kršitev predpisa ali dejanskega stanja in zloraba prava,
- nezakonitost v namenu akta.

Pristojnost organa pri odločanju se nanaša na njegovo stvarno pristojnost[10] in na krajevno pristojnost.[11] Govorimo o pravici in dolžnosti, saj določen organ mora izvrševati pravico in

[10] Stvarna pristojnost je pravica in dolžnost odločanja na določenem pravnem področju.

[11] Krajevna pristojnost je pravica in dolžnost odločanja na določenem teritoriju.

nima možnosti zavrnitve te dolžnosti. Funkcionalna pristojnost pa pomeni podrobnejšo opredelitev stvarnega organa, ki je prepuščena določenemu organu, saj ta ni natančno določena v zakonu. Pristojnost je tako skupek pooblastil, torej pravic in dolžnosti, ki jih predpisujejo zakoni za postopanje določenih organov v določenem postopku oziroma v konkretni upravni zadevi. Pristojnost je ius cogens.[12] Ob steku pristojnosti, kar pomeni, da sta krajevno pristojna dva organa, velja, da je pristojen tisti, ki prvi postopa v postopku. Izjemoma se lahko organa dogovorita drugače, če je to za stranko v postopku bolj ugodno. Drugače velja prepoved dogovora o pristojnosti, to je prepoved devolucije (prevzema) in delegacije (prenosa) pristojnosti. Višji organ ne sme in ne more prenesti ali prevzeti zadeve iz pristojnosti nižjega organa, razen če za to obstajajo zakonsko predpisani pogoji. Enako velja za organe na isti stopnji, razen na področju enotnega izvajanja upravnih funkcij za celo državo (Pečarič, 2015, str. 140).

Kršitev stvarne pristojnosti pomeni absolutno bistveno kršitev postopka, zoper katero ima stranka možnost uporabe izrednega pravnega sredstva in razveljavitve odločbe, lahko pa tudi ničnosti sodbe. Kršitev krajevne pristojnosti pa lahko pomeni absolutno bistveno ali relativno kršitev postopka, kar je odvisno od narave kršitve v posameznem primeru.

Formalna in procesna kršitev akta se lahko obravnavata skupaj kot procesna kršitev ali pa ločeno. Formalna kršitev akta se nanaša na tehnične in pravne zadeve, vsebino akta, napako v obrazložitvi ali v pravnem sredstvu. Procesna kršitev akta pa se nanaša na sposobnost biti stranka, procesno sposobnost, legitimacijo, napake v vodenju postopka itd. Za absolutno bistveno kršitev postopka zakon določa dovolj hude kršitve za odpravo odločitve.

Materialna kršitev dejanskega stanja pomeni, da je bilo stanje ugotovljeno za nepopolno, napačno, ali pa sploh ni bilo ugotovljeno. Materialna kršitev predpisa se nanaša na njegovo napačno uporabo ali neuporabo predpisa, kjer bi moral biti uporabljen.

Nezakonitost v namenu akta je najtežje dokazljiva kršitev zakonitosti, saj gre pri tem za zlorabo določenega predpisa v svojo ali tujo korist. Gre za pravno pravilen akt, ki pa je uporabljen za drugačen namen od predpisanega. Namen je izrecno naveden pri diskrecijski pravici oziroma položaju, ki ga določa 6. člen ZUP-NPB11.[13] Navadno gre za položaj, kjer

---

[12] Kogentne norme so tiste norme, ki jih stranke ne morejo spremeniti, temveč predstavljajo obvezo po zakonu.

[13] 6. člen ZUP-NPB11: » (1) Organ odloča v upravni zadevi po zakonu, podzakonskih predpisih, predpisih samoupravne lokalnih skupnosti in splošnih aktih, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil.
(2) V upravnih zadevah, v katerih je organ po zakonu ali po predpisu samoupravnih lokalne 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.
(3) Tudi v upravnih zadevah, v katerih je organ upravičen odločati po prostem preudarku, mora postopati po tem zakonu«.

upravni organ pri izdaji akta ne zasleduje cilja in namena zakona, temveč sledi nekemu svojemu skritemu cilju ali političnemu cilju, vendar pa akt na videz deluje zakonit.

4.5.3 IZJEME OD NAČELA ZAKONITOSTI

Pri izjemah od načela zakonitosti pravzaprav ne gre za to, da bi bila zakonitost izključena, temveč za to, da je pri izdajanju posamičnih upravnih aktov pravna vezanost uprave manjša kot pri pravno vezanih klasičnih aktih. Poznamo štiri izjeme od načela zakonitosti:

- odločanje po prostem preudarku oziroma na podlagi diskrecijske pravice,
- posebni problemi zakonitosti uprave,
- modifikacija zakonitosti,
- politični akti, vladavinski akti in akti oblasti.

Slika 7: Izjeme od načela zakonitosti

Vir: Pečarič (2015, str. 143).

4.5.3.1 ODLOČANJE PO PROSTEM PREUDARKU

Diskrecijsko pravico ima organ, ki odloča v postopku, na podlagi zakonskega pooblastila, vendar pa mora vedno upoštevati javno korist. Gre za izbiranje med različnimi možnostmi za razsojanje, presojo, ocenjevanje, tehtanje in preudarjanje (Pečarič, 2015, str. 152). Diskrecijsko pravico določa 6. člen ZUP-NPB11. Glede pristojnosti in procesnega prava ni diskrecije, saj se ta nanaša le na materialni del, kar pomeni, da ima organ na voljo več alternativ, na koncu pa se glede na ugotovljeno dejansko stanje odloči le za eno izmed njih. Ugotavljanje diskrecije je zahtevno, saj jo navadno lahko le posredno razberemo iz pravnih pravil, zelo malo pa je primerov, kjer je popolnoma jasna. Poleg diskrecijskega odločanja obstaja tudi diskrecijsko pooblastilo. Diskrecija je mogoča le tam, kjer ima organ na voljo negativno odločitev. Vsaka diskrecija vsebuje nedoločene pravne pojme, medtem ko vsi nedoločeni pravni pojmi ne kažejo na diskrecijo. Pri uporabi nedoločenih pravnih pojmov se obstoj diskrecije ugotavlja iz ostalih okoliščin (Pečarič, 2015, str. 154). Nedopusten prenos diskrecijske pravice se nanaša na (Pečarič, 2015, str. 154):

- prepoved nadaljnje delegacije;
- dodajanje dodatnih pogojev oziroma diktatov drugega;
- izven pravila ravnanja v podobnih primerih se ne upoštevajo specifike konkretnega primera;
- drugačne pogoje v pogodbi;
- legitimno pričakovanje oziroma zanašanje na uslužbenčevo mnenje o stvari v utemeljenih primerih.

Diskrecijsko pravico določa pooblastilo na podlagi zakona ali zakonskega pravila, ki hkrati določa tudi njen namen in obseg. V kolikor je le-ta prekoračen, se šteje, da pooblastilo ni bilo pravilno uporabljeno, zato je takšna odločba nezakonita iz razlogov nepravilne uporabe materialnega prava. Kljub diskrecijski pravici je organ še vedno dolžan postopati po pravilih ZUP-a ali po katerem drugem zakonu, s pomočjo katerih mora obrazložiti in utemeljiti svojo odločitev in odločbo ter navesti, kako je uporabil namen in obseg diskrecijskega pooblastila. Ustrezna obrazložitev je v prvi vrsti namenjena predvsem pravnemu varstvu stranke.

Če povzamemo, so elementi diskrecijske pravice naslednji (Čebulj & Strmecki, 2003, str. 122):

- zakonsko pooblastilo za odločanje po prostem preudarku;
- pravni organ je pri odločanju kljub pooblastilu še vedno omejen tako, da mora upoštevati javno korist;
- posamični upravni akt mora biti izdan v skladu z namenom in v obsegu danega pooblastila;
- po prostem preudarku se navadno odloča pri zadevah s posamičnimi upravnimi akti, lahko pa tudi pri izdajanju abstraktnih upravnih aktov.

4.5.3.2 POSEBNI PROBLEMI ZAKONITOSTI UPRAVE

- Nedoločeni pravni pojmi v upravi
  So pojmi oziroma besedne zveze, ki jih je še potrebno vsebinsko opredeliti glede na dejansko stanje in so posledica abstraktnih splošnih norm, kjer so zajeta hipotetična dejanska stanja, ki zajemajo širok krog življenjskih situacij. Predstavljajo izjemo od načela zakonitosti, saj prepuščajo oceno vsebine posameznega primera upravnemu organu, ki pa mora seveda upoštevati enako obravnavanje oziroma enaki dejanski stan v enakih primerih. Od odločanja po prostem preudarku se razlikujejo predvsem v tem, da je njihova uporaba usmerjena na opredeljevanje dejanskih okoliščin nekega konkretnega dejanskega stanja, medtem ko je diskrecijska pravica usmerjena na ravnanje organa.
- Interpretacija predpisa
  Je posebna metoda dela v pravu, kadar je upravni organ pri odločanju v dvomih, kako uporabiti neko splošno pravno normo, da bo njena uporaba pravno pravilna. Pri tem si pomaga z zasledovanjem namena zakonodajalca pri določanju vsebine predpisa oziroma norme, saj mora temu namenu namreč slediti tudi norma. S spremenjenimi okoliščinami pa nastane problem, saj se namen zakonodajalca in predpisa vse bolj razlikujeta, zato igrajo pomembno vlogo tudi temeljna načela predpisa in javni interes. Problem interpretacije pa temelji ne le na pravu, temveč tudi v ostroumnosti osebe oziroma zmožnosti razpoznavanja vsebinske podobnosti. Na podlagi potrditve Ustavnega sodišča RS, lahko to poleg sodišč počnejo tudi upravni organi, vendar pa morajo pri razlagi predpisa upoštevati njeno skladnost z Ustavo. Sodišče dopusti razlago uprave, v kolikor je le-ta boljša ali enaka od njenega.
- Pravna praznina
  Do pravnih praznin pride takrat, kadar ne najdemo splošno veljavnega pravnega pravila za določitev določenega upravnopravnega razmerja, zato jih je potrebno zapolniti v okviru določenega pravnega reda, načel in standardov ter v skladu z ustavnimi normami. O njih govorimo, kadar bi moralo biti neko pravno relevantno družbeno razmerje pravno urejeno, vendar zanj ni oziroma ni mogoče najti zakonskega pravnega pravila. Pravne praznine so tudi primeri, kjer so v zakonskem besedilu vsebovana protislovna in nesmiselna ter nasprotna pravila, ki jih je potrebno odpraviti. Moramo jih obravnavati v skladu z naravo prava. Pri ugotavljanju predmeta pravne praznine moramo upoštevati zlasti načela delitve oblasti, vladavine prava in pravne varnosti Na podlagi načela delitve oblasti, sodna in upravna veja oblasti le uporabljata zakon, medtem ko ga zakonodajna ustvarja, zato lahko ta zapolni pravne praznine, v kolikor te niso načrtno ustvarjene. Načelo pravne varnosti in vladavine prava pa pravi, da so dejansko vsakodnevno življenje in interesi družbe ravno tako pomembni kot odločitve, ki temeljijo na zakonu, saj iz njih izhajajo tudi ureditve primerov, ki niso zajeti že v zakonu.
  Pravne praznine so lahko začetne, kar pomeni, da so nastale že ob izdaji akta, saj je zakonodajalec spregledal razmerja, ki bi jih moral zakonsko urediti; lahko pa so naknadne, ki nastanejo zaradi dinamike in razvoja družbene ureditve in razmerij, in jih je potrebno dopolniti ali zapolniti. Poznamo klasične pravne praznine, ki so vsebinsko nepopolne in povzročajo manj težav ter jih je mogoče reševati z uporabo analogij, torej

s sklepanjem po podobnem. V kolikor je mogoče tolmačiti nejasne ali nasprotujoče norme s pomočjo razlage, ne gre za pravo pravno praznino, temveč za nepravo zakonsko praznino. Za pravno praznino gre tedaj, ko ne moremo priti do pravil ravnanja in ne najdemo rešitve za določen primer, možno pa jo je zapolniti s splošnimi načeli pravnega reda. Od interpretacije predpisa se pravna praznina nanaša na neobstoj pravila. Potrebno pa je ločiti tehnično praznino, kjer je zapolnitev vsebine prepuščena izvršni veji ali posamezni stroki. (Pečarič, 2015, str. 149).

4.5.3.3 MODIFIKACIJA ZAKONITOSTI – IZREDNO STANJE

Modifikacija zakonitosti je primeroma nujna zaradi političnega, gospodarskega ali kakšnega drugega kriznega stanja oziroma zaradi izjemnih razmer, ki nastanejo v določeni družbi in lahko pripeljejo do raznih demonstracij, stavk, upora državljanov ali celo do vojne. Takšne izjemne razmere so lahko subjektivno ali pa objektivno povzročene, z različnim časovnim trajanjem, značajem in obsegom. Prav zaradi takšnih izjemnih razmer država sprejme modifikacije zakonitosti uprave s pomočjo uredb, ki suspendirajo določene ustavne določbe, ki se nanašajo na človekove pravice in svoboščine. Poznamo več modelov modifikacije zakonitosti:

- francoski in nemški model,
- anglo-saksonski model,
- slovenski model.

Nas zanima predvsem slovenski model modifikacije zakonitosti, ki odstopa od načela zakonitosti. URS-NPB9 v 8. členu predvideva primat s strani zakonodajalca ratificiranih mednarodnih pogodb in splošno sprejetih načel mednarodnega javnega prava nad domačim nacionalnim načelom (Čebulj & Strmecki, 2006, str. 193). V 4. členu Mednarodni pakt Združenih narodov o državljanskih in političnih pravicah opredeljuje, da lahko države na podlagi ustave razglasijo izredno stanje, v kolikor je ogrožen nacionalni obstoj zaradi grozeče javne nevarnosti. Tako lahko država odredi ukrepe, s katerimi omejuje svoje obveznosti, vendar pa ti ukrepi ne smejo povzročati neenakopravnosti in rasne diskriminacije in drugih razlik izven potrebnega obsega ukrepov in se ne smejo nanašati na samovoljni odvzem življenja, na mučenje ali na stanje, podobno mučenju. Prav tako ni dopustno kaznovati nikogar za določeno kaznivo dejanje, ki je bilo izvršeno v času izrednih razmer, ko le-to ni bilo razglašeno za kaznivo. Začasne razveljavitve ali omejitve pravic, ki se tičejo nedotakljivosti človekovega življenja, prepovedi mučenja, varstva osebnosti in dostojanstva ter drugih najpomembnejših človekovih pravic in svoboščin, niso dopustne.

4.5.3.4 POLITIČNI VLADAVINSKI AKTI IN ZAKONITOST

Politične vladavinske akte in akte lahko izdajo le šefi države, vlada ali zakonodajalec. Pri tem mora akt izpolnjevati dva pogoja; formalni pogoj določa, da mora biti akt izdan s strani šefa države ali vlade v obliki odločbe, deklaracije, ukaza ali odloka, materialni pogoj pa določa, da gre pri tem za politični akt, ki odloča o posebnih in izrednih nalogah s temeljnimi interesi nacije. Politične akte delimo na splošne in posamične. Med politične akte uvrščamo

akte zunanjepolitične narave, akte, izdane na podlagi ustavnega pooblastila itd. Zasebni akti šefa države pa so poslanice, proklamacije in manifesti, s katerimi se nič ne zapoveduje, njihova značilnost pa je zelo omejena možnost uvedbe upravnega spora o njihovi zakonitosti (Čebulj & Strmecki, 2006, str. 196, 197).

4.5.4 NAČELO ZAKONITOSTI V SODNI PRAKSI

V zadevi Branko Korže v. Republiški komite za tržišče in splošne gospodarske zadeve (U-I-52/90, 26. marec 1992) je šlo za materialno oziroma vsebinsko presojo podzakonskega predpisa. Konkretno se je obravnaval pravilnik o minimalnih tehničnih pogojih, ki jih morajo izpolnjevati poslovni prostori, v katerih se opravljajo blagovni promet in storitve v blagovnem prometu. Izpodbijani pravilnik je vseboval pogoje glede skladišč, premičnih prodajanih objektov, prodajalne, veletržnice, poslovnih prostorov in druge, še podrobnejše pogoje glede zunanjosti in notranjosti objekta ter dodatne posebne pogoje za različne vrste prodajaln. Ustavno sodišče je ugotovilo, da je pravilnik s takšnimi podrobnimi pogoji prekoračil zakonsko pooblastilo, saj naj bi bili v posameznih pravilnikih navedeni le razumljivi minimalni pogoji, ki so nujno potrebni za opravljanje določene dejavnosti. Odločitev Ustavnega sodišča je bila, da se pravilnik razveljavi, saj ni v skladu z ustavo in zakonom. Prav tako zahtevani podrobnejši pogoji lahko onemogočajo uveljavljanje pravic, ki temeljijo na ustavi in zakonu. Načelo zakonitosti, ki pomeni, da morajo biti vsi podzakonski in posamični akti v skladu z zakonom in posledično z ustavo, je bilo v tem primeru kršeno, saj je pravilnik prekoračil vsebino pooblastila (Šturm, 1997, str. 27, 28).

V primeru II U 460/2014 (25. maj 2016) je revidentka zoper pravnomočno odločbo na prvi stopnji vložila revizijo na podlagi 2. točke 83. člena Zakona v upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1). Revizijske razloge je utemeljevala na podlagi nepravilne oziroma zmotne uporabe materialnega prava in na podlagi kršitve določb postopka v upravnem sporu. Vrhovno sodišče na podlagi njene ustaljene pravno-sodne prakse dovoljuje revizijo, v kolikor je dokazno in trditveno breme na strani revidenta, po uradni dolžnosti pa revizije ne dovoli. V sodbi Vrhovno sodišče podrobnejše obrazložitve ne navaja, temveč opira svojo odločitev na za to že pojasnjeni sodbo Ips 420/2014 z dne 02. 12. 2015. Vrhovno sodišče pri obravnavanju pravnih vprašanj glede izpolnjevanja pogojev za dovoljeno uporabo izrednega pravnega sredstva revizije pogosto opira svojo odločitev na ustaljeno sodno prakso. Prav tako se revidentka v navedenem primeru sklicuje na nezakonitost Uredbe o določitvi kvote za zaposlovanje invalidov, saj le-ta nima vsebinske oziroma materialne podlage v Zakonu o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov. Vrhovno sodišče je presodilo, da je uredba v skladu z zakonom, zato ni bilo kršeno načelo zakonitosti. Tudi tukaj se je sklicevalo na ustaljeno sodno prakso, saj gre za že rešeno pravno vprašanje v sklepih X Ips 468/2014, X Ips 69/2015, X Ips 70/2015, X Ips 136/2015 in X Ips 161/2015.[14]

V zadevi Up-320/11 (21. marec 2013) se Ustavno sodišče glede načela zakonitosti izreka: »Davčni postopek je posebni upravni postopek, v katerem davčni organ odloča o obveznih

[14] Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 148/2016, z dne: 25. 05. 2016.

dajatvah strank. Temeljno načelo delovanja davčnega organa je načelo zakonitosti. To načelo zavezuje organe, ki postopajo v upravnih stvareh, da morajo delati po zakonu (formalna zakonitost) in odločati po zakonu, drugem predpisu državnega organa oziroma samoupravne lokalne skupnosti ali splošnem aktu za izvrševanje javnih pooblastil (materialna zakonitost). Ker je zakonitost v davčnih zadevah kot vezanost uprave na zakone strožja, ker gre z naložitvijo dajatev za poseganje v svobodo in materialni položaj davčnih zavezancev, je tudi zahteva po obrazloženem odstopu strožja« (Up-320/11, 11. marec 2013).

Vrhovno sodišče pa se v sodbi X Ips 438/2005 (10. september 2009) izreka: »V skladu z načelom zakonitosti (6. člen ZUP) se vprašanje formalne in materialne zakonitosti odločbe presoja po pravnem in dejanskem stanju ob izdaji odločbe, s katero je bilo odločeno o pravici, obveznosti oziroma pravni koristi stranke, to je praviloma prvostopenjska odločba, torej na podlagi takrat veljavnih predpisov in pred izdajo odločbe ugotovljenih dejstev in okoliščin (138. člen ZUP). Kasnejše spremembe dejanskega stanja, nastale po izdaji odločbe, na pravilnost oziroma zakonitost odločbe organa prve stopnje ne morejo vplivati« (X Ips 438/2005, 10. september 2009).

Iz tolmačenja načela zakonitosti tako Vrhovnega kot Ustavnega sodišča je razvidno, da si načelo obe sodišči razlagata enako; načelo zakonitosti pomeni, da morajo biti vsi posamični in podzakonski akti v skladu z zakonom. Prav tako načelo zavezuje upravne, kakor tudi vse državne organe, da morajo delovati v skladu z zakonom (formalna zakonitost) ter odločati po vnaprej predpisanih zakonih ali drugih podzakonskih aktih (materialna zakonitost). Obe vrsti zakonitosti se presojata po pravnem in dejanskem stanju ob izdaji odločbe, po takrat veljavnih predpisih.

4.6 NAČELO PRAVNE VARNOSTI

Načelo pravne varnosti določa, da morajo biti (upravna) pravna pravila določena vnaprej in da novo sprejeta pravila ne smejo in ne morejo učinkovati za nazaj (Bohinc & Tičar, 2007, str. 39).

Abstraktne in splošne norme v zakonih morajo biti razglašene s strani predsednika države in javno objavljene v Uradnem listu RS, kar imenujemo promulgacija. Časovni razmik med objavo in pričetkom veljave akta oziroma norme se imenuje »vacatio legis«. Ta rok je zagotovljen z ustavo, ki določa minimalno časovno obdobje (to je 15 dni), in tako zagotavlja vsem zavezancem dovolj časa, da se seznanijo z novimi pravili, saj načeloma v pravu velja, da nepoznavanje prava škoduje.[15]

Zagotavljanje pravne varnosti je ustavnopravno načelo in del vsakega demokratičnega pravnega sistema ter je pomembna sestavina načela pravne države. Načelo tako zagotavlja zaupanje v pravni sistem in predvidljivost delovanja države ter deluje kot vodilo zakonodajalcu pri sprejemanju materialnih pravnih pravil (Bohinc & Tičar, 2007, str. 40).

[15] »Ignorantia iuris nocet«: nepoznavanje prava škoduje.

Načelno pomeni prepoved povratne veljave zakona, kar pomeni, da akti in pravila ne smejo in ne morejo veljati za nazaj, saj tako varuje zavezance, da zaradi novo sprejetih ali spremenjenih pravil ne bodo prešli v slabši pravni položaj in jim tako ne bodo vzete pravice, ki so jih po prejšnjih veljavnih pravnih pravilih pridobili. Poznamo dve obliki prepovedi učinkovanja za nazaj; retroaktivnost, ki je pravo učinkovanje za nazaj in nastopi, ko novejši oziroma kasnejši zakon spremeni že zaključena pravna razmerja, ki so temeljila na prej veljavnih aktih, in retrospektivnost, ki je nepravo učinkovanje za nazaj in nastopi, ko kasnejši zakon spremeni še nezaključena pravna razmerja, ki so temeljila na prej veljavnih aktih.

Ob določenih v ustavi zapisanih pogojih, pa je učinkovanje za nazaj izjemoma dovoljeno:

- v kolikor ne pride do posega v pridobljene pravice;
- če je v skladu z javnim interesom;
- le določena posamezna zakonska norma lahko učinkuje povratno.

Načelo pravne varnosti zagotavlja tudi pravnomočnost odločb, saj jih je mogoče le izjemoma z uporabo izrednih pravnih sredstev odpraviti, razveljaviti ali spremeniti. Upravni spor ali drugi postopek zoper pravnomočno odločbo ni možen, medtem ko se pri dokončni odločbi še vedno lahko uporabijo izredna pravna sredstva, redna pravna sredstva pa niso več mogoča (Bohinc & Tičar, 2007, str. 40, 41).

Načelo pravne varnosti je pravzaprav eno izmed glavnih načel sekulariziranega oziroma sodobnega prava in je kot tako močno prisotno v večini pravnih pravil. Ustava pa prav zaradi tega načela varuje pravnomočno urejena pravna razmerja, ki jih je mogoče odpraviti ali spremeniti le v posebnih z zakonom določenih postopkih. Z razvojem oziroma z vstopom Republike Slovenije v EU se načelo pravne varnosti razširi oziroma se nanaša tudi na akte Unije, kar pomeni, da ti ne smejo začeti učinkovati pred njegovo objavo. Izjemoma lahko učinkujejo pred objavo, če je to potrebno za dosego njegovega namena.

4.6.1 NAČELO PRAVNE VARNOSTI V SODNI PRAKSI

Ustavno sodišče RS se o načelu pravne varnosti izreka v odločbi U-I-13/94 (21. januar 1994): »Načelo pravne države (2. člen ustave) oziroma načelo pravne varnosti kot eden njegovih bistvenih elementov med drugim zahteva, da morajo biti pravna izhodišča za vedenje in ravnanje pravnih subjektov vnaprej določena ali vsaj določljiva. Prvi odstavek 95. člena zakona o lokalni samoupravi se sklicuje na zakon o referendumu, ki v času, ko je zakon o lokalni samoupravi stopil v veljavo, še ni bil sprejet. Določba, ki se v svojem bistvenem delu navezuje na neobstoječ predpis, nasprotuje načelu pravne varnosti in s tem načelu pravne države. Prvi odstavek 95. člena zakona o lokalni samoupravi je zato tudi v tem pogledu protiustaven« (U-I-13/94, 21. januar 1994).

V zadevi U-I-123/92 (1. april 1994) je Ustavno sodišče načelo pravne varnosti opredelilo tako: »Zagotovljeno je v okviru tistih splošnih načel pravne države, ki v ustavi sicer niso izrecno določena, ki pa jih je treba šteti za zagotovljena že na podlagi ustavne določbe, da je Slovenija pravna država (2. člen ustave). Med taka načela pravne države je po presoji

Ustavnega sodišča treba šteti v okviru širšega pojma pravne varnosti vsekakor tudi načelo varstva zaupanja v pravo, ki posamezniku zagotavlja, da mu država njegovega pravnega položaja ne bo arbitrarno, torej brez razloga, utemeljenega v prevladujočem javnem interesu, poslabšala« (U-I-123/92, 1. april 1994).

Vrhovno sodišče v sklepu II Ips 211/2010 (26. julij 2012) navaja: »Eno temeljnih ustavnih načel pa je načelo pravne varnosti (2. člen Ustave), ki za državljana pomeni predvsem varstvo zaupanja v pravo. S stališča pravne varnosti pa ni sprejemljivo, če sodišče – kadar ni nobenega dvoma, da gre za isto nepremičnino – predlagatelju, ki je ob sklenitvi pravega posla spoštoval vse veljavne predpise, zgolj zaradi naknadne spremembe katastrskih podatkov o nepremičnini ne dovoli vpisa lastninske pravice v zemljiško knjigo« (II Ips 211/2010, 26. julij 2012).

Iz razlage obeh sodišč lahko sklepamo, da obe sodišči enako pojasnjujeta pomen načela pravne varnosti, ki izhaja iz načela pravne države in temelji na vnaprej objavljenih predpisih, zakonih in ostalih pravnih aktih, po katerih se morajo državni organi ravnati in delovati v skladu z njimi. Načelo pravne varnosti predstavlja tudi eno izmed načel evropskega upravnega prostora ter se tako nanaša tudi na akte Unije.

4.7 NAČELO ZAUPANJA V DELO JAVNE UPRAVE

Uporaba pravnih pravil v konkretnih individualnih aktih nosilcev javnih pooblastil ne bo zajemala diskrecije in samovolje pooblaščenih oseb, ki sprejemajo odločitve. Pravna dela bodo tako opravljena korektno in pravočasno v skladu s spoštovanjem ostalih temeljnih načel. Načelo veže predvsem državne organe in hkrati daje zaupanje zavezancev v delo javne uprave (Bohinc & Tičar, 2007, str. 41). To zagotavlja načelo zaupanja v delo javne uprave.

4.8 NAČELO SORAZMERNOSTI

»Načelo sorazmernosti ali načelna prepoved čezmernosti pomeni, da niti zakon niti uprava pri določanju in izvajanju izvršnih upravnih nalog ne smeta uporabiti tega, kar bi bilo čezmerno« (Bohinc & Tičar, 2007, str. 41). Za čezmerno opredeljujemo vse, kar ni nujno potrebno za dosego določenega cilja. Nujno potrebna so samo tista sredstva in pravna dejanja, ki neposredno zagotavljajo izpolnitev določenega ustavnopravnega dopustnega cilja. Pri izvajanju upravnih postopkov oziroma v procesnem pravu je uporaba tega načela zelo pomembna, saj se s tem omejuje samovolja države oziroma močnejšega organa v procesnem razmerju.

Načelo sorazmernosti je uvrščeno med osnovna ustavna načela in izpeljano iz načela o pravni državi. V sodni praksi lahko opazimo, da se nanj večkrat opira oziroma z njegovo uporabo utemeljuje svoje odločitve Ustavno sodišče RS in tudi Evropsko sodišče za človekove pravice. Predstavlja vodilo, preko katerega se vzpostavi določeno ravnovesje med zasebnimi interesi in javnim interesom brez nepotrebnega posega v temeljne človekove pravice posameznikov. Uporabljena sredstva zakonodajalca in izvršnih organov javne veje oblasti morajo biti v povezavi z namenom in v sorazmerju z legitimnim željenim ciljem

(opravi se test legitimnosti). V povezavi s tem se velikokrat pojavi vprašanje o pravnem obsegu določenih (npr. policijskih) ukrepov, kadar so le-ti potrebni za varstvo javnih koristi. Prekoračitev sorazmernosti je dovoljena le takrat, če je to nujno in neizogibno za dosego določenega cilja, za kar pa morajo seveda biti podane izrecne in zakonsko vnaprej določene okoliščine, zato breme ukrepa ne sme biti v nerazumnem sorazmerju z učinki, ki bi preprečili nevarnost (Cijan & Grafenauer, 2002, str. 63). Kriteriji za upravičenost določenega ukrepa ali posega so potrebnost, sorazmernost in primernost, pri uporabi prisilnih sredstev pa se je smiselno vprašati, ali je njihova uporaba res neizogibno potrebna glede na stopnjo ogrožanja in glede na povzročene posledice pri uporabi takšnega sredstva.

Če povzamemo, morajo ukrepi, posegi v človekove pravice in prisilna sredstva izpolnjevati tri pogoje oziroma tri podnačela (Pečarič, 2015, str. 22):

- zasledovan mora biti legitimen cilj,
- sredstvo ali ukrep mora biti primeren in nujno potreben,
- ukrep mora predstavljati večjo korist od omejitve določene pravice oziroma mora biti prizadetost pravice v sorazmerju z vrednostjo zakonodajnih ciljev.

Načelo sorazmernosti je uveljavljeno tudi pri javnopravnih posegih v zasebno lastnino, ki morajo biti ugotovljeni na predpisan način in utemeljeni z javnim interesom ter tako predstavljajo oblastni poseg v lastninsko pravico (razlastitev), pri ugotavljanju nedoločenih pravnih pojmov in drugod.

4.8.1 NAČELO SORAZMERNOSTI V SODNI PRAKSI

V zadevi U-I-128/95 (7. november 1996, Podjetje Butan Plin p. o., Ljubljana v. Vlada RS) pobudnik očita Uredbi o določitvi najvišjih cen naftnih derivatov in soglasju k ceni utekočinjenega naftnega plina v jeklenkah nezakonitost in protiustavnost, saj omejujejo svobodo gospodarske pobude in so v nasprotju z načelom o prostem oblikovanju cen. Ustavno sodišče je ugotovilo, da niso izpolnjeni procesni pogoji za pobudo, saj sklep formalno ni splošni akt, ker ne vsebuje abstraktnih pravnih pravil in ni bil objavljen. Na podlagi tega se je pobuda za oceno ustavnosti in zakonitosti zavrgla. Preostala akta sta izpolnjevala formalne pogoje za izpodbojnost, zato se je sodni proces nadaljeval.

Zakonodajalec je z zakonom o cenah uzakonil ukrepe za določitve cen; predpisal je najvišjo ceno, način oblikovanja cene in obvezno pridobitev soglasja k cenam. Navadno je uporaba uzakonjenih ukrepov določitve cen prepuščena izvršilni oblasti, kljub jasnemu zakonodajalčevemu namenu pa so meje pogosto zabrisane. Gre za pravno presojo utemeljenosti in nujnosti ukrepov v konkretnem primeru ter skladnosti z ekonomskimi potrebami družbenega gospodarstva. Posamezni ukrepi se morajo presojati kot celota in ne posamično. Zakonodajalec je zato vladi prepustil široko možnost lastne presoje. Ustavno sodišče pa se pri presoji protiustavnosti in nezakonitosti ukrepa omejuje tudi na namen zakonskega pooblastila, njegovo zlorabo, razumno sorazmerje ukrepov, ki jih naj doseže, ter ali je bil ukrep sprejet na zakonit način. Takšnih kršitev v primeru ni bilo.

V tej zadevi je Ustavno sodišče o temeljnem vprašanju poleg zakonitosti in ustavnosti akta odločalo predvsem o načelu sorazmernosti; ali v obravnavanem primeru ukrepi ne presegajo razumnih pogojev, ki so potrebni za učinkovito upravljanje dejavnosti in stabilno ekonomsko gospodarstvo družbe (Šturm, 1997, str. 24–25, 142–145).

V zadevi I Up 668/2007 (25. oktober 2007) tožeča stranka zahteva izdajo začasne odredbe oz. zadržanje celotnega javnega razpisa za območje skoraj cele Slovenije, saj meni, da ji je bila v predmetnem postopku storjena velika in nesorazmerna škoda. Vrhovno sodišče pa je odločilo, da nasprotni stranki z zadržanjem izvršitve o dodelitvi sredstev ne bi nastala škoda oziroma bi morebitno nastala neznatna škoda. Se pa vsekakor strinja, da bi se sredstva pravičneje razdelila z upoštevanjem vloge tožeče stranke. Prav tako bi bila začasna odredba v skladu z javno koristjo, saj bi se sredstva enakomerneje razdelila. Sodišče je odločilo, da bi z zadržanjem odločitve o dodelitvi sredstev v javnem razpisu za univerze prišlo do nesorazmernosti med morebitno pridobljeno koristjo tožeče stranke in prizadetostjo visokošolskih zavodov, zato se pritožba zavrne.

V tem primeru je razvidno, da sodišče ne ugodi vedno tožeči stranki kljub materialni in formalni ustreznosti akta, v kolikor ta ni v skladu z načelom sorazmernosti, ki ga je mogoče razbrati iz ostalih upravno-ustavnih načel. Pomeni tehtanje koristi ene stranke v razmerju izgube koristi druge stranke.

Razumevanje načela obeh sodišč najbolj nazorno prikaže Ustavno sodišče RS v zadevi U-I-219/03 (1. december 2005): »V primeru, ko zakonska ureditev posega v posamezno človekovo pravico, Ustavno sodišče dopustnost takšnega posega presoja z vidika obstoja ustavno dopustnega cilja (tretji odstavek 15. člena Ustave) in z vidika načela sorazmernosti (2. člen Ustave). Če Ustavno sodišče ugotovi, da gre za ustavno nedopusten poseg, ugotovi neskladje s človekovo pravico in ne z navedenimi določbami, ki urejajo načela za varstvo človekovih pravic. Zato ni bilo treba posebej odgovarjati na zatrjevano neskladje z 2. členom in s tretjim odstavkom 15. člena Ustave. Navedeno velja tudi za presojo drugih izpodbijanih določb.

Poleg tega, da lahko poseg v človekove pravice temelji le na ustavno dopustnem cilju (tretji odstavek 15. člena Ustave), je treba po ustaljeni ustavnosodni presoji vselej oceniti še, ali je ta v skladu z načeli pravne države (2. člen Ustave), in sicer s tistim izmed teh načel, ki prepoveduje prekomerne posege države tudi v primerih, ko se z njimi zasleduje ustavno dopusten cilj (splošno načelo sorazmernosti). Oceno, ali gre za prekomeren poseg, opravi Ustavno sodišče na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti. Ta test obsega presojo treh vidikov posega: 1) ali je poseg sploh nujen (potreben); 2) ali je ocenjevani poseg primeren za dosego zasledovanega cilja; 3) ali je teža posledic ocenjevanega posega v prizadeto človekovo pravico proporcionalna vrednosti zasledovanega cilja oziroma koristim, ki bodo zaradi posega nastale (načelo sorazmernosti v ožjem pomenu oziroma načelo proporcionalnosti). Šele če poseg prestane vse tri vidike testa, je ustavno dopusten« (U-I-18/02, 24. oktober 2003; U-I-219/03, 1. december 2005).

Iz sodb tako Ustavnega kot tudi Vrhovnega sodišča izhaja, da se v primeru posega v izvrševanje določene ustavne pravice sodišča raje izognejo uporabi strogega testa sorazmernosti in ga nadomestijo z blažjim testom arbitrarnosti.

4.9 NAČELO ENAKOSTI PRED ZAKONOM

Načelo enakosti pred zakonom je ustavnopravno načelo in temelj demokratičnih ustavnih standardov, ki pomeni prepoved vsakršne pravne diskriminacije ter je v tesni povezavi s pojmom pravičnosti. Opredeljeno je v 14. členu URS-NPB9, kjer je uvrščeno v poglavje o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah ter prepoveduje kakršnokoli razločevanje pred zakonom in zapoveduje pravno enakost pred državnimi organi, enako uživanje civilnih in političnih pravic in javnih obremenitev, ne glede na spol, raso, rojstvo, izobrazbo, vero ali katerokoli drugo osebno okoliščino. To ne pomeni, da zakon enako ureja položaje pravnih subjektov, temveč le prepoveduje, da bi raznovrstnost teh temeljila na samovolji državnih organov brez razumnih in stvarnih razlogov (potrebno je opraviti test dopustnosti in upravičenosti). Zagotavlja torej enakost v zakonu in pred zakonom, na katero so vezani zakonodajalci, upravni organi in sodišča (Pečarič, 2015, str. 21).

Načelo enakosti se v sodni praksi kaže tako, da so enaki primeri obravnavani enako in se jih rešuje na enak način in da so pod enakimi in z enakimi pogoji pred zakonom vsi enaki. Ni dovoljeno uporabljati zakona na različen način, torej ni dovoljeno arbitrarno odločanje v podobnih primerih. Gre za enakopravno obravnavanje enakih dejanskih stanj. Problematika tega je, da je v praksi zelo malo takšnih primerov, ki bi bili tipični, čisto enaki primeri, zato mora organ presoditi dejansko stanje, kar lahko pripelje do razlik, to pa pripelje do vprašanj o poštenosti in pravičnosti.

Nazorno se kaže načelo enakosti v 22. členu URS-NPB9[16], kjer je vsakomur zagotovljeno enako varstvo njegovih pravic v postopku pred državnimi organi, nosilci javnih pooblastil in organi lokalnih skupnosti in s katerim se vsakomur zagotavlja enotno postopanje pri uporabi prava. Diskriminacija, posredna ali neposredna, pomeni drugačno obravnavanje, razlikovanje, nadlegovanje ali omejevanje pravic posameznika zaradi določene osebne okoliščine, zato pomeni kršitev načela enakega obravnavanja. Treba je opozoriti tudi na 63. člen URS[17], s katerim je prepovedano vsakršno spodbujanje k narodni, rasni, verski ali drugi neenakopravnosti in širjenje narodnega, rasnega, verskega ali drugega sovraštva in nestrpnosti.

[16] 22. člen URS-NPB9: »Vsakomur je zagotovljeno enako varstvo njegovih pravic v postopku pred sodiščem in pred drugimi državnimi organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, ki odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih«.

[17] 63. člen URS-NPB9: »Protiustavno je vsakršno spodbujanje k narodni, rasni, verski ali drugi neenakopravnosti ter razpihovanje narodnega, rasnega, verskega ali drugega sovraštva in nestrpnosti. Protiustavno je vsakršno spodbujanje k nasilju in vojni«.

Do spremembe v pojmovanju načela enakosti pred zakonom je prišlo leta 2004, kjer je bila za besedama »družbeni položaj« dodana tudi beseda »invalidnost«.

4.9.1 NAČELO ENAKOSTI PRED ZAKONOM V SODNI PRAKSI

V zadevi Up-492/11 (25. april 2012) je pritožnica vložila zahtevo za ustavno pritožbo. Pritožnica je podedovala nepremičnino po svojem pokojnem očetu, davčni urad pa ji je nameril dohodnino od dobička iz kapitala iz naslova odsvojitve nepremičnine. V neskladju s splošnim pravilom civilnega prava je davčni organ štel pridobitev nepremičnine z dnem pravnomočnosti sklepa o dedovanju, praviloma pa bi jo moral šteti z dnem zapustnikove smrti. Zaradi tega pritožnica ni bila oproščena plačila davka na podlagi Zakona o dohodnini. Upravno sodišče je pritožbo v upravnem sporu zavrnilo ter obrazložilo, da lahko zakonodajalec odstopa od določene ureditve in avtonomno ureja obdavčitve. Prav tako je navedlo, da se pravna področja med sabo razlikujejo, zato je potrebno vsako posebej obravnavati in razlagati, pri tem pa je potrebno upoštevati tudi konsistentnost davčnega sistema.

Pritožnica se sklicuje na kršitve več členov URS, trdi da je šlo za kršitev načela enakosti pred zakonom, enakim varstvom pravic, kršitev pravice zasebne lastnine in dedovanja ter nezakonitost, protiustavnost in neusklajenost pravnih aktov. Prav tako meni, da je bila odločitev sodišča arbitrarna.

Upravno-sodna praksa je v podobnih primerih zavzela stališče, da je potrebno za pridobitev nepremičnine šteti datum pravnomočnosti sklepa o dedovanju. Sodišče se je v tem primeru sklicevalo na sodbo Vrhovnega sodišča, ki je prav tako zavzelo stališče, da je pravilen datum pravnomočnosti sklepa, zato je Upravno sodišče pritožbo zavrnilo, Vrhovno sodišče pa je zavrglo revizijo, saj naj bi v spornem pravnem vprašanju že obstajala ustaljena sodna praksa. Pritožnica se je na sklicevanje sodišč pritožila, saj upravno-sodna praksa, na katero sta se sodišči sklicevali, nima pravne in zakonite podlage v Zakonu o dohodnini. Prav tako pa naj bi zapuščinski postopek trajal predolgo. Temeljni očitek pritožnice pa se nanaša na 14. člen URS, tako naj bi po njenem mnenju šlo za kršitev načela enakosti pred zakonom, saj naj bi sodišče različno obravnavalo fizične osebe, ki ga povzroča različno trajanje zapuščinskih postopkov, na katere se nanaša davčna oprostitev. Iz načela enakosti pred zakonom ter v skladu z ustaljeno ustavno-pravno prakso velja, da je potrebno primere z enakim dejanskim stanjem obravnavati enako. To načelo zavezuje zakonodajalca, prav tako pa tudi izvršilno in sodno vejo oblasti. Sodišča morajo svoje razlage opirati na podlagi ustave in zakona, torej v skladu z 125. členom URS. V primerih različnih načinov razlage zakonskih določb pa ne smejo izbrati tiste razlage, ki bi pomenila kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Davek predstavlja poseg države v premoženje zavezanca, zato ga lahko določi izključno zakonodajalec na podlagi veljavnega zakona, kar izražata 147. člen in 87. člen URS. Pri tem primeru se še posebej izraža načelo zakonitosti, saj predstavlja varstvo posameznih pravic (predvsem v davčnem pravu). Vlagateljičino utemeljevanje pritožbe se je nanašalo predvsem na upoštevanje datuma obdavčevanja z dne pravnomočnosti sklepa in ne datuma

nastopa pokojnikove smrti, med tem časom pa je preteklo dvoletno obdobje in je tako prišlo do spremembe davčne oprostitve. To je lahko tudi bistvena razlika med podobnimi primeri, saj se razlikujejo glede na trajanje zapuščinskih postopkov. Če bi sodišče za pridobitve nepremičnine štelo čas zapustnikove smrti, bi se posamezniki znašli v enakem dejanskem stanju, tako pa se razlikujejo glede na trajanje zapuščinskega postopka, ki pa ne predstavlja dovolj razumnega in stvarnega razloga, na podlagi katerega bi lahko različno obravnavali upravičence do oprostitve davščin, ki jim je zakonodajalec namenil enako ureditev. Tako Ustavno sodišče presodi, da je Upravno sodišče kršilo načelo enakosti pred zakonom, zato razveljavi odločbo in jo poda v ponovno odločanje upravnemu sodišču.

Ustavno sodišče v zadevi U-I-243/96 (11. julij 1996) pojasnjuje načelo enakosti pred zakonom: »Načela enakosti pred zakonom ni mogoče pojmovati kot splošno enakost vseh, pač pa kot enako obravnavanje enakih dejanskih stanj. Različnosti dejanskih stanj ustreza normativna različnost. Po ustaljeni praksi Ustavnega sodišča načelo enakosti pred zakonom ne pomeni, da predpis – kadar podlaga za različno urejanje niso okoliščine iz prvega odstavka 14. člena – ne bi smel različno urejati položajev pravnih subjektov, pač pa, da tega ne sme početi samovoljno, brez razumnega in stvarnega razloga (glej sklep št. U-I-140/95 z dne 13. 6. 1996 – OdlUS V, 96)« (U-I-243/96, 11. julij 1996).

4.10 NAČELO DELITVE OBLASTI

Načelo delitve oblasti je eno izmed temeljnih načel delovanja in ureditve v demokratični državi. Državna oblast se izvršuje preko oblastnih dejavnosti države, ki jo opravljajo različni organi. Na podlagi URS je v Sloveniji oblast v rokah ljudstva, ki jo izvršujejo neposredno in z volitvami po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno, kakor določa 3. člen URS[18] (Cijan & Grafenauer, 2002, str. 53).

Načelo je prvi oblikoval filozof John Locke, utemeljil pa ga je Montesquieu, ki pravi, da je za družbo najbolj nevarna najvišja skoncentrirana oblast v enem organu. Kadar zakonodajno in upravno oblast združimo v rokah enega človeka ali organa, je nemogoče zagotoviti svobodo, saj so v pravu vsi omejeni s tujo in ne s svojo lastno voljo. Pomembno je, da se ena oblast zoperstavi in zaustavi drugo ter da je vsaka izmed vej oblasti neke vrste protiutež drugi veji (Cijan & Grafenauer, 2002, str. 53).

Bistvo načela delitve oblasti je, da naj ima vsaka posamezna veja samostojen in neodvisen posebni organ (zakonodajni, izvršilni in sodni), pri čemer ne smejo opravljati ali imeti neposredne vloge pri izvajanju funkcij drugega. Gre za med seboj različne, ločene in samostojne organe, ki pa so si v okviru svojih funkcij, ki jih opravljajo, enakopravni z drugima organoma in se med sabo priznavajo. Pomembno pa je, da v tem razmerju obstaja

[18] 3. člen URS-NPB9: »Slovenija je država vseh svojih državljank in državljanov, ki temelji na trajni in neodtujljivi pravici slovenskega naroda do samoodločbe. V Sloveniji ima oblast ljudstvo. Državljanke in državljani jo izvršujejo neposredno in z volitvami, po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno«.

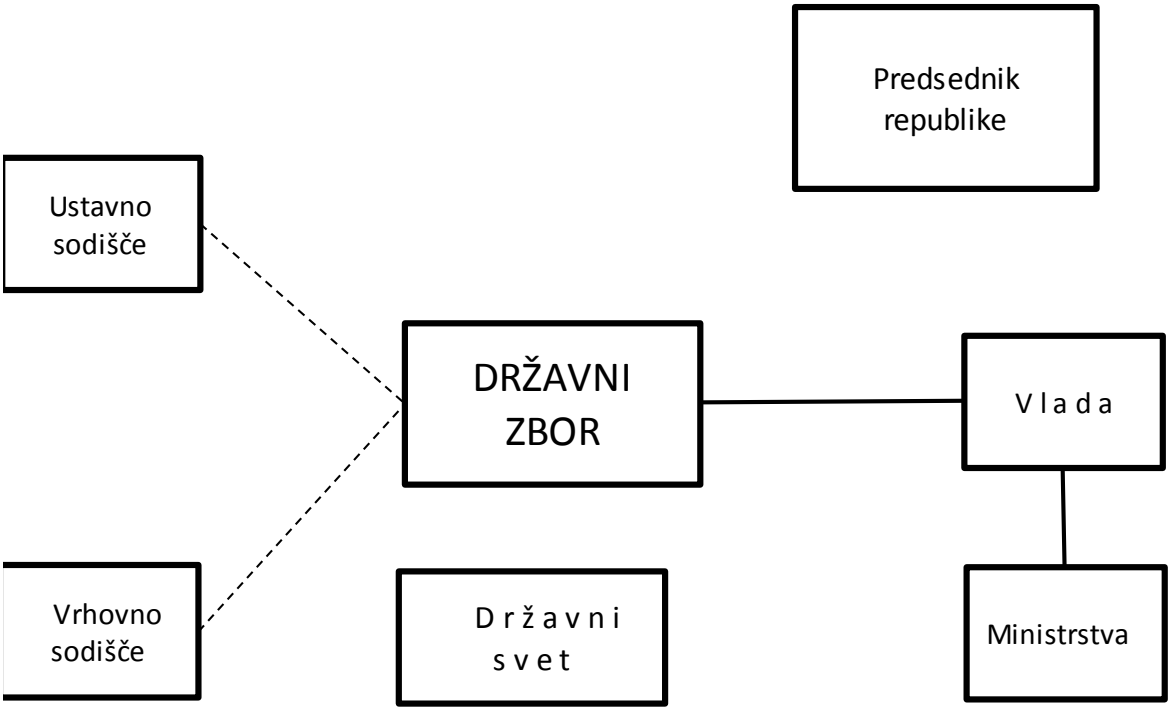
pravna premoč na strani zakonodajnega organa, saj je le-ta demokratično izvoljen, njegovi akti pa so akti najvišje pravne veljave v državi (Cijan & Grafenauer, 2002, str. 53).

Delitev na zakonodajno, sodno in izvršilno vejo oblasti je tradicionalna delitev državnih organov.

- Zakonodajni organ ima pravico izdajati, sprejemati in pripravljati abstraktne pravne akte v obliki zakonov. Predstavlja ga posameznik ali skupina. Pri nas je to parlament, ki sprejema najpomembnejše odločitve v državi. Zakonodajna oblast je nacionalna, nadnacionalna, regionalna in lokalna.
- Sodni organ ima pravico izdajati konkretne in posamične odločitve v obliki sodb ter zapovedi o skladnosti konkretnih primerov z zakonom. Sodi na podlagi veljavnih zakonov in deluje nepristransko.
- Izvršilni oziroma izvršilno-upravni organ pa ima pravico izdajati podzakonske izvršilne predpise, materialne akte in konkretne ter posamične odločbe. Pri nas to vejo oblasti sestavlja vlada z ministrstvi, ki opravljajo materialna dejanja, s katerimi ustanavljajo, spreminjajo, ugotavljajo ali ukinjajo posamezne pravice. Skrbi za redno upravljanje države, njenih organov in za pravilno izvajanje zakonov. Na lokalni ravni opravlja izvršilno oblast občinska uprava z županom.

Načelo delitve oblasti vključuje tudi načelo samostojnosti v okviru posameznega z ustavo opredeljenega položaja posamezne veje. Na to načelo se nanašata 110. člen in 120. člen URS-NPB9. Teoretično poznamo tudi vertikalno delitev oblasti, ki se izraža v federativno urejenih državah. Pri nas pride do izraza skozi ustavnopravni položaj lokalne samouprave.

Slika 8: Organizacija državne oblasti



Vir: Brezovšek, Haček & Zver (2008, str. 58).

Skozi zgodovino se je načelo delitve oblasti oziroma sama delitev vej oblasti močno spremenilo. Zametki segajo daleč nazaj, ko se je oblast delila na posvetno in cerkveno. V času Rimskega imperija so poznali magistratsko delitev oblasti oziroma delitev na dva konzula. Sodoben koncept izvira iz 17. stoletja, jasnejše oblikovanje pa je dosegel v 18. stoletju, in je bil tak, kot ga poznamo danes – delitev funkcije oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno.

4.10.1 NAČELO DELITVE OBLASTI V SODNI PRAKSI

V zadevi U-I-1/92 (9. julij 1992) Združenje lastnikov razlaščenega premoženja in Splošno združenje gospodarstva Slovenije menita, da je odlok protiustaven in v nasprotju z zakonom o denacionalizaciji, saj izdajateljica odloka, to je vlada, ni delovala v skladu z zakonom in ni imela pooblastila. Prav tako se je z odlokom spremenila vsebina in tako odlok prepoveduje razpolaganje s kakršnimkoli premoženjem, kljub zakonski dolžnosti vrnitve le-tega. Vlada RS prav tako nima pooblastila za poseg v gozdove, hkrati pa je prekoračila pooblastilo iz zakona o denacionalizaciji, kjer je bilo to omejeno le na pravico do razpolaganja. Ustavno sodišče RS je ugotovilo, da je odlok protiustaven in da ni v skladu z 120. in 153. členom ustave.

Na podlagi načela delitve oblasti ločimo izvršilno, zakonodajno in sodno oblast, zato vlada nima pravice izdajati predpisov, v kolikor zakon ne določa drugače (pravica in obveznost izdajanja aktov sodi v zakonodajno vejo oblasti). Prav tako podzakonski akti ne morejo samostojno urejati pravic in obveznost.

V zadevi Ips 240/2010 (8. november 2011) pride do kršitve ustavno-upravnega načela delitve oblasti v okviru Zakona o delovnih razmerjih (v nadaljevanju ZDR-1). V kolikor delavec ob neutemeljeni odsotnosti z dela v najmanj petih delovnih dneh ne pride na delovno mesto in ne obrazloži odsotnosti, so podani razlogi za izredno odpoved pogodbe o zaposlitvi. Tožnik vloži izredno pravno sredstvo revizijo zoper pravnomočno sodbo sodišča druge stopnje, pri čemer se sklicuje na zmotno uporabo materialnega prava. Sodišče naj bi 110. člen ZDR zmotno razlagalo, kjer je navedeno, da mora stranka od dneva razloga, ko je izvedela zanj, izredno odpoved pogodbe o zaposlitvi podati najkasneje v 30 dneh. To predstavlja prekluzivni rok, kar pomeni, da po njenem poteku pravica ugasne in je ni mogoče ponovno uveljavljati. Tako naj bi sodišče s svojo razlago kršilo načelo delitve oblasti, saj naj bi opravljalo vlogo zakonodajalca. Prav tako naj bi kršilo načelo zakonitosti, načelo enakosti pred zakonom, načelo varstva pravic ter pravico do sodnega varstva (14., 22. in 23. člen URS-NPB9). Razlaga Ustavnega sodišča pa naj bi bila tudi v nasprotju z ustaljeno sodno prakso, na katero se sklicuje tožnik.

Sodišče revizijo zavrne, ker ta ni utemeljena s strani razloga nepopolne ugotovitve dejanskega stanja, saj je sodišče pri izpodbijanem delu sodbe vezano samo na dejanske ugotovitve. Prav tako zatrdi, da začne v primeru trajajoče kršitve prekluzivni rok za podajo

izredne odpovedi teči najkasneje od dneva, ko ta preneha. Glede na ugotovljeno dejansko stanje pa je tukaj primer drugačen in tako ne odstopa od ustaljene sodne prakse, saj se tožnik na delo sploh ni več vrnil, zato prekluzivni rok ni mogel začeti teči šele po preteklem vzroku. Sodne prakse, na katere se je tožnik skliceval, ne ugotavljajo začetka prekluzivnega roka, ki je temeljno vprašanje v tem primeru, temveč prekluzijo rokov za podajo izredne odpovedi (Ips 240/2010, 8. november 2011).

Ustavno sodišče v primeru U-I-158/94 (9. marec 1995) preko odklonilnega ločenega mnenja sodnika dr. Šinkovca pojasnjuje načelo delitve oblasti: »Pri obravnavanju delitve oblasti je treba upoštevati subjektivni red, ki ga predstavljajo svoboščine in pravice subjektov, to sodišče poudarja v odločbi, kar pa v tem primeru ni bistvo problema, in objektivni, pri čemer gre za razmejitev pristojnosti med državnimi organi. Res je glavni smoter delitve oblasti v tem, da se posamezne veje omejujejo, preprečuje monizem v sistemu odločanja in možnost zlorabe pravic ter zagotavlja uresničevanje pravic in svoboščin subjektov. Delitev oblasti pa zagotavlja tudi funkcionalnost države, za kar je med drugim pogoj ohranitev ravnotežja med državnimi organi. Nobena veja oblasti ne sme doseči večje moči napram drugim brez ustavne podlage. Zato nobeni veji oblasti ni mogoče odvzeti pristojnosti, ki so zanjo tipične. S pojmovanjem delitve oblasti se povezuje načelo pravne države, kar med drugim pomeni, da Ustava na podlagi demokratičnosti vzpostavlja razmerja med vejami oblasti, ki nastanejo z delitvijo. Zato je institucionalna predpostavka parlamentarne vladavine v tem, da je Vlada z upravo ustavni organ, s samostojnimi pristojnostmi, ki ne morejo biti nadomeščene z odločitvami parlamenta, temu pripada le kontrola nad njenim delovanjem« (Šinkovec, 1995).

4.11 DRUGA UPRAVNA NAČELA

Določena načela upravnega prava so nastala na podlagi spreminjanja in razvoja ter povezovanja Republike Slovenije z drugimi evropskimi državami, pri čemer predstavlja največjo spremembo vstop naše države v Evropsko Unijo (v nadaljevanju: EU). Pravo EU predstavlja enega izmed virov upravnega prava (na ozemlju vsake države članice obstajata dva vzporedna pravna sistema; pravo EU in nacionalno pravo vsake posamezne države članice). Pravo EU ima podlago v pogodbenem prenosu določenih pravic na organe EU. Deli se na primarno pravo, kar predstavljajo originarne norme, ki so vsebovane v ustanovitvenih aktih in imajo prednost pred nacionalnim pravom, in na sekundarno pravo EU, ki je izvedeno iz primarnega prava in ga ustvarjajo organi EU. Primarno pravo nastane na podlagi sklepanja pogodbe države, predstavljajo ga predvsem akti in viri mednarodnega prava, ter daje prednost normam, vsebovanim v teh pogodbah. Sekundarno pravo pa predstavljajo izdani akti s strani organov EU (uredbe, direktive in ostali akti) in mora biti skladno s primarnim pravom EU (Dujić, 2016).

Z vidika nadnacionalnega prava uvrščamo pravne norme na dva nivoja; neposredno in posredno veljavne pravne norme. Pravne norme, ki veljajo neposredno, vsebujejo pravice in obveznosti pravnih subjektov na nacionalnem nivoju. Pravne norme, ki veljajo posredno, pa obvezujejo državne organe in državo samo na transpozicijo predpisov. Med vire prava

EU, ki se pojavljajo v sklopu upravnega prava, uvrščamo predvsem uredbe, direktive, odločbe, priporočila, mnenja ter posebne pravne postopke in druge akte (Dujić, 2016).

Tako poznamo splošna načela upravnega prava v okviru Evropske Unije, kjer obstajajo določeni skupni standardi in principi, ki so skoraj identični v vseh državah članicah (gre za idejo evropskega upravnega prostora oziroma »European Administrative Space«). Ta vsebujejo razširjen sklop zahtev, ki vključujejo: učinkovitost javne službe, neodvisni sodni sistem in pravni okvir za izvrševanje pogodb, odgovornost uprave za javne finance, neodvisnost in nadzorstvo zakonodajnega organa ter spoštovanje zakona in človekovih pravic na vseh nivojih države (Harlow, 2006, str. 199).

Do takšnega poenotenega prostora lahko pridemo, ko se pravna načela, skupine pravil in postopkov na enoten način tolmačijo in uporabljajo na določenem ozemlju (na območju EU). V ta splošna načela evropskega upravnega prostora sodijo (Evropski parlament, 2013, 15. januar):

- načelo zakonitosti; uprava EU mora ravnati skladno z zakonom. Sprejete odločitve ne smejo biti nezakonite, v nasprotju z javnim interesom ali samovoljne;
- načelo pravne varnosti;
- načelo predvidljivosti oziroma prediktabilnosti v pravnih razmerjih; podrobneje to načelo določajo podnačela pravne države, ki poudarjajo nevtralnost, neodvisnost sodišč, odločanje po diskrecijski pravici, sorazmernosti itd.;
- načeli odprtosti in transparentnosti državne uprave; ti načeli pogojujeta spoštovanje drugih načel, kot je npr. enakost pred zakonom, in sta pogoj za zunanji nadzor. Izjemi sta nacionalna varnost in varnost osebnih podatkov. Utemeljenost razlogov za predložitev določenega upravnega problema v presojo sodišču temelji na argumentirani obrazložitvi zainteresirane stranke. Zagotovitev in obrazložitev argumenta za odločitev je instrument za odprtost, transparentnost in odgovornost (OECD, 1999, str. 12);
- načelo odgovornosti države za škodo, uslužbencev za svoje delo in odgovornost države za delo njenih uslužbencev; opredelitev odgovornosti temelji na predpogoju ustreznih oziroma zahtevanih pristojnosti ali zakonitih pooblastil posameznega organa. Njegovo bistvo se izraža v učinkovitosti, zanesljivosti in uspešnosti javne uprave;
- načelo nepristranskosti; uprava EU je nepristranski in neodvisni organ, ki se mora vzdržati samovoljnih ukrepov. Delovati mora v skladu z javnim interesom in v interesu Unije;
- načelo doslednosti in upravičenih pričakovanj; delovanje uprave Unije mora dosledno slediti javni upravni praksi. Vsako odstopanje od običajne upravne prakse mora biti ustrezno utemeljeno in obrazloženo;
- načelo spoštovanja zasebnosti; v skladu z Uredbo ES št. 45/2001 mora uprava Unije spoštovati zasebnost oseb in se vzdrževati obdelavi osebnih podatkov za nelegitimne namene;
- načelo poštenosti; kot temeljno nenadomestljivo načelo, ki zagotavlja zaupanje in predvidljivost v upravno-pravnih zadevah;
- načelo preglednosti in javnosti; v skladu z Uredbo ES št. 1049/2001 in splošnimi načeli ter omejitvami se obravnavajo prošnje za dostop do dokumentov, saj je uprava Unije

odprta, kar pomeni, da dokumentira in vodi ustrezne evidence, postopke, dokumente in sklepe. Prispevki svetovalnih organov so javno dostopni;
- načelo učinkovitosti in uspešnosti storitev; je nova kategorija, ki temelji na omejitvi državnih proračunov in se nanaša na porabljene vire, uslužbence, nepremičnine itd. Uspešnost zasleduje predvsem postavljene cilje in reševanje zakonsko opredeljenih problemov.

Številna načela v okviru evropskega upravnega prostora so se razvila preko dela evropskih institucij, zlasti sodišč, npr. (Dujić, 2016):

- načelo sorazmernosti oziroma proporcionalnosti,
- načelo pravne varnosti,
- načelo zaščite legitimnih pričakovanj oziroma pridobljene pravice,
- načelo enakosti in prepoved vseh oblik diskriminacije; enako kot za upravo RS velja načelo enakosti in prepoved diskriminacije tudi za upravo EU, kar pomeni, da je prepovedana kakršnakoli diskriminacija na podlagi rase, jezika, vere, etičnega in političnega stališča, starosti, spola ali druge osebne okoliščine,
- načelo obveznega zaslišanja strank,
- načelo odgovornosti države za škodo.

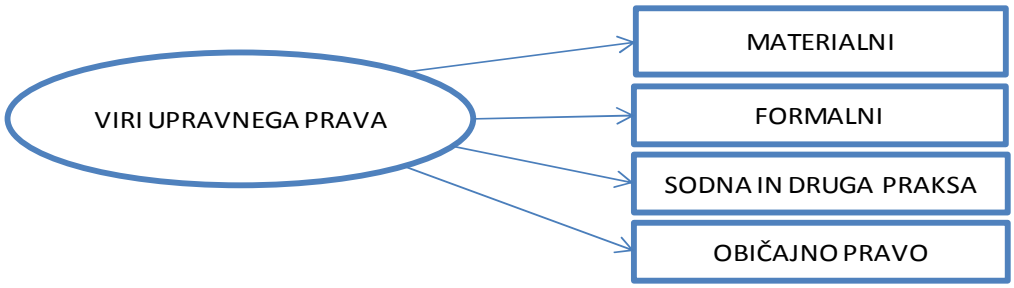
Izraz temeljno načelo se v okviru pravnega reda Unije uporablja kot pojem, s katerim razlagamo pravne norme primarnega prava, ki služijo kot normativna podlaga pravnemu redu EU. Takšno vsebinsko pojmovanje se ne nanaša na vso pogodbeno materijo, temveč le na nekaj posamičnih norm, ki jih v nacionalnem in v ustavnem pravu pojmujemo kot temeljna načela. Seveda pa to ne pomeni, da drugačna pojmovanja oziroma opredelitev določenega pravila kot temeljnega načela niso možna. Pri naddržavnem javnem pravu se ustavnopravni in upravnopravni pristop prekrivata. Pojmovnim razlikam se izognemo predvsem s sodno prakso, saj se pojem ustavno načelo uporablja le za norme ustavnega prava držav članic (Evropski parlament, 2013, 15. januar).

5 SODNA PRAKSA

Sodna praksa v RS predstavlja sekundarni pravni vir in zagotavlja enotno uporabo formalnih pravnih virov, sama pa ni uvrščena med njih, kar je značilno za kontinentalno sodstvo. V skladu s 25. členom URS-NPB9 je sodišče pri odločanju vezano le na ustavo in zakon ter ratificirane mednarodne pogodbe in evropsko zakonodajo, ki so absolutno zavezujoči pravni viri. Sodišča konkretizirajo svoja abstraktna pravila pri obravnavi in odločanju v konkretnem primeru. Vendar pa lahko zaradi ustavnega načela enakosti pred zakonom priznavamo tudi sodni praksi moč formalnega vira. Tako tudi v kontinentalnem pravu argument precedensa dobiva vse večjo moč, ki sodiščem nalaga, da pri obrazložitvi in razlagi svojih odločb oprejo svojo odločitev na upoštevanje pretekle sodne prakse. S tem se zagotavlja predvidljivost sodnega odločanja.

Odločbe Ustavnega ali pa celo Upravnega sodišča so vir prava le v abstraktno ustavno-sodni presoji, ne pa tudi v konkretni ustavnodajni presoji. Ustavno sodišče navadno pojasni, kako je potrebno razlagati določen predpis ali odločbo, da bo ta v skladu z zakonom ali URS (interpretativne odločbe). Vendar pa se s takšnim stališčem ne moremo strinjati, saj predstavljajo sodbe vir prava le v precedenčnem pravu oziroma v anglo-saksonskem sistemu. Pri nas gre v takšnih primerih za anomalije in preseganje pristojnosti državnih organov (Dujić, 2016).

Slika 9: Viri upravnega prava



PRAVNI PREDPISI

USTAVA ZAKONI PRORAČUN, Poslovnik, Nacionalni programi, Deklaracije, Resolucije, Priporočila, Avtentična tolmačenja zakonov	DRŽAVNI ZBOR
MEDNARODNE POGODBE	ratificirane od DZ in objavljene
UREDBE Z ZAKONSKO MOČJO Ukazi, Odloki	PREDSEDNIK REPUBLIKE
UREDBE ODLOKI, Poslovnik, Proračunski memorandum, Strategija regionalnega razvoja	VLADA
PRAVILNIKI ODREDBE NAVODILA	MINISTRSTVA
STATUT, OSLOKI, PRORAČUN, Poslovnik, Odredbe, Pravilniki, Navodila	ORGANI V OBČINAH
STATUTI, PRAVILA	IZVAJALCI JAVNIH SLUŽB NOSILCI JAVNIH POOBLASTIL

Vir: Cijan & Grafenauer (2003, str. 79)

Odločbe višjih sodišč niso zavezujoče, razen v okviru konkretnega primera. V skladu z Zakonom o sodiščih (v nadaljevanju ZS-NPB23) so za senate vrhovnega sodišča zavezujoča le mnenja Vrhovnega sodišča. Ustava torej ne zahteva odstop od sodne prakse, prepoveduje le samovoljni odstop oziroma odločanje v podobnih primerih. Iz ustave namreč izhaja, da so sodni organi dolžni enake primere obravnavati enako, oziroma primere, ki so si enaki v dejanskem stanju opreti na enako zakonsko podlago. V praksi je takšnih primerov relativno malo. Ker je obveznost sodišča, da jamči le procesno in ne tudi materialnopravno pravilno odločanje, je sodišču dovoljen odstop od sodne prakse pri posameznih primerih.

Odstop sodišča od sodne prakse pa mora biti utemeljen in ustrezno (procesno) obrazložen. Lahko torej rečemo, da sodna praksa veže sodišča zgolj z močjo uporabljene argumentacije in ne formalno. Sodna praksa predstavlja le dopolnilni vir, ki ga upoštevamo predvsem takrat, kadar naletimo na pravno praznino oziroma na področje, ki še ni pravno urejeno. Takšen sistem uvrščanja sodne prakse pozna pozitivno pravo oziroma kontinentalni sistem, medtem ko anglo-ameriški uvršča sodno prakso med formalne pravne vire. To pomeni, da je posamezne odločbe v podobnih primerih mogoče utemeljevati in se sklicevati nanje.

Sodni proces zahteva od sodnikov temeljito preučitev dejanskega stanja vsakega posamičnega konkretnega primera, uporabo pravega prava, tehtanje v primerih nedoločnosti itd. Z delitvijo oblasti na tri veje oblasti – zakonodajno, izvršilno in sodno – ta predstavlja sodstvu nepristranski in objektiven pristop.

Prepoved samovoljnega odstopa od sodne prakse pa ne sme pomeniti nespremenljivosti le-te, saj se ustaljena sodna praksa spreminja, dopolnjuje in prilagaja pravnemu razvoju, napredku in sledi aktualnemu pravnemu sistemu. Seveda pa mora biti vsakršen odstop od ustaljene sodne prakse sodniku zavesten in znan, mora pa ga tudi utemeljiti.

Možnosti za poseg Ustavnega sodišča ni, kadar tudi ni enotne sodne prakse. Ustavni pritožnik zato z navedbo, da je v RS sodna praksa glede posameznega pravnega vprašanja različna, ne more uspeti. Pritožnikov argument o neenotnosti sodne prakse v Sloveniji tako še ne pomeni kršitev načela enakega obravnavanja pred zakonom ali kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Vsekakor pa neenotnost sodne prakse ogroža pravno varnost in kakovost sodnega delovanja. Kljub temu pa se v tem primeru ni mogoče sklicevati na kršitev načela pravne države v ustavni pritožbi. Za poenotenje sodne prakse je zadolženo Vrhovno sodišče; usmerja sodno prakso in pojasnjuje zakonske norme, ki ne posegajo na področje ustavnih pravic. Institut pravnih mnenj, ki zajema senate vrhovnega sodišča, je namenjen tistim primerom, ko kljub vsej potrebni razlagi in pozornosti ni mogoče oblikovati enotne sodne prakse. Ustavno sodišče je v sklepu Up 280/00 z dne 18. 09. 2001 razmejilo naloge sodišč takole: »Razlaga navedenih določb ter institutov stvarnega in obligacijskega prava je naloga rednih sodišč. Poenotenje sodne prakse glede navedenih vprašanj uporabe zakona je naloga Vrhovnega sodišča, naloga Ustavnega sodišča ob presoji ustavne pritožbe je zgolj preveriti, ali s to razlago sodišča navedenim določbam in institutom niso dala vsebine, ki bi bila nesprejemljiva z vidika kake ustavne pravice« (Up-280/00, 18. september 2001).

Posebej je treba opozoriti na odločbe Ustavnega sodišča kot posebno vrsto pravnih virov, kadar to s svojo odločbo nastopi kot »negativni« zakonodajalec; ko izloči protiustavne zakonske in druge akte iz pravnega reda (Cijan & Grafenauer, 2002, str. 79).

6 ZAKLJUČEK

Upravno pravo je samostojna pravna panoga, ki je del javnega prava in je pravo izvršilne veje oblasti ter je ena izmed tradicionalnih pravnih panog. Njegov pomen se kaže predvsem v urejanju načina delovanja države in upravnih organov ter v zagotavljanju nujno potrebnih družbenih dobrin v vsaki posamezni državi, ki se dosegajo v okviru javnih služb. Sestavlja ga skupek pravnih norm in pravnih načel, ki omogočajo uresničevanje pravic in obveznosti tako državljanov kot državnih organov.

Temeljna načela, ki sestavljajo upravno pravo so: načelo pravne države, načelo ustavnosti in zakonitosti, načelo pravne varnosti, načelo zaupanja v delo javne uprave, načelo sorazmernosti, načelo enakosti pred zakonom in načelo delitve oblasti. Vsa načela se med seboj prepletajo in se dopolnjujejo ter skupaj tvorijo celoto funkcionalnih temeljnih upravnih načel, kar lahko razberemo tudi iz sodne prakse, kjer se v posameznem konkretnem primeru, odločbi ali izreku sodišča pojavlja utemeljevanje ali vprašanje o kršitvah več upravnih načel. Našteta načela pa seveda niso samo upravna, saj se pojavljajo tudi v drugih pravnih panogah; načelo ustavnosti in zakonitosti morajo upoštevati zakonodajalci pri vseh pravnih panogah, načelo sorazmernosti je najpomembnejše pri izrekanju sankcij oziroma kazni v kazenskem pravu, načelo delitve oblasti, ki določa pravice in obveznosti posameznih organov, morajo upoštevati tako izvršilna kot tudi zakonodajna in sodna veja oblasti itd. Večina upravnih načel pa se prekriva oziroma izvira iz ustavnih načel, saj zasedajo mesta v posameznih členih URS (npr. 3. člen URS-NPB9 zagotavlja načelo delitve oblasti, 14. člen URS-NPB9 zagotavlja enakost pred zakonom, 153. člen URS-NPB9 zagotavlja ustavnost in zakonitost splošnih aktov, podzakonskih predpisov in posamičnih aktov), ali pa jih je mogoče posredno razbrati (npr. načelo sorazmernosti ni izrecno omenjeno v ustavi, vendar je izpeljano v načelo o pravni državi, na katerega Ustavno sodišče v sodni praksi večkrat opira svoje odločitve). S tem lahko potrdim svojo prvo hipotezo, da nekatera temeljna ustavna načela zasedajo mesto splošnih načel v upravnem pravu.

Drugo zastavljeno hipotezo, s katero predvidevam, da se z uresničevanjem upravnih načel omejuje samovolja in nadzira delovanje državnih organov ter s tem zagotavlja varstvo naših pravic in svoboščin, lahko potrdim z načelom ustavnosti in načelom zakonitosti, ki sta nastali ravno v skladu z namenom omejitve samovoljnega ravnanja nosilcev oblasti. Načeli zahtevata, da so vsi zakonski, podzakonski, splošni in posamični pravni akti v skladu z Ustavo oziroma v skladu z zakonom, kar organom onemogoča samovoljno postavljanje zakonov in protiustavnih pravnih pravil, s katerimi bi kršili ali pa onemogočali izvrševanje človekovih pravic in svoboščin. Prav tako samovoljo države oziroma močnejših organov v upravno-pravnem razmerju onemogoča načelo sorazmernosti, ki prepoveduje čezmernost pri izvršitvi in določanju upravnih nalog ter dovoljuje samo tiste ukrepe, ki so potrebni za varstvo javne koristi in se z njimi dosega zasledovan cilj. Preko načela sorazmernosti se vzpostavlja ravnovesje med javnim in zasebnim interesom brez nepotrebnega posega v človekove pravice in svoboščine. Omejevanje pravic posameznika na podlagi kakršnekoli osebne okoliščine prepoveduje državnim organom v postopku, nosilcem javnih pooblastil in organom lokalnih skupnosti načelo enakosti pred zakonom. Samovoljno oziroma arbitrarno

ravnanje upravnih organov pa omejuje tudi načelo delitve oblasti, saj z delitvijo oblasti na sodno, izvršilno in zakonodajno vejo preprečuje koncentracijo najvišje oblasti v rokah enega organa in tako med njimi ustvarja neke vrste protiuteži.

Sodna praksa v Republiki Sloveniji ne predstavlja formalnega pravnega vira, kakor je to značilno za precedenčno pravo v anglo-saksonskih državah, temveč zagotavlja njihovo enotno uporabo in jo uvrščamo med sekundarne pravne vire. Kljub temu, da so sodišča pri svojih odločitvah vezana samo na Ustavo kot najvišji pravni akt, zakone, evropsko zakonodajo in ratificirane mednarodne pogodbe, pa načelo enakosti pred zakonom priznava sodni praksi moč formalnega pravnega vira. Tako sodna praksa z razvojem države dobiva vedno večji pomen med pravnimi viri in poziva sodišča, da nanjo oprejo svoje odločitve. Ustava ne prepoveduje odstopa od sodne prakse (v kolikor je ta ustrezno utemeljen in procesno obrazložen), saj odločbe sodišč niso zavezujoče izven okvira konkretnega primera. Prepoveduje le samovoljni odstop pri odločanju v podobnih primerih. To pa pomeni, da morajo sodni organi podobne primere oziroma primere z enakim dejanskim stanjem opreti na enako zakonsko podlago. Tako lahko tretjo hipotezo deloma zavržem in deloma potrdim, saj ima Slovenija ustaljeno sodno prakso, ki pa se še vedno spreminja, dopolnjuje in prilagaja napredku in pravnemu razvoju naše »mlade« države ter sledi aktualnemu pravnemu sistemu. Prav tako pa sem med prebiranjem sodne prakse spoznala, da Vrhovno in Ustavno sodišče RS vsebino načel upravnega prava tolmačita enako, kar je razvidno iz razlage analiz posameznih primerov. To pa ne pomeni, da imata v konkretni zadevi vedno enak izrek oziroma da se izrek Vrhovnega sodišča potrdi tudi na Ustavnem.

LITERATURA IN VIRI

LITERATURA

Bohinc, R., Tičar, B. (2007). *Upravno pravo: splošni del*. Ljubljana: Univerza v Mariboru, Fakulteta za varnostne vede.

Brezovšek, M., Haček, M., Zver, M. (2008). *Organizacija oblasti v Sloveniji.* Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede.

Cijan, R., Grafenauer, B. (2002). *Upravno pravo*. Maribor: Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta.

Colja, T. (2005). *Problemi pravne države v Sloveniji [diplomsko delo].* Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede. Pridobljeno 20. 9. 2016 iz http://dk.fdv.uni-lj.si/dela/Colja-Tanja.PDF

Čebulj, J., Strmecki, M. (2003). *Upravno pravo*. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo.

Čebulj, J., Strmecki, M. (2006). *Upravno pravo*. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo.

Dujić, S. (23. 9. 2016). *Upravno pravo [ppt prezentacija].* Pridobljeno 18. 9. 2016 iz http://d1yh10brrx8bfh.cloudfront.net/lectures/794/slides.pdf

Evropski parlament (15. 1. 2013). *Zakon Evropske Unije o upravnem postopku P7_TA(2013)0004.* Pridobljeno 10. 9. 2016 iz http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0004+0+DOC+XML+V0//SL#title2

Harlow, C. (2006). *Global Administrative Law: The Quest for Principles and Values.* Pridobljeno 16. 9. 2016 iz http://www.ejil.org/pdfs/17/1/68.pdf

OECD. (22. 11. 1999). *European Principles for Public Administration.* Pridobljeno iz Sigma Papers: No. 27 http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006804.pdf

Pečarič, M. (2015). *Osnove splošnega upravnega prava*. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo.

Pečarič, M. (2016). *Inšpekcije skozi čas in temeljna načela inšpiciranja.* V P. Kovač (ured.), *Inšpekcijski nadzor razprave, sodna praksa in komentar zakona* (str. 90–95). Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

Šturm, L. (1997). *Zbirka primerov iz ustavnega prava I. Vezanost uprave na zakon*. Ljubljana: Uradni list RS.

VIRI

(1991). Ustava Republike Slovenije (URS-NPB9). Ur. list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148 in 47/13 – UZ90,97,99).

Šinkovec, J. (1995). *Odklonilno ločeno mnenje sodnika dr. Šinkovca [U-I-158/94].* Ur. list RS, št. 18/95 in OdlUS IV, 20.

(2013). Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1). Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT, 33/16 – PZ-F in 52/16.

(2006). Zakon o upravnem sporu (ZUS-1). Uradni list RS, št. 105/06, 107/09 – odl. US, 62/10, 98/11 – odl. US in 109/12.

(1994). Zakon o sodiščih (ZS). Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08, 96/09, 86/10 – ZJNepS, 33/11, 75/12 – ZSPDSLS-A, 63/13 in 17/15.

(1999). Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP-UPB2). Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13.

(1992, 26. marec). Odločba Ustavnega sodišča RS, Opravilna št. U-I-52/90. Uradni list RS, št. 19/92 in OdlUS I, 18.

(1992, 9. julij). Odločba Ustavnega sodišča RS, Opravilna št. U-I-1/92. Ur. l. RS, št. 38/92 in OdlUS I, 48.

(1994, 31. marec). Odločba Ustavnega sodišča RS, Opravilna št. U-I-115/93-15. Ur. list RS, št. 25/94 in OdlUS III, 26.

(1995, 9. marec). Odločba Ustavnega sodišča RS, Opravilna št. U-I-158/94. Ur. list RS, št. 18/95 in OdlUS IV, 20.

(1996, 7. november). Odločba Ustavnega sodišča RS, Opravilna št. U-I-128/95. Ur. list RS, št. 66/96 in OdlUS V, 145.

(2005, 1. december). Odločba Ustavnega sodišča RS, Opravilna št. U-I-219/03. Uradni list RS, št. 118/2005 in OdlUS XIV, 88.

(2013, 21. marec). Odločba Ustavnega sodišča RS, Opravilna št. Up-320/11. Uradni list RS, št. 31/2013.

(2011, 8. november). Odločba Vrhovnega sodišča RS, Sodba VII Ips 240/2010.

(2016, 25. maj). Odločba Vrhovnega sodišča RS, Opravilna št. II U 460/2014.

(1994, 1. april). Sklep Ustavnega sodišča RS, Opravilna št. U-I-123/92. Ur. list RS, št. 24/93, Ur. list RS, št. 67/93 in OdlUS II, 109.

(1996, 11. julij). Sklep Ustavnega sodišča RS, Opravilna št. U-I-243/96. Uradni list RS, št. 39/96, Uradni list RS, št. 70/98 in OdlUS VII, 159.

(2007, 25. oktober). Sklep Vrhovnega sodišča RS, Sklep I Up 668/2007.

(2012, 26. julij). Sklep Vrhovnega sodišča RS, Sklep II Ips 211/2010.

(2009, 10. september). Sodba Vrhovnega sodišča RS, Sodba X Ips 438/2005.

(2013, 19. september). Sodba Vrhovnega sodišča RS, Sodba X Ips 18/2013.

(2001, 18. september). Ustavna pritožba, Opravilna št. UP-280/00.

(2003, 24. oktober). Sklep Ustavnega sodišča RS, Opravilna št. U-I-18/02. Uradni list RS, št. 108/2003 in OdlUS XII, 86.

(1994, 21. januar). Sklep Ustavnega sodišča RS, Opravilna št. U-I-13/94. Ur. list RS, št. 6/94 in OdlUS III, 8.

(2012, 25. april). Sklep Ustavnega sodišča RS, Opravilna št. Up-492/11. Uradni list RS, št. 47/2013.