

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO

Univerza v Ljubljani  
Fakulteta *za upravo*



Seminarska naloga

# Upravno pravo

RAZLIKA MED PRAVNO VEZANIMI IN DISREKCIJSKIMI POSAMIČNIMI UPRAVNIMI  
AKTI

Predmet: Upravno Pravo  
Letnik: II.  
Šolsko leto: 2007/2008  
Mentorica:  
Študent

Ljubljana, december 2007

## KAZALO

<b>1 UVOD</b> .....	<b>2</b>
<b>2 SKLADNOST PRAVNIH NORM IN PRAVNIH AKTOV</b> .....	<b>3</b>
2.1 PRAVNA PRAVILNOST, USTAVNOST IN ZAKONITOST .....	3
1.1 Prosti preudarek.....	3
<b>3 IZJEME OD NAČELA ZAKONITOSTI</b> .....	<b>5</b>
3.1 ODLOČANJE PO PROSTEM PREUDARKU.....	5
3.2 POSEBNI PRIMERI ZAKONITOSTI UPRAVE.....	6
2.1 Nedoločeni pravni pojmi v upravi.....	6
2.2 Interpretacija podpisa.....	6
2.3 Pravna praznina.....	6
<b>4 RAZLIKA MED PRAVNO VEZANIMI IN DISKRECIJSKIMI POSAMIČNIMI UPRAVNIMI AKTI</b> .....	<b>8</b>
<b>5 PRIMERA</b> .....	<b>9</b>
<b>6 LITERATURA</b> .....	<b>11</b>

## 1 UVOD

V svoji seminarski nalogi bom predstavila razliko med pravno vezanimi in diskrecijskimi posamičnimi upravnimi akti. Ker je tema zelo kratka, sem jo malce razširila. Sprva bom opisala skladnost pravnih norm in pravnih aktov kamor spadajo pravna pravilnost, ustavnost in zakonitost. Predstavila bom 153. člen Ustave Republike Slovenije (usklajenost pravnih aktov) ter kasneje na koncu navedla še primer, ki se navezuje na ta člen. Nadaljevala bom z izjemami od načela zakonitosti, ki so odločanje po prostem preudarku - le tega sem že malo prej omenila pri 153. členu - ter posebni problemi zakonitosti uprave. Sem spadajo nedoločeni pravni pojmi v upravi, interpretacija predpisa in pravna praznina. Tudi za njih sem na koncu dodala še primer.

## **2 SKLADNOST PRAVNIH NORM IN PRAVNIH AKTOV**

### **2.1 PRAVNA PRAVILNOST, USTAVNOST IN ZAKONITOST**

Pravna pravilnost pomeni skladnost vsake pravne norme (splošne in posamične), vsakega pravnega akta in vsakega delovanja s pravnim redom v celoti (zakonitost v širšem smislu).

Pojem ustavnosti je ožji od pravne pravilnosti in pomeni zahtevo po skladnosti vseh nižjih pravnih norm z ustavnimi normami.

Zakonitost v ožjem smislu pa pomeni skladnost odvisnih splošnih norm z originarnimi splošnimi normami ter skladnost posamičnih norm z originarnimi in odvisnimi splošnimi normami. Poleg tega zakonitost v ožjem smislu obsega tudi zakonitost dejanj (temeljiti morajo na zakonu in zakonitem predpisu).

Sem spada 153. člen Ustave Republike Slovenije (usklajenost pravnih aktov), ki določa naslednje:

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.

#### **1.1 Prosti preudarek**

Uporaba prostega preudarka je najbolj pogosta in najbolj značilna pri upravnopravnem odločanju v konkretnih upravnih zadevah. Pristojni upravni organ v takih primerih po končanem postopku izda upravno odločbo. Uporaba prostega preudarka pa je možna tudi pri izdajanju abstraktnih upravnih aktov (upravnih predpisov), lahko pa tudi pri odločitvah upravnih organov o izvajanju t.i. realnih upravnih aktov oziroma dejanj, npr. Uporabi strelnega orožja, odklonitvi vstopa tujcu v državo, zasegu predmeta ipd.

Upravni organi morajo pri odločanju po prostem preudarku spoštovati načelo enakosti in načelo vezanosti na lastne odločitve. Upravni organ ne sme odstopiti od ustaljene upravne prakse, ki se je uveljavila v zvezi z izvrševanjem prostega preudarka, če za to nima upravičenega razloga. Prav tako ne sme odstopiti od splošnih pravil, ki si jih je v zvezi z izvrševanjem prostega preudarka postavil sam. Pri neupoštevanju načela vezanosti na lastne odločitve lahko stranka zahteva tako odvrnitev Bremen, kakor tudi pridobitev ugodnosti. Manevrski prostor upravnega organa pri izvrševanju zakona je mnogo ožji od maneverskega prostora zakonodajalca., zato je upravičena nova meritorna instančna razveljavitvena odločba.

Slovenska upravnoppravna teorija se je ukvarjala največ z uporabo prostega preudarka pri konkretnih upravnih aktih. Vztraja pri razlikovanju med diskrecijo in nedoločenimi pravnimi pojmi. Gre za pojme, kot so npr. Javna korist, javni red in mir, varnost države, zanesljivost, nevarnost za obrambo države, huda nevarnost za življenje in zdravje ljudi, težko popravljiva škoda, mednarodni interesi države itd. Težko si je predstavljati normativno urejanje na različnih upravnih področjih, npr. na področjih notranjih zadev, obrambe, državljanstva, nošenja orožja, prehoda državne meje, statusa tujcev, urejanja prostora, varstva okolja, zdravstva, socialnega varstva in skrbstva, inšpekcijskih služb ipd. Brez uporabe takšnih pojmov.

Razliko med diskrecijo in nedoločenimi pravnimi pojmi pripoznavata tudi pozitivno pravo in upravnosodna presoja. Pri presoji pravne pravilnosti diskrecijskih upravnih aktov se upravnosodna presoja omejuje na ugotavljanje zlorabe oblasti ali prekoračitve pooblastila in samovolje. Pri nedoločenih pravnih pojmi vztraja pri polni presoji njihove zakonitosti.

Pri nedoločenih pojmi v pravnih normah stopnja njihove nedoločenosti ne sme biti previsoka. V primeru, ko je tak pojem preveč nedoločen, je v nasprotju z načelom pravne države o določenosti pravnih norm in zato protiustaven.

Bolj neposredna je zakonska ureditev posameznih vprašanj prostega preudarka. V upravnih stvareh, v katerih je organ po zakonu ali po predpisu 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 (2. odst. 6. člena ZUP). Določbe ZUP veljajo tudi za primere, ko je organ upravičen odločati o upravnih stvari po prostem preudarku (3. odst. 6. člena ZUP). To določilo pomeni, da v procesnem pravu ni svobodne izbire, ni prostega preudarka.

### 3 IZJEME OD NAČELA ZAKONITOSTI

Gre za to, da je pri izjemah pravna vezanost uprave pri izdajanju posamičnih upravnih aktov in v njih vsebovanih norm manjša kot pri klasičnih povsem pravnovezanih aktih. Pojasnila bom izdajanje posamičnih upravnih aktov oziroma odločanje po prostem preudarku (t.i. diskrecijska pravica) in kot posebne probleme zakonitosti v upravi še nedoločene pravne pojme, interpretacijo predpisa in pravno praznino.

#### 3.1 ODLOČANJE PO PROSTEM PREUDARKU

Upravni organ lahko na podlagi IZRECNEGA ZAKONSKEGA POOBLASTILA ob istem ugotovljenem dejanskem stanju izda dve vsebinsko različni odločitvi (za stranko ugodno ali neugodno), ki sta obe pravno pravilni. Ker pa mora imeti pooblastilo, to pomeni, da ne more sam odločati o tem, kdaj bo to diskrecijsko pravico uporabil.

Pooblastilo za odločanje po prostem preudarku upravnemu organu je lahko izraženo z izrecno zakonsko normo, ki pove, da organ odloča po prostem preudarku. Vendar so taki primeri razmeroma redki. Najbolj pogosti so primeri, kjer zakonska norma uporabi izraz "lahko", včasih tudi "more" ali "sme". Redkejši so primeri, kjer zakonska norma določa npr. "naj upravni organ določi javni interes". V vseh takšnih primerih je upravni organ pooblaščen, da ugotovi vsebino veljavne pravne norme, ne da bi mu veljavni pravni red to vsebino natanko določil.

Poleg obravnavanega elementa zakonitosti (zakonskega pooblastila) so ostali še:

- upravni organ je pri odločanju omejen tako, da mora vedno upoštevati javno korist, ki jo navadno opredeljuje že originarna norma, ki mu pooblastilo za diskrecijo daje (npr. varovanje javnega reda in miru, varovanje zdravja ljudi, ipd.);
- posamični akt mora biti izdan v mejah zakonskega pooblastila in v skladu z zakonskim namenom, zaradi katerega je upravni organ sploh pooblaščen za izdajanje posamičnih aktov po prostem preudarku.

Tak akt bi bil nezakonit, če bi bil posamični upravni akt izdan brez pooblastila za takšno odločanje ter tudi če bi upravni organ prekoračil meje pooblastila ali če bi po prostem preudarku odločil v nasprotju z namenom.

Najbolj pogosta je uporaba prostega preudarka v upravi pri odločanju upravnih organov v konkretnih upravnih zadevah s posamičnimi upravnimi akti. Vendar je uporaba prostega preudarka možna tudi pri izdajanju abstraktnih upravnih aktov (upravnih predpisov), lahko pa tudi pri odločitvah upravnih organov o izvajanju t.im. realnih upravnih aktov oz. dejanj, npr. uporaba strelnega orožja, odklonitev vstopa tujcu v državo, zaseg predmeta ipd.

## **3.2 POSEBNI PRIMERI ZAKONITOSTI UPRAVE**

### **2.1 Nedoločeni pravni pojmi v upravi**

To so pravni pojmi, ki jih je potrebno vsebinsko opredeliti glede na ugotovljeno dejansko stanje, na podlagi katerega bo upravni organ odločil o neki upravni stvari in posledično izdal posamični upravni akt. Taki pojmi so npr.: nevarnost za javni red in mir, resna nevarnost, neposredna nevarnost, dober gospodar, ipd.

Upravnemu organu prepuščajo, da od primera do primera oceni, kakšna je njegova vsebina za potrebe posameznega primera, pri čemer pa mora enaka merila oziroma enako vsebino nedoločenega pravnega pojma uporabiti v vseh istovrstnih primerih in s tem predstavljajo izjemo od zakonitosti v smislu odstopanja od pravne vezanosti..

Medtem ko je prosti preudarek naravnani na ravnanje upravnega organa, so nedoločeni pojmi v pravu usmerjeni na opredeljevanje dejanskega stanja v pravni normi. S tem je povezano vprašanje o razsežnosti in intenzivnosti sodnega nadzora nad pravno pravilnostjo upravnih aktov, pri katerih je prišlo do uporabe prostega preudarka oz. do razlage in uporabe nedoločenih pojmov.

Pri uporabi nedoločenih pravnih pojmov je smiselno, da upravnosodna presoja ohrani upravnim organom določeno polje lastne presoje. To velja zlasti v primerih finalnih in prognostičnih odločb, pri vodenju gospodarsko-finančnih področij, pri planiranju in urejanju prostora in pri t.i. participativnih postopkih. V takih primerih je sodna presoja težavna in ni zagotovila, da bo omogočila višjo stopnjo varovanja pravne pravilnosti. Tudi sodna presoja diskrecijskih upravnih aktov bi morala biti v naštetih področjih previdna in zadržana.

V nasprotju s prostim preudarkom, kjer zakonodajalec zamenjuje okvir dopustnih pravnih posledic, nedoločeni pravni pojmi opredeljujejo zakonski dejanski stan. Pri opredelitvi dejanskega stanja lahko zakon uporabi bolj ali manj določene pojme.

### **2.2 Interpretacija podpisa**

Interpretacija predpisa je posebna metoda dela uprave v tistih primerih, ko je upravni organ v dvomu, kako uporabiti neko splošno pravno normo (zlasti originarno), da bo njena uporaba pravno pravilna. Pomagati si je treba z namenom zakonodajalca - kakšen namen je zakonodajalec zasledoval pri določanju vsebine norme (t.i. ratio legis). Temu namenu mora namreč slediti uporaba norme.

### **2.3 Pravna praznina**



Za pravno praznino gre takrat, ko za ureditev določenega upravnopravnega razmerja s posamično normo ne najdemo veljavnega splošnega pravnega pravila in si zato pomagamo z analogijo. To pomeni, da v okviru zakona, ki ureja določeno področje ali v celotnem pravnem redu skušamo najti zakonsko normo, ki se po bistvenih elementih (ne pa po vseh) ujema s konkretnim položajem, ki ga želimo urediti s posamično normo, in jo smiselno uporabimo za izdajo posamične norme.

#### 4 RAZLIKA MED PRAVNO VEZANIMI IN DISKRECIJSKIMI POSAMIČNIMI UPRAVNIMI AKTI

**Pravna vezanost** pomeni izpolnjevanje pogojev ali neizpolnjevanje pogojev.

Če se v dejanskem stanju ugotovi, da nekdo v konkretnem primeru izpolnjuje vse pogoje za npr. pridobitev denarne pomoči na podlagi Zakona o socialnem varstvu, se izda pozitivno odločbo. Če pa se ugotovi, da enega od pogojev ne izpolnjuje, se mu izda negativno odločbo.

To je pravna vezanost, ker je vsebinsko posamična norma v celoti odvisna od vsebine originalne norme.

**Diskrecijska pravica** je pravica državnih organov do proste presoje.

Upravni organ ima pooblastilo, da na podlagi istega ugotovljenega dejanskega stanja izda pozitivno ali negativno odločbo na podlagi prostega preudarka.

Diskrecija je samo na področju materialnega prava, nikoli na področju procesnega.

Posamični akt je diskrecijska odločba. Upravni organ lahko ob istem ugotovljenem dejanskem stanju izda ali pa ne isto posamično normo z različno vsebino.

Bistvena razlika je ta, da pri diskrecijski pravici lahko upravni organ ob istem ugotovljenem dejanskem stanju izda dve vsebinsko različni odločitvi (za stranko ugodno ali neugodno), ki sta **obe pravno pravilni**.

Pri pravno vezanih posamičnih upravnih aktih pa je glede na ugotovljeno (isto) dejansko stanje samo **ena odločitev pravno pravilna**.

## 5 PRIMERA

### 1. primer

V okviru ustavnosodne presoje zakonov je US v 1992. letu z OdlUS I, 101, U-I-98/91, Ur. l. 61/92 razveljavilo 28. člen Zakona o državljanstvu RS – ZDRS. Razveljavljeni člen je določal, da upravnemu organu v odločbi ni potrebno navesti razlogov, ki so ga vodili pri odločanju. US se je pri svoji presoji postavilo na stališče, da to dejstvo prizadetemu ne daje dovolj možnosti, da bi odločitvi v upravnem sporu lahko utemeljeno in uspešno ugovarjal in mu torej s tem ne zagotavlja učinkovitega pravnega sredstva. Zato je ta odločba zakona v nasprotju s 25. členom in v nasprotju z načeli pravne države (2. člen).

US je izrecno tudi povedalo, da uporaba besede "lahko" ob očitnem in v obrazložitvi potrjenem namenu zakonodajalca zadošča za uvedbo diskrecijskega odločanja in s tem za uporabo prostega preudarka.

US je poudarilo, da mora upravni organ, če prošnjo zaradi neizpoljenosti pogojev zavrne, v obrazložitvi navesti razloge, zakaj posamezen pogoj šteje za neizpoljen. V primeru, da prošnjo ob izrecno ugotovljeni ali molče predpostavljeni izpostavljenosti vseh pogojev zavrne po prostem preudarku, mora navesti razloge za svojo odločitev. Iz obrazložitve mora biti razvidno, da pri odločanju po prostem preudarku ni ravnal samostojno, ampak v mejah in v skladu z namenom pooblastila, ki mu ga daje zakon. S temi razlogi mora biti stranka seznanjena, tako da lahko sproži upravnosodno kontrolo ustavnosti take upravne odločbe.

## 2. primer

OdlUS VI, 155, U-I-343/94 Ur. l. 80/97. US je ugotovilo neskladnost z Ustavo Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti – ZZZPB. »6. ZZZPB v 16. členu določa, kdo se po tem zakonu šteje za brezposelno osebo. To naj bi bil iskalec zaposlitve, ki se prijavi zavodu in ni v delovnem razmerju; ni lastnik ali solastnik podjetja, v katerem je v zadnjem koledarskem letu pred prijavo za iskanje zaposlitve ustvaril dohodek, s katerim se lahko preživlja, s tem da ustvarjeni dohodek letno ne sme biti nižji od zjamčenega nadomestila osebnega dohodka; ne opravlja samostojne dejavnosti kot redni poklic; ter ni lastnik, zakupnik, najemnik ali drug uporabnik kmetijskih ali gozdnih zemljišč ali drugih nepremičnin, od katerih se lahko preživlja na osnovi ustvarjenega dohodka, s tem da ustvarjeni dohodek letno ne sme biti nižji od zjamčenega nadomestila dohodka. Glede zavarovanca, ki je bil pred nastopom brezposelnosti v delovnem razmerju, ZZZPB v 18. členu določa pogoje, kdaj le-tapridobi pravico do denarnega nadomestila za primer brezposelnosti. Zahteva se, da je bil zavarovanec pred prenehanjem delovnega razmerja v delovnem razmerju neprekinjeno najmanj devet mesecev ali v presledkih dvanajst mesecev v zadnjih osemnajstih mesecih in da se najkasneje v roku 30 dni po prenehanju delovnega razmerja prijavi zavodu. Z 19. členom pa so določene situacije, ko zavarovanec kljub prenehanju delovnega razmerja ni upravičen do uveljavljanja denarnega nadomestila. Pogoje, pod katerimi naj bi denarno nadomestilo in druge pravice pridobile osebe, ki niso bile v delovnem razmerju, ker so pred nastankom brezposelnosti samostojno opravljale dejavnost kot redni poklic ali so bile lastnik podjetja, bi moral po pooblastilu izpodbijanega 3. odst. 15. člena določiti podzakonski akt najprej v roku petih mesecev po sprejemu ZZZPB v letu 1991 in nato po noveli zakona iz decembra 1993 do 31.3. 1994. Ker ta akt ni bil izdan, niti ni teh pogojev kasneje uredil zakonodajalec, je na tem področju nastala pravna praznina, zaradi katere je ostalo odprto zlasti vprašanje, kdaj v obravnavanih primerih nastopi zavarovalni primer. Takšno stanje ni v skladu z 2. členom, pa tudi ne z 2. odst. 120. člena, ker pristojnim organom ne omogoča, da bi svoje delo opravljali na podlagi predvidenega predpisa.«

## 6 LITERATURA

**ČEBULJ, Janez; STRMECKI, Mik. Upravno pravo. Fakulteta za Upravo, Univerza v Ljubljani, Ljubljana, 2006.**

- Zbornik referatov. VI. Dnevi slovenske uprave Portorož '99. Visoka upravna šola, Ljubljana, 1999.
- BOHINC, Rado; TIČAR, Bojan. Upravno pravo – splošni del. Fakulteta za varnostne vede, Univerza v Mariboru. Ljubljana, 2007.
- ŠTURM, Lovro; ARHAR, France... et al. Komentar ustave Republike Slovenije. Fakulteta za podiplomske, državne in evropske študije, Ljubljana, 2002.