

DEFINICIJA UPRAVNEGA PRAVA

Upravno pravo lahko označimo kot sistem pravnih norm, ki urejajo:

- upravnopravna razmerja,
- postopek odločanja in sodni nadzor nad zakonitostjo teh odločitev,
- organizacijo in pristojnosti uprave.

Del upravnega prava, ki ureja upravnopravna razmerja, označujemo kot materialno upravno pravo. **MATERIALNO UPRAVNO PRAVO** predstavljajo tiste upravnopravne norme, ki na splošen način urejajo upravnopravna razmerja na posameznih, zaokroženih celotah družbenih razmerij, ki jih označujemo s pojmom upravnopravne institucije. Urejajo razmerje med državo in posameznikom glede osebnega statusa posameznika ali pa glede stvari v lasti posameznika. Urejajo torej razmerja, kjer pride do kolizije med javnim in zasebnim interesom.

Del upravnega prava, ki ureja postopek odločanja in sodni nadzor nad zakonitostjo teh odločitev (splošni in posebni upravni postopki ter upravni spor), ter organizacijo in pristojnosti uprave, se označuje kot **FORMALNO UPRAVNO PRAVO**.

JAVNA SLUŽBA

Javna služba je dejavnost, ki se izvaja v javnem interesu. Pojem javne službe vsebuje:

- **FORMALNI VIDIK JAVNE SLUŽBE.** Po formalnem vidiku gre za javno službo vedno, kadar je nosilec dejavnosti javnopravna oseba – neodvisno od vrste in narave dejavnosti.
- **MATERIALNI VIDIK JAVNE SLUŽBE.** Po tem vidiku gre za javno službo takrat, kadar dejavnost, ki se opravlja kot javna služba izpolnjuje določene kriterije oz. ima določene lastnosti.

NAČIN IZVAJANJA JAVNIH SLUŽB:

- **IZVAJANJE V REŽIJI.** O izvajanju javne službe v režiji govorimo takrat, kadar javno službo neposredno opravlja država preko svojih organov oz. upravnih služb ali javnih ustanov, ki jih v ta namen ustanovi.
- **KONKACIONIRANA JAVNA SLUŽBA.** Država kot koncedent podeljuje pravico opravljati določeno javno službo zasebnopravnemu subjektu. Pod pogoji, ki jih sama določi in njihovo izpolnjevanje pri izvajanju javne službe tudi nadzira.
- O izvajanju javnih služb govorimo tudi takrat, **KO DRŽAVA PREKO VLAGANJ SVOJEGA KAPITALA V DEJAVNOST ZASEBNOPRAVNIH SUBJEKTOV** zagotavlja, da ti v okviru svoje dejavnosti proizvajajo tudi proizvode oz. opravljajo storitve, ki so predmet določene javne službe. S takšnimi kapitalskimi vložki si država zagotovi tudi ustrezen delež glede odločanja, seveda samo v obsegu, ki se nanaša na zagotavljanje javnih dobrin.

SISTEMIZACIJA – RAZMERJE MED UPRAVNIM PRAVOM IN DRUGIMI PRAVNIMI PANOGAMI

Upravno pravo v razmerju do mednarodnega javnega prava

Upravno pravo skoraj vse do 2. svetovne vojne več ali manj na tradicionalni način obravnava državo kot korporacijo državljanov, organizirano na teritorialni podlagi, ki poudarjeno zasleduje interese svojih članov – državljanov.

Mednarodno javno pravo pa obravnava državo sicer do določene mere še vedno kot korporacijo svojih državljanov, istočasno pa tudi kot ustanovo mednarodnega javnega prava, ki ne deluje zgolj v interesu svojih članov, ampak tudi v interesu vzdrževanja dogovorjenega nivoja pravnih standardov v veljavi v mednarodni skupnosti narodov.

Slovenija se uvršča med države, ki priznavajo primat mednarodnega javnega prava nad notranjim pravom in s tem tudi nad upravnim pravom, tako da bi se morali zakoni v primeru neskladja z mednarodnimi pogodbami ratificiranimi v parlamentu s slednjimi uskladiti.

Politika in pravo

Razmerje med politiko in upravnim pravom je razvidno iz razmerja med političnimi in pravnimi akti. Pojem političnega oz. vladavinskega akta se je razvil v okrilju francoskega prava, kasneje pa je bil sprejet tudi v nemškem in nasploh v večini pravnih redov. Nemški pravnik Otto Mayer politične akte opredeljuje kot rezultat posebne vrste dejavnosti vrhovnih organov oblasti, ki ni zakonsko regulirana, vendar jo veže ustava, zaradi česar zoper te akte ni dopusten upravni spor, pa tudi sicer niso podvrženi nacionalni sodni kontroli. To posebno vrsto dejavnosti poimenuje kot »ustavno-pravno pomožno dejavnost«, katerih predmet se dotika poglobitnih interesov v državi kot so ustavnost, zunanja in notranja varnost,... Poznamo notranjepolitične akte in zunanjepolitične akte.

Notranjepolitični akti:

-politični akti vrhovnih organov državne izvršilne oblasti v razmerju do parlamenta (akt sklica oz. razpusta DZ, akt proglasitve zakona, ...)

-politični akti proglasitve izrednega stanja oz. neposredne vojne nevarnosti

-akti amnestije (za sprejem je pristojen parlament)

-akti pomilostitve

Zunanjepolitični akti:

-diplomatski akti (pisne in verbalne note tujim vladam, akti postavitve diplomatskih predstavnikov svoje države v tujini,...)

-vojaški akti (akti objave vojne, akti sklenitve premirja,...)

-akti rekvizicije varstva – postavitve zahteve tuji državi po varovanju lastnih državljanov v tujini

Upravno pravo kot veja javnega prava

Pri teoretičnem razumevanju pravnih panog se običajno uporabljata dva kriterija. Prvi kriterij je **predmet urejanja**, drugi kriterij pa **način urejanja**, pri čemer je še posebej pomembno, kakšen je položaj subjekta v pravnem razmerju, ki nastane z uporabo norm določene pravne panoge.

Pri teoriji, ki temelji na kriteriju načina urejanja je privatno-pravno razmerje tista vrsta razmerja, kjer si stojijo subjekti v medsebojnem in vzajemnem razmerju enakopravnosti z enako veljavnimi voljami, medtem ko je značilnost javno-pravnega razmerja v tem, da prihaja med subjekti do podrejanja državni volji, ki se vsiljuje privatno-pravnemu subjektu kot splošna javna volja. Po tej teoriji se upravno pravo smatra kot javno pravo kakor hitro se država pri svojem delovanju posluži svojih oblastnih sredstev v razmerju do posameznih subjektov (de jure imperii), takrat ko pa se ne poslužuje teh sredstev, pa ne nastopa v svojstvu javne oblasti, ampak v podobni vlogi kot vsak drug privatni subjekt (država kot fikus de iure privatorum), ter se zanj takrat tudi uporabljajo predpisi, ki urejajo odnose med privatnimi subjekti.

Po kriteriju predmeta urejanja je že starorimska pravna znanost opravila razdelitev prava na javno in privatno, za kar je služila kot kriterij narava interesa, ki se z zadevnimi predpisi varuje oz. razvija. S stališča omenjenega systemskega dualizma je značilnost javnega prava v tem, da varuje javne interese družbe, značilnost privatnega pa je varstvo interesa posameznika.

Razmerje med ustavnim in pravnim pravom

Razmerje med ustavno-pravnimi in upravno-pravnimi normami lahko najprej označimo kot hierarhično razmerje med izvornimi normami na eni strani in med originalnimi, odvisnimi in posamičnimi normami na drugi strani.

Ustavno-pravne norme imajo z upravnim pravom več stičnih točk:

- ◆ Prvo predstavljajo določbe Ustave o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah
- ◆ Drugo predstavljajo določbe Ustave o organizaciji in delu uprave, o nalogah upravnih organov in o zaposlitvi v upravnih službah
- ◆ Tretjo pa predstavljajo določbe Ustave o usklajenosti pravnih aktov, o veljavnosti predpisov, o prepovedi povratne veljave predpisov, o upravnem sporu in o pravnomočnosti

Razlika med ustavnim in upravnim pravom je le v tem, da prvo obravnava splošna in načelna ter strukturna vprašanja, drugo pa se bolj osredotoča na podrobnejšo obravnavo izvrševanja prava, tako da je upravno pravo neke vrste podaljšana roka ustavnega prava.

Razmerje med upravnim in civilnim pravom

Obe pravni panogi se v določeni meri med seboj prepletata. Kljub temu ju lahko glede na predmet urejanja ločimo tako, da kot civilno pravo opredelimo tisto pravno panogo, ki ureja lastninska, premoženjska razmerja. Civilno pravo ureja tudi razmerja med subjekti, ki so v enakopravnem položaju, med tem ko upravno pravo ureja razmerja na avtoritativen način.

Razmejitveno črto med civilnim in upravnim pravom je po večinskem mnenju moč potegniti z uporabo dveh kriterijev in sicer po metodi nastanka oz. prenehanja razmerja ter po metodi pristojnosti, ki je s prvo v tesni povezavi.

Prva metoda upošteva kriterij podrejanja oz. enakopravnosti volje. V kolikor imamo opravka s subordinacijo, gre za upravno-pravno razmerje, v nasprotnem primeru pa za civilno-pravno razmerje.

Druga metoda pa je odvisna od rešitve povsem političnega vprašanja dodelitve določenih državnih pristojnosti odločanja posameznim državnim organom. V slučaju dvoma je sodišče poklicano, da razrešuje tovrstne probleme.

Razmerje med upravnim in delovnim pravom

Upravno in delovno pravo se lahko delno prekrivata, čeprav bi morala načeloma za državne in druge javne uslužbenke veljati posebne norme – upravno-pravne norme. Gre namreč za drugačen način nastanka delovnega razmerja, drugačen način urejanja zaposlitve in izvrševanja pravic in obveznosti, in ne nazadnje velja tudi druga oblika sodnega varstva.

Razmerje med upravnim in kazenskim pravom

Bolje bi bilo govoriti o razmerju med upravnim in kaznovalnim pravom. To razmerje pride do izraza zlasti v primeru prekrškov, ki so se dolgo časa uvrščali v okvir upravnega kazenskega prava. Do skupnih točk prihaja tudi pri institutu sodnega dovoljenja, ki je v pravni državi obveznega značaja v kolikor hoče uprava zakonito pristopiti k določenim dejanjem (prisluh telefona).

Razmerje med upravnim in finančnim pravom

Finančna oblast oz. finančna moč države bi predstavljala nevarno grožnjo svobodi državljanov, če bi bila osredotočena, zato jo je bilo potrebno razdeliti na vse tri veje državne oblasti: na zakonodajno, upravno-izvršilno in deloma sodno. Razmerje med upravnim in finančnim pravom se kaže zlasti na področju financiranja javne porabe, poleg tega pa tudi na področju davčnega prava, kjer je odmera in izterjava v celoti v rokah uprave. Podobno velja tudi za carinsko pravo.

Finančno pravo je tesno povezano tudi z ustavnim pravom, kamor spada sprejetje proračuna oz. končnega računa v parlamentu, medtem ko v upravno pravo spada vse ostalo od davčnih in carinskih predpisov do izvršitve proračuna.

Razmerje med upravnim formalnim pravom in drugimi vejami formalnega prava

Ta povezava pride v poštev takrat, kadar se v postopkih, v katerih se odloča o upravnih stvareh ali pa se v njih izvaja nadzor nad zakonitostjo aktov, s katerimi je bilo odločeno o upravnih stvareh, uporabljajo določbe drugih postopkovnikov. Pri izvrševanju upravnih odločb, ki se glasijo na denarne obveznosti, se uporabljajo določbe zakona, ki ureja izvršilni postopek (civilnopravni).

Razmerje upravnega prava do sodnega prava

Razmerje med upravnim in sodnim pravom se lahko primerja z medsebojnim razmerjem upravne in sodne oblasti, ki si vzajemno priznavata avtonomijo na svojem področju, zaradi česar načeloma niso dovoljeni posegi ene oblasti v pristojnosti druge. V praktičnem življenju pa se včasih ni možno izogniti vzporednosti odločanja v slučaju reševanja predhodnega vprašanja o katerem sme izjemoma odločati oblast, ki s stališča pristojnosti ni matična oblast v določeni pravni zadevi. Odločitev o tem vprašanju velja le za konkreten slučaj v obravnavi, ter le do tedaj, dokler pristojna matična oblast zadeve meritorno ne reši. V trenutku, ko matična oblast zadevo odloči, nastopi vezanost nematične oblasti na to odločitev. Tako

razlikujemo formalno in vsebinsko vezanost. V prvem primeru se vezanost omejuje na formalni pravni akt, v drugem primeru pa gre za vezanost na vsebino pravnomočno izdanega akta.

Sodstvu je v primerjavi z upravo pri materialni vezanosti priznan večji maneverski prostor, saj ima sodišče pravico preiskovati vprašanje pristojnosti in ničnosti konkretnega upravnega akta, medtem ko imajo glede upravnih predpisov celo pravico odklonitve uporabe nezakonitega predpisa pri presoji konkretnega sodnega primera. To pravico imenujemo s tujko **exceptio illegalis**.

NALOGE UPRAVNO-IZVRŠILNE OBLASTI so:

Izvršilen naloge, ki se delijo na:

- 1) Politično-izvršilne naloge; to so naloge, ki niso posebej določene s predpisi in pa naloge, ki so zakonsko določene in rabijo politično direktivo
- 2) Zakonsko-izvršilne naloge, ki se delijo na:
 - a) regulativne
 - b) operativne (izdajanje odločb)
 - c) nadzorno-inšpekcijske
 - d) kadrovske
 - e) represivne (zatiranje prekrškov, shodov)
 - f) študijsko-analitske (elaborati)

Tukaj gre za uporabo ter izdajo predpisov organizacijskega oz. materialnega značaja, ter za upravni nadzor ter nadzor javnega reda in miru, zatem za izdajo listin, potrdilo ter nenazadnje tudi za registracijo dejstev. Upravni organi uporabljajo vse zgoraj naštetih zakonsko izvršilnih nalog, medtem ko nosilci javnih pooblastil opravljajo regulativne, operativne in študijsko-analitske naloge.

Pospeševalne naloge

Te naloge se ne udeležajo s prisilo, temveč s pomočjo finančnih vzpodbud oz. finančnimi sankcijami. Sem prištevamo tudi pomoč države na tujih trgih, financiranje posameznih šolskih programov, davčne olajšave, finančne vzpodbude, skupna vlaganja,...

Servisne naloge

-zagotavljanje javnih služb v režiji (servis državljanom)

-strokovno-tehnične naloge kot podpora vladi oz. parlamentu pri odločanju (servis državnim organom, ki ne premorejo ustreznega administrativnega aparata, da bi mogli brez državne uprave sprejemati strokovno podkovanе rešitve)

VIRI UPRAVNEGA PRAVA

Pod viri upravnega prava razumemo pravne podlage za odločanje kot eno izmed najpomembnejših oblik delovanja uprave. Delovanje uprave pomeni opravljanje funkcij in nalog javne uprave.

Formalni, materialni in spoznavni viri upravnega prava

Formalni viri prava so skupen izraz za vse oblike, v katerih se pojavljajo splošna in abstraktna pravila z zunanjim učinkom. So splošni pravni akti, ki predstavljajo temelj za opravljanje funkcij in nalog organov javne uprave. Družbeni dejavniki (politična načela, pravni občutek, pravičnost, morala,...) se štejejo kot materialni vir prava, zato jih tudi imenujemo primarni viri, ker so iz njih izvedeni formalni kot sekundarni viri prava. Spoznavni viri pa so razni komentarji predpisov,...

Notranji in zunanji viri upravnega prava

Notranji viri se nanašajo na tvorca pravnega pravila, zunanji vir pa je tisti konkreten predpis, v katerem se to pravilo pojavlja.

Pojem neposrednega formalnega upravnopravnega vira

To so pravni akti, v katerih so vsebovane norme upravnega prava, namenjeni urejanju delovanja uprave oz. so namenjeni temu, da jih uporabljajo upravni organi in drugi nosilci, ki jim je poverjeno javno pooblastilo pri izvrševanju svojih funkcij. Neposredni formalni upravnopravi vir mora biti abstrakten in zunanji po svoji naravi in šele zadovoljitev teh dveh zahtev ima za posledico, da mu pravni red priznava tak status.

Razlikovanje formalnih virov glede na zunanjo obliko

Oblike so lahko pisne narave ali pa ustne, v sodobnih razmerah pa se pojavlja tudi veliko slikovnih simbolov na javnih mestih (to so posebna vrsta pisnega pravnega vira). Glede na vsebino predpisa se ne smemo omejiti na tekst (gole besede), ampak moramo upoštevati duh normativne določbe (smisel in cilj). Seveda je popolnoma jasno, da mora obstajati takšna formalna podlaga, da je možno iz nje tak smisel in cilj razbrati. Prevladujoče gledanje v evropski teoriji priznava kot formalni pravni vir le abstraktne splošne pravne norme, ne pa tudi konkretnih aktov.

Razvrstitev formalnih pravnih virov v teoriji

Formalni viri upravnega prava so pravni akti v katerih so vsebovane norme upravnega prava. Te vire upravni organi uporabljajo pri izvrševanju svojih funkcij. Ločimo:

- ◆ Postavljeni oz. od oblastnih forumov določeni viri (neposredni pravni vir): postavljeno pravo pomeni tiste pravne norme, ki nastanejo z izrecnim in neposrednim razglasom oz. izrekom oblasti. V pojem postavljenega prava štejemo poleg državnih virov še mednarodne ter avtonomne vire upravnega prava.
- ◆ Nedržavna pravila z državno sankcijo (posredni ter dopolnilni viri): to so tista pravila, ki jih tvorijo zasebno-pravni subjekti, ki za svoj veljavni nastanek poleg tega tudi potrebujejo priznanje s strani države. Posredno oblikovana pravna pravila so bodisi dejstva z učinkom pravnega predpisa kot posebna oblika nedržavnih pravil z državno sankcijo (posredni viri), bodisi običajno-pravna pravila (dopolnilni viri) izdana po predhodnem pooblastilu države.
- ◆ Upravne in sodne odločbe (posamični konkretni akti obeh državnih oblasti): pravila, ki izhajajo iz upravnih oz. sodnih odločb v procesu izvrševanja prava nekateri avtorji tudi štejejo med posredne vire, ker upravnim odločbam in sodbam naš pravni red praviloma ne priznava statusa neposrednega vira upravnega prava, pač pa jim gre status posrednega vira upravnega prava.

VRSTE FORMALNIH VIROV UPRAVNEGA PRAVA PRI NAS

Formalni viri upravnega prava so pravni akti, v katerih so vsebovane norme upravnega prava in ki urejajo delovanje uprave oz. ki jih uporabljajo upravni organi pri izvrševanju funkcij uprave. Poleg tega pa vire upravnega prava predstavlja tudi vse ostalo gradivo, ki je lahko podlaga za delo uprave.

KLASIFIKACIJA FORMALNIH VIROV

Formalni viri so: neposredni, posredni in dopolnilni.

I) Neposredni formalni viri: mednarodni viri, državni viri, avtonomni viri

- a) Mednarodni viri (akti) se delijo na splošno mednarodno pravo ter pravo mednarodnih organizacij: Splošno mednarodno pravo obsega tri pglavitne vire in sicer: splošna pravna načela civiliziranih narodov in mednarodno običajno pravo (nepisni vir), potem mednarodno pogodbeno pravo ter končno še dopolnilne vire mednarodnega prava.
 - Splošna načela mednarodnega prava – zakoni in drugi predpisi morajo biti po 8. Členu ustave v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava.
 - Ratificirane mednarodne pogodbe – zakoni morajo biti v skladu z veljavnimi mednarodnimi pogodbami, ki jih ratificira DZ, z podzakonskimi predpisi in drugimi splošnimi akti, pa tudi z drugimi ratificiranimi mednarodnimi pogodbami.
- b) akti državne (zakonodajne) oblasti (akti ustavodajalca, akti zakonodajalca, akti izvršilne oblasti in akti sodne oblasti)
 - AKTI USTAVODAJALCA –
 - ◆ **Ustava** je hierarhično najvišji pravni akt države in služi kot vodilo upravi pri interpretaciji in dometu normativnih tekstov v praksi. Določbe ustave, ki so vir upravnega prava so vsebovane v delih, ki govorijo o delitvi oblasti in o načelih socialne in pravne države, ter v poglavju o

človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah, v poglavju, ki ureja organizacijo, delo in naloge upravnih organov in v poglavju o ustavnosti in zakonitosti.

- ◆ **Ustavni amandma** ima isti status kot ustava
 - ◆ **Ustavni zakon** pa ima nižji status kot ustava, v njih pa se lahko spreminjajo ali dopolnjujejo določbe ustave ali pa se lahko sprejme za izvedbo ustavnih določb.
 - **AKTI ZAKONODAJALCA** – najpomembnejši akt je **zakon**. Viri so tako materialni zakoni (državljanstvo, nošenje orožja, osebno ime,...) in formalni zakoni. Ti se delijo na organizacijske in procesne.
 - **AKTI IZVRŠILNE OBLASTI** – te akte predstavljajo podzakonski oz. izvršilni predpisi, ki jih izdajata vlada in ministrstva oz. drug upravni organ za izvrševanje zakonskih določb s področja upravnega prava. Te akte izdajajo tudi nedržavni subjekti, ki jim je poverjeno javno pooblastilo.
 - **AKTI SODNE OBLASTI** – te akte predstavljata dve vrsti sodnih odločb in sicer odločbe Ustavnega sodišča in sodbe, ki jih v upravnem sporu izda Upravno sodišče ali v določenih primerih Vrhovno sodišče.
- c) **Akti avtonomnih (lokalnih) oblasti** – gre za akte lokalnih skupnosti - izdajanje predpisov, zlasti statuta občin in občinskih odlokov, tu gre za akte drugih samoupravnih skupnosti (italijanska in madžarska narodna skupnost), kolektivne pogodbe,...

I) **Posredni formalni viri** so lahko nedržavna pravila z zakonsko sankcijo ali pravila tujega pravnega reda, če nanje napotuje naš domači zakon. Nedržavni posredni viri upravnega prava so viri za delo uprave. Gre za pravila stroke (znanstvena dogajanja) ali za estetska merila umetniške stroke. Sem spadajo tudi upravne odločbe kot posamični upravni akti ter sodne odločbe.

II) **Dopolnilni viri** – o njem govorimo v primerih, ko npr. zakon napotuje na kakšnega od teh virov (na navadne/poslovne običaje, uzance, kodekse).

NEPOSREDNI VIRI UPRAVNEGA PRAVA – podrobna opredelitev

1) MEDNARODNI VIRI UPRAVNEGA PRAVA se delijo na *splošno mednarodno pravo in pravo mednarodnih organizacij*

Splošno mednarodno pravo zajema splošna pravna načela civiliziranih narodov in mednarodno običajno pravo kot nepisna vira, mednarodno pogodbeno pravo, ki se deli na mednarodno naddržavno pravo splošnega interesa in mednarodno meddržavno pogodbeno pravo, poleg tega pa zajema tudi subsidiarne vire mednarodnega prava (mednarodno doktrino, sodbe mednarodnih sodišč in načelo pravičnosti ob morebitnih pravnih prazninah). Pravo mednarodnih organizacij je pravo E.U.

Ustava v 8.členu določa, da morajo biti zakoni in drugi predpisi v skladu s splošno veljavnimi pravnimi načeli civiliziranih narodov, zaradi česar so upravno-pravni viri in s tem tudi vir za delo uprave. Pogodbeno pravo ima primat nad splošnimi načeli glede na to, da specialno pravo prevlada nad splošnejšimi. Mednarodno-pravni običaji so nepisni viri, vendar so kljub temu obvezujoči.

Mednarodno naddržavno pravo splošnega interesa lahko nastane na več načinov:

- a) Ker mednarodna skupnost ne premore nič takšnega, kar bi se dalo primerjati s funkcijo mednarodnega zakonodajalca, si države pogosto pomagajo z edino možnostjo, ki jim je na volj in sklepajo mednarodne pogodbe, katerih namen ni toliko priznavanje vzajemnih pravic in obveznosti, temveč čim celoviteje izraziti kaj je ali kaj naj bi bilo to pravo, ki jih obvezuje v mednarodnih odnosih. Pravila, opredeljena v takšnih mednarodnih pogodbah po eni strani zavezujejo države podpisnice podobno kot vsaka druga običajna mednarodna pogodba, vendar pa so po drugi strani države zavezane tem pravilom tudi ne glede na sklenitev takšne pogodbe. Edina ovira, ki jo mora takšno pogodbeno pravilo še premostiti je, ali se mu bo uspelo udejanjiti v praksi. Šele ko je izpolnjen ta pogoj je takšno pogodbeno pravilo postalo kogentno pravilo za ves svet.

Primerov takega preskoka je kar nekaj npr.: mednarodna konvencija o zakonih in običajih kopenske vojne iz leta 1907, Pariška deklaracija o nevtralnosti in pomorski vojni iz leta 1856, Konvencija o genocidu, Ustanovna listina OZN,...

- b) Kogentna pravila mednarodnega javnega prava pa utegnejo nastati tudi na drugačen način. Npr. z resolucijo Generalne skupščine OZN je lahko storjen korak pri oblikovanju novega prisilnega pravila mednarodnega prava splošne narave, ki velja za ves svet. Tudi pri tem pa veljati pogoj, da morajo države v praksi ravnati skladno s tem novim pravilom. Primer je Univerzalna deklaracija o človekovih pravicah, ki jo je v Parizu leta 1948 sprejela Generalna skupščina OZN.

Mednarodne pogodbe in sporazumi (akti) začnejo veljati v skladu z notranjim upravnim pravom države na podlagi inkorporacije ali na podlagi transformacije.

- **Sistem inkorporacije** je tak sistem ponotranjenja mednarodnega predpisa, pri katerem pristojni državni organ izda akt o ratifikaciji tega predpisa, ki tako vsebinsko postane del notranje-pravnega reda. Pri ratifikaciji se mednarodni akt v celoti kot integralen nedeljiv dokument vnese v notranji pravni red države. Pri takšnem vnosu ni možnosti selekcije izbora – vnese se vse ali nič, čeprav so izjemoma dovoljene rezerve na dele teksta. Z rezervo se ne sme zaobiti pogodbeni namen. To praktično pomeni, da v kolikor bi prišlo do neskladja med avtentičnim aktom in domačim ratificiranim aktom, ima sodstvo pravico uporabiti original.
- **Sistem transformacije** pa zahteva preoblikovanje mednarodne pogodbe oz. sporazuma v nacionalni zakon oz. uredbo, kar pomeni da se poljubno vnašajo posamezni vsebinski sklopi iz nekega obstoječega dokumenta ter se enostransko uzakonijo v državi. Ta sistem omogoča selekcijo pri vnašanju vsebine in je zato bolj prikladen za diktatorske režime, ki so upravičeno rezervirani do vdora mednarodnih standardov v svoj pravni red, ki se praviloma precej razlikujejo od svetovne ureditve.

2) **DRŽAVNI VIRI** se delijo na **akte zakonodajne oblasti**, na **akte upravno-izvršilne oblasti** in na **akte sodne oblasti**

a) **AKTI ZAKONODAJNE OBLASTI**

- ◆ **USTAVA** je najvišji pravni akt države in ima zato najvišjo stopnjo pravne veljave in opredeljuje stvarino, ki je za določeno državo temeljnega pomena. Ustava je hierarhično nadrejena zakonu in vsem ostalim pravnim aktom. Ustava je brez dodatne operacionalizacije upravno-pravni vir načeloma samo v tistem delu, ki se tiče svoboščin in pravic človeka in državljana, medtem ko ostale določbe ustave praviloma nujno potrebujejo nadaljnjo operacionalizacijo v zakonih. Glede na položaj ustave v pravnem sistemu, imajo ustavni amandmaji položaj, ki je izenačen s položajem ustave, kar pa seveda ne velja za ustavne zakone, izdane v cilju izvršitve ustave že zaradi tega, ker so izdani v različnem postopku, poleg tega pa so v njih določeni roki za uveljavitev posameznih določb ustave oz. roki za uskladitev posameznih zakonov z ustavo.
- ◆ **ZAKON** je neposreden in poglobiten vir upravnega prava, zato je označen praviloma kot primaren oz. originalen vir. Zakon poseblja drugo stopnjo pravnih aktov v državi. Zakoni so neposredno podrejeni ustavi, a hkrati nadrejeni ostalemu pravu v državi. Zakoni urejajo vse tiste zadeve, ki so temeljnega pomena za pravni sistem, a hkrati niso tako pomembne, da bi bile urejene že v ustavi. Upravno pravo priznava zakonu značaj vrhovnosti. To pomeni, da daje zakonu dvojno jamstvo v primerjavi z ostalimi viri upravnega prava in sicer jamstvo veljavnosti in jamstvo obstoja. Jamstvo veljavnosti pomeni, da ima zakonodajalec temeljno pristojnost za generalno predpisovanje vsega, kar šteje da je v javnem interesu s stališča državnih koristi. Jamstvo obstoja pa pomeni, da se obstoječ predpis ne more spremeniti oz. odpraviti drugače kot s pravnim predpisom enake ali višje pravne moči (zakon le z zakonom).
- ◆ **PARLAMENTARNI ODLOK** se deli na takšen, ki se tičejo le konkretnih pravnih zadev (odlok o imenovanju) ali s katerim se na splošen način urejajo določena organizacijsko-pravna vprašanja v samem parlamentu, ki imajo zaradi tega le interno-pravni značaj od odlogov, ki jih parlament izdaja zaradi izvrševanja lastnih zakonov.

- ◆ PRORAČUN OZ. ZAKLJUČNI RAČUN; tukaj je potrebno razlikovati politično-direktivne elemente _kot so izreki po partijah za posamezne uporabnike, ki ustanovljajo konkretne pravice oz. obveznosti subjektov od abstraktnih pravil z značajem predpisa, ki edini imajo status vira.
- ◆ PARLAMENTARNI POSLOVNIK ima normativni značaj v internih razmerjih v parlamentu, čeprav včasih tudi dobi značaj zunanjega in s tem navzven učinkovitega pravnega vira.
- ◆ DEKLARACIJE IN RESOLUCIJE izdaja zakonodajna oblast. Z deklaracijo izrazi stališče o vprašanih s področja notranje oz. zunanje politike države, z resolucijo pa se opozarja na stanje, probleme in potrebe na določenih področjih skupaj s predvidenimi ukrepi v prid sanaciji zadevnega stanja.
- ◆ PRIPOROČILA PARLAMENTA izdaja zakonodajna oblast, v katerih daje mnenje za delovanje naslovljenemu državnemu organu, čeprav tukaj ne gre za pravni akt, zato tudi ni upravni-pravni vir.
- ◆ PARLAMENTARNE SMERNICE so pogojno upravni-pravni vir takrat, kadar prestopijo mejo matične oblasti.
- ◆ PARLAMENTARNI SKLEP je akt, s katerim se določen organ parlamenta obveže izdajati določen akt ali predpis is svoje pristojnosti oz. podzeti ukrep, ki ga je po veljavnih predpisih itak dolžan izdati. Tak parlamentarni sklep opominjevalne narave se šteje kot izveden upravno-pravi vir.

b) AKTI UPRAVNO-IZVRŠILNE OBLASTI

To oblast tvorijo predsednik države, vlada in uprava, akte pa izdajajo tudi nedržavni subjekti, ki jim je poverjeno javno pooblastilo.

- ◆ AKTI ŠEFA DRŽAVE se delijo na uredbe z zakonsko močjo in na posamične akte šefa države. Uredba z zakonsko močjo (uredba v sili) je uredba, ki jo na podlagi ustavne določbe it 108.člena lahko izda predsednik republike, vendar le v določenih primerih in pod posebnimi pogoji. Uredba z zakonsko močjo je še vedno splošni upravni akt in ne zakonodajni, ki pa ima to moč, da v določenih primerih (vojna) suspendira posamezne določbe ustave in zakonov. Vendar pa morajo biti izpolnjeni trije pogoji: prvič obstoj vojne ali izrednega stanja, drugič, da je zaradi tega onemogočeno zasedanje parlamenta in tretjič, da je bil obvezno podan predlog vlade za izdajo tovrstne uredbe. Te uredbe imajo v času izrednih razmer višjo moč od zakona, lahko celo omejijo ali izključijo človekove pravice in temeljne svoboščine (svoboda gibanja). Uredbe z zakonsko močjo morajo biti predložene v ratifikacijo parlamentu takoj, ko se ta lahko sestane. Če so ratificirane, potem pričnejo veljati kot zakon, v nasprotnem primeru pa izgubijo pravno moč. Posamični akti šefa države so največkrat ukazi, ki se izdajajo o določenih vprašanih iz pristojnosti šefa države in nimajo značaja predpisa (ukaz o proglasitvi odloka o imenovanju vladnega mandatarja,...). Ti akti nimajo statusa upravno-pravnega vira, ker gre za akte s konkretno vsebino, vir pa mora biti abstrakten.
- ◆ AKTI VLADE se delijo na samostojne spontane vladne uredbe, ki jih ima pravico izdajati vlada, ne da bi morala čakati na poziv zakonodajalca, na interpretacijske vladne uredbe – izdane na podlagi generalne izvršilne klavzule; vlada ima pravico brez zakonskega pooblastila na podlagi splošne izvršilne klavzule izdati uredbe za izvršitev slehernega zakona, za katerega presodi, da je to potrebno v interesu njegove operacionalizacije. Te uredbe niso originalni vir upravnega prava, ker se z njimi ne more predpisati nobenih novih pravic in dolžnosti, ki jih ni zajel že zakon, nato na dopolnjevalne uredbe po specialnem pooblastilu zakona; te uredbe spadajo med nesamostojne spontane vladne uredbe, ker se ne smejo izdati prej, preden ne dobijo specialnega pooblastila s strani zakonodajalca. Tovrstne uredbe so tudi vir prava, na poslovniki vlade, ki ga vlada izda na podlagi zakona in s katerim ureja svojo notranjo organizacijo in delo. Vir predstavljajo le tiste poslovniške določbe z zunanjim učinkom, interne pa ne, na vladne odloke, s katerimi vlada ureja posamezna vprašanja ali sprejema posamezen ukrepe, ki imajo splošen pomen ter sprejema z njimi druge odločitve za katere je z zakonom določeno, da jih ureja vlada z odlokom, na vladna navodila, ki se izdajajo ali kot navodilo glede načina postopanja upravnih organov pri izvrševanju predpisov ali kot konkretna oz. praktična navodila pri izvrševanju določenega tipa upravnih zadev (interni pravni vir), na vladne sklepe, s katerimi se na vladi ureja tako njeno delo kot njeno notranjo organizacijo in zaradi konkretne narave sklepe načeloma ne štejemo kot upravno-pravni vir, na smernice vlade za delo upravnih organov, ki so

praviloma internega značaja in zato ne predstavljajo vir upravnega prava, če ne prestopijo meje matične sfere.

- ◆ AKTI MINISTROV se delijo na ministrski pravilnik, s katerim se razdelajo posamezne določbe parlamentarnih oz. vladnih predpisov zaradi potrebe operacionalizacije pri njihovem izvrševanju. Pravilnik ni originalni vir prava, je pa izveden vir upravnega prava. Ministrska odredba je podzakonski akt, s katerim se določa ukrepe, ki so splošnega pomena s stališča izvrševanja posameznih določb predpisa DZ ali vladnega predpisa. odredba je konkretnější akt od pravilnika in se najpogosteje uporablja za enkratna dejanja ali prepovedi. Ministrsko navodilo za izvrševanje posameznih določb zakonskega oz. podzakonskega predpisa je podzakonski akt, s katerim se praviloma upravi predpisuje način ravnanja, ki je potreben za izvrševanje posameznih določb zakona, drugega predpisa ali akta. Taka navodila imajo status izvedenega vira na področju upravnega prava. Splošna instrukcija ter interni organizacijski predpisi spada med interne splošne akte uprave s podobnim značajem kot ga imajo interni organizacijski predpisi in načeloma nimajo statusa upravno-pravnega vira, razen če interni organizacijski predpis ne prekorači internega okvira ali da v slučaju splošne instrukcije njen izdajatelj ne prestopi meje svojega pooblastila.
 - ◆ SPLOŠNI AKTI ZA IZVRŠEVANJE JAVNIH POOBLASTIL; ustava dopušča, da lahko samoupravne skupnosti, podjetja in druge organizacije ter posamezniki opravljajo nekatere funkcije državne uprave na podlagi javnih pooblastil. Le-to se zaupa subjektom, ki so strokovno usposobljeni oz. kadrovsko in tehnično opremljeni za izvajanje določene upravne naloge. Tovrstno pooblastilo lahko zajame vse vrste upravno-izvršilnih nalog, z izjemo zadev inšpekcijskega nadzorstva.
- c) **AKTI SODNE OBLASTI**; načeloma se pri nas priznava značaj vira samo ustavnim sodbam v presoji abstraktne ustavnosti zakona oz. predpisov, medtem ko sodba ne predstavlja vira v primeru konkretne ustavno-sodne presoje, kjer se vodi postopek uveden na podlagi ustavne pritožbe. To velja tudi za upravno-sodno presojo, v kolikor gre za originarne oz. kreativne sodbe s prepričljivo razlago, ki potem služi kot podlaga kontinuirani praksi.
- 3) **AVTONOMNI VIRI** se delijo na **akte lokalnih skupnosti**, na **akte drugih samoupravnih skupnosti**, na **avtonomne statute**, na **recese**, na **kolektivne pogodbe**, na **univerzitetne statute**, na **korporacije in ustanove z javnim pooblastilom**.
- ◆ AKTI LOKALNIH SKUPNOSTI; bistvo lokalne samouprave, ki se izvršuje v okviru samoupravnih lokalnih skupnosti (občin), je urejanje lokalnih zadev – to je tistih zadev, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine. Sem sodi tudi izdajanje predpisov, zlasti statuta in občinskih odlokov.
 - ◆ AKTI DRUGIH SAMOUPRAVNIH SKUPNOSTI; primer sta v naši ustavni ureditvi samoupravni narodni skupnosti avtohtonih italijanske in madžarske narodne skupnosti v Sloveniji. Na predlog njihovih predstavnikov ju lahko država pooblasti za opravljanje določenih nalog iz državne pristojnosti.
 - ◆ AVTONOMNI STATUTI organov lokalne samouprave so z vidika njihovega ranga med predpisi uvrščeni takoj za ustavo in zakoni.
 - ◆ KOLEKTIVNE POGODBE so uvrščene med avtonomne akte v kolikor se njihova veljava razširja tudi med tiste osebe, ki presegajo krog oseb, ki so jo sklenile.
 - ◆ UNIVERZITETNI STATUTI so izraz avtonomije univerze ter predstavljajo avtonomni vir upravnega prava (statut visoke upravne šole).
 - ◆ KORPORACIJE IN USTANOVE Z JAVNIMI POOBLASTILI imajo pravico izdajati svoje avtonomne akte, čeprav potrebujejo državno sankcijo v obliki odobritve oz. potrditve. Poveritev posameznih javno-pravnih pooblastil pristojnosti na omenjene subjekte se izvede preko zakona ali s pomočjo občinskega odloka, država pa si pridružuje splošni nadzor nad izvajanjem poverjenih pooblastil, kakor tudi pravico dajanja smernic v zvezi z njimi.

POSREDNI VIRI UPRAVNEGA PRAVA – podrobna opredelitev

Tukaj govorimo o dejstvih z učinkom pravnega predpisa. Poznamo več vrst dejstev z učinkom predpisa:

- ◆ V primeru, da domač zakon napotuje na tuj pravni red potem taka običajna objava postane dejstvo z učinkom pravnega predpisa
- ◆ V primeru, da zakon določa, da se določena zadeva razreši po znanstvenih načelih določene vede ima to za posledico, da zadevna načela dobijo značaj pravnega reda.
- ◆ V primeru, da zakon napotuje na družbena etična oz. estetska merila umetniške stroke (kje je meja med erotiko in pornografijo,...) potem družbena merila dobijo značaj upravnega vira.

DOPOLNILNI VIRI (običajno pravni viri) UPRAVNEGA PRAVA – podrobna opredelitev

Za veljavo običaja je pogoj, da zakon nanj napotuje. Primeri običajev pri nas so navadni krajevni običaji, razni kodeksi,... V to kategorijo pa ni dopustno uvrščati mednarodni-pravni običaj.

PRAVO EVROPSKE UNIJE (EU) KOT VIR UPRAVNEGA PRAVA

Pravne norme, ki jih sprejemajo ustrezni organi EU obstajajo vzporedno s pravnimi normami, ki jih sprejemajo države članice in seveda veljajo samo na njihovem državnem ozemlju ob upoštevanju načela suverenosti. Pravo EU učinkuje v razmerju do držav članic EU tako, da so te države naslovnice norm EU ali pa te norme neposredno učinkujejo na ozemlju držav članic. Po načinu veljavnosti norm EU razlikujemo dve vrsti norm. Prva vrsta teh norm velja neposredno, kar pomeni da neposredno ustvarjajo pravice, včasih pa tudi obveznost za subjekte, ki pripadajo državam članicam EU. Druga vrsta pa so norme sekundarnega unijskega prava, ki tudi veljajo na poseben način in sicer tako, da jih je država članica dolžna izvajati.

Možni viri mednarodnega prava so bili mednarodno priznani z uveljavitvijo Statuta mednarodnega sodišča pravice 26.06.1945. po določbah tega statuta sta priznani viri mednarodnega prava dve skupini virov: poglavitni in dopolnilni.

Poglavitni viri so: mednarodne pogodbe, običajno pravo in splošna načela, ki so jih priznale civilizirane države. Kot dopolnilni viri so navedene: mednarodno-pravna doktrina, sodbe mednarodnih sodišč in načelo pravičnosti ob morebitni pravni praznini.

Pravo EU se deli na **primarno pravo** in **sekundarno pravo**.

- ◆ **Primarno pravo EU** je pravo, ki so ga neposredno ustvarile same države-članice, predvsem s sklepanjem ustreznih pogodb. Sam pojem primarnega prava EU se nanaša na različne akte (pogodbe, dodatki k pogodbam, priloge,...). Ti akti pa niso edini viri primarnega prava, saj sem spadajo tudi drugi viri mednarodnega prava (mednarodno-pravni običaji,...). Šteje se, da ima primarno pravo prednost pred nacionalnim pravom države-članice in se uporablja neposredno. To vsekakor velja za norme, ki so rezultat mednarodnih pogodb, ni pa sprejemljivo za norme, ki izhajajo iz običajev oz. splošnih pravnih načel. Neskladnosti ali kolizije med normami se rešujejo po klasičnih načelih interpretacije – da poznejši predpis ukinja prejšnjega in da posebni predpis ukinja splošni predpis.
- ◆ **Sekundarno pravo EU** so ustvarili organi EU in nastaja predvsem kot rezultat normiranja – izdaje ustreznih aktov (uredbe, direktiv,...), ki jih sprejemajo organi EU, pri čemer države-članice niso izdajatelji teh aktov. V sekundarnem pravu se neskladnosti rešujejo ravno nasprotno kot v primarnem pravu. Torej se uporablja načelo, da mora biti sekundarno pravilo v skladu s primarnim pravilom. Neskladnost je tudi razlog za uvedbo postopka pred ESP.
- ◆ **Evropsko-unijsko običajno pravo** temelji na klasičnem pojmovanju običaja, tako da se običajno pravo razume kot obnašanje v skladu z običajem. Samo praksa v smislu določenega obnašanja ni dovolj za obstoj običajnega prava, ampak se zahteva prepričanje o obveznosti takega obnašanja (opinio iuris-prepričanje, da je nekaj obvezno). Subjekti, ki oblikujejo to pravo so države-članice EU in njeni organi. Kadar države-članice s svojim obnašanjem oblikujejo določene običaje, govorimo o

nastajanju primarnega evropskega običajnega prava, če pa to delajo organi EU, pa s tem nastaja sekundarno evropsko običajno pravo.

- ◆ **Splošna pravna načela EU (splošna unijska načela);** tukaj gre za splošna pravna načela, ki se oblikujejo samo v EU in niso izražena v aktih EU temveč se posredno izvajajo iz obstoječih pravnih norm. Države-članice imajo pravico v skladu s svojimi pristojnostmi postavljati merila za to, kaj naj se na njihovem ozemlju šteje kot norma in kaj kot splošno pravno načelo. Ta načela so podlaga za oblikovanje splošnih pravnih načel na ravni EU. Pomembno vlogo pri oblikovanju teh načel ima ESP, saj svojo vlogo uresničuje, tako da jih zajema iz nacionalnih pravnih redov držav-članic. V EU pa pravnih načel ne oblikuje samo ESP, temveč tudi določene mednarodne pogodbe, sklenjene neodvisno od EU vsebujejo norme o temeljnih človekovih pravicah in svoboščinah ter se štejejo kot viri prava v EU.
- ◆ **Splošno mednarodno pravo ter primarno in sekundarno pravo EU;** EU je nastala na podlagi pogodb, ki so po svoji pravni naravi pogodbe mednarodnega prava. Iz tega se lahko z gotovostjo sklepa, da tudi za EU veljajo splošne norme mednarodnega prava, posebej tiste, ki se nanašajo na mednarodne organizacije. Zaradi tega velja mednarodno pravo tudi v razmerju do EU in ni potrebna nikakršna norma, ki bi se glede tega izrecno sklicevala na norme mednarodnega prava, ker je to pač samoumevno. Pri odnosu med primarnimi normami EU in normami mednarodnega prava se šteje, da je razmere takšno, da primarne norme EU veljajo kot *lex specialis* v razmerju do splošnega mednarodnega prava, kot *lex generalis* pa za prisilne mednarodne norme. V razmerju do sekundarnega prava pa še toliko bolj velja načelo, da so praviloma norme splošnega mednarodnega prava norme višjega ranga, kar izrecno predvideva sama Pogodba o ustanovitvi EU.
- ◆ **Druge mednarodne pogodbe;** tudi mednarodne pogodbe, ki niso ustanovitveni ali spojitveni unijski akti, so viri pravnih norm prava EU. Šteje se, da mednarodne pogodbe veljajo po splošnem načelu upoštevanja sklenjenih mednarodnih pogodb zaradi česar ni nujno, da bi jih bilo treba preoblikovati v ustrezne akte znotraj države, da bi veljali. Takšne mednarodne pogodbe lahko sklepajo države-članice ali pa sama EU. Mednarodne pogodbe, ki jih sklepajo organi EU so po rangu pod primarnim pravom EU, tiste, ki pa jih sklepajo države-članice pa so v razmerju do nacionalnega prava višje po rangu. Mednarodne pogodbe, ki so jih sklenile države-članice nujno ne obvezujejo EU, tudi če bi tako mednarodno pogodbo podpisale vse države-članice.
- ◆ **Pravni akti EU;** Pogodba o EU izrecno navaja vse vrste aktov, ki jih lahko sprejemajo organi EU. Gre za naslednje vrste aktov: uredbe, direktive odločbe, priporočila in mnenja. **Uredba** je pravni akt, ki vsebuje splošne pravne norme in je obvezen na ozemlju celotne EU. To je akt najvišje stopnje obveznosti. Obveznost uredbe pomeni, da se le-ta neposredno uporablja na ozemlju držav-članic. Uredba ne obvezuje samo držav-članic na ustrezno postopanje, ampak neposredno ustanavlja pravice in obveznosti za subjekte, ki pripadajo državam-članicam EU. Za uredbe je značilno, da jih ni nujno potrebno preoblikovati v nacionalno pravo članic, ampak se lahko uporabljajo direktno. **Direktive** so glede cilja, ki ga je potrebno doseči v razmerju dodržave, na katero se nanašajo, obvezne, pri čemer pa lahko države načeloma svobodno izberejo obliko in sredstva za uresničitev zadanega cilja. Predpis, s katerim se direktiva uresniči, mora biti dovolj jasen in oblikovan tako, da določa pravice in obveznosti posameznih subjektov, ter da ga sodišča lahko uporabljajo pri svojem odločanju. **a) Neposredni učinek direktiv;** v primerjavi z neposrednim učinkom mednarodno-pravnega akta, zlasti, če gre za mednarodno pogodbo, je temeljni način veljavnosti direktiv njihova vgraditev v domače pravo s sprejetjem ustreznih notranje-pravnih predpisov. **b) Odgovornost države zaradi opustitve izdaje ustreznega akta;** obstaja odgovornost države zaradi opustitve, ker ni pravočasno, popolno ali jasno uredila določene materije v skladu z direktivo EU. Ta odgovornost sestoji iz obveznosti povračila škode posamezniku. Predpostavke za tovrstno odgovornost so: *da direktiva ustanavlja določeno pravico v korist določenega zasebno-pravnega subjekta, *pravica mora biti vsebinsko opredeljena z direktivo EU in *škoda mora biti posledica opustitve vgraditve direktive EU v nacionalno pravo. **Odločba** je posamičen akt in obvezuje samo tiste subjekte, ki so v njej določeni z navedbo podatkov, s katerimi je mogoče subjekte identificirati. Odločba učinkuje podobno kot notranji pravni akt. Po stopnji obveznosti spada med obvezne akte EU, pri čemer se od uredbe UE razlikuje samo po načinu določitve oseb na

katere se nanašajo. **Priporočila in mnenja** niso obvezujoči akti, vendar pa zaradi tega niso popolnoma pravno brezpredmetni. Pričakovanje, da se bo tudi takšni akti upoštevali temelji na načelu vestnosti in poštenja, zaradi česar se pričakuje, da se bodo priporočila in mnenja EU upoštevala pri razlagi nacionalnega prava v državah-članicah. Lahko pa se uporabljajo tudi v sporih med EU in državami-članicami, posebej kadar pojasnjujejo uredbe EU. Lahko pa se uporabljajo kot procesne predpostavke za vodenje postopkov.

- ◆ **Struktura aktov EU, obveznost navedbe pravne podlage, postopek uveljavitve in pravna sredstva ter izvršitev aktov EU;** Rimska ustanovitvena pogodba ne vsebuje obveznosti organov, da bi morali akte, ko jih izdajajo tudi na določen način označiti. Pravna narava se presoja samo po vsebini akta. Vendar pa so Svet, Parlament in Komisija EU vseeno določili formalna pravila. Po teh pravilih morajo biti izdani akti enostavni, jasni, brez napake in morajo imeti standardno sestavo. Zahteva se tudi, da morajo biti izdani akti pravno utemeljeni, da mora biti v njih navedena podlaga za njihovo izdajo. Pomanjkanje pravne podlage se šteje kot temeljna pomanjkljivost, ki je zadostna za vložitev tožbe za razveljavitve akta. Vsak akt mora podpisati oseba, ki je pooblaščen za njegov podpis v imenu ustreznega organa. Akti EU praviloma veljajo od trenutka, opredeljenega v samem aktu. Odprava ali razveljavitve pravne moči določenega akta s povratnim učinkom ni predvidena. Ko je akt izdan, ga lahko razveljavi le pristojni organ, ki ga je izdal ali ESP, če ni skladen s pravom EU. Bistvena lastnost prava in pravnih norm je, da je njihova prisilna izvršitev zajamčena z ustreznimi sredstvi prisile, kar je v pristojnosti državnega aparata. Rimska ustanovitvena pogodba v načelu ne predvideva sankcij zoper države-članice, če ne izvajajo aktov EU.

UPRAVNE NORME

Bistvo pravne norme je, da ureja neko razmerje oz. določa neko pravilo ravnanja in sicer na prisilen način. Pri tem je s prisilnim načinom mišljen monopol državne prisile. **Splošna pravna norma** je sestavljena iz dispozicije (določa ravnanje in naslovljenca), hipoteze (določa hipotetično dejansko stanje, v katerem je potrebno ravnati po dispoziciji) in sankcije (ki določa kazen za izvršitev dispozicije in organ, ki je dolžan sankcijo izvršiti). **Posamična pravna norma** pa vsebuje glede na ugotovljeno konkretno dejansko stanje samo dispozicijo in sankcijo.

Pravne norme lahko ločimo:

- ◆ **po vsebini** vedenja oz. ravnanja, ki ga določajo na : *zapovedujoče, *prepovedujoče in *pooblaščujoče (pooblaščajo za neko ravnanje ali opustitev ravnanja)
- ◆ **po načinu** določitve ravnanja na : *kategorične (brezpogojna zapoved ali prepoved nekega ravnanja ali opustitve ravnanja) in *dispozitivne (prepuščajo volji naslovljenca, da v mejah pravnega pooblastila določi pravilo ravnanja)
- ◆ **glede na vezanost** normodajalca na višjo pravno normo na : *norme, izdane na podlagi diskrecijske pravice in *pravno vezane norme.
- ◆ **glede na stopnjo** odrejenosti na : *striktno (natančno določa vsebino zapovedanega ali prepovedanega ravnanja) in na *elastične (terja ravnanje dobrega gospodarja)
- ◆ **glede na določenost** razmerja, ki ga urejajo in subjekta, na katerega se nanašajo na: *splošne in *posamične.

SPLOŠNE IN POSAMIČNE PRAVNE NORME

Splošne pravne norme so tiste, ki so praviloma vedno **abstraktne** in **generalne**, vsebovane pa so v splošnih pravnih aktih (zakonu, podzakonskem aktu). Abstraktnost norme se nanaša na razmerje oz. dejansko stanje, ki ga norma ureja. Abstraktnost pomeni, da norma ne ureja nekega konkretnega, točno določenega razmerja, temveč se norma nanaša na vnaprej nedoločena, hipotetična razmerja. Generalnost norme se nanaša na subjekt, na katerega se nanaša norma (nanaša se na vse gradnje objektov, do katerih bo prišlo po uveljavitvi norme). Generalnost pomeni, da se norma ne nanaša na točno določeni subjekt,

temveč na vse subjekte, ki bodo po uveljavitvi norme vstopili v hipotetično razmerje, ki ga norma ureja (nanaša se na vse osebe, ki bodo gradile katerikoli objekt).

Posamične pravne norme so tiste, ki so praviloma **konkretne** in **individualne**, vsebovane pa so v posamičnih pravnih aktih (upravni odločbi). Konkretnost norme pomeni, da norma ureja eno samo, točno določeno razmerje oz. dejansko stanje (ureja graditev določenega objekta na določeni lokaciji). Individualnost norme pomeni, da se norma nanaša na točno določen subjekt (investitor X, ki gradi objekt na določeni lokaciji).

UPRAVNOPRAVNE NORME

Upravno-pravne norme so tiste pravne norme, ki tvorijo upravno pravo (materialno in formalno). Takšno pojmovanje upravno-pravne norme je torej širše od tistega, po katerem bi kot upravno-pravne norme šteli le tiste, ki jih izdaja izvršilna veja oblasti (ožji pomen). Upravno-pravna norma ima iste lastnosti in sestavine kot vsaka pravna norma. Specifičnost je zgolj v predmetu urejanja in v načinu reguliranja.

Upravno-pravne norme delimo na:

a) splošne upravno-pravne norme (v širšem pomenu)

- ◆ **začetne** (ustavne) norme, ki imajo lastnosti: *nimajo izvora v višjih, *so originarne, *so abstraktne in generalne, *so vir za nižje pravne norme, *vsebovane so v ustavnih aktih
- ◆ **originalne splošne** (zakonske) norme, ki imajo lastnosti: *imajo izvor v začetnih pravnih normah, *so abstraktne in generalne, *so originalne, *so vir za nižje pravne norme, *vsebovane so v zakonskih aktih
- ◆ **odvisne splošne** (izvršilne) norme v ožjem pomenu, ki imajo lastnosti: *imajo vir v originarnih, *niso originarne, temveč izvršilne, *so abstraktne in generalne, *so vir za nižje, vendar le za posamične norme, *vsebovane so v podzakonskih aktih.

b) **Posamične upravno-pravne norme** nimajo medsebojne hierarhije, njihove lastnosti pa so: *imajo izvor v upravnih normah (v originarnih in odvisnih), *so konkretne in individualne, *vsebovane so v posamičnih upravnih aktih

UPRAVNOPRAVNI AKTI

Pravni akt je na splošno zavestna manifestacija volje posameznega subjekta, s katero hoče tak subjekt ustvariti pravne učinke, ki jih pravni red terja ali kot dovoljeno dopušča in jih na takšno manifestacijo navezuje. Vsebina slehernega pravnega akta je pravna norma. Upravni akt bi lahko opredelili kot tisti pravni akt, ki vsebuje upravno-pravne norme in sicer odvisne splošne norme ter posamične upravno-pravne norme.

Hierarhija pravnih (upravno-pravnih) aktov in njihove značilnosti

Hierarhija pravnih aktov je praviloma odvisna od vrste norme, ki jo posamezen akt vsebuje in mesta, ki ga v aktu vsebovana norma zavzema v hierarhiji pravnih oz. upravno-pravnih norm. To posledično pomeni, da je mesto odvisno tudi od organa, ki normo sprejme in akt izda, ter od postopka po katerem je norma sprejeta in akt izdan. **Splošne pravne akte izdajajo** poleg parlamenta še vlada, upravni organi in nosilci javnih pooblastil ter organi lokalnih skupnosti. Sprejemajo se v postopku, ki je posebej predpisan (ustavi, zakonu, poslovniku, statutu). **Splošne upravno-pravne akte**, ki vsebujejo splošne odvisne upravno-pravne norme, izdajajo praviloma vlada, upravni organi, nosilci javnih pooblastil in organi lokalnih skupnosti. **Posamične pravne akte izdajajo** praviloma upravni organi, izjemoma pa lahko tudi drugi organi (vlada, občinski svet). **Posamične upravno-pravne akte**, ki vsebujejo posamične upravno-pravne norme pa izdajajo praviloma na prvi stopnji upravne enote, nosilci javnih pooblastil in občinska uprava, na drugi stopnji pa ministrstva in župani občin.

a) **ustava** je hierarhično najvišji pravni akt neke države; vsebuje začetne norme, na katerih temelji ves pravni red neke države; sprejme jo ustavodajalec po posebnem ustavnem postopku, praviloma z absolutno kvalificirano večino.

b) **Zakon** je splošne pravni akt ki vsebuje originarne splošne norme; poznamo dve teoriji pojmovanja zakona: ***formalna teorija** – po njej je zakon vsak pravni akt, ki ima za to potrebne zunanje, formalno predpisane znake, ne glede na to kakšne norme vsebuje, ***materialna teorija** – po njej niso važni

formalni znaki akta, temveč je odločilno, ali vsebuje originalne splošne norme. **Najustreznejše pojmovanje zakona** je kombinacija obeh teorij, kar pomeni, da se za zakon šteje tisti pravni akt, ki vsebuje originalne splošne norme in ga je izdal zakonodajalec po zakonodajalnem postopku in ki je bil razglašen in objavljen na način, predpisan za objavo zakona. **V ustavnosodni presoji** pa glede tega vprašanja prevlada formalni kriterij.

- c) **Splošni upravno-pravni akti oz. izvršilni akti ter splošni akti za izvrševanje javnih pooblastil**; javno pooblastilo je pravna norma, s katero se prenese opravljanje ene ali več funkcij državne uprave na zasebnopravne osebe. Subjekti, na katere se prenese opravljanje funkcij državne uprave z javnimi pooblastili pa se imenujejo nosilci javnih pooblastil. Ti subjekti pa izdajajo splošne ali posamične akte za izvrševanje javnih pooblastil. Splošni upravno-pravni akti so akti, ki vsebujejo odvisne splošne norme in ker prihaja do razhajanj pri teoriji ločimo: ***formalno teorijo**, po kateri je izvršilni akt tisti akt, ki ga izda izvršilna oblast po predpisanem postopku in je objavljen na predpisan način ter ***materialno teorijo**, po kateri je izvršilni akt samo tisti akt, ki vsebuje odvisne splošne norme, niso pa pomembni formalni znaki. **Najustreznejše pojmovanje** je kombinacija obeh, kar pomeni, da je izvršilni akt tisti akt, ki ga izda izvršilna oblast, po predpisanem postopku in ki je objavljen na predpisan način, vsebuje pa odvisne splošne norme. **V ustavnosodni presoji** pa glede tega vprašanja prevlada materialni kriterij.
- d) **Splošni upravni akt, ki vsebuje originalne splošne norme**; sem uvrščamo uredbo z zakonsko močjo. Njena značilnost je ta, da je izvršilni oz. podzakonski akt, ki pa ne vsebuje odvisnih splošnih norm ampak originalne norme. To uredbo lahko izda predsednik republike če obstaja izredno stanje ali vojna, če se zaradi tega DZ ne more sestati in če izdaja uredbe z zakonsko močjo predlaga Vlada.
- e) **Posamični pravni akti**; so akti, ki vsebujejo posamične pravne norme, katerih bistvena značilnost je konkretnost in individualnost.

ODVISNOST UPRAVNO-PRAVNIH NORM

Odvisnost se lahko kaže v treh različnih oblikah in sicer:

- ◆ **Eksistenčna odvisnost** pomeni odvisnost ene norme (nižje) od druge norme (višje) v nastanku in prenehanju
- ◆ **Vsebinska odvisnost** se nanaša na odvisnost vsebine norme (nižje) od hierarhično višje norme
- ◆ **Teritorialna odvisnost** pa se nanaša na odvisnost območja veljavnosti norme (nižje) od območja veljavnosti višje norme.

Odvisnost originarnih splošnih norm od ustavnih norm (začetnih, izvornih)

- a) **Eksistenčna odvisnost** se lahko kaže v dveh oblikah. Prvo predstavlja ustavni sistem, v katerem ima izdaja vsakega zakonskega akta neposredno podlago v ustavi. Tak sistem je v SLO veljal v času ustave iz leta 1974. Po drugem sistemu, pa se zakone izdaja tudi takrat, kadar to zahteva narava razmerja ali uresničevanje posameznih ustavnih določb. Tak sistem je uveljavljen tudi sedaj v SLO. S spremembo ustavnega sistema originalne splošne norme ne prenehajo veljati same po sebi, ampak ponavadi ustavni zakon za izvedbo ustave določi, kakšna je usoda veljavne zakonodaje in določi rok za njeno uskladitev.
- b) **Vsebinska odvisnost** splošnih originarnih norm od ustavnih ne prihaja do izraza v tolikšni meri kot v razmerju med originarnimi in odvisnimi normami. Kaže se predvsem kot zahteva po skladnosti z ustavo.
- c) **Teritorialna odvisnost**; podobno kot začetne norme tudi originalne veljajo v mejah teritorija države in sicer lahko veljajo za območje celotne države ali za njen del.

Retroaktivnost se pojavlja v zvezi s časovno uporabo originarnih norm in sicer ali se lahko uporablja za čas pred njeno uveljavitvijo. Po slovenski ustavni ureditvi velja prepoved retroaktivnosti, vendar glede zakona ustava dovoljuje izjemo, vendar morata biti izpolnjena dva pogoja in sicer da povratni učinek zahteva javno korist in da se z njim ne posega v pridobljene koristi.

Neprava retroaktivnost je učinek, ki ga ima originalna norma na že pridobljene pravice. Gre za spremembo pravice (njeno zmanjšanje) ali obveznost (povečanje) za naprej, torej za čas po uveljavitvi.

Ultraaktivni učinek; o njem pa govorimo takrat, kadar se norma, ki je prenehala veljati zaradi izdaje nove originarne norme, še uporablja za ureditev tistih posamičnih upravno-pravnih razmerij, za katere je bil postopek za njihovo rešitev že uveden pred prenehanjem njene veljavnosti.

Odvisnost odvisnih splošnih norm od originarnih

- a) **Eksistenčna odvisnost;** odvisna splošna norma ne more nastati samostojno, temveč le kot posledica sprejete originarne splošne norme. Za izdajo odvisne splošne norme mora vedno obstajati pooblastilo v višji normi. Določbo v normi, ki vsebuje pooblastilo za izdajo imenujemo izvršilna klavzula. Ta je lahko splošna (generalna) ali posebna (specialna). Glede prenehanja so odvisne splošne norme absolutno odvisne od veljavnosti originarne norme.
- b) **Vsebinska odvisnost;** vsaka splošna norma ora biti vsebinsko v skladu z originarno normo. To pomeni, da mora biti njena vsebina določena v mejah izvršilne klavzule oz. če gre za splošno izvršilno klavzulo, v mejah vsebine in namena originarne norme.
- c) **Teritorialna odvisnost;** splošne norme so vezane na teritorij veljavnosti originarnih norm – lahko pa veljajo tudi za ožji teritorij.

Retroaktivnost: odvisne splošne norme ne morejo imeti retroaktivnega učinka, razen če bi šlo za določitev načina izvrševanja retroaktivno veljavne originarne norme.

Odvisnost posamičnih norm od splošnih

Posamične norme so v nastanku odvisne od splošnih originarnih in odvisnih norm. Posamične norme, vsebovane v posamičnih upravnih aktih, so praviloma pravno vezane, ko pa posamična norma postane pravnomočna, odvisnost preneha.

Pravnomočnost je poseben pravni institut, katerega namen je, da se po preteku določenega časa od izdaje posamične norme zagotovi njena nespremenljivost, s čimer se utrjuje pravna varnost. Pravnomočnost je lahko formalna (je ni mogoče več izpodbijati z rednimi pravnimi sredstvi) in materialna (se nanaša na vsebino odločbe). Pri posamičnih upravno-pravnih normah pa poznamo tudi **dokončnost**. To je posledica tega, da je zoper posamično upravno-pravno normo poleg rednega pravnega sredstva (pritožbe) in izrednih pravnih sredstev dovoljen tudi upravni spor, ki predstavlja posebno obliko sodnega nadzora nad zakonitostjo dokončnih posamičnih upravnih norm.

SKLADNOST PRAVNIH NORM IN PRAVNIH AKTOV

Zahteva po skladnosti pravnih norm in aktov ponavadi izvira že iz začetnih/izvornih norm. Tako Ustava RS postavlja v 153.členu tri zahteve:

- ◆ Zahtevo po skladnosti vseh nižjih norm (zakonskih in podzakonskih) z ustavnimi normami
- ◆ Zahtevo po skladnosti zakonskih norm s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z veljavnimi mednarodnimi pogodbami, ki jih ratificira DZ
- ◆ Zahtevo po skladnosti podzakonskih norm z zakonskimi normami in mednarodnimi pogodbami, ki jih ratificirata DZ in Vlada

Pojem skladnosti norm obsega pravno pravilnost, ustavnost in zakonitost. **Pravna pravilnost** pomeni skladnost vsake pravne norme, vsakega pravnega akta in vsakega delovanja s pravnim redom v celoti (zakonitost v širšem smislu). **Ustavnost** ima ožji pomen 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.

Posledice neskladnosti originarnih splošnih norm z začetnimi; posledica je njihova neustavnost. Skladnost oz. neskladnost zakonskih norm z ustavnimi ocenjuje Ustavno sodišče po postopku, ki je deloma že določen v Ustavi, podrobneje pa je predpisan v Zakonu o Ustavnem sodišču. Postopek se lahko začne na zahtevo predlagateljev, ki so v zakonu naštet, ali pa na pobudo fizične ali pravne osebe, ki izkaže pravni interes. Rezultat ugotovitev neskladnosti je praviloma razveljavitev originarne norme, ki učinkuje od

dneva objave odločbe o razveljavitvi v Uradnem listu. Redkeje pa se določi samo rok za odpravo neskladja. Če bi moralo drugo sodišče uporabiti originarno normo, za katero meni, da ni v skladu z začetno normo, prekine postopek in zahteva od Ustavnega sodišča, da oceni njeno ustavnost.

Posledice neskladnosti odvisnih splošnih norm; tudi tukaj je posledica neustavnost. Razlika je samo v tem, da v primeru ugotovljene neskladnosti lahko Ustavno sodišče odvisno splošno normo ne le razveljavi ampak tudi odpravi. Odprava učinkuje tako za naprej, kot za nazaj. Če bi moralo drugo sodišče uporabiti odvisno splošno normo, za katero meni, da ni v skladu z ustavo ali originarno normo, mu ni treba prekiniti postopka, ampak je preprosto pri izdaji sodbe ne upošteva.

Ustavno-sodna presoja; za primere neskladnosti posamične upravne norme, vsebovane v posamičnem upravnem aktu, katere posledica ni le nezakonitost norme temveč je posledica neskladnost tudi ta, da norma oz. akt posega v človekove pravice in temeljne svoboščine, je že v Ustavi predvidena možnost vložitve ustavne pritožbe. Le to se lahko vložijo praviloma šele potem, ko so izčrpana vsa druga pravna sredstva in praviloma samo v 60 dneh od dneva, ko je vložnik ustavne pritožbe prejel akt, s katerim je bilo odločeno o njegovem zadnjem pravnem sredstvu. Če Ustavno sodišče ugotovi, da je bilo res poseženo v človekovo pravico in temeljno svobščino, potem praviloma tak posamični akt razveljavi in zadevo vrne organu, ki je pristojen za nadaljnje odločanje.

Upravno-sodna presoja; vsak dokončen posamičen upravno-pravni akt je podvržen skladnosti z originarnimi normami v okviru upravno-sodne presoje, ki poteka pred Upravnim sodiščem ali celo pred Vrhovnim sodiščem RS. Postopek se imenuje upravni spor, ureja pa ga Zakon o upravnem sporu. Posledica ugotovljene nezakonitosti je odprava posamičnega akta in vrnitev celotne zadeve v ponovno odločanje pristojnemu upravnemu organu. Izjemoma, pa sodišče ne le odpravi posamičen akt, ampak tudi samo odloči o vsebini upravne stvari. V takšnem primeru sodba v celoti nadomesti odpravljen posamični akt.

Napake upravnih aktov; napake so lahko materialne in procesne napake.

Materialne napake so:

- ◆ Uporaba napačnega predpisa oz. uporaba izmišljenega predpisa
- ◆ Uporaba napačno interpretiranega predpisa
- ◆ Prekoračitev meje pooblastila
- ◆ Izvrtje pooblastila v smislu motiva
- ◆ Nesmotna uporaba prostega preudarka

Procesne napake:

- ◆ Napake v jurisdikciji (neupoštevanje pravil o pristojnosti)
- ◆ Faktične oz. dejanske napake (nepopolno oz. zmotno ugotavljanje dejstev)
- ◆ Procesne napake v ožjem smislu - neupoštevanje postopkovnih načel, nejasen oz. nepopoln zahtev...

UPRAVNOPRAVNO RAZMERJE, UPRAVNO-PRAVNI STATUS TER SUBJEKTIVNE JAVNE PRAVICE

a) Upravno-pravni status posameznika do oblasti

Upravno-pravni položaj posameznika do države je v pravni teoriji obširno osvetlil nemški teoretik G. Jellinek in tako poznamo štiri temeljne statuse posameznika v razmerju do oblasti.

1. **Negativni status** posameznika pomeni položaj avtonomije in svobode posameznika, v katerem posameznik s svojim svobodnim delovanjem uresničuje svoje avtonomne cilje, pri čemer država v ta status ne sme posegati brez prisiljujočega razloga v javnem interesu, ki mora biti upravičen in zakonit. Ta status vsebuje tudi pasivne dolžnosti države glede prepovedi prekomernega oz. protipravnega vmešavanja v posameznikovo svobodno avtonomijo. Objekt varstva je osebna svoboda, lastninsko-ekonomska svoboda in enakost. Objekt osebne svobode je nedotakljivost telesa, osebna varnost, svoboda gibanja in osebno dostojanstvo. Objekt varstva duhovne svobode je svoboda misli, vesti in opredelitve, verska svoboda, politična svoboda in svoboda do priznanja avtorskega dela. Objekt varstva lastninsko-ekonomske svobode je svoboda lastnine, svobodna ekonomska pobuda, koalicijska

sindikalna svoboda in svoboda dela. Objekt varstva enakosti v svobodi pa je pravnost političnega režima.

V življenju prihaja do dinamičnih sprememb v smislu povečevanja svobodne sfere posameznika in njegovega zmanjševanja z vsakodnevno državno dejavnostjo (z izdajo raznih zakonodajnih, upravnih aktov,...

2. **Pozitivni status** je instrumentalne narave, ker je na njegovi podlagi posameznik upravičen zahtevati, da državne oblasti začnejo določene oblastne aktivnosti. Če je posamezniku priznan celovit pozitiven status, je dolžnost države, da na zahtevo posameznika začne ustrezno delovanje. Če pa v določeni zadevi pravni red posamezniku ne priznava celovitega pozitivnega statusa, pa takšne dolžnosti države ni – posameznik ima le privilegij. Za državne organe je predviden prosti preudarek. Objekt pozitivnega statusa posameznika je po eni strani peticijska sposobnost vlagati tožbe, pritožbe, ugovore, ..., po drugi pa upravičenost do socialnih dajatev, hkrati pa je to tudi institucionalni status posameznika kot upravičenega uporabnika raznih instit. ustanov, ki ga ima, ker je prostovoljno ali prisilno vključen v različne institucije (šole, univerze, cerkev, ...), uporabnika javnih prevoznih storitev (avtobusnih, letalskih, ...), javnih rekreacijskih institucij (bazenov, telovadnic, ...) pa tudi kot uporabnik zdravstvenih oz. psihiatričnih storitev.
3. **Aktivni status** je državo-tvorne narave v obliki udeležbe oz. sodelovalnega statusa, ki ga država dopušča posamezniku, da je kot državni organ udeležen v političnem in javnem življenju. Volja posameznika se posamično ali agregatno šteje kot volja države. Ta status je pridržan samo za državljane, ker se na podlagi tega statusa oblikujejo državni organi. Za uresničitev tega statusa je potreben še določen dodaten državni akt (akt razpisa volitev, ...), da lahko posameznik uresniči svoj aktivni volilni status. Zaradi tega je obstoj tega statusa odvisen od dodatnega akta in zato je aktivni status potencialne narave. Dodaten državni akt aktivira aktivni status, ki se brez njega ne more uveljaviti. Poznamo aktivni predsedniški status, aktivni ministrski status, aktivni premierski status, aktivni poslanski status, ...
4. **Pasivni status** posameznika pomeni njegov položaj podrejenosti državi, zlati še odločitvam upravnih oz. sodnih organov, ki pa imajo v pravni državi vendarle dolžnost, da pri odločanju o posameznikovih pravicah, dolžnostih oz. pravnih koristih ne presežejo meja svojih pooblastil – potrebujejo zakonito pravno podlago, s čimer je onemogočena arbitrarnost pri delovanju oblasti. Pasivni status predstavlja pravno podlago za intervencijo oblasti v cilju nujno potrebnega omejevanja posameznikove svobode, v kolikor za kaj takega obstoji prisiljujoč razlog v javnem interesu. Viri upravnega prava predstavljajo državi pravno podlago za intervencijo. Pasivni status se manifestira tudi preko javnih dolžnosti posameznika.

b) Upravno-pravno razmerje (splošno in posamično)

Upravno-pravna razmerja delimo na splošna in posamična upravno-pravna razmerja. Splošna upravno-pravna razmerja so tista, ki so urejena s splošnimi upravno-pravnimi normami. To so tiste upravno-pravne norme, ki na splošne način urejajo razmerja med državo na eni strani in njenimi državljani ali tudi drugimi subjekti (npr. tujci) na drugi strani.

Posamično upravno-pravno (UP) razmerje

Posamično UP razmerje je razmerje med državo in posameznikom, ki je urejeno s posamično (konkretno ali individualno) UP normo, ki se oblikuje v postopku odločanja o upravnih stvareh. Posamično UP razmerje ima posebne značilnosti glede nastanka, vsebine, subjektov, glede narave in postopka odločanja ter glede varstva udeleženca. **Nastanek** - posamično UP razmerje lahko nastane neposredno na podlagi zakona ali mednarodne pogodbe, z izdajo posamične UP norme oz. akta in sicer na predlog oz. na podlagi vloge določene osebe ali pa po uradni dolžnosti, lahko pa nastane z molkom uprave, če pravni red predvidi pozitivno domnevo. **Vsebina** – pri posamičnem UP razmerju gre za odločanje o pravicah, obveznostih in pravnih koristih subjektov v upravnih stvareh iz posameznih upravnih področij. **Subjekti** – v posamičnem UP razmerju je eden od udeležencev vedno država ali njen organ, organ lokalne skupnosti ali nosilec javnih pooblastil. Tako je eden od subjektov vedno vnaprej določen, ker mora biti posebno kvalificiran za opravljanje zadev javne uprave. **Narava odločanja** – odločanje je avtoritativno. Pri odločanju gre za kolizijo

med zasebnim in javnim interesom (koristijo), ki ga štiti organ, ki odloča. **Postopek odločanja** – je poseben postopek, ki je z zakonom predpisan za izdajo upravnih odločb. **Varstvo stranke** – varstvo pravic iz UP razmerja je zaradi enostranske narave odločanja v prvi vrsti zagotovljeno v upravnem postopku z rednimi in izrednimi pravnimi sredstvi, ter tudi v upravno-sodnem postopku v okviru upravnega spore ter celo pred ustavnim sodiščem.

Subjektivne javne pravice

Subjektivne javne pravice zasledujejo take vrste individualne interese, ki so v tolikšni meri skladni z javnim interesom, da jih pravni red varuje enako kot javni interes. Subjektivne javne pravice, ki imajo svojo podlago v UP normah predstavljajo pooblastilo subjektu, da v svojem osebni interesu sproži uporabo določene pravne norme, za kar mu daje pravni red ustrezna pravna sredstva. Subjektivne javne pravice nastanejo na podlagi mednarodne pogodbe, ustave, zakona, uredbe, odloka, statuta, konkretnega upravnega akta, akta volitev, včasih pa tudi na podlagi javnopravnega sporazuma oz. običajnega prava. Subjektivne javne pravice prenehajo z odpravo oz. razveljavitvijo zakona oz. drugega predpisa, pri čemer je pomembno, da je to storjeno z normo iste pravne moči kot ob nastanku ali višjo pravno normo. Načelo pridobljenih pravic preprečuje retroaktivni učinek novega predpisa, posebej v premoženjsko-pravnih zadevah, s prenehanjem subjekta (smrt, stečaj), ... Subjektivne javne pravice so lahko prenosljive (gradbena dovoljenja, pravica zahtevati povračilo preveč plačanega davka,...) ali neprenosljive (državljanstvo, sprejem subjekta v določeno šolo,...). neprenosljive so tudi častne pravice.

**Pravne situacije kot podlaga subjektivnim javnim pravicam in dolžnostim;* pooblaščen subjekt se mora zgolj nahajati v točno opredeljeni pravni situaciji, kar pomeni, da izpolnjuje določene vnaprej predpisane normativne pogoje. Subjektivne splošne pravne situacije terjajo izdajo posamičnega upravnega akta, ki to splošno pravno situacijo spremeni v subjektivno pravico oz. dolžnost. Subjektivna individualna pravna pravica pa nastane istočasno s subjektivno pravico oz. dolžnostjo. Ne nastaneta v časovnem zaporedju ampak nastaneta obe hkrati, kot posledica nastalega UP razmerja. Objektivna pravna situacija pa je skupek prednosti oz. privilegijev, ki sicer pripadajo določeni osebi, vendar jih ta ne more iztožiti. Te prednosti oz. privilegiji so dostikrat združeni z možnostjo odločanja o prostem preudarku.

**Vrste subjektivnih pravic glede na svojo naravo;* pravice so lahko absolutne in relativne. Absolutna pravica je uperjena zoper vsakogar in so negativne, medtem, ko je relativna pravica uperjena zoper posamezne določene subjekte in so lahko negativne ali pozitivne.

**Imetniki subjektivnih javnih pravic;* subjektivne javne pravice pripadajo načeloma sleherni fizični oz. pravni osebi, ki jih ima nasproti osrednji državi, njenim osrednjim upravnim organom.

**Prenos in odpoved subjektivnim javnim pravicam;* subjektivne javne pravice, ki izhajajo iz UP razmerij so praviloma strogo osebne narave in zato v bistvu neprenosljive. S temi pravicami državljan ne more tako svobodno razpolagati kot npr. z civilnopravnimi pravicami. Obstajajo pa tudi izjeme, ki dopuščajo prenosljivost. Največ izjem je na področju UP razmerij premoženjske narave. Načeloma se lahko posameznik na UP področju odreče le takih subjektivnih javnih pravic, s katerimi sme svobodno razpolagati – torej pri prenosljivih pravicah. Ne more pa se nikakor odpovedati subjektivnim javnim pravicam, ki pomenijo dolžnost kot tudi ne tistim pravicam, ki so pretežno v javnem interesu.

Razvrstitev subjektivnih javnih pravic in dolžnosti

1) subjektivne javne pravice negativnega svobodno-avtonomnega statusa subjekta; negativne javne pravice so pravice, ki izhajajo iz statusa svobodne avtonomije posameznika, zaradi česar je država zavezana te pravice spoštovati, razen če ni podan prisiljujoč razlog v javnem interesu. Te pravice se v večini držav lahko uveljavijo le na podlagi ustreznih zakonov, izdanih v smislu operacionalizacije načelnih ustavnih garancij. V primeru kršitve svoboščin s strani tretjega pa država pomaga posamezniku, da vzpostavi prejšnje stanje ter prepove nadaljnje kršenje.

Subjektivne javne pravice negativnega statusa lahko razvrstimo na podlagi subjektivnega in objektivnega kriterija. Po subjektivnem kriteriju se delijo na subjektivne javne pravice posameznika, subjektivne javne pravice kolektivnih entitet ter grupne subjektivne javne pravice in končno še nacionalne. S stališča

objektivnega oz. vsebinskega kriterija pa jih razvrščamo po vrednoti, ki jo pravica varuje, zato poznamo osebne, intelektualne, lastninske ter enakostne subjektivne javne pravice.

Osebne s.j.p. pomenijo priznanje statusa posameznika, da je gospodar lastnega telesa ter zavezo države, da bo spoštovala zasebnost in osebno integriteto. Razvrščamo jih v tri podvrsti in sicer: *s področja telesne svobode (prepoved tlačanstva oz. suženjstva, prepoved prisilnega dela,...), *s področja pravne svobode (svoboda gibanja, svoboda preseljevanja,...) in *s področja osebne varnosti (svoboda nedotakljivosti doma, svoboda tajnosti sporočil,...).

Intelektualne s.j.p. razvrščamo v štiri podvrste in sicer: *osebne intelektualne s.j.p.(svoboda misli, vesti in opredelitve), *verske s.j.p. (pravica do svobode vere), *kulturne s.j.p. (pravica do svobode znanosti in umetnosti, pouka, učenja) ter *politične s.j.p. (pravica do svobode političnega združevanja, zborovanja,...).

Lastninske in gospodarske s.j.p. razvrščamo v šest glavnih podvrsti in sicer: *s.j.p. svobode imetja (lastninska, posestna pravica), *pravica do poslovne avtonomije (razpolagalna pravica), *pravica do svobode gospodarske iniciative, *pravica do svobode dedovanja, *pravica do koalicijske svobode (sindikalna pravica), *societna pravica ter *social-ekonomske pravice.

Enakostne s.j.p. se delijo na *s.j.p. enakosti v pravicah (pravna enakost) ter na enakost subjektov v dolžnostih.

2) subjektivne javne pravice pozitivnega statusa tvorijo vse tiste javne pravice posameznika, ki jih ta lahko uperi zoper državo v obliki zahtevka po afirmativnem delovanju države, da bi s pomočjo posredovanja njenih upravnih oz. sodnih organov zase pridobil določeno storitev, dajatev, opustitev ali dopustitev v svojem osebni interesu. Pri teh pravicah se zahteva sprožitev neke pozitivne dejavnosti s strani države s ciljem pridobiti nove pravice in ne le vzdrževanje obstoječih pravic. Med te pravice prištevamo *pravo-varstvene oz. peticijske pravice, institucionalne, socialne ter odškodninske pozitivne s.j.p.

Subjektivne j.p. pozitivne statusa razvrščamo v pet različnih skupin pravic in sicer: *pravo-varstvene (peticijske) pravice se delijo na popolne in refleksne. Med popolne uvrščamo pravico do peticije, pravico zahtevati priznanje statusa, pravico zahtevati izdajo sodbe, pravico zahtevati ugotovitev pravice,...Med refleksne pa sodijo pravica zahtevati priznanje državljanstva, pravica zahtevati priznanje statusa begunca,...*Social-ekonomske sem uvrščamo pravice do zahtevkov iz naslova socialnega zavarovanja, ter tiste, ki izhajajo iz pravice oz. zahtevkov iz dela ter iz naslova varstva pri delu. *Institucionalne oz. uporabniške s.j.p. so na voljo uporabnikom javnih ustanov oz. javnega servisa v cilju zadovoljevanja osebnega interesa s posredovanjem države in njene uprave. *Odškodninske s.j.p.-tukaj gre za zahtevke iz kvazi-deliktne (zahtevke zaradi neupravičenega odvzema prostosti)in kvazi-kontraktne odškodninske odgovornosti države (zahtevke razlaščenja na plačilo odškodnine). *Oblike neformalnega varstva pravic državljanov – v večini evropskih držav poznamo varuha človekovih pravic, ki mu je zaupano varstvo državljanov v razmerju od javne uprave.

3) subjektivne javne pravice aktivnega statusa; te pravice so rezervirane za državljane, ker gre za državotvorne pravice s katerimi se tvorijo oz. oblikujejo državni organi. Razvrščamo jih v več podvrsti ter ločimo aktivno pravico predsednika republike, aktivno monarhovo pravico, aktivno regentsko pravico, aktivno sodniško pravico, aktivno poslansko pravico, aktivno ministrsko in druge funkcionske pravice ter aktivno volilno pravico. *Aktivna pravica predsednika republike izhaja neposredno iz ustave, ki določa pravice in dolžnosti za ustavno predpisan način izvoljenega predsednika republike. *Aktivna pravica regenta pomeni, da je regent po ustavi določen kot predstavnik monarha, kar pravno pomeni, da izvršuje oblast v tujem imenu. *Aktivna sodniška pravica pooblašča sodnika, da predstavlja sodno oblast ljudstva. *Aktivna poslanska pravica pooblašča poslanca do imetništva aktivnega poslanskega statusa kot nosilca parlamentarne funkcije, ki jo le-ta pridobi iz naslova izvolitve. *Aktivna volilna pravica pooblašča državljana, da izvršuje volilno pravico.

Subjektivne javne dolžnosti

Javne dolžnosti izjemoma nastanejo neposredno na podlagi zakona, največkrat tako, da s potekom določenega časa postanejo nekatere javne dolžnosti obvezne (šolska obveznost nastopi, ko je otrok star 6 let), običajno se pa javne dolžnosti ustanavljajo na podlagi izdaje konkretnih konstitutivnih upravnih aktov.

Javne dolžnosti prenehajo na podlagi odprave oz. razveljavitve zakona, na podlagi spremembe ali pa prenehanja upravnega akta, zaradi prenehanja subjekta, zaradi zastaranja,... Javne dolžnosti delimo na splošne in posebne. V splošne sodi npr. dolžnost biti lojalen državljan, vojaško, davčno, šolsko dolžnost,... Posebne dolžnosti pa so tiste, ki izhajajo iz specifičnega razmerja podrejenosti določeni javnopravni ustanovi ter se tičejo samo tistih oseb, ki so prostovoljno oz. prisilno vključene v njih (bolnice, šole, vojska, javna kopališča,...).

IZJEME OD NAČELA ZAKONITOSTI

- **ODLOČANJE PO PROSTEM PREUDARKU.** Na podlagi zakonskega pooblastila upravni organ ob ISTEM ugotovljenem dejanskem stanju izda dve vsebinsko različni odločitvi, ki sta obe pravno pravilni. Upravni organ mora imeti za odločanje po prostem preudarku IZRECNO ZAKONSKO POOBLASTILO, kar pomeni, da ne more sam odločati o tem, kdaj bo diskrecijsko pravico uporabil. Poleg zakonskega pooblastila je upravni organ omejen tako, da mora vedno upoštevati JAVNO KORIST, ki jo navadno opredeljuje že originarna norma, ki mu pooblastilo za diskrecijo daje. 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.
- **NEDOLOČENI PRAVNI POJMI** 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. Nedoločeni pravni pojmi predstavljajo izjemo od zakonitosti v smislu odstopanja od pravne vezanosti v tem, da prepuščajo upravnemu organu, da od primera do primera oceni, kakšna je njegova vsebina za potrebe posameznega primera, pri čemer pa mora enaka merila oz. enako vsebino nedoločenega pravnega pojma uporabiti v vseh istovrstnih primerih.
- **INTERPRETACIJA PREDPISA** je posebna metoda dela uprave v primerih, ko je upravni organ pri tem, ko bi moral uporabiti neko pravno normo, v dvomu, kako jo uporabiti, da bo njena uporaba pravno pravilna. V takšnem primeru si je potrebno pomagati z namenom zakonodajalca – z odgovorom na vprašanje, kakšen namen je zakonodajalec zasledoval pri določanju vsebine norme. Namen zakonodajalca se da najpogosteje ugotoviti iz gradiv, ki so služila v postopku sprejemanja originarne norme za njeno obrazložitev.
- **PRAVNA PRAZNINA.** O njej govorimo, ko za ugotovitev določenega upravnopravnega razmerja ne najdemo veljavnega splošnega pravnega pravila. V tem primeru je potrebno pravno vrzel zapolniti v duhu določenega pravnega reda ter načel in standardov, ki iz njega izhajajo, pri čemer so seveda osnovno izhodišče ustavne norme.
- **MODIFIKACIJA.** Modifikacija zakonitosti so odstopanja od načela zakonitosti, ki so večkrat nujna zaradi nastopa političnega, gospodarskega oz. socialnega kriznega obdobja (npr. demonstracije, stavke, naravne katastrofe, ipd.). V teh slučajih se mora pristopiti k urejanju zadev s pomočjo uredb z zakonsko močjo, ki lahko začasno suspendirajo tudi nekatere ustavne odločbe o svoboščinah in pravicah človeka in državljana. Takšna izjemna stanja terjajo, da država odstopi od pravil regulacije po načelu zakonitosti, ki so običajne v normalnih razmerah, zato pravimo, da se zgodi modifikacija zakonitosti uprave.

UPRAVNA MATERIALNA DEJANJA

UPRAVNA MATERIALNA DEJANJA so tista dejanja, kjer uprava ne izdaja upravnih odločb, ampak opravlja dela, ki so servis državljanom ali pa servis nekaterim državnim organom. Upravna materialna dejanja uprave so:

- **DOKUMENTIRANJE** predstavlja dejanje uprave, ki ne predstavlja izjav volje, ki bi bila sposobna povzročiti pravne učinke, ampak imajo za cilj le ugotovitev obstoja določenih pravno pomembnih dejstev ali pojavov oz. pravilnosti določenih postopkov oz. predmetov. Dejstva, ki jih nek organ ugotovi kot točna v okviru svoje pristojnosti, se smatrajo za načelno resnična. Akti o teh ugotovitvah so: **LISTINE** (vodenje raznih spisov, knjig, evidenc, imenikov, registrov, itd.); **POTRDILA** – z njim upravni organ ugotovi ali nekaj obstoji ali ne in če obstoji, kakšne lastnosti ima to kar obstoji (potrdilo o licitacijski sposobnosti, šolska

spričevala); **LEGITIMACIJE** so lahko osebne (osebna izkaznica), posebne (delavska knjižica) ter kombinirane (dovoljenje).

□ **OBVEŠČANJE.**

PUBLIKACIJSKI IN NOTIFIKACIJSKI AKTI. Med vzporedne upravne dejavnosti je treba navesti tudi »obveščanje« zainteresiranih od strani upravnih organov. Obveščanje se lahko izvrši iz različnih vidikov: pri generalnih aktih se govori o publikaciji v časopisu (uradni list); pri konkretnih upravnih aktih govorimo o notifikaciji, dostavitvi, vročitvi, o dajanju na znanje.

OBVESTILA VIŠJIH OBLASTI NIŽJIM. V okvir obveščanja spadajo tudi vsi akti sprejetja na znanje aktov višjih oblasti organov nižjim, v kolikor ne gre za razne zapovedi.

IZJAVE UPRAVNIH ORGANOV, PISMA O NAMERI. Sem spadajo razne izjave upravnih organov, izkazovanje namenov (program) posameznih organov o smernicah svojega dela, izjava pristojnega organa o svojem razumevanju nekega konkretnega problema,...

□ **GROŽNJE IN OPOMINI.** Z grožnjo upravni organ sporoča škodljive posledice tistemu, ki ne izpolni svojo obveznost, z opominom pa se opozori na obstoj neke obveznosti (opomin na plačilo davka, prispevka, elektrike,...).

□ **SPREJEMANJE IZJAV.** Pri sprejemanju izjav organ le sprejema izjave od zunaj, pri čemer imajo lahko nekatere od teh izjav vpliv na obnašanje upravnega delavca, ki je včasih vezan na to, da mora takoj podvzeti določene ukrepe, v ostalih primerih pa tega učinka nimajo ter jih je le dolžan vzeti na znanje (npr. prijava rojstva matičarju, prijava poroke, carinska deklaracija, sprejem vlog, predlogov, prošenj, prijav, tožb, itd.).

□ **ČISTA MATERIALNA DEJANJA UPRAVE.** Sem prištevamo vse t.i. tehnične posle institucionalne uprave (poučevanje v raznih ustanovah, zdravljenje v bolnišnicah, PTT služba, prometna služba, manipulativne naloge, blagajniške naloge,...), sem uvrščamo tudi nadzor (pregled blagajne,...), ... nekatere od dejanj imajo lahko za posledico materialno disciplinsko ali kazensko odgovornost organa, če so ti ukrepi podvzeti brez zakonite podlage in brez pravičnega naloga.

UPRAVNOPRAVNI POSEGI DRŽAVE V INFORMACIJSKO ZASEBNOST

Z vidika osebnih podatkov prihaja do nasprotujočih si interesov med posameznikom in državo. Država je imela od nekdaj regulativne funkcije in z rastjo kompleksnosti sodobnih družbenih sistemov se obseg te funkcije povečuje in nobenega utemeljenega razloga ni, da bi lahko pričakovali njeno zmanjšanje. Za opravljanje te funkcije država v prvi vrsti potrebuje podatke, ki se nanašajo na posameznika. Zlasti na področju države in javne varnosti, zatiranja kriminala, preprečevanje nalezljivih bolezni, ipd. interesi posameznikov in interesi države so lahko v ostrem nasprotju, saj uveljavljanje javnega interesa nujno posega v posameznikovo zasebno sfero. Potrebno se je zavedati, da je kljub sodobnim tehničnim sredstvom, s katerimi si država lahko priskrbi podatke o posamezniku tudi brez njegove vednosti in proti njegovi volji, še vedno posameznik tisti, ki je v večini primerov temeljni vir podatkov o sebi. To pa pomeni, da je tudi z vidika javnega interesa nujno zagotoviti posameznikom kot dajalcem podatkov takšne garancije glede uporabe podatkov, ki jim bodo zagotavljale varstvo pred nezakonitim in prekomernimi posegi v njihovo zasebno sfero.

Informacijska zasebnost oz. varstvo osebnih podatkov kot človekova pravica

Z Ustavo je vsakomur zagotovljeno varstvo osebnih podatkov (informacijska zasebnost – Information Privacy). Iz besedila člena Ustave, ki določa varstvo osebnih podatkov kot človekovo pravico izhajajo 4 načela:

- načelo zakonitosti,
- načelo predhodne določitve namena zbiranja in uporabe osebnih podatkov,
- načelo seznanjenosti z zbiranjem osebnih podatkov,
- načelo sodnega varstva.

Ustavna ureditev varstva osebnih podatkov se opira zlasti na načela varstva osebnih podatkov, ki so vsebovana v Konvenciji o varstvu posameznika glede na avtomatsko obdelavo podatkov, ki je bila sprejeta v okviru Sveta Evrope.

UPRAVNO-PRAVNI REŽIMI NA NEPREMIČNINAH

JAVNO DOBRO V ŠIRŠEM SMISLU so vse stvari, namenjene splošni rabi, izvajanju javnih služb in delovanju organov javne uprave.

JAVNO DOBRO V OŽJEM SMISLU bi lahko pojem javno dobro v širšem smislu nadomestil s pojmom »javne stvari«. Javne stvari so tako vse stvari, ki so namenjene uporabi za javne namene.

Javno dobro delimo na:

- **NARAVNO JAVNO DOBRO** lahko nastane po naravni poti, pri čemer obstajata dve možnosti:
 - Stvar lahko že obstaja v naravi, ko stopi v veljavo zakon, ki opredeli določeno kategorijo stvari kot javno pravo. V tem primeru stvar pridobi status javnega dobra z uveljavitvijo zakona.
 - Zaradi naravnega dogodka zemljišče pridobi lastnost javnega dobra.

NASTANEK NARAVNEGA DOBRA lahko človek le evidentira oz. ugotovi, ne more pa ga načrtovati in nanj vplivati.

- **UMETNO JAVNO DOBRO** nastane kot rezultat človekovega posega v prostor. Posege v prostor država in lokalne skupnosti načrtujejo s prostorskimi plani in izvedbenimi akti. Javno dobro mora biti določeno z zakonom. Zakon npr. opredeli, da so ceste javno dobro in natančno določi, kaj vse se šteje za cestno javno dobro.

NASTANEK UMETNEGA JAVNEGA DOBRA mora biti načrtovan, saj mora tudi država in lokalna skupnost pridobiti dovoljenje za poseg v prostor (lokacijsko dovoljenje).

Glede na zunanjo obliko ločimo:

- **NEPREMIČNO JAVNO DOBRO** (npr. zemljiško, vodno, morsko in zračno)
- **PREMIČNO JAVNO DOBRO**

Poleg tega delimo javno dobro na tri kategorije glede na vrsto rabe, ki ji je javno dobro prvenstveno namenjeno:

- **STVARI V SPLOŠNI RABI** (javno dobro v ožjem smislu), med katere bi lahko uvrstili:
 - morsko javno dobro
 - vodno javno dobro
 - cestno javno dobro
 - zračno javno dobro (zračni prostor)
 - posebno vrsto umetnega javnega prava (npr. javni trgi in parki, javna otroška igrišča, javna parkirišča, itd.)
- **OBJEKTI IN NAPRAVE, NAMENJENI IZVAJANJU JAVNIH SLUŽB**, sem sodijo:
 - na področju gospodarskih javnih služb oskrbovalni sistemi (npr. vodovodna omrežja, kanalizacija), pristaniški objekti in naprave, letališki objekti in naprave (npr. vzletno-pristajalna steza), odlagališča odpadkov, smetarski avtomobili, itd.
 - na področju negospodarskih javnih služb stavbe in oprema bolnišnic, šol, ipd.
- **STVARI, NUJNO POTREBNE ZA DELOVANJE DRŽAVNIH ORGANOV IN ORGANOV LOKALNIH SKUPNOSTI**. Sem bi lahko uvrstili ZGRADBE, kjer ti organi delujejo (npr. vladna palača, sodna palača, kasarna, itd.), pa tudi nekatere PREMIČNINE, KI SO NUJNO POTREBNE ZA IZVAJANJE NJIHOVIH FUNKCIJ (npr. vojaška oprema, itd.)

Ločimo tudi:

- **SPLOŠNA RABA JAVNEGA DOBRA** je raba, ki je dovoljena vsakomur. Zanj veljajo naslednje značilnosti:
 - vsakdo lahko pod enakimi pogoji uporablja javno dobro,
 - zanj ni potrebno nobeno posebno dovoljenje,
 - načeloma je neodplačana, čeprav se vse bolj uveljavlja tudi plačilo za uporabo (npr. cestnine),
 - vedno je začasna (uporabnik stvari ne okupira trajno),
 - ne ovira enake uporabe drugega.

Omejitve splošne rabe so dopustne le iz razlogov javnega reda in miru in zaradi vzdrževanja javnega dobra.

- ☐ **POSEBNA RABA JAVNEGA DOBRA** je raba, ki presega obseg splošne rabe. Njena glavna značilnost je, da je zanjo potrebno pridobiti posebno dovoljenje, skleniti pogodbo ipd. V primeru posebne rabe nastane posebno upravno-pravno ali pogodbeno razmerje, v katerem je udeležen individualno določeni uporabnik.

Posebna raba javne ceste in drugih javnih površin je npr. postavitve kioskov, prodajnih stojnic, avtomatov za pijačo, ipd.

UPRAVNI POSEGI DRŽAVE V ZASEBNO LASTNINO

- ☐ **RAZLASTITEV** pomeni odvzem ali omejitev lastninske pravice na nepremičninah nosilcev lastninske pravice (posameznik, civilnopravne osebe, podjetja) na način in po postopku, ki je predpisan z zakonom. Z dokončnim postopkom o razlastitvi preide nepremičnina v javno lastnino. Za razlastitev je značilno, da se z njo razlasti lastnik nepremičnine proti svoji volji. To je mogoče le tedaj, kadar je tak poseg v lastnino ustavno dopusten in kadar je izkazan javni interes. Predmet razlastitve so lahko samo nepremičnine v zasebni lasti. Razlastitev se lahko opravi le proti nadomestilu v naravi ali proti odškodnini pod pogoji, ki jih določa zakon.

RAZLIKUJEMO DVE VRSTI RAZLASTITVE:

- Za **POPOLNO RAZLASTITEV** je značilen popoln prenos lastninske pravice nad nepremičnino v javno lastnino.
 - Za **NEPOPOLNO** ali **DELNO RAZLASTITEV** je značilna omejitev premoženjske pravice na nepremičnini. Z njo se konstituira služnost na zemljišču in zgradbi. Če gre za služnost, je delna razlastitev praviloma trajne narave. Omejitev premoženjske pravice z ustanovitvijo služnosti je mogoča le, če je v javno korist.
- ☐ **REKVIZICIJA** se lahko vrši samo v vojnem stanju za potrebe vojaških enot. Rekvizicijo izvajajo posebna komisija državne ali lokalne oblasti, ki sprejme o rekviziciji posebno odločbo. Rekvizicija se izvrši proti nadomestilu, ki se določi glede na cene veljavne v času odvzema, če ni drugače predpisano. Nadomestilo se delno izplača v gotovini, za ostanek pa izda vojaška enota posebno potrdilo tistemu, od katerega se stvari odvzamejo.
 - ☐ **NACIONALIZACIJA** kot izjemna in izredna oblika prehoda zasebne lastnina v državno lastnino je znana tudi v tradicionalnih kapitalističnih gospodarskih demokratičnih držav. Običajno do tega pride tedaj, ko država prevzame tiste industrijske obrate ali banke, ki so v težkem ekonomskem položaju ali pa to storijo države, ki se osvobajajo tujega gospodarstva. Nacionalizacija je tudi eden od ključnih ukrepov, ki ga po vsakem prevratu ali revoluciji izvede nova oblast za svojo utrditev ali uveljavitev. Bistvena razlika med nacionalizacijo in razlastitvijo je ta, da je razlastitev praviloma posamičen akt za posamičen primer, nacionalizacija pa se je izvajala kot kolektiven ukrep praviloma s splošnim aktom in le redko s posamičnim.

ODGOVORNOST DRŽAVE ZA ŠKODO POVZROČENO Z UPRAVNO-PRAVNIM DELOM

Država pri opravljanju svojih pristojnosti povzroča tudi škodo državljanom in drugim osebam. Odškodninska odgovornost države za škodo, ki jo njeni organi oz. državni uslužbenci povzročajo državljanom oz. drugim fizičnim in pravnim osebam se pojavlja pri celotni dejavnosti države, vendar je vprašanje njene odškodninske odgovornosti najbolj aktualno pri njeni izvršilno-upravni dejavnosti.

Odškodninsko odgovornost države delimo na dve skupini:

- ☐ **ODGOVORNOST DRŽAVE ZA NEZAKONITO DELOVANJE DRŽAVNIH USLUŽBENCEV** (odgovornost za napake), katera nastane na dva načina:
 - z izdajo oz. izvršitvijo nezakonitega upravnega akta
 - z nezakonitim materialnim dejanjem državnega uslužbenca

- **ODGOVORNOST DRŽAVE ZA ZAKONITO DELOVANJE DRŽAVNIH USLUŽBENCEV** (odgovornost brez napake) katera nastane:
 - zaradi izvršitve zakonitega upravnega akta,
 - zaradi zakonitega materialnega akta državnega uslužbenca,
 - zaradi dejanja državnega uslužbenca, katerega posledica je neupravičeno prikrajšanje zasebnega oškodovanca.

Najpomembnejša razlika med obema skupinama odgovornosti je v tem, da je pri odgovornosti države za nezakonito delovanje upravnih uslužbencev pomembna »napaka« uslužbenca, torej protipravno ravnanje, medtem ko v drugem primeru nastane odgovornost države tudi v določenih primerih, ko je bilo ravnanje upravnega uslužbenca popolnoma zakonito.

POSAMIČNI UPRAVNI AKTI

POSAMIČNI UPRAVNI AKT je akt, ki vsebuje POSAMIČNO NORMO, s katero se ureja konkretno upravno-pravno razmerje praviloma na individualen način. V VSEBINSKEM, MATERIALNEM SMISLU je posamičen upravni akt odločitev o vsebini upravne stvari. V FORMALNEM POGLEDU je posamičen upravni akt predpisane oblike, v kateri po predpisanem postopku odloči pristojni upravni organ o upravni stvari.

BISTVENE ZNAČILNOSTI POSAMIČNEGA UPRAVNO-PRAVNEGA AKTA

- **KONKRETNOST AKTA** pomeni, da se z v njem vsebovano normo ureja konkretno razmerje na podlagi že obstoječega in ugotovljenega dejanskega stanja;
- **AVTORITATIVNOST AKTA** se kaže v tem, da upravni organ izda akt s takšno vsebino, kakršna izhaja iz splošne norme. Akt torej vsebuje kogentno normo, ki se prisilno izvrši, v primeru in pod pogoji, določenimi z zakonom, pa se lahko izda tudi po uradni dolžnosti.
- **PRAVNO UČINKOVANJE AKTA** se kot značilnost kaže iz treh vidikov:
 - **NARAVA PRAVICE.** Posamični upravni akt lahko učinkuje ali SAMO MED PRIZADETIMI UDELEŽENCI V UPRAVNO-PRAVNEM RAZMERJU, ki ga ureja v aktu vsebovana posamična norma (odpis davka, odločba o preživitvi) ali pa ima posamični upravni akt učinek tudi NA DRUGE OSEBE, KI NISO NEPOSREDNO UDELEŽENE V UPRAVNO-PRAVNEM RAZMERJU, ki ga norma, vsebovana v aktu, ureja (odločba o državljanstvu).
 - **NAČIN UREJANJA.** Norma, vsebovana v posamičnem upravnem aktu lahko na novo ustanavlja neko pravico ali obveznost ali pa že obstoječo spreminja ali ukinja (govorimo o konstitutivnih aktih, ki učinkujejo samo za naprej – EX NUNC UČINEK). Lahko pa norma, vsebovana v posamičnem upravnem aktu, samo ugotavlja obstoj že obstoječe pravice ali obveznosti (govorimo o deklarativnih aktih, ki učinkujejo za naprej in za nazaj – EX TUNC UČINEK).
 - **ČAS UČINKOVANJA.** Posamičen upravni akt ZAČNE UČINKOVATI za organ, ki ga je izdal, z dnem njegove odprave, za stranko pa začne učinkovati z dnem, ko mu je vročen ali z dnem razglasitve. Glede PRENEHANJA UČINKOVANJA pa posamični upravni akt ni eksistenčno vezan na eksistenco predpisa, na katerem je temeljila njegova izdaja. Po izdaji torej posamičen akt »živi svoje življenje«, veljati preneha le takrat, kadar je izdan kot TEMPORATNI AKT (časovno omejen akt; npr. vozniško dovoljenje) ali kot ZAČASNI AKT (začasno do končne odločitve ureja sporna razmerja).
 - **ADMINISTRATIVNI IZVOR AKTA.** Ta značilnost se kaže v tem, da je za izdajo posamičnega upravnega akta praviloma vedno pristojen upravni organ, izda pa se po pravilih upravnega procesnega prava.

PRAVNOMOČNOST POSAMIČNEGA UPRAVNEGA AKTA

Namen pravnomočnosti je zagotoviti nespremenljivost z aktom oz. v njem vsebovano posamično upravno-pravno normo urejenega upravno-pravnega razmerja in s tem pravna varnost udeležencev tega razmerja. Ločimo dva vidika pravnomočnosti:

- **FORMALNA PRAVNOMOČNOST** pomeni, da o isti upravni stvari ne more biti še enkrat odločano. Formalna pravnomočnost veže predvsem stranke v tem smislu, da ne morejo zahtevati ponovnega odločanja o isti stvari, poleg tega tudi ne morejo več vlagati rednih pravnih sredstev v upravnem postopku in ne več zahtevati sodnega varstva s tožbo v upravnem sporu.

- **MATERIALNA PRAVNOMOČNOST** pomeni nespremenljivost vsebine posamičnega upravnega akta. Materialna pravnomočnost veže tako stranko kot upravni organ. Nastopi pa takrat, ko je posamični upravni akt formalno pravnomočen in tudi niso več mogoča izredna pravna sredstva.

Posamični upravni akti, ki **NE** postanejo pravnomočni:

- o nični akti,
- o neobstoječi akti,
- o izpodbojni akti: postanejo pravnomočni, če jih v predpisanem roku nihče ne izpodbija.

POSTOPEK IZDAJE POSAMIČNEGA UPRAVNEGA AKTA

Bistvo tega postopka je, da je natančno predpisan, kar naj bi dalo posamezniku garancijo, da bo o njegovi pravici, obveznosti ali pravni koristi odločeno na zakonit način. Postopek se začne ali po uradni dolžnosti ali pa na predlog stranke. Vsaka stranka ima v upravnem postopku pravico, da se ji akt izda v predpisanem roku. Če pristojni upravni organ predpisani rok zamudi, pride do molka upravnega organa, katerega posledica je vložitev ustreznega pravnega sredstva.

Vrste posamičnih upravnih aktov

□ **NEGATIVNI POSAMIČNI UPRAVNI AKTI**

NEGATIVNI UPRAVNI AKTI SO ZAVRNILNI AKTI OZ. AKTI ZAVRŽENJA ZAHTEVKA. Negativni upravni akt je tisti akt iz katerega je razvidna namera vzdrževanja obstoječega stanja (status quo). Imenujemo jih tudi **ODKLONILNI AKTI**, ker izrecno oz. molče zavračajo spremembo status-a quo. Imenujemo jih tudi **ZAVRNILNI AKTI**, saj z njimi upravni organi zavračajo sprejem pozitivnega akta katerekoli vrste (npr. gradbeno dovoljenje, potni list,...). Poznamo: *zavrnilne A limine-akti zavrženja zahtevka iz procesnih razlogov (če je nepravočasna ali nedopustna), *zavrnitev strankinega zahtevka-akti zavrnitve materialno-pravnega zahtevka (stranka ne izpolnjuje materialnih pogojev za tisto kar terja), *pravica do odločbe in *pravica do pritožbe.

Negativni posamični upravni akti so:

- **PROCESNO NEGATIVNI** (ZAVRŽENJE zahteve iz procesnih razlogov)
- **MERITORNO NEGATIVNI** (ZAVRNJENJE zahteve kot neutemeljene)

Bistvo negativnih posamičnih aktov je, da se na njihovi podlagi dejansko stanje ne spremeni; pravice, obveznosti in pravne koristi ostanejo nespremenjene. Praviloma se ne izdajajo po uradni dolžnosti.

□ **POZITIVNI POSAMIČNI UPRAVNI AKTI**

POZITIVEN UPRAVNI AKT je vsak akt, ki povzroči neko spremembo pravnega stanja in se kot pozitiven označuje samo takrat, kadar ustvarja nova razmerja ali menja obstoječa pravna stanja. Pri pozitivnih upravnih aktih je glavno to, da upravni organ s svojo dejavnostjo in z izjavo svoje volje povzroči neko konkretno spremembo obstoječega stanja (spremembo status-a quo).

Poznamo:

- **KONSTITUTIVNE POSAMIČNE UPRAVNE AKTE**, ki na novo vzpostavljajo neko pravico ali obveznost, neko pravico ali obveznost ukinjajo ali spreminjajo. Konstitutivni posamični upravni akti praviloma veljajo en nunc.
- **DEKLARATORNE POSAMIČNE UPRAVNE AKTE**. Z njimi se ugotavlja obstoj ali neobstoj nekega že obstoječega pravnega razmerja, že obstoječe pravice ali obveznosti. Ne povzroči nobene spremembe pravnega razmerja oz. obstoječega stanja. Deklaratorni posamični upravni akti veljajo od dneva dejanskega nastanka pravnega razmerja oz. pravice ali obveznosti (ex tunc). Izdajajo se na podlagi vloge stranke ali po uradni dolžnosti.

Značilnosti konstitutivnega in deklaratornega upravnega akta

KONSTITUTIVNI POSAMIČNI UPRAVNI AKTI na novo vzpostavljajo neko pravico ali obveznost, neko pravico ali obveznost ukinjajo ali spreminjajo. Konstitutivni posamični upravni akti praviloma veljajo en nunc. Ločimo:

- **KONSTITUTIVNI V OŽJEM POMENU** - so samo tisti akti, ki na novo konstituirajo neko pravico ali obveznost, ki za stranko do izdaje odločbe se ni obstajala;
- **REKONSTITUTIVNI** – so tisti akti, ki spreminjajo že obstoječe pravice ali obveznosti;
- **DEKONSTITUTIVNI** – so tisti, ki ukinjajo neko pravico ali obveznosti.
- **FAVORAVILNI** – akti, ki so v korist stranki, ker ji na novo dajejo neko pravico ali povečujejo že dobljeno pravico ali pa ukinjajo oz. zmanjšujejo obveznost;
- **ONEROZNI** – akti, ki so v škodo stranki, ker ji ukinjajo ali zmanjšujejo neko pravico ali pa ji nalagajo oz. povečujejo neko obveznost.

•

Konstitutivni upravni akti v ožjem smislu se delijo tudi na:

- obvezujoče konstitutivne upravne akte; te akte imenujemo tudi »UKAZOVALNI AKTI« oz. »ZAPOVEDNI AKTI NA OPUSTITEV ALI STORITEV«. Ti akti nalagajo obveznosti in bremena, ki so v bistvu prepovedi in zapovedi upravne oblasti.
- Pooblaščačo konstitutivne upravne akte; s temi akti se ne zožuje, ampak razširja neka pravna sfera, daje se večja svoboda in moč. Te akte teorija deli na privilegije in dovoljenja. Podrobna klasifikacija :

a) AKTI PRIZNAVANJA SPOSOBNOSTI so lahko splošne narave ali pa nek konkreten posel in se delijo na:

- AKTI PRIZNAVANJA SPLOŠNE SPOSOBNOSTI (npr. pravna sposobnost, poslovna sposobnost, ipd.);
- AKTI PRIZNAVANJA POSEBNIH SPOSOBNOST (npr. priznavanje pogojev za vpis v imenik odvetnikov, priznavanje sposobnosti, ki jih dajejo razna šolska spričevala, spričevala izdana na strokovnih in visokih šolah, ipd.);
- AKTI PRIZNAVANJA POSEBNIH SVOJSTEV STVAREM (npr. proglašenje neke stvari za javno, proglašenje naravnih lepote za narodni park, ipd.).

b) USTANOVITEV (DODELITEV) PRAVICE; takšni akti niso mnogoštevilčni, ker so pravice precizirane z zakoni.

Poznamo pa:

- DODELJEVANJE ZASEBNIH PRAVIC (npr. pravica na patent);
- DODELITEV PRAVIC UPORABE STVARI V OBČI RABI (npr. pravica uporabe javne stvari, pravica, ki je v sklopu zakupa zemljišča, ipd.);
- AKT DISPENZ (npr. odlog plačila carine, davka, plačilo na obroke, ipd.);
- PROMISORNI AKTI (npr. v slovensko državljanstvo se sprejme kandidat, ki ima odpust iz svojega državljanstva oz. da ima verodostojno jamstvo, da ga bo dobil, obljuba pristojnega državnega organa, da bo dal pomoč kakšnemu skladu, ipd.);
- AKTI ODLIKOVANJA.

c) DOVOLJENJA; predstavljajo najpogostejšo in najbolj tipično vrsto kon. upravnih aktov.

- OSEBNA DOVOLJENJA (npr. obrtno dovoljenje, dovoljenje za organiziranje javne prireditve, ipd.);
- STVARNA DOVOLJENJA (npr. vozniško dovoljenje, orožno dovoljenje, dovoljenje za uporabo nekih stvari, ipd.);
- NEPRAVA DOVOLJENJA (npr. delovna knjižica, zdravstvena izkaznica, ipd.).

d) AKTI, KI POVZROČAJO VZAJEMNE PRAVICE IN OBVEZNOSTI

e) AKTI, KO POVZROČAJO NOVE PRAVNE SITUACIJE V POSTOPKU

DEKLARATORNI POSAMIČNI UPRAVNI AKTI.

Ločimo dve vrsti deklaratornih aktov:

- **CELOVITI DEKLARATORNI AKTI.** Z njimi se ugotavlja obstoj ali neobstoj nekega že obstoječega pravnega razmerja, že obstoječe pravice ali obveznosti v celoti. Ne povzroči nobene spremembe pravnega razmerja oz. obstoječega stanja.
- **DELNI DEKLARATIVNI AKTI.** Z njimi se ugotavlja le en od elementov celostnega stanja, pravice, razmerja, pravne situacije, kar bo mogoče pomembno vplivalo na formiranje celotnega statusa,

pravice, razmerja (odločbe o verodostojnosti listine, o ugotavljanju sposobnosti rekruta za vojaško službo,...).

Deklaratorni posamični upravni akti veljajo od dneva dejanskega nastanka pravnega razmerja oz. pravice ali obveznosti (ex tunc). Izdajajo se na podlagi vloge stranke ali po uradni dolžnosti.

Rekonstitutivni in dekonstitutivni upravni akti

REKONSTITUTIVNI UPRAVNI AKTI se po vsebini ne razlikujejo od konstitutivnih, saj tudi ti nalagajo obveznost, priznavajo svoboščino, dodeljujejo pravice, ustvarjajo pravna razmerja in pravne situacije. Razlika je le ta, da konstitutivni akti storijo vse na novo, rekonstitutivni pa predstavljajo obstoj aktov konstitutivnega karakterja in potem spreminjajo, menjajo stanje in razmerja, ki so nastala s konstitutivnimi akti. Ti akti le modificirajo in reformirajo situacijo in vedno nastane nekaj tudi od predhodnega konstitutivnega akta.

DEKONSTITUTIVNI AKTI so tisti akti, s katerimi se odvzamejo pravice, sposobnosti, statusi, dovoljenja in pooblastila, torej vse, kar je bilo priznано s konstitutivnim aktom. Z njimi se nič ne ustvarja, ampak se nekaj že danega odvzema oz. odpravlja.

Poznamo:

- AKTI ODVZEMA SPOSOBNOSTI (npr. razpustitev društva, odvzem poslovne sposobnosti fizičnim osebam, odvzem določenih posebnih lastnosti stvarim);
- AKTI ODVZEMA PRAVIC (npr. roditeljska pravica);
- AKTI ODVZEMA DOVOLJENJ (npr. odvzem voznškega dovoljenja);
- AKTI ODVZEMA DRŽAVLJANSTVA OZ. AKTI ODVZEMA STATUSA;
- AKT SPLOŠNE UKINITVE UPRAVNEGA AKTA (Razveljavitev in odprava upravnih aktov na podlagi sodbe senata za upravne spore. Akt je dekonstitutiven ne glede na to ali ga sprejme isti organ, ki je izdal prvotni konstitutivni akt, ali njegov predpostavljeni ali celo nadzorni organ – upravno sodišče).