



VIRI UPRAVNEGA PRAVA

Astrid Prašnikar, predavateljica
delovno gradivo 06/07



Viri so PRAVNA PODLAGA ZA ODLOČANJE, kot eno izmed najpomembnejših oblik delovanja uprave opravljanje funkcij in nalog uprave

- Pravne podlage dobijo upravnopravni status ZA ODLOČANJE ker:
 - izvirajo neposredno od osrednjih oz. lokalnih oblasti
 - izvirajo od EU oz. medn.skupnosti
 - na temelju državnega priznanja tega statusa
- Uprava je izvrševalka in v določeni meri soustvarjalka pravnih predpisov
- Predpisi, ki so vir UP so lahko upravne narave praviloma pa vsebujejo pravila za upravo in sodstvo
- Viri v širšem smislu: akti vseh treh vej oblasti-viri državne oblasti



Vrste virov:

- **MATERIALNI / FORMALNI / SPOZNAVNI VIRI**
- **NOTRANJI / ZUNANJI VIRI**
- **NEPOSREDNI** (ustava, zakoni, poslovniki, uredbe, mednarodne pogodbe, akti lokalnih skupnosti) / **POSREDNI** (pravila stroke, znanstvena dogajanja) / **DOPOLNILNI VIRI** (običaji, uzance, kodeksi)
- **ABSTRAKTNI** (veljajo za vse, imeti morajo cilj) / **KONKRETNI VIRI** (izdaja potnega lista, gradbeno dovoljenje)
- **PISANI** (zakoni, ustava) / **NEPISANI** (uzance, običaji)
- **SPLOŠNI** (Zakon o upravi) / **POSEBNI VIRI** (Zakon o inšpekcijskem nadzoru)



MATERIALNI / FORMALNI / SPOZNAVNI VIRI

A. FORMALNI VIRI UPR. PRAVA

- 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
- Upravnopravno znanost zanimajo predvsem FORMALNI VIRI, torej tisti viri normativne narave v obliki pravnih predpisov.



MATERIALNI / FORMALNI / SPOZNAVNI VIRI

B. MATERIALNI VIRI UPR. PRAVA

- So primarni viri in iz njih izhajajo formalni in sekundarni viri
- Družbeni dejavniki –vrednote - so materialni: to so splošna politična načela, pravičnost, morala, pogled na svet, običaji, pravni občutek



MATERIALNI / FORMALNI / SPOZNAVNI VIRI

C. SPOZNAVNI VIRI UPRAVNEGA PRAVA

- **So razni komentarji predpisov**
- **So viri za vsebinsko spoznavanje prava**
- **Velja načelo, da morajo biti predpisi objavljeni v določenih uradnih oz. javnih glasilih**
- **To so Uradni list RS, systemska dela, priročniki, praktikumi, elaborati, ponatis doktoratov**



NOTRANJI/ZUNANJI VIRI

NOTRANJI VIRI UPRAVNEGA PRAVA

- Nanašajo se na TVORCA pravnega pravila
- NOTRANJI UČINEK VIRA je učinek znotraj matične izdajateljske oblasti
- Ustava, zakonodaja



NOTRANJI/ZUNANJI VIRI

ZUNANJI VIRI UPRAVNEGA PRAVA

- So tisti **KONKRETNI PREDPISI**, v katerem se pravilo pojavlja
- **ZUNANJI UČINEK VIRA** je učinek izven območja matične izdajateljske oblasti
- Mednarodne pogodbe, ratifikacije, multilateralni in bilateralni viri



POMEN PRAVNIH VIROV V UPR. PRAVU

- **Uprava je postavljena pod vladavino načela zakonitosti uprave v strožjem smislu – ni več razlik med SODNIM IN UPRAVNIM-PRAVNIM VIROM**
- **Načelo upravi izrecno prepoveduje kakršnokoli delovanje, če nima izrecnega pooblastila - pravne podlage (vira) za svoje delovanje**



■ Razlike:

- Za UPRAVO imajo podzakonski pravni viri **VEČJI POMEN**, kot za SODSTVO, kajti sodstvo v pravilu uporablja večinoma zakone, izjemoma uporablja drugi vir
- **SODNI VIRI** so zbrani v večje celote v obliki **ZAKONIKOV** oz. **KODIFIKACIJ**; **UPRAVNI VIRI** so razpršeni v množici manjših zakonov



- **SODNIK** je osredotočen na problematiko tolmačenja oz. interpretacije danega predpisa
- **UPRAVNI USLUŽBENEC** posveča pozornost vprašanju ali je določena snov/materija sploh pravno določena oz. urejena, katera pravila trenutno veljajo in kje jih je mogoče najti



TOLMAČENJE / INTERPRETACIJA PRAVNEGA VIRA

- Ni posebnih pravil, ki bi se razlikovala od pravil oz. metod tolmačenja v upravi v sodnem pravu
- Razlike: le glede na hierarhijo pravnega reda
- 1. ugotavljanje smisla, namena, cilja pravne norme
- 2. dobesedna interpretacija



KONCEPCIJA ZAKONA V MATERIALNEM SMISLU

- če bi zakon vseboval poleg splošne norme tudi posamično, bi v primeru ustavnosodne presoje prevladal formalni kriterij=tudi posamična norma bi se štela kot splošna
- Po čisti koncepciji zakona v materialnem smislu **NI DOPUSTNO** uvrščati v aventične zakonske pravne vire npr. državni proračun, akte objave oz. zaključka vojne, akte ratifikacije mednarodnega akta – čeprav se sprejemajo po postopku, ki velja za izdajo zakonskih aktov in se dopušča formalni naziv zakona – zaradi **POMANJKANJA SPLOŠNOSTI** (so konkretne narave) navedeni akti nimajo značaja zakona v materialnem smislu



- Tudi ZUNANJI POLITIČNI IN NOTRANJI PRAVNI AKTI, kot npr. deklaracije, resolucije, poslovniki, sklepi, ki se **LE POGOJNO štejejo kot pravni vir** v razmerju do tretjih oseb - zato, razen pod določenimi pogoji, tudi ne veljajo kot vir upravnega prava
- "materialni zakon" pomeni take vrste zakon, ki **VSEBINSKO** ureja posamezna področja delovanja uprave
- formalni zakon je tiste vrste zakon, ki ureja postopek ali pa upravno organizacijsko strukturo
- materialne in formalne zakone sme presoјati le Ustavno sodišče



RAZLIKOVANJE FORMALNIH VIROV GLEDE NA ZUNAJO OBLIKO TER TOLMAČENJE

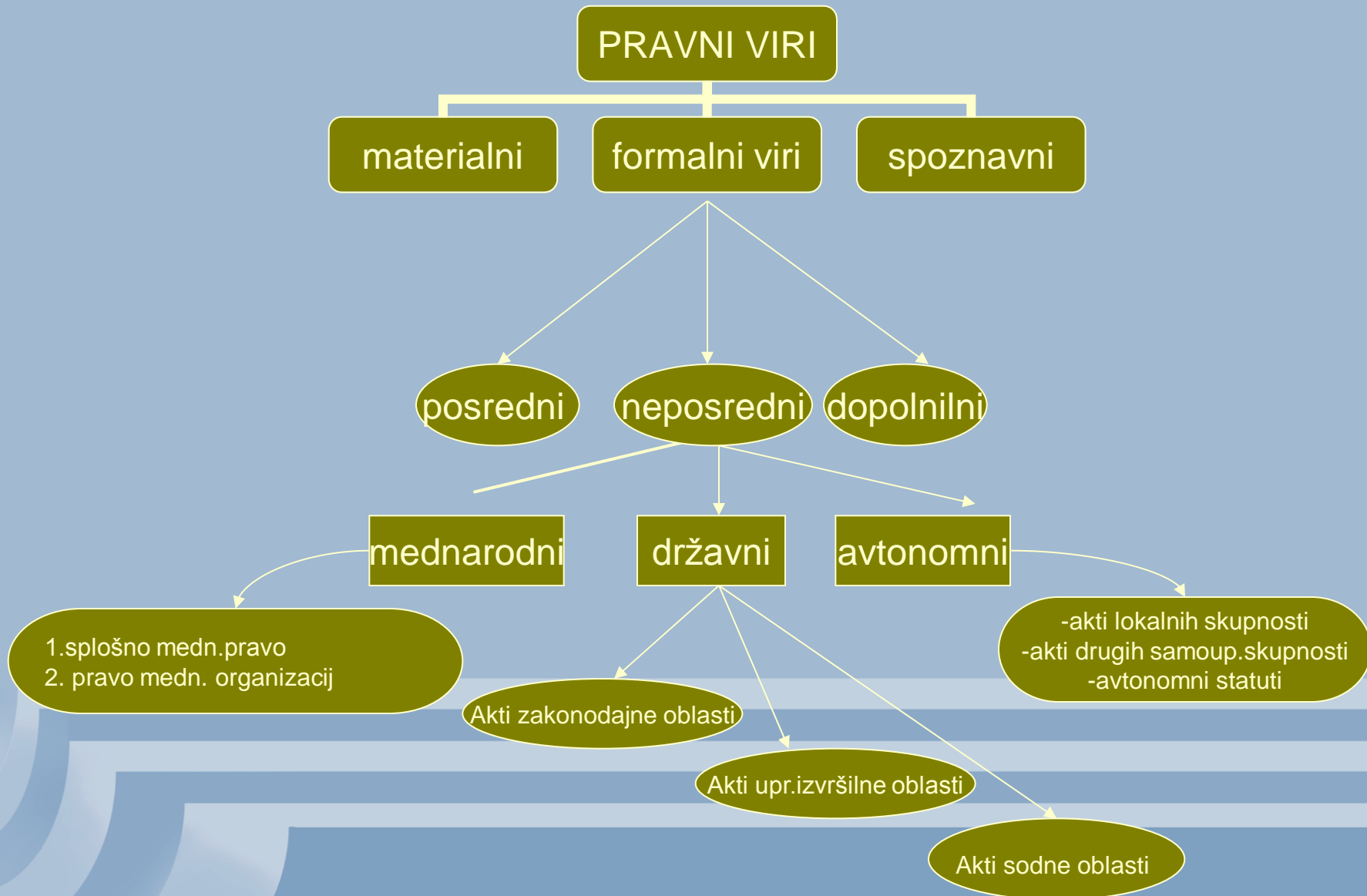
Oblike formalnega vira:

- ❖ Pisne oblike
- ❖ Ustne oblike
- Pri vsebini predpisa upoštevamo duh normativne določbe in ne tekst (smisel, cilj) "po naravni stvari": naravni razum
- Evropska teorija priznava kot formalni vir le abstraktne splošne pravne norme, ne pa konkretnih aktov.



RAZVRSTITEV FORMALNIH PRAVNIH VIROV V TEORIJI

- Formalni viri upravnega prava so pravni akti v katerih so vsebovane norme upravnega prava
- Formalne vire upravi organi uporabljajo pri izvrševanju svojih funkcij
- Formalni viri se členijo na:
 - ✦ Postavljene oz. od oblastnih forumov določene vire (**neposredni pravni viri**) >1.
 - ✦ Nedržavna pravila z državno sankcijo (**posredni ter dopolnilni viri**) >2. 3.
 - ✦ Pravila, ki izhajajo iz upravnih in sodnih odločb v procesu izvrševanja prava-kot posredni vir, IZJEMOMA neposredni >4.





1. **POSTAVLJENI VIRI** (OD OBLASTNIH FORUMOV DOLOČENI NEPOSREDNI PRAVNI VIRI)

- **Postavljeno pravo** pomeni pravne norme, ki nastajajo izrecnim in neposrednim razglasom oz. izrekom oblasti, ob tem da morajo biti norme izdane kot splošna pravna pravila z učinkom navzven s strani pristojnih oblastnih organov - **abstraktni in zunanji kriterij** (državnih, lokalnih, organov EU oz. OZN itd.)



2. 3. NEDRŽAVNA PRAVILA Z ZAKONSKO SANKCIJO

(POSREDNI TER DOPOLNILNI VIRI)

- Pravila stroke in pravila, ki jih tvorijo ZASEBNO-PRAVNI SUBJEKTI in za veljavnost potrebujejo priznanje oz. recepcijo s strani države
- so dejstva z učinkom pravnega predpisa kot posebna oblika (**posredni viri**) in
- so običajno-pravna pravila (**dopolnilni viri**) izdana po predhodnem pooblastilu države, ki vnaprej določi kdaj velja običaj kot pravni običaj in kdaj kot običaj v dalj trajajoči upravni oz. sodni praksi - napotuje na običaje, kodekse
- so tudi določene zasebno-pravne pogodbe, za katerih izvršitev jamči država



4. UPRAVNE IN SODNE ODLOČBE

(POSAMIČNI KONKRETNI AKTI OBEH DRŽAVNIH OBLASTI)

- Pravila, ki izhajajo iz upravnih oz. sodnih odločb v procesu izvrševanja prava
- tudi štejejo med POSREDNE VIRE SUI GENERIS, ker sodnim in upravnim odločbam naš pravni red praviloma, razen izjemoma ne priznava status neposrednega vira upravnega prava (npr. sodbe ust.sodišča izdane v postopku abstraktne presoje ustavnosti npr. zakona)



VRSTE NEPOSREDNIH FORMALNIH VIROV upr.prava pri nas-1

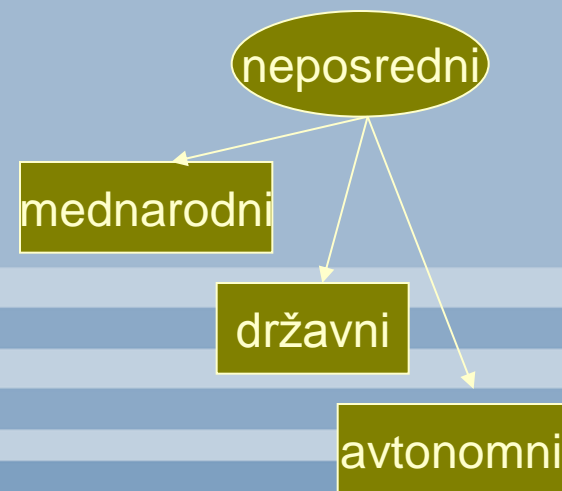
1.mednarodni

- A. spl.mednarodno pravo:
- B. pravo mednarodnih organizacij:

2.državni

- A. akti ustavodajalca
- B. akti zakonodajalca
- C. akti upravno izvršilne
- D. akti sodne oblasti

3.avtonomni





VRSTE NEPOSREDNIH FORMALNIH VIROV upr.prava pri nas-2

■ 1. mednarodni:

A. spl.mednarodno pravo:

- splošna pravna načela in medn.običajno pravo

- mednarodno pogodbeno pravo:

I. medn.naddržavno pravo splošnega interesa-ius cogens

II. meddržavno pogodbeno pravo-ius dispositivum

- dopolnilni subsidiarni viri medn.prava (MP- doktrina, MP-judikatura-sodbe mednarodnih sodišč,pravičnost)



B. pravo mednarodnih organizacij:

- pravo E.U., pravo organizacij -NATO ...

- * medn.pogodbe in sporazumi začnejo veljati na podlagi inkorporacije (z ratifikacijo) ali transformacije (preoblikovanje medn.pogodbe, sporazuma v nacionalni zakon, uredbo)



■ 2. državni

A. akti ustavodajalca (ustava, ustavni zakon),

* Ustava-hierarhično nadrejena zakonu in vsem ostalim pr.aktom-načeloma je vir le v tistem delu, ki se tiče svoboščin in pravic človeka in državljana-ostale določbe potrebujejo operacionalizacijo v zakonu

B. akti zakonodajalca (zakon-materialni, formalni zakoni)

* Zakon je poglaviten vir-značaj vrhovnosti je jamstvo veljavnosti in jamstvo obstoja

* parlament.odlok-če ima eksternopravni značaj ima status vira, proračun, zaklj.račun - vir le abstraktna pravila z značajem predpisa (ne izreki po partijah), parlam.poslovník – vir le tiste določbe, s katerimi se konkretizirajo z ustavo nakazana razmerja do drugih organov v oblastni hierarhiji

C. akti upravno izvršilne (podzakonski, izvršilni predpisi vlade, ministrstev, drugih upravnih organov...)



■ Akti šefa države:

- Uredbe z zakonsko močjo - so vir (po 108 čl. Ustave-le v določenih primerih, pod določ. pogoji) - spl.upravni akt, ne pa zakonodajni, ima pa to moč, da celo suspendira določbe ustave,zakonov - vsebuje orginarne norme-izjema od pravil v hierarhiji pr.norm in aktov
- Posamični akti šefa države – nimajo značaja predpisa in ne vira (ukaz o proglasitvi zakona)

■ Akti vlade:

- Samostojne spontane vladne uredbe
- Vladne interpretacijske uredbe – za izvršitev zakona- niso originarni vir
- Uredbe po specialnem pooblastilu zakona - so vir
- Poslovnik vlade-vir so el posl.določbe z eksternim učinkom
- Vladni odloki-vir le če je vsebina abstraktna
- Vladna navodila-interni pr.vir

■ Akti ministrov:

- Ministrski pravilnik - ni originarni, je izveden vir
- Ministrska odredba - “ “
- Ministrsko navodilo za izvajanje posamičnih določb zakonskega oz. podzakonskega predpisa – status izvedenega vira

■ Splošni akti za izvrševanje javnih pooblastil



D. akti sodne oblasti

- dve vrsti sodb – odločbe Ustavnega sodišča (US) in sodbe, ki jih v upravnem sporu izda Upravno sodišče ali v določenih primerih Vrhovno, izjemoma tudi sodbe drugih sodišč, kadar se sodni nadzor nad zakonitostjo upr.odločb ne zagotavlja v upravnem sporu ampak postopku pred drugimi sodišči-npr. delovnim.
- odločbe US so vir le v primeru abstraktne ustavnosodne presoje-presoje ustavnosti zakonov in ustavnosti ter zakonitosti drugih predpisov in splošnih aktov za izvrševanje javnih pooblastil-ne pa tudi v primeru konkretne ustavodajne presoje-t.j.presoje posamičnih aktov na podlagi vložene ustavne pritožbe. US akt deloma, v celoti odpravi ali razveljavi-državni organ je dolžan ugotovljeno neustavnost oz.nezakonitost popraviti-izda nov predpis ali nov posamični akt.Včasih US razloži kako je treba razlagati predpis ali določbo da bo skladen z ustavo oz.zakonom.
- enako velja za upravnosodno presojo-če gre za originalne sodbe s prepričljivo razlago, ki nato služi kot podlaga praksi-drugače je pri konkretnih upravnih aktih-ker odločbam in sklepom ni priznan značaj upravnoprav.vira



■ 3. avtonomni viri upr.prava:

- **Akti lokalnih skupnosti** (izdajanje predpisov –statuta, obč.odlokov ..)
- **Akti drugih samoupravnih skupnosti** (samoupravnih narodnih skupnosti)
- **Avtonomni statuti**
- **Recesi** (arhaično)-obvezne odločitve neorganiz.skupnosti (npr. odločitev krajanov za samoprispevek)
- **Kolektivne pogodbe**
- **Univerzitetni statuti**
- **Korporacije in ustanove z javnim pooblastilom**



PRAVO EU KOT VIR UPRAVNEGA PRAVA



PRAVO EU IN NACIONALNI PRAVNI SISTEMI (razmerje)

Hkrati imamo dva vzporedna pravna sistema:

- Pravne norme, ki jih ustvarja EU
 - Pravo EU
- Pravne norme, ki jih ustvarja država-članica
 - Nacionalno pravo

To je razmerje KONKURENCE, ne nad-podrejenosti



PRAVNA PODLAGA VELJAVNOSTI TER JAMČENJE URESNIČEVANJA NORM

- **Unijsko pravo v nacionalnih državah EU ima pravno podlago v POGODBENEM PRENOSU določenih pravic na organe EU.**
- **Evropsko sodišče pravice (ESP):**
 - razlaga pravo
 - zagotavlja njegovo uporabo
 - zagotavlja možnost prisilne izvršitve pravnih norm
- **ESP tako zagotavlja uveljavljanje pravnih norm**



VELJAVNOST NORM

Po načelu veljavnosti poznamo dve vrsti norm:

- Tiste, ki veljajo **NEPOSREDNO** (ustvarjajo pravice in nalagajo obveznosti subjektom)
- Tiste, ki veljajo **POSREDNO** (obvezujejo državo in organe na določeno ravnanje)



PRAVNA NARAVA PRAVA EU

- Javno - pravna narava....norme oblikovane iz mednarodnih pogodb
- Ustavno - pravna podlaga.....norme, ki usklajujejo nacionalno pravne sisteme

Lažjo uporabo norm zagotavlja njihovo sodno varstvo(ESP), ki presoja skladnost predpisov in jih tudi razveljavlja.



2 SKUPINI VIROV

■ **POGLAVITNI**

1. Mednarodne pogodbe
2. Običajno pravo
3. Splošna načela, ki so jih priznale civilizirane države

■ **DOPOLNILNI**

1. Mednarodna pravna doktrina
2. Sodbe mednarodnih sodišč
3. Načelo pravičnosti



PRAVO EU

■ PRIMARNO

1. Nastanek: države s sklepanjem pogodb
2. Akti (pogodbe, dodatki, protokoli,...) in viri mednarodnega prava (običaji, načela,..)
3. Prednost norm, ki so rezultat pogodb

■ SEKUNDARNO

1. Nastanek: organi EU z izdajanjem aktov
2. Akti (uredbe, direktive, priporočila,...)
3. Skladnost sekundarnega pravila s primarnim pravilom



KOLIZIJA (NESKLADJE)

- **Pojavlja se med normami**
- **Uporaba klasičnih načel interpretacije:**
 - **Lex specialis derogat legi generali**
 - **Lex posterior derogat legi priori**
- **Razlikovanje glede na naravo norm**



PREOSTALI VIRI:

- **EVROPSKO - UNIJSKO OBIČAJNO PRAVO**

- države oblikujejo običaje - primarno

- organi EU oblikujejo običaje - sekundarno

- **SPLOŠNA PRAVNA NAČELA**

Oblikuje jih EU + ESP + mednarodne pogodbe*

Npr: načelo zakonitosti delovanja uprave, načelo vestnosti in poštenosti,...



- **SPLOŠNO MEDNARODNO PRAVO:**

Velja za EU

- primarne norme EU so *lex specialis*

- **DRUGE MEDNARODNE POGODBE:**

Če jih sklepajo:

- organi EU so po rangu pod primarnim pravom EU

- članice so po rangu višje od nacionalnega prava a so za EU neobvezujoče



PRAVNI AKTI EU

249.ČLEN PEU (POGODBA O EU)



VRSTE AKTOV

- VRSTA AKTA NI ODVISNA OD ORGANA, KI GA SPREJEMA

- Uredbe
- Direktive
- Odločbe
- Priporočila
- Mnenja
- Posebni pravni postopki in dugi akti



UREDBE

- Vsebuje splošne pr. norme
- Obvezen na ozemlju celotne EU
- Akt najvišje pravne veljave
- Lahko je teritorialno omejena
- Neposredno konstituira pravice/obveznosti za subjekte v EU

DIREKTIVE

- **OBVEZNE** - države lahko izberejo obliko in sredstva za uresničitev
- Ni nujno, da se uresničijo z izdajo novega predpisa; če že obstaja predpis, ki je v skladu z direktivo oz. se tako razlaga



A. NEPOSREDEN UČINEK DIREKTIV

- Obvezne/ možna izbira oblike in sredstva
- Preoblikovanje mednarodnega javnega prava v domače pravo
- Preoblikovani akti se razlikujejo od aktov enostavnega prevzema po: *-postopku*
-načinu veljavnosti

B. ODGOVORNOST DRŽAVE ZARADI OPUSTITVE IZDAJE USTREZNEGA AKTA

- Nepopolno, nejasno, nepravočasno urejanje materije v skladu z direktivo EU
- Sestoji iz povračila škode posamezniku



PREDPOSTAVKE ZA TOVRSTNO ODGOVORNOST:

- **Direktiva ustanavlja dol. pravico v korist dol. zasebno - pravnega subjekta**
- **Pravica mora biti vsebinsko opredeljena z direktivo EU**
- **Škoda mora biti posledica opustitve vgraditve direktive EU v nacionalno pravo**

ODLOČBA

- **Posamičen akt in obvezuje samo tiste subjekte, ki so v njej izrecno določeni (podatki – individualizacija / navedba lastnosti - identifikacija)**



PRIPOROČILA IN MNENJA

- Niso obvezujoči akti, vendar niso popolnoma pravno brezpredmetni
- Upoštevanje temelji na načelu vestnosti in poštenja
- Se uporabljajo v sporih med EU in državami članicami

POSEBNI PRAVNI POSTOPKI IN DRUGI AKTI

- Organizacijski akti (za poslovanje organov)
- Pogodbe med organi EU



OBLIKA IN ZAČETEK VELJAVNOSTI AKTOV E.U.



NOTRANJA SESTAVA AKTOV EU

- Pravna narava se ne presoja po označitvi ampak vsebini
- Vseeno obstajajo pravila - načela ob izdaji aktov (enostavni, jasni, brez napake, standardna sestava)
- Pravni pouk ni potreben (kritike!)

PRAVNA PODLAGA

- Pravno utemeljeni (potreba po nadzoru nad akti in njihovem razumevanju)

POSTOPEK

- Določbe, ki se nanašajo na sam postopek podpisovanja aktov
- Objava ni nujna za veljavnost



KDAJ AKTI ZAČNEJO VELJATI ? PRAVNA SREDSTVA?

- **Od trenutka opredeljenega v aktu**
- **Odprava/razveljavitev s povratnim učinkom ni predvidena**
- **Akt, ki ustanavlja obveznost je dopustno odpraviti**
- **Razveljavitev; če se akt ni uporabljal dalj časa in interes za razveljavitev pretehta**



IZVAJANJE AKTOV EU

- Izvajajo države članice
- organi EU
- preoblikovanje v nacionalno pravo (pravice fizičnih oz. pravnih oseb v državah EU)



PRISILNA IZVRŠITEV AKTOV EU

- Za del norm EU zajamčena prisilna izvršitev direktiv prek organov držav članic: norme za izvajanje katerih jamčijo sami organi držav članic (norme, ki se neposredno uporabljajo in so sestavni del notranje-pravnega sistema)
- Za del norm jamčijo organi E.U. – norme, ki tvorijo protimonopolno unijsko pravo
- Težava pri mednarodnih pogodbah, sankcije zoper državo niso predvidene
- Komisija EU vloži pri ESP zahtevo za uvedbo sodnega postopka prisilne izterjave