

## UPRAVNO PRAVO

### **Razmerje med zasebnim in (civilnim) javnim pravom!**

Obe panogi se med seboj v določeni meri prepletata. Kljub temu jo lahko **glede na predmet urejanja** ločimo tako, da kot civilno pravo opredelimo tisto pravno panogo, ki ureja lastninska in premoženjska razmerja. V kolikor se ta predmet pokriva s predmetom upravnega prava (razlastitev), ju ločimo **glede na način urejanja**.

Civilno pravo ureja razmerja med subjekti, ki so v prirejenem (enakopravnem) položaju, medtem ko upravno pravo ureja razmerja na tako imenovan subordinaren oz. avtoritativen način. Razmerje med omenjenima vejama prava je težko določiti, saj je potrebno več kriterijev za njuno razmejitev.

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

1. **METODA NASTANKA:** upošteva kriterij podrejanja (subordinacije) volje -tu gre za upravno pravno razmerje; oz. enakopravnosti (koordinacije) volje, gre za civilno pravno razmerje. Civilno pravno razmerje nastane s pogodbo (koordinacija volje), upravno pa z upravnim aktom (subordinacija volje).

2. **METODA PRISTOJNOSTI:** pa je odvisna od rešitve povsem političnega vprašanja dodelitve določenih državnih pristojnosti odločanja posameznim državnim organom. V slučaju dvoma je sodišče poklicano da razreši dvom.

### **Razmerje med upravnim pravom in sodnim pravom!**

To razmerje pride do izraza v primeru prekrškov, ki so se dolgo časa uvrščali v okvir upravnega kazenskega prava. Do stičnih točk prihaja tudi pri institutu sodnega dovoljenja (odredbe), ki je v pravni državi obveznega značaja v kolikor hoče uprava zakonito pristopiti k določenim dejanjem (prisluškovanje po telefonu oz. pri posebnih metodah in sredstvih).

Glede medsebojnega priznavanja pristojnosti in matičnosti si upravna in sodna oblast vzajemno priznavata avtonomijo na svojem matičnem področju. Zato v idealnem razmerju niso dovoljeni posegi ene v drugo in obratno. Zaradi ekonomičnosti pa pravni red dopušča posege v drugo pristojnost. Pooblasti eno vejo oblasti, da opravi neke posege, ki ne spadajo v njeno pristojnost. Najpogosteje se pojavi odločanje v predhodnem vprašanju (sodni postopek). Predhodno vprašanje pa je iz upravnega prava ali pa obratno.

Exceptio illegalis = pravica do odklonitve uporabe nezakonitega podzakonskega predpisa pri presoji konkretnega sodnega primera. (zaobideš pravni red)

### **Razmerje med upravnim pravom in mednarodnim pravom!**

Gre za področje človekovih pravic, ki ni več notranja zadeva posamezne države. Pravna znanost ponekod priznava mednarodnemu javnemu pravu značaj neposrednega upravnega vira, predvsem v zadevah nacionalnega pomena (ustanovna listina OZN).

UP obravnava državo kot korporacijo državljanov, organizirano na teritorialni podlagi, ki zasleduje interes svojih državljanov. Mednarodno pravo pa obravnava državo kot ustanovo mednarodnega javnega prava, ki ne deluje zgolj v interesu svojih članov ampak tudi v interesu vzdrževanja dogovorjenega ali običajnega nivoja standardov, ki so v veljavi v mednarodni skupnosti narodov.

Mednarodne pogodbe in sporazumi stopijo v veljavo z vidika notranje – državnega upravnega prava na podlagi inkorporacije ali pa na podlagi transformacije, čeprav doktrina ponekod priznava mednarodnemu javnemu pravu značaj neposrednega upravnega vira, predvsem v zadevah nacionalnega pomena na teritoriju nacionalnih držav.

### **Učbeniška definicija upravnega prava!**

Definicije so odvisne od izhodišča iz katerega izhajamo. Pri tem razlikujemo tri različne pare vidikov definiranja in sicer:

- **širši/ožji vidik**
- **negativno/pozitivni vidik**
- **materialno/formalni vidik**
- **ter kombinacije vseh omenjenih vidikov.**

### **Definicija materialno upravnega prava!**

Materialno upravno pravo je del upravnega prava, ki ureja upravnopravna razmerja. Materialno upravno pravo predstavljajo tiste upravno – pravne norme, ki na splošen način urejajo upravno – pravna razmerja na posameznih, zaokroženih celotah družbenih razmerij (upravno – pravne institucije). Urejajo razmerja, kjer pride do nasprotja med javnim in zasebnim interesom.

Materialno upravno pravo tvorijo splošne upravno pravne norme, ki so praviloma :

- avtoritativne (enostransko in oblastno urejajo svoj predmet)
- kogentne (nalagajo določeno vedenje in ravnanje kot brezpogojno obveznost, ki je subjekti ne morejo spremeniti)

### **Formalno upravno pravo:**

Je del upravnega prava, ki ureja postopek odločanja in sodni nadzor nad zakonitostjo teh odločitev ter organizacijo in pristojnosti uprave. Upravni postopek je upravno procesno pravo. Zakon o delovnih odnosih ministrstev je upravno organizacijsko pravo.

Formalno upravno pravo tvorijo splošne upravno pravne norme, ki so praviloma:

- avtoritativne
- kogentne

## Širša definicija upravnega prava!

**ŠIRŠA DIFINICIJA** upravnega prava v upravo všteta vse pravne predpise, ki se nanašajo na upravo, pri čemer skuša ta konceptualni vidik tudi natančneje opredeliti predmet, ki ga upravnopravna veja prava obravnava. Teoretiki tako štejejo v upravno pravo vse pravne norme, ki jih uporablja javna uprava, ne glede na naravo razmerja, ki ga ti predpisi urejajo ter ne glede na metodo, ki je pri tem uporabljena.

Širša definicija je pogosto v povezavi s formalnim pojmovanjem javne službe, ki opredeljuje upravno pravo kot skupek pravil, ki urejajo delovanje in ustroj javne službe ( Lafferierova definicija ) oz. da gre za skupek načelnih pravil po podlagi katerih deluje »administracija« ( Barthelemy-jeva definicija ).

Obe definiciji sta tudi **pozitivni formalni definiciji** v tem smislu, da skušata določno navesti vsebino upravnega prava v nasprotju z **negativnimi definicijami**, ki opredeljujejo upravno pravo z metodo izdvajanja vsebine drugih pravnih vej iz skupnega korpusa prava, tako da tisto kar ostane opredelijo kot upravno pravo-upravno pravo je tisto kar ostane potem ko odštejemo zakonodajo in sodstvo.

**OŽJA DEFINICIJA** upravnega prava pa določno pove, da upravno pravo zajema le tiste pravne predpise oz. norme, ki se nanašajo na organizacijo ter le tiste dejavnosti uprave v katerih nastopa država kot javna oblast, to je kadar izvaja javna pooblastila.

Upravno pravo opredeljujejo kot pravo, ki zajema vse tiste predpise, ki se nanašajo na:

- **upravno organizacijo in njene pristojnosti**
- **predpise, ki urejajo delovanje upravnih organov, njihova razmerja med seboj kakor tudi v odnosu do drugih državnih organov**
- **funkcionalno-regulacijske predpise, ki urejajo upravne dejavnosti na področju upravnopravnih razmerij.**

## Definicija Bonnard Degui

**Bonnard-Deguitova** teorija razlikuje posamezne upravne veje s stališča učinkov njihovih pravnih aktov na spremembe v pravnem redu določene pravne skupnosti. Ta teorija se imenuje tudi **teorija analize dinamike pravnega reda**. V ospredju poučevanja te teorije predstavlja ugotavljanje značaja sprememb, ki jih povzročajo različni pravni akti.

Bonnard ugotavlja, da je pravni red sestavljen iz pravnih pravil (pravice in dolžnosti na splošno), nato iz objektivnih pravnih situacij, ki predstavljajo pravice in dolžnosti posameznika na podlagi gornjih splošnih pravil kot so npr. zakoni oz. podzakonski abstraktni upravni akti ter nazadnje tudi subjektivne pravne situacije, kar so pravice in dolžnosti posameznika na podlagi posamičnih konkretnih upravnih aktov.

Uprava izdaja tako imenovane splošne pravne situacije. To so pravice in dolžnosti na splošno.

### **Vrste AKTOV ( Po Bonnard-Deguitovi teoriji ):**

1. **AKTI PRAVIL**(v manjšini): to so akti, ki ustanovljajo, spreminjajo oz. ukinjajo abstraktna pravila. Spadajo med akte zakonodajne oblasti.
2. **AKTI POGOJ**: posamezniku dodeljujejo neko objektivno pravno situacijo, ki je po naravi objektivno-subjektivnega značaja. Ta akt učinkuje tako, da že obstoječo objektivno splošno pravno situacijo raztegne na določen subjekt oz.določeno skupino subjektov. ( akt o podelitvi državljanstva, koncesije, o podelitvi materialnega in procesnega statusa( azil, vojni ujetnik, novinar...)) Za te akte je značilno da posameznik nima nobenega vpliva pri spreminjanju te vloge ( vzemi ali pusti ).
3. **SUBJEKTIVNI AKTI**: to so odločbe, ki subjektivno situacijo implementirajo na določenega posameznika. Uprava skuša kalibrirat- prilagodit to pravico glede na posameznika pri tistih zadevah, kjer je pomemben javni interes ( orožni list, odločbe po prostem poudarku,...)
4. **UGOTOVITVENI deklarativni AKTI**: Deluje kot sodstvo ( izpolnjevanje pogojev o pridobitvi azila ).
5. **UPRAVNE POGODBE**
6. **MATERIALNI REALNI AKTI**: nima pravnih posledic v kolikor ne preraste v kriminalno razmerje ali v civilni delikt ( carinski, inšpektorski pregled ). Ti akti so pod blažjim režimom zakonitosti.

### **S katerih štirih vidikov lahko definiramo pravo?**

**POZITIVNE FORMALNE DEFINICIJE**: skušajo povedat kaj upravno pravo je.

(PRI RAZLAGI ŠIRŠE DEFINICIJE)

**NEGATIVNA FORMALNA DERINICIJA**: (z metodo eliminacije) z izločevanjem od celote, kar ni upravno pravo → kar ostane je upravno pravo.

(VEČ JE V RAZLAGI ŠIRŠE DEFINICIJE)

**NEGATIVNA MATERIALNA DERINICIJA**: dr.Krbek opredeljuje upravno pravo kot skupek pravil za urejanje razmerij in dejavnosti uprave, če ta razmerja ne spadajo v kakšno drugo vejo prava; da pa po vsebinski strani zajema organizacijo javne oblasti, njena pooblastila in dolžnosti, odgovornosti in nadzor njenih nosilcev, oblike njenega delovanja, kakor tudi urejanje vseh tistih razmerij, v katerih se odloča po upravno poti o pravicah, dolžnostih oz. o pravnih koristih državljanov oz. njihovih asociacij ter v zvezi z vsemi subjekti nad katerimi se vrši nadzor.

**POZITIVNA MATERIALNA DEFINICIJA**: Ta def. poskuša razložiti tisto kar uprava dela, kaj je njen rezultat, kakšne vrste aktov izdaja.

Različni zagovorniki opredeljujejo upravno pravo kot:

- tisto vejo prava, ki se ukvarja z organizacijo, pooblastili ter dolžnostmi javnih oblasti
- je tista veja oblasti, ki določa načine in pogoje pod katerimi se mora oblast izvajati, medtem ko je ustavno pravo, tista veja oblasti, ki določa strukturo in nosilce suverene oblasti
- upravno pravo ima za cilj razvoj ožje državnega interesa na eni ter razvoj obče družbeno-organizacijsko-povezovalnega interesa na gospodarskem, socialnem, pravnem, vzgojno-izobraževalnem ter kulturnem področju na drugi strani.

## **Naloga upravno - izvršilnih oblasti!**

Poznamo tri tipične naloge:

### **1. upravno izvršilne naloge (eksekutivne naloge)**

- politično izvršilne naloge: so tiste, ki niso posebej določene s predpisi ali pa so zakonsko določene, vendar potrebujejo politično direktivo
- zakonsko izvršilne naloge: regulativne naloge (izdajanje uredb, pravilnikov), operativne naloge (izdaja odločb, potnih listov), inšpekcijske naloge (upravni nadzor, davčna inšpekcija), represivne naloge (vodenje disciplinskih zadev)

### **2. pospeševalne naloge:**

- instrumenti : davčne olajšave, finančne spodbude, skupna vlaganja, pomoč države, subvencije kmetom, subvencije šolstva za financiranje določenih programov
- nimajo oblastnega značaja, kljub temu pa se v njih odraža usmerjevalna vloga uprave

### **3. servisne naloge**

- so povezane z zagotavljanjem javnih služb (npr. načrtovanje in razporejanje javnih služb, njihova splošna organizacija, zagotavljanje dostopnosti do javnih dobrin, nadzor nad izvajanjem javnih služb, servisne naloge državne uprave do parlamenta...)

## **Kateri akti so problematični pri upravno-izvršilni oblasti?**

- Poslovník vlade – vsi člani niso viri
- Vladni odloki (ker niso vsi odloki vlade viri)
- Strokovna instrukcija ministrov (interne narave)

## **Definicija upravno pravnega vira!**

Vir je pravna podlaga za nadaljnjo odločitev. Če želimo proučiti upravne vire upravnega prava, se je priporočljivo najprej lotiti virov prava nasploh. Pod pojmom pravnega vira imamo izbor petih parov variantnih vidikov opredelitve tega pojma: **materialni/formalni, notranji/zunanji, pisani/nepisan, abstrakten/konkreten, splošen/poseben** vir.

## **Kakšne vrste virov poznamo?**

### **1. Materialni viri upravnega prava:**

Soodločajo, pogojujejo katera družbena razmerja naj bodo normativno urejena in s kakšno vsebino (politična načela, pravičnost, pravne doktrine, doktrina delitve oblasti...). Niso v pisni obliki.

V kolikor je doktrina delitve oblasti izrecno omejena, v ustavi, potem postane formalno upravno pravni vir.

### **2. Spoznavni viri upravnega prava so:**

- razni priročniki, komentarji, uradni listi, zbirke odločb ustavnega sodišča in drugih sodišč, uradna glasila, izsledki pravne znanosti in stroke, monografije, učbeniki,...
- omogočajo spoznati formalno pravne vire in njihovo vsebino.

### **3. Formalni viri upravnega prava:**

So v pisni obliki. Formalni viri upravnega prava so pravni akti, v katerih so vsebovane norme upravnega prava, in ki urejajo delovanje uprave oziroma ki jih uporabljajo upravni organi pri izvrševanju funkcij uprave.

### **Formalni viri se delijo na:**

- neposredne formalne vire
- posredne formalne vire – morajo biti nakazani oz. morajo imeti zakonsko sankcijo – dopolnilne vire (npr. pravila stroke, znanstvena dognanja)
- dopolnilne formalne vire - (npr. poslovni običaji, uzance, kodeksi) govorimo v primerih, ko npr. zakon nasprotuje na kakšen vir.

### **Neposredni formalni viri:**

**1. Akti državne oblasti** – vsebujejo pravne norme, ki so podlaga za delovanje uprave.

Med akte državne oblasti štejemo:

- akti ustavodajalca - ustava in ustavni zakon
- akti zakonodajalca – akt DZ-je obvezen formalen vir za delo uprave
- akti izvršilne oblasti – izvršilni predpisi – bistvo teh je, da ne morejo nekaj urejati na originaren način – določi se samo način izvrševanja zakonskih norm, izjema je uredba z zakonsko močjo
- akti sodne oblasti – sodna odločba ustavnega sodišča, pravno mnenje vsebovano v sodbi upravnega sodišča, predhodno vprašanje

### **2. Mednarodni akti**

To so akti, ki vsebujejo splošna načela mednarodnega prava in akti, ki jih je v obliki mednarodnih pogodb, sklenila država, po za to predpisanem postopku. Ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe se uporabljajo neposredno (uprava). V hierarhiji pravnih aktov imajo položaj nekje med Ustavo in zakoni. Med podzakonskimi akti in zakoni so tiste pogodbe, ki jih ratificira vlada (to so izvršilne narave).

### **3. Akti samoupravnih avtonomnih oblasti**

So akti, ki jih izdajo lokalne oblasti (občina in mestna občina) – to so statuti, odloki, predpisi lokalnih skupnosti, katerih so vir za to delo občinske uprave.

**Mednarodni viri: Ratifikacija mednarodne pogodbe (ponotranjenje predpisov oz. sistema vnosa v notranji red države)!**

#### **Sistem inkorporacije:**

Je sistem ponotranjenja mednarodnega predpisa, ki zahteva izdajo akta o ratifikaciji s strani pristojnega državnega organa ter se s tem vsebinsko vnese v notranji pravni red. Naš pravni red pozna sistem ratifikacije, čeprav ima sodstvo pravico neposredne uporabe (aplikacije) mednarodnih pogodb in sporazumov, v kolikor so seveda ratificirani (sistem vnese integralen – nedeljiv mednarodni dokument).

#### **Sistem transformacije:**

Zahteva prepoved mednarodne pogodbe oz. sporazume v nacionalni zakon oz. uredbo. To velja tudi v primeru mednarodnega običajnega prava, ki mu domači zakon daje drugačno tako imenovano pisno obliko.

Takšna transformacija omogoča, da se določena pravila mednarodnega prava prevzemajo ne da bi država sodelovala pri sklepanju multilateralne pogodbe, ker jih država pač sprejme enostransko (unilaterarno) ter je zato vezana zgolj na podlagi lastnega predpisa (npr. zakona). Ni mednarodne garancije, osnova veljave je notranje pravo.

## **Kateri zakonodajni viri so problematični glede svojega statuta in zakaj?**

**PARLAMENTARNI ODLOK:** zakonodajna oblast izdaja tudi parlamentarne odloke, med katerimi ločimo takšne, ki se tičejo le konkretnih pranih zadev ( npr. Odlok o imenovanju ) od odlokov, s katerimi se na splošen način ureja določena organizacijsko pravna vprašanja v samem parlamentu, ki imajo zaradi tega zgolj interno – praven značaj oz. odlokov, ki jih parlament izdaja zaradi izvrševanja lastnih zakonov, ki pa imajo eksterno pravni značaj ter zato status vira.

Odlok o imenovanju zaradi svoje kompleksnosti nima statusa vira, če vir razumemo po definiciji kot pravno osnovo za nadaljnjo odločitev, seveda pa je odlok o imenovanju povsem veljavna osnova za izvršitev. ( npr. organizacijski odlok – ni vir, izvršilni odlok – je vir, konkretni odlok o imenovanju – ni vir )

**PARLAMENTARNI POSLOVNIK:** večina členov ima interni značaj in nima zunanjega učinka. Tisti členi, ki veljajo znotraj parlamenta so internega značaja in niso vir upravnega prava. O statusu vira lahko govorimo samo o členih, ki zadovoljijo kriterij zunanjega učinka ( npr. o vladi, državljanih )

**PRORAČUNSKI AKT:** tu je treba razlikovati politično direktive elemente, kot so izreki po partijah za posamezne uporabnike, ki ustanavljajo konkretne pravice oz. obveznosti subjektov, od abstraktnih pravil z značajem predpisa, ki edini imajo status vira. ( nekateri členi proračuna nimajo priznanega zunanjega učinka. Večkrat pride do tega, da so konkretne narave, zato nekaterim členom odrekamo pravni položaj ).

## **Kaj so primarni viri EU?**

Poznamo primarne (ustanovitvene) in sekundarne predpise:

**Primarni pravni viri** so ustanovitvene pogodbe, ki so ustvarile skupnost in predstavljajo vsaka svoj pravni temelj za ustanovitev in delovanje posameznih skupnosti. Med primarne vire sodijo tudi dopolnitve pogodb, pristopne pogodbe, ki so jih sklenile države članice in vse pogodbe med Skupnostjo in tretjimi državami.

Najpomembnejša sklopa pogodb:

- USTANOVITVENE POGODBE: Rimska pogodba, Matrihske, Amstrdamska, pogodba iz Nice
- SPOJITVENE POGODBE: pogodba o premoгу in jeklu, evroatom, Egs pogodba ( evropsko gospodarstvo )

Kot vir primarnega prava ne veljajo samo ustanovitvene in spojitive pogodbe, ampak tudi ostali akti, ki so jih ustvarile države članice ( enoten evropski akt ), kakor tudi običaji in splošna pravna načela.

**Sekundarni pravni viri** so pravni akti, določeni v 189. členu Pogodbe o Evropski skupnosti. Tvorijo jih **uredbe**, zavezujoče v vseh svojih elementih, katere je mogoče neposredno prenesti v zakonodajo vsake države članice, **direktive**, ki načeloma niso neposredno uporabne, temveč obvezujejo le države članice, da uredijo neko pravno področje skladno s cilji direktive in **odločbe**, zavezujoče le za tistega, na katerega so naslovljene.

Poleg teh pravnih aktov, katerih učinki so zavezujoči za države članice, ustanove skupnosti in v številnih primerih tudi za državljane držav članic, lahko svet EU in evropska komisija sprejmeta priporočila, ki **predlagajo** določeno smer obnašanja, in **mnenja**, ki ocenjujejo trenutni položaj ali določena dejstva v Uniji ali v državah članicah. Nista pravno zavezujoča, kar pomeni, da lahko države članice sprejemajo stališča na navezujoč način, torej brez vsakršnih pravnih obveznosti.

Poleg priporočil in mnenj, svet EU in evropski parlament sprejemata resolucije, ki izražajo politično željo po ukrepanju na določenem področju in prav tako niso pravno zavezujoče.

### **V okviru sekundarnega prava imamo:**

**UREDBE EVROPSKE KOMISIJE:** so pravni akti, ki vsebujejo splošno pravno normo in so obvezne na teritoriju celotne evropske unije, izjemoma za določene dele EU, še bolj izjemoma za posamezne države. Uredba ne obvezuje le držav članic, ampak tudi neposredno ustvarja pravice in obveznosti subjektov, ki pripadajo državam članicam. Uredba velja avtomatsko, je ni potrebno pretvoriti v notranje pravo ( to je razlika med primarnim pravom) Sekundarni akti niso meddržavni in veljajo neposredno.

### **Struktura virov in državnih predpisov!**

Vir je pravna podlaga za nadaljnjo odločitev. Vir je vedno predpis. Predpis mora zadovoljiti kriterij abstraktne vsebine in kriterij zunanjega učinka.

Uporabljajo se kriteriji za priznavanje položaja upravno – pravnega vira in sicer:

- **kriterij abstraktne vsebine**
- **kriterij zunanjega učinka**

**KRITERIJ ABSTRAKTNEGA UČINKA:** Ta kriterij se nanaša na vsebino akta. Priznava položaj upravno pravnega vira le predpisom z abstraktno vsebino, ter zavrača priznanje statusa vira tistim odločbam, ki imajo za vsebino konkretno odločitev.

**KRITERIJ ZUNANJEGA UČINKA:** upravno pravo zahteva, da se učinek nanaša izven območja matične oblasti, ki je predpis izdala in ne priznava status takemu aktu, ki učinkuje le znotraj matične oblasti, ki je akt izdala. Upravno pravni viri so samo tisti odloki parlamenta, ki se izdajajo za izvrševanje zakona – imajo zunanji učinek.

Pod kriterij abstraktne vsebine pade odlok, pod kriterij zunanjega učinka pa pade poslovnik. Skozi kriterij abstraktne vsebine ne pridejo nekatere odločbe proračuna, odlokov, običajne odločbe. Skozi kriterij zunanjega učinka ne pridejo: odločbe poslovnikov ministrske instrukcije, smernice parlamenta.

### **Kakšno pravno naravo ima direktiva EU?**

To so pravni akti, evropske unije, za katere je značilno, da so v razmerju do države, na katero se nanašajo obvezne le v pogledu cilja, ki da je treba doseči, medtem, ko imajo svobodo na razpolago, da same iztirjajo sredstva in oblike uresničitve zahtevanega cilja.

Smernico morajo sprovesti v določenem roku. Pri smernicah država včasih ni dolžna izdati kakšnega novega predpisa, če tak predpis že ima. Je dovolj, da obstoječ predpis na nov način interpretira.

Določilo, da so smernice obvezne, pri čemer pa je državam članicam prepuščen način njihove realizacije, pomeni, da gre pri smernici za akt preoblikovanja mednarodnega javnega prava v domače pravo.

Po obstoječi praksi evropskega sodišča pravice priznava pravna zmožnost, da so pod določenimi pogoji smernice zmožne neposredno ustanoviti pravice in obveznosti na ozemlje države članice, na da bi bile poprej vgrajene v domač pravni red. Lahko celo terjajo odškodnino od države, ker ni sprovedla smernice.

### **Neposredni učinek direktive?**

Do njega je prišlo na pobudo sodišča v Luxemburgu, ker so države izigravale svet ministrov, ki so izdajali direktive, katerih se jih države članice niso držale. ( sedaj morejo plačati odškodnino ).

### **- Odvisnost pravni norm:**

Odvisnost velja za razmerja med izvornimi (ustavnimi) in originarnimi splošnimi akti (zakoni), vendar le z vidika skladnosti zakonskih norm z ustavnimi.

Poznamo:

- Eksistenčno odvisnost
- Vsebinska odvisnost
- Postopkovna odvisnost

### **Kaj je eksistenčna odvisnost upravno pravnih norm med seboj?**

#### **Eksistenčna odvisnost zakona od ustave:**

- Gre za odvisnost originarnih norm od ustavnih v času nastanka in v času prenehanja. V času nastanka pomeni, da mora imeti vsak zakon neposredno podlago v ustavi.

#### **Eksistenčna odvisnost uredbe in drugih podzakonskih predpisov nasproti zakonu:**

- V času nastanka uredba oz. drugi izvršilni predpis ne more nastati samostojno, temveč le kot posledica sprejetega zakona. V primeru prenehanja zakona lahko zakonodajalec s predhodnimi določbami novega zakona veljavo izvršilnega predpisa podaljša, sicer pa izvršilni predpisi prenehajo veljati s prenehanjem zakona.

#### **Eksistenčna odvisnost ko gre za odločbo:**

- Podana mora biti samo v času nastanka (nastanka odločbe). Po tem se odločba osamosvoji, zaživi svoje pravno življenje, četudi zakon, na podlagi katerega je bila izdana, preneha veljati.

### **Kaj je to izvršilna klavzula in katere vrste so?**

Izvršilna klavzula je pooblastilo za izdajo odvisne splošne norme. Izvršilna klavzula je lahko vsebovana v zakonskem aktu, za katerega izvrševanje se izdaja ali pa v drugem zakonskem aktu.

#### **Poznamo:**

- **generalna** izvršilna klavzula (splošna) – to je pooblastilo za izdajo izvršilnega predpisa. Izvršilni predpis se mora gibati v mejah namena in kriterijev originarne norme
- **specialna** izvršilna klavzula (posebna) – to je pooblastilo, ki natančno pove izdajatelja, vsebino in rok za izdajo izvršilnega predpisa

### **Katere organe uvrščamo v izvršilno oblast?**

- Šefa države (predsednika)
- Vlado
- Ministre
- Izvajalce javnih pooblastil

### **Kateri najvišji akt lahko izda vlada?**

- Samostojne spontane vladne uredbe
- Vladne izvršilne uredbe / nesamostojne
- Uredbe po specialnem pooblastilu zakona
- Vladni odloki
- Vladna navodila
- Vladni sklepi

### **Kateri najvišji akt lahko izda predsednik?**

- Uredbo z zakonsko močjo
- Posamični akti šefa države

### **Kateri najvišji akt lahko izdajo ministri?**

- Ministrski pravilnik
- Ministrska odredba
- Ministrska navodila
- Splošna (generalna) instrukcija

Položaj osebe nasproti državi: označujemo z izrazom status. Osebnostne javne pravice posameznika sistemiziramo v tri sklope:

### **Kaj je negativni status?**

(varovalni status) – subjektu se priznava nek določen, avtonomen, svoboden položaj nasproti oblasti. Vlada odsotnost državne prisile, zaradi česar so se državni organi, kakor tudi organizacije z javnim pooblastilom in sodržavljeni dolžni vsdrževati od njegovega motenja, kršenja oz. preprečevanja. Temu subjektu morajo dopustiti, da je sam gospodar na področju svoje avtonomije in da v tem okviru svobodno zasleduje svoje cilje.

### **Pozitivni status?**

Pomeni priznanje subjektu oz. omogočanje, da ima položaj pokrenitelja legitimne državne zakonitosti v njegovem individualnem pravnem interesu oz. pogojno v svojo individualno dejansko korist, pod pogojem, da subjekt dejansko tako zahtevo tudi postavi. V takem primeru predstavlja taka zahteva tudi neobhodno predpostavko za delovanje oblasti, pri čemer pa mora država tako zahtevo tudi obvezno izpolniti, v kolikor ima subjekt popolno pravico.

### **Aktivni status?**

Priznava subjektu položaj državnega organa, da deluje kot nosilec javne funkcije. Ta status je pogojen in pogojno uresničljiv šele takrat, ko je predhodno izdan nek poseben akt (npr. akt o imenovanju).

### **Pasivni status:**

Ne priznava subjektu celovite pravne osebnosti in je zato subjekt v tem nepriznanem delu podvržen državni prisili.

## **- Negativne, pozitivne in aktivne pravice!**

### **Negativne pravice:**

Imajo zahtevek po vzdrževanju do posega v državo, če pa je do tega posega že prišlo, je potrebna vrnitev v prejšnje stanje in prepoved nadaljnjih posegov. Če vrnitev v prejšnje stanje ni možno, nastopi odškodninska odgovornost. Negativne pravice delimo na osebne, intelektualne, lastninske in enakostne.

### **Pozitivne pravice:**

Delimo na popolne in refleksne. Po vsebini jih delimo na pravovarstvene, socialne, institucionalne in komplementarne. S temi pravicami subjekt zahteva neko ravnanje oz. določeno ukrepanje, delovanje ali opustitev ali zagotovitev enakopravnosti pred zakonom, v okviru ustreznih zahtevkov po dajatvi, storitvi ali dopustitvi.

### **Aktivne pravice:**

Zahtevek proti državi, da deluješ v njenem imenu.

Tu posameznik deluje za državo, ter je soudeležen pri izvrševanju državnih funkcij (npr. aktivna volilna pravica).

## **- Upravno pravno razmerje**

Je posebna oblika pravnega razmerja v katerem so udeleženci upravni in drugi državni organi lokalne skupnosti in nosilci javnih pooblastil, ter državljani in njihove asociacije. Udeleženi so tako, da v tem razmerju izvršujejo funkcije državne oz. lokalne uprave in odločajo o pravicah, obveznostih in pravnih koristih posameznikov, pravnih oseb in drugih subjektov.

### **Značilnosti upravno pravnega razmerja:**

- po nastanku – je na podlagi vloge ali zahteve ali po uradni dolžnosti
- po vsebini – je odločanje o upravni stvari lahko subjektivna javna pravica, dolžnost ali pravna korist
- glede subjektov – v upravno pravnem razmerju je eden od udeležencev vedno država (organizacija lokalnih skupnosti je nosilec javnih pooblastil)
- po načinu nastanka – vedno je oblastno, gre za nasprotje med zasebno in javno koristjo; proces odločanja gre preko ustavnega postopka
- glede varstva strank – stranka ima neenakopraven položaj v razmerju do organa, ki odloča.

### **Načini nastanka upravno pravnega razmerja!**

- na podlagi mednarodnega predpisa
- na podlagi ustave Republike Slovenije
- na podlagi neposredno določenega pravnega dejstva (rojstvo, smrt)
- na podlagi uredbe z zakonsko močjo
  
- na podlagi odločbe – s konstitutivno odločbo
- na podlagi sodbe – ko se pristopi k izvrševanju sankcije
- na podlagi upravnega dejanja
- na podlagi statuta občine.

### **Načini prenehanja upravno pravnega razmerja!**

- na podlagi prenehanja veljavne ustave in zakona – ugasnejo refleksne pravice
- na podlagi prenehanja veljavnosti mednarodnega predpisa
- na podlagi prenehanja subjekta (smrt, stečaj) in s tem konec razmerja
- na podlagi izdaje novega konkretnega upravnega akta
  
- na podlagi zastaranja – le v primeru, da zakon to posebej predvidi
- na podlagi pogodbe – če je nastalo s pogodbo
- na podlagi odreka oz. odpovedi, vendar le ob soglasju države
- na podlagi obsodilne sodbe (če sodba npr. vsebuje prepoved javnega nastopanja).

## **Vrste javnih pravic!**

Javne pravice se razlikujejo od privatnih pravic po tem, da ne zastarajo. Načeloma so tudi neodpovedljive in jih ni možno pridobiti niti izgubiti s sklenitvijo pravnega posla. Značilne so po tem, da pri njih ne moremo razdružiti objektov te pravice od njenega subjekta. Ta pravica je v tolikšni meri skladna z javnim interesom, da jo pravni red varuje enako kot javni interes.

Javne pravice nastanejo v skladu z mednarodno pogodbo ali odločbo (z enostranskim aktom – zakonom, ustavo, uredbo). Negativne javne pravice nastanejo v glavnem z ustavo in zakonom, mednarodno pogodbo, s konkretnim upravnim aktom. Pozitivne javne pravice nastanejo po iniciativi stranke same.

## **Delijo se na:**

- **Negativne** – za predmet imajo zahteve po vzdržanju od vsakršnih posegov države v avtonomno sfero posameznika. Če je do posega že prišlo je potrebna vrnitev v prejšnje stanje in prepoved nadaljnjih posegov, če pa to izjemoma ni možno potem nastopi obveznost plačila odškodnine.

### **Delimo jih na:**

- osebne – telesne, pravna svoboda, pravica do osebnega varstva
  - intelektualne – svoboda vesti, kulture, politične, osebne intelektualne
  - lastninske – sindikalne, razpolaganje z delovno silo, izumiteljske
  - enakostne – prepoved diskriminacije, sodelovanje v javni funkciji
- **Pozitivne** – z njimi subjekt zahteva določeno ukrepanje, ravnanje, delovanje, opustitev. Zagotavljajo enakopravnost pred zakonom ter druge zahtevke po dajatvi, storitvi ali odpustitvi.

### **Delimo jih na:**

- popolne – (so iztožljive) pravica dodelitve imunitete, pravica zahtevati izdajo sodbe
  - refleksne – (so neiztožljive) ne gre za popolno javno pravico (zahtevke za policijsko intervencijo)
  - peticijske – (zahtevalne) pa delimo na:
    - institucionalne – pravica bolnika da zahteva običajni nivo storitev
    - komplementarne – nastane kot posledica izdaje upravnega akta s katerim je nastala kakšna škoda (odločba o razlastitvi)
    - socialne – otroški dodatek, brezplačno šolstvo
    - destinatarske – koristniki zahtevajo nek nivo storitev.
- **Aktivne** – (sodelovalne) opravičujejo subjekt, da deluje v imenu države, kot nosilec javnih funkcij. Za realizacijo subjekt potrebuje nek dodaten državni akt, ki ga izda ustrezen organ. Subjekt mora poleg splošnih izpolnjevati še posebne pogoje. Sem spada le pravica, da je nekdo potencialni nosilec oblastne funkcije, realizacija pa s tem še ni zagotovljena. Potreben je še poseben zahtevek.

V tem procesu obstajata dve fazi:

- usposobitvena faza – je faza priznanja neke osebe, da opravlja neko funkcijo v imenu države
- postavitvena faza – faza, ko gre za dejansko postavitve te osebe na funkcijo.

### **Vrste javnih dolžnosti!**

Večina javnih dolžnosti je osebnega značaja in spadajo v pasivni status subjekta. Javne dolžnosti nastanejo neposredno na podlagi zakona, iz naslova konkretnega upravnega akta (z odločbo), nastanejo lahko z izjavo volje subjekta. Temelj javnih dolžnosti je lahko tudi policijska odredba, davčna odločba, sodni poziv priči.

Prenehajo lahko na podlagi razveljavitve zakona, prenehanje subjekta (smrt, stečaj), zaradi zastaranja (davčne obveznosti), zaradi prenehanja veljavnosti obsodilne sodbe, na podlagi oprostitev dolžnosti;

### **Delimo jih na:**

#### **Splošne javne dolžnosti**

- V najširšem smislu so dolžnosti biti lojalni član družbe ter dolžnosti biti poslušen ustavi, zakonu ter drugim predpisom
- Konkretno pa splošne javne dolžnosti obsegajo vojaško, davčno, šolsko, osebno-delovno dolžnost, dolžnost trpeti zakonske omejitve lastninske pravice materialno vojaško ter pričevanjsko pravico

#### **Posebne javne dolžnosti**

- Izhajajo iz specifičnega razmerja podrejenosti določeni javnopravni ustanovi
- so pa tiste, ki izhajajo iz specifičnega razmerja podrejenosti določeni javnopravni ustanovi ter se tičejo samo tistih oseb, ki so svojevoljno oz. prisilno v njih vključene in ki so zato pod posebnim režimom podrejenosti, kar velja za vojake, potem za ljudi v ustanovah, kot so npr. bolnice, šole, javne knjižnice,...
- Člani določenih korporacij javnega prava notarji in advokati so tudi pod posebnim državnim nadzorom.
  
- Vsi, ki so pod posebnim režimom, so podvrženim večjim obveznostim od ostalih državljanov. Oblast sme v takih ustanovah izvajati zgolj tiste vrste zapovedi, ki se prvič tičejo njihovega upravljanja in drugič, da so združljive z dejavnostjo ustanove. Tu v tem slučaju je pravni vir zakon, toda izpopolnitev praznega prostora, ki ga pušča zakon, je prepuščena ustanovam.

## **Vrsta pooblaščajočih upravnih aktov!**

Akti priznavanja sposobnosti

- akti priznavanja splošne sposobnosti (pravne, poslovne)
- akti priznavanja posebnih sposobnosti
- akti priznavanja posebnih svojstev stvarem

Ustanovitev pravice (dodelitev pravice)

- te pravice so lahko najraznovrstnejše vsebine, lahko so zasebne pravice, javne pravice, posebne častne pravice...
- dodeljevanje zasebnih pravic
- dodelitev pravic uporabe stvari v obči rabi
- akti odlikovanja
- promisorni akti
- akti dispenz

Dovoljenja (licenza, license, konsenz)

- osebna dovoljenja
- stvarna dovoljenja
- dokumenti z učinkom dovoljenj

Akti, ki povzročajo vzajemne pravice in obveznosti

Akti, ki povzročajo nove pravne situacije v postopku

## **Razlika med konstitutivnimi in deklaratornimi akti!**

Za pozitivne **posamične oz. konstitutivne** posamične upravne akte je bistveno to, da **vedno povzročijo neko spremembo pravnega stanja**, bodisi da na novo vzpostavljajo neko pravico ali obveznost, bodisi da jo ukinja ali spreminja (povečuje ali zmanjšuje pravico ali obveznost).

Za **ugotovitvene oz. deklaratorne** posamične upravne akte pa je značilno, da **se z njimi ugotavlja obstoj ali neobstoj nekega že obstoječega pravnega razmerja** (že obstoječe pravice ali obveznosti). Zato ne povzroči nobene spremembe pravnega razmerja oz. obstoječega stanja. Na njegovi podlagi se pravica ne pridobi in obveznost ne naloži, temveč le ugotovi, da obstaja ali ne obstaja. Zato za razliko od konstitutivnih posamičnih upravnih aktov, ki veljajo praviloma **ex nunc**, deklaratorni veljajo **ex tunc** – od dneva dejanskega nastanka pravnega razmerja oz. pravice ali obveznosti.

Ločimo dve vrsti deklaratornih aktov!

- Prvi ugotavljajo obstoj oz. Neobstoj pravnega statusa, obstoj oz. Neobstoj pravice oz. Obveznosti v celoti, obstoj oz. Neobstoj pravnega razmerja v celoti itd. Ter jih zato imenujemo integralni ali celostni akti.
- Drugi samo ugotavljajo le enega od elementov celotnega stanja, pravice, razmerja pravne situacije oz. Pravno relevantnega dejstva, kar bo mogoče pomembno vplivalo na formiranje celotnega statusa, pravice, razmerja ter jih zato imenujemo parcialni ali delni akti.

## **16. EKSISTENČNA ODVISNOST UPRAVNO PRAVNIH NORM?**

Pri posameznih vrstah norm se kaže odvisnost praviloma v treh različnih oblikah in sicer kot eksistenčna ( časovna ), vsebinska in / ali teritorialna.

**Eksistenčna odvisnost pomeni odvisnost ene norme ( nižje ) od druge norme ( višje ) v nastanku in prenehanju.**

### **Eksistenčna odvisnost posamičnih norm od splošnih:**

**Eksistenčna odvisnost:** glede nastanka posamične pravne norme nastane na podlagi splošne norme. Pri posamičnih normah se ta začetek kaže tudi v tem, da kadar ima upravni organ izrecno pooblastilo za njihovo izdajo, jih lahko izda največkrat le na predlog stranke ( na podlagi zahteve ). Po uradni dolžnosti samo izjemoma, kadar izrecno tako določa zakon. Ko posamična pravna norma postane pravnomočna, odvisnost preneha.

### **Eksistenčna odvisnost odvisnih splošnih upravnih norm od originarnih:**

**Eksistenčna odvisnost:** v nastanku so odvisne splošne upravne norme (izvršilne norme) absolutno odvisne od originarne norme.

- Brez originarne norme ni izvršilne norme.
- Brez pooblastila za izdajo izvršilne norme v originarni normi ni izvršilne norme. To pooblastilo se imenuje izvršilna klavzula. Če originarna norma preneha avtomatično preneha izvršilna norma (*se pravi drugače kot pri zakonski normi*). To izhaja iz njihove narave (so odvisne).

Če nova originarna norma podaljša učinkovanje (podaljša uporabo izvršilnega predpisa) potem se uporablja dalje.

### **Eksistenčna odvisnost originalnih norm od ustavnih norm ( začetnih, izvornih ):**

**Eksistenčna odvisnost:**

- Sistem predstavlja ustavni sistem, v katerem ima izdaja vsakega zakonskega akta neposredno podlago po ustavi. To pomeni, da zakonodajalec lahko z originalnimi splošnimi normami ureja le tista področja oz. vprašanja, za katera je tako izrecno določeno v ustavi.
- Sistem po katerem se zakone izdaja tudi takrat, kadar to zahteva narava razmerja ali uresničevanje posameznih ustavnih določb ( uresničevanje določene pravice ali svoboščine ). Takšen sistem je uveljavljen tudi v naši ustavi.