



**UNIVERZA
V LJUBLJANI**

FU

**Fakulteta
za upravo**

© Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, 2024. Vse pravice pridržane. Brez pisnega dovoljenja založnika je prepovedano reproduciranje, distribuiranje, javna priobčitev, predelava ali druga uporaba tega avtorskega dela ali njegovih delov v kakršnem koli obsegu ali postopku, vključno s fotokopiranjem, tiskanjem ali shranitvijo v elektronski obliki. Tako ravnanje je, razen v primerih iz 46. do 57. člena Zakona o avtorski in sorodnih pravicah, kršitev avtorske pravice.

CIP - Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

342.9(075.8)

PEČARIČ, Mirko

Osnove splošnega upravnega prava / Mirko Pečarič. - 1. ponatis 3. dopolnjene in predelane izd. - Ljubljana : Fakulteta za upravo, 2024

ISBN 978-961-262-134-6

COBISS.SI-ID 188465155

Avtor	Mirko Pečarič
NASLOV	Osnove splošnega upravnega prava
Izdala in založila:	Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo Gosarjeva ulica 5, Ljubljana
Za založbo:	doc. dr. Tadeja Rozman
Recenzenta:	prof. dr. Rajko Pirnat in prof. dr. Polonca Kovač
Lektoriranje:	mag. Barbara Rigler
Naslovnica:	Branka Smodiš, u. d. i. a.
Priprava za tisk:	Dean Zagorac
Tisk:	Demat, Ljubljana
Naklada:	100 izvodov
Natis:	1. ponatis 3. dopolnjene in predelane izdaje, 2024
Cena:	19,00 eur

Mirko Pečarič

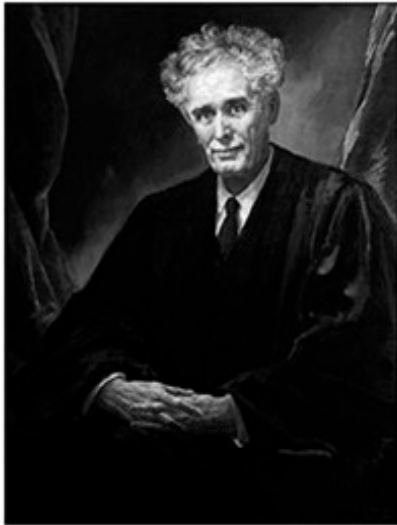
OSNOVE SPLOŠNEGA UPRAVNEGA PRAVA



FU

UNIVERZA V LJUBLJANI
Fakulteta za upravo

Ljubljana, 2024



»Izkušnje bi nas morale naučiti, da moramo biti najbolj pozorni na zaščito svobode, kadar so nameni države [najbolj] dobrohotni. Ljudje, rojeni v svobodi, so navadno pozorni in pripravljeni odvrniti vdor v njihovo svobodo s strani zlohotnih voditeljev. Največje nevarnosti za svobodo se skrivajo v poseganju gorečih, dobronamernih ljudi, a brez razumevanja«.

–Louis Brandeis
[*Olmstead vs. U.S.*, 277 U.S. 438 (1928)]



»Za razumno preučevanje prava je lahko črkobralski (ang. the black-letter) človek sedanjosti, toda človek prihodnosti je človek statistike in mojster ekonomije«.

–Oliver Wendell Holmes, Jr.
The Path of the Law (1897)

VSEBINA

PREDGOVOR K NOVI PREDELANI IN DOPOLNJENI IZDAJI ..1

1	UVOD	5
2	PRAVNI RED ALI PRAVNI SISTEM	7
2.1	Merila pravnosti.....	8
2.2	Temeljne značilnosti modernega prava	9
2.2.1	Pravna norma	10
2.2.1.1	Lastnosti pravne norme.....	11
2.2.2	Osnovna pravila konsistentnosti pravnega sistema.....	12
2.2.3	Pravna načela.....	12
3	NAČELA UPRAVNEGA PRAVA.....	17
3.1	Načelo enakosti	17
3.2	Načelo sorazmernosti.....	18
3.3	Načelo zakonitosti	19
3.3.1	Načelo zakonitosti in mednarodne zaveze spoštovanja človekovih pravic	23
4	POMEN IN OPREDELITEV UPRAVE.....	27
4.1	Formalna in materialna uprava.....	27
4.2	Organizacijska in funkcionalna uprava	30
4.3	Druge opredelitve uprave	31
4.4	Izvršilna funkcija javne uprave.....	44
4.4.1	Pozitivno-pravni pojem uprave v funkcionalnem smislu	45
4.4.2	Pozitivno-pravni pojem uprave v organizacijskem smislu	46
4.5	Pojem upravnega prava.....	47

5	NASTANEK UPRAVNEGA PRAVA	51
5.1	Javni interes.....	54
5.2	Odgovorna, vrednostna raba upravnega prava	59
6	UPRAVNO-PRAVNO RAZMERJE	63
7	POJEM PRAVNEGA VIRA	67
8	RAZLOGI ZA OBLASTNO POSEGANJE DRŽAVE.....	71
8.1	Država kot »legitimni cilj«	71
8.2	Javne dobrine.....	72
8.3	Neučinkovitost trga	72
8.3.1	Potreba po kontroli monopolov	72
8.3.2	Asimetrične informacije – nepopolni trgi	73
8.3.3	Eksterni učinki	73
8.3.4	Obstoj nezaposlenosti in makroekonomska neravnotežja.....	74
8.4	Neučinkovitost izven trga – komunitarni vzroki	74
8.4.1	Kontrola nesorazmernih dobičkov	74
8.4.2	Javne službe.....	75
8.4.3	Distribucija dohodkov.....	75
8.4.4	Paternalizem	75
8.4.5	Individualizem.....	76
8.4.6	Tveganja.....	76
9	SISTEMIZACIJA UPRAVNEGA PRAVA.....	79
9.1	Upravno pravo in politika	80
9.2	Upravno pravo in mednarodno javno pravo	87
9.3	Upravno pravo in ustavno pravo.....	88
9.4	Upravno pravo in civilno pravo	88
9.5	Upravno pravo in delovno pravo	89
9.6	Upravno pravo in kazensko pravo	89
9.7	Upravno pravo in sodno pravo.....	90
9.8	Upravno pravo in javno-finančno pravo	91

10	UPRAVNI STATUS POSAMEZNIKA DO OBLASTI	93
10.1	Negativni status.....	95
10.2	Pozitivni status	96
10.3	Aktivni status.....	96
10.4	Pasivni status	96
10.5	Nastanek in prenehanje subjektivnih javnih dolžnosti.....	97
11	HIERARHIJA PRAVNIH NORM IN AKTOV.....	99
11.1	Pojem pravnega akta	101
11.2	Usklajenost pravnih aktov.....	102
11.2.1	Začetne pravne norme.....	103
11.2.2	Originarne pravne norme	103
11.2.3	Odvisne pravne norme.....	106
11.3	Urejanje vsebine v zakonu ali podzakonskih predpisih	107
11.4	Podzakonski predpis	110
11.4.1	Nastanek moderne (upravne) države in zadržane presoje sodišča.....	113
11.4.1.1	Namen zakonodajalca in dopustnost interpretacije s strani upravnega organa	116
11.5	Pojem odvisnosti.....	121
11.5.1	Oblike odvisnosti	121
11.5.1.1	Odvisnost originarnih splošnih (zakonskih) norm od začetnih (ustavnih) norm	122
11.5.1.2	Odvisnost odvisnih splošnih norm od originarnih....	124
11.5.1.3	Odvisnost posamičnih norm od splošnih.....	130
12	AKTI UPRAVE.....	133
12.1	Upravni akti uprave.....	133
12.1.1	Uredba z zakonsko močjo	134
12.1.2	Upravni predpis	135
12.1.3	Posamični upravni akt.....	137
12.1.3.1	Pravnomočnost posamičnih upravnih aktov	142

12.2	Materialni akti uprave	143
12.2.1	Upravno-dokumentacijska materialna dejanja	145
12.2.2	Obvestilna materialna dejanja	146
12.2.3	Sprejemanje izjav	146
12.2.4	Čista, realna upravno-materialna dejanja	147
12.3	Interni akti uprave	147
12.4	Akti poslovanja	156
12.4.1	Razločevanje oblastnega akta in akta poslovanja	158
12.4.2	Pravna sredstva	160
12.5	Akti uprave po posameznih nosilcih izvršno-upravnih nalog	161
12.5.1	Akti vlade	161
12.5.2	Akti ministra	162
13	PRIMERI NEZAKONITOSTI	165
13.1	Nepristojnost	165
13.2	Formalna in procesna kršitev	166
13.3	Materialna kršitev	166
13.4	Nezakonitost v namenu akta	167
14	IZJEME OD NAČELA ZAKONITOSTI	169
14.1	Nedoločeni pravni pojmi	169
14.2	Interpretacija predpisa	173
14.3	Pravna praznina	177
14.3.1	Sodna praksa o zapolnjevanju pravnih praznin	182
14.4	Neposredno učinkovanje predpisa	184
14.4.1	Primer neposrednega učinkovanja predpisa	186
14.5	Odločanje po prostem preudarku	188
14.6	Modifikacija zakonitosti – izredno stanje	192
14.7	Politični vladavinski akti ali akti vladanja	193

15	POSEBNI PRAVNI INSTITUTI UPRAVNEGA PRAVA	195
15.1	Pravna oseba javnega prava	195
15.1.1	Oblike oseb javnega prava.....	202
15.2	Javno pooblastilo	206
15.2.1	Namen podelitve javnega pooblastila.....	207
15.2.2	Postopek podelitve javnega pooblastila.....	208
15.2.3	Nosilci javnega pooblastila	209
15.2.4	Pravna narava in posledice javnega pooblastila	210
15.2.5	Naloge, ki se izvajajo prek javnega pooblastila.....	210
15.2.6	Nadzor nad izvajanjem nosilcev javnih pooblastil	212
15.2.7	Javno pooblastilo in Evropska unija	213
15.2.8	Javno pooblastilo <i>de lege ferenda</i>	213
15.3	Upravna pogodba	214
15.3.1	Kriteriji upravnih pogodb	214
15.3.2	Pravni režim upravnih pogodb	215
15.4	Koncesija	218
15.4.1	Stranke pri koncesiji	219
15.4.2	Razmerje z javnim naročilom.....	219
15.4.3	Zakonska ureditev	220
15.4.4	Postopek in faze podelitve koncesije	221
15.4.5	Vrste koncesijskega razmerja.....	223
15.4.6	Nadzor koncedenta nad koncesionarjem	224
15.4.7	Prenehanje koncesije	224
15.5	Javno naročilo.....	226
15.5.1	Razlika med javnim naročilom in koncesijo	226
15.5.2	Naročnik in postopek izvedbe javnega naročila	227
15.5.3	Postopki pravnega varstva.....	231
15.5.4	Narava aktov v postopku javnega naročanja	232
16	UPRAVNI POSEGI DRŽAVE V LASTNINSKO PRAVICO	235
16.1	Razlastitev	235
16.2	Rekvizicija	238
16.3	Materialna dolžnost.....	238
16.4	Nacionalizacija	238

17	ODŠKODNINSKA ODGOVORNOST JAVNIH OBLASTI	241
17.1	Splošna odškodninska odgovornost.....	242
17.2	Odškodninska odgovornost za protipravno ravnanje.....	243
17.3	Odškodninska odgovornost za pravno dopustno ravnanje ...	251
18	JAVNE STVARI	253
18.1	Javno dobro.....	255
18.1.1	Vrste javnega dobra.....	256
18.1.2	Uporaba javnega dobra.....	257
18.1.2.1	Posebna pravica uporabe javnega dobra	259
18.1.2.1	Postopek za pridobitev statusa grajenega javnega dobra	260
18.2	Naravne dobrine/bogastvo.....	261
18.3	Javna infrastruktura	262
19	LASTNINA OSEB JAVNEGA PRAVA	267
19.1	Javna lastnina in javna stvar	268
19.2	Premoženje države.....	272
20	UPRAVNO PRAVO IN TEMELJNA NAČELA PRAVA EU ..	277
20.1.1.	Načelo primarnosti (supremacije) evropskega prava.	278
20.1.2	Neposredna uporabnost in neposredni učinek.....	280
20.1.3	Načelo posrednega učinka	283
20.1.4	Splošna pravna načela Evropske unije.....	285
20.1.4.1	Varovanje človekovih pravic in svoboščin	287
20.1.4.2	Načelo sorazmernosti	288
20.1.4.3	Načelo pravne varnosti.....	289
20.1.4.4	Načelo subsidiarnosti	290
20.1.4.5	Načelo enakosti in prepoved diskriminacije	291
20.1.4.6	Načelo transparentnosti	292
20.1.4.7	Pravica do dobrega upravljanja	293
20.1.4.8	Evropski upravni prostor	294
20.2	Akti Evropske unije	297

21	NADZOR UPRAVE	303
21.1	Vrste nadzora / kontrole uprave.....	306
21.1.1	Notranja kontrola.....	306
21.1.2	Zunanja kontrola.....	307
21.1.2.1	Inšpekcijska (ZIN, ZUP, ZP).....	307
21.1.3	Nadzor nad lokalno samoupravo.....	315
21.1.4	Posebne oblike kontrole uprave	315
21.1.4.1	Varuh človekovih pravic.....	316
21.1.4.2	Državno tožilstvo	318
21.1.4.3	Zastopnik javnega interesa.....	319
21.1.4.4	Komisija za preprečevanje korupcije	320
21.1.4.5	Računsko sodišče	321
21.1.4.6	Državna revizijska komisija	323
21.1.4.7	Dostop do informacij javnega značaja	323
21.1.4.8	Udeležba javnosti pri delu organov	328
22	SODNA KONTROLA	331
22.1	Vladavina prava	333
22.2	Spoštovanje temeljnih človekovih pravic	334
22.3	Institucionalno ravnotežje	334
22.4	Uspešnost izvrševanja zakonskih določb.....	335
22.5	Upravna učinkovitost.....	335
22.6	Jasnost in določnost	336
22.7	Dolžnost obrazložitve	336
22.8	Upravno sodišče.....	337
22.9	Ustavno sodišče	338
22.10	Evropsko sodišče za človekove pravice	339
22.11	Sodišče Evropske unije.....	339
23	UPRAVNO PRAVO – POSKUS OPREDELITVE	341
23.1	Upravno pravo – nezmožnost enopomenske opredelitve.....	345
23.2	Upravno pravo in njegova meta-pojavnost.....	349

23.3	Vrednostna izhodišča (potencialnega) upravnega prava.....	354
23.3.1	Upravno pravo in njegova kompleksno- antropološka pojavnost	356
24	ZAKLJUČEK.....	365
	STVARNO KAZALO	369
	LITERATURA.....	382

PREDGOVOR K NOVI PREDELANI IN DOPOLNJENI IZDAJI

Upravno pravo je vedno v precepu med abstraktnim javnim interesom in praktičnim kontekstom, v katerem se uveljavlja. Enako velja za učbenik, ki ne želi biti predolg, hkrati pa ne želi izpustiti pomembnih vsebin. V prvem primeru se izognemo pasti tako, da nimamo občutka, da je pravo bolj jasno kot v resnici je, v drugem pa naredimo prehod od klasičnega učenja proti kritičnemu razmišljanju o pravu. To velja tudi za upravno pravo, katerega funkcionalnost iščemo med temeljnimi postulati ustavne demokracije in med dnevnim urejanjem vsakdanjega življenja. Upravno pravo odraža delo uprave, ki je skladno z vladavino prava podrejena pravu; gre za klasični pristop do uprave, ki ne dovoli prevelike koncentracije moči v rokah posameznikov ali javnih institucij; druga plat zahteve je v tem, da morajo biti tisti, ki izvajajo javno oblast, odgovorni in podrejeni različnim oblikam nadzora. Medtem, ko se klasični, institucionalni pogled usmerja predvsem v nadzor nad podeljeno močjo, se dandanes vse bolj dopolnjuje s funkcionalnim, ki usmerja javno moč predvsem v (sistemsko) izvrševanje nalog, kjer niso pomembne le formalne pristojnosti, pač pa tudi vrednote, temeljna načela in prava energija (beri: skrb za javni interes, Cicero bi rekel »ljubezen do človeštva«) na podlagi katerih delujejo uradniki in funkcionarji. Iskanje rešitev z največjo mero koristi za skupnost, predstavlja kritični pogled na pravo. Institucionalni vidik predstavlja klasično, »pravno« perspektivo, funkcionalni vidik pa regulativno perspektivo; prvi gleda v preteklost, drugi v prihodnost; prvi ima fokus odločanja na že vzpostavljeno pravo, pristojnosti in institucije, drugi v iskanje novih rešitev, ki bi spremenile ravnanja odločevalcev. Ni presenetljivo, da je upravno pravo zato tudi pravni red, ki s pooblastilom zakonodajalca ureja splošno in posamično odločanje organov uprave ter izvajanje upravnih nalog. Poleg te normativno-racionalne perspektive, morajo organi državne uprave poznati tudi deskriptivno, ki se osredotoča na to, kako ljudje v realnosti presojujejo in vsakodnevno sprejemajo odločitve ter preskriptivno, ki se osredotoča na pomoč ljudem pri sprejemanju boljših odločitev z uporabo normativnih modelov, vendar ob zavedanju omejitev človeške presoje in praktičnih težav pri izvajanju racionalnega modela v kompleksnem svetu.

Da je temu tako, daje namig že sama besedna zveza »upravno pravo«, ki na prvi pogled kaže, kot da gre za zaokroženo področje, da gre za pravo uprave. Upravno pravo pa je več kot le pravo uprave – posega namreč v najrazličnejša področja družbenega življenja. Preprosta kombinacija dveh besed (stvari, oseb itd.) opozarja, da gre dejansko za štiri kombinacije: upravno pravo, pravo uprave, upravljanje uprave

in pravo prava. Vsa področja se med seboj nenehno prepletajo: upravno pravo vključuje pravo uprave (npr. sistem, organizacija, pooblastila, pristojnosti, javni uslužbenci, plačni sistem), upravljanje uprave se osredotoča na vsebine, ki jih zajema teorija javne uprave (npr. decentralizacija, dekoncentracija, uspešnost, učinkovitost, etika, vrednote, subsidiarnost, dobra uprava, dobro upravljanje), pravo prava pa predstavlja temeljni (ustavno) pravni red države, temeljna pravna načela, temeljne človekove pravice, hierarhijo pravnih aktov, temeljna procesna varovala, ki jih mora upoštevati tudi upravno pravo. Slednji ni »čista pasma«, pač pa »mešanec« s svojevrstnim karakterjem. Čeprav gre za učbenik, ki bi moral po šolsko poudarjati delitev oblasti in podrejenost izvršne veje zakonodajni, si ne gre zatiskati oči: zakonodajna veja je v številnih primerih tista, ki je podrejena izvršni veji (predlogi zakonov se npr. v veliki večini primerov pripravljajo v organih državne uprave). To ni samo po sebi nič slabega ali dobrega: gre za to, da poskušamo dvigniti raven zavedanja in strokovnosti na področju regulacije, z materialnimi in procesnimi vidiki.

V dobi razcveta informacijske tehnologije je pričakovati večji porast neposrednega učinkovanja predpisov kot izjeme od obveznosti izdaje upravnih aktov in večji porast e-ravnanja uprave. S tem namenom so bile v učbenik dodane vsebine, ki se nanašajo na neposredno učinkovanje predpisa, na predpise, regulacijo. Še posebej ob dejstvu, da regulacija velja za prihodnja ravnanja, kjer prevladuje negotovost, bi toliko bolj veljalo govoriti o sistemskih modelih zaznavanja, odzivanja in spreminjanja obstoječih ravnanj. Regulacija je še tako še vedno z vidika psihologije odločanja, socialne psihologije, systemske in kibernetске teorije, močno zanemarjeno področje v javni upravi (še posebej podzakonska, čeprav tudi predlogi zakonov velikokrat ne dosegajo ravni potrebne skrbnosti in strokovnosti pri njihovi pripravi). Čeprav je upravno pravo nastalo iz (sodno)procesnih vprašanj, ki so se pojavila ob reševanju konkretnih težav, ne gre pozabiti, da sta postopek in vsebina nerazdružljivo povezana. Vsebina je močno odvisna ne le od formalnega postopka, pač pa od dnevnih postopkov (bolje rečeno ravnanj) uradnikov, ki pripravljajo predloge predpisov ali odločajo v posamičnih primerih.

Na koncu se vedno zvede na njih, nas in vas – kaj boste odnesli od tega učbenika; to je odvisno od vsakega posameznika (kaj bo pri tem razmišljal, kako in s čim bo dopolnil svoje znanje, s čim bo negiral zapisano ipd.). Za izhodišče učenja o upravnem pravu si lahko vzamemo rimski rek *ludis de alieno corio*: na upravno pravo lahko gledamo kot na oblastno, enostransko »igranje z življenji drugih«, z njihovimi usodami, z življenji, zato ni vseeno, kaj, za koga in proti komu, kdaj, kje, kako, s čim in zakaj to počnemo. Želim si, da bi razmišljali, iskali rešitve in jih udejanjali. Znanje se mora vedno dopolnjevati; ne le z novim znanjem, pač pa tudi s karakterjem (močjo, pogumom) človeka in njegovimi čustvi (simpatija, empatija, vedenje o tem, kaj je prav

in kaj narobe). Vse to potrebuje vsak, ki se ga tiče upravno pravo. Ne gre za to, kako vidimo sebe – postaviti (vživeti) se je treba v vlogo drugega (stranke, državljana, prebivalcev) o katerem se odloča, ali na katerega se vpliva; vloga drugega je ena najbolj iskrenih predpostavk, iz katerih lahko ustvarjamo, sprejemamo in izvršujemo lastne odločitve. Drugi nas (vas) bodo sodili predvsem po tem, kar bomo naredili, ne le kar smo mislili. Stari Rimljani bi rekli »acta non verba«, tj. dejanja, ne besede; v času vse večje prepletenosti področij in součinkovanja različnih ravnanj ali (sistemskih) relacij, bi lahko namesto dejanj/akcij, govorili o interakcijah, o odnosih in medsebojnih vplivanjih. Naša ravnanja se namreč vedno izražajo, kažejo v ravnanju, odnosu do drugih. Ne gre torej za to, kako bi ocenjevali ali študirali upravno pravo, ampak kako ga bomo izkusili (na lastni koži) in uporabili (v prid drugih).



Prof. dr. Mirko Pečarič
Ljubljana, maj 2023