

Strokovni članek
UDK 352.07:342.924

Kritične točke občinskih splošnih pravnih aktov z vidika Resolucije o normativni dejavnosti

ALBIN IGLIČAR
doktor pravnih znanosti, zaslužni
profesor Pravne fakultete
Univerze v Ljubljani

1. Uvod

Normativna dejavnost občine spada v širši okvir pravotvornosti civilne družbe. Ker vsako človeško združenje potrebuje pravila za vzpostavljanje odnosov znotraj združenja in pravila za razmerja do drugih združenj,¹ mora tudi samoupravna lokalna skupnost sprejeti splošne pravne norme, ki določijo okvire za sobivanje prebivalcev v nekem naselju oziroma za življenje v med seboj povezanih naseljih.² Zato je občini ustavno zagotovljena avtonomija pri oblikovanju in sprejemanju statuta, poslovnikov in odlokov, s katerimi ureja področja, ki so neposredno povezana s potrebami in interesi prebivalcev občine.³

Občinsko normativno urejanje na prostorskem,⁴ komunalnem⁵ in socialnem⁶ področju je dopolnjeno z določbami o javnem redu⁷ ter z organizacijskimi akti o delovanju občinske uprave in občinskih javnih služb.⁸ Kljub široki avtonomiji pa mora občinska normativna dejavnost v

¹ Na to opozarja latinski izrek *Ubi societas, ibi ius* (Kjer je družba, tam je pravo).

² Drugi odstavek 139. člena Ustave RS : »Območje občine obsega naselje ali več naselij, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev.«

³ Prvi odstavek 140. člena Ustave RS: »V pristojnost občine spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine.«

⁴ Odlok o občinskem prostorskem planu, odlok o občinskem prostorskem načrtu, odlok o podrobnem občinskem prostorskem načrtu, odlok o urejanju podobe naselij in krajine ipd.

⁵ Odloki o urejanju javnih poti, rekreacijskih površin, oskrbi s pitno vodo, energetskem, komunalnem področju ipd.

⁶ Urejanje ravnanja z občinskimi stanovanji, odloki o socialni pomoči, pokopališki in pogrebni dejavnosti ipd.

⁷ Odloki o javnem redu in miru, mirujočem prometu, odpiralnem času lokalov ipd.

⁸ Odlok o organiziranosti občinske uprave, odlok o ustanovitvi osnovne šole, odlok o ustanovitvi zavoda za šport, odloki o gospodarskih javnih službah ipd.

vsebinskem in postopkovnem smislu ostajati v ustavnih in zakonskih okvirih⁹ ter slediti strokovnim spoznanjem pravne doktrine in nomotehnike. Ob tem ne gre prezreti tudi usmeritev, ki jih je v Resoluciji o normativni dejavnosti¹⁰ (v nadaljevanju: Resolucija) za oblikovanje pravnega sistema v Sloveniji sprejel Državni zbor RS.

V zvezi s to obsežno »postavodajno« dejavnostjo občin je na lokalni ravni še bolj vidno hitro širjenje obsega družbenih odnosov, ki jih urejajo pravne norme (panjuridizacija). Številne družbene odnose, ki so bili nekdanj določeni z moralnimi, religioznimi in običajnimi normami, moderna sekularizirana in dinamična družba ureja s pravnimi normami. Pri tem so pravne norme, ki jih sprejema država, v vedno večjem obsegu dopolnjevale s pravnimi določbami občinskih aktov in aktov, ki jih sprejemajo organizacije z javnimi pooblastili (na primer tako imenovane regulativne agencije, šole itd.), ter z avtonomnim pravom organizacij in skupnosti civilne družbe (statuti društev, univerz, delniških družb itd.). V takem pluralizmu formalnih pravnih virov je treba upoštevati potrebno ravnovesje pri določanju pravic in dolžnosti. Normodajalec mora zato imeti zadržan pristop, ki naj vodi k urejanju le tistih odnosov, ki so eksistenčnega pomena za pravne subjekte in ki so potencialno konfliktni. Taka regulacija, ki naj zagotavlja red in predvidljivost v ravnanju prebivalcev, mora biti tudi čim bolj jasna, neprotislovna in pregledna.

Posebnost, ki se pojavlja kot determinanta občinske normativne dejavnosti, je še zavest ljudi o pripadnosti določeni lokalni skupnosti. Ta navezanost na kraj prebivanja se povezuje s splošno politično in pravno kulturo, kar pride posebej do izraza v procesih pripravljanja in sprejemanja občinskih splošnih pravnih aktov. Občinski predpisi morajo izhajati iz večinskih interesov prebivalcev, ker to spodbuja ljudi k izpolnjevanju določb v teh aktih in jim zagotavlja legitimnost. Predpisi, ki jih občine sprejemajo bolj v vlogi izvajalca »državnih ukazov«, bodo težko upravičili naravo avtonomnega prava. Seveda pa tudi pri tem delu pravnega sistema kaže čim bolj dosledno slediti načelom »dobre zakonodaje«, kot so opredeljena v – že omenjenem – resolucijskem dokumentu slovenskega splošnega predstavniškega telesa.

2. Načelo o potrebnosti normiranja

Enako kot za državno raven je tudi za občinsko avtonomno pravo pomembno načelo o potrebnosti normiranja. Za odločitev, katere družbene odnose je treba vnaprej urediti z zakonom ali s kakšno drugo vrsto splošnih pravnih aktov, je nujno upoštevati izoblikovane strokovne podlage pravne teorije in prakse ter dejanske družbene razmere v konkretni globalni

⁹ Na primer pristojnost Ustavnega sodišča RS, da odloča »o skladnosti predpisov lokalnih skupnosti z ustavo in z zakoni« (četrta alineja prvega odstavka 160. člena Ustave RS).

¹⁰ Uradni list RS, št. 95/09.

družbi. V iskanju srednje poti med subnormiranostjo (podnormiranjem) in hipernormiranostjo (prenormiranjem) se je bolje nagibati k manjšemu obsegu pravnega normiranja;¹¹ več prostora kaže prepustiti drugim vrstam družbenih norm, kot so morala, običaji, strokovna pravila določenih področij človekove dejavnosti, spontano ravnanje ljudi, njihove izkušnje in racionalnost. Pravo sicer res posega v eksistenčno pomembne in potencialno konfliktno družbene odnose,¹² vendar je le *ultima ratio*, to je zadnje sredstvo za njihovo oblikovanje in urejanje. Pred njim imajo to vlogo idejne zamisli, običaji, morala in same naravne zakonitosti, ki pogojujejo in določajo ravnanje enega subjekta glede na drugega (kar je vsebina družbenega odnosa).

S tega zornega kota kaže presojati na primer tudi naravo in obseg občinskih prostorskih aktov. Za občino je namreč prostor konstitutivna sestavina te oblike združevanja ljudi, tako da je gospodarjenje s prostorom ključnega pomena za njen obstoj in razvoj. Zato v urejanje prostora že od nekdaj posegajo tudi pravne norme.¹³

Na tem področju je treba najprej razlikovati med dokumenti razvojnega načrtovanja, ki nimajo narave pravnih aktov (občinski prostorski plan), ter prostorskimi izvedbenimi akti, ki jih občina sprejme z odlokom in so splošni pravni akti (občinski prostorski načrt – OPN, občinski podrobni prostorski načrt – OPPN, odlok o urejanju podobe naselij in krajine).¹⁴ Prvi so političnousmerjevalni dokumenti, drugi pa so pravno zavezujoči, z vsemi zahtevami za njihovo nomotehnično dorečenost (metode, struktura, jezik) in dosledno izvrševanje. Zato naj bi OPN vseboval le tiste norme, ki jih je mogoče natančno pravno izraziti, pravilno strukturirati (dispozicija, sankcija, členi, odstavki, alineje, poglavja, deli) ter oblikovati kot splošne in abstraktne norme. To pomeni, da spada v OPN le najožja – zakonsko zahtevana¹⁵ – vsebina, ne pa različni opisi zgodovinskih in zemljepisnih razsežnosti določenih naselij. Tudi podrobno določanje oslončenja stanovanjskih prostorov ne spada v splošni pravni akt, temveč je predmet

¹¹ Podobno Služba Vlade RS za zakonodajo, str. 20.

¹² Poleg tega so za pravno normiranje primerni še odnosi, kjer je treba pravice in obveznosti udeležencev natančno urediti in pri katerih je mogoče ljudi nadzorovati, ali se ravna v skladu s pravnimi normami, oziroma jih v takšno ravnanje tudi prisiliti.

¹³ Ljubo Bavcon je o moralnem liku pravnika (str. 63) zapisal: »Pravo so ljudje že v davni preteklosti izumili zato, da se ne bi pobili med seboj za košček kruha in za prostor na soncu ...«

¹⁴ Zakon o urejanju prostora (ZUreP-2), Uradni list RS, št. 6/17, četrty odstavek 115. člena in drugi odstavek 48. člena, z začetkom uporabe 1. 6. 2018.

¹⁵ Okvir je prvi odstavek 107. člena ZUreP-2: »Z OPN se določijo: ureditveno območje naselij; območje za dolgoročni razvoj naselij; druga ureditvena območja [...]; območja, za katera se pripravijo OPPN [...]; območja prenove; namenska raba prostora; prostorski izvedbeni pogoji; pogoji glede gradnje komunalne opreme in druge gospodarske javne infrastrukture in obveznosti priključevanja nanjo.«

izvedbenih konkretnih aktov ali prilog splošnega pravnega akta.¹⁶ OPN je namreč pravni akt v obliki odloka, kar ima za posledico, da mora biti njegova končna redakcija izvedena po pravilih pravne stroke. Čeprav pri njegovi pripravi sodelujejo še številni drugi poklicni profili,¹⁷ nosi končno odgovornost za v OPN predlagana določila pravnik.

3. Načelo samoomejevanja

Resolucija z načelom samoomejevanja dovoljuje »poseganje v družbena razmerja in človekove pravice in svoboščine le v obsegu, ki je nujno potreben za doseganje zastavljenih ciljev (legitimnost cilja, upravičenost posega)«. Vsak postavodajalec naj bi bil posebno pozoren tudi na oceno stanja in razloge, ki narekujejo pravno urejanje določenega sklopa družbenih odnosov. Kritični odnos do želja politikov kot predlagateljev splošnih pravnih aktov lahko tudi na občinski ravni že v prvi fazi postopka sprejemanja odloka prepreči bodisi preobsežno bodisi neprimerno in pretirano normiranje. Presojanje omenjenih okoliščin s pravnosistemskega in političnointeresnega vidika je mogoče na plenarni seji občinskega sveta ali zgolj na individualni ravni, ko se svetniki posamično seznanjajo z vsebino predlaganega odloka. Pri razpravljanju o navedenih sestavinah predloga splošnega akta daje Resolucija pomembna vodila racionalne pravne politike.

Vendar so tudi pri občinski normativni dejavnosti prevladujoči politični interesi ali posebni interesi samo enega dela občine ali celo le majhne skupine posameznikov, premalo pa svetniki upoštevajo skupne interese občine ter strokovne poglede statutarnopravnih komisij in pravnikov v občinski upravi. Ob tem kaže biti pozoren tudi na razlikovanje med odloki, ki jih občine sprejemajo v sklopu tako imenovanih prenesenih pristojnosti in jim tako narekuje zakon,¹⁸ ter odloki, ki nastanejo spontano iz potreb lokalne skupnosti na področju njenih izvirnih pristojnosti.¹⁹

¹⁶ Na primer drugi odstavek 70. člena Odloka o OPN občine H.: »Pri stanovanjskih prostorih (bivalna kuhinja, dnevna soba, otroška soba) je treba zagotoviti minimalni čas osončenja z direktno sončno svetlobo, skladno z veljavno zakonodajo, ki znaša dne 21. 12. najmanj 1 uro, dne 21. 3., 21. 6. in 21. 9. najmanj 3 ure.«

¹⁷ Peti odstavek 43. člena ZUreP-2: »Interdisciplinarno skupino strokovnjakov glede na značilnosti in potrebe posameznega prostorskega izvedbenega akta in glede na potrebne strokovne podlage sestavljajo strokovnjaki s področja arhitekture, krajinske arhitekture, urbanizma, prostorskega načrtovanja, gradbeništva, geografije, geodezije, ohranjanja narave, varstva kulturne dediščine, varovanja zdravja ljudi, urejanja voda, varstva okolja, prometa in druge gospodarske javne infrastrukture, prava, urbane ekonomije, socialnih zadev, sociologije, psihologije, agronomije in gozdarstva in drugih relevantnih področij.«

¹⁸ Na primer Zakon o urejanju prostora, Zakon o osnovni šoli.

¹⁹ Vlaj, str. 204: »V izvirno pristojnost občine spadajo lokalne zadeve javnega pomena, ki se nanašajo na prebivalce občine in jih je občina sposobna samostojno urejati.«

4. Načelo sorazmernosti

Resolucijsko načelo sorazmernosti opozarja na sorazmernost pri predpisovanju obveznosti, kar zahteva tudi izbiro med različnimi vrstami splošnih pravnih aktov, s katerimi urejamo družbene odnose. Pri tem gre za politično in strokovno zahtevna vprašanja razmejevanja med ustavo, zakonom, uredbo in pravilnikom na eni strani ter za razmejevanje med državnimi in avtonomnimi (samoupravnimi) pravnimi viri na drugi strani. Ob sprejemanju usmeritve, da je določanje obveznosti in pravic v slovenskem pravnem sistemu pridržano zakonu,²⁰ je kljub temu mogoče s podzakonskimi akti zagotavljati ustrezno sorazmernost med pravnimi okviri družbenih razmerij ter poljem pravno nevezanega ravnanja posameznikov in njihovih organizacij.

Tudi občinski odloki prepogosto urejajo odnose, ki niso primerni za pravno urejanje, oziroma odnose, ki ne izpolnjujejo meril za pravno regulacijo ali pa zahajajo v podrobnosti in v urejanje posamičnih primerov (kazuistika). Seveda imajo pri tem slabe zglede v državni zakonodaji.²¹ Vendar je kljub temu ves čas treba paziti, da odlok ostaja splošni pravni akt, ki ureja prihodnje ravnanje vnaprej neznanega števila pravnih subjektov. S tega vidika kaže razmisliti, ali ne bi bilo bolj v skladu z načelom sorazmernosti, da bi občina, na primer, ustanovila osnovno šolo s sklepom in ne z odlokom.²² Ustanovitev posamezne pravne osebe je posamični akt, ki določi položaj in izhodišča za notranjo organizacijo določenega pravnega subjekta.²³

5. Načelo odgovornosti

Resolucija pri izvajanju načela odgovornosti »predpostavlja ravnanje organov po pravilih stroke [...], spoštovanje hierarhije pravnih aktov, sistemizacije prava in nomotehnike«. Temu se pri normodajalcu pridružuje še politična odgovornost za odločitve, ki so dobile tudi pravno obliko.

Odgovornost je celovita družbena vrednota in povezan sistem odnosov v družbi. Če je v vseh družbenih sredinah ta vrednota sprejeta in spoštovana, potem se odgovornost uveljavlja tudi pri oblikovanju, sprejemanju in izvrševanju splošnih pravnih aktov. Seveda ta soodvisnost

²⁰ Člen 87 Ustave RS: »Pravice in obveznosti državljanov ter drugih oseb lahko državni zbor določa samo z zakonom.«

²¹ Tak zgled zakona za posamezni primer je Zakon o izgradnji, upravljanju in gospodarjenju z drugim tirom železniške proge Divača–Koper, sprejet v Državnem zboru RS 8. 5. 2017.

²² Primerjaj Odlok o ustanovitvi javnega vzgojno-izobraževalnega zavoda Osnovne šole Simona Kranj, Uradni list RS, št. 81/10 – UPB.

²³ Zavod določi podrobnejše določbe o organih in pristojnostih, načinu njihovega odločanja ter o svojem delovanju z avtonomnimi internimi akti (statut, pravila).

deluje tudi v obratni smeri. Odgovornost ima svojo moralno, politično, strokovno in pravno dimenzijo, ki so povezane s poljem svobodnega odločanja in pooblastili odločevalca.²⁴ Odgovornost kaže na subjektivni odnos do posledic človekovega delovanja, lahko pa tudi na objektivno razmerje do ciljev in rezultatov ljudske aktivnosti.

Dejansko izvajanje odgovornosti je nadalje pogojeno s problematiko dejanskega sprejemanja družbenih oziroma zakonodajnih odločitev. Kadar se formalni subjekt sprejemanja odločitev razlikuje od subjekta, ki je odločitev resnično vsebinsko pripravil, se občutek odgovornosti za normativni akt razblini in zabriše. Ta vidik je pri normativni dejavnosti zelo pogost, saj nomotehnična doktrina ugotavlja, da je za tako imenovanega materialnega zakonodajalca, ki pripravi vsebino zakona, treba šteti strokovne upravne organe.²⁵ Seveda pa se pozneje ta vsebina preoblikuje (v praksi največkrat poslabša) zaradi političnega in interesnega dogovarjanja ter preglasovanja v organu, ki na koncu (formalno) sprejme odločitev. Zato je toliko bolj pomembno, da se ohrani informacija o pripravljavcu predpisa in da se razkrijejo tudi vse interesne skupine, ki so z lobiranjem vplivale na vsebino splošnega pravnega akta.

S tega zornega kota sta specifična položaj in odgovornost statutarnopravne komisije občinskega sveta. Ta komisija nastopa kot stalno delovno telo občinskega sveta. Pri normativni dejavnosti občine ima zelo pomembno vlogo, saj z vidika zakonitosti in pravnega oblikovanja obravnava predloge predpisov, preverja usklajenost predpisov z njihovo obrazložitvijo, predlaga obvezne razlage predpisov in njihove popravke, predlaga sprejetje prečiščenega besedila akta, daje razlago poslovnika ipd.²⁶ Če je v parlamentu (državnem zboru) izvedena stroga ločitev med politiko (poslanci), ki odloča, in pravno stroko (zakonodajno-pravna služba), ki lahko daje le mnenja, se v številnih občinah politika in pravna stroka prepletata v statutarnopravni komisiji. Enakopravni člani te komisije so namreč ob svetnikih tudi tako imenovani »drugi občani«,²⁷ kar navadno pomeni – v tem primeru – pravne strokovnjake. Navedeni sestav ima seveda prednosti in slabosti, ki pridejo do izraza v posameznih situacijah. Prednost je gotovo v tem, da se lahko neposredno slišijo in pogosto tudi uveljavijo strokovni vidiki predpisov, slabost pa to, da je mogoče s preglasovanjem »povoziti« argumente pravne stroke.

²⁴ Gablantz, str. 496.

²⁵ Na primer Reh binder, str. 203: »Gesetzgebung im materiellen Sinne ist heute Sache der Verwaltung.« Podobno Godec, str. 73.

²⁶ Primerjaj 107. člen Poslovnika Mestnega sveta Mestne občine Kranj, Uradni list RS, št. 18/17.

²⁷ Primerjaj drugi odstavek 103. člena Poslovnika Mestnega sveta Mestne občine Kranj, Uradni list RS, št. 18/17: »Člane komisij imenuje svet z večino glasov vseh svetnikov izmed svetnikov in drugih občanov [...].«

6. Načelo določnosti predpisov

Idealu dobrega normodajalca naj bi se približevali tudi občinski sveti z upoštevanjem resolucijskega načela določnosti predpisov. Jasnost, preciznost, nedvoumnost, določnost ipd. so značilnosti dobrih jezikovnih izrazov v pravu. S tem se zagotavljata vrednoti pravne varnosti in zaupanja v pravo. Z opredelitvijo pojmov na začetku splošnega pravnega akta, njihovo dosledno uporabo v celotnem besedilu, razumljivimi legalnimi definicijami in logično strukturo akta uspešno sledimo določnosti pravnih zapovedi. V občinskih odlokih naj bodo dorečene pravne norme, ki jih nato razlagajo naslovljenci pri svojem dejanskem vedenju in ravnanju ter sodišča in upravni organi v procesu udejanjanja pravnih predpisov.

Kadar je kakšna določba odloka dvoumna in tako zelo nejasna, da jo je mogoče argumentirano razlagati na več načinov, sprejme občinski svet tako imenovano avtentično razlago. Avtentično razlago (interpretacijo) predpisa ali drugega pravnega akta poda subjekt, ki ga je sprejel. Zanj se uporablja tudi slovenski izraz verodostojna razlaga. Takšna interpretacija ima enako pravno moč kot predpis oziroma akt, ki ga razlaga, in ima celo retroaktivno veljavnost, razen če bi posegla v pravnomočno rešene zadeve. Avtentična razlaga postane sestavni del odloka, ima enako moč kot odlok in velja, odkar je začel veljati odlok – *ex tunc*. Njena retroaktivna veljavnost se ne razteza le na že sprejete odločitve, ki so postale pravnomočne.

Z uveljavitvijo načela o delitvi oblasti oziroma principa tako imenovanih zavor in ravnesij pa je razlaga zakonskih norm obvezna (vendar ne avtentična) za organe, ki sodelujejo v procesu uporabe splošnih pravnih norm, zlasti sodišča in upravne organe. Zato je za sodobne demokracije razumljiv stavek iz Blackovega pravnega slovarja, da avtentične razlage »skrben svetovalec danes ne bi priporočal nobeni vladi«. ²⁸ Z njo namreč normodajalec v nekem smislu popravlja svoje napake oziroma dopolnjuje slaba besedila splošnih pravnih aktov in tako rekoč zlorablja svoj položaj. V visoko razvitem pravnem sistemu bi potemtakem morala biti avtentična razlaga nepotrebna, saj bi morali tudi v postopku sprejemanja odloka nastati dorečeni in jasni odloki. Poznejše postavodajalčeve (avtentične oziroma verodostojne) razlage z retroaktivno veljavnostjo v takšnem sistemu niso zaželenne.

Bistvena omejitev avtentične razlage je, da z njo ni dopustno vnašati v splošni pravni akt novih določb oziroma nove vsebine. Te omejitve pa občine ne spoštujejo dosledno in z avtentično

²⁸ Bryan A. Garner (ur.), str. 824, se sklicuje na Fullerjevo (*Anatomy of the Law*) opredelitev avtentične razlage: »[...] and no thoughtful adviser would recommend it to any government today.« Pri tem pojasni, da poda avtentično razlago organ, ki je normo sprejel, da z razlago pojasni, kaj je pomen norme oziroma kaj je z njo mislil. Omenja tudi, da se je takšna (avtentična) razlaga do nedavnega uporabljala v nekaterih evropskih državah.

razlago vnašajo v akt nove pravice in obveznosti, kar ima nato za posledico razveljavitev akta na Ustavnem sodišču.²⁹

Enake omejitve veljajo tudi za popravke občinskih splošnih aktov, s katerimi je dopustno odpravljati le očitne redakcijske napake ali napake pri prepisovanju iz avtentičnega besedila akta v njegovo uradno objavljeno obliko. Ob tem se lahko postavi vprašanje, ali so popravki res pristojnost župana³⁰ ali pa bi ta naloga bolj pripadala statutarnopravni komisiji.

Načelo določnosti je ogroženo tudi v primerih, ko se za sprejetje odloka uporabi še poseben akt – sklep,³¹ namesto da bi se akt sprejel neposredno kot odlok. V takem primeru namreč ni jasno, kakšen je pravzaprav naslov splošnega akta.

7. Načelo dostopnosti

Načelo dostopnosti zahteva dobro seznanitev vseh pravnih subjektov z vsebino predpisov. Objavljanje zakonov je ena izmed najpomembnejših pridobitev demokratičnega družbenega razvoja. Državljanom mora biti zagotovljena možnost, da se s pravnimi predpisi seznanijo prek uradnih glasil v papirni ali elektronski obliki ter tudi prek številnih drugih spoznavnih pravnih virov, od pravne literature do sredstev množičnega obveščanja, lokalnih glasil in svetovnega spleta, vključno z dostopom »do ažurnih in enostavnih registrov veljavne zakonodaje«. Obravnavano načelo opozarja na primerno skrb za čim več poti in načinov, da je v sodobni (informacijski) družbi tudi svet prava odprt in pregleden.

Na ravni lokalne skupnosti je še posebno pomembna resolucijsko opredeljena »obveznost organov, da zagotovijo čim širše seznanjanje s predpisi v razumnih uveljavitvenih rokih«. Ob tem pa ostaja vprašanje, ali je bolje objavljati lokalne predpise v posebnih prilogah lokalnih glasil ali v Uradnem listu RS. Seveda pa tezo te dileme zelo zmanjšuje že splošno razširjen dostop do spletnih strani občine.

Za doseganje načela dostopnosti je pomembno tudi pripravljanje uradnih prečiščenih besedil občinskih predpisov (UPB). Uradno prečiščeno besedilo zelo povečuje dostopnost, kadar

²⁹ Na primer odločba US RS U-I-7/09 glede Odloka o prostorskih ureditvenih pogojih v Občini Divača, izrek: »Prvi odstavek 15. člena Odloka o prostorskih ureditvenih pogojih v Občini Divača (Uradni list RS, št. 45/05 – ur. p. b. in 102/07) je bil v delu, ki je določal, da so stanovanjski objekti v naseljih Divača in Senožeče lahko tudi večetažni, vendar se mora njihova etažna velikost prilagajati krajevnim značilnostim, pri čemer etažnost ne sme presegati P+4+M, in da po predhodnem mnenju občinske uprave Občinski svet Občine Divača soglaša s projektnimi rešitvami za gradnjo na teh območjih, v neskladju z zakonom. Ugotovitev [...] ima učinek odprave.« Evidenčni stavek: »Obvezna razlaga predpisa občinskega sveta, s katero občinski svet ne pojasnjuje svojega predpisa, temveč ga po vsebini spreminja oziroma dopolnjuje, ni obvezna razlaga, ampak sprememba predpisa.«

³⁰ Na primer Popravek Poslovnika Mestnega sveta Mestne občine Kranj, Uradni list RS, št. 23/17.

³¹ Na primer občinski svet je sprejel »Sklep: Sprejme se Odlok o OPN Občine D...«.

postane neki splošni akt zaradi pogostih sprememb nepregleden. Na pobudo predlagatelja ali statutarnopravne komisije nato (brez razprave) to besedilo potrdi občinski svet.³²

8. Načelo poenostavitve

Resolucijsko načelo poenostavitve zahteva »enostavne postopke [...] brez nepotrebnih obremenitev, preglednost predpisov z razumno strukturo, pravilno in enotno uporabo strokovnih pojmov«. Resolucija usmerja normodajalca k enostavnosti, preglednosti, razumni strukturi in uporabi ustaljenih strokovnih pojmov. Poleg tega izrecno kritizira »odlaganje začetka uporabe že veljavnega predpisa, če ni za to posebej utemeljenih razlogov«.

Na žalost v zakonodajni praksi slovenskega parlamenta vse pogostejše srečamo slab pristop, ko v prehodnih in končnih določbah beremo: »Ta zakon začne veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije, uporabljati pa se začne šest mesecev po njegovi uveljavitvi« in s tem povezano določbo: »Z dnem uveljavitve tega zakona preneha veljati Zakon o državnem pravobranilstvu [...] uporablja pa se do začetka uporabe tega zakona.«³³ V navedenem primeru – in številnih podobnih – se po nepotrebnem vzpostavlja razlika med veljavnostjo pravnega predpisa in začetkom njegove uporabe, kar vnaša v pravni sistem nejasnost in nepreglednost. Tak neustrezn pristop se začenja uporabljati že pri državnih podzakonskih predpisih oziroma ministrskih pravilnikih.³⁴

Na žalost se nakazuje nevarnost, da bi se ta slaba praksa z državne ravni začela širiti tudi na normativno dejavnost lokalnih skupnosti.

Splošni pravni akt uporabljajo naslovljenci (adresati) v pravnih razmerjih pri sklepanju pravnih poslov, sodišča pri reševanju sporov ter drugi državni organi in organi lokalnih skupnosti pri svojem delovanju. Seveda lahko navedeni subjekti uporabljajo le veljavne zakone. Po drugi strani pa ni ustrezno, da pravni subjekti veljavnih zakonov in drugih splošnih pravnih aktov ne bi uporabljali. Neuporaba veljavnih aktov je v nasprotju z načelom poenostavitve ter s predvidljivostjo družbenega življenja in s tem pravno varnostjo kot izpeljankama pravne vrednote, ki jo prepoznamo v načelu pravne države. Zato je določba pravnega akta o časovnem zamiku

³² Na primer 131. člen Poslovnika Mestnega sveta Mestne občine Kranj, Uradni list RS, št. 18/17, ki predvideva sprejem uradnega prečiščenega besedila, ki ga potrdi Mestni svet, če spremembe in dopolnitve posegajo v najmanj eno tretjino njegovih členov.

³³ Člena 111 in 112 Zakona o državnem odvetništvu (ZDOdv), Uradni list RS, št. 23/17.

³⁴ Na primer 13. člen Pravilnika o šolskem redu v srednjih šolah (Uradni list RS, št. 26/18): »Ta pravilnik začne veljati naslednji dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije, uporabljati pa se začne 1. septembra 2018.« Očitno je povsem nepotrebno vakacijski rok (čas od objave do začetka veljavnosti akta) skrajšan na zgolj en dan.

uporabe veljavnega predpisa v nasprotju z zagotavljanjem preglednosti, jasnosti in resnosti pravnega sistema.

V vsakdanji praksi vseh pravnih sistemih prihaja do določenega razkoraka med veljavnim pravnim pravilom in njegovo uporabo v praksi. Omenjeni razkorak med normativnim (veljavnost) in stvarnim (uporaba) je posledica številnih objektivnih in subjektivnih okoliščin, ki se jim ni mogoče povsem izogniti oziroma jih ni mogoče nikdar v celoti predvideti, nikakor pa ni potrebno, da bi ga hote vzpostavljali sam postavodajalec. Ta mora težiti k čim večji učinkovitosti (efektivnosti) pravnih aktov. Praksa bo že sama pokazala na bolj ali manj velike ovire pri izvajanju oziroma uporabljanju zakona. Ekonomske, socialne, interesne in kulturne razmere v nekem družbenem okolju pogojujejo slabše uporabljanje predpisa v fizično otipljivi stvarnosti. To so objektivna dejstva, ki jih mora zakonodajalec čim bolj upoštevati, vsekakor pa njegov cilj zakonodajalca ne sme biti časovno zamikanje uporabe predpisa, ki že velja.

Zakonska določba, ki postavlja različna datuma za začetek veljavnosti in začetek uporabljanja predpisa, pravzaprav negira smisel in namen vakacijskega roka. Čas od objave predpisa do začetka njegove veljavnosti (vakacijski rok) je namenjen seznanitvi naslovljencev predpisa z njegovo vsebino in pripravam oblastnih organov na naloge, ki jih imajo v zvezi z izvrševanjem predpisa. Zato tudi v primeru, ko je treba za izvajanje predpisa izvesti še kakšne organizacijske priprave ali sprejeti dodatne izvedbene akte oziroma pravilnike, ni treba razlikovati med začetkom veljavnosti in začetkom uporabe tega predpisa, temveč je pač treba ustrezno podaljšati njegov vakacijski rok. To pomeni, da naj postavodajalec uporabi ustavno pooblastilo, ki je prav s tem namenom predvideno v ustavi – da predpis lahko začne veljati pozneje kot po izteku splošnega štirinajstdnevnega vakacijskega roka.³⁵ Ko je splošni pravni akt že sprejet v predstavniskem telesu in objavljen v uradnem glasilu, se ne more več spreminjati, besedilo predpisa je bilo avtoritativno sprejeto in normodajni postopek končan.

Kadar predpis zaradi organizacijskih razlogov potrebuje daljši čas za začetek veljavnosti, kot je ustavno določeni vakacijski rok, je treba ta rok ustrezno raztegniti in določiti veljavnost predpisa – torej ne že na petnajsti dan po njegovi objavi, ampak pozneje, čez pol leta, čez eno leto ali, še bolje, z določitvijo točnega datuma začetka njegove veljavnosti.³⁶ V nobenem primeru se ne smejo v pravnem sistemu ponavljati situacije, da predpisa, ki velja, ne uporabljamo, uporabljamo pa predpis, ki ne velja več, ker ga je prejšnji zakon razveljavil. Predpis, ki velja, je pač treba uporabljati, predpis, ki je bil razveljavljen, pa se ne sme (več) uporabljati.³⁷

³⁵ Drugi odstavek 154. člena Ustave Republike Slovenije: »Predpis začne veljati petnajsti dan po objavi, če ni v njem drugače določeno.«

³⁶ To je ustrezno določeno na primer v 95. členu Odloka o OPN Občine Hrpelje – Kozina (Uradni list RS, št. 2/18): »Ta odlok se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije in začne veljati s 31. 1. 2018.«

³⁷ Izjema velja v kazenskem pravu, kot določa drugi odstavek 7. člena Kazenskega zakonika (KZ-1, UPB2; Uradni list RS, št. 50/12): »Če se po storitvi kaznivega dejanja zakon spremeni (enkrat ali večkrat), se uporablja zakon, ki je

9. Načelo transparentnosti

Resolucija o normativni dejavnosti poglavje o izhodiščih in načelih za pripravo predpisov konča z načelom transparentnosti. To načelo »predpostavlja predstavljanje politike urejanja določenega področja čim širši javnosti, posebno pa ciljnim skupinam, na katere se nanaša«. Prvi pogoj za izvajanje načela transparentnosti pa je »sprejemanje predpisov po rednih zakonodajnih postopkih, ki omogočajo kakovostno seznanjanje ter odzive in vplive zainteresirane javnosti«. Prav ta zahteva po spoštovanju rednih postopkov in vključevanju javnosti je zelo pomembna tudi za pripravljane in sprejemanje občinskih predpisov.

Seveda je tudi na tem področju treba ugotoviti, da uporaba zakonodajnih postopkov v državnem zboru ne more biti ravno zgled občinskim svetom v postopkih sprejemanja občinskih odlokov. Zato naj občinski sveti ne posnemajo prakse državnega zbora, ki kar dve tretjini zakonov sprejme po izjemnih (nujnih in skrajšanih) postopkih!³⁸

Za sprejemanje občinskih odlokov naj velja pravilo rednega postopka, ki zajema dve osnovni stopnji. S tem sta zagotovljena temeljita in premišljena obravnava predlogov občinskih splošnih aktov ter potrebno soočanje političnointeresnih, pravnovsebinskih in pravnotehničnih pogledov. To omogoča tudi delitev obravnave na splošni del (razlogi za izdajo odloka, njegovi cilji, načela in temeljne rešitve) in posebni del (obrnava posameznih členov in amandmajev). Nekateri poslovnik občinskih svetov določajo, da se v prvi fazi besedilo odloka obravnava kot osnutek in potem v drugi fazi kot predlog.³⁹ Morda bi bilo smiselno tudi enofazni postopek sprejemanja odloka – po vzoru Poslovnika Državnega zbora – poimenovati kot nujni in ne hitri postopek, kot je ta postopek imenovan v nekaterih poslovniki občinskih svetov.⁴⁰

Pri pripravi občinskih predpisov bo treba več pozornosti posvetiti tudi presoji učinkov predpisov,⁴¹ in to ne le na finančnem področju, ampak tudi na okoljskem, gospodarskem, administrativnem in socialnem. Podobno velja še za sodelovanje javnosti pri pripravi predpisov, na kar opozarja tudi vladna Strategija razvoja lokalne samouprave.⁴²

milejši za storilca.«

³⁸ Na primer, v obdobju med januarjem in decembrom 2017 je Državni zbor RS sprejel po rednem zakonodajnem postopku 54 zakonov, po izrednih postopkih pa 73 (nujni 18, skrajšani 39, ratifikacija 16) – Poročilo o delu Državnega zbora v obdobju 2014–2018, tretje leto mandata, str. 21.

³⁹ Na primer 135. člen Poslovnika Mestnega sveta Mestne občine Kranj.

⁴⁰ Na primer 148. člen Poslovnika Mestnega sveta Mestne občine Kranj.

⁴¹ *Regulatory impact assesment* – RIA.

⁴² Strategija razvoja lokalne samouprave v Sloveniji do leta 2020 nalaga občinam ločevanje postopka priprave predpisov od postopka njihovega sprejemanja ter poudarja, da je v postopku priprave predpisa treba izvesti javno predstavitev in splošno razpravo.

V poslovnike občinskih svetov pa kaže vnesti tudi zavezo, da je treba v predlogu akta navesti vse subjekte, ki so sodelovali pri pripravi občinskega splošnega pravnega akta, torej tudi imena članov delovnih skupin, ki so oblikovale delovno besedilo akta, ter vseh zunanjih organizacij in posameznikov, ki so želeli vplivati na vsebino akta. To pomeni vzpostavitev tako imenovane zakonodajne sledi.⁴³ Ta zagotavlja transparentnost pri podatkih o interesnih skupinah in njihovih lobistih, ki so vplivali na vsebino sprejetega predpisa. Lobiranje kot metoda delovanja interesnih skupin oziroma civilne družbe v procesu sprejemanja predpisov je lahko dopolnilev demokratičnosti tega procesa, če poteka v skladu s pravnimi in etičnimi pravili. Kadar pa lobisti in lobiranci ne spoštujejo pravnih in etičnih okvirov, se ta način udeležbe pri pripravi predpisov spremeni v grožnjo demokratični in pravni državi. Razkritje lobističnih vplivov zato zagotavlja transparentnost in demokratičnost v celotnem procesu nastajanja občinskega predpisa.

Literatura

- BAVCON, Ljubo. *Izzivi in odzivi*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, 2006.
- GABLENTZ, Otto Heinrich von der. *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 13. New York: Macmillan and Free Press, 1968.
- GARNER, Bryan A. (ur.). *Black's Law Dictionary*, 7th edition. St. Paul, Minnesota: West Group, 1999.
- GODEC, Rupko. *Upravni zbornik*. Ljubljana: Pravna fakulteta, 1993.
- IGLIČAR, Albin, KEČANOVIČ, Bečir, RIBIČIČ, Ciril. *Zakonodajna sled: sledljivost vplivov v postopku priprave in sprejemanja občinskih splošnih pravnih aktov*. Ljubljana: Inštitut za ustavno pravo, 2017. Dostopno na: <<http://ustava.si/wp-content/uploads/2017/09/Zakonodajna-sled.pdf>> (6. 11. 2018).
- Poročilo o delu Državnega zbora v obdobju 2014–2018, tretje leto mandata, januar 2017–december 2017*. Dostopno na: <https://fotogalerija.dz-rs.si/datoteke/Publikacije/PorocilaDZ/Mandat_2014%E2%80%932018/Letno_porocilo_-_2017.pdf> (6. 11. 2018).
- REHBINDER, Manfred. *Rechtssoziologie*. München: C. H. Beck, 2000.
- Služba Vlade RS za zakonodajo. *Nomotehnične smernice*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, 2008. Dostopno na: <http://www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/Dokumenti/Nomotehnicne_smer.pdf> (6. 11. 2018).
- VLAJ, Stane. *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Fakulteta za upravo, 2004.

⁴³ Več v Igličar, Kečanović, Ribičič.