

Strokovni članek
UDK 340.134:[342.53+342.553](497.4)

Akti za izvrševanje zakona

PROF. DR. FRANC GRAD,
Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani

1. Mesto izvršilnih predpisov v pravnem redu

Pravni red neke države tvorijo različni splošni pravni akti, ki zavzemajo v hierarhiji pravnih aktov različno mesto in imajo različen pomen ter različno vsebino. Splošne pravne akte namreč sprejemajo različni državni organi, ki imajo v državni organizaciji različen položaj. Tudi narava teh organov je različna, zato je različna tudi procedura, po kateri sprejemajo splošne pravne akte. Vsi splošni pravni akti tvorijo pravni red, ki mora biti notranje usklajen (koherenten), če naj bo učinkovit. Koherentnost pravnega reda pa je tudi nujni pogoj za uresničevanje načela pravne države.

Največji del pravnega korpusa tvorijo podzakonski akti, ki jih izdajajo državni organi in pa lokalni organi. Podzakonski akti, ki jih izdajajo državni organi, so po svojem namenu in funkciji zgolj akti za izvrševanje zakona, zato jih imenujemo tudi izvršilni predpisi. Ta opredelitev izraža njihovo funkcionalno naravo, saj je namen teh predpisov izvrševanje zakona in zato jih izdajajo državni organi, ki opravljajo izvršilno upravno funkcijo državne oblasti.

Ker je ustava najvišji pravni akt, morajo biti z njo v skladu vsi nižji pravni akti. Zato ustava določa v 153. členu, da morajo biti, zakoni, podzakonski predpisi in drugi splošni akti v skladu z ustavo. V skladu z ustavo pa morajo biti tudi ratificirane mednarodne pogodbe. Na tem mestu je tudi določeno, da morajo biti zakoni v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z veljavnimi mednarodnimi pogodbami, ki jih je ratificiral državni zbor, kar te mednarodne akte postavlja nad zakon. Podzakonski akti kot hierarhično nižji akti pa morajo biti v skladu ne samo z ustavo, temveč tudi s hierarhično višjimi ratificiranimi mednarodnimi pogodbami in zakoni. Hierarhično višje od podzakonskih aktov pa niso samo mednarodne

pogodbe, ki jih ratificira Državni zbor, temveč tudi druge mednarodne pogodbe, kar pomeni mednarodne pogodbe, ki jih ratificira vlada.

Zahteva po medsebojni skladnosti v naši ureditvi ne izhaja samo iz splošnih pravnih načel, temveč je tudi ustavno določena, in sicer v 153. členu ustave, v okviru poglavja o ustavnosti in zakonitosti, ter v 160. členu, med pristojnostmi ustavnega sodišča. Zahteva po skladnosti nižjih pravnih aktov z višjimi pravnimi akti, z ustavo na čelu, pomeni vsebinsko vezanost nižjega akta po višjem aktu, po kateri nižji akt ne sme urediti ničesar, kar je višji akt pridržal v svoji izključni sferi, nadalje ne sme ničesar urediti drugače, kot je določeno v višjem aktu, če pa višji akt nekega vprašanja ne ureja, ga mora nižji akt urediti v skladu z eksplicitno ali implicitno določenimi temeljnimi načeli v višjem aktu.

2. Pravna vezanost izvršilnih predpisov

Izvršilni predpisi kot vrsta podzakonskih aktov tvorijo pomemben del pravnega sistema vsake države in njihov pomen povsod še narašča, saj vse večja kompliciranost sodobnega življenja zahteva vse več podrobnega urejanja. Podzakonski zakoni zato drugače od zakona urejajo podrobnosti, zlasti tehnične narave. Za tako podrobno ureditev namreč zakonodajno telo ni primerno, ker zahteva ustrezno strokovno znanje. Poleg tega je zaradi podrobnosti in hitrega družbenega razvoja podrobnejšo ureditev treba pogosto spreminjati, kar je organom, ki sprejemajo podzakonske predpise, mnogo lažje kot pa zakonodajnemu telesu.

Izvršilni predpisi z vladno uredbo na čelu so tako v največji meri odraz zapletenosti sodobnega življenja, kajti tudi zakoni so mnogo presplošni, da bi bili praviloma neposredno uresničljivi v življenju, zato zahtevajo obširno in natančno razčlenitev v aktih, ki jih sprejema izvršilna veja oblasti, natančneje vlada in njena ministrstva. Značilno za te akte je, da urejajo različne tehnične in organizacijske detajle, torej neposredno ne urejajo družbenih razmerij, temveč omogočajo izvrševanje z ustavo in zakoni določene ureditve. Poleg vlade izdajajo te akte tudi ministrstva.

O podzakonskih aktih govorimo z vidika njihovega mesta v hierarhiji pravnih aktov, saj tovrstni akti tvorijo plast pravnega reda, ki se nahaja pod zakoni kot (poleg ustave) najvišjimi pravnimi akti v pravnem redu.

Drugače od ustave in zakonov so podzakonski predpisi izredno raznovrstni, tako po svoji pravni naravi kot tudi po svoji vsebini ter obliki in nazivu. Skupno jim je le, da zavzemajo v hierarhiji pravnih aktov nižje mesto od zakona in da jih izdajajo drugi organi kot ustavo in zakon. Ti organi so predvsem izvršilnoupравни organi, torej vlada in upravni organi. Tipični podzakonski akti, ki jih izdajajo izvršilnoupравни organi, so uredbe in pravilniki, pojavljajo pa se tudi drugi akti, kot so odredbe, odloki in podobno. Ti akti zavzemajo različno mesto

v hierarhiji podzakonskih aktov tako z vidika pravne veljavnosti kot z vidika organov, ki jih izdajajo. Posebno mesto med temi akti ima uredba vlade, saj je po svoji pravni veljavi, vsebini in obliki najbližja zakonu. Pogosto že ustava pooblašča izvršilne organe za izdajo izvršilnih predpisov, pri čemer je možno generalno ali specialno pooblastilo.

Generalno ustavno pooblastilo za izdajanje izvršilnih predpisov je poznala naša prejšnja ustavna ureditev, sedanja ustava pa tega vprašanja ne ureja. Ne glede na to pa omenja podzakonske akte v zvezi z njihovim mestom v hierarhiji pravnih aktov v poglavju o ustavnosti in zakonitosti ter v zvezi s presojo njihove ustavnosti in zakonitosti. Ničesar pa ustava ne pove o pooblastilih za izdajanje podzakonskih aktov, ki jih izdajajo vlada in ministri. To vprašanje je zato urejeno v ustrezni zakonodaji.

Ustava v 20. členu določa, da upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave in zakonov. Gre za t. i. legalitetno načelo, po katerem so podzakonski akti, ki jih izdaja državna uprava, vsebinsko vezani na (ustavo in) zakon. Vezanost pomeni, da izvršilna oblast kot celota ne more izdajati predpisov na podlagi lastne funkcije v sistemu državne oblasti, temveč samo na podlagi zakonske podlage, torej samo, če je zakon že določil neka pravila za urejanje konkretnih družbenih razmerij. Podzakonski akt torej nobene zadeve (družbenega razmerja) ne more urejati izvorno (originarno). Vsebinska vezanost podzakonskega akta pa pomeni, da se mora gibati izključno v mejah zakonske ureditve in ničesar ne more urediti drugače, kot je to uredil zakon.

O legalitetnem načelu je večkrat odločalo Ustavno sodišče, ki stoji na stališču, da je načelo legalitete eno temeljnih načel ustav, ki se opira na druga temeljna načela, zlasti na načelo demokracije, načelo delitve oblasti, na načelo pravne države in na ustavne garancije človekovih pravic. Legalitetno načelo pomeni vsebinsko vezanost delovanja izvršilne oblasti (vlade in državne uprave) na zakon, z vidika izdajanja izvršilnih predpisov pa pomeni, da je samo zakon lahko osnova za izdajanje izvršilnih predpisov. Stališče Ustavnega sodišča je torej, da ni dovoljeno izdajati izvršilnih predpisov brez vsebinske osnove v zakonu, da pa izrečno zakonsko pooblastilo za izdajanje izvršilnih predpisov ni potrebno, ker izhaja iz same narave izvršilne funkcije.

3. Izvršilni predpisi vlade in ministra

V zakonu o vladi je posebej določeno, da vlada izdaja predpise, in sicer izdaja uredbe in odloke. Pri tem loči zakon dve vrste uredb.

Z uredbo lahko vlada podrobneje ureja in razčlenjuje v zakonu ali v drugem aktu Državnega zbora določena razmerja v skladu z namenom in kriteriji zakona oziroma drugega predpisa. Druga vrsta uredb pa se nanaša na uresničevanje pravic in obveznosti državljanov in drugih

oseb. Uredbo za uresničevanje pravic in obveznosti lahko vlada po zakonu o vladi izda le na podlagi izrecnega (specialnega) pooblastila v zakonu.

Iz dikcije zakona se da torej sklepati, da se prva vrsta uredb sprejema na podlagi splošnega (generalnega) pooblastila, ki ga vladi daje prav zakon o vladi. Te uredbe so v teoriji znane kot t. i. spontane uredbe, ki se izdajajo za izvrševanje zakona brez njegovega izrecnega pooblastila. Zaradi tega vlada pri izdajanju prve vrste uredb za izvrševanje zakona ne potrebuje posebnega pooblastila v zakonu, ki naj ga uredba izvršuje. Če pa zakon posebej določa, da za izvrševanje zakona vlada izda uredbo, to ne pomeni pooblastila vladi, da sme to storiti, temveč njeno dolžnost, da to stori. Druga vrsta uredb pa se sprejema na podlagi posebnega zakonskega pooblastila, ki mora seveda biti dano v zakonu, ki ga taka uredba izvršuje.

Za izvrševanje predpisov Evropske unije pa vlada izdaja uredbe in druge akte iz svoje pristojnosti. Tudi tu ima torej vlada generalno zakonsko pooblastilo za izdajanje uredbe.

Poleg uredb lahko vlada izdaja tudi odloke, s katerimi ureja posamezna vprašanja ali sprejema posamezne ukrepe, ki imajo splošen pomen, ter sprejema druge odločitve, za katere je z zakonom ali z uredbo določeno, da jih ureja vlada z odlokom. Tudi odlokov je torej dvoje vrst, in sicer odloki za izvrševanje zakona in odloki za izvrševanje uredb vlade. Prvi odloki imajo očitno višjo veljavo od drugih, ki so postavljeni v vlogo izvrševanja vladne uredbe. Prva vrsta odlokov se lahko izda samo na podlagi specialnega zakonskega pooblastila, druga pa na podlagi specialnega pooblastila, danega v vladni uredbi.

Podzakonske akte oziroma izvršilne predpise lahko izdajajo tudi ministri. Ta vrsta podzakonskih aktov torej sodi med izvršilne akte državne uprave. Po njihovem mestu v hierarhiji pravnih aktov bi jih lahko razvrstili v dve skupini. V prvo sodijo tisti, ki se izdajajo za izvrševanje zakonov, drugih predpisov in aktov državnega zbora, v drugo pa tisti, ki se izdajajo za izvrševanje predpisov in aktov vlade.

Po zakonu o upravi so lahko izdajali ministri izvršilne akte za izvrševanje zakonov, drugih predpisov in aktov državnega zbora ter predpisov in aktov vlade. Pri tem jih je zakon pooblašчал za izdajanje pravilnikov, odredb in navodil. Ta ureditev pa je bila spremenjena z zakonom o državni upravi, ki določa, da za izvrševanje zakonov, drugih predpisov in aktov državnega zbora ter predpisov in aktov vlade ministri izdajajo pravilnike, če tako določa poseben zakon, pa tudi druge predpise. Pravilnik se izda, če tako določa zakon ali uredba ali če minister oceni, da je izdaja pravilnika potrebna za namen iz prvega odstavka tega člena.

Taka ureditev je dokaj problematična. Predvsem je bistveno manj jasna in pregledna od prejšnje ureditve, po kateri je bil izbor takih aktov omejen na tri vrste aktov. Nova ureditev pa dopušča povsem različne vrste aktov, pri katerih ni jasna njihova pravna narava in jih je težko razmejiti od drugih aktov ministrstva. Sedanja ureditev daje generalno pooblastilo samo za izdajanje pravilnika, vsi drugi splošni akti ministra pa potrebujejo specialno pooblastilo v dru-

gi (področni) zakonodaji. To je poleg drugega tudi izredno nepraktično, saj je treba pri vsakem zakonu posebej določiti ustrezen akt. V nasprotnem mora namreč minister izdati pravilnik, ki pa po dosedanem razumevanju njegove vsebine in celo po golem jezikovnem tolmačenju (pravilnik pač določa pravila) ni primeren za vsako izvrševanje višjih splošnih pravnih aktov. Sedanja ureditev pa je še mnogo bolj problematična glede regulativne pristojnosti različnih agencij, katerih akti ustvarjajo neko novo pravno situacijo, ki ni dovolj pod strokovnim nadzorom, kar lahko slabo vpliva na kvaliteto pravnih pravil in tudi na pravno varnost.

Podzakonski akt se lahko izda šele na podlagi že uveljavljenega zakona in lahko velja le toliko časa, dokler velja zakon, razen seveda če novi zakon določi drugače. Vsebinska vezanost podzakonskega akta ima več pomenov in zahtev. Nedvomno je na prvem mestu zahteva, da je vsebina podzakonskega akta v skladu z višjim aktom, za izvrševanje katerega je izdan. To je lahko zakon ali podzakonski akt višjega ranga, vendar pa to velja ne samo za skladnost z aktom, ki ga podzakonski akt izvršuje, temveč mora biti v skladu tudi z drugimi zakoni in akti višjega ranga. Seveda pa mora biti – kot vsak pravni akt – v skladu tudi z ustavo. To zahteva načelo ustavnosti in zakonitosti, določeno v ustavi. Poleg tega pa mora biti v skladu tudi z istovrstnimi podzakonskimi akti, kolikor ti posegajo v isto vsebino, ker to zahteva načelo koherentnosti pravnega reda kot celote. Končno je treba omeniti tudi, da podzakonski akt ne sme urejati vsebine, ki je ne bi smel urejati zakon.

Poseben problem je t. i. delegacija delegacije. Tu gre za vprašanje razmerja med vladno uredbo in ministrskim pravilnikom. Natančneje, gre za vprašanje, ali lahko vladna uredba naloži ministru, da s pravilnikom uredi neko zadevo. Tu sta možna dva položaja.

Če je vladna uredba izdana za izvrševanje zakona brez posebnega pooblastila, je seveda možno, da vlada nekega vprašanja ne uredi v celoti, temveč določi, da ga delno oziroma podrobneje uredi ministrski pravilnik. V obeh primerih je pravna podlaga za izdajo izvršilnega predpisa zakon in oba akta sta vsebinsko vezana na zakon.

Če pa vlada izda uredbo na podlagi specialnega zakonskega pooblastila, če torej zakon določi, da za izvrševanje zakona vlada izda uredbo, potem vlada tega pooblastila ne sme prenesti na ministra, ker bi s tem kršila zakon, ki zahteva, da neko zadevo uredi prav vlada. Prenos pooblastila bi bil dovoljen le, če bi ga zakon posebej določil, če bi bil torej del zakonskega pooblastila vlade, da uredi neko zadevo z uredbo. V takem primeru bi moralo biti v zakonu določeno, da vlada lahko z uredbo določi, da določene zadeve uredi minister s svojim pravilnikom.

Če torej vlada izda uredbo na podlagi specialnega zakonskega pooblastila, gre za t. i. delegacijo delegacije, ki je prepovedana tudi po splošnih pravnih pravilih. Delegacija delegacije je prepovedana tudi pri zakonu: tudi zakon ne more prenesti na podzakonski akt urejanja nečesa, kar je po ustavi in splošnih pravnih pravilih zakonska materija.