

Upravno pravo

Obseg ur: 105

Nosilci: PROF. DR. RAJKO PIRNAT, IZR. PROF. DR. SENKO PLIČANIČ,
IZR. PROF. DR. BOJAN BUGARIČ, DOC. DR. MITJA HORVAT

Vsebina

I. Uvodni pojmi

1. Zakonodajna, izvršilna, upravna in sodna dejavnost.

Javno pravo. Upravno pravo. Predmet upravnega prava. Nastanek in razvoj upravnega prava. Razmerje upravnega prava do drugih pravnih vej in njegova razmejitev z njimi. Upravnoppravna znanost. Viri upravnega prava. Sistem upravnega prava. Razmerje med pravom Evropske unije in upravnim pravom.

2. Splošni pojmi: Javnopravno in upravnoppravno razmerje.

Javnopravno in zasebnopravno delovanje uprave. Javna pravica in javnopravni interes.

Pravni akti in materialna dejanja (realni akti). Upravne norme in upravni akti. Hierarhija pravnih norm in pravnih aktov. Objavljanje pravnih aktov.

3. Ustavna in filozofska izhodišča upravnega prava.

Varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin na področju javne uprave. Demokratična in pravna država. Načelo delitve oblasti. Razmerja med vejami oblasti in uprava.

II. Pravne oblike delovanja uprave

Temeljni pojmi: pravna in materialna (realna) dejanja, enostranski in dvostranski akti, akti oblasti in akti poslovanja, interni akti. Posledice delovanja uprave – odgovornost za škodo.

1. Upravne norme in upravni akti

1.1. Upravni predpisi in abstraktni upravni akti

Terminološki problemi. Pojem in značilnosti upravnega predpisa (abstraktna upravna norma). Abstraktni upravni akt. Povezanost in stopnje upravnih predpisov. Neskladnost med upravnimi normami in oblike aktov, v katerih so izražene. Eksistenčna in vsebinska odvisnost upravnih predpisov. časovna in krajevna

veljavnost – prava in neprava retroaktivnost. Spontani in nespontani akti. Izvršilna klavzula. Klasifikacija abstraktnih upravnih aktov. Vrste abstraktnih upravnih aktov. Postopek sprejemanja abstraktnih upravnih aktov – sodelovanje javnosti. Razmerje do pravnih aktov Evropske unije.

Sodno varstvo – ocena ustavnosti in zakonitosti. Temeljni kriteriji ustavnosti in zakonitosti.

1.2. Konkretni upravni akti

Pojem in značilnosti konkretnega upravnega akta. Konstitutivni in deklarativni akti. Oblike upravnega akta. Molk uprave. Sestavljeni akti. Odločbe in sklepi. Dodatek: pogoji, modusi, roki in pridržek veljavnosti. časovna veljavnost. Retroaktivnost. Konkretni akti v obliki predpisa. Dolžnost obrazložitve.

Bistvene in nebistvene napake. Neobstoječi akti, ničnost in nični akti. Izpodbojnost in izpodbojni akti. Odprava in razveljavitev. Sodno varstvo. Ustavni temelji. Objektivni in subjektivni spor. Spor o zakonitosti in spor polne jurisdikcije (pravi in nepravi). Pravnomočnost konkretnih upravnih aktov (formalna, materialna).

1.3. Interni akti uprave

Opredelitev internih aktov uprave. Primeri internih aktov. Interpretativni in konstitutivni interni akti. Pravna narava internih aktov uprave: dejansko učinkovanje z močjo predpisa. Formalno in materialno stališče o pravni naravi internih aktov. Pravno varstvo pred internimi akti uprave.

1.4. Akti poslovanja

Pojem aktov poslovanja in njegov izvor. Akti poslovanja kot enostranski in večstranski akti. Identifikacija aktov poslovanja v slovenskem pravu – kriteriji, primeri, ustavnosodna praksa.

1.5. Materialna dejanja upravnih organov

Obveščanje udeležencev upravnopravnih razmerij. Sprejemanje izjav za potrebe upravnih organov. Dejanska materialna dejanja. Drugi realni akti.

2. Upravne pogodbe

2.1. Splošna opredelitev

Pojem upravne pogodbe. Pravna narava upravne pogodbe – mešani pravni akti. Upravne pogodbe kot nadomestilo upravnega akta. Interne in eksterne pogodbe (contracting in, contracting out).

2.2. Opredelitev upravne pogodbe v slovenskem pravu

Opredelilni znaki upravne pogodbe: stranke, cilj, vsebina. Primeri upravnih pogodb v slovenske pravu: koncesijska pogodbe, pogodba

o dodelitvi državne pomoči, pogodbe o dodelitvi sredstev iz javnih financ,...

2.3. Pravni režim upravnih pogodb

Neenak položaj strank. Omejitev načela pacta sunt servanda. Pooblastila javnopravne strani za enostransko poseganje v pogodbo: spreminjanje pogodb, nalaganje dodatnih obveznosti, nalaganje sankcij. Enostransko razdrtje pogodbe. Posledice enostranskega posega v pogodbo: finančno nadomestilo, nepredvidljive okoliščine.

2.4. Koncesija

Opredelitev koncesije in koncesijskega razmerja. Vrste koncesij. Postopek podelitve koncesije. Pravice in obveznosti koncedenta in koncesionarja. Objekti in naprave koncesije - BOT posli. Posebnosti pogodbenega prava pri koncesijski pogodbi (prenos koncesije, spremenjene okoliščine, višja sila, razdrtje pogodbe, nadzor koncedenta). Enostranska sprememba koncesijske pogodbe. Prenehanje koncesijskega razmerja - prenehanje pogodbe, prenehanje koncesionarja, stečaj koncesionarja, odvzem koncesije, odkup koncesije, prevzem v režijo.

3. Javno pooblastilo

3.1. Pojem javnega pooblastila

Ustavna opredelitev. Nosilci javnega pooblastila. Način zaupanja javnega pooblastila. Javno pooblastilo in posebne ali izključne pravice. Postopek podelitve javnega pooblastila.

3.2. Vsebina javnega pooblastila

Izdajanje splošnih aktov: problemi identifikacije, primeri, pravna narava in zakonitost. Izdajanje posamičnih aktov: identifikacija, primeri, postopek odločanja. Materialna dejanja: identifikacija, primeri. Upravni nadzor: možnosti in zakonske omejitve.

4. Odškodninska odgovornost javnih oblasti

4.1. Splošna odškodninska odgovornost

Uporaba splošnih pravil zasebnega prava. Elementi odškodninske odgovornosti: škoda, protipravnost ravnanja, vzročna zveza, krivda. Kriterij zahtevane skrbnosti pri uradnikih. Odgovornost zaposlenih.

4.2. Odškodninska odgovornost za protipravno ravnanje

Temeljne značilnosti te odškodninske odgovornosti: protipravnost ravnanja, odgovornost brez krivde. Ustavne določbe o tej odgovornosti. Meje odškodninske odgovornosti brez krivde - različna interpretacija prava. Posebna ureditev nekaterih primerov.

Odškodninska odgovornost po pravu Evropske unije.
4.3. Odškodninska odgovornost za pravno pravilno ravnanje
Opredelitev te odškodninske odgovornosti. Kriterij za nastanek
odškodninske odgovornosti: posebna škoda, ki zadane le določen
krog subjektov. Obseg odškodninske odgovornosti. Posebni primeri
ureditve te odgovornosti.

III. Temeljna načela upravnega delovanja

Pomen temeljnih načel upravnega delovanja. Medsebojna povezanost temeljnih načel.
Temeljna načela in ustava – načelo pravne države.

1. Načelo zakonitosti upravnega delovanja

1.1. Pravna pravilnost uprave

Pojmi: Pravna pravilnost, ustavnost, zakonitost. Pravna pravilnost
upravnih norm in aktov. Pravna pravilnost pravnega in izvenpravnega
delovanja upravnih organov. Načelo zakonitosti v pomembnejših
pravnih sistemih in v pravu EU.

1.2. Razvoj načela zakonitosti uprave

Ideja zakonitosti in pravo. Načelo zakonitosti uprave v širšem
smislu in v ožjem smislu. Revolucija in pravni red – kratenje človekovih
pravic in njihova poprava.

1.3. Posebni problemi zakonitosti uprave

Odstopanje od načela zakonitosti. Izjemna stanja. Nedoločeni
pojmi v upravnih normah. Prosti preudarek, popačenje oblasti.

1.4. Ustavnosodna presoja zakonitosti delovanja uprave

Testi za ustavnosodno presojo. Minimalna presoja, stroga presoja,
vmesna presoja. Suspektna motivacija normodajalca.

2. Načelo sorazmernosti

2.1. Splošna vprašanja

Pojem načela sorazmernosti. Zgodovinski izvor načela sorazmernosti.
Načelo sorazmernosti v pomembnejših pravnih sistemih in
v pravu EU.

2.2. Vsebina načela sorazmernosti

Načelo sorazmernosti pri splošnem in posamičnem ravnanju
uprave. Elementi preizkusa sorazmernosti: dopustnost javnih
ciljev, primernost, nujnost, sorazmernost v ožjem pomenu. Uporaba
načela sorazmernosti na različnih področjih delovanja uprave.

3. Načelo enakosti

3.1. Splošna vprašanja

Načelo enakosti pred zakonom: formalna in materialna enakost pri uporabi prava. Načelo enakosti pred zakonom v pomembnejših pravnih sistemih in v pravu EU.

3.2. Kršitve načela enakosti

A rbitrarnost delovanja uprave. Diskriminacija: enaka obravnava neenakih primerov, neenaka obravnava enakih primerov, skrita diskriminacija. Opustitev ravnanja uprave. Testi ustavnosodne presoje načela enakosti.

4. Zanesljivost prava

4.1. Opredelitev načela zanesljivosti prava

Zanesljivost prava kot temeljno pravno načelo. Pridobljene pravice. Upravičena pričakovanja. Primerjalni pogled na načelo zanesljivosti prava.

4.2. Načelo zanesljivosti prava pri upravnih predpisih

Oblike kršitve načela zanesljivosti prava s predpisi. Povezanost s časovno veljavnostjo predpisov. Elementi dopustnosti posega v zanesljivost prava.

4.3. Načelo zanesljivosti prava pri posamičnih aktih in materialnih dejanjih.

Oblike prenehanje veljavnosti posamičnih aktov *ex tunc* in *ex nunc*. Posledice pri konstitutivnih in deklarativnih aktih. Posledice prenehanja veljavnosti pri aktih, ki dajejo pravice od tistih, ki nalagajo obveznosti. Poseg v upravičena pričakovanja pri materialnih aktih.

IV. Pravne osebe javnega prava

1. Opredelitev pravnih oseb javnega prava

Pojem pravne osebe javnega prava. Identifikacijski kriteriji: način ustanovitve, funkcije, financiranje, ingerence ustanovitelja. Splošni pravni režim oseb javnega prava.

2. Vrste oseb javnega prava

Teritorialne in specializirane osebe javnega prava. Teritorialne osebe javnega prava: država in njene povezave, lokalna skupnost in njene povezave.

Specializirane osebe javnega prava: javni zavodi, javna podjetja, javne agencije, javni skladi, "sui generis" osebe javnega prava.

V. Javne službe

1.1. Upravnopravni aspekti javnih služb

Javna služba kot dejavnost in kot organizacija. Posebne in

izključne pravice. Obveznosti javne službe. Način določitve javne službe - razlogi, kriteriji, pravni akt, ustavnosodna presoja določitve javne službe

1.2. Pravo EU in javne službe

Liberalizacija javnih služb. Posebne ali izključne pravice po pravu EU - določbe pogodbe, praksa Evropskega sodišča. Pravne zahteve liberalizacije v sektorskih smernicah EU (ločitev dejavnosti, dostop do omrežja, neodvisno upravljanje)

1.3. Pravna ureditev nekaterih javnih služb

Gospodarske in negospodarske (socialne) javne službe. Splošna pravna ureditev gospodarskih javnih služb. Lokalne gospodarske javne službe. Primer republiške gospodarske javne službe - pravna ureditev energetike. Primer negospodarske javne službe - pravna ureditev zdravstvene dejavnosti. Primer popolne liberalizacije - pravna ureditev telekomunikacij.

VI. Javne stvari

Pojem javnih stvari. Posamezne kategorije javnih stvari. Javno dobro in infrastruktura javnih služb. Lastnina oseb javnega prava. Pridobitev v lastnino oseb javnega prava.

1. Javno dobro

1.1. Opredelitev javnega dobra

Ustavne določbe o javnem dobru. Pojem javnega dobra. Lastninski in nelastninski koncept javnega dobra. Naravno in grajeno javno dobro. Konstituiranje javnega dobra in prenehanje lastnosti javnega dobra.

1.2. Pravni režim javnega dobra

Splošna raba javnega dobra in njene značilnosti: svobodna, enaka, problem plačila splošne rabe. Posebna raba: značilnosti, način pridobitve. Javno dobro in pravni promet. Javno dobro in služnosti. Izvršba na javnem dobru.

1.3. Pravni režim nekaterih vrst javnega dobra

Javne ceste. Letališča. Voda in vodna zemljišča. Gozdovi in druge naravne dobrine.

2. Infrastruktura javnih služb

2.1. Opredelitev infrastrukture

Pojem infrastrukture. Lastnina infrastrukture. Nastanek infrastrukture.

2.2. Pravni režim infrastrukture

Uporaba infrastrukture za opravljanje javnih služb. Pravni promet

z infrastrukturo. Uporaba infrastrukture za druge namene.

2.3. Pravni režim nekaterih vrst infrastrukture

Infrastruktura lokalnih javnih služb varstva okolja (komunalnih dejavnosti). Luke in luška infrastruktura. Energetska infrastruktura. Telekomunikacijska infrastruktura. Vodnogospodarska infrastruktura.

3. Lastnina oseb javnega prava

Teoretična vprašanja – lastninska pravica oseb javnega prava. Zasebno-pravni in javnopravni elementi lastnine oseb javnega prava. Spori, ki zadevajo lastnino oseb javnega prava.

3.1. Javne finance

Subjekti javnih financ. Proračun in njegovo izvrševanje. Zadolževanje javnega sektorja

3.2. Upravljanje in razpolaganje z javno lastnino

Upravljanje z lastnino države in lokalnih skupnosti. Razpolaganje z državno lastnino in lastnino lokalnih skupnosti (program prodaje, postopek prodaje, pravna narava odločanja o razpolaganju).

Upravljanje in razpolaganje z drugo javno lastnino.

3.3. Javna naročila

Opredelitev. Naročniki. Postopki oddaje javnega naročila. Javna naročila na infrastrukturnem sektorju (Utilities). Revizija postopkov javnega naročanja

3.4. Nadzor nad uporabo javne lastnine

Proračunski nadzor. Nadzor v lokalnih skupnostih. Nadzor računskega sodišča (organizacija sodišča, postopek revizije).

4. Prisilna pridobitev v javno lastnino

4.1. Razlastitev

Pojem razlastitve. Ustavni elementi razlastitve: nepremičnina, javna korist, odškodnina. Postopek razlastitve. Služnost v javno korist. Drugi razlaščujoči posegi.

4.2. Druge oblike prisilne pridobitve v javno lastnino

Predkupna pravica v korist oseb javnega prava. Rekvizicija. Nacionalizacija.

Denacionalizacija.

VII. Upravnopravne institucije

1. Pravna ureditev državljanstva in osebnih stanj

Državljanstvo. Pridobitev državljanstva. Prenehanje državljanstva. Druga vprašanja državljanstva. Osebna stanja (rojstvo, poroka, smrt; osebno ime, osebne izkaznice, matične knjige, potni list, evidentiranje in

statistika prebivalstva). E-uprava na področju upravnih notranjih zadev (pregled zakonodaje in projektov). Prometne zadeve: ZVCP, tehnični pregledi, problematika javnega pooblastila na področju upravnih notranjih zadev.

Orožje in eksplozivi.

2. Migracijsko pravo

Tujci: začasno in stalno bivanje. Azil. Ilegalni migranti. Schengenski sporazum kot del domačega prava. Začasno zatočišče kot poseben institut.

3. Pravna ureditev interesnega in političnega združevanja, javnih zborovanj in shodov.

Ustanove. Evropska listina o nevladnih organizacijah. Društva in politične stranke. Pravna ureditev javnih zborovanj in shodov. Ugovor vesti.

4. Dostop do informacij javnega značaja

Ustavnopravna opredelitev pravice dostopa do informacij javnega značaja.

Splošnost pravice dostopa in izjeme. Postopek uveljavitve dostopa.

Pravno varstvo pravice dostopa.

5. Varstvo osebnih podatkov

Ustavnopravna opredelitev informacijske zasebnosti in varstva osebnih podatkov. Načela varstva osebnih podatkov. Obveznosti in omejitve upravljalcev zbirk podatkov. Sodno varstvo informacijske zasebnosti. Katalog zbirk podatkov. Inšpekcijski nadzor.

Študijska literatura

- GODEC, HORVAT, PIRNAT, ŠTURM, TRPIN: Upravni zbornik, Ljubljana 1993, str. 5 - 25, 155 - 277;
- KERŠEVAN, ERIK: Uprava in sodni nadzor, Ljubljana: Pravna fakulteta, 2004;
- PIRNAT RAJKO (urednik): Komentar zakonov s področja uprave, Inštitut za javno upravo, Ljubljana, 2004;
- PIRNAT, RAJKO: Pravna narava internih aktov uprave z eksternim učinkovanjem. Javna uprava, 1995, let. 31, št. 3, str. 325-335;
- PIRNAT, RAJKO: Razmišljanje o postopku sprejemanja splošnih upravnih aktov. Zb. znan. razpr. - Prav. fak. Univ. Edvarda Kardelja Ljubljana,

- vol. 55 (1995), str. 241-252;
- PIRNAT, RAJKO: Zakonitost internih aktov uprave. 2. strokovno srečanje pravnikov s področja javnega prava : Rogaška Slatina, 26. in 27. november 1996, Ljubljana: Inštitut za javno upravo, 1996, str. 279-294;
 - PIRNAT, RAJKO: Konkurenca in gospodarske javne službe. 3. strokovno srečanje pravnikov javnega prava. Portorož, 3.-5. december 1997. Ljubljana: Inštitut za javno upravo, 1997, str.193-207;
 - PIRNAT, RAJKO: Upravna pogodba - ali jo slovensko pravo potrebuje, Zbornik posveta VI. Dnevi javnega prava, Portorož 2000, Ljubljana: Inštitut za javno upravo, 2000, str. 95-110;
 - PIRNAT, RAJKO: Osebe javnega prava: prispevek k reinstituciji pojma v slovenskem pravu. Javna uprava, št. 31 (1995), str. 477-492;
 - PIRNAT, RAJKO: Nekaj vprašanj javnega pooblastila kot ustavnega instituta, Zbornik posveta VII. Dnevi javnega prava, Portorož 2001, Ljubljana: Inštitut za javno upravo, 2001, str. 271-280;
 - PIRNAT, RAJKO: Koncesijska pogodba de lege ferenda, Zbornik posveta VIII. Dnevi javnega prava, Portorož 2002, Ljubljana: Inštitut za javno upravo, 2002, str. 65-78;
 - PIRNAT, RAJKO: Akti poslovanja državnih organov, Zbornik posveta IX. Dnevi javnega prava, Portorož 2003, Ljubljana: Inštitut za javno upravo, 2003, str. 187-197;
 - PLIČANIČ, SENKO: Pravni položaj premoženja Republike Slovenije - upravnopravni vidik, Javna uprava, 1996, let. 32, str. 493-498;
 - PLIČANIČ, SENKO: Razvoj pravnih razmerij med upravnimi in zasebnopravnimi subjekti, Javna uprava, št. 3-4/93, str. 225-251;
 - PLIČANIČ, SENKO: Pravica do informacij javnega značaja, Zbornik posveta VIII. Dnevi Javnega Prava, Portorož 2002, Str. 97-104. 270;
 - ŠTURM, LOVRO (ured.): Upravni zbornik 1996, Ljubljana 1996, str. 9-70, 87- 339;
 - ŠTURM, LOVRO: Omejitev oblasti, Nova revija, Ljubljana 1998;
 - ŠTURM, LOVRO (urednik): Varstvo zasebne lastnine kot temeljne človekove pravice, zbornik, Ustanova za človekove trajne vrednote - Perennia, Ljubljana 1996, 136 str.;
 - ŠTURM, LOVRO: Zbirka primerov iz ustavnega upravnega prava I - VEZANOST UPRAVE NA ZAKON, URADNI LIST RS, LJUBLJANA 1997;
 - ŠTURM, LOVRO (urednik): Komentar ustave Republike Slovenije, Ljubljana 2002; obvezno študijsko gradivo je komentar k členom 1, 2, 3, 8, 9, 12, 14, 15, 16, 22, 23, 25, 26, 38, 39, 44, 45, 69, 70, 120, 121, 146 - 151, 153 - 158;
 - VIRANT, GREGOR: Načelo zakonitosti delovanja uprave in širina zakonskih pooblastil, Javna uprava, 1999, letnik 35, št. 3, str. 467-488;

- VIRANT, GREGOR: Lastninski koncept javnega dobra v primerjalnem pravu in pri nas, Javna uprava, 1995, letnik 31, št. 3, str. 353-364.

Obvezno je poznavanje veljavnih zakonov in drugih predpisov s področja upravnega prava in posameznih upravnopravnih institucij ter poznavanje relevantnih odločb Ustavnega sodišča.