

Kratki znanstveni prispevek
UDK 340.134:342.553.37(497.4)

Nomotehnični vidiki predpisov lokalnih skupnosti

AS. DR. BOŠTJAN BREZOVNIK,
Pravna fakulteta Univerze v Mariboru

1. Lokalna samouprava

Samouprava temelji na ideji, da naj bi prišel vsak posameznik in vsaka družbena skupina do besede in vpliva v stvareh, ki se nanašajo na njihove interese in koristi, da torej o stvareh odločajo tisti, ki jih te zadevajo. Samouprava tako pomeni, da neki krog interesentov sam upravlja svoje naloge.

Če izhajamo iz ugotovitve, da je temeljna značilnost lokalne samouprave, da prebivalstvo ožje družbene (lokalne) skupnosti to družbeno skupnost po voljenih organih (posredno) in z instituti neposredne demokracije (zbor občanov, referendum, ljudska iniciativa) (samo)upravlja, sta temeljni značilnosti lokalnih skupnosti samostojnost in neodvisnost. Vendar pa ni mogoče govoriti o samostojnosti in neodvisnosti samouprave lokalnih skupnosti kot absolutni kategoriji, saj mejo lokalne samouprave določa država s svojim pravnim redom. Tako država ne dopušča, da bi se na teritoriju, ki ga obvladuje, pojavila oblast, ki bi bila po sili in učinku enaka ali podobna državni oblasti. Zato bo državna oblast ne glede na stopnjo decentralizacije in demokracije vedno obdržala nadzor nad delom oblasti ožjih družbenih skupnosti. Od tod tudi izvira delitev nalog med državo in lokalno skupnostjo. Na tem mestu lahko ugotovimo, da naša ustavna koncepcija izhaja iz popolne ločitve občine in države. Po določilu prvega odstavka 140. člena Ustave ¹ »spadajo v pristojnost občine lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine«. Ostra ločnica med državno oblastjo in lokalno samoupravo (drugače od ureditve v evropskih državah, kjer se naloge države in lokalne samouprave na različne načine prepletajo) pa je postavljena tudi s tem, da občini brez njen-

¹ Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91, s spremembami in dopolnitvami).

ega soglasja ni mogoče dodeliti prav nobenih državnih nalog.² Ravno tako se postavlja ostra ločnica pri delitvi oblasti, tako da se v kontinentalni evropski pravni tradiciji in s tem tudi v Sloveniji lokalna samouprava omejuje samo na izvršilno vejo oblasti, in ne na sprejemanje splošnih pravnih aktov (zakonov).

Ugotovimo lahko, da imajo lokalne skupnosti določeno mero »pravodajne funkcije«, ki jo v naši ureditvi izvršuje občinski svet kot najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine. Med najpomembnejšimi akti, ki jih sprejema, pa so statut, proračun in odloki. Z omenjenimi akti pa občine (občinski sveti) posegajo v pravice, obveznosti in pravne koristi občanov in državljanov ter pravnih oseb na njenem območju. Pri izvrševanju pravodajne funkcije pa so občinski sveti vezani na splošna ustavna pravna načela, o katerih bo govor v nadaljevanju, kot tudi na pravna pravila. Med omenjenimi pravnimi načeli in pravnimi pravili je pomembna kakovostna razlika. »*Pravno pravilo*« izraža določen tip vedenja in ravnanja, »*pravno načelo*« pa posreduje »le« vrednostno merilo (npr. načeli pravne in socialne države v ustavnem pravu), kako naj ravnamo v pravnih razmerjih, v katerih smo nosilci določenih tipov vedenja in ravnanja.³

Sporočilo, ki ga vsebuje pravno pravilo, je, kot pravi *Dworkin*, oblikovano na način »*vse ali nič*« (npr. ne kradi!, ker te sicer zadene sankcija), medtem ko samo načelo neposredno izraža le »*temelj, merilo in urejevalni razlog*«, ki je zdaj bolj zdaj manj intenzivno izražen in ga udejanjamo preko tipov vedenja in ravnanja, ki jih oblikujejo pravna pravila.⁴

2. Načelo pravne varnosti

Nedvomno je, da je pravna varnost posameznika temeljni postulat pravne države. Če se zgledujemo po *Maunztzu*, lahko štejemo načelo pravne varnosti za podprincip načela pravne države in ga delimo v naslednja pravila:

- Ne le pravni red, celotno državno ravnanje mora biti znotraj določenih meja državljanom (občanom) predvidljivo, tako da vse to lahko upoštevajo pri lastnih odločitvah.
- Predpisi morajo biti jasno opredeljeni in razumljivi, tako da ravnanje državljanov (občanov) in organov ne more biti vprašanje. Zato je v nasprotju s pravno državo, če se uporabljajo nedoločeni pravni pojmi ali take generalne klavzule.
- Medtem ko je v zakonodaji poudarek na jasnosti, je pri upravi pomembno zaupanje (zanesljivost). V zvezi s tem se poudarjajo potrebe po omejevanju preklicev sprememb že

² Več o tem glej: B. Grafenauer, *Lokalna samouprava na Slovenskem: Teritorialno-organizacijske strukture*, Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta Maribor, Maribor, 2000, stran 413.

³ M. Pavčnik, *Teorija prava*, Cankarjeva založba, Ljubljana, 1997, stran 79.

⁴ R. Dworkin, *A Matter of Principle*, Harvard University Press, Massachusetts, 1985.

pravnomočnih odločitev. Za tako ravnanje mora biti podan temelj v načelih nekega zakona in predpisan posebej zahtevan postopek. Varnost državljanov (občanov) je odvisna od trajnosti aktov, zato se tudi poudarja prepoved retroaktivne veljave predpisov itn.

- Ustava mora zagotavljati velike omejitve pri retroaktivni veljavi predpisov.
- Uveljavljanje pravne varnosti in zaupanje v zakon vodi k sklepanju o tem, da zakoni, ki ne dajejo podlage za odločitve državljanov in njihove dispozicije, ne dajejo zaupanja, kar še posebej velja glede retroaktivne veljave.⁵

O načelu pravne varnosti se npr. izreka Ustavno sodišče RS v odločbi št. U-I-13/94, kjer pravi:

»Načelo pravne države (2. člen ustave) oziroma načelo pravne varnosti kot eden njegovih bistvenih elementov med drugim zahteva, da morajo biti pravna izhodišča za vedenje in ravnanje pravnih subjektov vnaprej določena ali vsaj določljiva. Prvi odstavek 95. člena zakona o lokalni samoupravi se sklicuje na zakon o referendumu, ki v času, ko je zakon o lokalni samoupravi stopil v veljavo, še ni bil sprejet. Določba, ki v svojem bistvenem delu navezuje na neobstoječ predpis, nasprotuje načelu pravne države. Prvi odstavek 95. člena zakona o lokalni samoupravi je zato tudi v tem pogledu protiustaven.«

3. Načelo varstva zaupanja v pravo

Zakonodajalec praviloma posega v prihodnost, vendar na podlagi pridobljenih izkušenj in spoznanj v preteklosti; odzove se tedaj, ko ga je prehitel čas. Tako je pravo v napetem razmerju med stabilnostjo in fleksibilnostjo, med tradicijo in inovacijo.

Jamčenje kontinuiranosti in varstvo zaupanja sta na strani stabilnosti, vendar se razlikujeta. Kontinuiranost je objektivno omejena na stalnost (obstojnost). Načelo varstva zaupanja v pravo pa je subjektiven odraz objektivno usmerjenega jamstva kontinuitete. Izhaja iz državljana (občana), ki pričakuje ter zahteva zaupanje v obstoj državnih norm, kar mu omogoča, da jih upošteva pri njegovih dispozicijah in pričakovanjih. Tako je načelo zaupanja v pravo element pravne varnosti in s tem tudi načel pravne države.

Pravo lahko uveljavlja funkcijo dejavnika reda v družbenem življenju, če je čim bolj stalno in trajno. Časovna razsežnost prava je njegov bistveni element. Tako je za vsak pravni predpis in za vsako posamezno pravno normo pomembno, da se ve oziroma da je določeno, na katerem teritoriju velja in da se v pravnem redu postavijo pravila o časovni veljavnosti predpisov, tako da »naslovljenci« vedo, kateri predpisi zanje veljajo v določenem trenutku. Poleg tega je pomembno tudi, kako in kdaj se je treba seznaniti z nekim predpisom, kdaj začne veljati in

⁵ J. Šinkovec, O pravni državi, Podjetje in delo, št. 5/1992, stran 375; avtor povzema ugotovitve po Maunz - Duerig, grundgesetz - Kommentar, Beck Verlag, 1990.

kaj je z do takrat veljavnim prepisom, ki ureja enako vsebino, pod katerimi pogoji je mogoče predpisati veljavnost nekega predpisa za nazaj, kdaj preneha veljati predpis ...⁶

Izhajajoč iz določila 154. člena Ustave, ki določa: »Predpisi morajo biti objavljeni, preden začno veljati. Predpis začne veljati petnajsti dan po objavi, če ni v njem drugače določeno,« je pogoj za veljavnost in obveznost pravne norme, da je sporočena tistemu, na katerega se nanaša, oziroma tistemu, ki jo mora izvršiti. Državni predpisi se objavijo v državnem uradnem listu, predpisi lokalnih skupnosti pa v uradnem glasilu, ki ga te same določijo.

Ob pregledu lokalnih predpisov lahko ugotovimo, da se v nekaterih primerih vnaša dvom o začetku veljavnosti pravnega akta, kot je npr.:

Odlok o sestavi in številu članov organov krajevnih skupnosti v Občini Hodoš – Šalovci (Uradni list RS, št. 32/95 z dne 9. 6. 1995)

»10. člen

Odlok se uporablja takoj, veljaven je z dnem objave v Uradnem listu RS.«

Prikazano določilo 10. člena je nejasno in v nasprotju z načelom pravne varnosti, saj ni jasno določen čas uporabe predpisa. »Takoj« bi, sklepam, lahko pomenilo, da se odlok uporablja od dneva sprejema v občinskem svetu ali pa morda od dneva priprave odloka ...

Sklep o določitvi cen programov predšolske vzgoje v vrtcu, stroška živil in določitvi višine zdravstvene rezervacije (Uradni list RS, št. 6/01 z dne 26. 1. 2001)

»6. člen

Ta sklep začne veljati s prvim obračunom cen programov za leto 2001.«

Omenjeno določilo 6. člena vnaša dvom o začetku veljavnosti omenjenega sklepa, saj predpis ne določa, kdaj se bo opravil prvi obračun cen programov za leto 2001. Tako je začetek veljavnosti postavljen v prihodnost na časovno nedoločen dan.

Sklep o določitvi cen programov storitev v javnem vzgojno-varstvenem zavodu – vrtec Cerkvjenjak (Uradni list RS, št. 7/01 z dne 1. 2. 2001)

»II

Navedene cene začnejo veljati po sprejetju sklepa Občinskega sveta občine Cerkvjenjak s prvim dnevom naslednjega meseca po mesecu, v katerem je bil sprejet ta sklep.«

Žal je določilo II. točke omenjenega sklepa nejasno za obrazložitev, kdaj dejansko stopijo v veljavo nove cene, je pa gotovo, da je v nasprotju z določilom 154. člena Ustave.

⁶ R. Cijan, B. Grafenauer, *Upravno pravo, Pravna fakulteta Maribor, Maribor, 2002, stran 87.*

Ob pregledu prakse ustavnih sodišč lahko ugotovimo, da je bilo načelo zaupanja v pravo vse pogostejše predmet razpravljanja v odločbah, ki so se nanašale zlasti na zvišanje davkov, zniževanje subvencij, omejevanje socialnovarstvenih storitev, poklicno in gospodarsko dejavnost in zmanjševanje pravic državnih uslužbencev. Pokazalo se je, da je na proučevanje in uporabo tega instituta vplivalo vedno večje poseganje države na številna področja in na drugi strani vezanost zakonodajalca na varstvo pravic državljanov. Nujno je moralo prihajati do uravnoteženja različnih interesov, ki so zahtevali spremembe na družbenem, gospodarskem in tehničnem področju ter varstvom pridobljenih pravic in razmerij na drugi strani, ki so se upirali uporabi spremenjenih ukrepov. Upravičene so bile zahteve oseb, da ukrepi ne smejo biti napričakovani in da ne smejo biti nepričakovani in da ne smejo imeti retroaktivnih posledic, ker je to v nasprotju s pravno varnostjo.⁷

O načelu varstva zaupanja v pravo se izreka tudi Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-266/95:

»Pravna država mora spoštovati načelo zaupanja v pravo in druga načela pravne države. Načelo zaupanja v pravo zahteva, da so posamezne odločitve, ki so zakonite in sprejete brez vnaprejšnjih pridržkov ter po svoji naravi niso predhodnega značaja, stabilne. Pravo lahko uvveljavlja svojo funkcijo urejanja družbenega življenja, če je v čim večji meri stalno in trajno. Tako pravo, kot tudi celotno ravnanje vseh državnih organov, mora biti predvidljivo, ker to zahteva pravna varnost. Varnost državljanov je odvisna tudi od trajnosti aktov. S tem se uresničuje zaupanje državljanov v pravo in državo.«

Ter v odločbi št. U-I-206/97:

Iz obrazložitve:

»Ustava torej izrecno varuje pridobljene pravice le zoper zakonske posege z retroaktivnim učinkom. To pa pomeni, da varstvo pridobljenih pravic zoper zakonske posege z učinkom za naprej v našem ustavnem sistemu sploh ni možno oziroma ni zagotovljeno. Zagotovljeno je v okviru tistih splošnih načel pravne države, ki v ustavi sicer niso izrecno določena, jih pa je treba šteti za zagotovljena že na podlagi ustavne določbe, da je Slovenija pravna država (2. člen ustave). Med taka načela pravne države je treba šteti v okviru širšega pojma pravne varnosti vsekakor tudi načela zaupanja v pravo, ki posamezniku zagotavlja, da mu država njegovega pravnega položaja ne bo arbitrarno, torej brez razloga, utemeljenega v prevladujočem javnem interesu, poslabšala.«

⁷ J. Šinkovec, *Načelo varstva zaupanja v pravo, Podjetje in delo, št. 1/1993, stran 3.*

4. Načelo jasnosti (določnosti) predpisov

Med razpravo o pojmu pravne države in pojmu načela pravne države se poudarja tudi zahteva po relativni stabilnosti predpisov. Pogosto spreminjanje le-teh omejuje svobodo posameznika. Ravnanje države mora biti predvidljivo, delno je to omenjeno s prepovedjo retroaktivnosti zakonov. Sam namen predpisa ne glede na njegovo naravo mora biti jasno opredeljen, ukrepi pa natančno predpisani. Pravna država omejuje državo s poseganjem v uravnavanje številnih razmerij. Pri tovrstnih predpisih se tako zastavlja vprašanje o razmerju med cilji predpisa in ukrepi. V zvezi s tem se uveljavlja načelo sorazmernosti in prepoved prekoračitve potrebnega obsega ukrepa.

Pomen jasnosti predpisov je v tem, da se lahko izključi možnost različne uporabe norme in arbitrarnost organov. Jasnost predpisov je tako ena izmed zahtev in načelo pravne države, ki pripomore k varstvu zaupanja v pravo.

Tako se izreka tudi Ustavno sodišče RS v odločbi št. U-I-77/98, kjer v obrazložitvi odločbe pravi:

»Načela pravne države (2. člen ustave) zahtevajo, da so predpisi jasni in določni, rešitve sprejete v njih, pa splošne in abstraktne. Zakon je s stališča jasnosti in določnosti skladen z ustavo, če je mogoče z uporabo pravil o interpretaciji pravnih norm ugotoviti vsebino predpisa in je na ta način ravnanje organov in oseb, ki ga morajo izvajati, opredeljeno.«

In dalje v odločbi št. U-I-115/93:

»Načelo pravne države, določeno v 2. členu ustave, se izraža predvsem v spoštovanju veljavnih pravnih predpisov, v pravni varnosti, v načelu zaupanja v pravo, v prepovedi retroaktivnega delovanja predpisov, v sodni poti, ki zagotavlja popolno in pravilno zagotovitev dejanskega stanja, v zanesljivosti zakonodajalca, jasnosti in določnosti pravnih norm idr.«

Posebno pomembna je v pravni državi varnost državljanov, kar zahteva, da se v predpisih ne uporabljajo nedoločeni pojmi.

Tako pravi Ustavno sodišče v uvodu odločbe št. U-I-158/94:

»V nasprotju z načeli pravne države je zakonska določba, v kateri pravni pojmi niso opredeljeni tako, da jih je mogoče izvajati.«

In dalje v odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-172/94, kjer ustavni sodnik dr. Šinkovec v odklonilnem ločenem mnenju pravi naslednje:

»Po ustaljeni praksi evropskih ustavnih sodišč obstoje enotne zahteve, da so norme opredeljene tako, da jih je mogoče izvajati: da je mogoče z gramatikalno in teleološko razlago posredovati

vsebinsko predpisa brez pravnih praznin in je s tem ravnanje organov ali subjektov determinirano. Pojmi so sprejemljivi, če se jim da po objektivnih merilih določiti njihov smisel in če se upoštevajo predstave, ki veljajo v življenju. Načelo vladavine prava in pravne varnosti terjata, da pravna odločitev v konkretnem primeru temelji na zakonu, dejansko življenje in dejanski interesi pa narekujejo, da je treba urediti tudi primere, za katere najdemo ustrezne opore v zakonu.»

Kot nekakšen korektiv nedoločnosti pojmov se pojavlja »odločanje po prostem preudarku«, kar je razvidno tudi iz odločbe Ustavnega sodišča št. Up 84/94:

»Zakonodajalec v določenih primerih uporabi nedoločene pravne pojme, ker ne more vnaprej predvideti vseh položajev, ki jih želi urediti. Tudi nedoločenih pravnih pojmov se torej – podobno kot podelitve pooblastila za odločanje po prostem preudarku – lahko posluži tedaj, ko želi upravi prepustiti določen prostor presoje, da bi ta ob upoštevanju vseh bistvenih okoliščin konkretnega primera lahko odločila na ‘najprimernejši’ način.«

Tako se ob določitvi pooblastila državnih organov izključuje arbitrarnost le-teh in se tako uveljavlja pravna varnost (s tem je povezano vprašanje prostega preudarka). Načelo pravne države zahteva tako vsebinsko predpisa, da je ravnanje državnih organov in organov lokalnih skupnosti predvidljivo, opredeljeno. Ustava dopušča, da upravni organi v določenih primerih sprejemajo odločbe po prostem preudarku, vendar mora biti iz predpisa jasno razvidno, do katere meje je tako ravnanje dopustno, sicer je v nasprotju z načelom pravne države.

5. Načelo prepovedi retroaktivnosti

Kot že rečeno mora biti ravnanje države in s tem tudi lokalnih skupnosti predvidljivo. Var-
nost državljanov (občanov) je odvisna od trajnosti aktov, zato se tudi poudarja prepoved retroaktivne veljave predpisov. Tako se pojavljajo zahteve po tem, da mora ustava zagotavljati omejitve pri retroaktivni veljavi zakonov. Uveljavljanje pravne varnosti in zaupanja v zakon vodi k sklepanju o tem, da zakoni, ki ne dajejo podlage za odločitve državljanov (občanov) in njihove dispozicije, ne dajejo zaupanja, kar še posebej velja glede retroaktivne veljave. Zato je retroaktivnost mogoča le, ko ne obremenjuje državljanov.⁸

Ustava Republike Slovenije tako določa v 155. členu, da:

»Zakoni, drugi predpisi in splošni akti ne morejo imeti učinka za nazaj. Samo zakon lahko določi, da imajo posamezne določbe učinek za nazaj, če tako zahteva javna korist in če se s tem ne posega v pridobljene pravice.«

⁸ J. Šinkovec, *O pravni državi, Podjetje in delo*, št. 5/1992, stran 375; avtor povzema ugotovitve po Maunz - Duerig, *Grundgesetz - Kommentar*, Beck Verlag, 1990.

Teorija ralikuje med pravo in nepravo retroaktivnostjo, čeprav tovrstno ločevanje ni preprosto. Prava retroaktivnost je podana, če je zakon kasneje spremenil v preteklosti opredeljeno dejansko stanje. Če pa dejanska stanja spremeni za naprej, za še neskljenjene pravne posle, gre za nepravo retroaktivnost. Judiaktura kaže, da definicija ne ustreza v vsakem primeru, obstoje tudi mejni primeri. Retroaktiven zakon je praviloma ničén. Če gre za nepravo retroaktivnost, prihaja do tehtanja dobrin med pravom države, njeno zakonodajo, torej med odločitvijo o splošnem problemu in o obsegu oškodovanja načela zaupanja v pravo.

Tehtanje med retroaktivnim interesom države in interesom zaupanja državljanov se utemeljuje s tem, da zahteva po pravni varnosti ne velja absolutno, mora se umakniti pred drugimi ustavnopravnimi relevantnimi načeli, zlasti če gre za ustavne pravice in svoboščine, ki jih ob medsebojni primerjavi štejemo za močnejše.⁹

Izjeme od prepovedi povratne veljave pravnih aktov ureja naša ustava dokaj restriktivno. Iz omenjene ustavne določbe 155. člena, da lahko samo zakon določi, da imajo posamezne njegove določbe učinek za nazaj, če to zahteva javna korist in če se s tem ne posega v pridobljene pravice, izhajajo tako naslednje omejitve: 1. povratno veljavo lahko določi samo zakon za svoje določbe (velja torej, da drugi predpisi in splošni akti ne morejo niti določiti niti imeti učinka za nazaj), 2. da se lahko povratna veljava določi samo v primeru, če to zahteva javna korist, 3. da se lahko povratna veljava določi, če se s tem ne posega v pridobljene pravice, 4. da povratne veljave ne more imeti cel zakon, temveč njegove posamezne določbe.¹⁰

O primeru prepovedi retroaktivnosti se je izreklo tudi Ustavno sodišče RS v odločbi U-I-178/00, ko je presojalo ustavnost in zakonitost Odloka o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča v Občini Lovrenc na Pohorju (Medobčinski uradni vestnik št. 11/99) in 2. tč. sklepa o vrednosti točke za izračun nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča v Občini Lovrenc na Pohorju (Medobčinski uradni vestnik št. 11/99).

Iz obrazložitve:

»B-I

5. Ustava v prvem odstavku 155. člena določa, da zakoni, drugi predpisi in splošni akti ne morejo imeti učinka za nazaj. Po drugem odstavku 155. člena Ustave je povratna veljava izjemoma dovoljena le, če zakon določi, da imajo posamezne njegove določbe učinek za nazaj, in to le v primeru, če to zahteva javna korist in če se s tem ne posega v pridobljene pravice. Predpis lokalne skupnosti torej v nobenem primeru ne more imeti retroaktivne veljavnosti. Ker so 23. in 26. člen Odloka ter 2. točka Sklepa učinkovali pred njihovimi uveljavitvami (23. in 26. člen Odloka od 1. 1. 1999 do 21. 5. 1999 in 2. točka Sklepa od

⁹ J. Šinkovec, *Pravna, demokratična in socialna država, ČZP Enotnost, Ljubljana, 1996.*

¹⁰ R. Cijan, B. Grafenauer, *Upravno pravo, Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta, Maribor, 2002, stran 92.*

1. 1. 1999 do 17. 4. 1999,) so v tem obsegu v neskladju s prvim odstavkom 155. člena Ustave.

6. Ustavno sodišče je ugotovilo, da ima ugotovitev o neustavnosti izpodbijanih določb učinek odprave. Ustavno sodišče po drugem odstavku 45. člena ZUstS odpravi protiustaven ali nezakonit podzakonski akt, kadar ugotovi, da je treba odpraviti škodljive posledice, ki so nastale zaradi protiustavnosti. Določbi 23. in 26. člena Odloka ter 2. točka Sklepa so povzročile škodljive posledice zavezancem v obsegu, kolikor so veljale za nazaj.

7. Ustavno sodišče je v skladu z drugim odstavkom 40. člena ZUstS določilo tudi način izvršitve (tako že v ustavni odločbi št. U-I-395/96 z dne 3. 4. 1997 – Uradni list Republike Slovenije, št. 23/97 in Odl.US VI,45). Povrnitev preveč plačanega nadomestila lahko zahtevajo zavezanci za čas od 1. 1. 1999 do začetka veljavnosti Odloka, to je do 21. 5. 1999, in sicer v višini, ki presega višino nadomestila, kot bi bila določena na podlagi Odloka 91. Pri tem je v času od 1. 1. 1999 do 17. 4. 1999 treba upoštevati vrednost točke, ki je veljala ob koncu leta 1998.«

Ob pregledu lokalnih predpisov lahko ugotovimo, da omenjeni primer ni osamljen. Tako je občinskih predpisov z retroaktivno veljavo kar nekaj, npr.:

- **Sklep o vrednosti točke za odmero nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča za leto 1995** (Uradni list RS, št. 22/95 z dne 22. 4. 1995)
»Ta sklep se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije in prične veljati z dnem objave, uporablja pa se od 1. januarja 1995.«
- **Odlok o organizaciji in delovnem področju Občinske uprave občine Hodoš-Šalovci** (Uradni list RS, št. 1/96, 12. 1. 1996)
»11. člen
Ta odlok začne veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Slovenije, uporablja pa se od 1. 1. 1995 dalje.«
- **Odlok o financiranju krajevnih skupnosti iz sredstev proračuna Mestne občine Ljubljana** (Uradni list RS, št. 19/96 z dne 5. 4. 1996)
»Ta odlok začne veljati naslednji dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije, uporablja pa se od 1. 1. 1996 do ustanovitve novih skupnosti.«
- **Sklep o povečanju vrednosti točke za odmero komunalnih taks v občini Štore** (Uradni list RS, št. 2/2000 z dne 13. 1. 2000)
»2. člen
Ta sklep začne veljati z dnem objave v Uradnem listu RS. Nova vrednost točke se uporablja od 1. 1. 2000 dalje.«

- **Sklep o vrednosti točke za izračun nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča v Občini Hodoš** (Uradni list RS, št. 21/02 z dne 11. 3. 2002)

»2. člen

Ta sklep začne veljati z dnem objave v Uradnem listu RS, uporablja pa se od 1. 1. 2002 dalje.»

Vsem navedenim primerom je torej skupno, da se v navedenih aktih določa učinek za nazaj, torej za čas pred začetkom veljavnosti predpisa, kar pa je v očitnem neskladju z določilom omenjenega 155. člena Ustave.

Poleg omenjenega primera pa se je Ustavno sodišče o prepovedi retroaktivnosti izreklo tudi v odločbi št. U-I-86/96:

»Spreminjanje ureditve samo po sebi ne nasprotuje načelom pravne države in drugim ustavnim določbam. Zoženje oz. zmanjšanje že uveljavljenih pravic ne pomeni učinkovanja predpisa za nazaj, kadar se pravice zmanjšajo za čas po uveljavitvi zakona oziroma po spremembi odločb, izdanih na podlagi take zakonske spremembe. Šele zmanjšanje pravic za naprej bi pomenilo pravo retroaktivnost, kakršna po 155. členu ustave ni dopustna. To pa še ne pomeni, da je zmanjševanje pravic za naprej, kar se v delu teorije označuje kot nepravna retroaktivnost, a priori ustavno nedopustno oziroma neproblematično.»

V obrazložitvi odločbe št. U-I-159/95:

»Prepoved retroaktivnosti je ena izmed temeljnih konkretizacij načela pravne države (2. člen ustave). Ni pravne varnosti, če ni mogoče zaupati v pravno državo in če se ni mogoče zaneseti na veljavne predpise. Vsakdo ima pravico zaupati v veljavno pravo in skladno z njim uravnavati svoja ravnanja in pričakovanja. Predpis, ki za nazaj povečuje obveznosti, to zaupanje slabi in s tem zmanjšuje pravno varnost.»

Ter tudi v odločbi št. U-I-322/96, kjer v obrazložitvi pravi:

»Prepoved retroaktivnosti je ena od temeljnih konkretizacij ustavnega načela pravne države (2. člen ustave). Ni pravne varnosti, če ni mogoče zaupati v pravno državo in če se ni mogoče zaneseti na veljavne predpise. Vsakdo ima pravico zaupati v veljavno pravo in skladno z njim uravnavati svoja ravnanja in pričakovanja. Predpis, ki za nazaj povečuje obveznosti, to zaupanje slabi in s tem zmanjšuje pravno varnost. Retroaktivnost je torej izjemoma dovoljena, a le za zakon, če določi, da imajo posamezne njegove določbe učinek za nazaj in to le v primeru, če to zahteva javna korist in če se s tem ne posega v pridobljene pravice (drugi odstavek 155. člena Ustave). Predpis lokalne skupnosti torej v nobenem primeru ne more imeti retroaktivne veljavnosti.»

In tudi v odločbi št. U-I-132/92, kjer v obrazložitvi pravi:

»Ustava celo dopušča, da imajo posamezne določbe zakona tudi učinek za nazaj, če to zahteva javna korist in če se s tem ne posega v pridobljene pravice (drugi odstavek 155.

člena Ustave). Ustava torej izrecno varuje pridobljene pravice le zoper zakonske posege z retroaktivnim učinkom. To pa ne pomeni, da varstvo pridobljenih pravic zoper zakonske posege z učinkom za naprej v našem ustavnem sistemu sploh ni možno oziroma sploh ni zagotovljeno. Zagotovljeno je v okviru tistih splošnih načel pravne države, ki v ustavi sicer niso izrecno določena, jih pa je treba šteti za zagotovljena že na podlagi ustavne določbe, da je Slovenija pravna država (2. člen). Med taka načela je po presoji ustavnega sodišča treba šteti v okviru širšega pojma pravne varnosti vsekakor tudi načelo varstva zaupanja v pravo, ki posamezniku zagotavlja, da mu država njegovega pravnega položaja ne bo arbitrarno, torej brez razloga, utemeljenega v prevladujočem javnem interesu, poslabšala.»

6. Sklep

Kot smo ugotovili, je pravna varnost posameznika temeljni postulat pravne države in kot je razvidno iz prispevka, v primeru izvrševanja pravodajne funkcije občinskih svetov nekaterih slovenskih občin le-ta ni zagotovljena oz. ni zagotovljena v zadostni meri. Očitno je, da občinski sveti nekaterih občin pri sprejemanju in objavljanju občinskih aktov kršijo nekatera ustavna načela, vendar pa je boj za pravno varnost posameznika prepuščen prav njemu, saj mu pravni red omogoča uporabo rednih in izrednih pravnih sredstev za zavarovanje njegovih pravic.

Literatura

- Cijan, R., Grafenauer, B., Upravno pravo, Pravna fakulteta Maribor, Maribor 2002.
Dworkin, A., A Matter of Principle, Harvard University Press, Massachusetts 1985.
Grafenauer, B., Lokalna samouprava na Slovenskem: Teritorialno-organizacijske strukture, Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta Maribor, Maribor 2000.
Pavčnik, M., Teorija prava, Cankarjeva založba, Ljubljana 1997, stran 79.
Šinkovec, J., O pravni državi, Podjetje in delo, št. 5/1992.
J. Šinkovec, Načelo varstva zaupanja v pravo, Podjetje in delo, št. 1/1993.
J. Šinkovec, Pravna, demokratična in socialna država, ČZP Enotnost, Ljubljana 1996.
Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91 s spremembami in dopolnitvami).