

Izvirni znanstveni članek
UDK 340.134:373.3(497.4)

Sistemska in nomotehnična vprašanja splošnih pravnih aktov javnega zavoda (primer osnovne šole)

DR. ALBIN IGLIČAR,
zaslužni profesor na
Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani

I.

Za normalen obstoj in delovanje različnih oblik združevanja ljudi so potrebna pravila za vedenje in ravnanje članov teh združb (*Ubi societas, ibi ius*). Če imajo odnosi med člani družbene skupine naravo potencialno konfliktnih razmerij, ki so eksistenčno pomembna, in je mogoče udeležence nadzorovati ter jih tudi prisiliti k določenemu načinu obnašanja, ki mora biti natančno določeno, je treba takšne odnose urejati s pravnimi normami. Take norme – pravna pravila – je treba sprejemati na organiziran način in poskrbeti za organizirano sankcijo zoper kršitelje teh pravil.

Navedena teza velja tako za državno organizirane oblike združevanja ljudi kot za organizirane skupnosti (organizacije), ki se oblikujejo v civilni družbi. Organizacije civilne družbe izvajajo svojo pravotvorno dejavnost originarno (na primer lokalne skupnosti) ali izvedeno iz zakona ali splošnega pravnega akta samoupravne lokalne skupnosti (na primer pravila šolskega reda v osnovni šoli). V tem primeru je regulatorna pristojnost z javnim pooblastilom delegirana na nedržavni subjekt.¹ Podlaga so lahko tudi zakonske določbe, ki priznavajo organizacijam civilne družbe notranjo avtonomijo (na primer pravila društva, statut univerze). Poleg državnih splošnih pravnih aktov z zakonsko in podzakonsko veljavo, ki so veljavni na celotnem državnem ozemlju,² pravne subjekte torej zavezujejo še predpisi lokalnih skupnosti, v katerih delujejo, ter splošni pravni akti organizacij civilne družbe, v katere so včlanjeni.

¹ Že leta 2009 je Državni zbor z Resolucijo o normativni dejavnosti (Ur. l. RS, št. 95/09) opozoril: »Opazno je ne dovolj premišljeno podeljevanje javnih pooblastil ob nezadostnem stalnem nadzoru nad njihovim izvajanjem, kar povzroča nepreglednost urejanja določenega področja in razpršenost odgovornosti.«

² Po podatkih Zakonodajnega supervizorja družbe Tax-fin-lex je 9. 5. 2016 v Sloveniji veljalo 810 zakonov in 18.832 podzakonskih predpisov.

Opisano stanje omogoča tudi razmah pravnega pluralizma v globalni družbi. Ob državi kot osrednjem pravotvornem subjektu se pojavljajo tudi subjekti civilne družbe kot ustvarjalci pravnih norm, od lokalnih skupnosti in društev do gospodarskih organizacij in avtonomnih javnih služb.³ Pri tem poteka tako oblikovanje in sprejemanje splošnih in abstraktnih pravnih norm kakor tudi izdajanje posamičnih in konkretnih pravnih norm, vključno z izvajanjem nadzora nad uresničevanjem pravnih norm v družbeni stvarnosti oziroma v dejanskem vedenju in ravnanju pravnih subjektov. Domet te avtonomne (samoupravne) normativne dejavnosti je lahko v posameznih globalnih družbah večji ali manjši, vendar je nekaj prostora za navedeno samostojno aktivnost zagotovljenega v vsakem družbenem sistemu. Poleg tega na pravotvorno dejavnost države vpliva civilna družba s svojim delovanjem, pri čemer je ta vpliv tem večji, čim bolj je država demokratična.⁴

Obseg in samostojnost avtonomnega prava sta odvisna od zelo številnih okoliščin, tako da se to pravo lahko pojavlja v bolj dosledni oziroma popolni obliki ali pa je do neke mere odvisno od državnega prava. Na splošno velja, da vsebino avtonomnih pravnih norm lahko oblikujejo samoupravni subjekti v okviru ustave in zakonov,⁵ tako da so znotraj teh omejitev svobodni; na področju sankcioniranja pa so končne oziroma najbolj drastične sankcije pridržane državnim organom. Glede na stopnjo povezanosti z državo in njenim pravom je mogoče razlikovati različne vrste avtonomnega prava ter ugotavljati njegovo večjo ali manjšo samostojnost in večjo ali manjšo odvisnost od državnega prava.

Splošni pravni akti avtonomnega prava morajo biti vključeni v pravni sistem določene globalne družbe. Zato je zahtevana skladnost splošnih aktov avtonomnega prava z ustavo in zakoni. V pravnem redu določene globalne družbe ne sme biti notranjih protislovij. O skladnosti predpisov lokalnih skupnosti z ustavo in zakonom v Sloveniji odloča ustavno sodišče. Splošni pravni akti lokalnih skupnosti niso podrejeni državnim podzakonskim predpisom. Takšna podrejenost pa je lahko podana pri virih avtonomnega prava v tistih primerih, ko izdajajo splošne akte samoupravni subjekti zaradi izvrševanja javnih pooblastil (na primer pravila šolskega reda v osnovni šoli).⁶

Za izvajanje negospodarskih javnih služb na področjih vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega, otroškega in invalidskega varstva ter socialnega zavarovanja

³ V teoriji so te akte poimenovali socialno (družbeno) pravo (na primer Gurvitch, Ehrlich), v SFRJ pa samoupravno pravo. Več v: Albin Igličar, *Pogledi sociologije prava*, GV Založba, Ljubljana 2012, str. 100–149.

⁴ Pri sprejemanju zakonov mora delovno telo Državnega zbora slišati mnenje civilne družbe; Poslovnik DZ (tretji odstavek 41. člena): »Matično delovno telo mora biti seznanjeno z vsemi predlogi, pobudami in vprašanji, ki jih nanj naslovi civilna družba.« PoDZ, Ur. l. RS, št. 92/07, 105/10, 80/13.

⁵ Prim. tretji odstavek 153. člena in četrto alinejo prvega odstavka 160. člena Ustave RS.

⁶ Peta alineja prvega odstavka 160. člena Ustave RS: »Ustavno sodišče odloča – o skladnosti splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil, z ustavo, zakoni in podzakonskimi predpisi ...«

se ustanovijo zavodi. Statusne in organizacijske vidike zavoda določi ustanovitveni akt, ki ga sprejme država ali občina (zakon, odlok). Ustanovitveni akt poleg določb o imenu, sedežu in dejavnosti zavoda, sredstvih in odgovornosti zavoda ter medsebojnih obveznostih med ustanoviteljem in zavodom vsebuje tudi določbe o splošnih aktih zavoda (statut, pravila). Splošni pravni akti zavoda (statut, pravila) določajo pristojnosti in način delovanja organov zavoda – kolikor ni to opredeljeno že v ustanovitvenem aktu – ter notranje odnose v zavodu, ki so pomembni za delo in poslovanje zavoda. Splošne akte sprejme svet zavoda; za najpomembnejše je pogosto zahtevano soglasje ustanovitelja.⁷

II.

Splošni pravni akti javnih zavodov morajo – *mutatis mutandis* – slediti vsem nomotehničnim zahtevam glede metod normiranja, strukture splošnega akta in pravnih izrazov.

Pripravljanje delovnih besedil splošnih pravnih aktov (zakonov, uredb, pravilnikov, statotov, odlokov itd.) je zahtevno in odgovorno strokovno delo. Splošni pravni akti in v njih vsebovane pravne norme morajo čim bolj verno odraziti družbeno stvarnost, vnesti vanjo potrebno družbeno stabilnost in hkrati omogočiti objektivno utemeljene družbene spremembe. Za uveljavitev nakazane funkcije prava je treba spoznati osnovne družbene vrednote in postavljene cilje ter nato s splošnimi pravnimi normami, ki jih sprejemamo v določenih postopkih, urediti tiste družbene odnose, ki so pomembni za delovanje posameznikov in njihovih združenj. Oblikovanje splošnih pravnih aktov zahteva poleg poznavanja osnovnih metod normiranja še sposobnost ustreznega jezikovnega izražanja ter primernega strukturiranja teh aktov in strokovno utemeljene postopke njihovega pripravljanja in sprejemanja.

V pripravljanju in sprejemanju splošnih pravnih aktov (a) družbene vrednote prehajajo v splošne in abstraktne pravne norme, (b) opredeljujejo se cilji, ki jih želi doseči normodajalec, ter določajo pravna sredstva za doseg te ciljev, (c) iz množice družbenih odnosov normodajalec odbira tiste odnose, ki jih institucionalizirajo pravne norme, (d) v pravni sistem se vključujejo nove norme ali v sistemu spreminjajo dotlej veljavne norme, (e) normodajalec vnaprej in za nedoločeno število pravnih subjektov določa družbeno vedenje in (f) za nekatere posebne življenjske primere opredeljuje specifične načine ravnanja, ki je drugačno od tipskega ravnanja, ali navaja vzorčne primere splošnega ravnanja.

Poti, načini in pristopi (metode) navedenega organiziranega delovanja, v katerem oblikujemo in postavljamo splošne pravne norme (»postave«), se zato raztezajo od (a) aksiološko-deon-

⁷ Na primer soglasje, ki ga mora dati Vlada RS k statutu univerze.

toloških, (b) pravnopolitičnih, (c) socioloških in (d) logičnih metod do (e) abstraktnih ter (f) kazuističnih vidikov človeškega mišljenja.

a) Pri vrednotnem izhodišču zakonodajne dejavnosti z aksiološko metodo ugotavljamo splošno sprejeta načela, ki jih priznava večina pripadnikov neke globalne družbe. Za vsebino pravnega sistema so načela človeškega dostojanstva, pravičnosti, enakopravnosti, tolerance, svobode, demokracije in varnosti⁸ zavezujoča vodila, ki naj jih operacionalizirajo pravne norme. Vrednote so odraz človekovih potreb in interesov, ki izhajajo iz zahtev ohranjanja življenja, zdravja, (eksistenčne potrebe) pripadnosti in varnosti ter človekovega samozavedanja in samouresničevanja.

Pri oblikovanju pravnega akta so te vrednote izrecno (eksplicitno) zajete v njegovih uvodnih in temeljnih določbah, implicitno pa označujejo celotno vsebino splošnega pravnega akta. V primeru predloga zakona se vrednote, ki se izražajo v zakonodajalčevem namenu, posebej pojasnijo v tistem delu uvoda k predlogu zakona, ki pojasnjuje osnovna načela zakona.

b) Splošne družbene vrednote dobijo na pravnem področju najprej naravo posebnih pravnih vrednot in načel. Ti za normodajalca oziroma zakonodajalca pomenijo cilje, ki naj jih uveljavlja pri oblikovanju pravnega sistema. S pravnopolitično metodo je mogoče ugotoviti pravne cilje in določiti pravna sredstva za njihovo doseganje. Družbene vrednote, pretvorjene v pravne cilje, so v dvajsetem stoletju razvidne na primer iz Splošne deklaracije človekovih pravic (OZN, 1948). Te pravne cilje potem v pravni državi uveljavljajo različni pravni akti, med katerimi ima (v evropskem kontinentalnem sistemu) osrednji položaj zakon. Pravna politika, ki je usmerjena *de lege ferenda*, sledi že oblikovanim ciljem ali pa oblikuje nove pravne cilje in izbira pravna sredstva za doseg te ciljev. Pogosto so instrumenti pravne politike novi zakoni ali spremembe in dopolnitve starih zakonov. O slabi zakonodajni politiki lahko govorimo, kadar zelo hitro po sprejetju novih zakonov sledi noveliranje.

c) S sociološko metodo iz velikega števila družbenih odnosov odbiramo tiste družbene odnose, ki jih je treba pravno oziroma zakonodajno regulirati. Dosledna uporaba tega pristopa preprečuje pravni voluntarizem in idealizem. Zato naj splošni pravni akt poseže na temeljne in eksistenčno pomembne družbene odnose, potencialno konfliktno odnose, odnose, ki so nadzorljivi in v katere je mogoče subjekte tudi prisiliti, ter odnose, pri katerih je treba točno določiti pravice in dolžnosti. Pri noveliranju zakonodaje je mogoče s sociološko metodo ugotavljati družbene vzroke za neustreznost prejšnje ureditve. Iz teh spoznanj pa lahko izhajajo predlogi za drugačno pravno regulacijo. Zgolj kratkoročni pragmatizem in vsakdanje izkustvo sta pogosto preslaba podlaga za noveliranje zakonodaje. Ocena stanja – kot sestavina uvoda zakonskega predloga – naj bo čim bolj podobna tehtni družboslovni analizi.

⁸ Več v: Vjekoslav Miličić, *Opća teorija prava i države, samozaložba, Zagreb 2008*, str. 33–66.

d) Pomemben vidik normodajne dejavnosti zajema vključevanje novih splošnih pravnih norm v obstoječi pravni sistem. Uporaba logične in dogmatske metode lahko pripomore h konsistentnosti oziroma neprotislovnosti pravnega sistema. Z logičnim deduciranjem iz vrednot, ciljev in načel na zakonska pravna pravila je mogoče dosegati zaključeno pravno regulacijo sorodnih sklopov družbenih odnosov. Pravila deontične logike kaže posebej skrbno upoštevati pri kodifikaciji tradicionalnih pravnih panog. Za dobro delujoč pravni sistem je treba upoštevati še dosedanje dosežke pravne civilizacije in izkušnje iz drugih oziroma tujih pravnih sistemov. Ta vidik pri oblikovanju splošnih pravnih aktov zajamemo z zgodovinsko in primerjalno metodo. Ta dva pristopa sta posebej pomembna pri zakonodajni dejavnosti, vendar pogosto lahko pripomoreta tudi k večji dorečenosti podzakonskih aktov.

e) Metoda abstraktnega normiranja zahteva, da morajo splošni pravni akti vsebovati norme, ki določajo družbeno ravnanje vnaprej nedoločene števila subjektov za bodoče življenjske primere. Z abstrahiranjem izločimo bistvene skupne značilnosti nekega tipa družbenih odnosov, posamične značilnosti odmislimo (abstrahiramo) ter nato v besedilo pravne norme spremenimo le »skupni imenovalec« v vrsti odnosov. Abstraktnost in splošnost je najbolj poudarjena pri zakonih, potem pa se postopno znižuje (uredba, odlok itd.) vse do posamičnih in konkretnih pravnih aktov (odločba, sodba).

f) Kazuistična metoda normiranja mora biti v dobrem pravnem sistemu izjema, če jo uporabljamo za urejanje posamičnih situacij oziroma urejanje položaja le določenega subjekta. Zlasti zakon naj ne zahaja v posamične situacije. Kadar se kazuistična metoda uporablja za precizno naštevanje in določanje posameznih pravnih položajev, pa je seveda še kako dobrodošla za vzpostavljanje preciznega in jasnega pravnega sistema. Kazuistično normiranje v eksemplifikativni izvedbi sicer povečuje svobodo pravnih subjektov in omogoča življenju ustrezno uporabo pravnih norm, kar je še posebej vidno pri dispozitivnih normah zasebnega in samoupravnega prava.

Splošni akt javnega zavoda naj bo ustrezno zunanje (oblikovno) in notranje (vsebinsko) strukturiran. Razdelitev akta na posamezne zunanje sestavine⁹ je odvisna predvsem od njegovega obsega. Največkrat za dobro preglednost akta zadošča delitev na poglavja in člene. Z vidika notranje strukture je treba posebno pozornost nameniti navajanju pravne podlage za izdajo akta v preambuli in tudi njegovemu naslovu. Naslov mora biti čim bolj precizen in poveden, da ustrezno izrazi sklenjen sklop družbenih odnosov, ki jih splošni pravni akt ureja. Uvodne oziroma splošne določbe so v splošnem aktu javnega zavoda navadno krajše, saj so načelna izhodišča in temelji pravnega urejanja najpogosteje določeni že v zakonskih normah. Osrednje mesto zato zavzemajo centralne določbe, ki pa jim morajo slediti še kazenske določbe. To je potrebno za oblikovanje celovite splošne pravne norme (hipoteza, dispozicija, sankcija)

⁹ Del, poglavje, oddelek, člen – odstavek, točke, alineje.

in popolnosti akta ter njegove uporabnosti oziroma izvršljivosti. V splošnem aktu prav tako ne smejo manjkati prehodne in končne določbe. S prvimi opredelimo, kako se končajo postopki, ki so se v posamičnih primerih začeli še v času veljavnosti prejšnjega akta, ki je urejal isto področje,¹⁰ z drugimi pa odvezamemo veljavnost prejšnjemu splošnemu aktu in določimo začetek veljavnosti novega splošnega akta.¹¹

Z jezikovnega vidika je vse bolj poudarjena težnja po jasnem in nedvoumнем izražanju v sprejetih pravilih. Zato naj pravni akt izhaja iz splošnega ljudskega jezika, zaradi natančnosti pa je seveda treba poseči tudi po izrazih, ki imajo bolj določen in precizen pomen pri določanju pravic in obveznosti pravnih subjektov. V njem se pojavljajo ustaljeni pravni termini, ki zagotavljajo potrebno opredeljenost in konciznost izražanja. V splošnem aktu javnega zavoda so še številni izrazi s področja strokovnega dela zavoda, ki so značilni za posamezno področje človekovega delovanja (šola, bolnišnica, muzej ipd.). V samem slogu pisanja splošnega akta javnega zavoda naj bo izražena njegova splošnost in neosebnost, izražanje naj bo v sedanjiku, ob upoštevanju legalnih definicij, pravne frazeologije, ekonomičnosti jezika in njegove linearnosti.

III.

Veljavna ureditev v Sloveniji določa, da osnovne šole ustanavlja občina, ki je tudi lastnica premoženja, ki ga šola upravlja.¹² Finančna sredstva za opravljanje javne službe osnovna šola pridobiva pretežno iz državnega proračuna (!). Na teh izhodiščih zato občina z odlokom ustanovi osnovno šolo. V tem splošnem pravnem aktu (odlok o ustanovitvi javnega vzgojno izobraževalnega zavoda¹³) so zajete določbe o statusu in dejavnosti zavoda, o njegovih organih, sredstvih za delo, medsebojnih pravicah in obveznostih med ustanoviteljem in zavodom, o javnosti dela in o splošnih aktih zavoda. V istem poglavju so navedena še tako imenovana pravila, s katerimi osnovna šola podrobneje uredi svoje delo in notranjo organizacijo. Poleg tega sprejem navedenih pravil predvideva tudi Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja.¹⁴ Pravila sprejme svet zavoda v soglasju z ustanoviteljem in morajo biti skladna

¹⁰ Derogacijska oziroma abrogacijska klavzula.

¹¹ Določiti je treba vakacijski rok, torej čas od objave splošnega akta do začetka njegove veljave.

¹² Zakon o financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI, Ur. l. RS, št. 16/07 – UPB, 36/08, 58/09, 64/09, 65/09, 20/11, 40/12 – ZUJF, 57/15 – ZPCP-ZD, 47/15) v prvem odstavku 41. člena določa: »Javne vrtce, glasbene šole, osnovne šole in domove za učence ustanavlja lokalna skupnost.«

¹³ Na primer Odlok o ustanovitvi javnega vzgojno-izobraževalnega zavoda Osnovne šole Simona Jenka Kranj (Ur. l. RS, št. 78/99).

¹⁴ Člen 43 ZOFVI: »Javni vrtec oziroma šola ima lahko pravila, ki jih sprejme svet vrtca oziroma šole. S pravili se lahko urejajo vprašanja, ki so pomembna za opravljanje dejavnosti in poslovanja javnega vrtca oziroma šole.«

tudi z (občinskim) odlokom o ustanovitvi osnovne šole. Pravna podlaga za sprejem teh pravil je torej tako v zakonu kot v predpisu samoupravne lokalne skupnosti – odloku občine. Ta dvojna pravna podlaga (državni zakon, občinski odlok) lahko postane problematična z vidika vsebine in z vidika skladnosti z državnim splošnim pravnim aktom oziroma z vidika medsebojne konsistentnosti med avtonomnimi splošnimi pravnimi akti.

Zakon o osnovni šoli¹⁵ predvideva sprejem internega splošnega pravnega akta – pravil šolskega reda. S tem aktom osnovna šola natančneje uredi pravice, dolžnosti in odgovornosti učencev ter druga pravila njihovega obnašanja. Pravila šolskega reda sprejme – po pridobitvi predhodnega mnenja učiteljskega zbora in sveta staršev – svet šole na predlog ravnatelja. Pravna podlaga za pravila šolskega reda je torej v zakonu, saj pomenijo akt za izvajanje javne službe. V tem primeru osnovna šola kot del javne uprave v širšem pomenu besede izvaja določene (kurativne) naloge državne uprave. Izvor pravil šolskega reda je torej v državni oblasti, ki pa je z zakonom poverila nedržavni subjekt, da sme urejati odnose, ki zadevajo pravice in obveznosti udeležencev določene dejavnosti oziroma določena materialna dejanja iz pristojnosti državne uprave (v širšem pomenu besede). Podobna situacija se postavlja še pri splošnem pravnem aktu z imenom hišni red, ki ga tudi navaja Zakon o osnovni šoli. Z njim šola »določi območje šole in površine, ki spadajo v šolski prostor, poslovni čas in uradne ure, uporabo šolskega prostora in organizacijo nadzora, ukrepe za zagotavljanje varnosti, vzdrževanje reda in čistoče ter drugo«. ¹⁶ V istem zakonu je predviden še splošni akt, ki pa nima narave (splošnega) pravnega akta, tj. vzgojni načrt. Z njim šola določi načine doseganja in uresničevanja ciljev in vrednot izobraževalnega procesa ter oblike svoje vzgojne dejavnosti in sodelovanja s starši. ¹⁷ V praksi pri razmejevanju vsebine med vzgojnim načrtom in pravili šolskega reda nastajajo velike težave, zelo veliko pa je tudi nerazumevanja pri naravi obeh dokumentov, saj je vzgojni načrt pravno nezavezujoči, usmerjevalni akt, medtem ko imajo pravila šolskega reda naravo splošnega pravnega akta, ki je pravno zavezujoč.

Osnovna šola ima torej več internih splošnih pravnih aktov, ki imajo podlago v zakonih (ZOFVI, ZOsn) in občinskih odlokih o ustanovitvi osnovnih šol (pravila, pravila šolskega reda, hišni red), splošnih pravnih aktov, ki jih še dodatno predvidijo pravila ali pravila šolskega reda (knjižnični red, pravila reda v telovadnici, jedilnici ipd.), ter nepravilnih aktov usmerjevalne in načrtovalske narave (vzgojni načrt, letni delovni načrt). V praksi najbolj uporabljan splošni pravni akt osnovne šole so pravila šolskega reda. Ta akt določa pravice, dolžnosti in odgovornosti učencev (organiziranost, status, odsotnost, pohvale, nagrade, priznanja, zdra-

¹⁵ Člen 60a Zakona o osnovni šoli (ZOsn, Ur. l. RS, št. 81/06 – UPB3, 102/07, 107/10, 87/11, 40/12 – ZUJF, 63/13).

¹⁶ Člen 31a ZOsn.

¹⁷ Člen 60d ZOsn.

vstveno varstvo, varnost), kršitve pravil, vzgojne ukrepe in vzgojni opomin (lažje, težje kršitve, postopek, vrste ukrepov in opominov, premestitve, prešolanje, ugovor staršev, izbris ukrepa), varstvo pravic (pisno opozorilo, inšpekcijski nadzor).

Najpogostejše pomanjkljivosti in napake v splošnih pravnih aktih osnovne šole izhajajo iz že omenjenega nerazlikovanja med vsebino vzgojnega načrta (dokument pedagoške stroke, usmerjevalni akt priporočilne narave) in vsebino pravil šolskega reda (pravno zavezujoči interni pravni akt). V praksi pravila šolskega reda pogosto niso strukturirana v člene, na katere se je potem mogoče sklicevati pri izrekanju vzgojnega opomina (konkretni akt). Večkrat za pravila šolskega reda ni navedena ustrezna pravna podlaga (napačni člen zakona, večkrat se navaja kar vzgojni načrt namesto zakona ali kar priporočila šole za ravnatelje ipd). Ponekod izda pravila šolskega reda kar ravnatelj ali učiteljski zbor (namesto sveta šole), pojavljajo se nedoslednosti pri strokovnih izrazih in primeri analogije (ko neko dejanje, ki s pravili ni predhodno prepovedano, lahko razrednik opredeli kot prepovedano). Problemi nastajajo tudi z objavljanjem avtonomnih splošnih aktov in določanjem začetka njihove veljave.