

Strokovni članek
340.134:352(497.4)

Nomotehnika v občinskih predpisih – premisleki, pomisleki in predlogi

KATJA BOŽIČ,
sekretarka v Službi Vlade Republike Slovenije za zakonodajo

Namesto uvoda – vprašanje: če bi se, denimo, lotili peči potico, bi se tega (načeloma) lotili z istimi pripravami in orodji ne glede na morebitne različne sestavine, ki jih lahko uporabimo, ne glede na različne okuse, ki jih lahko pričakujemo? Tako kot za pehtranovo potico ne potrebujemo drugega valjarja in druge pečice kot za orehovo, tako za pripravo občinskih predpisov ne potrebujemo drugega orodja in tehnik kot so tiste za pripravo predpisov, ki se sprejemajo na državni ravni. Ker tako eni kot drugi zagotavljajo in omogočajo izvrševanje pravic in dolžnosti v širšem in ožjem smislu; ker tako eni kot drugi rišejo meje zakonitosti in polnijo polje izvajanja ustavnih oziroma zakonskih norm. Ravno zato je z zornega kota nomotehnike svojstvo »občinskosti« oziroma »državnosti« (relativno) nepomemben podatek ...

Ta zapis nima ambicije odkrivati že odkritega, niti ponuditi nekaj, kar še ne bi bilo ponujeno. Morda le opogumiti, da se ne le pri pripravi predpisov ministrov, vlade in državnega zbora (v nadaljnjem besedilu: državni predpisi), pač pa tudi pri pripravi predpisov lokalnih skupnosti (v nadaljnjem besedilu: občinski predpisi) opremimo z vsem tistim, kar že imamo na razpolago – z nomotehničnim znanjem.

Proces nastajanja norme v občinskem predpisu se prav nič ne razlikuje od tistega na državni ravni in njen zapis mora prav tako jasno in nedvoumno odražati tisto, kar je imel normodajalec v mislih, ko je želel neko življenjsko situacijo urediti. V tem procesu nomotehnike ne smemo razumeti zgolj v ožjem smislu kot obrtniško preslikavanje želenega v pravniški jezik, narativnega v normativno, pač pa moramo nomotehnične veščine razumno uporabljati ob siceršnjem dobrem poznavanju pravnega reda ter razumevanju temeljnih pravnih načel in pravnih standardov, dobrem razumevanju obravnavane vsebine ter dojemanju življenjskih in pravnih razsežnosti uporabe teh ali onih nomotehničnih prijemov – le tako lahko nomotehnika pridobi tudi svojo neprecenljivo pravnosistemsko vrednost. Kar zadeva hierarhijo predpisov,

imajo občinski predpisi do zakona in ustave povsem enak odnos, kot ga imajo podzakonski predpisi – eni in drugi morajo biti z njimi skladni. Pri tem ni zanemarljivo poudariti mnogo-krat napačno razumljenega dejstva: da namreč podzakonski predpis občinskemu ni nadrejen. Tako eden kot drugi omogočata, da se zakon izvaja in da lahko poleg drugih naslovnikov na eni strani državna uprava in na drugi strani lokalna samouprava opravljata svoje naloge v mejah, ki jih postavljata ustava in zakon.

Teoretično gledano je torej proces med trenutkom nastanka potrebe po normiranju in trenutkom nastanka norme kot tistima dvema časovnima mejnikoma, ki opredeljujeta najbolj aktivno nomotehnično delovanje, popolnoma enak ne glede na to, ali gre za občinske ali državne predpise. Ob podatkih, da povprečna slovenska občina šteje nekaj čez 10.000 prebivalcev, da je vsaka druga manjša od 5.000 prebivalcev, kar petina pa jih je manjših od 3.000 prebivalcev, pa je najbrž mogoče zaslutiti, od kod izvirajo potrebe po posebnih poudarkih v pričujočem besedilu. Dejstvo je namreč, da nomotehnično slabo pripravljenim občinskim predpisom marsikdaj botrujejo povsem življenjski faktorji – glede na (neracionalno?) majhnost nekaterih občin in s tem posledično povezano kadrovske podhranjenost je marsikje količinsko težko obvladovati korpus pravnih norm, ki čakajo na stvaritev. Ob primerjavi s procesom priprave državnih predpisov moramo temu pridružiti tudi dejstvo, da ob pripravi občinskih predpisov umanjka pomembna faza. Starejši kolegi znajo povedati, da včasih (ja, v davnih, davnih časih) temu ni bilo tako in da je bil tudi za občinske predpise na voljo podoben princip nomotehnične podpore kot za državne predpise. V pripravo slednjih je namreč aktivno vključena tudi Služba Vlade RS za zakonodajo, ki poleg skladnosti z ustavo in pravnim sistemom ter s pravom Evropske unije in z vidika pravil pravne tehnike (nomotehnike) obravnava vprašanja, kar zadeva predloge zakonov in drugih aktov, ki jih vlada predlaga Državnemu zboru oziroma ki jih Državni zbor predloži v mnenje vladi, predloge pravnih aktov vlade in ministrov. Na ta način je ob celovitem pravnosistemskem pregledu za vse t. i. državne predpise omogočen poseben filter nomotehnične redakcije, ki jo v sodelovanju s strokovnjaki z ministrstev izvajajo posebej usposobljeni pravniki redaktorji. Tako se zagotavlja relativno enovita nomotehnična praksa in stalna nomotehnična podpora. Ne glede na to, da bi morali biti ljudje, ki oblikujejo norme in s tem sooblikujejo pravni red, v resnici visoko usposobljeni, je namreč pisanje predpisov vse prevečkrat v rokah tistih, ki so pač na razpolago, pri čemer tem ljudem ponavadi ni zagotovljeno niti minimalno pridobivanje in nadgrajevanje ustreznih specialnih znanj, kaj šele kontinuiran proces izobraževanja. Danes, ko je pretok delovne sile in s tem znanja tako bliskovit, je vprašanje zadostne usposobljenosti za tako specifična opravila še toliko bolj na mestu in ti pomisleki vsekakor vredni premisleka, tudi ko govorimo o občinskih predpisih, zlasti o njihovi nomotehnični kakovosti ...

Vsekakor so pravila nomotehnike v Nomotehničnih smernicah zapisana v najboljši mogoči maniri in v največji možni meri, pa vendar nemalokrat ostajajo prezrta in neupoštevana. Če iz

nevednosti - slabo, če namenoma - še slabše. Ker so lahko pri pisanju normativnih besedil res dobro oporo, ob vseh ostalih kvalitetah, ki bi morale zaznamovati dobrega pravnika redaktorja, seveda. Na drugi strani nastajajoče norme je namreč vedno (samo) človek.

Kakorkoli že: vsakdan ponuja take in drugačne pristope, take in drugačne zagate, ki so s pravilno uporabo znanj takih in drugačnih vrst vsaj do neke mere ustrezno rešljive, ne da bi s tem maličili in izkrivljali ustroj in zakonitosti pravnega sistema, ki gnete našo pravno državo. Ne da bi želeli prečesati pripravo predpisa od a do ž, temveč zgolj za občutek, kako in v kakšnih primerih je z nomotehničnimi veččinami v ožjem in širšem smislu lažje ali sploh mogoče preveslati normodajne zagonetke, v nadaljevanju omenjamo nekaj pogostih nerodnosti, nekatere precej posplošeno, druge bolj konkretno, z odtenkom poudarka na občinskih predpisih (čeprav je večino od zapisanega mogoče zaznati tudi pri državnih predpisih).

Nomotehnične napake in slabe prakse pri pripravi občinskih predpisov so tako pravno-sistemskih razsežnosti kot povsem obrtno – tehnične narave, pri čemer nekatere med njimi skoraj niso omembe vredne, druge pa lahko usodno vplivajo na notranjo koherentnost predpisa, na njegovo jasnost, razumljivost in ne nazadnje na življenje predpisa, torej še kako tudi na pravno varnost.

Največ t. i. redakcijskih nomotehničnih napak se nanaša na nepravilno citiranje objav predpisov, na manjkajočo ali neustrezno pravno podlago, na neupoštevanje priporočenih notranjih strukturnih enot predpisa, na neustrezno številčenje in sklicevanje znotraj predpisa in na druge predpise.

Prav poseben poudarek pri pripravi in redakciji mora biti namenjen oblikovanju prehodnih in končnih določb, saj je prav to tisti del predpisa, ki nam pove največ o morebitnih prehodih v novo, drugačno pravno ureditev in odnosu do prej veljavne, o življenju samega predpisa in o njegovem morebitnem učinkovanju na druge predpise, o potrebnih uskladitvah veljavnih predpisov. Tako globlja brskanja kot zgolj površni pregledi veljavnih občinskih predpisov odkrijejo vrsto napak prav v tem delu predpisov, in glede na pravno varnost, na katero s svojim dometom prav tovrstne določbe še kako vplivajo, v tem delu skoraj ne moremo biti tako skrbni, da bi bili preveč skrbni.

Drugi sklop, ki zahteva posebno obravnavo in pristop in je tudi po praksi sodeč prav poseben trn v peti, je noveliranje s svojimi specifičnimi zakonitostmi, ki zahtevajo posebno pozornost, če želimo, da predpis, ki se novelira, tudi dejansko postane povezana celota veljavnega in spremenjenega oziroma dodanega.

Tretji poseben sklop, ki naj se ga na tem mestu vsaj dotaknemo, ker je vsak dan bolj ranljiv, se zdi, je jezikovno izražanje. Pravni predpisi so namreč ne le del pravne, pač pa tudi splošne kulture. In čeprav ali pa morda ravno zato, ker pravni jezik ni splošni ljudski govorni jezik,

je treba biti z njim še posebej pazljiv. Ne le dobro poznavanje jezika in jezikovnih pravil – aktivna vloga pri kreiranju prava od posameznika terja nadgradnjo znanja o jeziku, če ga želi uporabljati kot zanesljivo orodje in z njim ustvarjati jasne, razumljive in nedvoumne pravne določbe ter doseči želeni normodajalčev cilj. Povedano nedvomno pomeni tudi ustrezno rabo pravnih standardov in veljavne pravne in strokovne terminologije.

Ob zgornjih skopo povzetih primerih nekaterih vrst najpogostejših nomotehničnih pomanjkljivosti, ki jih je zaznati ne le pri občinskih predpisih, še nekaj konkretnih primerov, ki so v praksi zaradi svoje vsebine vezani predvsem na slednje.

Tako je na primer povsem odveč zaznana zagata, kako ravnati z veljavnimi predpisi ob prenehanju mandata. Ti seveda veljajo naprej. Veljavnost predpisov abstraktne narave in njihovo pravno učinkovanje namreč nista vezana na konkretne ljudi, temveč je življenje predpisov vezano na njihove pravne okvire. Morebitne spremembe predpisov zatorej ne izvirajo iz zamenjave ljudi, pač pa iz zamenjave življenjske ali pravne situacije, ki terja spremembe.

Drug primer izhaja iz težav, ki se porajajo pri urejanju skupnih občinskih uprav. Če se občina odloči, da na skupni organ prenese določeno dejavnost, mora ne le ustanoviti tak skupni organ, pač pa temu primerno skrbno prilagoditi tudi svoj odlok o organizaciji in delovnem področju ter jasno zapisati, kaj in kako prenaša na ta skupni organ. Taka norma vsebinsko ni zgolj prepis zakonsko predvidene možnosti, pač pa konkretna odločitev vsake občine posebej.

Glede skupnih občinskih uprav se pogosto pojavljajo tudi vprašanja, kako uveljaviti skupno sprejete predpise in kje jih objaviti. Ustavno predvidena objava predpisa je pogoj za njegovo veljavnost, torej morajo biti ustrezno objavljeni tudi občinski predpisi, in sicer v uradnem glasilu, ki ga določa statut občine, katere občinski svet predpis sprejme. Končna določba takega skupnega predpisa mora torej predvideti objavo v vseh uradnih glasilih udeleženih občin. Izjemno pomembno pa je nedvoumno in skrbno določiti tudi začetek veljavnosti takega skupnega predpisa, katerega posebnost je predvsem v tem, da ga v istem besedilu sprejme več organov na različne datume.

Toliko na tem mestu, več konkretnega in praktičnega iz oči v oči. Premislekov je bilo dovolj, pomislekov najbrž še več, predlogi v zgornjih vrsticah pa so taki, kot jih narekuje predvsem dobro poznavanje, upoštevanje in spoštovanje nomotehničnih pravil (v ožjem in širšem smislu) v sodelovanju z življenjem. To je tudi priporočilo, ki je univerzalno za vse, ki bi v procesu oblikovanja pravnih norm radi zagotovili tisto, kar je bistveno: da je norma ustavna in zakonita, da je pravnosistemskega ustreznosti umeščena ter da je razumljiva, jasna, nedvoumna in izvršljiva. S takim pristopom smo korak bližje idealu pravne države – zagotavljanju čim boljše pravne varnosti, enotnosti, koherentnosti in konsistentnosti pravnega sistema in s tem zaupanja v pravo. Suhoparnosti, ki je sicer pričakovana in nepogrešljiva kvaliteta normativnih besedil, smo se na tem mestu namenoma poskušali izogniti. Iz upravičljivih in opravičljivih razlogov ...

340.134:352(497.4)

Pravni letopis 2011, str. 333–336

KATJA BOŽIČ

Nomotehnika v občinskih predpisih – premisleki, pomisleki in predlogi

Za pripravo občinskih predpisov ne potrebujemo drugega orodja in tehnik kot so tiste za pripravo predpisov, ki se sprejemajo na državni ravni. Ker tako eni kot drugi zagotavljajo in omogočajo izvrševanje pravic in dolžnosti v širšem in ožjem smislu; ker tako eni kot drugi rišejo meje zakonitosti in polnijo polje izvajanja ustavnih oziroma zakonskih norm. Proces nastajanja norme v občinskem predpisu se prav nič ne razlikuje od tistega na državni ravni in njen zapis mora prav tako jasno in nedvoumno odražati tisto, kar je imel normodajalec v mislih, ko je želel neko življenjsko situacijo urediti. Tako podzakonski kot občinski predpis omogočata, da se zakon izvaja in da lahko poleg drugih naslovnikov na eni strani državna uprava in na drugi strani lokalna samouprava opravljata svoje naloge v mejah, ki jih postavljata ustava in zakon. Nomotehnične napake in slabe prakse pri pripravi (občinskih) predpisov so tako pravno-sistemskih razsežnosti kot povsem obrtno – tehnične narave, pri čemer nekatere med njimi skoraj niso omembe vredne, druge pa lahko usodno vplivajo na notranjo koherentnost predpisa, na ustavnost in zakonitost, na njegovo jasnost, razumljivost, nedvoumnost in izvršljivost in ne nazadnje na življenje predpisa, torej še kako tudi na pravno varnost in zaupanje v pravo.

Ključne besede: nomotehnika, občinski predpisi, podzakonski predpisi, ustavnost, zakonitost, normodajalec, norma, pravna varnost

340.134:352(497.4)

Pravni letopis 2011, pp. 333–336

KATJA BOŽIČ

Nomotechnics in Municipal Regulations – Considerations, Concerns and Suggestions

In the preparation of municipal regulations, no tools and techniques are required other than those used for the preparation of regulations at the national level. Both the former and the latter provide and enable the enforcement of rights and duties in the broad and narrow sense. Both levels of regulation draw the boundaries of legality and fill in the field of implementation of constitutional and legislative norms. The process of formation of norms at the municipal level is no different from that at the state level, and its records should clearly and unambiguously reflect what the local council had in mind when regulating a life situation. Both state executive regulations and local regulations enable the implementation of legislation, and allow government departments and municipal bodies to perform their tasks laid out in the Constitution and in the legislation. Nomotechnical errors and bad practices in the preparation of (municipal) regulations may either have legal-systematic dimensions, or may be of a purely technical nature. The latter are hardly noteworthy, while the former may fatally impact the internal coherence of the regulation at hand by obfuscating its intelligibility and enforceability. Ultimately, such serious nomotechnical errors may encumber the life of a regulation, and thus affect legal certainty and infringe upon legitimate expectations.

Keywords: nomotechnics, municipal regulations, constitutionality, legality, legislature, norm, legal certainty