



REPUBLIKA SLOVENIJA USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-143/97

Odklonilno ločeno mnenje sodnika dr. Čebulja

V obeh zadevah je bil predmet ustavnosodne presoje Statut Zbornice Republike Slovenije za zasebno varovanje (v nadaljevanju: Statut). Proti sprejetima sklepoma nisem glasoval zaradi tega, ker se ne bi strinjal z razlogi za zavrnitev pobud, temveč zaradi tega, ker bi moralo po mojem mnenju Ustavno sodišče odločiti, da Statut ni začel veljati in se ne sme uporabljati, ker pred pričetkom veljavnosti ni bil objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije. Na to sem na sami seji sodišča tudi opozoril. Statut je sicer bil objavljen v glasilu Zbornice "Bilten", ki je na razpolago na sedežu Zbornice, vendar tudi v njem ne z namenom, da bi bil na objavo vezan pričetek njegove veljavnosti. Takšna ugotovitev izhaja iz njegovega 65. člena, ki določa, da Statut začne veljati z dnem, ko ga sprejme skupščina Zbornice, razen tistih določb (12. do 25. člen), ki pričenejo veljati z dnem, ko da Vlada k njim soglasje. Te določbe so določbe, izdane na podlagi javnega pooblastila.

Statut, ki je bil predmet ustavnosodne presoje, je splošni akt za izvrševanje javnih pooblastil. Po 121. členu Ustave lahko z zakonom samoupravne skupnosti, podjetja in druge organizacije ter posamezniki dobijo javno pooblastilo za opravljanje nekaterih funkcij državne uprave. Predmet javnega pooblastila je torej opravljanje funkcije državne uprave. Po Zakonu o upravi (Uradni list RS, št. 67/94; člen 7) se funkcijo državne uprave lahko prenese z javnim pooblastilom takrat, kadar se na ta način zagotovi bolj smotrno in učinkovito opravljanje upravnih nalog.

Narava in vsebina upravnih nalog se v okviru prenesene funkcije državne uprave torej nič ne spremeni, čeprav jo zaradi smotnosti in učinkovitosti namesto državnega organa (v konkretnem primeru namesto Ministrstva za notranje zadeve) opravlja nosilec javnega pooblastila (v konkretnem primeru Zbornica). Gre za izvrševanje oblastnih nalog v okviru funkcij izvršilne veje oblasti. Zato tudi imajo nosilci javnih pooblastil po navedenem členu Zakona o upravi pri izvrševanju javnih pooblastil pravice in dolžnosti uprave.

Uprava izvršuje zakone, druge predpise in akte Državnega zbora, kakor tudi predpise in druge akte Vlade. To je ena od funkcij državne uprave, ki jo med drugimi opredeljuje Zakon o upravi v svojem 8. členu; izvršuje pa jo uprava tako, da "izdaja upravne predpise, upravne in druge akte ter opravlja materialna dejanja". Če je neka funkcija državne uprave (izvrševanje zakona) prenešana na nosilca javnih pooblastil, ta v okviru izvršilne klavzule, vsebovane v zakonu, namesto državnega (upravnega) organa izda predpis za izvrševanje zakona. Za takšen predpis se po Ustavi sicer uporablja izraz splošni akt, izdan za izvrševanje javnega pooblastila, vendar ne glede na poimenovanje ostane pravna narava akta ista. Tudi splošni akt, izdan za izvrševanje javnega pooblastila, je po materialnem (vsebuje splošne pravne norme za izvrševanje zakonskih določb) in po formalnem kriteriju (izda ga nosilec funkcije državne uprave) predpis. To velja ne glede na mesto, ki ga ima splošni akt za izvrševanje javnega pooblastila v hierarhiji podzakonskih aktov oziroma predpisov. Tudi med podzakonskimi akti, ki jih izdajajo Vlada in ministrstva, namreč lahko pride do hierarhije in s tem do zahteve po njihovi medsebojni skladnosti (npr. med uredbo Vlade in pravilnikom ministra), pa se zaradi tega njihova narava ne spremeni.

Predpisi morajo biti po 154. členu Ustave objavljeni, preden začnejo veljati. Državni predpisi morajo biti objavljeni v državnem uradnem listu. Splošni akt za izvrševanje javnih pooblastil je predpis, ki se izda v okviru izvrševanja funkcije državne uprave. To pomeni, da je državni predpis. Kot tak mora biti pred pričetkom veljavnosti objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije. To velja tudi za določbe Statuta, ki pomenijo izvrševanje Zakona o zasebnem varovanju in o obveznem organiziranju službe varovanja (Uradni list RS, št. 32/94 in 9/98), pri čemer se te določbe ne nanašajo le na položaj Zbornice in njenih članov, temveč na vsakogar, ki bi se hotel ukvarjati z dejavnostjo zasebnega varovanja. Vsebuje celo določbe, ki urejajo (upravni) postopek odločanja o pravici opravljanja te

dejavnosti. Ustavno sodišče bi zato moralo odločiti, da Statut v tem delu ni začel veljati in se ne sme uporabljati. Zaradi neobjave predpisa je to storilo že večkrat - npr. v zadevi št. U-I-283/96 z dne 29.10.1997 (OdlUS VI, 136).

Res je, da pobudniki Statuta niso izpodbijali iz razloga neobjave. Vendar sem, kot rečeno, na to dejstvo na seji sodišča opozoril. In če pri odločanju o ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa Ustavno sodišče samo ugotovi takšno kršitev, je po mojem mnenju ne more izključiti iz presoje samo zaradi tega, ker je pobudnik ni navedel v svoji pobudi.

dr. Janez Čebulj