

PREPOVED REFORMATIO IN PEUIS V UPRAVNEM POSTOPKU IN NEKATERA POVEZANA VPRAŠANJA

Katja Štemberger,

magistrica prava, doktorica pravnih znanosti, asistentka na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani

1. UVOD

Načelo prepovedi *reformatio in peius* je eno temeljnih postopkovnih načel zakonsko urejenih postopkov, tudi upravnega postopka. Njegovo bistvo je v tem, da se oseba, ki vloži pravno sredstvo, ne sme znajti v manj ugodnem položaju, kot če pravnega sredstva ne bi vložila. Gre za element učinkovitega izvrševanja ustavno zagotovljene pravice do pritožbe proti odločbam državnih in drugih organov, s katerimi ti odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih (25. člen Ustave Republike Slovenije, v nadaljevanju: Ustava RS¹), ki jo bo vlagatelj lahko izrabil le takrat, ko bo pravno sredstvo vložil brez tehtanja in strahu, da si bo z vložitvijo poslabšal pravni položaj.² Zato je treba vse izjeme od tega pravila razlagati restriktivno.

Zaradi nejasnosti določbe drugega odstavka 253. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP)³ so se v teoriji uveljavila različna stališča o dosegu načela prepovedi *reformatio in peius* v upravnem postopku, kar lahko vodi do različne uporabe te določbe v praksi, to pa ogroža pravno varnost. Namen tega prispevka je celovito predstaviti načelo prepovedi *reformatio in peius* pri odločanju organov⁴ v upravnem postopku na prvi in drugi stopnji, izjeme od

¹ Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a.

² Sklep Vrhovnega sodišča RS X Ips 341/2016 z dne 25. aprila 2018.

³ Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13 in 175/20 – ZIUOPDVE.

⁴ Gre za organe v smislu določb prvega odstavka 5. člena ZUP.

tega načela in nekatera druga povezana vprašanja. V prvem delu prispevek obravnava vsebino prepovedi *reformatio in peius* na splošno ter ureditev tega instituta v izbranih primerjalnopравниh ureditvah, v drugem delu pa se prispevek osredinja na analizo načela prepoved *reformatio in peius* v slovenski ureditvi upravnega postopka. V sklepnem delu so predstavljene ugotovitve glede obravnavane tematike, podani pa so tudi nekateri predlogi rešitev.

Temeljni pristop pri preučevanju sta bili primerjalna in dogmatična metoda, ki vključuje jezikovno, formalno-logično in sistematično analizo ter obravnavo tako pravnih aktov kot tudi domače in tuje pravne literature ter sodne prakse. Na tej podlagi je bila z uporabo aksiološke metode opravljena kritična analiza naslovne problematike, tudi z vidika ureditve *de lege ferenda*. Celotna študija se opira tudi na uporabo raziskovalne metode študij primera, ki je omogočila preučitev konkretnih primerov, pomembnih glede na predmet raziskovanja.

Osrednja teza tega prispevka je, da organ druge stopnje ni absolutno vezan na načelo prepovedi *reformatio in peius*, ko odloča o pritožbi zoper odločitev organa prve stopnje.

2. VSEBINA PREPOVEDI REFORMATIO IN PEIUS

Izvor načela prepovedi *reformatio in peius* najdemo že v rimskem pravu, kjer se je uveljavilo v civilnem postopku, pozneje pa je svoje mesto našlo še v kazenskem⁵ in upravnem postopku. Je eno od jamstev poštenega postopka, varovano pa je tudi v okviru pravice do pravnega sredstva, ki je zagotovljena v 25. členu Ustave RS. Smisel tega ustavnega zagotovila namreč ni le v tem, da posamezniku zagotavlja pravico do vložitve pravnega sredstva, temveč predvsem v tem, da lahko z vložitvijo pravnega sredstva učinkovito brani in varuje svoje pravne interese.⁶ Svoje pravice in pravne interese pa bo posameznik lahko učinkovito uveljavljal šele ob zavedanju, da si z vložitvijo pravnega sredstva ne bo poslabšal pravnega položaja,⁷ torej da pritožba ne more povzročiti slabšega rezultata kot njena nevrožitev.

Kot temeljno načelo (upravnega) procesnega prava je priznано tudi v pravu Evropske unije. Sodišče Evropske unije je v zvezi s predhodnim vprašanjem v zadevi C-455/06 *Heemskerk in Schaap* zavzelo stališče, da pravo Skupnosti nacionalnega sodišča ne more zavezati, da mora po uradni dolžnosti uporabiti določbo Skupnosti, če bi taka uporaba lahko vodila do izključitve načela prepovedi *reformatio in peius*, ki je zasidrano v nacionalnem procesnem pravu.

⁵ C. Herke in C. D. Tóth, nav. delo, str. 95–96.

⁶ U-I-98/91 z dne 10. decembra 1992.

⁷ Sodba Višjega delovnega in socialnega sodišča Psp 404/2013 z dne 30. januarja 2014.

Pojasnilo je, da taka obveznost ne bi trčila le ob načelo spoštovanja pravic do obrambe, načelo pravne varnosti in načelo zaupanja v pravo, temveč bi posameznika, ki bi vložil tožbo zoper akt, ki ga zadeva, izpostavila tudi tveganju, da se zaradi tožbe znajde v manj ugodnem položaju od položaja, v katerem bi bil, če tožbe ne bi vložil.⁸ S tem omenjeno načelo postavi ob bok preostalim pravnim načelom in povzdigne njegov pomen. Na račun pravilnega rezultata tako odločbe ni mogoče spremeniti v škodo stranke, ki se je pritožila. Podobno stališče je zavzelo tudi v zadevi C-18/13 *Maks Pen EOOD*.⁹

Prepoved spremembe odločbe v škodo posameznika je najbolj dosledno izpeljana v kazenskem (procesnem) pravu. Velja v pritožbenem postopku pred sodiščem druge stopnje, v pritožbenem postopku pred sodiščem tretje stopnje, v ponovljenem postopku po razveljavitvi sodbe in tudi v postopku po ugodeni zahtevi za obnovo kazenskega postopka ter zahtevi za varstvo zakonitosti, torej v postopku z rednim in tudi izrednimi pravnimi sredstvi. Uzakonjena je v 385. členu Zakona o kazenskem postopku (ZKP)¹⁰ v skladu s katerim se sodba ne sme spremeniti v škodo obdolženca glede pravne presoje dejanja in kazenske sankcije, če je pritožba podana samo v njegovo korist. V slabši položaj lahko pride le na podlagi uspešne pritožbe, ki jo je tožilec vložil v njegovo škodo. Učinkuje pa ta prepoved v novem pritožbenem postopku, torej po tistem, ko je bila po razveljavitvi sodbe v ponovljenem postopku izdana nova sodba. Če je prva sodba razveljavljena po pritožbi, podani samo v obdolženčevo korist, velja v pritožbenem postopku zoper novo sodbo prepoved *reformatio in peius* tudi, če sta se pritožili obe stranki in celo če se je pritožil samo tožilec.¹¹ Po sodni praksi se načelo prepovedi spremembe na slabše ne nanaša le na pravno presojo dejanj in kazensko sankcijo, temveč tudi na dejansko stanje. Sodišče v ponovljenem postopku tako ne sme ugotavljati oziroma upoštevati dejstev, ki so v obdolženčevo škodo. Pri odločitvi mora sodišče v novem sojenju izhajati iz dejanskega stanja, kot je bilo ugotovljeno v prvi, razveljavljeni sodbi.¹² V pravnem postopku, na drugi strani, prepoved *reformatio in peius* velja samo za pritožbeno sodišče, ko spreminja sodbo sodišča prve stopnje (pod pogojem, da se je pritožila le stranka, ki ji je sprememba sodbe v škodo, 359. člen Zakona

⁸ Sodba v zadevi C-455/06 *Heemskerk BV in Firma Schaap v Productschap Vee en Vlees* z dne 25. novembra 2008, točki 46 in 47.

⁹ Sodba v zadevi C-18/13 *Maks Pen EOOD* z dne 13. februarja 2014.

¹⁰ Uradni list RS, št. 32/12 – uradno prečiščeno besedilo, 47/13, 87/14, 8/16 – odl. US, 64/16 – odl. US, 65/16 – odl. US, 66/17 – ORZKP153,154, 22/19, 55/20 – odl. US, 89/20 – odl. US, 191/20 – odl. US in 200/20.

¹¹ Sklep Višjega sodišča v Mariboru IV Kp 31460/2018 z dne 18. septembra 2018.

¹² Sodbi Vrhovnega sodišča RS I Ips 347/2005 z dne 22. decembra 2005 in I Ips 268/2009 z dne 15. julija 2010.

o pravnem postopku – ZPP),¹³ ne velja pa za odločitev sodišča prve stopnje, ki jo sprejme v ponovljenem postopku.¹⁴ Določba o prepovedi *reformatio in peius* se na podlagi 383. člena ZPP smiselno uporablja tudi v postopku z revizijo, ne pa tudi v primeru preostalih izrednih pravnih sredstev.

V upravnem postopku, v katerem ni treba varovati le interesov strank, temveč tudi javni interes, je načelo prepovedi *reformatio in peius* nekoliko omiljeno, saj zakon že sam določa nekatere izjeme, ko je zaradi zaščite javnega interesa mogoče poseči v prvostopenjsko odločbo v škodo stranke.¹⁵ Omenjene izjeme bodo podrobneje predstavljene v nadaljevanju.

3. PRIMERJALNOPRAVNI PREGLED: HRVAŠKA IN ČEŠKA UREDITEV

Hrvaški zakon o splošnem upravnem postopku (*Zakon o općem upravnom postupku*, v nadaljevanju: hrvaški ZUP)¹⁶ prepoved *reformatio in peius* ureja v prvem odstavku 118. člena, v drugem odstavku pa določa njene izjeme. Drugostopenjski organ sme tako, izjemoma, spremeniti prvostopenjsko odločbo v škodo stranke, ki se je pritožila, vendar samo iz razlogov, iz katerih se lahko v skladu z zakonom uporabita izredni pravni sredstvi izrek odločbe za nično ali odprava odločbe,¹⁷ če ni predpisano drugače. Teorija poudarja, da je treba razlikovati med odpravo odločbe v pritožbenem postopku iz razlogov, določenih v 117. členu hrvaškega ZUP (gre torej za eno od možnih odločitev drugostopenjskega organa pri reševanju pritožbe), in odpravo nezakonite odločbe kot izrednim pravnim sredstvom, urejenim v 129. členu hrvaškega ZUP. Samo iz razlogov, ki utemeljujejo uporabo tega izrednega pravnega sredstva, lahko pritožbeni organ spremeni prvostopenjsko odločbo tudi v škodo pritožnika.¹⁸ Odločba, s katero je stranka pridobila posamezno pravico, se lahko z izrednim pravnim sredstvom odpravi, če jo je izdal nepristojen organ ali je bila odločba izdana brez zakonsko predpisanega soglasja, odobritve ali mnenja drugega javnega organa ali če je bila v isti zadevi že izdana pravnomočna odločba, s katero je bila ta upravna zadeva drugače rešena. Zaradi očitne kršitve mate-

¹³ Uradni list RS, št. 73/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08 – ZArbit, 45/08, 111/08 – odl. US, 57/09 – odl. US, 12/10 – odl. US, 50/10 – odl. US, 107/10 – odl. US, 75/12 – odl. US, 40/13 – odl. US, 92/13 – odl. US, 10/14 – odl. US, 48/15 – odl. US, 6/17 – odl. US, 10/17, 16/19 – ZNP-1 in 70/19 – odl. US.

¹⁴ Sodba Višjega sodišča v Ljubljani II Cp 4/2009 z dne 22. aprila 2009.

¹⁵ Sodba Višjega delovnega in socialnega sodišča Psp 404/2013 z dne 30. januarja 2014.

¹⁶ Narodne novine RH, št. 47/09.

¹⁷ Ne pa tudi razveljavitev odločbe kot izredno pravno sredstvo.

¹⁸ O tem glej A. Rajko: Zamjena i izmjena prvostupanjskog rješenja u upravnom postupku, <<https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/25513>> (20. 9. 2022).

rialnega predpisa se lahko po hrvaški ureditvi odločba odpravi ali razveljavi, odvisno od narave upravne zadeve in posledic, ki bi nastale z odpravo ali razveljavitvijo odločbe, kar je treba tehtati v konkretnem primeru. Očitna kršitev materialnega prava je lahko bodisi v škodo stranke ali javnega interesa.¹⁹ Če v zadevi nastopa več strank z nasprotnimi interesi, se lahko odločba razveljavi le ob privolitvi nasprotne stranke (129. člen hrvaškega ZUP), iz prej navedenih razlogov pa se lahko odpravi ne glede na število strank, ki nastopajo v postopku.²⁰ Odločba pa je nična, če je izdana v zadevi iz sodne pristojnosti, če je izdana v zadevi, ki ne more biti predmet upravnega postopka, če izvršitev odločbe ni pravno ali stvarno mogoča, če bi bilo z njeno izvršitvijo storjeno kaznivo dejanje, če je bila izdana brez zahteve stranke, stranka pa take zahteve tudi naknadno (izrecno ali konkludentno) ni podala ali če vsebuje tako nepravilnost, ki v skladu z izrecno zakonsko določbo pomeni ničnostni razlog.

Ratio omenjenih zakonskih izjem od prepovedi *reformatio in peius* je procesna ekonomičnost postopka, saj je bolj ekonomično, če nepravilnosti prvostopenjske odločbe organ odpravi že med pritožbenim postopkom kot pa naknadno z izrednimi pravnimi sredstvi, po izteku pritožbenega roka (prvi odstavek 129. člena hrvaškega ZUP).²¹ Veljavni zakon tako uvaja strožje pogoje za spremembo odločbe v škodo pritožnika kot prejšnja zakonska ureditev, v skladu s katero je lahko drugostopenjski organ spremenil odločbo v škodo pritožnika iz razlogov, iz katerih se lahko odločba izreče za nično, se odpravi ali razveljavi odločba po nadzorstveni pravici ali izredno razveljavi izvršljiva odločba.²² Poleg tega pa trenutno veljavni ZUP dopušča možnost drugačne ureditve izjeme od prepovedi *reformatio in peius* (drugi odstavek 118. člena hrvaškega ZUP), in sicer z zakonom, česar prejšnji ZUP ni dopuščal.²³

¹⁹ D. Đerđa, nav. delo, str. 293.

²⁰ Poleg izrednega pravnega sredstva odprave ali razveljavitve **nezakonite** odločbe pozna hrvaško pravo tudi izredno pravno sredstvo razveljavitve **zakonite** odločbe, s katero je stranka pridobila posamezno pravico. Do razveljavitve zakonite odločbe, s katero je stranka pridobila posamezno pravico, pa lahko pride, če je to predvideno z zakonom, če odločba vsebuje pridržek razveljavitve in stranka ni izpolnila obveznosti, ki jih določa odločba, oziroma jih ni izpolnila v roku ali če je to potrebno zaradi odprave težke in neposredne nevarnosti za življenje in zdravje ljudi ter za javno varnost, ki je ni mogoče odpraviti z drugimi sredstvi, s katerimi bi se manj poseglo v pridobljene pravice (130. člen hrvaškega ZUP). V takem primeru ima stranka pravico do povračila škode, ki ji je zaradi razveljavitve nastala, vendar samo dejanske škode (*damnum emergens*). Glej Z. Turčić, nav. delo, str. 307.

²¹ D. Đerđa, nav. delo, str. 265. Glej tudi A. Rajko: Žalba u upravnem postupku i reformatio in peius, <<https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/28707>> (20. 9. 2022).

²² B. Ljubanović, nav. delo, str. 1256.

²³ B. Gagro, v: I. Koprić in V. Đulabić (ur.), nav. delo, str. 188.

Prepoved *reformatio in peius* drugostopenjski organ tudi ne zavezuje takrat, ko stranka v pritožbi izpodbija pravilnost ugotovljenega dejanskega stanja, drugostopenjski organ pa v dopolnjenem postopku ugotovi dejstva, na osnovi katerih je treba o zadevi odločiti drugače. Če pa stranka dejanskega stanja v pritožbi ne izpodbija, je drugostopenjski organ na prepoved *reformatio in peius* vezan, čeprav ugotovi, da je prvostopenjski organ dejansko stanje nepopolno ali napačno ugotovil.²⁴

Teorija²⁵ in sodna praksa²⁶ nadalje poudarjata, da se prepoved nanaša samo na drugostopenjski organ, ko odloča o pritožbi in samo takrat, kadar odločbo spremeni, ne pa tudi pri ponovnem odločanju prvostopenjskega organa, ki sledi izdaji odločitve o pritožbi, saj ta na odpravljeno odločbo ni več vezan. Omenjeno načelo zato ni prizadeto, če prvostopenjski organ na podlagi novougotovljenega dejanskega stanja v ponovljenem postopku sprejme za stranko manj ugodno odločitev. Taka situacija pa bi morala biti izjema, saj lahko drugostopenjski organ vrne zadevo na prvo stopnjo v ponovno odločanje samo takrat, kadar je glede na naravo upravne zadeve nujno neposredno odločanje prvostopenjskega organa.²⁷ Te omejitve prav tako ne veljajo v zvezi s spremembo odločbe v škodo stranke, ki ni vložila pritožbe v zadevah, v katerih nastopa več strank z nasprotnimi interesi, vendar mora v teh primerih prvostopenjski organ, preden pošlje pritožbo drugostopenjskemu organu, poslati pritožbo v odgovor nasprotni stranki.²⁸ Zunaj omenjenih primerov pa sprememba odločbe v škodo pritožnika ni dopustna.

Na drugi strani trenutno veljavni zakon ne vsebuje več določb o spremembi odločbe v pritožbenem postopku v korist pritožnika (*reformatio in melius*). V skladu s prejšnjo ureditvijo je lahko drugostopenjski organ, da bi se zadeva pravilno rešila, spremenil prvostopenjsko odločbo tudi mimo pritožbenega zahtevka, vendar v okviru zahtevka, ki je bil postavljen pred organom prve stopnje, in sicer pod pogojem, da se s tem ni posegalo v pravice druge osebe. Enako je lahko storil tudi takrat, ko je ugotovil, da sta dejansko stanje in materialni predpis sicer pravilna, vendar je mogoče namen, zaradi katerega je bila odločba izdana, doseči tudi z za stranko ugodnejšimi sredstvi. Nekateri

²⁴ B. Ljubanović, nav. delo, str. 1257.

²⁵ Glej prav tam in D. Đerđa, nav. delo, str. 266.

²⁶ Upravno sodišče Hrvaške, Us-322/81z dne 24. septembra 1981 in Us-5694/86 z dne 7. maja 1987

²⁷ B. Gagro, v: I. Koprić in V. Đulabić (ur.), nav. delo, str. 188.

²⁸ O tem A. Rajko: Zamjena i izmjena prvostupanjskog rješenja u upravnom postupku, <<https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/25513>> (20. 9. 2022). Glej tudi Z. Turčić, nav. delo, str. 266.

avtorji²⁹ menijo, da je mogoče določbe o spremembi odločbe v korist stranke z metodami razlage uporabiti tudi v trenutni ureditvi, spet drugi³⁰ pa tako možnost, glede na to, da je zakon ne vsebuje, izključujejo.

Češka ureditev upravnega postopka (*Zákon správní řád*, v nadaljevanju: ZSR) pooblastila drugostopenjskega organa v zvezi s pritožbo ureja v 90. členu. Če drugostopenjski organ ugotovi, da je izpodbijana odločitev nepravilna ali nezakonita, jo lahko v celoti ali deloma odpravi in zadevo vrne prvostopenjskemu organu v ponovno odločanje (v tem primeru je prvostopenjski organ vezan na pravno stališče pritožbenega organa) ali jo (v celoti ali deloma) spremeni. Pri uporabi reformatičnega pooblastila je pritožbeni organ vezan na prepoved spremembe odločbe v škodo pritožnika, razen če je pritožbo vložila tudi druga stranka, katere interesi niso enaki,³¹ ali če je izpodbijana odločba v nasprotju z zakonom ali drugim javnim interesom (tretji odstavek 90. člena ZSR). Teorija poudarja, da sta zadnji izjemi precej nejasni, kar lahko vodi v popolno izključitev prepovedi *reformatio in peius* v pritožbenem postopku. Izjemo od prepovedi *reformatio in peius* zaradi kršitve zakona ali drugega javnega interesa je zato treba razlagati bolj restriktivno,³² in sicer tako, da jo je mogoče uporabiti le iz tistih razlogov, iz katerih je sicer mogoče poseči v dokončno upravno odločbo v okviru nadzorstvenih pooblastil.³³ V skladu s stališči teorije prepoved *reformatio in peius* velja tudi v (ponovljenih) postopkih po odpravi prvostopenjske odločbe in ne zgolj na pritožbeni ravni.³⁴ Podobno ureditev poznajo tudi na Danskem.³⁵

4. POSTOPEK S PRITOŽBO V SLOVENSKI UREDITVI UPRAVNEGA POSTOPKA

Po prejemu pritožbe mora organ prve stopnje najprej opraviti predhodni preizkus pritožbe. Preveriti mora, ali je pritožba pravočasna, dovoljena in ali jo je podala upravičena oseba. Če ugotovi, da kateri od formalnih pogojev za obravnavo pritožbe ni podan, pritožbo s sklepom zavrže. S tem se postopek s pritožbo zaključi (240. člen ZUP). V nasprotnem mora organ pritožbo poslati more-

²⁹ Glej denimo M. Šikić in L. Ofak, nav. delo, str. 135.

³⁰ Glej denimo B. Gagro, nav. delo (2009), str. 162.

³¹ Teorija poudarja, da bo šlo za tak primer, kadar bodo stranke od pritožbenega sodišča zahtevale različne odločitve, pri čemer motivi, zaradi nakterih so se stranke pritožile, ne bi smeli biti odločilni. Glej M. Kopecký, nav. delo, str. 207.

³² Poseg v prepoved *reformatio in peius* tako ne dovoljuje vsak javni interes, temveč le »nesporni« oziroma »neodtuljivi« javni interes.

³³ M. Kopecký, nav. delo, str. 209–210.

³⁴ Prav tam, str. 209.

³⁵ Podrobneje o tem glej I. M. Conradsen, nav. delo, str. 21.

bitnim strankam z nasprotnimi interesi in jim določiti rok, v katerem se lahko izrečejo o pritožbi ter morebitnih novih dejstvih in dokazih (241. člen ZUP).

Zaradi ekonomičnosti postopka in varstva pravic strank daje zakon prvostopenjskemu organu v zvezi z vloženo pritožbo, ki je formalno popolna, široka pooblastila, saj lahko pod zakonsko določenimi pogoji svojo prvotno odločitev nadomesti z novo odločbo,³⁶ s čimer *de facto* odloči o utemeljenosti pritožbe, kar je praviloma pridržano pritožbenemu organu.³⁷ Glede učinkov nadomestne odločbe velja, da ta odločba v celoti nadomešča prejšnjo odločbo z učinkom za nazaj (*ex tunc*). Z izdajo in vročitvijo nadomestne odločbe je tako prejšnja odločba odpravljena in ne velja več, kar mora biti ustrezno navedeno tudi v izreku nadomestne odločbe.³⁸ Če prvostopenjski organ ne uporabi pooblastila za izdajo nadomestne odločbe, brez odlašanja, najpozneje pa v 15. dneh od prejema pritožbe, to skupaj s spisi zadeve poslati pritožbenemu organu v reševanje (245. člen ZUP).

Pooblastila organa druge stopnje (pritožbenega organa) pri obravnavanju pritožbe so urejena v 246. do 255. členu ZUP. Postopek v zvezi s pritožbo je sestavljen iz dveh delov: iz prehodnega postopka, v katerem organ druge stopnje preizkusi, ali so izpolnjeni formalni pogoji za reševanje zadeve, in iz (vsebinskega) reševanja zadeve.³⁹ Če organ druge stopnje v okviru predhodnega preizkusa (če tega ni storil že prvostopenjski organ) ugotovi, da je ta prepoznana, nedovoljena ali da jo je vložila neupravičena oseba, jo s sklepom zavrže, ne da bi jo vsebinsko obravnaval. V nasprotnem⁴⁰ pa začne vsebinsko reševanje pritožbe in odločanje o njeni (ne)utemeljenosti.

Organ druge stopnje preizkusi odločbo v delu, v katerem se izpodbija, in sicer v mejah pritožbenih navedb, po uradni dolžnosti pa preizkusi, ali je prišlo v postopku na prvi stopnji do bistvenih kršitev postopka in ali je bil prekršen materialni zakon, ni pa vezan na pritožbene razloge, ki jih zatrjuje pritožnik (247. člen ZUP). Izjemi od meja pritožbenega preizkusa sta sprememba odločbe v korist pritožnika (*reformatio in melius*) in, kot bo prikazano v nadaljevanju, sprememba odločbe v pritožnikovo škodo (*reformatio in peius*). Organ druge stopnje sme tako spremeniti odločbo organa prve stopnje, če ugotovi, da je mogoče namen, zaradi katerega je bila odločba izdana (odločba pa je glede ugotovljenih dejstev in glede uporabe materialnega zakona pravilna) doseči tudi z drugimi, za stranko ugodnejšimi sredstvi (drugi odstavek 252. člena

³⁶ Razlogi za izdajo nadomestne odločbe so navedeni v 242. do 244. členu ZUP.

³⁷ E. Kerševan in V. Androjna, nav. delo, str. 382.

³⁸ R. Knez, v: E. Kerševan in P. Kovač (ur.), nav. delo, str. 581.

³⁹ Prav tam, str. 391.

⁴⁰ Tj. če pritožba izpolnjuje formalne pogoje.

ZUP), kar je v skladu z načelom varstva pravic strank (7. člen ZUP), ki določa, da mora organ nasproti stranki uporabiti tiste ukrepe, ki so zanjo ugodnejši, če je z njimi mogoče doseči namen zakona. Slednje pa velja samo, če spremenjena odločba ne posega v pravice druge osebe, ki se zoper odločbo ni pritožila. V nasprotnem je za spremembo odločbe potrebna njena privolitev.⁴¹ Enako pooblastilo ima drugostopenjski organ tudi pod pogoji iz prvega odstavka 253. člena ZUP. Da bi se zadeva pravilno rešila, sme tako organ druge stopnje ob reševanju pritožbe v mejah zahtevka, ki je bil postavljen v postopku na prvi stopnji, s svojo odločbo odpraviti odločbo in rešiti zadevo v korist pritožnika v obsegu, ki presega meje preizkusa iz 247. člena ZUP, če se s tem ne posega v pravico koga drugega. Drugostopenjski organ sme torej pritožniku priznati tudi tisto, česar ni zahteval v pritožbi, je pa to zahteval v postopku pred organom prve stopnje, če ugotovi, da je do tega upravičen in da bi se s tem zadeva pravilno rešila, pod nadaljnjim pogojem da se s tem ne posega v pravico drugega, kar je treba razlagati širše kot zgolj poseg v pravice nasprotne stranke.⁴²

Temeljno pravilo pri reševanju pritožbe je, da mora pritožbeni organ kršitve, ki jih je pri izdaji odločbe zagrešil organ prve stopnje, odpraviti sam in sprejeti odločitev o zadevi (tj. spremeniti odločbo, glej drugi odstavek 251. člena ZUP in 252. člen ZUP). Le v primeru, kadar pritožbeni razlogi (na primer nepriстойnost organa, ki je sprejel odločitev – 250. člen) ali ekonomičnost postopka (tretji odstavek 251. člena ZUP) to zahtevata, mora organ druge stopnje po odpravi prvostopenjske odločbe vrniti zadevo (istemu ali drugemu) organu prve stopnje v (ponovno) reševanje. To bo veljalo zlasti v primeru ugotovljenih formalnopravnih kršitev, saj zgolj zaradi materialnopravnih kršitev (napačna uporaba materialnega predpisa, nesmotrna uporaba prostega preudarka) drugostopenjski organ ne more vrniti zadeve v ponovno odločanje.⁴³

5. PREPOVED REFORMATIO IN PEIUS V UPRAVNEM POSTOPKU

5.1. Doseg prepovedi pri odločanju organa druge stopnje

Načelo prepovedi *reformatio in peius* velja tudi v upravnem postopku, vendar ne v neomejenem obsegu. Upravni postopek se namreč od preostalih postopkov razlikuje v tem, da mora v upravnem postopku organ varovati tudi javno korist, varstvo te koristi pa v določenih primerih zahteva spremembo odločbe

⁴¹ Prav tam, str. 409–410.

⁴² Prav tam, str. 410.

⁴³ E. Kerševan in V. Androjna, nav. delo, str. 406.

tudi v škodo pritožnika.⁴⁴ Drugače kot v pravdnem in kazenskem postopku in nekaterih primerjalnopravnih ureditvah, v katerih je prepoved *reformatio in peius* izrecno uzakonjena, ZUP ne vsebuje splošne prepovedi spremembe odločbe v škodo pritožnika,⁴⁵ temveč ureja le izjeme od te prepovedi. Drugi odstavek 253. člena ZUP tako določa, da lahko organ druge stopnje, da bi se zadeva pravilno rešila, v obsegu, ki presega meje preizkusa iz 247. člena⁴⁶ tega zakona, spremeni odločbo v škodo pritožnika, vendar samo iz razlogov, ki so določeni v 274., 278. in 279. členu tega zakona, to je takrat, ko so izpolnjeni taksativno naštetih pogoji, ki dopuščajo odpravo ali razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici, izredno razveljavitev odločbe ali izrek odločbe za nično.

Odločba se lahko odpravi po nadzorstveni pravici zaradi kršitve pravil o stvarni in krajevni pristojnosti, kršitve načela *ne bis in idem*⁴⁷ in zaradi kršitve pravil o izdaji zbirne odločbe (ker je bila odločba izdana brez predpisanega soglasja, potrditve, dovoljenja ali mnenja drugega organa). Po nadzorstveni pravici pa se odločba lahko razveljavi, če je bil z njo očitno prekršen materialni zakon (ali drugi materialni predpis, ki temelji na zakonu), kar je treba razlagati restriktivno. Za očitno kršitev materialnega zakona gre, če je zakon v formulaciji jasen in ga je mogoče razlagati ter razumeti samo v enem smislu, uporabil pa se je v nasprotju s tem smislom. Do očitne kršitve materialnega zakona lahko pride tudi takrat, kadar je organ uporabil za pravno razmerje napačni materialni zakon.⁴⁸ Kršitev materialnega zakona se presoja glede na materialni zakon, ki se je uporabil oziroma bi se moral uporabiti glede na pravno in dejansko stanje ob izdaji prvostopenjske odločbe, kar je izraz načela zakonitosti iz prvega odstavka 6. člena ZUP. Zaradi očitne kršitve materialnega zakona je mogoče odločbo le razveljaviti, ne pa odpraviti.⁴⁹ Do izredne razveljavitve izvršljive odločbe pa lahko pride, če to zahtevajo nujni ukrepi v javnem interesu, ki jih ni mogoče odlagati (drugi odstavek 144. člena tega zakona), in če nevarnosti ni mogoče uspešno odvrniti z drugimi sredstvi, s katerimi bi bile pridobljene pravice manj prizadete. Stranka, ki zaradi razveljavitve odločbe utрпи škodo, ima pravico do povračila celotne škode (peti odstavek 278. člena ZUP). Ugotoviti je mogoče,

⁴⁴ Sodba Upravnega sodišča RS I U 829/2015 z dne 27. januarja 2017.

⁴⁵ Primerjaj prvi odstavek 118. člena hrvaškega ZUP.

⁴⁶ Člen 247 določa: »Organ druge stopnje preizkusi odločbo v delu, v katerem jo pritožnik izpodbija. Organ druge stopnje preizkusi odločbo v mejah pritožbenih navedb, po uradni dolžnosti pa preizkusi, ali ni prišlo v postopku na prvi stopnji do bistvenih kršitev postopka in ali ni bil prekršen materialni zakon.«

⁴⁷ Če je bila v isti zadevi že prej izdana pravnomočna odločba, s katero je bila ta upravna zadeva ob enakem dejanskem in pravnem stanju drugače rešena.

⁴⁸ E. Kerševan in V. Androjna, nav. delo, str. 457. Glej tudi sodbo Upravnega sodišča RS I U 714/2012 z dne 2. oktobra 2012.

⁴⁹ E. Kerševan in V. Androjna, nav. delo, str. 458.

da razlogi za odpravo in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici ustrezajo izrednemu pravnemu sredstvu odprave ali razveljavitve nezakonite odločbe po hrvaškem pravu. Hrvaška ureditev pa ne pozna (več) posebnega izrednega pravnega sredstva izredne razveljavitve odločbe, temveč je ta razlog vsebovan med razlogi za razveljavitev odločbe po 130. členu hrvaškega ZUP.

Razlogi za ničnost odločbe, ki je najhujša oblika neveljavnosti odločbe, so urejeni v 279. členu ZUP, nanje pa pazi organ po uradni dolžnosti. Nična odločba pravno ne učinkuje, ugotovitev ničnosti pa ni vezana na noben rok. Če se odločba izreče za nično, se hkrati izreče za ničn tudi tisti del postopka, ki je bil opravljen po tem, ko se je zgodila taka nepravilnost (prvi odstavek 249. člena ZUP).

V teoriji in sodni praksi⁵⁰ je nesporno, da prepoved *reformatio in peius* drugostopenjski organ zavezuje le v primeru spremembe odločbe, saj iz besedila določbe drugega odstavka 253. člena ZUP ne izhaja, da omejuje drugostopenjski organ tudi, ko izpodbijano odločbo odpravi in zadevo vrne prvostopenjskemu organu v ponovni postopek. Manj enotno pa je stališče o razlagi dikcije zakona, ki govori o tem, da lahko organ spremeni odločbo v škodo pritožnika, »v obsegu, ki presega meje preizkusa iz 247. člena ZUP«.⁵¹

Iz jezikovne razlage zakonske določbe bi bilo mogoče sklepati, da je sprememba odločbe v škodo pritožnika možna samo v neizpodbijanem delu odločbe, saj zakon ne vsebuje dikcije, da se lahko odločba spremeni v škodo pritožnika »tudi« v obsegu, ki presega meje preizkusa iz 247. člena ZUP. Takšno stališče je mogoče zaslediti tudi v delu teorije in nekaterih sodnih odločbah.⁵² Breznik tako navaja, da morata biti za dopustno prekoračitev prepovedi *reformatio in peius* kumulativno izpolnjena dva pogoja: kadar organ odloča v škodo pritožnika v tistem delu, ki presega meje preizkusa iz 247. člena ZUP, torej ko preizkuša odločbo tudi v delu, v katerem je pritožnik ne izpodbija, oziroma jo preizkuša iz razlogov, ki jih pritožnik v pritožbi ne uveljavlja, poleg tega pa mora biti za spremembo odločbe v škodo pritožnika podan kateri od razlogov, ki so določeni v 274., 278. ali 279. členu ZUP.⁵³ Kerševan,⁵⁴ nasprotno, poudarja, da je treba pri razlagi zakonske določbe priznati prednost varovanju

⁵⁰ Sodba Upravnega sodišča RS I U 1617/2015 z dne 18. oktobra 2016 in sodba Vrhovnega sodišča RS X Ips 14/2013 z dne 25. septembra 2014.

⁵¹ Omeniti je treba, da 244. člen ZUP iz leta 1986 tega dostavka ni vseboval, temveč je našteval le razloge, zaradi katerih se lahko odločba spremeni v škodo pritožnika in so enaki danes veljavnim zakonom.

⁵² Glej denimo sodbo Višjega delovnega in socialnega sodišča Psp 76/2010 z dne 17. maja 2010 in sodbo Upravnega sodišča RS I U 556/2012 z dne 17. julija 2012. Glej tudi sodbo in sklep Upravnega sodišča RS U 329/2003 z dne 9. decembra 2003.

⁵³ J. Breznik, v: J. Breznik, Z. Štucin in J. Marflak (ur.), nav. delo, str. 762–763.

⁵⁴ E. Kerševan, v: T. Jerovšek in G. Trpin (ur.), nav. delo, str. 690. Primerjaj E. Kerševan, v: E. Kerševan in P. Kovač (ur.), nav. delo, str. 615.

pravnega položaja stranke ter v celoti zagotoviti spoštovanje prepovedi spremembe odločbe v škodo pritožnika, ki je ustavna pravica, torej tudi v delu, ki se s pritožbo izpodbija, razen če so podani razlogi za uporabo prej navedenih izrednih pravnih sredstev.⁵⁵

Slednjo razlago podpira tudi namen izjem od prepovedi *reformatio in peius*, ki je v tem, da se nekatere kršitve odpravijo že v samem pritožbenem postopku in ne šele z izrednimi pravnimi sredstvi (načelo ekonomičnosti postopka, 14. člen ZUP). Ker lahko organ tudi po uradni dolžnosti uporabi izredna pravna sredstva iz 274., 278. in 279. člena ZUP ter pri tem ni vezan na omejitve iz 247. člena ZUP in lahko odločbo odpravi oziroma jo razveljavi v celoti, je treba enako stališče zavzeti tudi pri dopustni prekoračitvi prepovedi *reformatio in peius*. Tako je mogoče ugotoviti, da je želel zakonodajalec z dikcijo, ki govori o tem, da lahko organ druge stopnje spremeni odločbo v škodo pritožnika »v obsegu, ki presega meje preizkusa iz 247. člena tega zakona« zgolj poudariti, da lahko organ druge stopnje z odločitvijo v škodo pritožnika poseže tudi v tiste dele prvostopenjske odločbe, ki jih stranka s pritožbo ni izpodbijala, vendar le, če ugotovi razloge, zaradi katerih bi se odločba lahko odpravila ali razveljavila po nadzorstveni pravici (274. člen), razloge, zaradi katerih je mogoča izredna razveljavitev odločbe (278. člen), ali razloge, zaradi katerih je odločba nična (279. člen).⁵⁶ Določba 253. člena ZUP je torej izjema od vezanosti organa druge stopnje na izpodbijani del odločbe in na pritožbene navedbe (247. člen ZUP). Sprememba odločbe v škodo pritožnika z odločbo drugostopenjskega organa je tako mogoča vselej, kadar je podan kateri od razlogov za odpravo ali razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici, za izrek odločbe za nične ali za izredno razveljavitev odločbe,⁵⁷ ne glede na to, ali je pritožnik to uveljavljal ali ne.⁵⁸ Obstoje razlogov, ki utemeljujejo spremembo odločbe v škodo pritožnika, pa mora organ druge stopnje v odločbi obrazložiti, natančno opredeliti in utemeljiti, v nasprotnem je odločba nezakonita.⁵⁹

⁵⁵ Glej tudi E. Kerševan in V. Androjna, nav. delo, str. 410–412, kjer avtorja posebej ne omenjata pogoja »preizkusa odločbe v delu, ki presega meje preizkusa iz 247. člena ZUP«, temveč le pogoj obstoja razloga za odpravo ali razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici, izredno razveljavitev odločbe ali za ničnost odločbe.

⁵⁶ Glej tudi sodbo Upravnega sodišča RS I U 36/2012 z dne 26. aprila 2012.

⁵⁷ Primerjaj sodbo Upravnega sodišča RS I U 1995/2013 z dne 26. avgusta 2014; in E. Kerševan, v: T. Jerovšek in G. Trpin (ur.), nav. delo, str. 690.

⁵⁸ S tega vidika je bila zato bolj jasna določba 144. člena starega zakona (ZUP iz leta 1986), v skladu s katero je bilo izjemoma mogoče ob reševanju pritožbe spremeniti prvostopenjsko odločbo v škodo pritožnika, vendar samo iz razlogov, določenih v 263., 266. in 267. členu ZUP iz leta 1986.

⁵⁹ Sodbi Upravnega sodišča RS III U 156/2015 z dne 2. septembra 2016 in III U 213/2015 z dne 2. septembra 2016.

Zaradi drugih razlogov⁶⁰ organ druge stopnje, ko odločba o pritožbi, ne more spremeniti prvostopenjske odločbe v pritožnikovo škodo, torej niti takrat, kadar ugotovi, da organ prve stopnje ni pravilno ugotovil dejanskega stanja.⁶¹ Ugotavljanje pravilnega dejanskega stanja prek pritožbenih navedb bi namreč pomenilo ugotavljanje po uradni dolžnosti, za kar pa v ZUP ni podlage.⁶² Izjema⁶³ velja, če je pritožnik izpodbijal dejansko stanje ter navajal nova dejstva in dokaze, pa je organ druge stopnje v dopolnjenem ugotovitvenem postopku (glede izpodbijanega dela in v mejah pritožbenih navedb) ugotovil novo dejansko stanje, ki je podlaga za izdajo odločbe, ki je za stranko manj ugodna od prejšnje.⁶⁴ Če se namreč v pritožbenem postopku spremeni dejansko stanje, do česar pa lahko pride zgolj, če pritožnik dejansko stanje izpodbija, saj na ta razlog organ druge stopnje ne pazi po uradni dolžnosti, se spremeni tudi pravno stanje,⁶⁵ posledično pa pritožbeni organ ne more biti vezan z ugotovitvami prvostopenjskega organa. To pa velja samo v primeru nepopolnega dejanskega stanja, ne pa nepravilno ugotovljenega dejanskega stanja.⁶⁶

Ker lahko pri zbirnih odločbah organ druge stopnje v primeru ugotovljenih kršitev odločbo zgolj odpravi, ne more pa je tudi spremeniti, saj bi s tem lahko posegel v voljo organov, ki so sodelovali pri njeni izdaji, je ni iz nobenih razlogov mogoče spreminjati v škodo pritožnika.⁶⁷ Enako velja v primeru udeležbe več strank z nasprotujočimi si interesi, ki so vložile pritožbo.⁶⁸ Ker ni mogoče hkrati varovati pravic vseh udeleženih strank, lahko v takem primeru drugostopenjski organ spremeni odločbo v škodo enega od pritožnikov.⁶⁹ Prepoved *reformatio in peius* tako varuje pritožnika, pod pogojem, da se je pritožil le on.⁷⁰ Podobno izjemo lahko najdemo tudi v češkem pravu.

Čeprav zakon govori zgolj o odločbi, je mogoče pravila o prepovedi *reformatio in peius* in njenih izjemah smiselno uporabiti tudi pri sklepu, če se z njim

⁶⁰ Glej denimo sodbo Upravnega sodišča RS I U 1330/2016-14 z dne 25. maja 2017.

⁶¹ Glej E. Kerševan in V. Androjna, nav. delo, str. 411; in sodbo Upravnega sodišča RS II U 454/2011 z dne 6. aprila 2012.

⁶² Sodba Vrhovnega sodišča RS VIII Ips 78/2014 z dne 1. septembra 2014.

⁶³ Ta izjema se je izoblikovala v teoriji. Glej E. Kerševan in V. Androjna, nav. delo, str. 411.

⁶⁴ Primerjaj sodbi Upravnega sodišča RS I U 1995/2013 z dne 26. avgusta 2014 in Vrhovnega sodišča RS VIII Ips 78/2014 z dne 1. septembra 2014.

⁶⁵ E. Kerševan in V. Androjna, nav. delo, str. 411.

⁶⁶ Sodba Upravnega sodišča RS U 907/2008 z dne 29. januarja 2009.

⁶⁷ Prav tam, str. 412.

⁶⁸ Prav tam.

⁶⁹ E. Kerševan, v: E. Kerševan in P. Kovač (ur.), nav. delo, str. 615.

⁷⁰ Primerjaj sklep Vrhovnega sodišča RS X Ips 341/2016 z dne 25. aprila 2018.

stranka procesno spravi v položaj, ki je slabši, kot je bil po prvostopenjski odločitvi.⁷¹

5.2. Prepoved *reformatio in peius* pri (ponovnem) odločanju organa prve stopnje

Kot je bilo že zgoraj pojasnjeno, ima prvostopenjski organ široka pooblastila v zvezi z vloženo pritožbo in lahko, pod pogoji iz 242., 243. in 244. člena ZUP, z izdajo nove odločbe nadomesti prejšnjo odločbo. Pri tem se postavlja vprašanje, ali načelo prepovedi *reformatio in peius* in njegove izjeme segajo tudi na odločbo, ki jo prvostopenjski organ izda ob uporabi pooblastila za izdajo nadomestne odločbe. Ker organi prve stopnje pooblastilo za izdajo nadomestne odločbe v praksi uporabljajo precej zadržano, tudi sodna praksa o tem vprašanju še ni povsem vzpostavljena.

Upravno sodišče je v sodbi II U 454/2011 z dne 6. aprila 2012, v kateri je odločalo o zakonitosti odločbe organa prve stopnje, s katero je ta, ob sklicevanju na 242. člen ZUP, nadomestil prvotno izdano odločbo in z njo odmeril višji komunalni prispevek kot v prejšnji odločbi, zavzelo stališče, da prepoved *reformatio in peius* in njegove izjeme veljajo tudi v primeru iz prvega odstavka 242. člena ZUP, ko prvostopenjski organ ob spoznanju, da je pritožba utemeljena, ni pa treba izvesti novega ugotovitvenega postopka, sam reši zadevo drugače in že izdano odločbo nadomesti z novo.⁷² Sodišče je ugotovilo, da v obravnavani zadevi ni bil izkazan nobeden od razlogov za izredno razveljavitev odločbe, odpravo ali razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici ali za ničnost odločbe, posledično pa ni bilo pravne podlage za spremembo odločbe v pritožnikovo škodo. Zato bi moral organ prve stopnje kljub ugotovitvi, da je bilo dejansko stanje nepravilno ugotovljeno, odločbo pustiti v veljavi oziroma je ne bi smel spremeniti v pritožnikovo škodo. Omenjenega stališča pa ni mogoče uporabiti za vse primere izdaje nadomestne odločbe. Če je nadomestna odločba izdana na podlagi dopolnjenega ugotovitvenega postopka ali (naknadno) izvedenega posebnega ugotovitvenega postopka in drugačnega dejanskega stanja, prepoved *reformatio in peius* ne velja. V teh primerih gre namreč za podoben položaj, kot če bi drugostopenjski organ prvostopenjsko odločbo odpravil in vrnil zadevo prvostopenjskemu organu v ponovno odločanje, stranka pa ima možnost izreči se o vseh okoliščinah, ki bi lahko vplivale na sprejem

⁷¹ J. Breznik, v: J. Breznik, Z. Štucin in J. Marflak (ur.), nav. delo, str. 768.

⁷² Drugače o tem Knez, ki navaja, da je lahko nadomestna odločba za pritožnika vsebinsko neugodna, bodisi enaka kot že prej bodisi še manj ugodna kot prejšnja, pri tem pa ne razlikuje med posameznimi primeri izdaje nadomestne odločbe. Glej R. Knez, v: E. Kerševan in P. Kovač (ur.), nav. delo, str. 582.

končne odločitve.⁷³ Podobno stališče je mogoče razbrati iz sodbe Upravnega sodišča I U 81/2013 z dne 19. septembra 2013.⁷⁴

V teoriji⁷⁵ in sodni praksi⁷⁶ je sprejeto enotno stališče, da prepoved spremembe odločbe v škodo pritožnika zavezuje samo drugostopenjski organ, in to le, če spremeni izpodbijano odločitev, ne pa tudi prvostopenjskega organa, ko odloča v ponovnem postopku, bodisi po odpravi odločbe s strani drugostopenjskega organa ali sodišča v upravnem sporu. Po mnenju sodne prakse⁷⁷ to izhaja tudi iz pravnih posledic, ki jih ima odprava odločbe, saj odpravljena odločba nima več nobenih pravnih učinkov (prvi odstavek 281. člena ZUP), zaradi česar organ prve stopnje nanjo ni več vezan. Z navedenim argumentom se ni mogoče v celoti strinjati, saj pritožbeni organ, tudi v primeru spremembe odločbe, prvostopenjsko odločbo najprej odpravi, nato pa v zadevi odloči sam (drugi odstavek 251. člena ZUP in 253. člen ZUP),⁷⁸ pa vendar je ne more spremeniti brez omejitev. Izjema od prepovedi *reformatio in peius* v primeru ponovnega odločanja organa prve stopnje po odpravi odločbe v pritožbenem postopku je tako utemeljena z drugačnimi razlogi. V primeru, ko je prvostopenjska odločba odpravljena, se namreč postopek ponovno opravi, kar pomeni, da ima stranka postopka zopet vse možnosti za izjavljanje o razlogih za odločitev in za obrambo svojih interesov, vključno z možnostjo ponovne pritožbe na drugostopenjski organ. Izrazite potrebe za zavarovanje njenega položaja s prepovedjo odločitve v škodo glede na prvotno odločitev ni. Zato je zakonodajalec očitno ocenil, da je v takem primeru treba dati prednost načelu materialne resnice in načelu zakonitosti ter s tem varstvu javne koristi pred varstvom stranke.⁷⁹

Je pa v primeru ponovnega postopka organ prve stopnje vezan na pripombe in navodila drugostopenjskega organa, glede česa je treba dopolniti postopek, in mora, brez odlašanja, izdati novo odločbo, v nasprotnem organ druge stopnje ob obravnavi nove pritožbe sam reši zadevo (tretji in četrti odstavek 251. člena ZUP). Vezanost na navodila drugostopenjskega organa pa velja samo, dokler prvostopenjski organ odloča na podlagi enakega dejanskega in pravnega sta-

⁷³ Primerjaj E. Kerševan in V. Androjna, nav. delo, str. 385.

⁷⁴ Primerjaj sodbo Vrhovnega sodišča RS X Ips 165/2013 z dne 8. junija 2015.

⁷⁵ Prav tam, str. 412.

⁷⁶ Glej denimo sodbe Upravnega sodišča RS I U 1617/2015 z dne 18. oktobra 2016, III U 120/2013 z dne 12. decembra 2014, I U 556/2012 z dne 17. julija 2012 in I U 1413/2017-11 z dne 11. decembra 2018, sodbo Vrhovnega sodišča RS X Ips 14/2013 z dne 25. septembra 2014 in sklep Vrhovnega sodišča RS X Ips 341/2016 z dne 25. aprila 2018. Drugače o tem Upravno sodišče RS v sodbi II U 183/2012 z dne 6. marca 2013.

⁷⁷ Sodba Upravnega sodišča RS I U 1617/2015 z dne 18. oktobra 2016.

⁷⁸ E. Kerševan in V. Androjna, nav. delo, str. 393.

⁷⁹ Tako tudi sodba Upravnega sodišča RS I U 1617/2015 z dne 18. oktobra 2016. Glej tudi sodbo Vrhovnega sodišča RS X Ips 14/2013 z dne 25. septembra 2014.

nja, kot je veljalo ob izdaji odpravljenih odločbe. Če prvostopenjski organ v ponovljenem postopku ugotovi drugačno stanje, je namreč dolžan v skladu z načelom materialne resnice (8. člen ZUP) upoštevati novo dejansko stanje in na njegovi podlagi sprejeti novo odločitev.⁸⁰ Enako velja glede uporabe materialnega predpisa, če se ta v vmesnem času spremeni, saj načelo zakonitosti upravne organe zavezuje, da morajo odločati po trenutno veljavnih predpisih, razen če iz narave upravne zadeve ali samega predpisa izhajajo drugače.⁸¹

Prepoved *reformatio in peius* tudi ne velja v obnovljenem postopku, ki je namenjen odpravi napake, do katere je prišlo v prejšnjem postopku. Obnova postopka je namreč izredno pravno sredstvo, v katerem se v obnovljenem postopku lahko ugotovi drugačno dejansko stanje, kot je bilo ugotovljeno v prejšnjem postopku, zato je lahko odločba, izdana v obnovljenem postopku, tudi manj ugodna od odločbe, ki je bila predmet obnove.⁸²

5.3. Pravna oblika akta, s katerim drugostopenjski organ spremeni odločbo v škodo pritožnika

Uporaba pooblastila drugostopenjskega organa za spremembo odločbe v škodo pritožnika je, kot je bilo že navedeno, vezana na razloge, zaradi katerih bi se odločba lahko odpravila ali razveljavila po nadzorstveni pravici, razloge, zaradi katerih je mogoča izredna razveljavitev odločbe, in razloge, zaradi katerih se odločba izreče za nično.

Izmed razlogov, ki dopuščajo spremembo odločbe v škodo pritožnika, je treba posebej omeniti razloge za razveljavitev odločbe in s tem povezano vprašanje oblike akta, s katerim organ druge stopnje spremeni odločbo v škodo pritožnika.⁸³ Drugi odstavek 253. člena ZUP namreč ne določa, da drugostopenjski organ odloči na način, kot je predviden za izredno razveljavitev odločbe oziroma za razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici, temveč le napotuje na razloge, zaradi katerih lahko organ druge stopnje prvostopenjsko odločbo v pritožbenem postopku spremeni v škodo stranke. Iz tega bi bilo mogoče *prima facie* sklepati, da sprememba odločbe prve stopnje v škodo stranke, ki nastane v pritožbenem postopku, ne more imeti pravnih posledic, ki jih ima razveljavitev odločbe, temveč ima enak pravni učinek kot odprava odločbe. V

⁸⁰ E. Kerševan in V. Androjna, nav. delo, str. 399 in 403. O tem tudi sodbi Upravnega sodišča RS I U 1617/2015 z dne 18. oktobra 2016 in Vrhovnega sodišča RS X Ips 14/2013 z dne 25. septembra 2014.

⁸¹ Gre zlasti za primere nerazumno dolgega odločanja upravnih organov, ko se med postopkom predpis enkrat ali večkrat spremeni. Za več o tem glej K. Štemberger, nav. delo, str. 26–33.

⁸² Sodba Upravnega sodišča RS II U 152/2011 z dne 13. junija 2012.

⁸³ Glej drugi odstavek 274. člena ZUP in 278. člen ZUP.

pritožbenem postopku lahko namreč organ druge stopnje po določbah 250. do 252. člena ZUP odločbo zgolj odpravi, ne pa tudi razveljavi.

Pravne posledice odprave in razveljavitve odločbe se bistveno razlikujejo. Odločba, ki je bila odpravljena, preneha pravno učinkovati, poleg tega pa se odpravijo tudi pravne posledice, ki so iz nje nastale. Odprava odločbe ima torej učinek za nazaj (*ex tunc*), tj. od dneva njene izdaje, kar pomeni, da se z odpravo odločbe zadeva vrne v stanje, v katerem je bila, preden je bila odpravljena odločba izdana, na njeni podlagi pa tudi ne morejo nastati nobene pravne posledice. S tem tako nastane položaj, kot da odpravljena odločba sploh nikoli ne bi bila izdana.⁸⁴ Enake posledice kot odprava ima tudi izrek odločbe za nično (prvi odstavek 281. člena ZUP). Če pa se odločba (zgolj) razveljavi, se ne odpravijo pravne posledice, ki so iz nje že nastale, ne morejo pa iz razveljavljene odločbe nastati nobene nadaljnje pravne posledice (drugi odstavek 281. člena ZUP). Razveljavitev odločbe torej učinkuje za naprej (*ex nunc*) in ima milejše posledice kot odprava odločbe, zato ju nikakor ni mogoče enačiti. Zato mora organ druge stopnje v pritožbenem postopku, čeprav tega zakon izrecno ne določa, ob obstoju razloga, ki utemeljuje razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici ali izredno razveljavitev izvršljive odločbe in s tem dopustno spremembo odločbe v škodo pritožnika, ob smiselni uporabi drugega odstavka 274. člena in 278. člena ZUP prvostopenjsko odločbo spremeniti tako, da jo razveljavi in ne odpravi.⁸⁵

6. SKLEP

Prepoved *reformatio in peius* v upravnem postopku ni absolutna. Zavezuje namreč le organ druge stopnje, ko spremeni odločbo, ne pa tudi takrat, ko izpodbijano odločbo odpravi in zadevo vrne organu prve stopnje v ponovni postopek, prav tako ne zavezuje prvostopenjskega organa, ko odloča v ponovnem postopku, razen primera, ko organ prve stopnje ob uporabi pooblastila iz 242. člena ZUP z izdajo nove odločbe nadomesti prejšnjo odločbo. Tudi drugostopenjski organ pa sme – ob uporabi pooblastila iz drugega odstavka 253. člena ZUP – odločbo spremeniti v škodo pritožnika, če je podan kateri od razlogov za odpravo ali razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici, za izredno razveljavitev izvršljive odločbe in za ničnost odločbe, kar je izraz načela ekonomičnosti in učinkovitosti postopka, saj se tako kršitve odpravijo že v pritožbenem postopku in ne šele v postopku z izrednimi pravnimi sredstvi. Poleg teh primerov lahko v skladu s stališči teorije in sodne prakse organ spre-

⁸⁴ Primerjaj peti odstavek 115. člena hrvaškega ZUP, ki ureja pravne posledice odprave odločbe v postopku z rednimi ali izrednimi pravnimi sredstvi. Zakon pa ne vsebuje več določbe o pravnih posledicah razveljavitve odločbe.

⁸⁵ Enako o tem sodbi Višjega delovnega in socialnega sodišča Psp 129/2013 z dne 12. septembra 2013 in Psp 216/2012 z dne 21. junija 2012.

meni odločbo v škodo enega od pritožnikov, če se je zoper odločbo pritožilo več strank z nasprotnimi interesi, saj v tem primeru ni mogoče varovati pravic vseh udeleženih strank, in pa takrat, ko je pritožnik izpodbijal dejansko stanje, pa je organ druge stopnje v dopolnjenem ugotovitvenem postopku ugotovil novo dejansko stanje, ki je podlaga za izdajo odločbe, ki je za stranko manj ugodna od prejšnje.

Čeprav tega zakon v drugem odstavku 253. člena ZUP izrecno ne določa, mora organ druge stopnje, če obstaja razlog, zaradi katerega se lahko odločba razveljavi po nadzorstveni pravici ali izredno razveljavi izvršljiva odločba, odločbo s smiselno uporabo določb drugega odstavka 274. in 278. člena ZUP spremeniti (tudi v škodo pritožnika) tako, da jo razveljavi in ne odpravi, saj so pravne posledice odprave in razveljavitve povsem drugačne.

Zaradi odprave številnih nejasnosti bi bilo treba v prihodnje v ZUP natančneje urediti vsebino načela prepovedi *reformatio in peius* in vse njene izjeme. Gre namreč za eno od najpomembnejših ustavnih procesnih varoval, zato njena vsebina ne more biti prepuščena zgolj razlagi upravne doktrine in sodne prakse, še zlasti če stališča niso poenotena.

LITERATURA

- Alen Rajko: Žalba u upravnom postupku i reformatio in peius, <<https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/28707>> (13. 4. 2021).
- Alen Rajko: Zamjena i izmjena prvostupanjskog rješenja u upravnom postupku, <<https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/25513>> (13. 4. 2021).
- Boris Ljubanović: Pojmovnik, v: Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, 9 (2009) 4, str. 1256.
- Božo Gagro: Postupanje po žalbi prema novom Zakonu o općem upravnom postupku, v: Ivan Koprić in Vedran Đulabić (ur.): Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj (2009). Institut za javnu upravu, Zagreb in Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb 2009.
- Csongor Herke in Csenge D. Tóth: Theoretical and practical issues of the prohibition of reformatio in peius in Hungary, v: Issues of Business and Law 3 (2011), str. 95–109.
- Dario Đerđa: Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj. Inženjerski biro, Zagreb 2010.
- Erik Kerševan in Polonca Kovač (ur.): Komentar Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP). Uradni list Republike Slovenije in Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2020.

- Erik Kerševan in Vilko Androjna: Upravno procesno pravo. Upravni postopek in upravni spor (2. spremenjena in dopolnjena izdaja). GV Založba, Ljubljana 2017.
- Inger Marie Conradsen: Reversing the Principle of the Prohibition of Reformatio in Pejus: The Case of Changing Students' Possibility to Complain about their Marks in Denmark, v: *Utrecht Law Review* 10 (2014) 1, str. 17–28.
- Janez Breznik, Zdenka Štucin in Jonika Marflak (ur.): Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem. GV Založba, Ljubljana 2004.
- Katja Štemberger: Upravno odločanje v primeru nekaterih sprememb materialnega prava, v: *Javna uprava*, 55 (2019) 3-4, str. 25–39.
- Marko Šikić in Lana Ofak: Nova načela upravnog postupka (s posebnim naglaskom na razmjernost, legitimna očekivanja i stečena prava), v: *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 32 (2011) 1, str. 127–151.
- Martin Kopecký: K otázce uplatňování zákazu reformace in peius ve správním řízení obecném a trestním, v: *Iuridica*, 1 (2010), str. 203–213.
- Tone Jerovšek in Gorazd Trpin (ur.): Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP) s komentarjem. Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana 2004.
- Zlatan Turčić: Komentar Zakona o općem upravnem postupku s priložima, sudskom praksom i abecednim kazalom pojmova, Zakoni o upravnim sporovima s priložima i abecednim kazalima pojmova. Zagreb 2012.