

Univerza v Ljubljani
Fakulteta za upravo



Tone Jerovšek in Polonca Kovač

Upravni postopek in upravni spor

Predelana in dopolnjena 2. izdaja, 5. ponatis

©Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, 2021. Vse pravice pridržane. Brez pisnega dovoljenja založnika je prepovedano reproduciranje, distribuiranje, javna priobčitev, predelava ali druga uporaba tega avtorskega dela ali njegovih delov v kakršnem koli obsegu ali postopku, vključno s fotokopiranjem, tiskanjem ali shranitvijo v elektronski obliki. Tako ravnanje je, razen v primerih iz 46. do 57. člena Zakona o avtorski in sorodnih pravicah, kršitev avtorske pravice.

CIP - Kataložni zapis o publikaciji

Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

35.077.3(497.4)(075.8)

351.95(497.4)(075.8)

JEROVŠEK, Tone, 1941-

Upravni postopek in upravni spor / Tone Jerovšek in Polonca Kovač. - Predelana in dopolnjena 2. izd., 5. ponatis. - Ljubljana : Fakulteta za upravo, 2021

ISBN 978-961-262-093-6

1. Kovač, Polonca, 1971-

COBISS.SI-ID 79585283

Prof. dr. Tone Jerovšek, prof. dr. Polonca Kovač

UPRAVNI POSTOPEK IN UPRAVNI SPOR

Izdala in založila: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo

Za založbo: prof. dr. Maja Klun

Recenzenta: izr. prof. dr. Janez Čebulj, izr. prof. dr. Gregor Virant

Lektoriranje: Nina Barlič, univ. dipl. prev.

Naslovnica: Branka Smodiš

Predelala in dopolnila ter priprava za tisk: prof. dr. Polonca Kovač

Naklada: 200 izvodov

Tisk: Demat d.o.o.

Predelana in dopolnjena 2. izdaja, 5. ponatis, 2021

Prof. dr. Tone Jerovšek in prof. dr. Polonca Kovač

Upravni postopek in upravni spor

Predelana in dopolnjena 2. izdaja

5. ponatis, Ljubljana, 2021

KAZALO

1	VLOGA UPRAVNEGA POSTOPKA IN UPRAVNEGA PROCESNEGA PRAVA V JAVNEM UPRAVLJANJU	1
1.1	Umestitev in definicija upravnega postopka	1
1.2	Cilji in funkcije upravnega postopka v kontekstu dobre uprave	4
1.3	Upravno pravno razmerje	10
1.4	Predmet in viri upravnega procesnega prava.....	14
1.5	Pojem upravne zadeve, podrejena in smiselna uporaba ZUP	17
2	TEMELJNA NAČELA V UPRAVNIH POSTOPKIH	27
2.1	Upravna načela in pravila na evropski in slovenski ravni.....	27
2.2	Načelo zakonitosti	32
2.3	Načelo samostojnosti pri odločanju.....	43
2.4	Načela varstva pravic strank, zaslišanja in varstva javnih koristi.....	46
2.5	Načela resnice, proste presoje dokazov in dolžnosti govoriti resnico	57
2.6	Načela pravice do pritožbe in sodnega nadzora	63
2.7	Načelo ekonomičnosti ter predpisan in razumen rok odločanja	68
3	UDELEŽENCI V UPRAVNEM POSTOPKU – PRISTOJNOST (UPRAVNI ORGAN, URADNA OSEBA).....	74
3.1	Udeleženci v upravnem postopku	74
3.2	Temeljno o pristojnosti (pomen, vrste, pravni temelji)	75
3.3	Pojem upravnega organa in uradne osebe po slovenskem ZUP	77
3.4	Stvarna pristojnost.....	79
3.5	Krajevna pristojnost	81
3.6	Posebna pravila o pristojnosti	83
3.7	Osebna pristojnost - uradne osebe.....	88
4	UDELEŽENCI V UPRAVNEM POSTOPKU – STRANKA, STRANSKI UDELEŽENEC, ZASTOPNIKI.....	95
4.1	Uvodno o statusu in položaju strank v upravnem postopku	95

4.2	Lastnost stranke	98
4.3	Položaj stranke.....	102
4.4	Zastopanje stranke.....	105
5	KOMUNIKACIJA MED ORGANOM, STRANKO IN DRUGIMI UDELEŽENCI V POSTOPKU.....	114
5.1	Pojem in pomen ter pravne podlage občevanja v postopku.....	114
5.2	Jezik v postopku	117
5.3	Vloge	120
5.4	Vabila oziroma pozivi	124
5.5	Zapisnik	126
5.6	Pravica do pregleda dokumenta in dostop do javnih informacij	127
5.7	Vročanje.....	131
6	ROKI, RED IN STROŠKI V UPRAVNEM POSTOPKU.....	144
6.1	Roki v upravnem postopku – pomen in vrste ter njihovo računanje	144
6.2	Naroki	149
6.3	Vrnitev v prejšnje stanje	149
6.4	Vzdrževanje reda v upravnem postopku.....	152
6.5	Stroški v upravnem postopku	152
7	POSTOPEK NA PRVI STOPNJI – ZAČETEK POSTOPKA, UGOTOVITVENI IN DOKAZNI POSTOPEK.....	159
7.1	Formalni in meritorni postopek	159
7.2	Faze meritornega postopka	161
7.3	Prva faza meritornega postopka na prvi stopnji – začetek ali uvedba	163
7.4	Razpolaganja z zahtevki in postopki	167
7.5	Druga faza – ugotovitveni postopek	170
7.6	Tretja faza – dokazni postopek	181
8	ZAKLJUČEK POSTOPKA – IZDAJA ODLOČBE ALI SKLEPA.....	198
8.1	Posamični upravni akti po vsebini in nazivu.....	198
8.2	Kdaj se izda odločba in kdaj sklep	201
8.3	Razlike med odločbo in sklepom.....	203

8.4	Odločba – pomen in obličnost.....	205
8.5	Vrste odločb.....	208
8.6	Sestavine odločbe	209
8.7	Sklep.....	216
8.8	Popravljanje napak v odločbi ali sklepu.....	217
8.9	Dokončnost, pravnomočnost in izvršljivost odločbe.....	220
9	PRITOŽBA IN IZREDNA PRAVNA SREDSTVA V UPRAVNEM POSTOPKU	227
9.1	Vloga pravnih sredstev v evropskem in slovenskem prostoru.....	227
9.2	Vrste in učinki pravnih sredstev	230
9.3	Pritožba po slovenskem ZUP.....	234
9.4	Izredna pravna sredstva po slovenskem ZUP	244
9.5	Sprememba ali odprava na podlagi odločbe ustavnega sodišča.....	253
10	IZVRŠLJIVOST IN IZVRŠBA V UPRAVNEM POSTOPKU.....	256
10.1	Pojem izvršbe in izvršljivosti.....	256
10.2	Procesne predpostavke za izvršbo	259
10.3	Vrste izvršb in načini ali sredstva prisilitev v upravnih zadevah	261
10.4	Sklep o izvršbi in tek ter zadržanje in ustavitev izvršilnega postopka.....	264
11	SPREMLJANJE IZVAJANJA ZUP IN UPRAVNA INŠPEKCIJA.....	269
11.1	Izvajanje ZUP – spremljanje, podpora in nadzor.....	269
11.2	Upravna inšpekcija v Sloveniji.....	271
12	UPRAVNI SPOR IN DRUGE OBLIKE SODNEGA NADZORA	275
12.1	Splošno o pomenu in oblikah sodnega nadzora nad upravo	275
12.2	Temeljno o sodnem varstvu v upravnih zadevah v Sloveniji.....	278
12.3	Akti, ki se izpodbijajo v upravnem sporu v Sloveniji	279
12.4	Udeleženci v upravnem sporu po ZUS-1	287
12.5	Tek postopka v upravnem sporu.....	291
12.6	Obseg sodne presoje v upravnem sporu , če je upravni akt nezakonit.....	303
12.7	Pravna sredstva in izvršba v upravnem sporu	308
12.8	Sodno varstvo po pravnomočnosti v upravnem sporu	316

LITERATURA IN VIRI	321
STVARNO KAZALO.....	327
SEZNAM SLIK IN TABEL.....	335
PRILOGA 1 – IZSEK STRATEGIJE RAZVOJA SLOVENSKE JAVNE UPRAVE 2015– 2020	337
Posodobitev upravnega procesnega prava	337
PRILOGA 2 – RESOLUCIJA EVROPSKEGA PARLAMENTA 2016.....	340
Resolucija Evropskega parlamenta z dne 9. junija 2016 o odprti, učinkoviti in neodvisni upravi Evropske unije (2016/2610(RSP))	340
Predlog Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta EU za odprto, učinkovito in neodvisno upravo Evropske unije	340
PRILOGA 3 – UČNI NAČRT UPUS	356
Učni načrt predmeta Upravni postopek in upravni spor Fakultete za upravo, program Upravljanje javnega sektorja, UN-I	356

Predgovor k predelani in dopolnjeni izdaji

Upravni postopek in upravni spor ali upravno procesno pravo je tematika, ki je del tradicionalnega študijskega in seveda raziskovalnega programa vsake fakultete, ki se ukvarja s pravom, javno upravo oziroma javnim upravljanjem. Problematika ni aktualna in merodajna le za upravno-pravne vidike. Zaradi upravnega postopka kot ene ključnih oblik javnopolitičnega odločanja z ekonomskimi učinki in organizacijskimi prvinami ter temeljnega poslovnega procesa v javni upravi in širšem javnem sektorju je tako upravni postopek osrednjega ali vsaj nezanemarljivega pomena v celotnem družboslovju.

Upravni postopek in z njim povezane oblike sodnega nadzora, na čelu z upravnim sporom, pa se skozi čas spreminjajo, tako kot vsaka družbeno vezana tematika. Predvsem upravni postopek, pa tudi upravni spor, se evropeizira oziroma globalizira. Upravni postopek skozi svoje temeljne funkcije, zlasti varstvo pravic strank pred oblastjo in učinkovito izvajanje javnih politik, v različnih družbenih skupnostih in pravnih redih ne pomeni istega. Ob definiranju razlik pa se oblikujejo in prenašajo dobre prakse. Ena glavnih je širjenje pomena upravnega postopka in regulacije temeljnih pravic strank na zakonski ravni, zato se zakoni o (splošnem) upravnem postopku (ZUP) sprejemajo v čedalje več državah. Za leto 2017 je predviden tudi sprejem ZUP na ravni Evropske unije, za institucije EU, posredno pa tudi za poenotenje nacionalnih pristopov.

Pri vprašanjih upravnega postopka je neredko zaslediti, da se jemlje kot »le« neka operativna tema, ki jo morajo poznati posamezni referenti na uradniški izvajalski ravni. Toda tako pojmovanje je neskladno s čedalje večjim pomenom upravnega postopka kot instrumenta zaščite temeljnih človekovih pravic in učinkovite javne uprave kot sistema. Prav tako gre poudariti, da se skozi preizkušena načela in glavna pravila upravnega postopka v zadnjem času vse več procesov oblikuje po ZUP. Gre za sprejem različnih upravnih aktov, ne le posamičnih in konkretnih odločb, kot tradicionalno pri nas, ampak splošnih upravnih aktov (npr. pravilnikov), upravnih pogodb in drugih dejanj ali njihovih opustitev, ki sodijo v upravno razmerje, čeprav se o njih ne izda pravni akt (npr. izvajanje javnih služb). Zajem vseh ali vsaj splošnih upravnih aktov v ZUP velja tradicionalno v nekaterih državah že nekaj desetletij (npr. v ZDA od leta 1946), kar pomen upravnega postopka dviguje na bistveno višjo politološko-sociološko, pravno in ekonomsko-organizacijsko raven.

Glede na nanizane elemente in smernice razvoja upravnega postopka je bil po šestih letih od prve izdaje predelan in dopolnjen tudi učbenik »Upravni postopek in upravni spor« iz leta 2010, ki sva ga v soavtorstvu pripravila dolgoletni profesor na Fakulteti za upravo oziroma prej Visoki in Višji upravni šoli, prof. dr. Tone Jerovšek in dr. Polonca Kovač, tedaj

docentka, sedaj izredna profesorica za upravno pravo in pravno ureditev javne uprave. Ta učbenik je nadgradil prvi učbenik o UPUS, ki ga je spisal dr. Tone Jerovšek in izdala Fakulteta za upravo leta 2007 na osnovi prejšnjih izdaj VUŠ, nazadnje učbenika, ponatisnjenega leta 1994. Povezano gre omeniti še praktikum za predmet Upravni postopek in upravni spor, v zadnji izdaji pripravljen v soavtorstvu dr. Polonce Kovač in dr. Tine Sever. Tem delom gre pridati še v letu 2008 izdan učbenik Posebni upravni postopki (dr. Tone Jerovšek in dr. Polonca Kovač), ki se nanaša na določene specifične, zlasti davčnih, inšpekcijskih in socialnih postopkov. A vsa ta dela so glede na razmeroma hiter in globaliziran razvoj tematike potrebna stalnega dopolnjevanja.

Glavna vodila predelane in dopolnjene izdaje, ki je pred vami, so bila kot nadgradnja učbenika iz leta 2010 naslednja:

- vključiti naraščajoč družbeni pomen upravnega postopka in upravnega spora ter pri tem zlasti opredeliti evropske trende razvoja upravnega procesnega prava in povezanih vprašanj modernizacije in reform v javni upravi,
- upravni postopek sistemsko jemati kot interdisciplinarno tematiko, čeprav skozi temeljno funkcijo varstva pravic prednostno pravno,
- upravni postopek kot celoto in njegove institute opredeliti ne (!) vezano na posamezna določila slovenskega ZUP, ampak najprej splošno, šele nato z definiranjem slovenske ureditve in specifik glede na primerjalne ureditve,
- vključiti najnovejše razvojne smernice na področju, tako skozi teoretično-raziskovalna spoznanja kot spremembe predpisov v zadnjih letih (npr. odprava administrativnih ovir, alternativno reševanje sporov, upravne pogodbe, spreminjajoč se domet upravnega spora itd.),
- metodološko za lažjo osvojitve tematike in večjo preglednost bolj poudariti temeljne definicije in pravila, obenem skrajšati manj pomembna oziroma le na slovenski red vezane določbe ter snov ilustrirati s primeri in pobudami za razmislek ter tipičnimi kolokvijskimi in izpitnimi vprašanji.

Kljub novotam osrednja vsebina učbenika ostaja, saj gre za klasične teme, ki se tičejo upravnega postopka in upravnega spora, zato gre za predelano in ne novo izdajo učbenika. Zahvala za pripravo miselnih vzorcev na koncu poglavij gre še vedno diplomantu magistrskega programa Alenu Jevtoviću.

Učbenik je namenjen poglobljenemu študiju upravnega postopka in upravnega spora na dodiplomskih univerzitetnih študijskih programih, ki se nanašajo na javno upravo (v ta namen glej učni načrt UPUS iz septembra 2015 na Fakulteti za upravo, priloga 3), vsekakor pa

je uporaben tudi za visokošolski nivo in druge družboslovne programe, nenazadnje za osnove podiplomskega študija. Nadalje je učbenik namenjen kandidatom za strokovni izpit iz upravnega postopka, tj. uradnim osebam, ki bodo vodile in odločale v upravnih zadevah. Ob tem naj izrecno opozorim, da niti predmet Upravni postopek in upravni spor niti ta učbenik nista namenjena praktičnemu usposabljanju, npr. pripravi konkretnih aktov, ampak razumevanju konteksta upravnega postopka in osvojitvi temeljnih načel in pravic, kot jih določa upravno procesno pravo, splošno in v Sloveniji. Za namen usposobitve uradnih oseb, ki vodijo upravne postopke in v njih odločajo, pa je treba pristopiti tudi k drugim virom in seminarjem. Namen učbenika je torej ne le predstaviti študentom javne uprave temeljne elemente upravnega procesnega prava, ampak poudariti pomen pravil o vodenju upravnih postopkov in sodnega nadzora nad akti, izdanimi v upravnem postopku, za širši družbeni pomen, sistemsko delovanje javne uprave ter nenazadnje pravni in siceršnji položaj posameznika v razmerju z državo. Pravila so pač vredna toliko, kolikor jih razumemo v širšem kontekstu in jih oblikujemo glede na vrednote, lastne družbi v času in prostoru.

Učbenik Upravni postopek in upravni spor po svojem namenu v bistvu predstavlja temeljna znanja, ki jih mora osvojiti vsakdo, ki deluje v javni upravi ali v razmerjih z upravnimi organi. To na osnovni oziroma konceptualni ravni vključuje praktično najširšo javnost, saj nas upravni postopek zadeva kot posameznike v vsakdanjih odnosih z državo in drugimi oblastmi. Upravna razmerja in s tem obseg in kompleksnost upravnih postopkov se namreč skozi čas izrazito širi.

Polonca Kovač

V Ljubljani, septembra 2016

1 VLOGA UPRAVNEGA POSTOPKA IN UPRAVNEGA PROCESNEGA PRAVA V JAVNEM UPRAVLJANJU

Vsebina tega poglavja obsega:

- Umestitev in definicije upravnega postopka kot systemskega vprašanja javnega upravljanja
- Funkcije upravnega postopka, zlasti varstvo ustavnih garancij in izvrševanje javnih politik
- Koncept in pravice dobre uprave
- Upravnopravno razmerje
- Vsebina in viri upravnega procesnega prava, splošno in v Sloveniji
- Pojem upravne in javnopravne zadeve ter domet in načela rabe ZUP

Ključne besede: upravni postopek, dobra uprava, upravno razmerje, upravno procesno pravo, izvrševanje javnih politik, varstvo ustavnih pravic, subsidiarna in smiselna raba ZUP

1.1 Umestitev in definicija upravnega postopka

Upravni postopek je večplasten pojem, katerega opredelitev je odvisna od konteksta obravnave. Če poenostavimo: pravno gre za s predpisi determiniran način odločanja v upravnih razmerjih; politološko je upravni postopek mehanizem javnega odločanja oziroma izvrševanja javnih politik in način implementacije izvršilne veje oblasti; ekonomsko pomenita upravni postopek in njegova regulacija ogrožje, ki bodisi spodbuja ali zavira podjetniške in gospodarske iniciative; organizacijsko gre za osnovni delovni proces v organih javne uprave; informacijsko pomeni platformo, skozi katero se oblikuje in uresničuje e-uprava za večjo odprtost in participacijo strank po e-poteh; in tako naprej. Celostna opredelitev je lahko le kombinacija vseh navedenih. To uvodno zavedanje je zelo pomembno, ko vrednotimo pravno ureditev in konkretne odločitve upravnega postopka, saj zgolj monodisciplinarna evalvacija (npr. presoja zakonitosti v upravnem sporu ali odpravljanje administrativnih ovir po vodilih gospodarstva) praviloma vodi v spreglede systemske vloge upravnega postopka in le formalistične ali za družbo škodljive posledice.

! Pomembno !

*Upravni postopek je treba razumeti **systemske in interdisciplinarno**.*

Za začetek definirajmo upravni postopek skozi pravno dimenzijo, ki je našemu prostoru tradicionalno lastna in prevladujoča na evropski ravni. Upravni postopek tako pomeni **sistem procesnih pravil, ki določajo način uveljavljanja pravic in obveznosti ljudi in zasebnih organizacij v razmerju do oblasti**. Običajno gre za t. i. **pravice pozitivnega statusa**, ko stranki ne pripada pravica neposredno po zakonu (*ex lege*, kot recimo v civilnih zadevah), čeprav izpolnjuje pogoje po zakonu zanj (npr. za gradnjo hiše, prejemanje štipendije, status invalida), ampak mora stranka za njeno priznanje prej vložiti zahtevek in upravni organ preučiti, sli so pogoji te stranke res skladni z zakonsko predpisanimi. Pravice pozitivnega statusa dajejo posamezni osebi možnost zahtevati določena dejanja s strani oblasti, slednje pa so te aktivnosti tudi dolžne nuditi (presoditi izpolnjevanje pogojev in priznati pravico, če pogoji izpolnjeni).

Pri tem se v upravnem postopku skorajda vedno **tehtata (1) javni interes** ali javna korist, ki jo mora varovati upravni organ, ki vodi postopek, ter **(2) zasebni** (pravni) interesi, ki jih uveljavljajo stranke v postopku.

Procesnopravne določbe usmerjajo udeležence v postopku k določenemu vsebinskemu cilju v odnosu med oblastjo (državo, občino itd.) in posamezno fizično ali pravno osebo, npr. pri izdaji zakonite odmere davka ali dodelitvi pripadajoče socialne pomoči. Upravni postopek sam po sebi ni vnaprej vsebinsko opredeljen, temveč njegov vsebinski okvir primarno določa področno ali materialno pravo prek definiranja upravičencev oziroma zavezancev in pogojev za neko upravnopravno pravico, obveznost ali pravno korist. Recimo, če je namen davčne zakonodaje po vnaprej znanih pogojih obdavčiti zavezance, da bi se pridobila javnofinančna sredstva za družbeno pomembne naloge, upravni postopek predstavlja formalni okvir, v sklopu katerega se s kombinirano uporabo davčnega in splošnega procesnega prava doseže tako obdavčitev posameznega zavezanca, da bo ta ravno prav visoka glede na vnaprejšnje zakonske pogoje in ugotovljeno premoženje oziroma dohodke zavezanca v določenem obdobju. Če oblast kot normodajalec določi javnopravno upravičenje, torej ni razloga, da bi ne bil predviden tudi ustrezen postopek, ki bi omogočal njeno učinkovito varstvo in s tem neposredno zakonitost in vsaj posredno tudi sledenje javnemu interesu. Še več, velja obratno, **šele procesna razdelava materialnopravne pravice omogoči njeno realizacijo**.

Pri uvodni, razmeroma ozki definiciji je nujno dodati, da upravni postopek pomeni skozi spoštovanje temeljnih načel in varstvo človekovih pravic v upravnih razmerjih **operacionalizacijo ustavnih garancij** in **mednarodnopravnih standardov**, pravnih in drugih. Prek tega vidika opredelitve upravnega postopka le ta oziroma upravno procesno pravo, ki ga ureja, pri naša **tudi vsebinsko razsežnost**. **Spoštovanje temeljnih garancij**, kot sta tipično pravica stranke, da je v postopku slišana oziroma da ima možnost izjaviti se, ali pravica do pritožbe in še zlasti sodnega nadzora nad upravno odločitvijo, je namreč vsebinskega naboja – ne glede na vrsto upravnega področja, kjer se postopek vodi (npr. sociala, davki, gradnja, inšpekcije, tujci ...). Zato, kot izhaja iz opredelitve načela zakonitosti v drugem poglavju, je upravni akt kot rezultat postopka ne le nelegitimen, ampak tudi pravno nezakonit, čeprav je odločitev vsebinsko korektna. Npr. če stranki v postopku ni bila dana možnost izjave ali odločitev ni obrazložena, kar onemogoča učinkovito pravno varstvo, bo akt kljub do centa natančni obdavčitvi stranke

odpravljen in zadeva vrnjena v novo odločanje, saj ta temeljna načela oziroma bistvena postopkovna pravila običajno pomenijo tak poseg, da je le redko vsebinska odločitev pravilna, če postopek ni voden zakonito. Upravni postopek oziroma spoštovanje upravnega procesnega prava tako ni le v podrejeni vlogi glede na pravila področne zakonodaje in strokovne standarde. To posebej velja za t. i. **bistvena postopkovna pravila**, katerih kršitev se v le redkih primerih, tako v slovenski praksi kot po izkušnjah drugih držav, lahko spregleda, da bi bila upravna odločitev vendar zakonita in legitimna.

(Upravni) postopek tako služi cilju, ki ga zasleduje, v smislu realizacije materialno-pravne pravice kot predmeta postopka, obenem pa se v kontekstu razvoja javnega prava razume ne le kot orodje, ampak kot eden izmed ciljev postopka *per se*.

! Pomembno !

Upravni postopek je eden ključnih procesov javnega upravljanja v naddržavnih, državnih in ožjih družbenih skupnostih, prek katerega se izvršuje javne politike (v javnem interesu) in varuje temeljne človekove pravice.

Upravni postopek je tako eden temeljnih mehanizmov javnega upravljanja (ang. *public governance*). Klasična upravna teorija je javno upravljanje opredeljevala kot institucionalno oziroma politično vrednostno pogojeno odločanje v javnih zadevah in kot instrumentalno oziroma operativno-tehnično upravljanje, kjer se na izvršilni ravni izvajajo javnopolitične cilje in smernice. V tem kontekstu upravni postopek v večini držav sodi v drugo raven, tj. kadar se v upravnem postopku »le« uporabi splošno pravo v konkretnem posameznikovem primeru. V nekaterih državah (npr. ZDA¹ Nizozemska) in čedalje bolj na ravni EU pa se upravni postopek oziroma njegova načela in pravila raztezajo tudi na višji, instrumentalni nivo javnega upravljanja.

A tudi prva razlaga ne pomeni, da je upravni postopek tematika, ki naj bi zadevala le upravne referente, nizko na hierarhični ravni, ampak je **eminentno sistemsko upravno vprašanje**, saj posamezni nepravilno ali neoptimalno voden upravni postopek skoraj brez izjeme kaže na družbeno problematiko posameznega področja ali podsistema. To velja še poudarjeno v danes hitro odvijajočih se procesih upravnih reform, kot so globalizacija poslovanja, delegacija javnih nalog na zasebnike oziroma privatizacija, posplošenje in deregulacija pravil zaradi potrebne fleksibilnosti prava glede na hitre življenjske spremembe itd.

Upravni postopek se torej spreminja in drugače pojmuje, če ga gledamo skozi perspektivo določene discipline, časa oziroma prostora. Zato ne obstaja en sam recept za pojmovanje ali

¹ Ang. *Administrative Procedure Act*, sprejet leta 1946, večkrat dopolnjen, npr. leta 1990 in 1996 z določbami o alternativnem reševanju upravnih sporov (*Administrative Dispute Resolution Act*). Že v osnovnem besedilu je opredeljeno, da se skuša doseči nadzor parlamenta nad izvršilno vejo oblasti in vključevanje javnosti (ang. *notice and comment*). Ta zakon je celo primarno posvečen sprejemanju splošnih (upravnih) aktov (ang. *rulemaking*).

zakonsko ureditev upravnega postopka za vsa stoletja in vse države, temveč je treba sistemsko slediti in sooblikovati razvojne možnosti.

1.2 Cilji in funkcije upravnega postopka v kontekstu dobre uprave

Razvoj upravnega postopka in splošneje upravnega procesnega prava sovпада (zlasti v srednji Evropi) z razvojem **demokracije**, saj naj bi upravni postopek oziroma njegovo pravno urejanje omejilo zlorabo oblasti v razmerju do posameznika, tako da se mu zagotavlja določene temeljne garancije pravne države. V teoriji se sklop teh garancij imenuje »**pravice obrambe**« (pred oblastjo, ang. *rights of defence*). Cilj je torej, da oblast ni arbitrarna, samovoljna. V tem smislu je upravni postopek tudi izraz **spoštovanja človekovega dostojanstva**, saj razume (čeprav podrejeno) stranko kot subjekt in ne le objekt odločanja. Demokratična pravila pravne države morajo zagotavljati **predvidljivo** ravnanje nosilcev oblasti in nadzor nad odločitvami ter spoštovati **enakost** do različnih strank v istovrstnih položajih. V teh pogledih je upravni postopek praviloma tudi v interesu gospodarstva na trgu (Ziller, 2011), saj ne pomeni le neke administrativne ovire, temveč ogrožje za **pošteno konkurenco**.

Drugod, npr. v anglosaksonskem svetu ali na ravni EU, se je upravni postopek začel poudarjeno razvijati kot orodje **učinkovitega izvrševanja javnih politik**. Skozi ta element se izraža cilj avtoritarnosti oziroma oblastnosti, ki predstavlja s predpisi in demokratičnimi postopki nadrejeno vlogo skupnega javnega interesa nad posameznikovimi koristmi.

! Pomembno !

*Upravni postopek obenem **preprečuje arbitrnost** oblasti in ščiti pravice strank ter zagotavlja **avtoritarnost** odločitev v upravnem razmerju za uveljavitev javne koristi. Prava odločitev zato **sorazmerno ščiti in omogoča javno in zasebne pravne koristi**.*

Omenjeni sistemski funkciji ali cilja upravnega postopka sta neločljiva in medsebojno **pojojena** (ang. *twin objectives*). Zaradi globalizacije in konvergenčnih procesov v sodobni družbi se danes ti dve funkciji pojmujeata kot enako pomembni ne glede na svoj izvorno prevladujoč položaj v nekem zgodovinskem okviru. Zato se zrcalita na nivoju posameznega postopka skozi upravnemu postopku lastno (čeprav ne nujno) **kolizijo oziroma nasprotje med javnim in zasebnimi interesi**. A naloga sistema in posameznega upravnega organa je **razrešiti to kolizijo** tako, da je zadoščeno optimalni uveljavitvi pravic in pravnih koristi zasebnikov, obenem pa ne poseženo v javni interes niti pravice in pravne interese tretjih oseb.

V kontekstu doktrine dobre uprave (ang. *good administration*) to pomeni, da se v upravnem postopku trudi doseči **rešitev določenega življenjskega položaja na celosten način** (načelo ustrežljivosti, ang. *service-mindedness*). V nasprotju z nekaterimi praksami torej upravni postopek ni namenjen vnaprejšnji nadrejenosti oblasti in odnosu do strank, češ naj se same maksimalno potrudijo, da bodo neko pravico dobile oziroma omejile svoje obveznosti, ampak so tako pravne določbe kot splošna upravna načela sodobne uprave usmerjena k temu, da bi se v samem postopku ob usklajevanju in upoštevanju vseh deležnikov doseglo neko po možnosti

dogovorno, sicer oblastno, a sorazmerno rešitev. Upravni postopek zato veleva vsem udeležencem, sploh upravnim organom tega razumeti in voditi proaktivno. **Dilema, kot jo vidijo nekateri, med zakonitostjo postopanja upravnega organa na eni strani in učinkovitostjo na drugi, je zato lahko le umetna – treba je pač poiskati skladno in sorazmerno rešitev.** Upravni postopek je presečišče, ki naj zagotovi, da sta javni in zasebni interes uravnotežena, sorazmerna. Če je narava pravice, obveznosti ali pravne koristi opredeljena kot upravna zadeva, mora upravni postopek zagotoviti, da javni interes ni zaščiten čezmerno, hkrati pa zasebni interes ni nadrejen javnemu. Ključna funkcija upravno-procesnih pravil je zato uravnotežena zaščita podrejene stranke v postopku, saj sicer javni interes praviloma mora prevladati, a ne absolutno.

Dobra uprava (ang. *good administration*) je v novejši teoriji najvažnejši koncept. Ta zagovarja celovito zagotavljanje učinkovite javne politike in uveljavitev interesov strank v upravnih razmerjih, tako da nudi temeljne pravice, kot so biti slišan, imeti dostop do informacij, uporabljati svoj jezik, prejeti obrazloženo odločitev, dobiti odločitev v razumnem roku, imeti možnost pravnega varstva in uveljavljanja odškodnine itd. Dobra uprava z drugimi besedami predpostavlja upravni postopek, ki ne pomeni (več) le enostranskega odločanja o posameznih pravicah, pravnih interesih in obveznostih strank, ampak vzpostavlja **partnerske** odnose med udeleženci postopkov, tj. oblastjo ali vladajočimi in vladanimi. Neredko se pomen dobre uprave izkazuje z njenim nasprotjem, **slabo upravo (ang. *maladministration*)**. Slaba uprava je tudi tista, ki se pretirano in formalistično drži pravil, da onemogoči ali ogrozi temeljno poslanstvo upravnega postopka oziroma cilj ureditve upravnega razmerja. Poznamo primere, ko upravni organ deluje zakonito, a ne kot dobra uprava.

Razmislek ...

V katero kategorijo **dobre ali slabe oziroma nezakonite ali zakonite uprave** bi uvrstili položaj **molka organa**, ko uprava ne odloči v predpisanem roku (npr. v nekaj tednih od vložitve zahtevka), pri čemer zakon določa, da ima tedaj vložnik pravico **do pritožbe, kot da bi mu bil zahtevek zavržen?**

Pri dobri upravi gre za tradicionalna načela upravnega prava, kot so se oblikovala skozi družbeni razvoj v zahodnem svetu in sodno prakso na nacionalni in mednarodni ravni. Ta načela (ne le posamezne pravice) sta doktrinarno povezala evropski varuh človekovih pravic in teorija, nazadnje pa za evropsko raven **Listina o temeljnih pravicah EU, ki v 41. členu** opredeljuje pravico (oziroma, če smo natančnejši: pravice) dobre uprave.²

² V uradnem slovenskem prevodu gre za »pravico do dobrega upravljanja«, vendar tu navajamo »dobro upravo«, da bi angleški pojem »good administration«, preveden kot dobra uprava, ločili od »good governance«, prevedeno kot dobro upravljanje.

Listina EU določa: »1. Vsakdo ima pravico, da institucije, organi, uradi in agencije Unije njegove zadeve obravnavajo **nepristransko, pravično in v razumnem roku**. 2. Ta pravica vključuje predvsem: (a) pravico vsake osebe, da se izjasni pred sprejetjem kakršnega koli posamičnega ukrepa, ki jo prizadene; (b) pravico vsake osebe do vpogleda v svoj spis ob spoštovanju legitimnih interesov zaupnosti ter poklicne in poslovne tajnosti; (c) obveznost uprave, da svoje odločitve obrazloži. 3. Vsakdo ima pravico, da mu Unija v skladu s splošnimi načeli, ki so skupna pravnim ureditvam držav članic, nadomesti kakršno koli škodo, ki so jo povzročile njene institucije ali njeni uslužbenci pri opravljanju svojih dolžnosti. 4. Vsakdo se lahko na institucije Unije obrne v enem od jezikov Pogodb in mora prejeti odgovor v istem jeziku.«. Nadalje Listina opredeljuje še druga načela oziroma pravice, npr. poudarjeno transparentnost in odprtost ter pravno varstvo kot sodni in drug nadzor nad izvršilno-upravno vejo oblasti. Pri tem se Listina EU naslanja na **Evropsko konvencijo o človekovih pravicah** Sveta Evrope.

Prek posameznih institutov ZUP, kamor so na nacionalni ravni najpogosteje vključene določbe kodeksa dobrega upravljanja predstavlja tudi orodje etičnega upravljanja, saj denimo pristranska uradna oseba ne sme sodelovati v upravnem postopku, ker je tak položaj zaradi bodisi nepriznavanja pravic stranki, ki ji uradna oseba ni naklonjena, čeprav izpolnjuje pogoje, bodisi ob priznavanju prekomerne koristi v nasprotju s predpisi in javnim interesom, celo protizakonit. ZUP je kot celoten korpus prava orodje **samoomejitve oblasti**.

Razmislek ...

Poiščite na spletnih straneh Evropski kodeks dobrega ravnanja javnih uslužbencev (v slovenščini na <http://www.ombudsman.europa.eu/sl/resources/code-faces#/page/1>). Kaj ugotovite, če primerjate ta kodeks s stanjem pri nas?

V teoriji se pojmuje **pretežno pravni koncept dobre uprave kot podpomenko upravnemu interdisciplinarnemu dobremu upravljanju** (glej več v Beneška komisija, 2011, Aristovnik et al., 2016). Pri tem dobro javno upravljanje pomeni sledenje temeljnemu načelom javne uprave: pravna država (zakonitost), participativnost, usmerjenost k soglasju, pravičnost in vključevanje, transparentnost, odzivnost, odgovornost, učinkovitost in uspešnost.

Tabela 1: Dobro upravljanje in dobra uprava

Dobra uprava – elementi/pravice	Dobro upravljanje – prevladujoča načela
zakonitost, pravičnost, sorazmernost, varstvo javnega interesa	pravna država, učinkovitost
nepristranskost in enakost/nediskriminacija	pravna država
razumni rok odločanja	odzivnost, učinkovitost
izjaviti se, informacije, uporaba jezika, pomoč, obrazložitev = pravice obrambe	pravna država, participativnost, odzivnost, učinkovitost
pravno varstvo in odškodnina za kršitve	pravna država, odzivnost, učinkovitost
Zbirno = omejitev oblasti in usmerjenost javne uprave do strank	Zbirno = participativno usklajevanje interesov pri strateškem upravljanju

V smislu dobre uprave je v času teka upravnega postopka zelo pomembna (proaktivna) vključitev legitimiranih oseb v postopek, tako da te dobijo možnost aktivnega sodelovanja in posredno soodločanja v upravnih zadevah, ki se jih neposredno tičejo. S tem upravni postopek sledi **načelom dobrega upravljanja, zlasti načelom odprtosti in transparentnosti ter participacije oziroma inkluzije**. Participativnost uprave je torej eden ključnih gradnikov sodobne družbe, ker omogoča posameznikom, podjetjem, nevladnim organizacijam in drugim strankam v razmerju do upravnih oblasti dostop do informacij in nenazadnje sporazumno usklajevanje interesov. A participacije, inkluzije, partnerstev in mreženja ter svobode izražanja ni možno ureničevati, če naslovniki upravnih postopkov niso najprej informirani o namenih in ciljih ter vsebini in načinu oblikovanja in izvajanja (vladnih) javnih politik ter demokratično aktivni. Ko oblast dokazuje svojo partnersko naravnost, ki naj bi vodila k sinergičnim učinkom politik in splošnemu razvoju demokracije in legitimnosti oblasti, stremi k odgovornosti (tako nosilcev oblasti kot državljanov s krepitvijo državljanske zavesti). S povečanjem transparentnosti in participacije zlasti regulatornih odločitev tako narašča verodostojnost regulatornih odzivov in stopnja zaupanja javnosti v regulatorne institucije, proces in nosilce javnih politik.

V sklopu zaupanja v pravo in javno upravo kaže omeniti poseben koncept, tj. **teorija pridobljenih pravic oziroma utemeljenih pričakovanj**, ki temelji na upoštevanju pogojev področne zakonodaje (več Šinkovec, 1994). Pri sprejemu odločitve oblastni organ torej nikakor ni prost, saj mora tudi vedno tehtati med javnim interesom in zasebnim interesom stranke. Ko se enkrat sprejme upravna odločitev, naj bi bila bolj ali manj nespremenljiva. Če je koncept pridobljenih pravic kršen, je vzpostavljena odškodninska odgovornost države (vendar mora biti tudi dokazana povezava med izdano odločbo in nastalo škodo). Prek upravnega postopka se kaže tudi načelo delitve oblasti (kot določeno skoraj v vseh državah, npr. po 3. členu Ustave RS) v horizontalnem, tj. v razmerju med akti uprave kot izvrševanjem odločitev zakonodajne veje oblasti in hkrati podrejenosti sodni oblasti, in vertikalnem smislu, tj. v razmerju med EU in državo in samoupravnimi lokalnimi skupnostmi.

Razmislek ...

Ste se osebno že srečali s primerom dobre prakse vodenja upravnega postopka? V čem se je pokazal proaktivni odnos upravnega organa? Če še niste imeli dobre izkušnje, čemu pripisujete razlog za to? In kako bi sami ravnali na mestu uradne osebe, da bi bil postopek zakonit, a učinkovit?

Da bi se realiziralo prej navedeno, je treba najprej zbrati merodajne podatke o dejanskem stanju na nekem področju ali v določenem primeru. Pogosto je postopek zato opredeljen **kot oblika obravnave informacij**, pri čemer je namen upravnega procesa zbrati podatke glede na predviden cilj, jih strukturirati in na njihovi podlagi oblikovati alternative za sprejem optimalne javnopravne odločitve.

V tem pogledu upravni postopek predstavlja prek izvedbe dolžnih procesnih dejanj tako organa kot stranke poleg predvidljivosti in enakosti v istovrstnih položajih tudi **obliko katarze (očiščenja)**, saj se v postopku ob pravilnem vodenju (npr. polni obrazložitvi oblastne odločitve)

različni interesi soočijo in se praviloma kljub morebitnemu posegu v položaj stranke nasprotja razčistijo ter se bolj ali manj konsenzualno določi prioriteta in spoštovanje interesov. Za vse navedeno je **ključna funkcija postopka povezovalno-komunikacijska**, saj se skozi dialog med udeleženci postopka ugotovi merodajna dejstva in usklajuje interese ter tako pripozna dostojanstvo subjektov. Ta vidik je poudarjen v klasični in moderni teoriji.

Zato pravimo, da je postopek orodje t. i. **sodelovalne uprave**. V to smer vodi model treh oziroma tretje generacije upravnih postopkov po Barnesu (glej Rose-Ackerman in Lindseth, 2011). Zadnja generacija, ki se je začela razvijati konec 20. stoletja, obsega na temelju prej obstoječih oblik postopkovne sporazume z naslovniki bodočih splošnih norm, tj. postopke usklajevanja interesov pri oblikovanju in uveljavitvi javnih politik (ang. *procedural arrangements, public policy cycle*). Za razliko od prvih dveh obrambno usmerjenih dveh generacij individualnega upravnega odločanja in izdaje upravnih predpisov (ang. *adjudication in executive rule making*) je tretja osredotočena na ustvarjalna partnerstva med družbenimi skupinami in s tem večjo legitimnost javnih politik. Ti postopki so že sami po sebi zato sistem informiranja, komuniciranja in usklajevanja v družbi.

Enotni sistem splošnih upravnoprosesnih načel in pravil na mednarodni in ustavni ravni je nadalje pomembno orodje za povezovanje **upravnega sistema (države ali celo EU) kot celote**, saj ista temeljna načela in pravila skoraj vedno veljajo na vseh upravnih področjih in ne glede na vrsto oziroma umestitev upravnega organa, ki vodi postopek (lahko je to Evropska komisija, državno ministrstvo, občinski organ, zasebni koncesionar, javna agencija ipd.). Večina držav ima zaradi družbenega pomena, pravnih posledice in sistemske povezljivosti javne uprave sprejet **zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP)**; ang. *Administrative Procedure Act*) ali to tematiko urejajo v enotnem »upravnem zakoniku« (npr. na Nizozemskem).

! Pomembno !

Upravni postopek je zaradi družbenega pomena, svojih večplastnih funkcij in naraščanja upravnih razmerij v čedalje več državah reguliran z zakonom (ZUP).

Prva država z ZUP je bila Španija leta 1889, na naših tleh pa je bil prvi avstrijski ZUP iz leta 1925. Danes ima v EU ZUP na nacionalni ravni sprejetih tri četrnine držav (21 izmed 28), nazadnje ga je sprejela Francija leta 2015. ZUP poznajo tudi v vrsti neevropskih držav, npr. na Japonskem. V sprejemanju je tudi »evropski ZUP« oziroma po predlogu Evropskega parlamenta iz leta 2016 Uredba o odprti, učinkoviti in neodvisni upravi EU (priloga 2).

A sam obstoj ZUP, še manj z nekaj sto členi, ni nujen za spoštovanje načel upravnega postopka. Kot kažeta recimo primera VB, ki ne pozna niti kodificiranega ustavnega teksta niti ZUP, ali Danske brez ZUP, se skozi razvoj dobre uprave in sodni nadzor nad upravo lahko uveljavlja iste cilje v upravnih razmerjih, kot to velja v kontinentalnem pravu. Nenazadnje primarno sledenje načelom namesto birokratske vezanosti na formalnosti izkazujejo začetki regulacije upravnega postopka iz starega Egipta (npr. z načelom biti slišan, Tyler, 2006).

Ustrezna procesna pravila pomenijo izraz tudi drugih funkcij upravnega postopka, npr. **sociološko sprejemljivost in legitimnost** upravnih odločitev, **kompensacijo sodnega varstva** (če je upravni postopek voden pravilno in korektno, se bistveno zmanjša motivacija in potreba po tožbah), **ekonomski in investicijski razvoj**, **politično stabilnost** demokratičnosti itd.

Če povzamemo, upravni postopek sledi vrsti ciljev oziroma uresničuje različne funkcije. Pravimo, da **je upravni postopek multifunkcionalen**. Te funkcije je treba razumeti v okviru načel dobre uprave in dobrega javnega upravljanja. Če bi ravnali tako, bi upravni postopek lahko in moral predstavljati jedro upravnih reform (Kovač in Virant, 2011, Koprić et al., 2014).

Tabela 2: Poglavitne funkcije upravnega postopka in načela dobrega upravljanja

Poglavitne funkcije upravnega postopka
Učinkovito izvrševanje javnih politik in realizacija pravic strank
Varstvo človekovih pravic in ustavnih garancij, varstvo posameznika pred oblastjo
Enotna ureditev za celotni upravni sistem (prek systemskega ZUP)
Skozi komunikacijo in usklajevanje interesov sprejem odločitve, ki je sorazmerna in razumljiva, celovita in legitimna ter ustvarja zaupanje do oblasti
Zbiranje in preverjanje informacij za zakonito odločanje
Participacija in vključevanje strank, razvoj partnerstev oblasti z vladanimi
Odprtost in transparentnost ter odgovornost oblasti
Motor reforme in modernizacije javne uprave

V tem smislu bi morala večina držav, ki jih bremeni zgodovinska izkušnja, kot v vzhodni Evropi, storiti več za prenovu svoje ureditve. To velja tudi za **Slovenijo, ki je sicer spomladi 2015 sprejela Strategijo razvoja javne uprave do leta 2020**, z vključenim poglavjem o modernizaciji upravnega procesnega prava, vendar ob tem manka celovit pristop, vpetost tega cilja z drugimi (npr. usposabljanje javnih uslužbencev, informatizacija), nenazadnje pa se kaže tudi izrazit manko operativnih izvedbenih ukrepov.³

Naj še poudarimo, da navedena izhodišča, trendi in načela niso izraz določenega avtorja ali prevlade neke države, ampak raziskovalno in praktično preverjeni elementi (glej zlasti RE-NEUAL, 2014), ki veljajo v celotnem evropskem prostoru in širše. O konvergenčnih trendih v tem smislu govorimo o t. i. **evropeizaciji upravnega postopka**, saj se načela in pravila prenašajo tako iz ene v drugo državo kot iz nacionalne ravni na EU in obratno (ang. *spill-over effect*). Trendi spreminjanja upravnega procesnega prava glede na sodobne funkcije upravnega postopka kažejo predvsem v smer razumevanja upravnega postopka kot okvirja za celotno delovanje javne uprave v razmerju do naslovnikov upravičenj in obveznosti, ki se uveljavljajo v neki družbeni skupnosti, tj. v vseh upravno-izvršilnih razmerjih (za različne tipe aktov).

³ Glej prilogo 1 z analizo stanja spomladi 2015 in smernicami do leta 2020. Primerjaj Resolucijo Evropskega parlamenta iz junija 2016 v prilogi 2.

! Pomembno !

*Upravnopravno razmerje in s tem upravni postopek oziroma uporaba ZUP torej pride v poštev največkrat, če gre za **oblastne posamične in konkretne upravne akte**.*

*Ne pa, ko gre za **niti splošne niti civilno pogodbene akte**.*

Ob tem ima Republika Slovenija z veljavo ZUP, sprejetega leta 1999,⁴ primerjalno še **izrazito tradicionalno ureditev** (oziroma še preveč tradicionalno, saj je ta še danes v »avstro-ogorskem« duhu zasnovana po avstrijskem ZUP iz leta 1925), tudi recimo glede na države vzhodne in južne Evrope. **Poleg ozkega dometa je slovenski zakon preveč formaliziran in ne pozna drugod sprejetih mehanizmov v smeri učinkovitejše zaščite tako javne koristi kot realizacije pravic strank, npr. prek alternativnega reševanja sporov** (več Dragos in Neamtu, 2014). Slovenski zakon se uporablja od aprila 2000, bil je že večkrat noveliran, a nikoli korenito. Nekaj sprememb v smeri evropskih trendov, kot je poenostavitev vročanja, pa je bilo z nesprejemom novele ZUP-I jeseni 2015 v parlamentu zavrnjenih.

Razmislek ...

Bi v 21. stoletju na avtocesti uporabili isto prevozno sredstvo kot na kolovozih konec 19. stoletja? Sta torej razumevanje in pravna ureditev sodobnega upravnega postopka, kot se je uveljavila od leta 1889 dalje danes še ustrezna?

Enako v Sloveniji ali na Švedskem ali na Kitajskem?

13 Upravno pravno razmerje

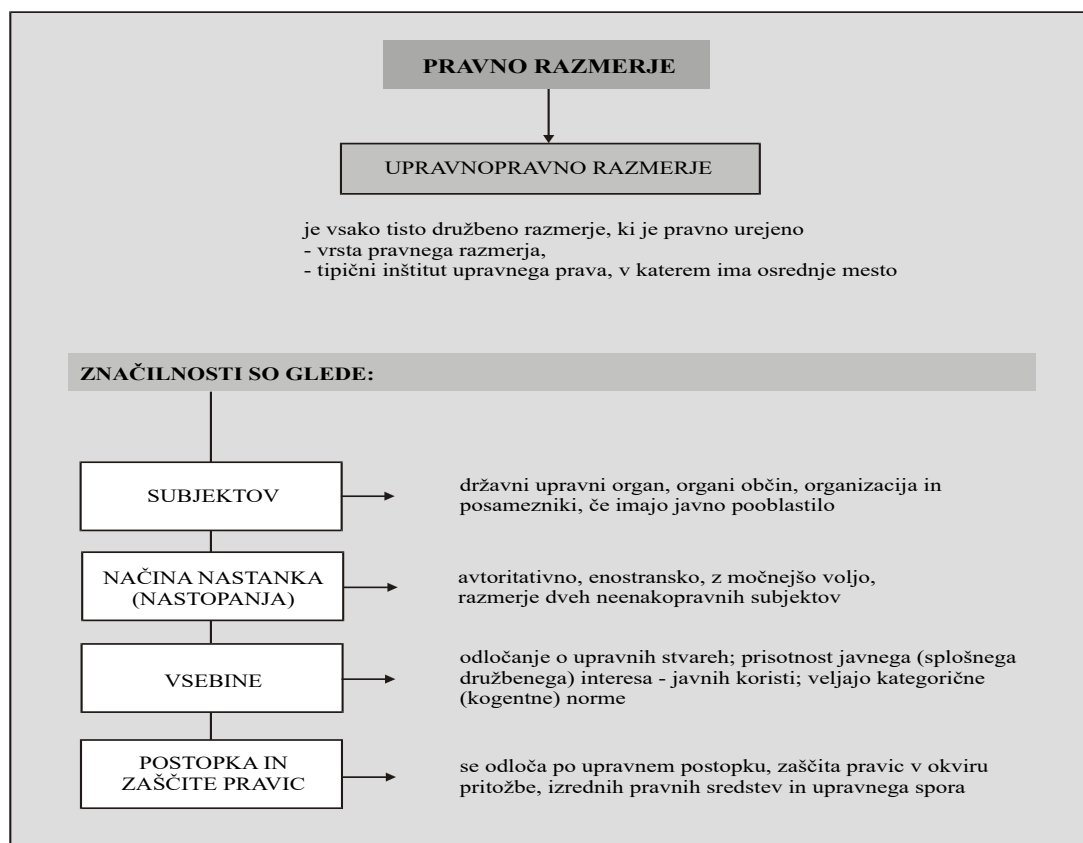
Upravni postopek se nanaša na **upravnopravno razmerje**. V grobem gre za razmerje med **zasebnim posameznikom ali organizacijo** (npr. gospodarska družba, društvo) **do oblasti**. Oblasti (ang. *authority*) predstavljajo (organi) (1) EU, (2) države, Republike Slovenije ali katerekoli druge države na svojem območju, (3) regionalne ravni, kot so dežele, pokrajine, občine ipd. ter (4) drugi pooblaščen izvajalci javnih nalog, na katere so oblasti prenesle svojo moč (pri nas so to »nosilci javnih pooblastil«, npr. javni zavodi, koncesionarji). To razmerje je definirano z več elementi (slika 1, Grafenauer in Breznik, 2009, prim. Pečarič, 2015).

Upravnopravno razmerje je nujno pravno določeno, saj gre za neposreden vpliv na pravni položaj skupnosti in posameznih oseb, tudi v pravnih redih, kjer ima pravo tradicio-

⁴ Glej Ur. l. RS, št. 80/99, 70/00, 52/02, 73/04, 119/05, 105/06-ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13. Povezano glej Zakon o upravnem sporu (ZUS-1), Ur. l. RS, št. 105/06, 107/09 – odl. US, 62/10, 98/11- odl. US, 109/12.

nalno omejeno vlogo (npr. v Skandinaviji ali VB). Pri tem **regulacija upravnega postopka**, dokler se pravno ureja zlasti načela in temeljne pravice, **ne pomeni zgolj »birokratizacije«**,⁵ ampak zagotavlja vrednote pravne države, kot so pravna varnost, predvidljivost, enakost, osebno dostojanstvo itd.

Slika 1: Upravnopravno razmerje

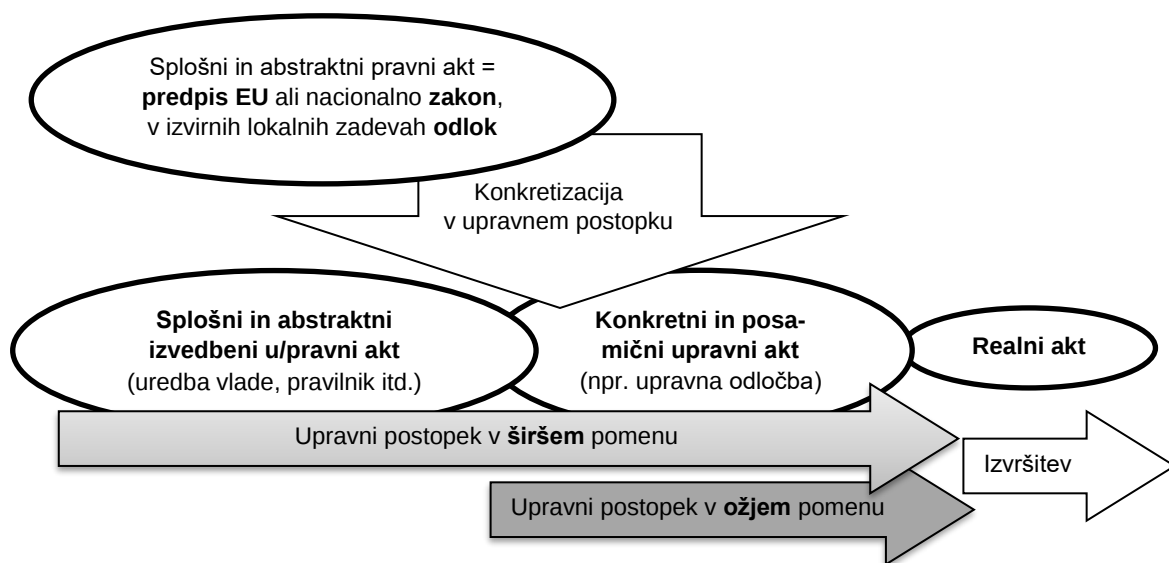


Splošno **poznamo različna pravna razmerja**. V temelju jih delimo glede na vrsto interesov, ki se v teh razmerjih uveljavljajo, v kontinentalnem pravnem redu (te delitve pa ni v anglosaksonskem svetu) glede na javno in zasebno pravo (glej sliko v podpoglavju o podrejeni uporabi ZUP). **Javno pravo** ureja razmerja, kjer se pojavlja **javni interes**. **Njegove panoge so ustavno pravo, kazensko pravo, prekrškovno pravo itd., sem se uvršča tudi upravno pravo**. Zasebno pravo se po drugi strani nanaša na regulacijo zasebnih razmerij oziroma sporov, kamor umeščamo npr. civilno pravo, gospodarsko pravo, dedno pravo itd., postopkovno pa se ureja npr. v pravnem, civilnem izvršilnem ali nepravdnem postopku.

⁵ V okviru debirokratizacije se v vseh državah ZUP tudi novelira, da bi se zagotovila racionalnost dela in učinkovitost uporabnikov javne uprave, zlasti v gospodarstvu. V tesni povezavi s tem pojmovanjem je tudi spreminjanje ZUP v smislu odprave administrativnih ovir (OAO). A te spremembe je treba pretehtati, da se še vedno zaščiti javna korist (glej Kovač in Virant, 2011; Kovač et al., 2015).

Upravni postopek je treba razumeti kot skup procesnih institutov (npr. načela, pristojnost, vloga, vročanje, roki, odločba, pritožba), ki predstavljajo pravno zaporedje dejanj v upravnem postopku in dovoljeni način njihovega izvajanja. Namen teh dejanj je oblikovati upravnopravno razmerje, ki pomeni za stranko pravico ali obveznost ali pravno korist. V večini držav, tudi Sloveniji, upravni postopek pomeni le izdajo konkretnih in posamičnih aktov (upravnih odločb; po sliki 2 je to **upravni postopek v ožjem pomenu**). Ti akti se izdajajo vedno na podlagi zakonskega temelja. Upravni postopek je torej v prvi vrsti procesno orodje za varstvo posameznikovih pravic v razmerju do uprave, pri čemer praviloma tudi po izdaji tega akta še sledi materialno dejanje izvršitve odločbe. Upravni postopek je tako v celotnem upravnem razmerju v večini pravnih ureditev »na sredini«, saj upravna razmerja primarno oblikujejo splošni in abstraktni pravni akti (zakoni, področni pravilniki ipd.), nato se ti konkretizirajo v posamičnem in konkretnem upravnem aktu (upravni odločbi, dovoljenju, sklepu ipd.), sledi pa realni akt realizacije pravice ali (tudi prisilne) izvršitve obveznosti. V nekaterih državah pojem upravni postopek in s tem domet ZUP vključuje tudi sprejem splošnih upravnih aktov (glej npr. Prilogo 2 o osnutku ZUP EU) in izvrševanje (**upravni postopek v širšem pomenu**). Kadar ima država uzakonjen upravni postopek v ožjem smislu, se postopek izdaje splošnih izvedbenih upravnih aktov šteje kot normodajni postopek.⁶

Slika 2: Upravni postopek – obseg in vrste akt



Če navedeno prikažemo še z vrstami aktov, se upravni postopek v ožjem smislu in tu izdani akti vedno nanašajo na posamičen in konkreten stan. To pomeni, da gre za določeno ali enoznačno določljivo posamezno (fizično ali pravno) osebo, katere pravni položaj se ureja,

⁶ V Sloveniji tega ureja Poslovnik Vlade RS. Ta postopek je bližji zakonodajnemu postopku kot upravnemu postopku v ožjem smislu.

odločitev se sprejema z uporabo splošnih in abstraktnih, tj. na kogarkoli nanašajočih se določb za bodoči oziroma potencialni pravni stan. Te se uporabijo v upravnem postopku glede na že obstoječa dejstva in okoliščine posamezne osebe.

Tako npr. upravni organ na podlagi zakona, ki ureja zaščito živali, izda odločbo o evtanaziji nevarnega psa, nato se psa usmrti (ali lastnik ali prisilno upravni organ). Ali: organ na podlagi zakona, ki določa štipendiranje, z odločbo opredeli študentu, od kdaj do kdaj prejema določeno štipendijo, nato se mesečno za to obdobje prejemek nakazuje na transakcijski račun štipendista. Ali: na podlagi Gradbenega zakona organ izda gradbeno dovoljenje (ki ima značaj odločbe), nato sledi sama gradnja. A upravni postopek se največkrat nanaša le na izdajo posamičnih in konkretnih upravnih aktov (glej tabeli v nadaljevanju, kjer so senčeno označeni upravni akti v širšem in ožjem pomenu).

Tabela 3: Vrste pravnih aktov

	<i>Oblastni</i>	<i>Dogovorni</i>
Splošni in abstraktni = se nanaša na poimensko nedoločeno osebo in ne nastala/potencialna dejstva	Npr. uredba/direktiva EU, ustava, zakon, odlok ali pravilnik občine, pravilnik šole, prava ZZS	Npr. interna pravila znotraj zasebnih organizacij, kot so podjetja ali društva
Posamični in konkretni = se nanaša na poimensko določeno osebo in že nastala dejstva	Npr. sodna ali upravna odločba	Npr. civilna ali upravna pogodba, oporoka

Tabela 4: Vrste upravnih aktov, ki se izdajajo v upravnem postopku

	<i>Širše definiran upravni postopek</i>	<i>Ožji upravni postopek (kot v Sloveniji)</i>
Splošni in abstraktni originarni pravni akti (npr. zakon)	/ normodajni postopek	/ (v RS normodajni postopek)
Izvedbeni splošni upravni akti (npr. pravilnik ministrstva)		/ (v RS normodajni postopek)
Konkretni in posamični upravni akti (upravne odločbe)		
Realni akti izvrševanja (npr. prisilno rušenje črnogradnje)		
Dogovorni upravni akti (npr. upravne pogodbe)		/ (v RS civilni postopek)

Zgornja kategorizacija se dandanes neredko presega, saj poznamo npr. akte, ki so **posamezni in abstraktni**, torej se nanašajo na določeno osebo, a še neobstoječa dejstva. Tak primer je v tujini in tudi pri nas poznan **garantni akt** (npr. po zakonu o državljanstvu predodločba ali po v davčnem postopku zavezujoča informacija, nem. *Zusicherung* oziroma širše *Zusage*). Za reševanje vprašanja, katera pravila oziroma vrsta postopka ter oblika pravnega varstva pride v poštev v takih primerih, je koristno, da se upravni postopek določa v širšem obsegu.

Poleg tega poznamo (v tujini dokaj razširjene, pri nas ne) **upravne pogodbe**, to so akti, ki se jih ne izda oblastno, a je vsaj ena stranka upravni organ (ReNEUAL, 2016, šesta knjiga).

1.4 Predmet in viri upravnega procesnega prava

Upravno pravo, ki ureja upravna razmerja in upravne idr. postopke, delimo na **splošni in posebni del**. Posebni del se nanaša na posamezna področja, npr. trg, tujci, davki, zdravstveno zavarovanje, gradnja objektov, veterina ...), splošni pa zajema tista načela in pravila, ki se nanašajo na vse posebne upravne panoge.

Po naravi norm in aktov delimo upravno pravo na **materialno**, ki določa pravice in obveznosti subjektov (ang. *substantive law*), in **formalno**. Slednje se deli na:

- **procesno**, ki opredeljuje način uveljavljanja z materialnim pravom opredeljenih pravic in obveznosti in pravnih koristi (ang. *administrative procedural law*), in
- **organizacijsko-tehnično**, ki v povezavi s procesnim določa denimo pristojnost, uradne evidence ipd.

! Pomembno !

Materialno pravo določa pravice in obveznosti v pravnem razmerju in pogoje zanje, (vprašanje: kaj); procesno pravo pa način njihovega uveljavljanja (kako).

Upravno procesno pravo torej sodi v **splošno formalno upravno oziroma javno pravo**.

! Pomembno !

Upravni postopek, ki se nanaša na način uresničevanja upravnega razmerja posameznih oseb do oblasti, je nujno pravno določen. Ureja ga, kakor tudi (sodni) nadzor nad upravnimi akti, izdanimi v upravnem postopku, upravno procesno pravo. To je veja formalnega splošnega upravnega in s tem javnega prava.

Upravno procesno pravo določajo različni **pravni viri**.

Že na **mednarodni ravni** so to akti, kot so zakonodaja EU (splošna in področna, od temeljnih pogodb do uredb in direktiv), Evropska konvencija o človekovih pravicah itd.

Na **nacionalni ravni** upravno procesno pravo določa najprej **ustava** (kolikor jo država ima sprejeto), tj. z opredelitvijo temeljnih človekovih pravic in drugih določb, ki se izrazijo v upravnih razmerjih. Nato veljajo **sistemske ali splošne in področne zakone ter na njihovi podlagi sprejeti izvedbeni, izvršilni ali podzakonski (splošni upravni) akti**, npr. pravilniki. Splošnim

aktom so praviloma, tudi v procesnih vprašanjih, razen temeljnih načel, področni nadrejeni. Gre za pravilo *lex specialis derogat legi generali*, specialnejši predpis nadredi splošnejšega).⁷

Med splošne ali sistemske predpise za področje upravnega procesnega prava umeščamo v prvi vrsti **zakon o (splošnem) upravnem postopku**, kakor ga ima sprejetega večina držav vsaj v Evropi. Večina teh zakonov obsega nekaj deset členov, ki opredeljujejo temeljna načela in pravice ter komuniciranje med udeleženci v upravnem postopku (glej ReNEUAL, 2014). Nekateri ZUP, tudi slovenski, določajo le odločanje v posamičnih upravnih razmerjih, drugi so širši (npr. nemški ali hrvaški zakon vključuje upravne pogodbe, glej Koprić et al., 2016).

Slovenski ZUP, ki se uporablja od leta 2000, je splošni postopkovni predpis, ki s 325 členi izvirnega besedila omogoča vodenje postopka in odločanje načeloma v vseh upravnih zadevah, razen v tistih, ki zaradi svoje specifičnosti potrebujejo posebna postopkovna pravila. Zakon ureja v prvem delu vsa potrebna splošna pravila za vodenje postopka in odločanje. V tem delu je ključna opredelitev devetih temeljnih načel (6.-14. člen slovenskega ZUP). Nadalje ta zakon določa temeljne udeležence postopka, tj. vprašanja pristojnosti in strank. Sledi splošno o komuniciranju v postopku (jezik, vloge, vabila, zapisniki, vpogled v spis, vročanje), roki in stroški. Po prvem delu zakon v drugem delu definira faze postopka, najprej na prvi in nato na drugi stopnji, tj. v pritožbenem postopku. Te faze so začetek postopka, ugotovitveni in dokazni postopek ter izdaja odločbe (oziroma drugega posamičnega upravnega akta), nakar sledijo še pravna sredstva in izvršba izdanih aktov ter nadzor nad izvajanjem zakona (npr. določbe o upravni inšpekciji).

Na podlagi ZUP se izdajajo tudi **izvedbeni akti**, npr. v Sloveniji so aktualni splošni Uredba o upravnem poslovanju, Uredba o izobrazbi in strokovnem izpitu iz upravnega postopka, Pravilnik o stroških v upravnem postopku itd. Postopke urejajo tudi področni izvedbeni akti, čeprav praviloma velja, da lahko le zakon opredeli procesni položaj stranke.

Med ključne predpise nadalje sodijo zakoni, ki urejajo sodni in druge oblike nadzora nad akti, izdanimi v upravnem postopku. Večina držav v Evropi ima v ta namen določeno posebno obliko sodnega postopka, tj. **upravni spor** in s tem **zakon o upravnem sporu**. Pri nas velja leta 2006 sprejet ZUS-1. Običajno v upravnem sporu specializirano sodišče preverja zakonitost upravnih aktov. V Sloveniji v upravnem sporu odločata Upravno sodišče RS, na pritožbeni stopnji Vrhovno sodišče RS, pri čemer se izvaja nadzor le nad zakonitostjo posamičnih upravnih aktov (upravne odločbe), ki posežejo v pravni položaj stranke. V drugih pravnih redih (npr. na Hrvaškem) upravno sodišče izvaja tudi npr. nadzor nad splošnimi upravnimi akti. To je smiselno, da ostane ustavni ravni le presoja skladnosti zakonov z ustavo, zlasti če je

⁷ Poleg tega pravila tudi v upravnih postopkih pridejo v poštev še druga interpretativna pravila, zlasti *lex superior derogat legi inferiori* in *lex posterior derogat legi priori* (višji in poznejši predpis nadredi nižjega in starejšega; več Pečarič, 2015). Vsa ta pravila, zlasti prvo, velja ne le med področnimi in sistemskimi zakoni, ampak tudi med slednjimi (npr. glej v poglavju o pristojnosti, kako ZUP nadredi ZLS glede vloge župana ali v poglavju o jeziku, kako ZUP nadredi ZDU-1 pri dvojezičnosti). Nadalje se zadevna pravila prepletajo, ko recimo področni pravilnik določa neko postopkovno vprašanje drugače kot ZUP. Tedaj velja, da tak pravilnik, če ima v področnem zakonu izvršilno klavzulo za podrobnejše urejanje postopka, nadredi ZUP, čeprav je nižji, a bolj specialen akt.

že domet ZUP v teh državah tak, da vključuje različne upravne akte, ne le posamičnih in konkretnih.

V Sloveniji poznamo po vzoru tudi nekaj drugih držav vzporedno z upravnim sporom **socialni spor**, kjer se nadzira zakonitost posamičnih upravnih aktov v določenih socialnih zadevah (npr. odločbe o štipendiranju ali pokojninskem zavarovanju). Ta postopek ureja v RS Zakon o delovnih in socialnih sodiščih (ZDSS-1, sprejet leta 2004).

Ker se v upravnih postopkih neredko krši ustavne pravice, je treba omeniti še **zakon o ustavnem sodišču**, ki v Sloveniji in drugih državah, kjer poznajo to obliko sodne kontrole, ureja po pravnomočnosti v upravnem sporu še posebno **ustavno pritožbo**. Kadar gre za splošne in abstraktne pravne akte, se pri nas po ustavi in istem zakonu vodi drug postopek, tj. **ocena skladnosti nižjih splošnih pravnih aktov z višjimi** (oziroma presoja zakonitosti in ustavnosti). Kot že omenjeno, v nekaterih državah ta postopek vključuje le presojo zakonov z ustavo, ker se splošni upravni akti ocenjujejo še v upravnem sporu. Ocena zakonitosti in ustavnosti in ustavna pritožba sta lahko tudi združena postopka.

Analogno velja **zakon o varuhu človekovih pravic**. Varuh praviloma nima formalnih pristojnosti za poseg v upravne zadeve, a lahko v konkretnih primerih opozarja in medijira ter splošno opozarja na stanje in probleme z letnim poročilom, kjer je – tako v EU kot RS ali drugih državah – delež kršitev največji ravno na upravnem področju.

Med predpise upravnega procesnega prava sodijo nadalje **specialne procesne določbe področnih (pretežno materialnih) zakonov**. Večina zakonov posebnih postopkovnih pravil nima, kolikor ima država sprejet splošni ZUP, saj se zanaša na tamkajšnja pravila, pa tudi sistemski akt običajno ne dovoljuje odstopa, vsaj od temeljnih načel ZUP (glej Kovač et al., 2015, glede na načelo enakega varstva pravic v RS tako določa 22. člen naše Ustave). A kolikor posebnosti področja terjajo specialno ureditev, npr. na davčnem, gradbenem, inšpekcijskem, tujskem, socialnem idr. področjih, poseben zakon lahko posamezna pravila ZUP nadredi oziroma uredi drugače ali dopolnilno (npr. izključi se možnost pritožbe, drugače se določi pristojne organe ali sestavine vloge, roki so skrajšani ali podaljšani). V takih primerih je treba, **v t. i. posebnih upravnih postopkih, upoštevati kombinirano te določbe in podrejeno ZUP/ZUS**.

! Pomembno !

Med poglavitne vire upravnega procesnega prava sodijo mednarodni pravni akti, ustava, ZUP in ZUS ter specialne procesne določbe področnih predpisov.

Poleg predpisov poznamo tudi dopolnilne oziroma spoznavne vire. Nanje se opira razlaga in uporaba predpisov, čeprav ne veljajo neposredno oziroma splošno. Gre za sodne judikate oziroma sodno prakso ali judikaturu (ang. *case law*) in upravno teorijo ter metode razlage prava. Vsi ti viri lahko izhajajo z nacionalne ali evropske ravni. Npr. za sistemsko razumevanje uporabe ZUP je ključna **sodna praksa Evropskega sodišča za človekove pravice in Sodišča EU**, ki sta sprejeli med drugim že več sodb o dobri upravi (glej zlasti primere *T-193/04, Tillack v.*

Commission [2006] ECR II-3995 iz oktobra 2006; *C-322/13, Grauel Rüffer v. Pokorná* iz marca 2014; *C-604/12, H. N. v. Ireland* iz maja 2014).

Poleg **nacionalne sodne prakse** (za Slovenijo glej predvsem prakso iz upravnega spora na spletni strani www.sodnapraksa.si in prakso Ustavnega sodišča RS na portalu te institucije) so pomembni še **komentarji ustave, ZUP in ZUS ali področnih predpisov** (npr. v davčnih postopkih) ter **portali**, kot so svetovalnice za stranke.⁸ Uradna oseba organa mora v vsaki fazi postopka ravnati po temeljnih načelih in pravilih splošnega in po posebnih pravilih področnega procesnega prava ZUP. To velja tudi za druge udeležence postopkov.

15 Pojem upravne zadeve, podrejena in smiselna uporaba ZUP

Pri uporabi ZUP ločimo po predmetu postopka oziroma (javno) pravni naravi razmerja, ki se v postopku oblikuje. Govorimo o **pojmu upravne zadeve/stvari**. Dopolnilno pri tem velja kriterij organov, ki morajo ravnati po ZUP (praviloma vsi, ki izvajajo upravne naloge, ne glede na njihovo statusno opredelitev, npr. tudi zasebni koncesionarji).

Prav tako je **merilo uporabe ZUP po obsegu, ali gre za upravno ali drugo javnopravno zadevo**. **Kolikor gre za upravno zadevo (stvar)**, se ZUP, glede na to da je predmet upravnega postopka odločanje v (konkretnem in posamičnem) upravnem razmerju, uporablja v posebnih upravnih postopkih **podrejeno in dopolnilno**. Podrejeno pomeni, da se ZUP uporabi v vseh določbah, če nečesa v postopku področni zakon ne ureja (npr. sestavin odločbe); dopolnilno pa, da se ZUP uporabi poleg področnega zakona, če ta določa procesno dodatne elemente (npr. pravna sredstva, ki jih ZUP ne pozna). ZUP pride v poštev **v posebnih upravnih postopkih**:

- glede temeljnih načel (zlasti ko ZUP operacionalizira ustavne pravice);
- v posameznih procesnih vprašanjih pa, kolikor nadrejeni področni zakon tega ne ureja, pri čemer mora biti dodatno izkazan še pogoj področne posebnosti, ki terja specialno ureditev, zlasti ko gre za poseg v ustavne garancije (npr. izključitev pritožbe).

Drugačna ureditev kot po ZUP v posebnih postopkih je torej mednarodno in ustavno-pravno skladna samo tedaj, ko so kumulativno izpolnjeni pogoji, da (1) področni zakon in ne nižji akt določa (2) le posamezno procesno vprašanje drugače ali dopolnilno, pri čemer je (3) posebna ureditev glede na posamezno področje utemeljena.⁹

To z drugimi besedami pomeni, da **se ZUP v upravnih zadevah uporablja v celoti, razen** če področni zakon posamezno postopkovno vprašanje zaradi posebnosti tega upravnega področja opredeli drugače. V upravnih zadevah postopajo predvsem »klasični« upravni organi, to so (1) organi državne uprave (ministrstva, organi v njihovi sestavi in upravne enote, tudi

⁸ Glej na primer portal Upravna svetovalnica kot skupni projekt Fakultete za upravo in Ministrstva za javno upravo, ki deluje od leta 2009. Dostopno na http://www2.fu.uni-lj.si/mediawiki/index.php?title=Glavna_stran.

⁹ Več o tem glej za Slovenijo Komentar Ustave RS, Šturm et al., 2002 in 2011, širše Kovač et al., 2015.

vladne službe oziroma medresorska telesa), (2) organi samoupravnih lokalnih skupnosti in (3) nosilci javnih pooblastil (npr. CSD ali registrske organizacije v cestnem prometu).

Poznamo tudi **več (stopenj) subsidiarnosti**, saj so nekateri posebni upravni postopki tako zahtevni, da jih reja več zakonov, zato je treba razumeti, kateri je nadrejen in kateri sledi (glej Jerovšek in Kovač, 2008, Kovač et al., 2015). V takih primerih, npr. v davčnih (s petorno ali šestorno subsidiarnostjo) ali inšpekcijskih (z dvojno ali trojno subsidiarnostjo) postopkih, se uporabi najprej najbolj specialen področni zakon, nato sistemski (npr. ZIN ali ZDavP-2) in šele nato ZUP. ZUP pa v celoti tudi v tako kompleksnih pravnih razmerij ni moč izločiti, saj predvsem prek temeljnih načel operacionalizira ustavne kavtele.

V grobem ločimo dva tipa upravnega postopka, tj. **nekaj sto posebnih upravnih postopkov**, ki jih regulirajo področni predpisi in ZUP, ter **en skupni splošni upravni postopek**, opredeljen z ZUP in njegovimi izvedbenimi akti. S tako strukturo ureditve oziroma razmerjem med področnim (običajno pretežno materialnim) zakonom in ZUP se Slovenija pridružuje večini evropskih držav.

Pri uveljavljanju katerekoli upravnopravne pravice, pravne koristi ali obveznosti se po slovenski in večinski evropskih ureditvah **nikoli ne uporablja samo ZUP**, temveč vsaj materialnopravno vedno področni predpisi, **ZUP pa tudi ni nikoli izključen**. Tudi če je poseben postopek urejen z nekaj sto določili (npr. davčni postopek, katerega temeljni zakon v RS vsebuje okoli 400 členov), se ZUP uporablja podrejeno in dopolnilno.¹⁰ Splošna pravila upravnega postopka na vseh upravnih področjih v vseh upravnih stvareh ureja ZUP.

Nekatera upravna področja so namreč tako specifična, da splošna pravila ZUP ne ustrezajo ali ne zadostujejo. Takrat (lahko) poseben zakon uredi posamezno postopkovno vprašanje ali več posebnih pravil upravnega postopka drugače ali na novo glede na ZUP.

Za upravno zadevo in (posebni) upravni postopek gre le v določenih primerih. Kdaj to velja, določajo ZUP v različnih državah precej podobno vsaj za odločanje v konkretnih in posamičnih zadevah. Zato si pogledajmo slovensko ureditev (kot urejeno v 1. do 3. členu slovenskega ZUP, dodatno rabo glede neupravnih zadev glej v 4. členu).

Upravna zadeva je po 2. členu ZUP odločanje o pravici ali obveznosti ali pravni koristi, določeni z materialnim upravnim predpisom, npr. pravica do izdaje gradbenega dovoljenja, pravica do otroškega dodatka, dolžnost plačati dohodnino. Vse pravice oziroma obveznosti urejajo materialni upravni predpisi – zakoni in podzakonski predpisi, saj tako določa Ustava RS (opredelitev pravic in obveznosti je *materia legis*, podzakonski akti teh ne morejo določati

¹⁰ V upravnih zadevah včasih tudi ZUP predstavlja specialnejši zakon, zato je treba biti v zvezi z razmerji med zakoni previden. Tako je denimo ZUP v Sloveniji *lex specialis* v razmerju do splošnejših sistemskih (t. i. krovnih) predpisov, kot so zakoni o državni upravi (npr. glede vprašanja rabe jezika, prim. 62. člen ZUP in 4. člen ZDU-1) ali lokalni samoupravi (npr. glede občinske uprave kot posebnega organa po ZUP, čeprav ne po ZLS) ali o varstvu osebnih podatkov.

originarno, lahko jih le derivativno izpeljujejo na podlagi zakonskih določb). Praviloma določi, da gre za upravno zadevo, neposredno področni materialni zakon. V takem primeru gre za **formalno definirano upravno zadevo**.

A predpisi se neredko spreminjajo. Tako so bili npr. postopki javnega naročanja pred več kot dekada določeni z rabo ZUP. Podobno se odločanje o razmerjih med starši in otroki z leti čedalje bolj redefinira kot neupravno in se prenaša v sodno odločanje, po drugi strani se npr. širi nabor upravnih zadev na področju prometne varnosti, kmetijstva, obveznih socialnih zavarovanj itd.

Da vemo, kdaj se torej neka posamična pravica ali obveznost uveljavlja v upravnem postopku, mora načeloma to pravico oziroma obveznost kot tako opredeliti področni zakon. Za upravno zadevo po področnem zakonu gre, čeprav upravna zadeva ni nesporna, ker ni popolnoma jasno ali gre za upravnoopravno pravico ali obveznost, se šteje tudi zadeva, glede katere zakon uporablja določene dikcije s tem, ko določa denimo, da organ o neki zadevi »vodi upravni postopek«, »izda upravno odločbo«, da inšpektor nekaj »prepove« ali organ »dovoli«, »soglaša« itd.

Vse to so znaki upravne zadeve. **Po vsebini ali t. i. materialni definiciji upravne zadeve je ključno, da obstojijo kumulativno (hkrati) trije elementi:**

1. v postopku **odloča oblastni** organ, nadrejen stranki;
2. **predmet postopka je strankina upravnoopravna** pravica, pravna korist ali pravni interes ali obveznost;
3. o predmetu postopka **se odloča**, ne zgolj potrjuje že odločeno, svetuje, informira ipd., praviloma v smislu razrešitve kolizije **med javnim in zasebnim** interesom.

! Pomembno !

Ločimo pojem upravne zadeve v formalnem (kadar področni zakon določa rabo ZUP) in materialnem smislu (če obstajajo vsebinski znaki, čeprav področni zakon ne napotuje na ZUP, ko gre za oblastno odločanje o upravnoopravni pravici ali obveznosti).

Glede drugega elementa upravne zadeve (zgoraj 2.) gre dodati, da teorija (zakonodaja pa prav tako, a razmeroma nedosledno) **razlikuje med pojmi »pravica«, »pravna korist« in »pravni interes«**. Vsi trije so lahko predmet upravnega odločanja, a razlika se kaže v večji oprijemljivosti prvega pojma glede na drugega in najnižji stopnji določnosti in iztožljivosti pri tretjem pojmu. Za kateri tip predmeta postopka gre, razberemo iz področne zakonodaje in pogojev, kako določno so definirani. Kadar je iz predpisa očitno, da stranki pravica pripada, čim izpolni določene enoznačno opredeljene pogoje, je to pravica (npr. pravica do stipendije). Če pa so pogoji opredeljeni vsaj delno z nedoločnimi pravnimi pojmi ali gre za zakonsko diskrecijo (glej pri načelu zakonitosti), tedaj govorimo »le« o pravni koristi ali pravnem interesu (npr. pravna korist pri vpisu v šolo ali pravni interes pri kandidiranju za določene statute in položaje, npr. študent s posebnimi potrebami, ali pravni interes pridobiti državljanstvo RS).

Naj omenimo še, da različne oblastne institucije pogosto izdajajo akte, ki nimajo pravne narave posamičnega upravnega akta (odločbe), ker ne pomenijo odločitve. Tipičen primer so potrdila, izpiski, kartice ali izkaznice idr. sorodni akti. Analogno svetovanje in informiranje strank. Toda treba je paziti, saj **zgolj naziv akta lahko zavaja**. Kot izhaja iz sodne prakse v Sloveniji, je npr. vpis v register prebivalcev upravna odločitev/odločba, t. i. »potrdilo« o uporabi objekta je upravna odločba, »odločba« o določitvi statusa zemljišča kot splošni akt ni upravna odločba. To je važno, saj se ZUP uporabi, ko gre za upravno zadevo oziroma upravno odločbo, sicer ne, tako glede npr. pravic vpogleda, sodelovanja oseb v postopku, načina obveščanja, pravice do pritožbe ipd. Forma akta tako včasih določi njegovo pravno naravo, včasih jo tudi zamegli. A tudi pri izdaji potrdil, podobno vabil, pozivov, zapisnikov itd., se uporablja ZUP vsaj delno, saj ti akti pomenijo ključna procesna dejanja v upravnem postopku, čeprav sama izdaja tovrstnih aktov ni (samostojen) upravni postopek.

Razmislek ...

Oglejte si svoji **zdravstveno in osebno** kartico/izkaznico. Ena pomeni le potrdilo; druga je poleg potrdila obenem upravna odločba, ker s tem dokumentom pridobimo poleg potrjevanja dejstev (istovetnosti) določeno pravico. Kateri akt od teh je upravna odločba in za katero pravico gre?

Dodati gre, da nenazadnje v upravnem postopku ne gre vedno za nasprotje med javno in zasebnopravno koristjo, saj so **nekatero upravne zadeve po področni zakonodaji definirane tako, da se v upravnem postopku zavaruje pravica oziroma pravna korist stranke kot javna korist**. To velja posebej, ko se v upravnem postopku razčiščuje razmerja med več akterji, npr. ko regulatorni organi (agencije ali recimo tržni inšpektorat v potrošniških sporih) presoja zakonitost delovanja na trgu nadrejenih izvajalcev storitev v razmerju do šibkejših uporabnikov. Čeprav je razmerje med npr. telefonskim distributerjem in naročnikom zasebno, pogodbeno, se v sporu vodi upravni postopek, ker tako država ščiti dejansko podrejene stranke.

Če upravna zadeva ni ugotovljiva niti iz procesnih znakov, štejemo, da gre za upravno zadevo, če gre poleg gornjih znakov pri odločanju tudi za vsaj potencialno ali že obstoječo, tj. aktualno **kolizijo (nasprotje) med strankinim zasebnim in javnim interesom**, kot slednjega opredeljujejo področni predpisi. V takem primeru gre za **materialno definirano upravno zadevo**. Potreba po zaščiti javnega interesa oziroma javne koristi kaže na to, da je potrebno upravno oblikovanje upravnopravnega razmerja oziroma ukrepanje. Zaščita javnega interesa je kljub zgoraj navedeni možnosti formalno definirane upravne zadeve brez ogroženosti javne koristi eden od temeljnih ciljev odločanja v upravnih zadevah. Če področni zakon eksplicitno ne določi drugače, domnevamo, da ne gre za upravno zadevo, če ni treba zaščititi nikakršne javne koristi. V teh primerih osebe zasebnega in osebe javnega prava ter posamezniki sami urejajo medsebojna razmerja brez vpletanja oblasti ali v primeru spora rešujejo razmerja v pravdi pred sodiščem (gre za civilno in ne javnopravno pogodbeno razmerja). **Izjeme so primeri, ko zakon določa npr. odškodnino, čeprav civilnega tipa, kot predmet upravnega postopka** (npr. po členih ZUP 202, 300, 305).

Za upravno zadevo v materialnem smislu gre, če so kumulativno izpolnjeni naslednji pogoji:

- o zahtevku stranke oziroma predmetu postopka se odloča,
- odloča oblastni upravni organ,
- predmet odločitve je priznanje ali zavrnitev pravice ali pravne koristi ali naložitev obveznosti ali ugotovitev pravice, pravne koristi ali obveznosti,
- gre za pravico, pravno korist ali obveznost, kot jo definira materialno upravno pravo,
- odloča se v posamični zadevi z znanim ali vsaj individualno določljivim naslovnikom (to velja npr. v Sloveniji, kar je sicer odvisno od obsega (tu ožjega) koncepta ZUP),
- pri odločanju se praviloma (ne pa nujno) presoja morebitna kolizija med javno koristjo in interesi strank/e v postopku.

Poudariti velja, da naj bi bil upravni postopek sicer v prvi vrsti namenjen varstvu javne koristi, čeprav sama – vsaj potencialna – **ogroženost javnega interesa ni nujen pogoj za opredelitev zadeve kot upravne. Konstitutivni element upravnopravnega razmerja je namreč nujno dejstvo, da v tem razmerju oblastni organ s svojo nadrejeno voljo in v skladu z veljavnimi predpisi podrejeni stranki prizna neko pravico ali pravno korist ali ji naloži obveznost** (Androjna in Kerševan, 2006, , prim. Kovač et al., 2012, 2015).

Upravna zadeva so tudi oblastne odločitve v sklopu servisne dejavnosti (storitev) **izvajalcev javnih služb**, ki jih uporabniki uveljavljajo kot svojo pravico ali jo izvajalci naložijo kot obveznost uporabniku. Gre za upravne zadeve gospodarskih in negospodarskih javnih služb (šolstvo, zdravstvo, kultura, komunalne dejavnosti, distribucija energije, pokopališke storitve itd.). Vendar vseh pravic in obveznosti, o katerih odločajo izvajalci javnih služb, ne moremo opredeliti za upravne zadeve. Lahko gre za drugo javnopravno zadevo (npr. vzgojni ukrep zoper dijaka), glede katere se ZUP uporablja zgolj smiselno.

Skoraj vedno gre za upravno zadevo, kadar se določa **statuse** oseb ali predmetov postopka (npr. status študenta ali otroka s posebnimi potrebami, kmeta, invalida, učenca športnika, kmetijskega zemljišča, javnega dobra). Tudi če stranka uveljavlja pravico do katerikoli **javnih sredstev** (npr. financiranja javnega raziskovalnega programa ali neprofitnih občinskih stanovanj), gre za upravno zadevo, ker je prisotna kot javni interes zahteva po zakoniti in smotrni porabi in distribuciji javnega denarja.

V navedenih in drugih primerih torej **ni bistveno za presojo, ali se pri odločanju vodi upravni postopek, kakšen in kako poimenovan akt izda odločujoč organ, temveč ali gre za odločitev o posameznikovi upravni pravici ali obveznosti upoštevajoč zaščito javnega interesa**. Slednjega vedno določijo področni zakon in njegovi izvedbeni splošni akti. Prav tako za vodenje upravnega postopka ni bistveno, kakšen je statusno pravni položaj odločujočega. Upravni postopek namreč vodijo ne samo državni (upravni in mestoma celo sodni) organi in organi v samoupravnih lokalnih skupnostih (občinah), ampak tudi tako javnopravni kot zasebno pravni nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb – če in kadar odločajo o posameznih upravnih pravicah in obveznostih. Vse te, celo posamezne fizične osebe, kot sestavne

dele funkcionalno opredeljene javne uprave oziroma javnega sektorja (torej tudi zasebne koncesionarje) ZUP razume kot »upravne organe«, čeprav so to recimo Telekom, zasebni zobozdravnik s koncesijo, avto-moto zveza ipd., ki niso »klasičen« upravni organ. Vse te institucije in posamezniki predstavljajo »oblast«, torej odločajo o zadevah, ki jih je normodajalec opredelil kot upravnopravno razmerje (Androjna in Kerševan, 2006, str. 55) in s tem vnaprej določil nadrejeno vlogo odločujočega v razmerju do stranke v postopku.

V praksi je težko razmejiti navedena razmerja, ne le zaradi istih udeležencev pravnih razmerij, enkrat kot oblastnih odločevalcev, drugič kot poslovnih partnerjev, ampak tudi zaradi tega, ker se tako oblastno kot neoblastno delovanje javne uprave formalizira v istovrstnih postopkih, npr. prek javnih razpisov. Poleg tega se neredko oblastna odločitev izvrši v obliki pogodbe (npr. razmerje z rejnikom ali opredelitev pravic in dolžnosti lekarnarja koncesionarja). Zato je treba biti pri presoji, ali in v katerem delu pravnega razmerja se presoja v okviru upravnega postopka, zelo pazljiv.

! Pomembno !

*Ločimo **splošni in posebne upravne postopke**. Pravno ureditev slednjih **v formalno ali materialno definiranih upravnih zadevah** določata **nadrejena področna zakonodaja, ZUP pa v temeljnih načelih in ostalih določbah podrejeno**, tj. kolikor področni zakon posameznega postopkovnega vprašanja ne ureja glede na posebnosti področja.*

V neupravnih, a javnopravnih zadevah, če področni predpisi postopka ne urejajo ali določijo tako rabo ZUP, se ZUP uporablja **smiselno**, tj. le temeljna načela in pravice.

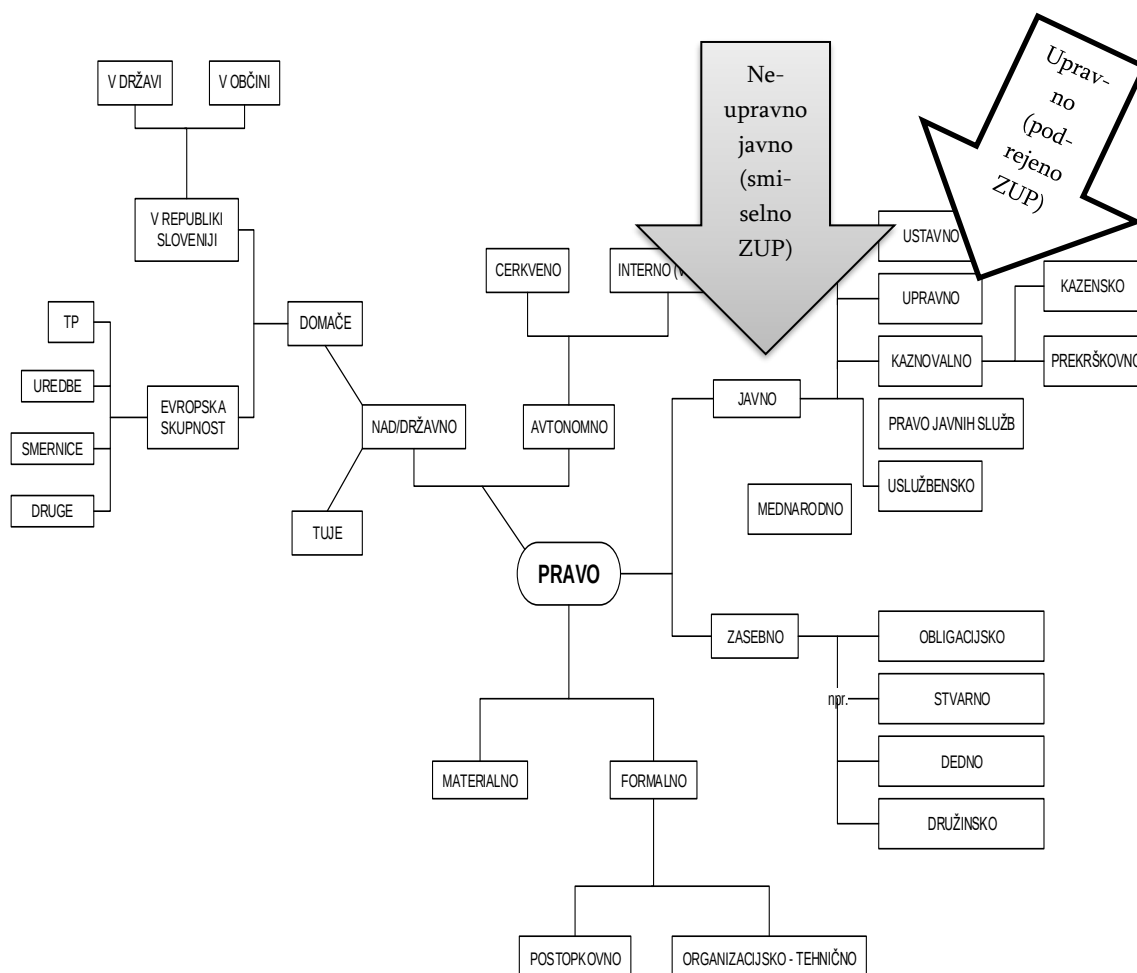
V neupravnih javnopravnih zadevah, se ZUP uporablja (le) bolj omejeno, smiselno:

1. kolikor **področni zakon** ali drugi akti (npr. statut univerze glede položaja študentov, ko gre za javno službo) **postopka (v ničemer) ne urejajo**; to velja zaradi ustavnega enakega varstva pravic, kar pomeni zlasti spoštovanje ustavnih kavek (npr. biti slišán, prejeti obrazložitev); tu gre za **materialno definirano** neupravno javnopravno zadevo;
2. smiselno rabo ZUP lahko določi **neposredno zakon** tudi v drugih zadevah, npr. glede komunikacije v postopku po zakonu o prekrških (ZP-1); ko se ZUP uporablja, ker gre za **formalno definirano** neupravno javnopravno zadevo.

V teh postopkih običajno odločajo izvajalci javnih služb in neupravni državni organi (npr. šole, komunalna podjetja, zdravstveni zavodi, policija). Veljava ZUP v tem delu pride v poštev, da bi bile stranke vsaj minimalno zaščitene, s čimer se posebej izraža pomen ZUP kot elementa demokratične pravne države in upravnega procesnega prava kot branika ustavnih človekovih pravic. Da bi razumeli, kaj pomeni javnopravno, a ne upravno, si oglejmo opredelitve vej prava – po naravi razmerij, ki jih pravo ureja, ter tudi po izvoru in vrsti norm.

Slovenski ZUP sam v 4. členu določa, da pridejo v poštev načela in pravila tega zakona, če gre za javnopravno zadevo, ko je potrebna zaščita javnega interesa, a postopek s področnimi predpisi ni urejen. Tedaj **se uporabi ZUP kolikor in če je mogoče glede na naravo zadeve** (Breznik et al., 2008).

Slika 3: Delitev pravnih razmerij/panog in obseg uporabe ZUP



Ključno vprašanje pri smiselni rabi ZUP je, **katera konkretna pravila** se morajo uporabljati v neupravnih, toda javnopravnih zadevah, kajti zakon določa le, da se ZUP uporablja, ne pa kako. Iz sodne prakse izhaja, da gre zlasti za nekaj načel, kot so nepristransko odločanje, poslovanje z nepopolnimi vlogami, pravica stranke, da se izjavi in tako brani svoje interese, nujnost obrazložitve oblastne odločitve, pravica do pritožbe in sodnega nadzora ipd. (prim. Androjna in Kerševan, 2006, str. 69, ki poudarjata, da je treba pri smiselni rabi ZUP uporabiti manj formaliziran postopek, ki ohranja le jedro procesnih rešitev in temeljnih garancij).

ZUP je v neupravnih javnopravnih zadevah ključno orodje tako varstva ustavnih pravic strank kot načela usmerjenosti uprave k uporabnikom javnih storitev. To je še posebej pomembno v luči potencialne **diferenciacije upravnega postopka na bolj splošen postopek v javnopravnem odločanju**, saj gre pri vsaki javni storitvi, ki jo zahteva stranka na podlagi svojega

upravičenja iz javnega prava, za odločitev o ugoditvi ali zavrnitvi take zahteve. Če tega procesno pravo ne upošteva, to ne pomeni, da do pravno relevantne vsebinske odločitve ni prišlo, temveč je prizadet položaj posameznika, ki pri tem nima ustreznega procesnega varstva.

Razmislek ...

Opreделите, v čem je razlika glede uporabe ZUP in koliko se torej ZUP uporablja (podrejeno ali smiselno), npr. pravice vpogleda v dokumente, ki se vas tičejo po vaši presoji, če gre za a) center za socialno delo, b) šolo z javnim programom ali c) zasebnika, pri katerem se zdravite in nima koncesije?

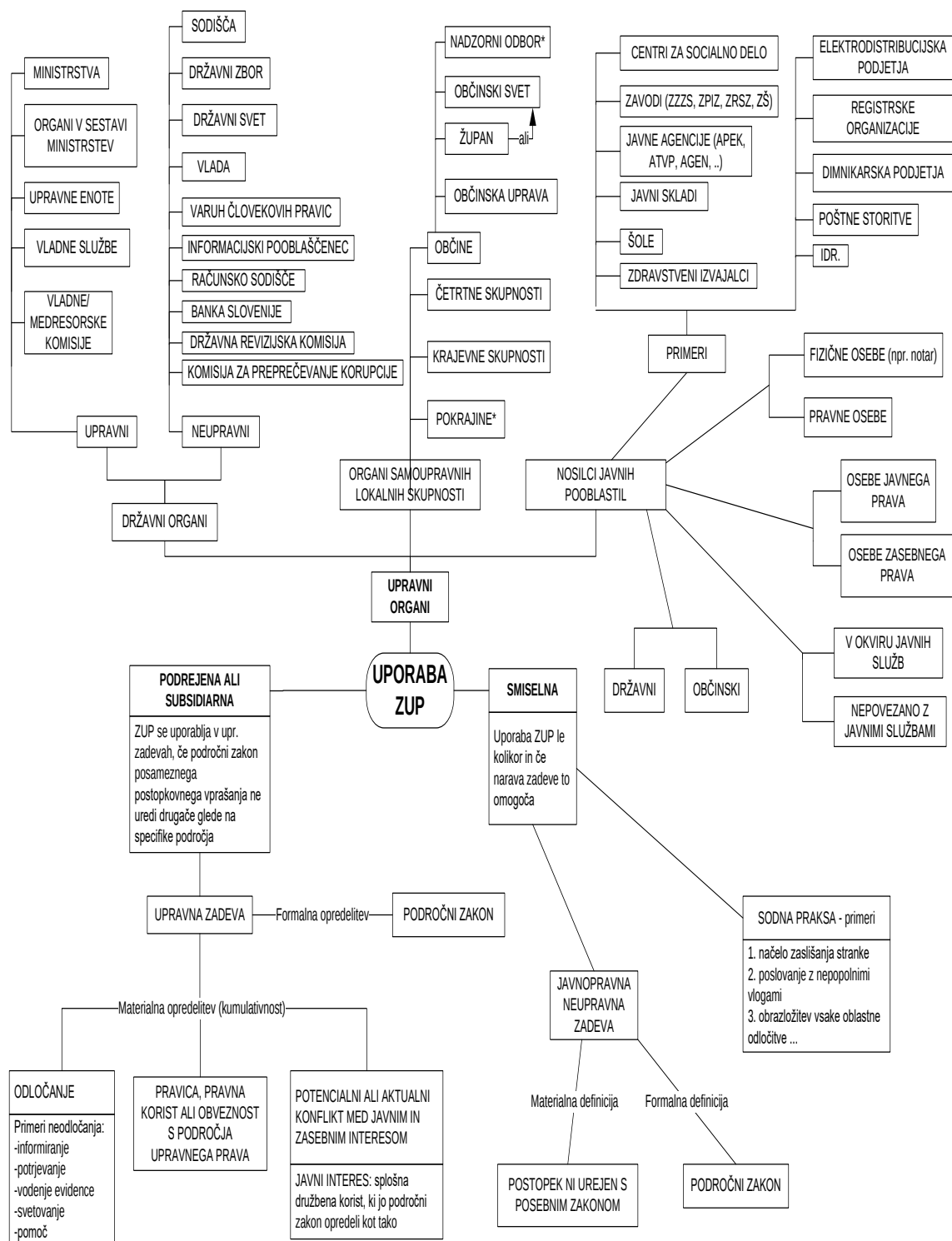
Za prikaz **glavnih razlik med na eni strani subsidiarno (podrejeno oziroma dopolnilno) in na drugi strani smiselno rabo ZUP** glej tabelo, po merilih vrste zadev kot orientirja, ki vodi v določen večji ali manjši obseg rabe ZUP, ter po običajnem tipu organov, ki je vezana na en ali drugi nabor rabe ZUP.

Merilo organov je le informativno, saj npr. šola uporablja ZUP subsidiarno, če v okviru javne službe odloča o pravicah ali obveznostih učencev, dijakov ali študentov (npr. status športnika, vpis v višji razred ali letnik), medtem ko zanjo velja smiselna raba ZUP, ko gre za ostale javnopravne zadeve (npr. pristop k opravljanju izpita).

Tabela 5: Primerjava med subsidiarno in smiselno rabo ZUP

	Subsidiarna raba ZUP	Smiselna raba ZUP
Vrsta zadev	Upravne zadeve (določene formalno s področnim zakonom ali materialno po znakih 2. čl. ZUP)	Neupravne javnopravne zadeve, če področni zakon tako določa ali postopka sploh ne ureja
Obseg veljave ZUP	V celoti, razen če področni zakon posamezno postopkovno vprašanje uredi drugače	Če in kolikor je mogoče glede na naravo stvari (pretežno temeljna načela)
Organi, ki pretežno postopajo	Državni in občinski upravni organi ter nosilci javnih pooblastil	Neupravni državni organi in izvajalci javnih služb

Slika 4: Uporaba ZUP v različnih organih, zadevah in obsegu



Najpogostejša izpitna vprašanja:

- Navedite temeljne funkcije upravnega postopka. Kateri pravni interesi se usklajujejo v upravnem postopku?
- Kaj pomeni koncept dobre uprave?
- Kaj sodi v domet upravnega razmerja?
- Katere akte se izdaja v upravnem postopku?
- Kaj pomeni »upravna zadeva/stvar«?
- Katere vire upravnega procesnega prava poznamo?
- Zakaj in v čem se ZUP spreminja? Kaj pomeni »evropeizacija« upravnega postopka oziroma ZUP? Opredelite koncept slovenskega ZUP primerjalno.
- Opredelite pojem splošnega in posebnih upravnih postopkov! Kako se izražata podrejena in smiselna raba ZUP (v posebnih upravnih in drugih javnopravnih postopkih/zadevah)?

Primeri kolokvijskih vprašanj ali nalog na strokovnem izpitu iz upravnega postopka:

- Izmed spodaj naštetih zadev navedite, pri katerih gre za upravno ali drugo javnopravno zadevo (U) in pri teh dopišite, kdo je stranka in kateri organ je pristojen: a) odločanje o višini plačila za javni vrtec; b) ugotavljanje spornega očetovstva; c) vračilo preveč plačanih akontacij dohodnine; č) potrdilo o državljanstvu.
- Katera je upravna zadeva in zakaj da/ne; a) dodelitev denarne socialne pomoči ali nasveti ob družinskem nasilju (prva socialna pomoči)? b) prijava sklenitve zakonske zave ali razveza? c) izdaja potrdila o bivanju v RS ali vize/dovoljenja za bivanje?
- Zakaj NI upravna zadeva podelitev nagrade najboljšemu študentu ali uslužbencu?
- Katero pravilo prevlada v postopkih odmere davka in zakaj, če je določeno kot v slovenski zakonodaji, po ZUP (224. in 236. člen): *Obveznost, določena v odločbi se mora opraviti v določenem roku, kot je določeno v odločbi, če pa ni določeno, mora stranka opraviti dejanje v 15 dneh od dokončnosti.* Ter Zakon o davčnem postopku: *Roka plačila za odločbo o odmeri davka je 30 dni od njene vročitve.*
- V katerih zadevah gre v Sloveniji za upravni postopek in zakaj da/ne? a) izdaja občinskega prostorskega načrta; b) izdaja zemljiškoknjižnega izpiska (potrdilo o pravici graditi); c) določitev projektnih pogojev za gradnjo v območju lokalnih energetskega naprav; č) gradbeno dovoljenje; d) odločba gradbene inšpekcije o neskladni gradnji; e) sklep o rušenju črnogradnje po tretji osebi; f) sklenitev pogodbe med črnograditeljem in projektantom o legalizaciji objekta.
- Sestavite sklep (potrebne osebne in druge podatke si izmislite) o zavrženju zahtevka, če ne gre za upravno zadevo.

2 TEMELJNA NAČELA V UPRAVNIH POSTOPKIH

Vsebina tega poglavja obsega:

- Umestitev temeljnih načel kot mednarodno- in ustavnopravnih garancij
- Opredelitev temeljnih načel ZUP z drugimi (u)pravnimi načeli v EU in RS
- Načela zakonitosti, samostojnosti, varstva pravic strank in javne koristi ter zaslišanja stranke – vsebinski elementi in posledice kršitev
- Načela materialne resnice in proste presoje dokazov ter dolžnosti govoriti resnico
- Načela pravice do pritožbe oziroma sodnega varstva
- Načela ekonomičnosti ter spoštovanja predpisanih in razumnih rokov odločanja

Ključne besede: pravno načelo, materialna in formalna zakonitost, samostojnost, pravica biti slišan, javni interes, materialna resnica, pritožba, ekonomičnost, razumni rok odločanja

2.1 Upravna načela in pravila na evropski in slovenski ravni

V tem poglavju obravnavamo t. i. temeljna načela upravnega postopka. Da bi razumeli njihov pomen, moramo najprej opredeliti, kaj sistemsko oziroma pravno načelo sploh pomeni. Ko beremo določbe predpisa, v katerem so načela urejena, namreč na prvi pogled ni jasno, da so nekatere določbe bolj pomembne, ker predstavljajo **(1) načela** sistema, ki ga zakon ureja, za razliko od **(2) drugih, ki so »le« pravila** (zapovedi, prepovedi, sankcije itd.). Pravila so tiste določbe, ki – drugače kot (splošna) načela (Pavčnik, 1997) – določno predpisujejo, kako je treba v posameznih položajih ravnati, te določnosti pa ni pri načelih. Še več, med načeli je treba **ločiti temeljna načela in druga** načela.

Ta razlika je večkrat zamegljena, sploh ko gre na eni strani za »načela«, na drugi pa v sklopu pravil **tudi »temeljne pravice«**, tipično pravica biti slišan ali pravica do pritožbe. Zato se tako v teoriji kot upravni in sodni praksi praviloma te pravice, ki izhajajo iz višje, mednarodno- ali ustavnopravne ravni, obravnava kot temeljna načela, čeprav so morda nomotehnično umeščena med kasnejše določbe ZUP kot uvodoma nanizana načela.

Temeljna načela (in pravice) se nanašajo na sistem kot celoto. V upravnem postopku to pomeni, da temeljna načela **po ZUP oziroma v teoriji in sodni praksi razvita** splošna upravno-procesna načela opredeljujejo celoto vseh (posebnih) upravnih postopkov oziroma upravnega procesnega prava. To se kaže v tem, da so pretežno **izpeljana iz mednarodnih in ustavnopravnih načel** (npr. zakonitost in samostojnost odločanja), pa tudi **niso predmet subsidiarnosti**, kot sicer velja za splošni zakon, kot je ZUP (torej jih področni zakon, čeprav specialni, ne more nadrediti). Po drugi strani poznamo **posebna načela**, ki so bodisi značilna **za določene tipe postopkov** (npr. davčne, inšpekcijske ali postopke glede otrok) bodisi obravnavajo **posamezne**

faze postopka (npr. po ZUP poznamo pri ugotavljanju in dokazovanju dejstev preiskovalno načelo ali v izvršilnem postopku načelo smotrnosti).

Temeljna načela so zato za pravila oziroma korpus vseh ostalih določb, tako ZUP kot področnih predpisov, interpretativna ali **razlagalna pravila**, prek katerih si organ in stranka razlagata pomen ali namen posameznih procesnih institutov (veljava nekega procesnega dejanja, npr. vročitve na nepredpisan način, se presoja glede na to, ali je bilo s tem šele uresničeno ali nasprotno kršeno temeljno načelo ZUP). Načela so tako predvsem v razmerju do pravil **vrednostne smernice oziroma merila**, po katerih se tolmači posamične norme zakona.

Temeljna upravno-procesna načela predstavljajo minimalne procesne standarde, ki morajo biti zagotovljeni stranki v vsakem postopku. Temeljna načela so že po vrstnem redu urejena in opredeljena tako, da kažejo minimum pravic strank ter dolžno ravnanje organa pri vodenju postopka in odločanju. Temeljna načela ZUP v več delih niso le zakonska načela, ampak operacionalizirajo celo **ustavne norme** (prim. Šturm et al., 2002, 2011, Kovač et al., 2015). To velja predvsem za načelo zakonitosti (za Slovenijo glej 120. in 153. člen Ustave RS in 6. člen ZUP), načelo samostojnosti (120. člen Ustave RS in 12. člen ZUP), načelo pravice do pritožbe (25. člen Ustave RS in 13. člen ZUP), posredno pa tudi prek zakonitosti varstva javne koristi in nadalje načelo varstva pravic strank (14. in 22. člen Ustave RS in 7. člen ZUP). Načela ZUP tudi povzemajo načela Sveta Evrope oziroma **Evropske konvencije o človekovih pravicah**. Poseben akt, tj. resolucija SE št. (77) 31, o zaščiti pravic posameznikov v razmerju do aktov upravnih organov določa predvsem pravico zaslišanja stranke, dostop do podatkov, pomoč in zastopanje, obrazložitev odločbe in pravni pouk (*right to be heard, access to information, assistance and representation, statement of reasons, indication of remedies*).

Temeljna načela ZUP so **pretežno zaveze za organe in hkrati upravičenja za stranke**, saj se npr. v Sloveniji kar osem od devetih načel nanaša na dolžnosti organov ali pravice strank, le eno načelo, tj. dolžnost govoriti resnico in pošteno uporabljati pravice (11. člen ZUP) zavezuje primarno stranke. Nekateri ZUP, npr. v skandinavskem okolju ali v ZDA, celo vsebujejo skorajda le temeljna načela in pravice. Podobno lahko ugotovimo za predlog ZUP EU (Priloga 2). To je smiselno, ker se tako loči bolj pomembno ali bistveno od manj pomembnega, medtem ko operativna pravila določajo izvedbeni ali organizacijski upravni akti. **Kršitev temeljnih načel je grob poseg v dobro upravo in praviloma zakonitost ali ustavnost** upravnega razmerja.

! Pomembno !

*Temeljna načela po ZUP ali **splošna upravno-procesna načela** so sistemsko zelo pomembna kot **vrednostni okvir za razlago vseh ostalih načel in pravil ZUP in področnih predpisov**. Njihova **kršitev pomeni slabo upravo in praviloma nezakonitost, lahko tudi neustavnost**.*

Funkcije temeljnih načel so večplastne (Jerovšek, 2003): (1) omogočajo pravilno in primerno rabo materialnega prava, (2) nudijo procesna jamstva strankam, (3) so razlagalni okvir za pravila in (4) pomenijo podlago za presojo pravilnosti odločitev.

Slovenski ZUP pozna devet temeljnih načel, drugi istovrstni zakoni več ali manj, toda praktično se vsi ti predpisi se dotikajo istega nabora v evropskem kontekstu razvitih splošnih upravnih oziroma upravno-procesnih načel. Npr. naš zakon ločuje načeli materialne resnice in proste presoje dokazov (8. in 10. člen ZUP), toda obe načeli se nanašata na breme ugotovitve popolnega in pravilnega dejanskega stanu pred odločitvijo. Ali: naš zakon posebej poudarja načelo zaslišanja, ki jo drugi zakoni ponavadi poimenujejo ponavadi pravica do izjave ali pravica biti slišan (ang. *right to be heard*), pri čemer je to osnovni element t. i. formalne zakonitosti. Zato v nadaljevanju obravnavamo temeljna načela, kot so zajeta v 6. do 14. členu slovenskega ZUP. Pri tem so skoraj vsa načela ustavno vezana, razen šestega pa predstavljajo pravice strank in obveze organa.

Tabela 6: Temeljna načela po slovenskem ZUP in njihova ustavnopravna vezanost

	Temeljno načelo po ZUP RS	Vežanost na Ustavo RS
1	Načelo zakonitosti	Neposredno 120. člen URS (zakonitost in samostojnost) ¹¹
2	Varstvo pravic strank in javne koristi	Posredno 120. in 22. člen URS
3	Načelo materialne resnice	Posredno za doseg materialne zakonitosti
4	Načelo zaslišanja stranke	Posredno za doseg formalne zakonitosti ter 21. in 22. člen URS (enako varstvo pravic, varstvo človekove osebnosti in dostojanstva)
5	Prosta presoja dokazov	Posredno za doseg materialne zakonitosti
6	Dolžnosti govoriti resnico in poštena uporaba pravic	Posredno prek pravne države, zakonitosti in enakega varstva pravic
7	Samostojnost pri odločanju	Neposredno 120. člen URS
8	Pravica pritožbe	Delno neposredno po 25. členu URS (pravica do pravnega sredstva)
9	Ekonomičnost postopka	Posredno prek 23. člena URS (sodno varstvo brez nepotrebnega odlašanja)

Skupek temeljnih načel velja kot celota, načela se med seboj povezujejo in dopolnjujejo (zlasti nekatere, npr. materialna resnica in prosta presoja dokazov (8. in 10. člen ZUP) ali varstvo pravic strank in zaslišanje stranke (7. in 9. člen ZUP)). Kljub temu lahko poudarimo **krovni pomen načela zakonitosti**, na katerem so osnovana nadaljnja načela (npr. zaslišanje stranke je oblika formalne zakonitosti).

Za upravne zadeve je značilno, da so nekatera načela tudi lahko med seboj delno kontradiktorna, a jih je treba tedaj tolmačiti v kontekstu upravnega prava. Tako ima denimo načelo materialne resnice prednost pred načelom zaslišanja stranke (pri odločitvi namreč šteje predvsem, kar so resnična dejstva v zadevi, čeprav se je stranka lahko morda le delno branila

¹¹ Drugi odstavek 120. člena Ustave RS: »Upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave in zakonov.«

v postopku). Izrecno sam ZUP pri nas določa, da je načelo ekonomičnosti (14. člen ZUP) podrejeno ostalim, zlasti zakonitosti in materialni resnici.

Neredko zakoni v nekaterih državah tudi določajo neko načelo, tipično »načelo dobre uprave«, ki pa z vidika razlage nujno vsebuje več načel ali temeljnih pravic (glej prejšnje poglavje o dobri upravi). Za primerjavo si lahko ogledamo npr. analizo ZUP po državah, ki so nam blizu (po Sever et al., 2014; pri navedbi držav so v oklepaju letnice začetka uporabe veljavnega ZUP, pri čemer vidimo, da novejši zakoni urejajo ta vprašanja bolj široko kot del dobre uprave in dobrega upravljanja, ang. *good governance*).¹²

Tabela 7: Primerjava temeljnih načel ZUP (Slovenija, Makedonija, Češka, Hrvaška)

	Načela ZUP (1 do 13 t. i. klasična upravna načela 14 do 17 t. i. moderna načela dobrega upravljanja)	Slovenija (2000)	Makedonija (2005)	Češka (2009)	Hrvaška (2010)
1	Zakonitost	x	x	x	x
2	Predvidljivost, stabilnost upravnih odločitev, varstvo pridobljenih pravic, pravnomočnost, pravna učinkovitost odločb		x	x	x
3	Enakost, nepristranskost, neodvisnost	x	x	x	x
4	Sorazmernost, varstvo javnega interesa in pravic strank	x	x	x	x
5	Varstvo prizadetih tretjih oseb, pomoč, enakost	x	x	x	x
6	Zaslišanje in obveščanje	x	x	x	
7	Raba jezika (in pisave)		x		x
8	Materialna resnica	x	x	x	x
9	Dostop do podatkov in njihovo varstvo				x
10	Prosta presoja dokazov	x	x		x
11	Govoriti resnico in obveščati organe o pravih dejstvih	x		x	
12	Odločanje v razumnem roku, ekonomičnost	x	x	x	x
13	Pravica do pritožbe oziroma sodnega varstva, dvostopenjskost upravnega odločanja	x	x	x	x
14	Odgovornost (ang. <i>accountability</i>)		x		
15	Sodelovanje organov v okviru dobre uprave			x	
16	Usmerjenost k stranki in ustrežljivost (ang. <i>service mindedness</i>)		x	x	
17	Pravica do ugovora zoper slabo ravnanje uradnikov			x	

Za nadaljnji pregled glej tabeli v nadaljevanju. Prva prikazuje skupen seznam evropskih upravnih načel, kot so se izoblikovala pretežno skozi desetletno evropsko sodno prakso (prirejeno po Galetta et al., 2015). Druga tabela pa kaže povezanost in usklajenost splošnih upravnih načel po različnih sistemskih predpisih za Slovenijo.

¹² Makedonija je sicer sprejela v letu 2015 nov ZUP, a z daljšim vakacijskim rokom. Več o vsebini in novostih v Koprič et al., 2016.

Tabela 8: Nabor upravnih načel v evropskem prostoru

Načelo ali skupek načel	Primerjava z načeli dobrega upravljanja
Zakonitost, jasnost, pravna država, pravna varnost, upravičena pričakovanja (ang. <i>lawfulness, clarity, rule of law, legal certainty, legitimate expectations</i>)	Pravna država/Uspešnost in učinkovitost
Enaka obravnava in nediskriminacija	Pravna država/Pravičnost in vključevanje
Varstvo javnega interesa	Pravna država/Uspešnost
Sorazmernost	Pravna država/Uspešnost
Nepristranskost, poštenost	Pravna država
Participativna demokracija, pošteno zaslišanje (<i>fair hearing</i>)	Pravna država/Participacija/Odzivnost/Konsenz/Vključevanje
Dostop do spisa, informacij, transparentnost	Transparentnost/Participacija/Vključevanje/Pravna država
Kakovost podatkov in njihovo varstvo	Pravna država
Obrazložitev odločitve	Odgovornost/Konsenz/Vključevanje/Pravna država/Transparentnost
Časovna ustreznost (<i>timeliness</i>)	Uspešnost/Odzivnost
Učinkovito (pravno) sredstvo	Odgovornost/Uspešnost/Pravna država
Dobra uprava, dolžnost skrbi (<i>duty of care</i>)	Dobro upravljanje z vsemi osmimi načeli

Tabela 9: Nabor upravnih načel in pravil v slovenskih sistemskih predpisih

	Ustava RS	Zakon o javnih uslužben- cih (ZJU)	ZJU uradniki	Zakon o državni upravi (ZDU-1)	ZUP
Splošna pravna načela (demokracije) oblasti (in javne uprave)					
Pravna varnost in predvidljivost	X			X	
Zakonitost	X	X		X	X
Spoštovanje človekovega dostojanstva	X			z usmerjenostjo k strankam	del varstva pravic strank
Varstvo človekovih in manjšinskih pravic	X		s pravili (npr. jezik)	s pravili (npr. jezik)	s pravili (npr. jezik)
Enakost	X			z zakonitostjo	z zakonitostjo
Odgovornost	X	X – rezultati in dober gospodar		kot del učinkovitosti	
Učinkovito pravno/sodno varstvo	X			X	X
Posebna načela dobre javne uprave (poleg splošnih načel)					
Samostojnost	X – delitev oblasti			X	X
Politična nevtrálnost			X	X	
Strokovnost		X		X	
Nepristranskost			X	X	del zakonitosti
Odprtost, javnost in preglednost	X		X	X	
Zaupnost, varstvo podatkov	X	X		delno	kot pravilo
Raba jezika	X			X	kot pravilo
Usmerjenost k strankam				X	X – participacija
Varstvo javne koristi	z zakonitostjo			X	X
Učinkovitost in ekonomičnost				X	X

Poleg tega je treba zbirno upoštevati in razlagati tako **upravno-procesna kot druga sistemska upravna načela** (npr. po zakonu o javnih uslužbencih, ki velja za večino uradnih oseb, ki vodijo upravne postopke, ali načeli enakosti in učinkovitosti po pravu EU). Tem gre pridati **še področna sistemska načela** (npr. pobiranja davkov, gradnje objektov, javnega reda in miru, varstva otrok in družine, socialnega varstva itd.). **A vsa ta načela se vedno razlaga povezano in dopolnilno, ne nasprotujoče in izključujoče.**

Razmislek ...

Menite, da bi **opredelitev načela dobre uprave v slovenskem ZUP prispevala** k razvoju manj formaliziranega ravnanja in odločanja uradnih oseb in sodišč v praksi? Navedite vsaj en razlog za tako stališče in vsaj en pomislek.

22 Načelo zakonitosti

Načelo zakonitosti (ang. *lawfulness*) je **izraz pravne države** in vezanosti uprave na zakon (delitev oblasti) in je **vrhovno** mednarodnopravno in ustavno,¹³ pa tudi **upravno-procesno načelo, ki ga vsi ZUP postavljajo na prvo mesto**. Svoj temelj ima to načelo tudi v Splošni deklaraciji človekovih pravic (Rezolucija Generalne skupščine Združenih narodov št. 217 A; III: »*Pri izvajanju svojih pravic in svoboščin je vsakdo podvržen omejitvam, ki so določene z zakonom, katerih izključni namen je zavarovati obvezno priznanje in spoštovanje pravic in svoboščin drugih ter izpolnjevanje pravičnih zahtev morale, javnega reda in splošne blaginje v demokratični družbi.*«

Poenostavljeno gre pri zakonitosti za s predpisi vnaprejšnjo določitev razmerja med udeleženci v upravnem postopku z določenimi bistvenimi elementi, pri čemer je treba pri končni odločitvi spoštovati tako vsebinsko vezanost na pogoje materialnega prava kot načela in pravila postopka oziroma ZUP. A to ne pomeni, da se ravna formalistično in birokratsko, temveč da mora upravni organ svoje odločitve utemeljiti le na zakonito sprejetih in veljavnih predpisih. Vsebinsko torej priznati pravico ali naložiti obvezo, le če le to določa nek področni zakon (ali predpis EU ali odlok v izvirnih samoupravnih zadevah; materialna zakonitost), enako važno pa je postopek sprejema te odločitve voditi po bistvenih procesnih pravilih (formalna zakonitost), saj šele slednje omogoči prvo.

Odločanje v upravnem postopku terja, da mora biti upravni akt:

1. tako materialno kot tudi
2. formalno zakonit.

¹³ Ustava RS v četrtem odstavku 153. člena določa: »*Posamični akti in dejanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil morajo temeljiti na zakonu ali na zakonitem predpisu.*«

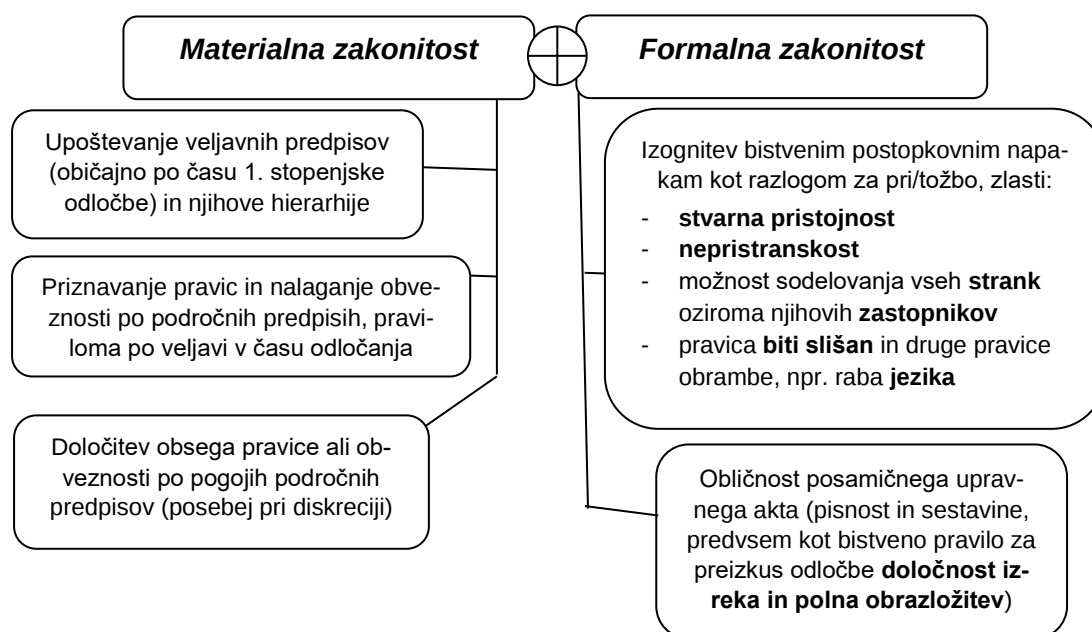
Organi morajo v upravnih zadevah voditi postopek po zakonsko predpisanem postopku (formalna zakonitost) in odločiti o pravici ali obveznosti v obsegu pravic in obveznosti, ki jih določajo materialni predpisi (materialna zakonitost).

! Pomembno !

Načelo zakonitosti (ang. *lawfulness*) je prvo med temeljnimi načeli in **vrhovno mednarodnopravno, ustavno in upravno vodilo**. Sestavljata ga vsebinska in postopkovna razsežnost, to sta **materialna in formalna zakonitost**, ki morata biti obe spoštovani.

Zakonitost tako obsega **materialno in procesnopravni ali formalni** vidik, kot izhaja iz naslednje slike. V nekaterih delih je pomen formalnosti velik, a v funkciji zagotavljanja materialne zakonitosti in varstva mednarodnih in ustavnih pravic strank.¹⁴

Slika 5: Elementi zakonitosti v upravnih zadevah



Upravni organ mora v upravnem postopku v posamični in konkretni zadevi odločiti v skladu s splošnimi in abstraktnimi pravili prava. Se pravi, da organ odloča v določeni upravni zadevi **po predpisu EU, zakonu, podzakonskih predpisih, predpisih samoupravne lokalne skupnosti in splošnih aktih, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil**, ki urejajo predmetno pravico ali obveznost stranke, ki je predmet postopka. **Drugi akti pa so lahko temelj odločanja le, če jim zakon da podlago** (npr. t. i. obvezna navodila v davčnih zadevah, več Jerovšek et al., 2008, čeprav je bil tu zakon v začetku leta 2016 spremenjen).

¹⁴ Pri formalni zakonitosti ne gre za formo zaradi forme. Kot sicer izhaja že iz rimskega prava: »*Forma dat esse rei.*« (po Kranjc, 2006). To pomeni, da oblika daje stvari obstoj, saj če pravni red za neko pravno dejanje predpiše določeno obliko, je ta pogoj za veljavnost tega dejanja. A kot poudarjeno, gre za formo v funkciji, ne zase.

Tudi za podzakonsko urejanje postopka mora biti dano izrecno zakonsko pooblastilo z navedbo, kaj lahko podzakonski predpis uredi.

Materialno zakonitost določa praviloma ustava in zavezuje organ, da tako pri odločitvi in tudi v izdanem upravnem aktu uporabi materialne predpise, ki določajo vrsto, vsebino in obseg pravic, obveznosti ter pravne koristi strank. Organ lahko priznava pravice in pravne koristi ter nalaga obveznost s posamičnim upravnim aktom samo, če jih, in v obsegu, v katerem jih priznava ali nalaga materialni predpis. Zakon mora določiti pooblastilo organa, da izda posamični upravni akt, ter določiti pogoje oziroma vsebino abstraktnega dejanskega stanu, ki je podlaga za odločitev v konkretni upravni zadevi oziroma pri izdaji posamičnega upravnega akta.

Glede na dejansko in pravno stanje zadeve ob izdaji odločbe na prvi stopnji mora upravni akt skladno z materialno zakonitostjo nato temeljiti na:

- predpisu EU, če gre za pravice in obveze na tej ravni,
- ustavi, če gre za pravice, ki se uresničujejo neposredno na temelju ustave, zlasti če bi šlo za njihovo omejevanje z upravnim aktom,
- materialnih zakonih, ki urejajo upravno zadevo,
- podzakonskih predpisih državnih organov (npr. uredbah vlade, pravilnikih ali odredbah ministrstev),
- predpisih samoupravnih lokalnih skupnosti, ki jih izdajajo zaradi izvrševanja svojih izvirnih in od države prenesenih pristojnosti,
- splošnih aktih nosilcev javnega pooblastila, ki se podeli z zakonom ali z odlokom lokalne skupnosti, odvisno od tega, čigave pristojnosti nosilec javnega pooblastila izvaja glede na dejansko in pravno stanje zadeve ob izdaji odločbe na prvi stopnji.

Pri tem je treba upoštevati še ustavno hierarhijo predpisov (pri nas po 153. členu Ustave RS), kar pomeni, da je hierarhično najvišji predpis ustava, sledi ji mednarodna pogodba (razen prava Unije, ki je nadrejeno pravu države), ki jo je ratificiral Državni zbor, zakon in podzakonski predpis oziroma drugi splošni akt oziroma predpisi lokalne skupnosti oziroma splošni akt nosilca javnega pooblastila. Če zakon ni skladen z ustavo ali mednarodno pogodbo ali podzakonski predpis ni skladen z zakonom, se zastavlja vprašanje ali ima uradna oseba pravico ne uporabiti nižjega predpisa, ki je v nasprotju z višjim. Uradna oseba mora izvrševati vse predpise in ni pooblaščen za presojo skladnosti predpisov. Kljub temu bi očitno nasprotje med zakonom in podzakonskim predpisom, ki bi enako pravico ali obveznost urejala različno, opravičevalo uradno osebo, da uporabi višjo pravno normo. Posebno stroga je vezanost uprave na zakon v davčnih zadevah, za katere velja t. i. pridržek zakona (glej Jerovšek et al., 2008, komentar k 4. členu ZDavP-2).

Ob upoštevanju nadvlade prava Unije nad notranjim državnim pravom mora organ pri odločitvi o upravni zadevi in izdaji odločbe **primarno uporabiti predpis Evropske unije, če ta ureja oziroma se nanaša na upravno zadevo**. Pri uporabi prava Unije ne gre za hierarhijo njenih predpisov v razmerju do državnega prava, ampak za primat prava Unije oziroma t. i. **hierarhijo** (priredje) obeh pravnih sistemov (če se akti ne skladajo, jih je treba uskladiti). To dokazuje tudi dejstvo, da ustavno sodišče ne presoja skladnosti predpisov države s predpisi

EU in obratno ali skladnosti predpisov EU z ustavo države (glej tudi 3. člen Ustave RS). Neposredni pravni temelj za odločanje v upravnih zadevah so uredbe oziroma regulative EU, saj uredba neposredno konstituira – ustanavlja pravice in obveznosti za subjekte, ki pripadajo državam članicam EU. Poleg tega morajo biti uporabljene smernice oziroma direktive, ki morajo biti implementirane v notranje državno pravo. Če niso, je treba njihovo izvajanje zagotoviti neposredno v upravnem odločanju. Tudi tiste odločbe EU, ki se nanašajo na državo članico, imajo glede pravic oziroma obveznosti države v primerjavi s subjekti, ki državi pripadajo, podaljšani učinek na njene državljane. Nekateri teh predpisov EU v svojih določbah vsebujejo celo posebna procesna pravila; tipična je recimo Uredba ES, št. 765/2008.¹⁵ Ta pravila je treba razlagati enako kot posebna procesna pravila v področnih nacionalnih zakonih, torej nadrejeno ZUP (a ZUP se uporablja v preostalem delu). Seveda je treba spoštovati tudi evropsko materialno pravo. Kot izhaja npr. iz sodbe Upravnega sodišča RS, št. U 2561/2008 z dne 19. 9. 2013: »V skladu z **načelom primarnosti prava EU mora nacionalno sodišče v primeru ugotovljene neskladnosti določb nacionalnega prava s pravom EU po uradni dolžnosti zavrniti uporabo katerekoli, tudi poznejše, neskladne določbe nacionalne zakonodaje, ne da bi moralo zahtevati ali čakati na njeno razveljavitev po zakonodajni poti ali s strani ustavnega sodišča.**«

Niso podlaga za odločanje torej kake interne smernice, čeprav za področje vodilnega resornega ministrstva, niti strokovni standardi npr. pri gradnji – razen če imajo, kot poudarjeno, za svojo veljavo izvršilno klavzulo v področnem zakonu.

Zakonitost ali legaliteta pomeni vezanost organov, ki odločajo v upravnih zadevah, **na veljavne predpise**. Delovanje in odločanje vseh nosilcev oblasti mora biti v okviru ustave, zakonov in podzakonskih predpisov. Načelo zakonitosti ima pri nas svoj temelj v 2. členu Ustave RS, ki določa, da je Slovenija pravna država (več v Šturm et al., 2002, 2011, prim. Kovač et al., 2012). Državni organi delujejo po demokratično sprejetih pravilih ravnanja, ki določajo dovoljeni način uveljavljanja pravic in nalaganja obveznosti ter vsebino pravic in obveznosti. Kolikor predpis ne velja več ali še ni sprejet, torej ni temelj za odločanje v upravnem postopku – razen **izjemoma, če novi** predpis tako določi v prehodnih in končnih določbah ali pa gre za **nerazumno dolgo** odločanje, med katerim se predpis spremeni (analogno velja za dejstva, glej odločbi Ustavnega sodišča RS, št. Up-10/03 z dne 10. 7. 2003 in Up-304/01 z dne 20. 5. 2004).

Temelj odločanja v upravni zadevi je področni predpis, ki velja v času odločanja pri organu prve stopnje. Če se predpis med postopkom na prvi stopnji spremeni, se uporabi spremenjeni predpis. Če je vloga vložena v času veljavnosti predpisa, ki priznava določeno pravico stranki, predpis pa je bil do odločitve o zadevi razveljavljen ali odpravljen, stranki ni

¹⁵ Ta Uredba določa zahteve za akreditacijo in nadzor trga v zvezi s trženjem proizvodov, ki vstopajo na trg EU iz tretjih držav, vsebuje pa med drugim procesne določbe, na primer posebna pooblastila inšpektorjev in varstvo tajnosti v 19. členu ali poseben rok za izjasnitev zavezanca po tretjem odstavku 21. člena. Zato je ta pravila, še posebej neposredno učinkujoče uredbe na ravni EU, treba upoštevati nadrejeno nacionalni zakonodaji, tako področnim predpisom kot našemu ZIN.

mogoče izdati odločbe na temelju predpisa, ki je veljal ob vložitvi vloge. Taka odločba namreč v času izdaje ne bi imela več zakonitega temelja, razen če zakon določi, da se postopki končajo po prejšnjem predpisu. Če organ o vlogi ne odloči v roku za izdajo odločbe (222. člen ZUP) in se predpis po izteku tega roka spremeni, je dolžan odločiti po predpisu, ki je veljal v času, v katerem bi moral odločiti o zahtevku. Ta obveznost izhaja iz ustavnega načela enakosti pred zakonom (14. člen Ustave RS), kar je v več primerih, denimo na področju odločanja o državljanstvu, odločilo Ustavno sodišče RS. V nasprotnem primeru bi to lahko pripeljalo do situacije, v kateri bi ena stranka, o zahtevku katere je organ odločil v predpisanem roku, pravico pridobila, medtem ko druga stranka, pri kateri je bilo odločeno po izteku roka, predpis pa se je med tem spremenil, pravice ne bi pridobila, čeprav sta obe stranki vložili enaki vlogi istočasno. Tudi če je bila odločba v pritožbenem postopku odpravljena in zadeva vrnjena v ponovno odločanje prvostopenjskemu organu ali če je drugostopenjski organ sam odločil o stvari, je treba odločiti po predpisu, ki je veljal v času odločanja na prvi stopnji, ne glede na to, da se je predpis med tem spremenil. Organ druge stopnje sme in mora odločati o zakonitosti prvostopenjske odločbe na temelju predpisa, ki ga je uporabil prvostopenjski organ. O tem vprašanju judikatura ni enotna, a sistemska razlaga terja po mnenju več teoretikov (npr. Jerovšek, Androjna in Kerševan, Kovač, Remic et al.), enoten pristop, saj je treba izhajati iz **namena instančnih postopkov kot (le) kontrole pravilnosti prvotne odločitve**, poleg tega pa tak pristop šele omogoča **enakost strank** pred zakonom. Razlog za odločanje po predpisu veljavnem v času prvega odločanja, je varstvo pravic in pravnih koristi stranke. Ta ne sme izgubiti pravice zato, ker je prvostopenjski organ zahtevek nezakonito zavrnil, v času ponovnega odločanja pa predpis ne velja več ali je spremenjen. Ustavno načelo o pravni državi, iz katerega izvira tudi načelo **zaupanja v pravo**, terja, da se pravni položaj stranke ne bo poslabšal, zato ker državni organ v času odločanja ni odločal zakonito oziroma pravočasno. Prav tako je v obnovljenem postopku treba odločati po predpisu, ki je veljal v času izdaje odločbe, pri kateri se dovoljuje obnova.

Vendar to ne velja za **procesnopravni predpis, kot je ZUP – ta se uporabi, kot velja v času odločanja**.

Načelo zakonitosti tako **izključuje neenako, samovoljno in pristransko odločanje**. Zagotavlja enakost in pravno varnost strank. Te ne smejo biti različno obravnavane zaradi različne hitrosti obravnavanja posameznih vlog ali celo zaradi zavlačevanja in zaradi nepravilne uporabe prava v postopku na prvi ali drugi stopnji odločanja. Ob tem je treba opozoriti, da po mnenju nekaterih (glej Jerovšek, 2004, komentar k 6. členu ZUP) z vidika ustave ni sprejemljiva sedanja praksa sodišč, po kateri mora pristojni upravni organ odločati po predpisu, ki velja v času odločanja. Ta doktrina temelji na načelu enovitega odločanja na prvi in drugi stopnji. Najbolj nevzdržna se pokaže, pravi Jerovšek, ko je stranka z zahtevkom že delno uspela in je pritožbo ali tožbo vložila le glede dela odločitve, glede katere ni uspela, delne potrditve pravnomočnosti pa ni bilo mogoče doseči zaradi povezanosti in soodvisnosti obeh delov. Tu je treba dosledno upoštevati prepoved »*reformatio in peius*«, tj. prepoved odločanja na slabše na pritožbo stranke, razen če so navedeni razlogi za spremembo odločbe v škodo pritožnika zaradi

razlogov (pri nas določenih v 274., 278. in 279. členu ZUP). V teh primerih gre za hud poseg v javne koristi, ki jih je treba zaščititi prednostno pred zasebno koristjo.

V načelo zakonitosti je posredno zajeto tudi **načelo sorazmernosti**, ki **prepoveduje prekomerno uporabo predpisa**. Načelo zakonitosti namreč omogoča tehtanje, ali so ukrepi, ki naj se izvedejo skladno z zakonom, skladni z njegovim namenom. Ukrep mora biti predvsem primeren za doseg zakonodajalčevih ciljev in hkrati ne sme biti zunaj vsakega razumnega razmerja do družbene vrednosti teh ciljev. S ciljem mora biti potem utemeljen tako, da v najmanjši meri vpliva na pravice in interese prizadetih strank. Posebej je treba poudariti, da mora ob uporabi načela sorazmernosti organ pretehtati, ali z odločbo naložene obveznosti odtehtajo dovoljeni poseg v ustavno zavarovane pravice, ki jih mora uradna oseba ščititi prednostno v primeru kolizije med ustavno in zakonsko normo. Človekove pravice in temeljne svoboščine se namreč uresničujejo neposredno na podlagi ustave. Nobene človekove pravice ali temeljne svoboščine, urejene v veljavnih pravnih aktih, ni dopustno omejevat z izgovorom, da je ta ustava ne priznava ali da jo priznava v manjši meri (15. člen Ustave RS). Seveda je lahko načelo sorazmernosti v področnih zakonih opredeljeno posebej kot izvedbeno načelo zakonitosti. Zakon o inšpekcijskem nadzorstvu ga opredeljuje kot dolžnost inšpektorja, da opravlja svoje naloge tako, da pri izvrševanju svojih pooblastil in ukrepov posega v delovanje zavezancev le v obsegu, ki je nujen za zagotovitev učinkovitega inšpekcijskega nadzora. Pri izbiri ukrepov mora glede na težo kršitve izreči ukrep, ki je za zavezanca ugodnejši, če je s tem dosežen namen predpisa. Pri tem mora odrediti tudi primeren čas, v katerem lahko stranka realizira obveznost (7. člen ZIN in Pirnat et al., 2004, str. 889).

Zakonitost upravnega akta tudi **ne dovoljuje retroaktivne uporabe zakonov**, podzakonskih predpisov in splošnih aktov za čas pred objavo zakona, podzakonskega predpisa oziroma splošnega akta. Povratno veljavnost predpisov prepoveduje 155. člen Ustave RS. Samo zakon lahko določi, da imajo posamezne njegove določbe učinek za nazaj, če to zahteva javna korist in če se s tem ne posega v pridobljene pravice. Podzakonskega predpisa ali splošnega akta sploh ni dovoljeno uporabiti v upravnem aktu za čas pred njuno objavo (154. člen Ustave RS). Če je podzakonski predpis ali splošni akt izdan in je določeno, da velja tudi za nazaj, ga organ ni dolžan uporabiti, ker se ustavne pravice uporabljajo oziroma uresničujejo neposredno na podlagi ustave in bi njegova uporaba pomenila direktno kršitev omenjene ustavne določbe, ki prepoveduje uporabo podzakonskega predpisa ali splošnega akta z učinkom za nazaj. Organ lahko predlaga vladi ali ministru, ki je predpis izdal, njegovo spremembo. Prizadeta stranka pa lahko, v primeru uporabe podzakonskega predpisa ali splošnega akta z učinkom za nazaj v konkretni upravni zadevi, da pobudo ustavnemu sodišču za presojo njegove ustavnosti. Ne gre za uporabo zakona z učinkom za nazaj, če je bila vloga vložena pred uveljavitvijo zakona oziroma pred začetkom njegove uporabe, v času odločanja o upravni zadevi pa je zakon že veljal oziroma se je uporabljal. Vloge organ ne sme več zavreči ali zavrniti, če je ni zavrgel do dneva uveljavitve oziroma uporabe zakona, ker mora odločati po predpisu, ki velja v času odločanja. Načelo zakonitosti velja za konstitutivne in tudi deklarativne upravne akte. Pri dovoljenjih, pri katerih gre za odstopanje od splošne omejitve ali prepovedi, mora biti ta upravičena s splošnim legitimnim javnim interesom.

Načelo zakonitosti velja tudi, kadar so organi upravičeni odločati **po prostem preudarku (diskreciji)**. Prosti preudarek je lahko podeljen samo z zakonom ali odlokom lokalne skupnosti, z izrazi »organ lahko«, »organ sme«, »organ je pooblaščen« priznati, prepovedati, dovoliti, naložiti ...¹⁶ Če pri presoji izrazov, ki naj bi dajali pooblastilo odločati po prostem preudarku, nastane dvom, ali je organ pooblaščen odločati po prostem preudarku, velja pravilo, da mora izdati vezano odločbo, torej odločiti brez prostega preudarka. V tem delu gre sicer za neko obliko izjeme od načela zakonitosti, tako govorimo o načelu **primernosti ali oportunitete**.

Odločanje po prostem preudarku daje organu pravico, da glede na ugotovljeno dejansko stanje **izbere med več pravno mogočimi odločitvami** tisto, ki je, ob upoštevanju javne koristi (interesa), najbolj ustrezna oziroma smotrna. Iz določbe drugega in tretjega odstavka 6. člena ZUP je razvidno, da je prosti preudarek dan **le glede uporabe materialnih predpisov** pri odločanju. Gre torej za institut materialnega prava, ki determinira polje, v katerem se pri odločanju o pravici ali obveznosti sme gibati organ.

Poznamo tudi procesno diskrecijo (glej v Androjna in Kerševan, 2006, str. 85), ki pa je omejena s temeljnimi načeli ZUP (npr. organ se po 147. členu ZUP odloči, ali bo sam reševal predhodno vprašanje, pri čemer ga vezeta načeli varstva pravic strank in ekonomičnosti; po 290. členu ZUP organ določi način izvršbe, a po načelu smotrnosti).

Pri odločanju po (materialnopravnem) prostem preudarku je načelo zakonitosti za organ nekoliko manj zavezujoče. Zakon pooblašča organ, da presodi, kako uporabiti pravno normo, ki ne nalaga ene same možne odločitve, ter poišče najprimernejši cilj, ki ga še dopušča namen materialne norme, pri tem pa vseskozi ravna po primernosti, tj. po oportunitetnem

¹⁶ Posebno vprašanje je, ali se tudi **nedoločeni pravni pojmi** v pravnih normah lahko napolnjujejo po prostem preudarku. Gre za pojme, kot so »nevarnost za življenje in zdravje ljudi«, »težko popravljiva škoda«, »javni red in mir«, »interes države«, »zanesljivost« itd. Značilni so ne le za materialno upravno pravo, ampak tudi za procesno upravno pravo. Pri tem se postavlja vprašanje ali organ le razlaga nedoločni pravni pojem oziroma ali lahko v njegovem okviru določa vrednostna merila, ki bi tak pojem napolnila z vsebino, ter ga tako napolnjenega nato uporabi (npr. »kaj je javna korist«, »kaj je nevarnost za javno varnost«, »kaj je mlada družina«). Pri tem lahko nastane situacija, ko si en organ postavi vrednostna merila, po katerih neka družina šteje za mlado družino, drug organ pa za enako stare člane družine ne. Seveda organ napolnjuje nedoločene pravne pojme z od zakonodajalca pričakovano vsebino. Osrednje vprašanje je ali se nedoločeni pravni pojmi napolnjujejo po prostem preudarku ali po metodi razlage prava. V obeh primerih morajo imeti oporo in temelj v zakonu, ki jih uporablja. Na zakon je pri razlagi nedoločenega pojma vezan oziroma nevezan toliko, kolikor je to še v skladu z namenom zakona. Zato gre pri nedoločenih pravnih pojmi za nepravi prosti preudarek, ki je glede pravilne uporabe podvržen polni presoji zakonitosti v okviru doktrine o interpretaciji prava. Upravni organ, ki uporablja pravo in je v tem smislu neizogibno podvržen razlaganju pravnih predpisov, mora pri vsaki uporabi predpisa ugotoviti njegov smisel in cilj oziroma namen. To ugotavlja z različnimi metodami razlage zakona. Poseben problem pri tem so še pravne praznine, ki jih zapolnjujemo s pravno in zakonsko analogijo. O zakonski analogiji govorimo, ko od posamično urejenega primera sklepamo na neurejen primer, ki se po svojih sestavinah v celoti ne sklada s tipskimi znaki abstraktnega dejanskega stanju, a jim je vendar tako podoben, da se z njimi ujema v bistvenih lastnostih. O pravni analogiji pa govorimo, kadar določeno pravno pravilo posplošimo in uporabimo za pravna razmerja druge vrste, če se z njimi vrednostno ujemajo (glej tudi Šturm et al., 2002, 2011, komentar k 2. členu Ustave RS).

načelu. Organ npr. lahko dovoli ali ne dovoli odpisa, odloga ali obročnega pačila davka (101. in 102. člen ZDavP-2). Lahko bi rekli, da **organ opravlja funkcijo zakonodajalca**, saj si postavlja vrednostna merila, ki so v zakonu nakazana. Nekatera področja izvrševanja oblasti so namreč po naravi stvari taka, da jih **vnaprej ni mogoče normirati** tako, da bi bile zajete vse možne življenjske situacije, saj bi se odločitve v posameznih primerih lahko pokazale za nevzdržne ali celo absurde. Zakonodajalec si tedaj pomaga s pooblastilom organu, da ugotovi potrebno vsebino veljavne pravne norme, ki jo je treba uporabiti in nadgraditi za ta primer. Namen prostega preudarka je, med dvema ali več možnimi odločitvami uporabiti tisto, ki v največji meri zadovoljuje oziroma upošteva javno korist in se približuje smislu materialne zakonske norme, na podlagi katere se odloča, oziroma cilju, ki ga zasleduje zakonska ureditev.

Zakonitost odločbe je v primeru odločanja po prostem preudarku zagotovljena, če organ odločbo izda **v mejah pooblastila in v skladu z namenom**, zaradi katerega mu je bilo pooblastilo za prosti preudarek dano. Zakon mora opredeliti obseg pooblastila za odločanje po prostem preudarku ter tudi namen, ki ga je treba pri odločanju doseči. Organ je tudi pri odločanju po prostem preudarku pravno vezan ne le na namen in obseg pooblastila, ampak tudi na splošna pravna načela, na načelo enakosti, vezanosti na lastne odločitve, primerljivosti odločitev v enakih primerih in na dopustno interpretacijo prava. Če so z odločbo presežene meje ali namen pooblastila oziroma omenjena načela, je upravni akt materialno nezakonit. Zaradi prekoračitve namena in obsega prostega preudarka je mogoče odločbo izpodbijati v pritožbenem postopku in upravnem sporu (glej tudi Pirnat et al., 2004, str. 483).

! Pomembno !

Diskrecijska odločitev je zakonita, če jo upravni organ na zakonski podlagi sprejme v skladu z namenom in podanim obsegom diskrecije ter je obrazložena.

Prostega preudarka ne smemo povezovati ali celo zamenjevati s postopkovnim načelom o pooblastilu organu do proste presoje dokazov, po katerem ravna uradna oseba pri vrednotenju dokazov v postopku ugotavljanja dejanskega stanja. Uradna oseba samostojno vrednoti in presoja dokaze po lastnem prepričanju. Nekateri menijo, da je tudi izbira dokazov neke vrste prosti preudarek. V resnici pripelje le do izbire dokazov, ki imajo največjo dokazno moč, medtem ko mora biti dejansko stanje ugotovljeno v skladu z materialno resnico. Lahko bi rekli, da uradna oseba ravna po svojem lastnem preudarku le pri odločanju, katere dokaze bo uporabila ali izvedla, ne pa kako jih bo presodila. Da bi tudi v primerih odločanja po prostem preudarku zadostili določbam tega načela oziroma drugega odstavka 120. člena in četrtega odstavka 153. člena Ustave RS, mora zakon določiti vse bistvene sestavine za delovanje upravnih organov v organizacijskem, postopkovnem in vsebinskem pogledu. Določiti jih mora tako, da lahko prizadeti svoj pravni položaj ugotovi že na podlagi zakona ter da se zakonitost upravnega akta lahko ugotavlja v pritožbenem postopku in upravnem sporu ali pred kakšnim drugim sodiščem. Zakon v petem odstavku 214. člena ZUP določa, da mora organ **v obrazložitvi odločbe** navesti zakon, ki mu daje diskrecijsko pooblastilo, razloge, zakaj je tako odločil, ter kako je uporabil obseg in namen prostega preudarka. Iz obrazložitve odločbe mora biti razvidno, kaj je v danih okoliščinah štel za najprimernejšo odločitev.

Formalna ali postopkovna zakonitost se nanaša na pravilno voden postopek **glede bistvenih** procesnih pravil, zlasti da je odločil **stvarno pristojen** organ, da je akt odločitve **obličen** in da v postopku **ni bilo storjenih bistvenih napak, ki jih ZUP določa kot pritožbene razloge**.

Formalno zakonitost opredeljujeta v RS že 1. in 3. člen ZUP. Prvi člen določa, da morajo po ZUP ravnati upravni in drugi državni organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, kadar v upravnih stvareh, pri neposredni uporabi predpisov, odločajo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznikov, pravnih oseb ali drugih strank. Tretji člen določa, da se na upravnih področjih, za katera je z zakonom predpisan poseben upravni postopek, ravna po določbah posebnega zakona, kot npr. po določbah Zakona o davčnem postopku. Po določbah ZUP pa se ravna v vseh vprašanjih, ki niso urejena s posebnim zakonom, kar pomeni, da se ta zakon tedaj uporablja subsidiarno ali dopolnilno. Kadar ta zakon ali zakon, ki ureja poseben upravni postopek, določata, da se posamezna vprašanja postopka lahko uredijo s podzakonskim predpisom, se ravna tudi po teh določbah.

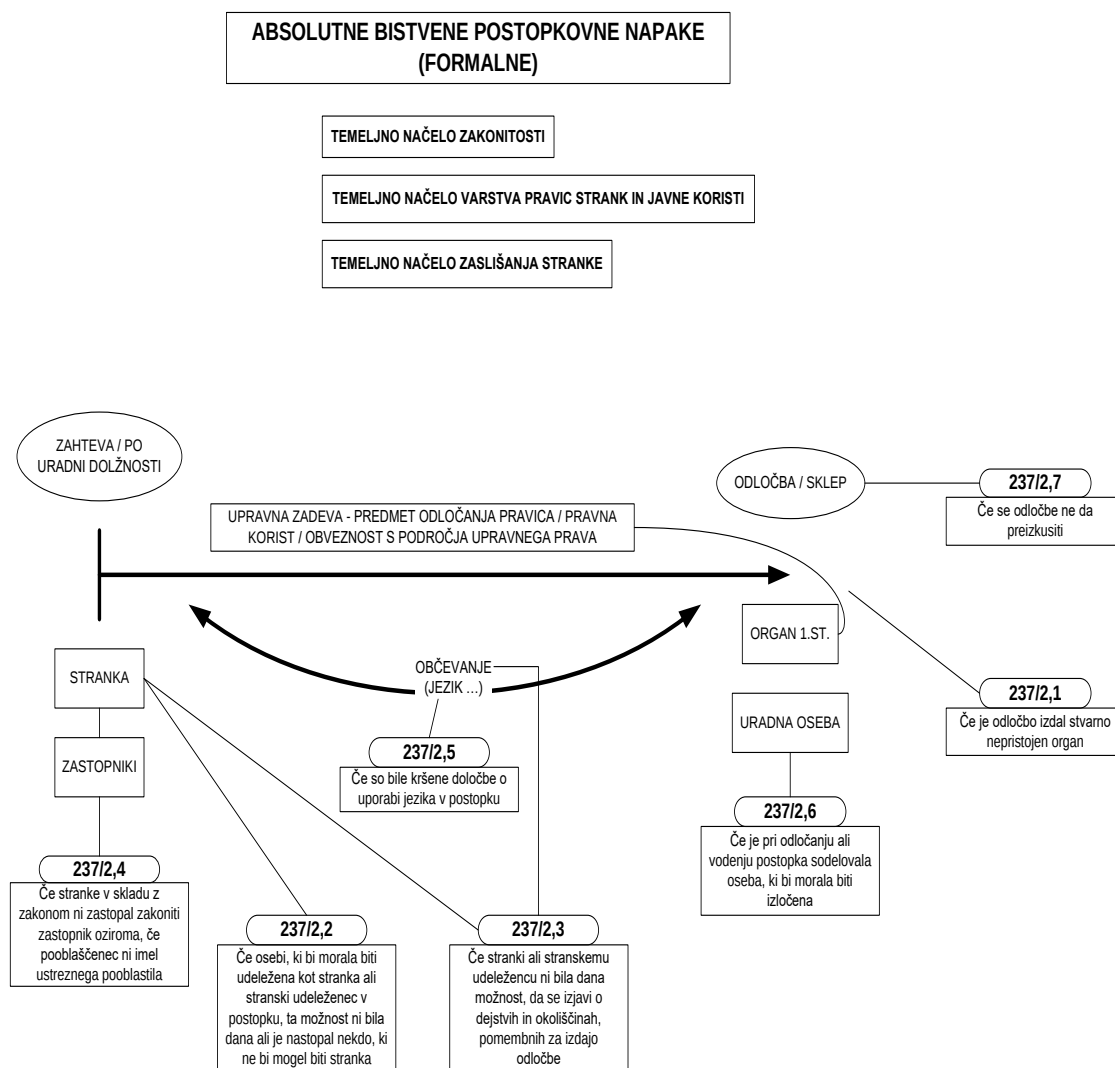
! Pomembno !

Formalna zakonitost se nanaša na pravilno voden postopek glede bistvenih procesnih pravil, zlasti da je odločil stvarno pristojen organ, da je akt odločitve obličen in da v postopku ni bilo storjenih bistvenih napak, ki jih ZUP določa kot (absolutne) pritožbene razloge.

Formalna zakonitost zahteva od organa, da ves čas postopka ravna **po temeljnih načelih** tega in posebnih zakonov, ki urejajo postopek in predstavljajo skupne minimalne standarde dovoljenega ravnanja organa in stranke v postopku. V posameznih fazah postopka pa mora ravnati **po posameznih procesnih institutih in procesnem redu**, ki je veljal v času odločanja ter obsega začetek postopka, ugotovitveni in dokazni postopek in izdajo upravnega akta. Nato lahko sledita še pritožbeni postopek in izvršba. V vsaki fazi postopka so organu in stranki dane procesne pravice in obveznosti. Odstopanja od njih pomenijo kršitve pravil postopka, ki so lahko bistvene ali nebistvene (kot v RS po 237. členu ZUP). Med bistvene napake ZUP vključuje praviloma nekaj **absolutnih napak** in s tem določa najpomembnejša pravila, ki tvorijo skelet upravnega razmerja. Če gre za nebistvene kršitve, lahko pritožbeni organ pritožbo zavrne kot neutemeljeno in v svoji odločbi pove, za kakšno kršitev je šlo in zakaj ne vpliva na odločitev. **Formalna zakonitost torej ne pomeni črkobralstva, ampak sledenje bistvenim načelom in pravicam ZUP.** Bistvena pravila pa se nanašajo na:

- organ (stvarna pristojnost, nepristranskost uradne osebe),
- stranko (legitimacija, pravilno zastopstvo, pravica izjaviti se, raba jezika) in
- upravni akt kot formo odločitve (odločba mora biti taka, da se jo da preizkusiti, predvsem mora biti pisna in vsebovati predpisane in skladne sestavne dele).

Slika 6: Povezava absolutnih bistvenih postopkovnih napak z načeli/pravili ZUP



Vsako odstopanje od procesne ali materialne norme pomeni kršitev načela zakonitosti. Toda to še ne pomeni, da vsaka kršitev pooblašča organ ali mu nalaga, da odpravi ali razveljavi upravni akt ali da ga izreče za ničnega. Preizkus procesne in materialne zakonitosti upravnega akta je odvisen od tega, za kakšne (kako hude) kršitve procesnih ali materialnih predpisov gre in kakšne so njihove posledice.

Zakonitost upravnih aktov, izdanih v upravnem postopku, se presoja **v pritožbenem postopku** na temelju pravice do pravnega sredstva (v RS to določa 25. člen Ustave RS oziroma pravica do pritožbe – 13. člen ZUP). Če je odločba formalno ali materialno nezakonita, je to razlog za njeno izpodbijanje s pritožbo zaradi razlogov po zakonu. Odločba je materialno nezakonita, če je bil pri njeni izdaji materialni predpis napačno uporabljen oziroma sploh ni bil uporabljen ali če si ga je organ napačno razlagal. O formalni nezakonitosti pa govorimo, če so dane kršitve pravil postopka oziroma če je bilo zaradi postopkovnih kršitev dejansko stanje

nepopolno ali napačno ugotovljeno. Glede odločbe, izdane po prostem preudarku, je organ druge stopnje pooblaščen, da v okviru presoje zakonitosti uporabljenega materialnega predpisa spozna:

- da je organ prve stopnje pri uporabi prostega preudarka (diskrecije) prekoračil meje pooblastila, ki mu ga daje materialni predpis;
- da organ prve stopnje odločbe po prostem preudarku ni izdal v skladu z namenom, za katerega mu je pooblastilo dano;
- da gre za nesmotrno uporabo prostega preudarka. Organ druge stopnje je upravičen preizkusiti, ali je organ prve stopnje smotrno uporabil prosti preudarek. Če spozna, da bi bilo treba po prostem preudarku izdati drugačno odločbo, stori to tako, da s svojo odločbo odpravi odločbo prve stopnje, ki je sicer pravno mogoča, vendar glede uporabe prostega preudarka ni smotrna, in sam odloči v stvari. Nova odločba je pravno mogoča kot odločba prve stopnje, vendar je smotrnejša. Organ druge stopnje zaradi nesmotrne uporabe prostega preudarka ne sme vrniti zadeve v ponovno odločitev organu prve stopnje, ampak stvar reši sam. To pomeni, da instanca v celoti presoja, kako je bil prosti preudarek uporabljen in sama odloča o stvari, če spozna, da je bil preudarek uporabljen neprimerno, nesmotrno, v nasprotju z namenom ali zunaj meja pooblastila ali celo arbitrarno.

Ko postane upravni akt dokončen, je varstvo zakonitosti zagotovljeno še v upravnem sporu **pred upravnim ali drugim pristojnim sodiščem**, tj. vrhovnim, ustavnim sodiščem in ESČP.

Vprašanje zakonitosti upravnega akta je v neposredni zvezi s pravnomočnostjo. Pravnomočnost kot **nespremenljivost upravnega akta** je v interesu pravnega reda ter ekonomske in socialne varnosti posameznika (Jerovšek et al., 2004, glej komentar k 225. členu ZUP, prim. Šinkovec, 1994). Pravnomočnost prikriva napake nezakonitosti – *»res iudicata pro veritate habetur«*. **Interes pravne varnosti je nad interesom po absolutni pravni pravilnosti**. Nenehno ponavljanje postopka zaradi doseganja zakonitosti je treba preprečiti – *»ne bis in idem«*. Pravnomočnost kot nespremenljivost, ki ni absolutna, je utemeljena na vrednotah prepovedi poseganja v pridobljene pravice in individualne pravne situacije in na zaupanju v pravo. Kršitve zakonitosti se lahko do dokončnosti upravnega akta izpodbijajo v pritožbenem postopku. Zaradi kršitev materialne in formalne zakonitosti z upravnim aktom je odločba izpodbojna. V pritožbenem postopku se lahko pri prvostopenjskem organu nadomesti z novo odločbo (pri nas tako določajo 242., 243., 244. člen ZUP), pri drugostopenjskem pa se lahko odpravi, spremeni ali izreče za nično (250., 249., 253. člen ZUP). Po dokončnosti se lahko odločba izpodbija v upravnem ali drugem sodnem sporu (npr. v pokojninskih in zdravstvenih zadevah pred delovnim in socialnim sodiščem).

Kršitev formalne ali materialne zakonitosti omogoča stranki oziroma prizadeti osebi in celo organu, ki je odločbo izdal, da pred ali po nastopu dokončnosti ali celo pravnomočnosti odločbe uporabi še **izredna pravna sredstva** (obnova se lahko dovoli zoper dokončno ali pravnomočno odločbo, odprava in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici se uporabi po

njeni izdaji in vročitvi, izredna razveljavitev odločbe se odredi po nastopu izvršljivosti odločbe, za nično pa se lahko odločba izreče vsak čas – glej za Slovenijo 260., 274., 278. in 280. člen ZUP).

Varstvo zakonitosti se torej zagotavlja v instančnem nadzoru (pritožba) s presojo zakonitosti izdanega upravnega akta v formalnem in materialnem pogledu ter smotrnosti oziroma primernosti uporabe prostega preudarka. Ob tem nadzoru je lahko vzpostavljen še **revizijski nadzor** v posebnih upravnih postopkih (pokojninske zadeve), ki je širši od pritožbenega nadzora, ki se opravi ne glede na to, ali je bila vložena pritožba, izdani akt pa se lahko zaradi pravne nepravilnosti spremeni, odpravi ali razveljavi. Hierarhični nadzor zakonitosti dokončnih upravnih aktov se opravlja v okviru drugostopenjskega oziroma nadzorstvenega organa, ki sicer kontrolira zakonitost delovanja prvostopenjskega organa.

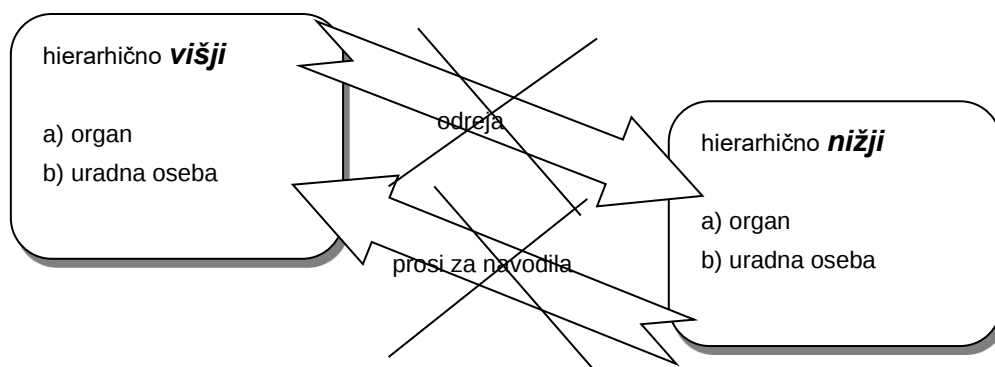
Če sklenemo: nadzor nad zakonitostjo konkretnih upravnih aktov, ki se opravlja v upravnem postopku (instančni, revizijski in hierarhični), je notranji nadzor nad delom uprave in nosilec javnih pooblastil. Poleg tega je zagotovljen še zunanji neodvisni nadzor, ki ga izvajajo sodišča, ki niso v nikakršnem razmerju niti do stranke niti do upravnega organa. Enakost strank zagotavljajo s tem, da so pri presoji zakonitosti upravnega akta vezana samo na ustavo in zakon.

2.3 Načelo samostojnosti pri odločanju

Ker tako upravni organ kot uradno osebo zavezuje le zakon, je v teh okvirih ta samostojen(na). Organ vodi upravni postopek in odloča v upravnih zadevah samostojno v okviru in na podlagi zakonov, podzakonskih predpisov, predpisov samoupravnih lokalnih skupnosti in splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil. Uradna oseba samostojno opravlja dejanja v upravnem postopku in v tem okviru ugotavlja dejstva in okoliščine ter na podlagi ugotovljenih dejstev in okoliščin uporablja predpise oziroma splošne akte, izdane za izvrševanje javnih pooblastil. V Sloveniji tako določa 12. člen ZUP, svoj temelj pa ima v drugem odstavku 120. člena **Ustave RS**, ki določa: »*Upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave in zakonov.*«

Da bi tako organ kot njegova uradna oseba lahko ugotovila resnično stanje stvari in zagotovila spoštovanje zakonitosti, potrebuje samostojnost oziroma neodvisnost, ki jo zagotavlja to načelo. Gre torej za samostojnost organa **v razmerju do drugih organov oziroma vej oblasti**. Organ je v konkretni zadevi vezan le na ustavo, zakone, podzakonske predpise, predpise samoupravnih lokalnih skupnosti in splošne akte, izdane za izvrševanje javnih pooblastil, od vstopa Slovenije v Evropsko unijo pa v skladu z načelom zakonitosti tudi na predpise Evropske unije. Samostojnost organa pomeni tudi pravico in dolžnost organa, da odloča po uradnih osebah, zaposlenih pri organu, ter na območju, za katerega so organizirani, če gre za organe, organizirane po teritorialnem načelu ob upoštevanju zakonske izjeme.

Slika 7: Samostojnost organa in uradne osebe navzgor in navzdol



Noben organ mu **ne more dajati navodil in usmeritev**¹⁷, kako naj odloči, če gre za kompleksno odločbo, ko več organov enakopravno odloča. Vsak od njih je pri odločitvi samostojen, ne glede na to, kako so se organi sporazumeli, kateri izmed njih bo izdal odločbo. Če organ izdaja odločbo s soglasjem, odobritvijo, dovoljenjem ali potrditvijo drugega organa, ga ne sme usmerjati, kakšen akcesorni akt naj izda. Seveda pa mu mora predložiti zahtevek stranke oziroma ga seznanimi, v kakšni zadevi prosi za soglasje ali odobritev oziroma potrditev. Na mnenje, potem ko ga organ, ki odloča, pridobi, ni vezan, vendar na izdajo mnenjedajalca ne sme vplivati. Ko pa organ, ki odloča, mnenje, ki ni obvezno, pridobi, pomeni sklicevanje nanj, ne da bi organ sam ugotavljal dejansko stanje, kršitev tega načela.

To načelo poudarja samostojnost uradnega organa, ki je predpogoj vsakega učinkovitega in pravno utemeljenega delovanja v okviru sicer enostranskega in avtoritativnega postopka, predpisanega na podlagi ustave in zakona. Odločanje uradne osebe mora biti nepristransko, nearbitrarno, objektivno ter v okviru dovoljene uporabe predpisov pravično. Uradni osebi ni dovoljeno dajati navodil, kako naj vodi postopek, katere dokaze naj izvede, katerim naj verjame in kako naj o upravni zadevi odloči. Vežejo jo samo predpisi EU, zakoni, drugi predpisi in splošni akti za izvrševanje javnih pooblastil, v procesnem smislu pa določila tega zakona in pravila posebnih upravnih postopkov. Načelo samostojnosti pri odločanju omogoča uresničitev načela zakonitosti, načela materialne resnice in načela proste presoje dokazov. **Pooblastilo in dolžnost do samostojnosti ima uradna oseba v okviru pooblastil**, ki jih ima za opravljanje posameznih dejanj ali za vodenje postopka ali pa tudi za odločanje (v Sloveniji glej 28. in 30. člen ZUP). To pomeni, da tudi predstojnik upravnega organa ne sme osebi, ki je pooblaščen za vodenje postopka in za odločanje v upravnih stvareh, dajati konkretnih navodil glede vodenja postopka in odločanja, če je pooblastilo za odločanje prenesel nanjo. Lahko pa predstojnik organa daje splošna navodila – inštrukcije za delo organa, za njegovo organiziranje in za ravnanje pri uporabi materialnih sredstev pri vodenju postopka in odločanju.

¹⁷ O internih okrožnicah glej Androjna in Kerševan, 2006, str. 116, in Grafenauer in Breznik, 2005, str. 28.

! Pomembno !

*Načelo samostojnosti je v povezavi z zakonitostjo temeljnega pomena, saj **omogoča spoštovanje vseh ostalih načel in pravic**. Pomeni pooblastilo tako organu kot uradni osebi ter označuje **ne le možnost, ampak dolžnost postopanja** brez smernic, navodil ali vprašanj in pomoči, zgolj v okviru predpisov.*

Ne gre za poseg v načelo samostojnosti organa in uradne osebe, če daje vlada ali minister **splošne usmeritve in navodila** za delo organa, za organiziranje dela, za spremljanje pojavov, ki terjajo ustrezno ukrepanje ali za izvajanje predpisov na določenem področju. V teh primerih gre za splošna navodila ali inštrukcije. Njihova značilnost je, da se ne nanašajo na točno določen, konkreten primer. Tako npr. daje minister organu v sestavi ministrstva usmeritve za delo organa v sestavi, obvezna navodila za delo ter mu naloži, da v mejah svoje pristojnosti opravi določene naloge ali sprejme določene ukrepe in mu o tem poroča. A gre le za splošno usmerjanje strokovnega dela, ki se ne sme spuščati v konkretno upravno stvar.

Samostojnost organa prve stopnje pri odločanju lahko omeji samo zakon. Tako lahko ministrstvo izjemoma prevzame konkretno upravno stvar in jo reši samo, če upravna enota ne odloči v roku in kljub opozorilu ministrstva tudi ne v dodatnem roku, ki ji ga določi (pri nas tako 18. člen ZUP in enako Zakon o državni upravi). V tem primeru ne govorimo o posegu v samostojnost uradne osebe in organa. Ta namreč o dodeljeni upravni stvari ni odločil v zakoni-tem roku, zato je pooblastilo prešlo na organ druge stopnje.¹⁸

¹⁸ Pri nas je še nekaj takih določb. Npr. organ oziroma uradna oseba je pri odločanju vezana tudi na dokončen oziroma pravnomočen upravni akt, s katerim je bilo odločeno o predhodnem vprašanju (147. člen ZUP). Če se odločba izdaja na podlagi 209. člena ZUP s soglasjem, potrditvijo, odobritvijo ali dovoljenjem drugega organa, je organ vezan na soglasje, potrditev, odobritev ali dovoljenje drugega organa. Samostojnost organa pri odločanju je omejena, kadar drugostopenjski organ v pritožbenem postopku odpravi odločbo zaradi nezakonnosti in mora prvostopenjski organ pri ponovnem odločanju ravnati po navodilu pritožbenega organa iz njegove odločbe (tretji odstavek 251. člena ZUP). Za dovoljen poseg v samostojnost gre tudi, če je sodišče s sodbo v upravnem sporu odpravilo upravni akt in naložilo, da mora tožena stranka pri ponovnem odločanju upoštevati stališča, ki se tičejo postopka in da je organ vezan na pravno mnenje sodišča iz njegove sodbe. Drugostopenjska upravna ali sodna odločba, ki vsebuje pravna mnenja o nezakonnosti prejšnjega postopka ali nepravilni ugotovitvi dejanskega stanja ali nepravilni uporabi materialnega prava, pomeni pravno kvalifikacijo o nezakonitem ravnanju nižjih organov v prejšnjem postopku. S tem je relativno omejena samo samostojnost uradne osebe, saj v ponovnem odločanju še vedno samostojno presoja dejstva in okoliščine pomembne za odločitve in uporablja predpise. Samovoljno neupoštevanje pravnega mnenja instančnega organa ali sodišča pri ponovnem odločanju daje stranki pravico zahtevati dokončno odločitev od organa ali sodišča, ki je v svoji odločbi zavzelo obvezno pravno mnenje (drugi odstavek 251. člena ZUP, enako ZUS-1).

24 Načela varstva pravic strank, zaslišanja in varstva javnih koristi

Drugo temeljno načelo po slovenskem zakonu (7. člen ZUP) je v drugih državah pogosto vpeto v načelo **sorazmernosti kot splošno upravno načelo**. Ključno je, da je treba varovane interese uravnoteženo proučiti, soočiti in razrešiti. V delu, ki se nanaša na varstvo javne koristi, pomeni to načelo neposredno tudi izraz zakonitosti, v delu glede varstva pravic pa daje splošni okvir npr. načelu zaslišanja (pravici biti slišan).

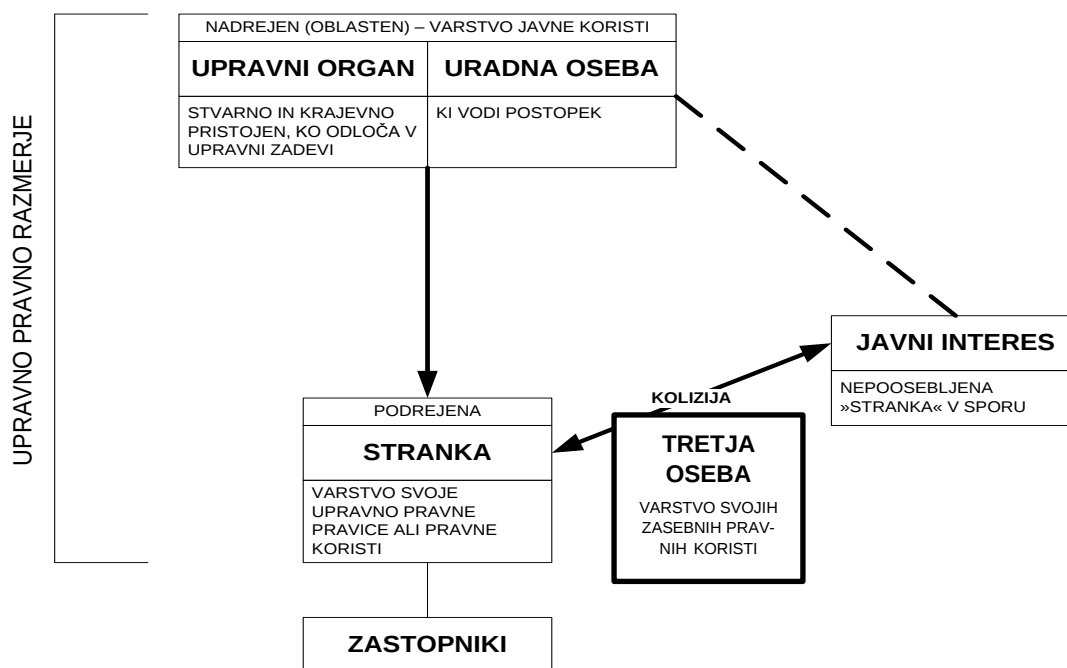
! Pomembno !

*V upravnem postopku je **naloga organa, da mora hkrati in uravnoteženo:***

- (1) zavarovati zakonite pravice in interese strank ter omogočiti njihovo uveljavljanje;*
- (2) skrbeti, da stranke ne uveljavljajo svojih pravic v škodo pravic drugih oseb;*
- (3) zavarovati javne koristi, določene z zakonom ali drugim predpisom.*

To načelo je sestavljeno iz več delov oziroma **podnačel**. Ta prvenstveno (1) **varujejo javni interes in (2) pravice strank ter določajo (3) sorazmernost in (4) pomoč neuki stranki**. Pri ravnanju in odločanju morajo organi strankam omogočiti, da čim lažje zavarujejo in uveljavijo svoje pravice. Pri tem morajo skrbeti za to, da stranke ne uveljavljajo svojih pravic v škodo pravic drugih in ne v nasprotju z javno koristjo, določeno z zakonom ali z drugim predpisom. Kadar uradna oseba glede na dejansko stanje izve ali sodi, da ima stranka v postopku podlago za uveljavitev kakšne pravice, jo na to opozori. Pri tem **ni moč ločiti pouka o materialnih pravicah od pouka o procesnih pravicah**. Organ mora skrbeti, da nevednost in neukost stranke in drugih udeležencev v postopku nista v škodo pravic, ki jim pripadajo po zakonu.

Slika 8: Udeleženci v upravnem razmerju in varstvo javnega in zasebnih interesov



Načelo varstva javne koristi opredeljuje smisel upravnega postopka na splošno. Za razliko od zasebno pravnih razmerij gre pri varovanju javnih koristi za razmerje med posameznikom in družbo oziroma državo. Če lahko država bolj ali manj prepušča posamezniku odločanje o njegovih potrebah in interesih, ni nobene potrebe po ureditvi medsebojnih razmerij, ker med posameznikom in državo ne prihaja do kolizijskih interesov. Če pa država pravico omeji, jo omeji zaradi enakih ali drugačnih potreb ali interesov drugih subjektov.

Kaj je javna korist, ZUP ne določa, saj mora biti ta napolnjena prek materialnega prava. Vendar zakon v Sloveniji pojem javne koristi posredno razloži, ko npr. opredeljuje izjemno nujne ukrepe v javnem interesu, ki jih je treba storiti v upravni zadevi (144. člen ZUP), ali ko navaja razloge za izredno razveljavitev odločbe (278. člen ZUP). Tu našteva pravno zavarovane dobrine, ki pomenijo javno korist, kot na npr. javni red, javna varnost, javna morala, neposredna nevarnost za življenje in zdravje ljudi ali premoženje, interesi gospodarstva. Javna korist je splošna korist organizirane širše skupnosti, opredeljena v predpisih ali iz njih izhajajoča, ki je nad koristjo posameznika. Varuje se po uradni dolžnosti. ZUP v interesu zavarovanja javne koristi našteva procesne dolžnosti organa, kot npr. da mora nadaljevati postopek, čeprav je stranka umaknila svoj zahtevek, če je to v javnem interesu (tretji odstavek 135. člena ZUP), ali da ne privoli v sklenitev poravnave, če bi bila v škodo javne koristi (drugi odstavek 137. člena ZUP).

Javni interes je teoretično definiran kot splošna družbena korist, ki jo področni predpis opredeli kot tako (Jerovšek et al., 2004, glej komentar k 6. in 7. členu). Pri tem velja omeniti, da teorija ter ZUP sam izraza javni interes in javna korist uporabljata pretežno kot sinonima. Razlika med pojmom javna korist in javni interes je pri tem po mnenju večine strokovnjakov bolj kot ne zgolj teoretična, čeprav nekateri pojmu koristi v primerjavi z interesom priznavajo večjo stopnjo oprijemljivosti, "iztožljivosti". Interes denimo po Vavpetiču (1974, str. 15) pomeni subjektiven odnos do neke koristi ali stanja, korist pa bolj označuje objektivne učinke, ki se izrazijo kot rezultat neke aktivnosti ali obnašanja (podrobno v komentarju k 69. členu Ustave RS; Šturm et al., 2002).

Sam ZUP pojma uporablja nedosledno, predvsem pri opredeljevanju vloge upravnega organa kot zaščitnika javnega interesa/koristi v kontekstu oficialne maksime in preiskovalnega (inkvizicijskega) načela. Kaj točno pomenita pojma javni interes oziroma javna korist, ZUP ne določa; govorimo o t. i. **nedoločnem pravnem pojmu**, ki ga mora uradna oseba v konkretnem primeru vsebinsko napolniti.

Opredelitev javnega interesa je pomembna iz dveh razlogov. Primarni razlog, kadar področni zakon ne definira vrste postopka, je ugotovitev ali obstaja potreba po varstvu javne koristi, kajti ta je značilni (čeprav ne nujni) znak upravne zadeve. Kadar se že ugotovi, da gre za upravno zadevo, je razumevanje javnega interesa v posamični stvari ključno za samo odločitev, torej priznanje ali zavrnitev strankine pravice oziroma obveznosti. Glede posebnih upravnih postopkov oziroma področne regulacije velja, da naj bi področni predpisi določili, kaj v konkretnih posebnih upravnih postopkih štejejo za javno korist, kar nekateri področni predpisi tudi urejajo celo krovno za skupine več zadev. Tipičen v tem smislu je zakon, ki ureja

inšpekcijski nadzor, iz leta 2002. Ta zakon denimo določa, da inšpektor ukrepa v javnem interesu, če je to potrebno, da bi se odvrnila neposredna nevarnost za življenje ali zdravje ljudi in živali ali za nastanek škode v naravnem oziroma življenjskem okolju in na premoženju. O javnem interesu na posameznih upravnih pod/področjih je vendar treba presoјati od primera do primera in v (običajnem) položaju, ko področna zakonodaja ne opredeli, kaj so zavarovane kategorije, tolmačiti javni interes v posameznih normah teh predpisov. Praviloma naj bi razbrali javni interes v namenu zakona in pogojih, ki jih ta določa za priznanje pravice, pravne koristi ali obveznosti. Tako je npr. pri odločanju o pravici do javnega denarja (o subvencijah, pomočeh, sofinanciranju strank ...) javni interes smotrna poraba javnih sredstev, torej delitev teh sredstev po namenu.

Javna korist pomeni materialno korist družbe ali določene skupine, ki je zavarovana s predpisi. Dejali smo že, da organ na varstvo javne koristi pazi **po uradni dolžnosti**. To pomeni, da mora ves čas postopka gledati, da se zagotavljajo tiste javne koristi, ki so z zakonom ali drugim predpisom predvidene oziroma ki izhajajo posredno iz smisla odločanja. V vrsti določb zasleduje javno korist sam ZUP, in sicer tedaj, ko od organa zahteva določeno ravnanje. Podobno kot pri pravicah strank, tu slovenski zakon podrobno določa te zaveze organa. Tako ZUP določa, da mora organ, ko ugotovi ali izve, da je treba glede na obstoječe dejansko stanje zaradi javne koristi uvesti upravni postopek, to storiti takoj uradoma (126. člen ZUP), in sicer; kadar je nadaljevanje postopka, ki je bil uveden na zahtevo stranke, potrebno v javnem interesu, ga mora nadaljevati, čeprav je stranka umaknila svojo zahtevo (drugi odstavek 135. člen ZUP); če gre za nujne ukrepe v javnem interesu, ki jih ni mogoče odlagati, lahko organ takoj odloči po skrajšanem ugotovitvenem postopku (144. člen ZUP); če gre za izredno nujne ukrepe, lahko organ odloči tudi ustno (211. člen ZUP); da bi se zavarovale javne koristi, imajo lahko položaj stranke v upravnem postopku tudi določeni organi, kot so državni tožilec, (višji) državni odvetnik oziroma odvetništvo in drugi organi. Javno korist ZUP ščiti tudi s tem, da nalaga organu druge stopnje obvezen prevzem zadeve na organ druge stopnje, če o zadevi ni odločeno v roku, pa bi utegnile nastati škodljive posledice za življenje ali zdravje ljudi, za naravno oziroma življenjsko okolje ali premoženje (18. člen ZUP). Zaradi nujnih ukrepov v javnem interesu (4. točka prvega odstavka 144. člena ZUP) pa se lahko izvrši odločba pred dokončnostjo in odredi, da pritožba ne zadrži izvršitve odločbe (drugi odstavek 236. člena ZUP). Nezavarovana javna korist v postopku pomeni kršitev materialne zakonitosti v izdanem upravnem aktu.

Varstvo pravic strank

Organ mora stranki omogočiti, da v postopku uveljavi ali zavaruje svoje procesne pravice, pri odločanju pa materialne pravice, ki jih daje predpis, medtem ko mora javno korist zaščititi po uradni dolžnosti v mejah predpisov. To pomeni, da mora organ, ki vodi postopek, ves čas postopka paziti, da se ne oškodujejo niti pravice strank niti drugih oseb in ne javne koristi. V ta namen stranke in druge osebe vabi k udeležbi v postopku, jih zasljuše, nalaga predložitev dokazov itd. Če procesno nesposobna stranka nima zakonitega zastopnika in to

narekuje nujnost zadeve, ji organ postavi začasnega zastopnika. Slovenski zakon sploh podrobno določa te zaveze organa. Npr. organ mora stranko tudi seznanimi, da lahko do izdaje odločbe na prvi stopnji razširi ali spremeni postavljeni zahtevek (133. člen ZUP), da ga lahko umakne (134. člen ZUP), da lahko sklene poravnavo, če gre za nasprotno stranke (137. člen ZUP). Uradna oseba si mora zaradi varstva pravic stranke po uradni dolžnosti preskrbeti podatke o dejstvih, o katerih vodi uradno evidenco njen ali kakšen drug organ oziroma nosilec javnega pooblastila (139. člen ZUP). Če stranka v določenem roku ne predloži dokazov, samo zaradi tega organ ne sme zavreči zahteve po drugem odstavku 67. člena ZUP, temveč mora postopek nadaljevati (tretji odstavek 140. člena ZUP). Zakon celo zahteva od organa, da stranki omogoči čim lažje zavarovanje in doseg svoje pravice. Od stranke se tudi ne zahteva, naj preskrbi in predloži dokaze, ki jih lahko hitreje in lažje preskrbi organ, ki vodi postopek, niti naj predloži taka potrdila, ki jih organi niso dolžni izdajati (drugi odstavek 140. člen ZUP).

Stranka ne sme uveljavljati in varovati svojih pravic v škodo drugih oseb, če zakon tega izrecno ne dovoljuje. Pravice drugih oseb ščiti uradna oseba po uradni dolžnosti. Pri tem gre lahko za poseganje v procesne in tudi materialne pravice. Uradna oseba mora ves čas postopka po uradni dolžnosti skrbeti, da so v postopku udeleženi vsi, na katerih pravice ali pravne koristi bi lahko vplivala odločba. Če med postopkom zaradi prenosa lastninske pravice ali drugih podobnih razlogov oseba pridobi možnost nastopati kot stranka v postopku, jo organ na to opozori in ji omogoči, da prevzame položaj stranke (pri nas tako določa 50. člen ZUP). Tako mora npr. v gradbenem postopku uradna oseba varovati interese sosedov oziroma mejašev (osebe z vplivnega območja po gradbenem zakonu) glede odmikov objektov, odvzema svetlobe, osončenja, pogleda ipd. Uradna oseba mora paziti, da ne poseže v škodo procesnih interesov drugih oseb in s tem posredno v njene materialne pravice, če zato dejansko stanje ne bo pravilno ugotovljeno. Npr. stranka zahteva izključitev javnosti na obravnavi, čeprav nasprotna stranka želi, da je obravnava javna.

Varstvo koristi stranke obenem od uradne osebe zahteva, da v postopku **opozori drugo osebo oziroma nasprotno stranko na njene pravice**, če jih stranka uveljavlja v njeno škodo.¹⁹

To načelo tudi obvezuje uradno osebo, da v primerih, ko v zvezi z danim dejanskim stanjem izve ali misli, da **ima oseba ali stranka v postopku podlago za uveljavitev kakšne materialne pravice, jo na to opozori**. Iz tega sicer ne sledi, da bi moral organ v interesu stranke sam uvesti postopek, temveč gre le za opozorilo na morebitne pravice, ki jih lahko uveljavi v tekočem ali v kakšnem drugem postopku. Npr. če podržavljenega premoženja ni mogoče vrniti v naravi, bi moral organ v smislu pomoči neuki stranki stranko pozvati, da se izreče, ali namesto vračila v naravi zahteva odškodnino v obveznicah ... Omenjena obveznost organa

¹⁹ Tako opozorilo ali prepoved določenega ravnanja vsebuje slovenski ZUP na več mestih, npr. da zahtevajoča stranka ne sme brez privolitve nasprotno stranke umakniti zahtevka, potem ko se je nasprotna stranka na obravnavi že spustila v obravnavanje zadeve (drugi odstavek 134. člena ZUP); da poravnava ne sme biti v škodo pravnih koristi drugih (drugi odstavek 137. člena ZUP); da vstop v postopek zahtevajo osebe, ki do zdaj niso bile stranke in da lahko stranka oporeka vstop v postopek (tretji odstavek 142. člena ZUP).

se prepleta z načelom o pomoči neuki stranki iz četrtega odstavka 7. člena slovenskega ZUP. Pomoč neuki stranki se namreč ne omejuje samo na dolžnost poučevanja o procesnih pravicah v upravnem postopku. **Pouka o procesnih pravicah ni mogoče ločiti od pouka o materialnih pravicah**, ker so prve povezane z drugimi. Zato je uradna oseba dolžna opozoriti vsakogar na možnost, da lahko uveljavi materialno pravico, kadar glede na dano dejansko stanje izve ali misli, da ima opozorjeni podlago za uveljavitev kakšne pravice. Stranke pogosto ne razumejo niti pomena svojih dejanj v postopku niti pomena izjav, ki jih dajejo, ali pa se vzdržijo izjav, ki bi jih morale dati, ali opustijo določeno ravnanje. Takim strankam mora organ, ki vodi postopek, pomagati. Če stranka pri organu uveljavlja kakšno pravico, pa organ za tako odločanje ni pristojen, mora napotiti stranko na pristojen organ oziroma jo opozoriti, po katerih predpisih bi lahko svojo pravico uveljavljala in pri katerem organu. Uradna oseba, ki sprejme vlogo po pošti, mora stranko poučiti, da bo organ vlogo zavrgel, če je stranka ne bo dopolnila v določenem roku, da bo organ ustavil postopek, če stranka ne bo predložila dokazila, da je pri pristojnem organu vložila zahtevek za rešitev predhodnega vprašanja itd. Med **opozorili stranki** so pomembna zlasti tista, ki se nanašajo na položaj stranke v postopku in na procesno varstvo, ki ga uživa, zlasti (v oklepaju določbe slovenskega zakona, ki podrobno določajo te pravice):

- na pravico biti zaslišana v postopku (9. člen ZUP);
- na možnost, da predloži pisno izjavo, če njena navzočnost ni nujna (141. člen ZUP);
- naj prinese na obravnavo pisna in druga dokazila (71. člen ZUP);
- da lahko pripelje priče, na katere se namerava sklicevati (71. člen ZUP);
- na pravico do povrnitve stroškov, ki jih je imela v postopku (116. člen ZUP);
- na posledice, če se vabilu ne bo odzvala ali opravičila izostanka (71. člen ZUP);
- na to, da je nova stranka predložila zahtevek za vstop v postopek (142. člen ZUP);
- da ima pravico udeleževati se ugotovitvenega postopka in dajati potrebne podatke (146. člen ZUP);
- na posledice, če ne bo zahtevala uvedbe postopka za rešitev predhodnega vprašanja (151. člen ZUP);
- na pravico spremljati potek postopka po tolmaču, če ne zna jezika, v katerem teče postopek (62. člen ZUP);
- na pravico, da lahko prosi za oprostitev plačila stroškov (119. člen ZUP).

Če organ neuke stranke ne pouči, da lahko postavi določen zahtevek in zaradi opustitve stranka ne postavi zahtevka, ki bi ga sicer lahko postavila, če bi bila poučena, in organ ne odloči o tej pravici, taka opustitev organa pomeni kršitev tega načela. Prav tako je kršitev tega načela dajanje nepravilnih napotil stranki, saj je to ravno nasprotno ravnanje, kot ga zahteva to načelo. Pomembna dolžnost uradne osebe, ki vodi postopek, je tudi, da opozori stranko, kakšne posledice lahko nastanejo, če stranka določenih dejanj ne bo opravila in prav tako, če jih bo opravila ali jih bo opravila po določenem roku (npr. če se bo poravnala, če ne bo prišla na obravnavo, če ne bo v roku vložila pritožbe ipd.).

Drugi udeleženci, ki niso stranke (priče, izvedenci ...), morajo biti tudi opozorjeni (tudi tu navedbe določb slovenskega ZUP pri posameznih pravicah oziroma zavezah organa):

- priča o tem, na katera vprašanja lahko odreče pričanje (183. člen ZUP);
- priča ali drugi povabljeni o tem, da bo lahko s silo privedena, denarno kaznovana in da bo nosila stroške izostanka, če se vabilu ne bo odzvala in izostanka ne bo opravičila (73. člen ZUP);
- priča, izvedenec in tolmač na pravico do povrnitve potnih stroškov in izdatkov v zvezi z bivanjem v kraju, do povrnitve izgubljenega zaslužka in izvedenec do pravice do nagrade (119. člen ZUP);
- skrbstveni organ, da zakoniti zastopnik osebe, ki je pod skrbništvom, ne kaže potrebne skrbnosti pri zastopanju (47. člen ZUP).

Razmislek ...

Menite, da je **nujno za spoštovanje tega načela, da ZUP tako podrobno** navaja vse zaveze organa oziroma pravice stranke in drugih oseb? Kaj bi pomenilo v praksi, če večina teh določb v našem zakonu ne bi bila izrecno določenih?

Pri tem se v postopku zoper stranke lahko uporabljajo različni predpisi in ukrepi, kot npr. v inšpekcijskih zadevah. V takih primerih zakon od organa zahteva, da naloži tisti **ukrep, ki je za stranko najugodnejši**, če se z njimi doseže namen predpisa ali doseže enakovredna, vendar za stranko ugodnejša odločitev med dvema možnima odločitvama. Če se npr. po materialnem zakonu brez gradbenega dovoljenja zgrajeni objekt lahko odstrani ali gradnja legalizira, mora organ med tema možnostma težiti k legalizaciji. To načelo ugodnejšega ukrepa zoper stranko ima v poglavju o pritožbi tudi svojo pritožbeno izpeljavo. Določa, da če organ druge stopnje ugotovi, da je odločba glede ugotovljenih dejstev in glede uporabe zakona pravilna, namen, zaradi katerega je bila odločba izdana, pa je mogoče doseči tudi z drugimi, za stranko ugodnejšimi sredstvi, organ v tem smislu spremeni odločbo prve stopnje. To načelo poudarja zakon tudi v določbah o izvršbi. Če je mogoče opraviti izvršbo na več načinov in z različnimi sredstvi, se opravi izvršba na tak način in s takim sredstvom, ki sta za zavezanca najmilejša, če se z njima vendarle doseže namen zakona. Vprašanje uporabe ugodnejšega predpisa nastane tudi, če je ob vložitvi vloge veljal ugodnejši predpis od tistega, ki je veljal v času odločitve, če o zahtevku stranke ni bilo odločeno v roku za izdajo odločbe ali če se je med pritožbenim postopkom predpis spremenil (pojasnilo glej v načelu zakonitosti). Do ugodnejšega ukrepa zoper stranko lahko pride tudi z interpretacijo pravne norme. Kadar je možnih več razlag namena norme, se za stranko uporabi ugodnejša razlaga, ki še zagotavlja uresničitev cilja zakona.

V tem načelu je obravnavana tudi pomoč neuki stranki. Organ, ki vodi postopek, mora skrbeti, da nevednost in neukost stranke in drugih udeležencev v postopku nista v škodo pravic, ki jih ima po zakonu. Ni pa organ »odvetnik« stranke. S tem je bolj poudarjena nujna pomoč nevedni in prava neuki stranki, ki sicer mora sama skrbeti za svoje pravice.

Načelo zaslišanja stranke ali pravica biti slišan oziroma izjaviti se (lat. *audi alteram partem*, naj se sliši tudi druga stran; ang. *right to be heard*) ima svoj temelj tudi v Sloveniji v 1. členu Ustave RS, ki govori o **demokraciji**. To pomeni, da mora volja ljudstva vsebinsko določati in nadzorovati katero koli izvrševanje državne oblasti tudi na zasebnopravnem področju. Pravica do zaslišanja je ustavna pravica, ki izhaja iz 22. člena o enakem varstvu pravic, dodati gre še 21. člen o dostojanstvu.

! Pomembno !

*Načelo ali pravica biti slišan je mednarodno, ustavno in s slovenskim ZUP izrecno poudarjena kot **izraz demokratične oblasti**. Kršitev je zato absolutni pritožbeni razlog, predvsem pa nespoštovanje **dobre uprave**.*

Strankina možnost, da se izjavi in sodeluje v postopku, je mednarodnopravno ena najvažnejših kavitel strank v razmerju do oblasti. To pomeni: še preden se izda odločba, je treba dati stranki možnost, da predloži izjavo o vseh dejstvih in okoliščinah, pomembnih za odločbo. Če za posamezna dejanja v postopku ni z zakonom določeno, v kakšni obliki se lahko opravijo, jih opravijo stranke zunaj ustne obravnave pisno ali ustno na zapisnik, na obravnavi pa ustno. Če so v postopku udeležene stranke z nasprotujočimi interesi, mora imeti vsaka stranka možnost, da predloži izjavo o zahtevkih in navedbah nasprotne stranke. Za primerjalni pregled si pogledjmo primerjavo več ZUP (naslednja tabela, po Kovač in Sever, 2012).

Možnost stranke izjaviti se o vseh pravno relevantnih dejstvih pred odločitvijo in tako nadzirati delovanje organa v postopku je pokazatelj teh ustavnih načel. Prav tako je to načelo standard v praksi in dokumentih v okviru Sveta Evrope in EU (npr. že od leta 1977 po Resoluciji Sveta Evrope o zaščiti posameznikov do aktov upravnih oblasti, v EKČP in v 41. členu Listine EU o temeljnih pravicah; glej tudi osnutek ZUP EU v Prilogi 2).

Načelo participacije oziroma pravice obrambe so v teoriji upravnega prava kot normalno celo ustavne ravni (vključno z akti Sveta Evrope) in judikaturi zelo močno poudarjena. Če nacionalni zakon pri tem opredeli participacijo kot načelo in ne samo nekaj pravil, je to pomembno, saj so pravna načela vrednostna merila, ki usmerjajo vsebinsko opredeljevanje pravnih pravil in njihovo izvrševanje, medtem ko je pravilo namenjeno določni definiciji zahtevanega vedenja. Hkrati se naj načelo operacionalizira s pravili, da pride optimalno do izraza, zato je najbolj učinkovit način regulacije s (temeljnimi) načelom in dodatnimi pravili (npr. kot v nemškem in tudi slovenskem ZUP). Neposredno v ZUP pa le nekatere države določajo že uvodoma različna t. i. temeljna načela (npr. skupaj s pravili v 9.-29. členu nemškega, deset v 5.-14. členu hrvaškega, pet v 6. členu finskega (in še dodatno štiri načela dobre uprave v 7.-10. členu), pet v 3.-7. členu estonskega ali devet v 6.-14. členu slovenskega ZUP). A tudi, če ZUP ne določa prav poglavja ali naslova »načelo/a«, dejansko povsod najdemo splošno opredelitev kot vrednostno orientacijo (npr. tipično v avstrijskem ZUP z načelom zaslišanja v 37. členu v okviru ugotovitvenega postopka in dodatnimi upravičenji obrambe po 13.a, 17. idr. členih).

Tabela 10: Primerjalni pregled pravice biti slišan in povezanih pravic obrambe

<i>Država</i>	<i>Načelo zaslišanja - temeljna vsebina (št. člena) /izjeme in prekluzije</i>	<i>Primeri dodatnih določb o posameznih pravicah obrambe</i>
Avstrija (1991)	Namen ugotovitvenega postopka je preveriti merodajna dejstva in stranki omogočiti, da uveljavlja svoje pravice in pravne interese (37). / Da (44.b).	Nepristranskost (7), udeležba po zastopnikih (10, 11), pouk o pravnem sredstvu (13.a), vpogled v spis, tudi za slepe (17, 17.a), vročanje (22), raba jezika, tolmači (39.a), obrazložitev odločitve, pouk o pravnem sredstvu kot sestavini akta (58, 60, 61, 61.a), pritožba (63 ...).
Nemčija (1976)	Pred izdajo odločbe, a najmanj pred začetkom izvrševanja akta, ki vpliva na pravice stranke, ji mora biti dana možnost izpodbijanja za odločitev merodajnih dejstev (28, 66); lahko prisostvuje zaslišanju/ogledu. / Da (28).	Udeležba strank in zastopniki (11-19), nepristranskost (20), vpogled v spis (26, 29), obrazložitev, pouk o pravnem sredstvu in vročitev (39, 41, 69).
Finska (2003)	Posebno 3. poglavje (11-15) o pravici izjaviti se (zlasti 34, 35, 14 in 15). Stranki oziroma zastopniku je treba zagotoviti možnost izraziti svoje mnenje o zadevi in vseh elementih, ki vplivajo na odločitev. / Da (34, 36).	Raba jezika (9), vpogled v spis in informacije javnega značaja (24, 42), izjavljanje strank in zastopnikov (31, 35), prisostvovanje procesnim dejanjem (39), obrazložitev in pouk o pravnem sredstvu kot sestavini odločbe (45, 47), pravica do izjave ob popravkih (52) idr.
Estonija (2001)	Pred izdajo akta ali ukrepom, ki so v škodo udeležencem postopka, jim mora dati organ možnost izjaviti se, posebej na ustni obravnavi (40, 45). / Da (40).	Vpogled v spis (7, 37), zastopanje strank (13), raba jezika in tolmači (20, 21), vročitev (25-32, 62), obrazložitev odločitve (36), pouk o pravnem sredstvu kot del odločbe (56, 57).
Hrvaška (2009)	Poglavje o participaciji stranke (V.), ni pa (več) kot temeljno načelo. Stranki mora organ dati možnost izjaviti se o vseh dejstvih in pravnih vprašanjih, pomembnih za izdajo odločbe (30), razen ob ugoditvi ali odločitvi brez posega v pravne interese strank (102). V ugotovitvenem postopku ima stranka pravico sodelovanja do izdaje odločbe (52). / Da.	Vpogled v spis (11), raba jezika (14), nepristranskost (24), zastopanje stranke (32-39), obrazložitev in vročitev odločbe (83-95), obrazložitev in pouk o pravnem sredstvu kot sestavini akta (98), sodelovanje stranke v ugotovitvenem postopku (52).
Japonska (1993)	Osebam z izkazanim pravnim interesom mora organ omogočiti, da predstavijo svoja mnenja (10, 38).	Vpogled v spis (9, 18), obrazložitev odločitve (8, 14, 29), nepristranskost in pomoč uradnih oseb (32), vročitev (37).

Zato lahko primerjalno ugotovimo, da je kontradiktornost med javnim interesom in interesom stranke res oblikovana v upravnih zadevah tako, da je javni interes nadrejen, a vendar so povsod določene minimalne procesne kavtele strank. To pomeni, da ZUP določa dolžnost organa, da stranki zagotovi možnost izjave do izdaje odločbe, razen če organ enostavno sledi navedbam stranke ali gre za manj pomembne zadeve, saj potem kolizije med interesom stranke in javno koristjo ni. V nasprotnem primeru se lahko zaslišanje izključi samo, če gre za izrazito ogroženost javnega interesa (gl. drugi in tretji odstavek 28. člena nemškega, drugi odstavek 34. finskega ali tretji odstavek 144. člena slovenskega ZUP, prim. tudi prakso Sodišča EU od združenih primerov 8-11/66, Noordwijks Cement Accoord, (1967) ECR 75, (1967) CMLR 77). Tedaj se strankine pravice zavaruje šele po izdaji odločbe s pravnimi sredstvi in pred sodiščem.

Načelo zaslišanja stranke daje stranki **tri temeljne pravice**:

1. **pravico udeleževati se** ugotovitvenega postopka, **tudi z vpogledom v spis**,
2. **pravico izjaviti se** o vseh dejstvih in okoliščinah (tudi v svojem jeziku ipd.) ter
3. **pravico izpodbijati** ugotovitve in navedbe organa ter drugih udeležencev postopka, po izdaji odločbe z zakonitimi pravnimi sredstvi in pred sodiščem.

Slovenski zakon poudarja, da organ ne sme izdati odločbe, preden ne da stranki možnosti, da se izreče o dejstvih in okoliščinah, na katere se mora opirati odločba (146. člen ZUP), a ta možnost se lahko da stranki na obravnavi ali zunaj nje ustno na zapisnik ali v pisni obliki. **Bistvo tega načela torej ni samo navzočnost stranke na ustni obravnavi, pač pa predvsem možnosti, da se da izjava o vseh dejstvih in okoliščinah, pomembnih za odločitev stranke, da uveljavlja svoje pravice oziroma brani svoje koristi ter da se seznani s celotnim potekom in rezultatom ugotovitvenega in dokaznega postopka.** Izvedba ugotovitvenega postopka brez navzočnosti stranke, tj. brez njenega zaslišanja, je mogoča samo, če ta zakon (144. člen – skrajšani ugotovitveni postopek) ali posebni zakon (npr. četrti odstavek 29. člena ZIN) tako določa oziroma če se stranki da možnost, da se izreče pisno. Kadar so v postopku udeležene nasprotno stranke, morajo biti navzoče vse stranke, da bi se izvedla **kontradiktornost** obravnave, ki je v tem primeru obvezna (154. člen ZUP). Organ mora stranko pozvati na zaslišanje oziroma k izjavi, ne da bi stranka sama to zahtevala. Nepravilno vabljenje pomeni kršitev tega načela, če se zaradi tega stranka ni mogla udeležiti zaslišanja in se ni mogla izjaviti o vseh dejstvih. Če se stranka zaslišanja kljub povabilu ne udeleži, tega dejstva ni mogoče uporabiti v njeno škodo, razen če so navedeni razlogi za ustavitev postopka po tretjem odstavku 161. člena. Če je obravnava po zakonu obvezna, se načelo zaslišanja izvede na obravnavi. Toda načelo zaslišanja ni kršeno, če je bilo stranki omogočeno izreči se o ugotovitvah in ponujenih dokazih drugih udeležencev na obravnavi, vendar je dala pripombe v pisni obliki. Načelo zaslišanja stranke pa je kršeno, če stranka ne bi bila povabljen na razpisano obravnavo v postopku z nasprotnimi strankami in bi ji bila dana možnost, da se izjavi pisno po obravnavi, ker bi bilo s tem kršeno načelo kontradiktornosti obravnave. To načelo zahteva dosledno izvajanje načela kontradiktornosti, če so udeležene stranke z nasprotujočimi interesi. Zaslišanje in dokazovanje mora biti izvedeno na način, ki omogoči, da se lahko stranke izjavijo o vseh zahtevkih in navedbah nasprotnih strank. Če jim ta možnost ni bila dana, se organ v odločbi na taka dejstva ne more opreti. Stranke opravijo oziroma dajo svoje izjave na obravnavi ustno, zunaj ustne obravnave pa pisno ali ustno na zapisnik. Ustno dajanje izjav ene stranke na obravnavi daje pravico dati nasprotno izjavo nasprotni stranki. Kršitev te pravice je bistvena kršitev pravil postopka (3. točka prvega odstavka 237. člena ZUP).

Na podlagi načela zaslišanja stranke ima stranka po slovenskem ZUP:

- pravico udeleževati se postopka (146. člen ZUP);
- pravico dajati podatke in izjaviti se (141. člen ZUP);
- zavarovati in braniti svoje pravice in pravne koristi (138. in 146. člen ZUP);
- pravico navajati dejstva, ki utegnejo vplivati na rešitev stvari in izpodbijati pravilnost navedb drugih, ki se ne ujemajo z njenimi navedbami (146. člen ZUP);

- pravico dopolnjevati in pojasnjevati svoje trditve vse do izdaje odločbe (146. člen ZUP);
- pravico dajati pripombe k delu na obravnavi (162. člen ZUP).

Če je strank več, organ svoje odločbe ne sme opreti na dejstva, glede katerih vsem strankam ni bila dana možnost, da se izjavijo o zahtevkih in navedbah nasprotne stranke. Če so izjave v pisni obliki, se nasprotni stranki dajo na vpogled oziroma se ji preberejo. Če so v postopku udeležene stranke z nasprotnujočimi interesi, mora imeti vsaka stranka možnost, da se izjavi o zahtevkih in navedbah nasprotne stranke in ne le o okoliščinah, ki so morda pomembne za odločbo. Druge stranke se nemudoma obvesti že o zahtevi za vstop določene osebe v postopek (142. člen ZUP). Če organ ne more ugotoviti, katere osebe imajo pravni interes za udeležbo v postopku, jih povabi k udeležbi v postopku z javnim naznanilom (143. člen ZUP). Enak položaj nasprotnim strankam oziroma stranskim udeležencem, ki so vstopili v postopek, se tako zagotavlja že s tem načelom. Hkrati določba organu nalaga, da praviloma izvede kontradiktorni postopek, ki omogoča konfrontacijo izjav strank in s tem presojo dokazov na temelju materialne resnice. Če so v postopku udeležene stranke z nasprotnimi interesi, je treba izvesti kontradiktorni postopek na obravnavi, ki je v tem primeru obvezna (154. člen ZUP). To izhaja tudi iz tretjega odstavka tega člena, po katerem organ svoje odločbe ne sme opreti na dejstva, glede katerih vsem strankam ni bila dana možnost, da se o njih izjavijo, razen v primerih, določenih z zakonom. Jasno je, da določba vsebuje dve obveznosti organa, in sicer da se morajo vse stranke izjaviti o nosilnih dejstvih za odločbo in da je organ dolžan presoditi vsa nosilna dejstva za odločbo. Odločbe ni mogoče opreti na zaupne spise, ki stranki pred odločitvijo niso bili dostopni. Če so spisi zakonito zaupni, je treba na podlagi pridobljenih podatkov iz takih spisov izvajati dokaze o dejstvih.

Izvedba ugotovitvenega postopka brez navzočnosti oziroma sodelovanja stranke in stranskih udeležencev v postopku, torej brez njihovega zaslišanja, je dopustna samo, če ZUP ali poseben zakon tako določa (npr. ZDavP-2, glej Kovač et al., 2015).

Zaslišanje stranke po ZUP, tako v Sloveniji kot analogno drugod, ni potrebno v skrajšanem ugotovitvenem postopku, ker so organu pomembna dejstva znana ali so verjetno izkazana ali pa jih lahko ugotovi na podlagi uradnih podatkov in evidenc ter splošno znanih dejstev ali ker nujnost ukrepanja terja takojšnjo odločitev. Za ta postopek je značilno, da lahko organ odloči o stvari takoj, ne da bi razpisal posebno ustno obravnavo in na njej ali zunaj nje dal možnost, da se stranke izjavijo. Organ torej nima arbitrarne pravice presojati, kdaj bo stranki dal možnost, da se izjavi, oziroma kdaj bi ji tako možnost vzel.

Načelo zaslišanja stranke velja **tudi v postopku na drugi stopnji**, če se pred organom druge stopnje izvaja ugotovitveni postopek ter navaja za odločitev pomembna dejstva. Sodna praksa je zavzela stališče, da je v primerih, ko organ druge stopnje ugotavlja dejstva, ki jih ni ugotovil organ prve stopnje, in izvaja dokaze, ki jih ni izvedel organ prve stopnje, dolžan načelo zaslišanja stranke upoštevati tudi drugostopenjski organ. Načelo zaslišanja stranke velja **tudi v obnovitvenem postopku**, ki v bistvu predstavlja le ponovitev že izvedenega postopka, seveda če se v obnovljenem postopku izvajajo dokazi oziroma ugotavljajo dejstva, ki v prejšnjem postopku še niso bila ugotovljena. Če je bila odločba izdana brez poprejšnjega posebnega

ugotovitvenega postopka, čeprav je bil obvezen, ali če je bila odločba izdana, ne da bi bila stranki dana možnost, da bi se izjavila o dejstvih in okoliščinah, pomembnih za izdajo odločbe, čeprav je bilo to obvezno, in zahteva stranka v pritožbi, da se ji da ta možnost, mora organ prve stopnje ta postopek izvesti (244. člen ZUP). Če dokumenti oziroma dokazi stranki niso predstavljeni in se o njih ni mogoče izreči, je kršeno načelo zaslišanja stranke. Seveda gre za kršitev tega načela tudi takrat, ko zaslišanje stranke ni bilo izvedeno, opustitev zaslišanja pa ni vplivala na odločitev o zadevi.

Razmislek ...

Kako bi ravnali, če bi vam kot stranki v upravnem postopku ne dali možnosti izjaviti se, češ da je organ vse potrebne podatke pridobil že sam s preverjanjem informacij v uradni evidenci?

Posebej pa je treba ločiti načelo zaslišanja in **izjavo stranke** kot dokazilo (tako določa npr. 188. člen slovenskega ZUP). Namen prvega je obramba stranke, namen drugega pa ugotovitev pravih dejstev, zato teh načel in institutov ne smemo zamenjevati.

Tabela 11: Razlike med načelom zaslišanja stranke in izjavo stranke

	Pravica stranke izjaviti se	Izjava stranke
Člen ZUP	9	188
Načelo	Načelo zaslišanja stranke za obrambo njenih interesov	Materialna resnica (resnično dejansko stanje)
Vrsta instituta	Temeljno načelo	Dokazno sredstvo (subsidiarno)
Posledice kršitev pravil za zakonitost	Absolutna postopkovna napaka, razlog za pritožbo	Če uporabljeno drugo dokazilo, ni napake (prosta presoja dokazov; lahko pa (redko) napačno ugotovljeno dejansko stanje)
Posledice kršitev s strani stranke	Ni (toda stranka je prekludirana)	Stranka je odgovorna zaradi kršitve načela dolžnosti govoriti resnico; akt se izpodbija s pritožbo ali obnovo postopka

Zaključimo lahko, da načelo zaslišanja stranke zagotavlja eno najpomembnejših procesnih pravic. Stranki se tako daje možnost uveljavljanja pravic in branjenja interesov tako, da ima pregled nad potekom postopka ter da lahko odločilno vpliva na ugotovitveni in dokazni postopek, ko s svojimi izjavami izpodbija izjave drugih oziroma ko lahko uradni osebi predlaga, naj izvede še druga ugotovitvena dejanja, ter da s svojo navzočnostjo pomembno vpliva na objektivnost uradne osebe in vseh udeležencev v postopku. Kršitev tega načela pomeni **bistveno kršitev pravil postopka** in tudi kršitev npr. 22. člena Ustave RS o enakem varstvu pravic, razen če je organ po zakonu lahko odločil brez zaslišanja. Organ prve stopnje lahko zaradi te kršitve na pritožbo stranke izda nadomestno odločbo. Zoper dokončno odločbo, ki je izdana brez zaslišanja stranke oziroma brez njene možnosti, da se izjavi o za odločbo pomembnih dejstvih, in če to lahko vpliva na odločitev, je dopusten še upravni spor ali drugo sodno varstvo (tako 25. člen Ustave RS). Možna je še obnova postopka, v Sloveniji po 260. člen ZUP.

25 Načela resnice, proste presoje dokazov in dolžnosti govoriti resnico

V postopku je v upravnem postopku (za razliko od npr. nekaterih sodnih postopkov) zaradi javnega interesa treba ugotoviti **resnično dejansko stanje** na stopnji **gotovosti** in v ta namen ugotoviti **vsaj dejstva, ki so pomembna** za zakonito in pravilno odločbo. Na podlagi **verjetno** izkazanih dejstev lahko organ odloči samo, če tako določa zakon (tako določa v Sloveniji 8. člen ZUP, analogno tuji, glej Statskontoret, 2005).

Materialna resnica pomeni skladnost predstav uradne osebe subjektivnih zaznav z dejanskim stanjem upravne zadeve. Opišemo jo lahko tudi kot skladnost materialnega sveta z našimi predstavami, če te ustrezajo resničnemu stanju zadeve, ki jo obravnavamo. Materialna resnica je objektivna stvarnost. Formalna ali legalna resnica je na drugi strani le količina oziroma kakovost ali celo avtoriteta neke trditve ali navedbe, ki jo določa predpis kot pogoj, da se vzame določeno stanje za dokazano ne glede na subjektivno prepričanje uradne osebe. Formalna resnica torej sploh ni nujno resnica.

Načelo materialne resnice obvezuje organ, da pri ugotavljanju dejstev išče dejansko nedvoumno resnično stanje stvari, na katerega bo uporabil materialni predpis. To načelo veže organ zaradi varstva javne koristi in vezanosti na zakon **tudi proti volji stranke**. Dolžnost iskanja materialne resnice velja **na vseh stopnjah** odločanja.

Predpis določa dejstva in okoliščine, ki morajo biti predloženi, da bi stranka lahko uveljavila pravico ali pravno korist oziroma da bi ji organ lahko naložil obveznost. Organ, ki vodi postopek, mora ugotoviti vse pomembne okoliščine in dejstva (izrecni v Sloveniji tako 138. člen ZUP in naslednji). Med postopkom mora ves čas ugotavljati dejansko stanje in izvajati dokaze o vseh dejstvih ter odrediti izvedbo vsakega dokaza, če spozna, da je to za razjasnitev stvari potrebno. Stranka mora dejansko stanje, na katerega opira zahtevek, navesti natančno, po resnici in določno. Na ustni obravnavi je treba ugotoviti to, kar je predmet ugotovitvenega postopka. Prav tako si mora uradna oseba po uradni dolžnosti priskrbeti podatke o dejstvih, o katerih vodi evidenco ta organ ali kakšen drug državni organ oziroma organ lokalne skupnosti ali nosilec javnega pooblastila. **Ni pa treba dokazovati** splošno znanih dejstev in organu znanih strokovnih dejstev, pravnih oziroma zakonskih domnev. **Ne dokazuje se pravnih fikcij.**

Ugotovljena dejstva morajo ustrezati stvarnosti. Stvar, ki je predmet postopka, mora biti **objektivno raziskana in proučena**. Organ mora ugotoviti tista dejstva, ki so stranki v korist, in tista, ki ji škodujejo. Dejstva je treba ugotoviti **pravilno in popolno**. Ugotoviti je treba samo za stvar pomembna dejstva. Nepomembna dejstva se sploh ne ugotavljajo, ker ne prispevajo k ugotovitvi objektivne resnice. Organ mora ugotoviti resnično dejansko stanje, tudi kadar odloča po prostem preudarku, ko izbira med več pravno dopustnimi odločitvami, ki pa morajo temeljiti na objektivno ugotovljenem dejanskem stanju. Stanje stvari mora organ ugotoviti z **najvišjo stopnjo prepričanja, to je z gotovostjo**. Do gotovosti se organ dokoplje z izvajanjem dokazov v ugotovitvenem in dokaznem postopku (v Sloveniji določajo tako 164. in nadaljnji členi ZUP) ali na podlagi splošno znanih ali organu znanih (strokovnih) dejstev. Pri iskanju materialne resnice velja preiskovalno načelo (inkvizicijska maksima), kar pomeni, da je uradna oseba zadolžena za zbiranje dokazov oziroma dejstev, potrebnih za odločitev in ni vezana

na predloge strank. Zato lahko uradna oseba sama odreja okoliščine, ki jih je treba dokazovati. Zakon določa, da se materialna resnica išče v skrajšanem ali posebnem ugotovitvenem postopku s tem, da dva razloga za izvedbo skrajšanega ugotovitvenega postopka omogočata odločitev na podlagi verjetno izkazanih dejstev in okoliščin (več za različne države po Staskontoret, 2005, v RS glej 144. člen ZUP).

Uradna oseba si lahko za ugotovitev materialne resnice postavi izvedence. V postopku lahko poleg uradne osebe ves čas sodelujejo stranke, ki ponujajo nova dejstva in okoliščine, seveda natančno, resnično in določno. Najbolj koncentrirana oblika ugotavljanja materialne resnice na temelju zaslišanja stranke in hkratnega izvajanja drugih dokazov je ustna obravnava, ki se izvaja na načelu kontradiktornosti. Ni dopustno, da se stranki prepove uporaba določenih dokazov. Dejstva, na katera opira zahtevek, mora navesti že v vlogi natančno, po resnici in določno, seveda jih lahko pozneje v postopku dopolnjuje. Materialno resnico išče organ ves čas postopka. Zato lahko ugotovitveni in dokazni postopek dopolnjuje vse do izdaje odločbe na prvi stopnji, lahko pa ga dopolni po izdaji odločbe in izda nadomestno odločbo.

Tako opredeljeno načelo iskanja materialne resnice pozna tudi **izjeme**. Te izjeme so mogoče takrat, ko prevladuje zasebna korist, če ta ne posega v javno korist ali če gre za nujno ukrepanje. Možnosti odstopanja od iskanja materialne resnice ZUP dopušča, če se v postopku lahko sklene poravnava, pri odločanju po skrajšanem postopku, če se zadeva lahko reši na podlagi dejstev ali okoliščin, ki niso popolnoma dokazane ali se z dokazi le posredno dokazujejo, ali če gre za nujne ukrepe v javnem interesu, ki jih ni mogoče odlagati, pa so dejstva, na katera se mora opirati odločba, vsaj verjetno izkazana.

Zakon v Sloveniji še dopušča odstopanje od pravila o iskanju čiste materialne resnice, če bi dokazovanje s stopnjo gotovosti lahko postopek zavleklo in bi zaradi tega nastale **nepopravljive posledice**. Zato ZUP dopušča, da organ odloči **samo na podlagi verjetno izkazanih dejstev**. Za odločitve v upravnih stvareh ni treba ugotoviti dejanskega stanja z gotovostjo, to je nesporno resnico. Resničnost je najvišja stopnja prepričanja, to je torej gotovost. Nižja stopnja prepričanja v resničnost ugotovljenega stanja stvari je verjetnost. Verjetnost že vsebuje dvom v resničnost. ZUP na več mestih kot temelj za odločitev dopušča verjetnost. Zakon zahteva, da se določene okoliščine izkažejo samo kot verjetne. Verjetno izkazanih okoliščin celo ni treba dokazovati po pravilih ZUP. Če predpis določa, da se stvar lahko reši na podlagi dejstev in okoliščin, ki niso popolnoma dokazane ali se z dokazi samo posredno ugotavljajo (dejstva in okoliščine, ki so verjetno izkazane), izvedba dokazov v ta namen ni vezana na določbe tega zakona o izvajanju dokazov (167. člen ZUP). Okoliščine, zaradi katerih stranka ni mogla pravočasno opraviti zamujenega dejanja (na primer vložiti pritožbo) in predlaga vrnitev v prejšnje stanje, mora stranka izkazati kot verjetne (104. člen ZUP). Po skrajšanem postopku se lahko odloči, če je s predpisom določeno, da se zadeva lahko reši na podlagi dejstev in okoliščin, ki niso popolnoma dokazane ali se z dokazi le posredno dokazujejo ter so dejstva oziroma okoliščine verjetno izkazane, iz vseh okoliščin pa izhaja, da je treba zahtevku stranke ugoditi ali če gre za nujne ukrepe v javnem interesu, ki jih ni mogoče odlagati, pa so dejstva vsaj verjetno ugotovljena (144. člen ZUP). Stranka mora v predlogu za obnovo postopka verjetno izkazati

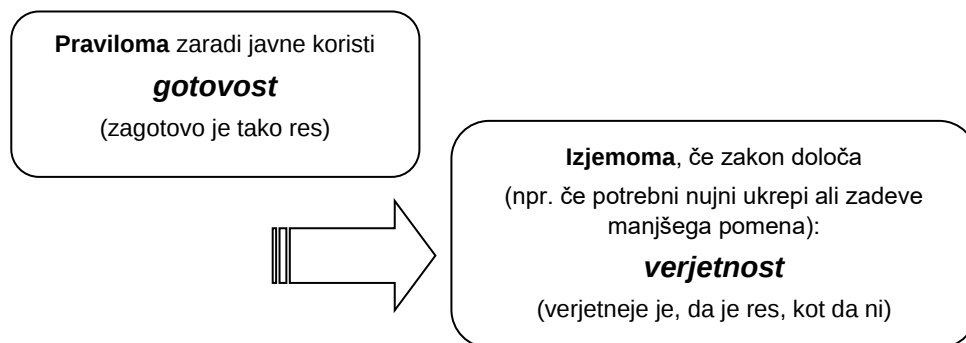
okolščine, na katere opira predlog in okoliščine, da je bil predlog predložen v zakonskem roku (265. člen ZUP).

Verjetnost je najnižja stopnja prepričanja, ki še dopušča, da se odločitev sprejme. Pod verjetnostjo razumemo možnost, da se naše predstave skladajo s stanjem v realnem svetu oziroma da obstoji možnost, da bo nastopilo določeno dejstvo, da bo nastal dogodek, na katerega sklepamo glede na določene pojave, ki so v vzročni in logični zvezi s tem dogodkom, ki je nastal oziroma lahko nastane. Verjetnost je nedoločen pojem, vendar je med verjetnostjo in materialno resnico razlika samo v količini dokazov in stopnji prepričanja. Namen materialne resnice, ki temelji na gotovosti, je, da se uradna oseba, ki vodi postopek, prepriča o resničnosti pravno pomembnih dejstev, ki so podlaga za ugotovitev ali stranka izpolnjuje pogoje za uveljavitev zakonite pravice oziroma ali so izpolnjeni pogoji za naložitev obveznosti.

Namen verjetnosti je, da se ustvari prepričanje o možnosti obstoja oziroma resničnosti neke okoliščine, ki bo podlaga za odločitev. Če gre za verjetnost, so razlogi za resničnost nekega dejstva močnejši od razlogov, ki bi govorili za njegovo neresničnost. Predvsem je treba možnost odločanja na podlagi verjetnosti razumeti v interesu pospešitve postopka, ko bi vztrajanje pri ugotovitvi dejanskega stanja povzročilo nepopravljive posledice za javno korist ali posameznika ali pa bi bilo dokazovanje v nesorazmerju s pomenom zadeve.

Načelo materialne resnice izvaja v postopku uradna oseba, ki vodi postopek in odloča o zadevi.

Slika 9: Stopnji prepričanja za odločitev po ZUP



Nepopolno ali napačno ugotovljeno dejansko stanje, torej stanje, ki ne temelji na materialni resnici, je eden od treh najpomembnejših **izpodbojnih razlogov za pritožbo** (v Sloveniji tako 237. člen ZUP), pri uporabi izrednih pravnih sredstev (260.–279. člen ZUP), zlasti pri **obnovi postopka** ter pozneje po dokončnosti upravnega akta za tožbo v **postopkih sodnega varstva**, saj napačno ali nepopolno dejansko stanje kot podlaga za odločitev skoraj zagotovo pomeni nezakonito odločbo.

O tem, **katera dejstva** je treba šteti za dokazana, **presodi uradna oseba**, pooblaščenca za vodenje postopka oziroma odločanje v upravni zadevi, **po svojem prepričanju, na podlagi vestne in skrbne presoje vsakega dokaza posebej in vseh dokazov skupaj ter na podlagi uspeha celotnega postopka** (10. člen ZUP tako določa v RS, pod posebnim **načelom proste presoje dokazov**).

Upravni akt, ki ga izda upravni organ po končanem postopku, mora temeljiti na predpisu, njegova uporaba pa na objektivni resnici, izjemoma na verjetno ugotovljenem dejanskem stanju. V postopku torej organ zbira dejstva in okoliščine, ki omogočajo presojo o dejanskem stanju. Uzakonjeno je načelo svobodne presoje dokazov, ki terja od organa, ki odloča, da vrednoti in tehta dokaze tako dolgo, dokler ne pride do prepričanja o resničnosti določenih dejstev in s tem do objektivnega stanja stvari. Presoja dokazov je način izvajanja načela materialne resnice. Prosta presoja pomeni, da uradna oseba, pooblaščenca za vodenje postopka oziroma za odločanje, ni vezana na nobena formalna dokazna pravila, npr. na število ali avtoriteto dokazov. Uradna oseba si s presojo dokazov ustvarja subjektivno sliko o objektivni realnosti. Prepričanja uradne osebe tudi ni dovoljeno usmerjati v to, kateri dokaz določeno okoliščino potrjuje in kateri ne.

Presoja dokazov je postopen proces zbiranja dokazov, njihovo vrednotenje, selekcioniranje glede na dokazno moč ali dokazno vrednost posameznih dokazov ter dokazni sklep, ki pomeni končno vestno in skrbno presojo vseh dokazov skupaj (glej tudi pravila o ugotovitvenem in dokaznem postopku v RS, 138. in 164. člen ZUP). Dokazi, ki dokazujejo, in dokazi, ki negirajo določeno stanje stvari, se med seboj primerjajo. Kateri dokazi imajo v konkretni upravni stvari večjo dokazno moč oziroma prepričljivost, je stvar subjektivne presoje, ki jo opravi uradna oseba po lastnem prepričanju, ki ne sme biti usmerjano. Zakon uradni osebi ne daje nobenih navodil, katere okoliščine ali zbrane dokaze naj šteje za verjetne ali za resnične in katere ne. Tudi o tem ali je treba kakšno dejstvo dokazovati ali ne, odloča uradna oseba, ki vodi postopek. Če za določen pravni položaj (npr. biti pravni naslednik) zadošča, da je verjetno izkazan, vendar je izkazan na način, ki ne izključuje dvoma, je razumeti, da je taki osebi priznan položaj stranke, če so razlogi za resničnost zatrjevanega dejstva močnejši od razlogov, ki bi govorili za njegovo neresničnost. Katerim dokazom verjeti in katerim ne ter katere dokaze sploh izvesti, je **stvar izkustva in poznavanja okoliščin**, ki pomenijo subjektiven pogled na upravno stvar. Ravno prosto, na nobena pravila vezano presojanje, vrednotenje dokazov, je bistvo tega načela.

Presoja dokazov ne sme biti nikdar samovoljna – arbitrarna in tudi ne formalistična s sklicevanjem na določene dokaze in dokazno gradivo brez navajanja vsebinskih okoliščin, ki potrjujejo določeno stanje stvari. Če je izvajanje dokazov z zakonom vezano na določene dokaze, npr. listine, lahko stranka ponudi še druge dokaze, če npr. listinskega dokaza ni. Prosta presoja je tudi v tem, katere dokaze bo uradna oseba uporabila, vendar ne sme odkloniti izvedbe dokazov, ki so bistveni za presojo in za ugotovitev dejanskega stanja. Ali so ali niso bistveni, je, kot rečeno, presoja uradne osebe. Po zakonu imajo različni dokazi načeloma enako dokazno moč. Šele presoja dokazov v konkretni upravni stvari lahko pokaže, da ima določen dokaz večjo moč. Zato je treba v obrazložitvi odločbe navesti razloge, odločilne za presojo posameznih dokazov.

Pri presoji dokazov nas zanima, kateri dokazi so lahko predmet svobodne presoje o njihovi resničnosti. **Kot dokaz se lahko uporabi vse, kar je primerno za ugotavljanje stanja stvari in kar ustreza posameznemu primeru**, zlasti listine, priče, izjave strank (za te se izrecno določa, da se njihova verodostojnost presoja po tem načelu), izvedenci in ogled. Dovoljeno je uporabiti

tudi druge dokaze. Ugotovimo lahko, da so predmet presoje načeloma vsi dokazi z nekaterimi izjemami. Npr. javna listina, ki jo v predpisani obliki izda državni organ, dokazuje tisto, kar se v njej potrjuje ali določa (tako v RS 169. člen ZUP). Za njene podatke velja domneva, da so resnični, moč pa je dokazovati nasprotno. Predmet presoje tudi niso obvezna izvedeniška mnenja, na katera je uradna oseba vezana, kot npr. izvedeniško mnenje invalidske komisije o stopnji invalidnosti, glede katerega je bila opravljena revizija v postopku odločanja o invalidnosti (po Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju). Vsi drugi dokazi so podvrženi presoji resničnosti oziroma preizkusu objektivne stvarnosti, ki naj bi jo dokazovali. Tako je dovoljeno dokazovati nepravilnost zapisnika kot javne listine (80. člen ZUP), ki ni v skladu z dejstvi na obravnavi. Deli zapisnika, na katere je zaslišanec dal pripombo, da niso pravilno sestavljeni, tudi ne pomenijo dokazanih dejstev, če niso v postopku preverjeni. Omejitev načela so torej različne **pravne domneve**, izpodbojne ali ne (glej poglavje o dokazovanju).

Načela o prosti presoji dokazov ne smemo zamenjevati ali enačiti s prostim preudarkom. Prosti preudarek je institut materialnega prava, prosta presoja dokazov pa je procesni institut vrednotenja dokazov. Ta pomeni tako način ugotavljanja dejanskega stanja na temelju vrednotenja dokazov po osebnem prepričanju, skladnem z resničnostjo. Pri prostem preudarku gre za dovoljeno izbiro med več možnimi odločitvami o materialni pravici ali obveznosti, ki ne sme biti zunaj namena in obsega pooblastila, ki ga določa zakon.

Organ mora v obrazložitvi odločbe navesti, kateri razlogi so ga pri presoji vodili, da je verjel npr. podatkom javne listine in ne navedbam prič ali ugotovitvam izvedencev. V obrazložitvi odločbe je zato treba navesti ugotovljeno dejansko stanje in dokaze, na katere je oprto. Pri tem je treba navesti tudi razloge, odločilne za presojo dokazov. Vsak izvedeni dokaz je podvržen presoji organa in o vsakem izvedenem dokazu se mora organ v odločbi izjasniti. Če izvedeni dokazi v odločbi niso bili presojeni, je predložena bistvena kršitev pravil postopka.

Prepoved predlaganja in uporabe določenih dokazov in s tem presoje je po presoji ustavnega sodišča v nasprotju z 22. členom Ustave RS, po katerem je vsakomur zagotovljeno enako varstvo njegovih pravic. Pomeni ustavno jamčenje, ki ne sme biti kršeno. V nasprotju z načeli pravne države je tudi zakonska določba, ki omejuje dokaze pri uveljavljanju ustavnih pravic (tako odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-20/92, Uradni list RS, št. 56/92). Če pa bi bila izvedena presoja dokazov posledica prisiljenja, izsiljevanja, pritiska ali drugega nedovoljenega dejanja, bi bil dan razlog za izrek ničnosti odločbe.

Presoja dokazov, ki jo je treba dosledno izvesti, se konča, ko uradna oseba pride do **notranjega prepričanja o objektivni stvarnosti stanja upravne zadeve**, o kateri se odloča.

! Pomembno !

*V upravnem postopku se mora ugotoviti kot **temelj za zakonito odločitev prava in popolna (materialna) resnica**, praviloma na ravni gotovosti, kar uradna oseba, ki vodi postopek, doseže z uporabo različnih zakonsko določenih in vseh dopustnih dokaznih sredstev. Zato je tudi **stranka dolžna govoriti resnico** (čeprav jo bremeni).*

Stranke morajo ob tem pred organom govoriti resnico in pošteno uporabljati pravice, ki so jim priznane s tem in drugimi zakoni, ki urejajo upravni postopek (v Sloveniji tako določa posebno **načelo dolžnosti govoriti resnico in pošteno uporabljati pravice**, 11. člen ZUP). To načelo zavezuje stranko, da pred organom govori resnico in pošteno uporablja pravice, ki so ji priznane s splošnim in posebnimi upravnimi postopki. Gre za pošteno uporabo procesnih pravic in ne za pošteno uporabo materialnega prava. Ta je v presoji organa, ki odloča o pravici ali obveznosti ali pravni koristi. Obravnavana določba meri zlasti na prepoved zlorabe procesnih pravic, za kar mora skrbeti uradna oseba. Za zlorabo pravice se šteje tudi zavestno zamolčanje pomembnih procesnih dejstev, ki vplivajo na odločitev. Pri tem je uporabljiva analogija s pričo, ki jo je treba opozoriti, da mora govoriti resnico, da ne sme ničesar zamolčati, in jo opozoriti na posledice krive izpovedbe (185. člen ZUP). Stranka seveda lahko izkoristi vse pravice, ki so ji v postopku dane, vendar ne na način, ki bi drugemu preprečeval ali omejeval iste ali druge zakonite pravice. Za pričo so zagrožene stroge sankcije, če bi se ugotovilo, da je dala lažne izjave. Za stranko take sankcije niso predvidene, vendar je s pravnimi sredstvi mogoče izpodbijati upravni akt, ki je dosežen s strankinim neresničnim prikazovanjem dejstev. Dovoljena je obnova postopka po peti točki 260. člena, ki določa, da se postopek obnovi, če je bila izdana za stranko ugodna odločba na podlagi njenih neresničnih navedb. V primeru zlorabe pravic z namernim zavajanjem uradne osebe in nasprotnih strank pa bi šlo za nedovoljeno dejanje, ki je razlog za ničnost odločbe po 5. točki prvega odstavka 279. člena ZUP. To je seveda najhujši upravni ukrep zoper dokončno ali že pravnomočno odločbo. Ta ničnostni razlog hkrati omogoča časovno neomejeno možnost izreka ničnosti odločbe. Odločba se lahko izreče za nično kadar koli, ko se ugotovi tako nedovoljeno dejanje.

Dolžnost govoriti resnico, ki velja tudi za zakonitega zastopnika, pooblaščenca, začasnega zastopnika in predstavnika stranke ter stranskega udeleženca, je subjektivna v okviru vedenja stranke. Stranka sme navajati dejstev, o katerih sama dvomi. Od stranke ne moremo zahtevati skladnosti njenih izjav z objektivnim dejanskim stanjem, če ga ne pozna. V vsakem primeru pa mora biti izpoved vsaj subjektivno resnična. S tem ko se od stranke zahteva resnicoljubnost, je to mogoče razumeti kot prepoved zamolčanja pomembnih dejstev, za katere bi se pozneje ugotovilo, da jih je stranka poznala, in prepoved namernega navajanja okoliščin, za katere ve, da ne obstajajo.

Pri tem je treba razlikovati med sankcijami, ki stranko doletijo kot posledico kršitve tega načela, in sankcijami zaradi kršitve načela ekonomičnosti postopka. Izguba procesnih pravic do udeležbe v postopku ali do pritožbe zaradi opustitve ali zamude roka ni posledica tega načela. Odvzem pravice do pritožbe stranskemu udeležencu, ki je vedel za postopek in se ga ni udeleževal oziroma je vedel za izdajo odločbe, čeprav mu ni bila vročena, ni sankcioniranje, ki temelji na tem načelu. Prepoved navajanja novih dejstev v pritožbi, če bi jih stranka lahko navedla oziroma predložila na obravnavi, ne pomeni kršitve tega načela. Taktiziranje stranke je torej sankcionirano s tem, da se nova dejstva, predložena šele na drugi stopnji, ne upoštevajo. Tudi dolžnost plačila stroškov, ki jih je povzročil kakšen udeleženec v postopku po svoji krivdi ali iz nagajivosti, ne pomeni zlorabe procesnih pravic v smislu načela, ki ga obravnavamo.

Opustitev določene procesne pravice torej ne pomeni zlorabe teh pravic, razen če bi bil cilj opustitve namerna povzročitev večje škode nasprotni stranki ali javni koristi. Ob tem je treba dodati, da je dokazovanje zlorabe procesnih pravic težavno in redko uspešno, ker se bo stranka sklicevala na svoje subjektivno vedenje. Če je zloraba procesnih pravic z namenom povzročanja škode vendar dokazana, pomeni tudi kazensko in odškodninsko odgovornost stranke.

2.6 Načela pravice do pritožbe in sodnega nadzora

Zoper odločbo, izdano na prvi stopnji, ima stranka praviloma pravico pritožbe, kar velja v večini držav v EU. Na splošno ločimo v evropskem prostoru dva sistema pritožb oziroma kombinacijo teh dveh:

- a) neobvezen (opciski) sistem – ko stranka in druga oseba s pravnim interesom lahko sproži pritožbeni postopek, lahko pa zoper prvostopenjsko upravno odločbo neposredno vloži tožbo na sodišče, in
- b) obvezen (mandatoren) sistem – kjer je izčrpanost pritožbe procesna predpostavka za sodno varstvo (več Dragos in Neamtu, 2014). Slednje velja tudi v Sloveniji.

V Sloveniji je moč le z zakonom predpisati, da v posameznih upravnih zadevah ni dovoljena pritožba. Kadar je za odločanje na prvi stopnji pristojen predstavniški organ ali vlada, pritožba ni dovoljena. Pod pogoji ZUP ima stranka pravico pritožbe tudi, če organ prve stopnje ni izdal odločbe o njeni zahtevi v določenem roku (13. člen ZUP). Vsakomur je namreč po Ustavi RS zagotovljena pravica do pritožbe ali drugega pravnega sredstva proti odločbam sodišč in drugih državnih organov, organov samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, s katerimi ti odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih (25. člen Ustave RS).

Pravico do pritožbe zagotavlja tudi Evropska konvencija o človekovih pravicah, ki določa, da ima vsakdo, čigar pravice in svoboščine, zajamčene s to konvencijo, so kršene, pravico do učinkovitih pravnih sredstev proti domačim oblastem in tudi v primeru, ko je kršitev storila oseba pri opravljanju uradne dolžnosti. Pravica do pritožbe je temeljna pravica posameznika, ki izhajajoč iz načela zakonitosti (6. člen ZUP) in načela enakega varstva pravic (22. člena Ustave RS) karakterizira pravno državo. **Pravica do pritožbe je dovoljena ne glede na to, ali je izpodbijani posamični akt zakonit ali ne.** Edini pogoj zanjo je, da se s posamičnim aktom odloča o pravici, dolžnosti ali pravnem interesu posameznika ali pravne osebe oziroma pravnem razmerju, pri tem pa prizadeti misli, da se posega v njegove pravice ali pravno zavarovan položaj.

Primerjalno (po Kovač in Sever, 2011) je ureditev pri nas podobna primerljivim državam, če med slednje štejemo sosednji Avstrijo in Hrvaško in še Estonijo. Zbirno kaže poudariti, da čim večje možnosti pritožbe (več razlogov, širša pooblastila organov, več legitimiranih pritožnikov, daljši ali nedoločeni prekluzivni roki za pritožbo) pred dokončnostjo odločitve

niso nujno v interesu strank oziroma ne pomenijo vedno višje stopnje varstva njihovih interesov (prim. Kovač, 2009). Če je izčrpanost pritožbe procesna predpostavka za uveljavljanje sodnega varstva, je namreč pritožbeni postopek lahko dejavnik najmanj kasnejše obravnave strankinega izpodbijanja upravne odločitve pred neodvisnim tribunalom, kot izhaja iz 6. člena EKČP. Prav tako obvezna pritožba pred možnostjo sodnega varstva ne sme biti določena zgolj v funkciji zmanjševanja sodnih bremen, ampak naj ima temelj v nadzorstveni pravici vlade oziroma resornih ministrstev kot pritožbenih organov, ki so (ustavno) odgovorni za urejeno stanje na področju in morajo tudi prek pritožbe zagotavljati zakonitost (nižjih organov).

Tabela 12: Primerjava določb o upravni pritožbi (Avstrija, Estonija, Hrvaška)

	Avstrija	Estonija	Hrvaška
Pritožba kot načelo	Da, a le zoper meritorne akte. Zoper dokončne odločbe je dovoljen upravni spor (61.a).	V sklopu poglavja o sredstvih za izpodbijanje (5, 71-87). Določbe veljajo za vse oblike izpodbijanja, ne posebej za pritožbo. Posebej pravica do tožbe na sodišče po ZUS (87).	Da, izključni jo lahko le izjemoma področni zakon (12).
Pritožbeni rok	Vložitev pritožbe v dveh tednih od vročitve prvostopenjske odločbe (63). Odločitev o pritožbi mora biti izdana, lahko začasno, v dveh mesecih (64.a).	Izpodbijanje v 30 dneh od seznanitve z odločitvijo (75), rok za odločitev je 10 dni, če področni zakon ne določi drugače (84).	Rok za vložitev pritožbe je 15 dni od vročitve odločbe, rok za odločitev 60 dni, razen če področni zakon določi (le) daljši rok (109, 121).
Devolutivnost	Da, sicer neposredno upravni spor.	Ne, razen če zakon določi nadzorno telo kot pristojno (73).	Da (110, 115).
Suspenzivnost	Da, razen če organ odredi nesuspenzivnost zaradi potrebne izvršitve v interesu stranke, za skupno dobro ali ob neposredni nevarnosti (64). Dovoljena odpoved pritožbi (63).	Zadržanje lahko odredi organ sam, če je potrebno za zaščito javnega interesa ali pravic strank oziroma tretjih oseb (81).	Praviloma da, razen če področni zakon določi drugače ali če organ sam oceni ogroženost javnega interesa v zadevi (112, enako 236. člen slovenskega ZUP). Dovoljena odpoved pritožbi (106).
Razlogi za vložitev pritožbe	Nepopolno ali napačno dejansko stanje ter materialna in formalna nezakonitost, pritožnik mora navesti razloge (63). Tudi zaradi molka prvostopenjskega organa (po šestih mesecih).	Ni možno le zaradi postopkovnih kršitev (58). Tudi za nekatere procesne odločitve in zamudo pri odločanju (72). Kdor izpodbija odločitev, je zavezan s formalnostmi (pisno, dokazila ..., 76). Izpodbija se zakonitost in smotrnost (83) ter molk organa (72).	Široko (dejanski, raba materialnega prava in postopkovne napake), tudi molk organa (119). Presoja se zakonitost in pri diskrecijskem odločanju tudi smotrnost odločitve (107). Načeloma prepoved reformacije <i>in peius</i> , le izjemoma lahko v breme pritožnika iz razlogov za ničnost odločbe (118).

Razvojno se kot hibridna ureditev, ki naj zagotovi poleg nesuspenzivnosti pritožbe v postopku primarno varstvo javnega interesa (tj. čimprejšnjo izvršljivost odločb, ki nalagajo ukrepe in obveznosti za varstvo javne koristi), opaža npr. v Avstriji (67.a-67.h), sploh na davčnem področju, nevladne oziroma neupravne tribunale. To so specializirani nadzorni organi, ki z osredotočenim nadzorom omogočijo hitro, učinkovito in racionalno funkcioniranje upravnega sistema v smislu koncepta dobre uprave (kot tudi v Sloveniji Informacijski poobla-

ščenec), čeprav jim ni moč priznati statusa neodvisnega tribunala s kavitelami varstva človekovih pravic, za kar bi morali biti del pravosodnega sistema. Zoper katerokoli odločitev ali oblastni akt izvršilnega organa pa mora demokratična država strankam omogočiti (čim lažji) dostop do sodišča.

Ker je pritožba po 25. členu Ustave RS navadno vselej dovoljena, jo štejemo za **redno pravno sredstvo**. Vendar pa citirana ustavna določba dopušča, da se pritožba nadomesti s kakšnim drugim pravnim sredstvom, zaradi česar pomeni hkrati ustavno prepoved izključitve vsakršnega pravnega sredstva zoper prvostopenjske odločitve oblastnih organov. Z opredelitvijo »pravica do pritožbe ali drugega pravnega sredstva« je zakonodajalcu dana možnost, da izjemoma izključi pritožbo kot redno pravno sredstvo zoper odločitve sodnih in upravnih organov ter organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil. Nalaga pa mu, da zagotovi drugo enako učinkovito pravno sredstvo. V upravnih zadevah je to upravni spor ali drugo sodno varstvo (157. člen Ustave RS). Sicer v navedeni ustavni določbi zakonodajalec posebnih omejitev glede izključitve pritožbe nima, teh je posredno več v drugih ustavnih določbah. Tako npr. pravica do enakega varstva pravic (22. člen Ustave RS) pomeni, da mora nadomeščanje pritožbe z drugim pravnim sredstvom zagotoviti po učinkovitosti, hitrosti postopka in pravnem varstvu ter njegovih učinkih primerljivo pravno sredstvo.

Ustavna določba zagotavlja vsakomur tudi pravico **do učinkovitega pravnega varstva**, kar izhaja že iz Splošne deklaracije o človekovih pravicah in Evropske konvencije o človekovih pravicah. 8. člen Splošne deklaracije o človekovih pravicah govori o pravici vsakogar do učinkovitega pravnega sredstva proti dejanjem, ki kršijo temeljne pravice, priznane po ustavi ali zakonu. Evropska konvencija o človekovih pravicah v 13. členu jamči vsakomur učinkovito pravno sredstvo v primeru kršitev pravic in svoboščin, ki so v njej določene. Po ustaljenem stališču ustavnega sodišča je pravica do učinkovitega pravnega sredstva zagotovljena, če je pravni akt, ki se izpodbija, obrazložen, tako da lahko pritožnik izpodbija vsebinske razloge odločitve.

To pomeni, da **mora biti odločba upravnega organa obrazložena** glede vsake bistvene točke na tako konkreten (ne pavšalen, abstrakten, splošen) način, da bo omogočala presojo, ali je organ – država oziroma lokalna skupnost v zadostni meri izpolnila vse zahteve, ki jih glede ugotovitvenega in dokaznega bremena in pravilne uporabe materialnega prava nalagajo zakonske določbe. Polna obrazložitev odločbe omogoča tudi uresničevanje pravice do poštenega obravnavanja in sojenja (23. člen Ustave RS in 6. člen Evropske konvencije o človekovih pravicah). Nekoliko drugače je v tistih upravnih zadevah, kjer je dopustna odločitev s skrajšano obrazložitvijo (214. člen ZUP) ali celo brez nje (odločba v obliki uradnega zaznamka v zadevi – 218. člen ZUP). Toda ta možnost je dana samo v preprostih upravnih zadevah ali zadevah manjšega pomena, ko nihče ne ugovarja postavljenemu zahtevku. Če pa je potrebno nujno hitro ukrepanje, se izda ustna odločba, ki ji obvezno sledi še pisna odločba s polno obrazložitvijo (211. člen ZUP). Za take odločbe velja, da morajo temeljiti na očitni nespornosti dejanskega stanja ali na nujnih ukrepih ali na odločitvi, katere posledice so neznatne. Opredelitev, da ima stranka pravico do pritožbe, je treba razlagati široko v smislu ustavne določbe,

ki pravi, da gre ta pravica vsakomur. Stranka, ki je bila udeležena v postopku na prvi stopnji, ima pravico do pritožbe ne glede na to, ali je z izdano odločbo prizadeta ali ne.

Druge osebe imajo pravico do pritožbe samo, če so z izdano odločbo prve stopnje prizadele njihove pravice in pravne koristi, čeprav niso bile stranke v postopku, v katerem je prišlo z izdajo odločbe do kršitve njihovih pravic. Čeprav nekdo v konkretnem postopku ne more biti stranka, to še ne pomeni, da po izdaji odločbe ne more biti pritožnik. Pogoj biti stranka je vezan na stvarno legitimacijo, tj. biti nosilec pravic in obveznosti, medtem ko je pogoj biti pritožnik vezan na prizadetost z izdano odločbo, izjemoma pa tudi na prizadetost, ker akt v roku ni bil izdan. Sposobnost osebe, ki dotlej ni bila v postopku stranka, biti pritožnik, bo pritožbeni organ tako presodil prek izkazanega pravnega interesa za izpodbijanje odločbe. Pravni interes je v tem primeru prizadetost z izdanim aktom, ker posega v procesne ali materialne pravice stranke, ali prizadetost, ker akt v roku ni bil izdan. Do pritožbe je upravičena tudi oseba, ki je prizadeta zato, ker bi morala biti v postopku udeležena kot stranski udeleženec, pa v postopek ni bila povabljen in za izdajo odločbe ni vedela oziroma iz okoliščin ni mogla sklepati, da je bila odločba izdana (drugi odstavek 229. člena ZUP). Kadar je prekršen zakon v korist stranke in v škodo javnih koristi, je do pritožbe upravičen tudi državni tožilec in višji državni odvetnik, vsak v okviru javnih koristi, ki jih ščiti.

Sestavni del pravice do pritožbe je tudi ustrezen pouk o pravici do pritožbe v izdani odločbi. Stranka mora biti v odločbi poučena ali lahko vloži pritožbo, če jo potem lahko vloži, na koga jo naslovi, komu jo pošlje ali neposredno izroči, v kakšnem roku, koliko znaša taksa zanj in tudi da lahko pritožbo vloži na zapisnik. Vročitev pisnega odpravka odločbe, ki po vsebini ni enak izvirniku, po presoji sodišča pomeni kršitev pravice do pravnega sredstva.

Pravica iz 25. člena Ustave RS je ena od posebnih specifičnih ustavnih pravic. Poseg vanjo z zakonsko izključitvijo zunaj utemeljenih razlogov in stvarnih ciljev pomeni siromašenje pravnega varstva stranke in neenakost glede varstva pravic. Prizadeti osebi zato daje možnost ustavne pobude za presojo ustavnosti zakona, ki prizadetemu ne dovoljuje pritožbe. Zakonsko izključitev je treba presojati po t. i. strogem testu sorazmernosti. Po zadnjem je odvzem pravice do pritožbe dopusten samo, če je nujen (neizogiben) za varstvo pravic drugih, in to takih pravic, ki jim je treba dati prednost pred neokrnjenim izvrševanjem pravice do pritožbe. **Pravico do pritožbe izključuje v nekaterih primerih (1) že ZUP, lahko pa to pravico izključijo (2) poseben (področni) zakon.** (npr. Zakon o nalezljivih boleznih izključuje pritožbo, če je odrejena karantena, prav tako ni pritožbe po Zakonu o trgu vrednostnih papirjev ali pri odločanju o inšpekcijskem nadzor glede osebnih podatkov).

Po ZUP pritožba ni dovoljena (13. člen in prvi odstavek 230. člena ZUP):

- kadar je za odločanje **na prvi stopnji pristojen predstavniški organ**, to je državni zbor, državni svet in mestni ali občinski svet;
- kadar je za odločanje **na prvi stopnji pristojna vlada**;
- kadar je za odločanje **na prvi stopnji pristojno ministrstvo, razen** če je z zakonom določeno, da je pritožba dovoljena ter kdo o njej odloča; če pritožbeni organ ni določen, odloča vlada.

Pritožba tudi ni dovoljena zoper odločbo o odpravi in razveljavitvi odločbe po nadzorstveni pravici (drugi odstavek 277. člena ZUP), zoper odločbo o izredni razveljavitvi odločbe (četrti odstavek 278. člena ZUP) in tudi zoper odločbo, s katero se prejšnja odločba izreče za nično, če zoper odločbo tega organa tudi sicer ni pritožbe (četrti odstavek 280. člena ZUP). Prav tako samostojna pritožba ni dovoljena zoper procesne sklepe, razen če jo zakon izrecno dovoli (258. člen ZUP).

Po **področnem** zakonu pritožba ni dovoljena, če se za določeno področje izkaže, da je **tako nujno** in ni mogoče istega cilja, npr. hitrosti odločanja ali politično nevtralnega odločanja, zagotoviti drugače. Ustavnosodna praksa je jasna, saj je v več primerih (denimo zadevi U-I-309/94 in U-I-34/95) Ustavno sodišče odločilo, da lahko področni zakon izključi pritožbo in je kljub temu v skladu s 25. členom Ustave RS le, če po načelu sorazmernosti ni mogoče urediti razmerij drugače in to terjajo (enako v drugih državah, glej Statskontoret, 2005):

- **hitrost** postopka oziroma **nujnost** zadeve,
- če **na prvi stopnji odloča organ, ki je sicer pritožbeni organ** (torej bi težko določili drug hierarhično višji organ druge stopnje),
- če izključitev pritožbe terja **neodvisnost** odločanja (npr. pri regulatornih agencijah).

Ustavno sodišče RS (zadeva U-I-46/92) tako dopušča, da v javnopravnem postopku ni nujna pritožba zoper prvostopenjski upravni akt, da bi se zadostilo 25. členu Ustave RS, pač pa le to lahko nadomesti drugo pravno varstvo, pred pravnomočno odločitvijo nujno (tudi) sodni nadzor kot instrument zavor in ravnotežja, torej načela delitve (vej) oblasti in jedra razvoja demokratične države in uprave. Kljub vsemu je izključitev pritožbe le izjema in se naj vgrajuje v zakonodajo po načelu sorazmernosti (npr. naj se določi nesuspendivnost ali specialni pritožbeni organ, pred popolno izključitvijo, več v Kovač, 2009).

Iz načela pravice do pritožbe izhaja nadaljnje **načelo dvostopenjskosti** upravnega postopka. Pomeni, da lahko v določeni upravni stvari znotraj uprave odločata **največ dva organa**. Zakon pozna prvo stopnjo, tj. obravnavno stopnjo in pritožbeno stopnjo. Razen zaradi razlogov zamude instruktorskega roka za izdajo odločbe (tretji odstavek 18. člena oziroma četrti odstavek 222. člena ZUP) organ druge stopnje ne sme na podlagi pritožbe prevzeti pristojnosti prvostopenjskega organa. Če je prvostopenjski organ zavrgel zahtevek po 129. členu ZUP zaradi formalnih razlogov, organ druge stopnje pa je pritožbi zoper ta sklep ugodil, ne omogoča organu druge stopnje, da bi odločil o zahtevku, ampak mora zadevo vrniti v ponovni postopek na prvo stopnjo. Pooblastila za vsebinsko odločitev o zadevi pa nima zato, ker prvostopenjski organ še ni odločal o vsebini.

Zoper odločbo druge stopnje o pritožbi v nobenem primeru ni pritožbe. Proti njej je mogoče sprožiti upravni spor ali kakšno drugo sodno varstvo, ki nadomešča upravni spor, ali pa uporabiti izredna pravna sredstva, če so zanje izpolnjeni pogoji. Z izčrpanjem pritožbe, če je bila ta zavržena ali zavrnjena, postane odločba dokončna. Z izčrpanjem upravnega spora ali drugega sodnega varstva, če tožnik v upravnem sporu na prvi ali drugi stopnji ni uspel, pa postane odločba pravnomočna.

Pritožba zoper sklep je dovoljena samo, če je v posameznih določbah ZUP ali po drugem zakonu izrecno dovoljena (258. člen ZUP). **Sklepe, zoper katere ni dovoljena pritožba, lahko**

izpodbijajo prizadete osebe v pritožbi zoper odločbo, razen če je dovoljena samostojna pritožba ali pa je pritožba zoper sklep s tem zakonom izrecno izključena. Gre za sklepe procesnega vodstva, npr. sklep o izključitvi javnosti na obravnavi, ki ga bo stranka izpodbijala v pritožbi, če bo menila, da za izključitev niso bili predloženi razlogi (155. člen ZUP) in je to vplivalo na objektivnost odločanja. Zoper take sklepe tudi ni dopusten upravni spor, saj se ti sklepi lahko izpodbijajo v pritožbi zoper odločbo, razen če zakon upravni spor izrecno dopušča. Zoper sklep, s katerim se odloči v sporu o pristojnosti, stranka ne more vložiti pritožbe, lahko pa začne upravni spor, razen če je v sporu o pristojnosti odločalo ustavno sodišče (27. člen ZUP).

Pritožba se lahko vloži tudi **zaradi molka organa**, tj. ker odločba o zahtevku stranke v predpisanem roku ni bila izdana (v Sloveniji tako določa četrti odstavek 222. člena ZUP, glej še naslednje podpoglavje o primerjalnih ureditvah). Molk uprave nastane, če pristojni organ ne izda upravne odločbe v enem mesecu, če vodi skrajšani ugotovitveni postopek, oziroma v dveh mesecih, če vodi poseben ugotovitveni postopek, če ni s predpisom določen krajši ali daljši rok. Ta rok teče od dneva vložitve pravilno sestavljene zahteve – popolne vloge oziroma od začetka postopka po uradni dolžnosti. Pravico do pritožbe zaradi molka organa ima stranka (razen če zakon to v nekaterih državah izrecno izključi) **tudi v primeru uvedbe postopka po uradni dolžnosti**. Če pristojni organ ne izda odločbe in je ne vroči stranki v predpisanem roku, ima stranka pravico do pritožbe, kot da bi bil njen zahtevek zavrnjen. S tem je molk organa zakon opredelil kot **fikcijo negativne odločitve**, nanjo pa vezal pravico do pritožbe. Obenem je s tem preprečil, da bi stranka prišla v nemogoč položaj. Ta novega pravnega razmerja ne bi mogla vzpostaviti oziroma doseči, če ob molku organa ne bi imela zagotovljene pravice do pritožbe. Da gre za negativno fikcijo, ne pozitivno, izhaja iz zakonitosti – ker se ni presojalo utemeljenosti pogojev za pridobitev pravice ali obveznosti, je po molku organa pravno razmerje enako kot pred uvedbo postopka. Opozoriti je treba, da pravica do pritožbe ob molku organa ni vezana na zamudni – prekluzivni rok, ki sicer teče od dneva vročitve odločbe. Stranka lahko kadar koli po vloženem zahtevku, seveda po izteku rokov za izdajo odločbe, vloži pritožbo, kot da je bil njen zahtevek zavrnjen in torej ni vezana na siceršnji pritožbeni rok. Vložena pritožba in tudi sam tek pritožbenega roka ima na izdano odločbo suspenziven učinek – zadrži izvršitev odločbe (glej npr. v Sloveniji 236. člen ZUP). Če pritožnik s pritožbo uspe in je odločba odpravljena in zadeva ni vrnjena v novo odločanje, odločba pa je bila medtem izvršena, je to razlog, da zavezanec zahteva vrnitev tistega, kar mu je bilo vzeto oziroma da se zadeva vrne v stanje, ki izhaja iz nove odločbe.

27 Načelo ekonomičnosti ter predpisan in razumen rok odločanja

Postopek je treba voditi **hitro, s čim manjšimi stroški in čim manjšo zamudo** za stranke in druge udeležence v postopku, vendar tako da se preskrbi vse, kar je potrebno, da se lahko pravilno ugotovi dejansko stanje, zavarujejo pravice in pravne koristi stranke ter izda zakonita in pravilna odločba. Tako pri nas določa 14. člen ZUP pod **načelom ekonomičnosti**.

Načelo ekonomičnosti dejansko vsebuje **troje podnačel**:

- načelo **hitrosti** postopka, ki se doseže z zavrnitvijo izvajanja tistih dejanj, ki za ugotovitev dejanskega stanja niso bistvena;
- načelo **varčnosti**, ki zahteva, da se vodi postopek s čim manjšimi stroški ter s čim manjšo zamudo za stranke, druge udeležence v postopku in za organ;
- načelo **učinkovitosti**, ki zahteva, da se preskrbi vse, kar je potrebno za pravilno ugotovitev dejanskega stanja in za zavarovanje pravic strank ter javnih koristi.

Pri tem je treba poudariti, da načelo ekonomičnosti **ne sme nikoli in v nobenem primeru iti v škodo načela zakonitosti, načela materialne resnice ali načela zaslišanja stranke**. Tudi dejansko ni v koliziji z nobenim od navedenih načel. Nasprotno, vsako od njih usmerja k smiselnosti in racionalnosti postopka ter iznajdljivosti v njem. V postopku nastajajo številni življenjski položaji, ki s tem zakonom niso urejeni in so tako prepuščeni iznajdljivosti uradne osebe. Načelo ekonomičnosti postopka pomeni dolžnost upravnega organa, da med več možnimi načini dela uporabi tistega, ki je hitrejši in povzroča manjše stroške, manjšo zamudo časa za udeležence, obenem pa navedeno ne sme iti nikoli v škodo materialne resnice. Organ, ki vodi postopek, mora tako zavrniti morebitne predloge, s katerimi bi se postopek zavlačeval kot npr. predloge o zaslišanju prič, glede katerih se ve, da s svojimi izjavami ne bi razjasnile stanja stvari, ali predloge za zaslišanje na kraju samem in dokazovanje z izvedenci, kjer to ni potrebno. Ni pa dovoljeno zavrniti zaslišanja posredne priče, ki je za dogodek izvedela posredno, saj se organ tako lahko dokoplje do pravno pomembnih dejstev. Načelo od organa zahteva, da **ne ugotavlja izpolnjevanja vseh pogojev**, kadar že na prvi pogled ugotovi, da stranka določenega pogoja ne izpolnjuje, saj bi ugotavljanje o obstoju nadaljnjih pogojev pomenilo le zavlačevanje postopka in dodatne stroške.

V nekaterih členih slovenskega ZUP je načelo ekonomičnosti postopka **posebej poudarjeno** oziroma izpeljano. Organ ne ugotavlja in dokazuje dejstev, ki so splošno znana ali organu znana, in tistih, ki ne utegnejo vplivati na odločitev o zadevi. Dokazi se izvedejo praviloma potem, ko se ugotovi, kaj je v dejanskem pogledu sporno ali kaj je treba dokazati (165. člen ZUP). V 33. in 34. členu ZUP omogoča pravno pomoč drugih organov, v 166. členu pa omogoča organu, da se, kadar je dokazovanje povezano z nesorazmernimi stroški ali veliko zamudo, dokazi izvedejo pred zaprosenim organom, v 52. členu omogoča več strankam, da si postavijo skupnega predstavnika, v 130. členu omogoča združevanje več zadev v en postopek, v 144. členu določa, v katerih primerih se lahko izvede skrajšani upravni postopek brez posebnega ugotovitvenega postopka, v 147. členu dopušča, da organ sam reši predhodno vprašanje, v 154. členu določa, da se razpiše ustna obravnava vselej, kadar je to koristno za razjasnitev stvari, v 222. členu določa, da se mora izdati odločba stranki čim prej, najpozneje pa v enem mesecu, če se vodi skrajšani ugotovitveni postopek, oziroma v dveh mesecih, če se vodi poseben ugotovitveni postopek. Če se je vodil skrajšani namesto posebnega ugotovitvenega postopka, lahko prvostopenjski organ ugotovitveni postopek dopolni po prejeti pritožbi, ne da bi poslal pritožbo drugostopenjskemu organu (243. člen ZUP). Ekonomičnost postopka se izraža tudi v možnosti upravnih overitev podpisov in kopij ter s tem tudi hitrejšega in lažjega dokazovanja (176. člen ZUP).

Načelo ekonomičnosti mora biti vodilo **v vseh delih postopka**. V odločbi je treba odločiti o predmetu postopka in o vseh zahtevkih strank in to čim prej (načelo koncentracije). Izjeme so dopustne, če je treba izdati delno ali začasno odločbo. V pritožbenem postopku novote, tj. navajanje novih dejstev in okoliščin, načeloma niso dopustne, kljub temu lahko drugostopenjski organ, zasledujoč to načelo, sam dopolni postopek, ne da bi zadevo vrnil prvostopenjskemu organu. Drugostopenjski organ mora tudi sicer sam dopolnjevati postopek, če je to bolj ekonomično, in stvari ne sme vračati nazaj na prvo stopnjo. Načelo ekonomičnosti je poudarjeno tudi v izvršilnem postopku; kadar je mogoče opraviti izvršbo na več načinov in z različnimi sredstvi, se izvršba opravi na tak način in s takim sredstvom, ki sta za zavezanca najmilejša, a s katerima se vendar doseže namen izvršbe.

Razmislek ...

Pri odločanju v upravnem postopku je treba **ločiti predpisan in razumen** rok odločanja. Razmislite, v čem so razlike med tema dvema pojmom. Uporabite **merila** pravne podlage, materialne ali procesne pravne narave roka, posledic kršitve itd.

Načelo ekonomičnosti (ali v nekaterih državah učinkovitosti) posebej poudarja, da je **postopek treba voditi hitro, brez zavlačevanja in v razumnem času** (podrobno o tem v disertaciji Sever, 2014, primerjava v spodnji tabeli po Kovač in Sever, 2011). To ni le obveznost organa, ki izhaja iz tega načela, ampak je tudi ustavna in mednarodna pravica stranke. V skladu z določbo 23. člena Ustave RS ima vsakdo pravico, da o njegovih pravicah in dolžnostih ter o obtožbah proti njemu brez nepotrebnega odlašanja odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom ustanovljeno sodišče. Ustava omenja na tem mestu le dolžnosti pred sodiščem, seveda to ne pomeni, da nima enake dolžnosti uprava. V prid temu govori 22. člen Ustave RS, ki vsakomur zagotavlja enako varstvo pravic oziroma med sodstvom in upravo primerljivo varstvo. Kršitev odločanja v razumnem času ne pomeni le kršitve Ustave RS, temveč tudi kršitev Evropske konvencije o človekovih pravicah ter posledično varstvo pred Evropskim sodiščem v Strasbourgu, potem ko so izčrpana pravna sredstva v državi oziroma **v treh letih** po ZUS-1 stranka ni prejela meritorne odločitve. Kršitev načela o razumnem času odločanja ima lahko za posledico tudi pravico do povračila škode po 26. členu Ustave RS.

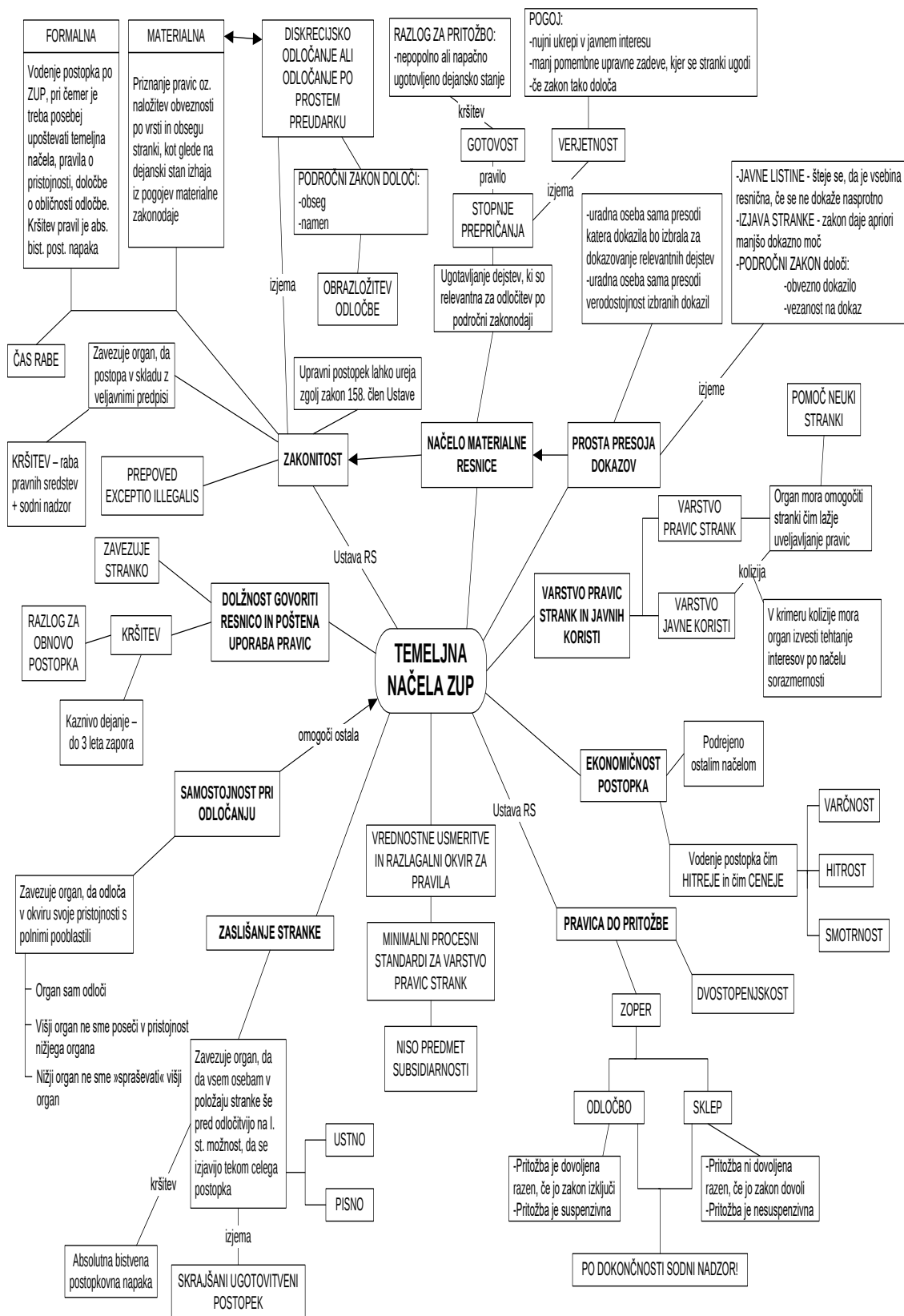
Načelo ekonomičnosti dobiva tako popolnoma nove poudarke in razsežnosti. Mednarodno te elemente določata zlasti 41. člen **Listine EU o temeljnih pravicah** in 6. člen **EKČP o poštenem postopku** (oziroma o pritožbi, kadar kršena načela, 47. člen Listine in 13. člen Konvencije).

Tabela 13: Primerjani pregled določb o rokih in posledicah molka organa

	Rok za odločitev	Molk organa
Avstrija	Izdaja odločbe brez nepotrebne odlašanja, najpozneje v šestih mesecih. Zakon lahko določi tudi drugačen rok.	Če odločba ni izdana v roku, lahko stranka pisno zahteva, da odgovornost za izdajo odločbe preide na višji organ, pristojen v zadevi.
Finska	Rok ni konkretiziran, a določeno načelo primernosti upravnih storitev, ki vsebuje načelo učinkovitosti: zagotavljanje ustreznih storitev; produktivno (učinkovito) izvajanje nalog. Zadevo naj se obravnava brez nepotrebne odlašanja.	Institut s pravnim varstvom stranke ni opredeljen. Dodatno: na zahtevo organ stranki posreduje podatek o tem, v kolikšnem času bo predvidoma sprejeta odločitev, prav tako se mora odzvati na poizvedbe o napredovanju obravnave zadeve.
Estonija	Rok ni konkretiziran. V splošnih določbah: Upravni postopek naj se vodi učinkovito, brez nepotrebne odlašanja, v rokih, kot so določeni s predpisi. Upravni organ na zahtevo udeleženca postopka oziroma stranke, ki razmišlja o podaji vloge, obrazloži v kakšnem roku se bo upravni postopek predvidoma opravil in možnosti za pospešitev postopka.	Institut s pravnim varstvom stranke ni izrecno opredeljen. Če je za obravnavo vloge potrebna odobritev drugega upravnega organa, se ta šteje kot podeljena, razen če jo organ zavrne v določenem roku ali podaljša tak rok. Dodatno: če upravni akt ne more biti izdan ali če ukrep ne more biti sprejet v določenem roku, upravni organ nemudoma izda obvestilo o verjetnem času izdaje akta ali sprejetja ukrepa in navede razloge o zamudi.
Hrvaška	Načelo učinkovitosti in ekonomičnosti: V upravnih zadevah se postopa čim enostavnejše, <i>brez odlašanja</i> in s čim manj stroški (vendar tako, da se ugotovijo vsa dejstva in okoliščine pomembne za izdajo odločbe). Rok za izdajo odločbe, ko gre za neposredno izdano odločbo na zahtevo stranke: brez odlašanja, najkasneje v roku 30 dni od dneva vložitve popolne zahteve. Rok za izdajo odločbe, ko se vodi ugotovitveni postopek na zahtevo stranke: najkasneje v roku 60 dni od dneva vložitve popolne zahteve.	Splošne določbe v okviru pravice stranke do pravnega sredstva. Stranka ima pravico do pritožbe, če organ ne izda odločbe v predpisanem roku (razen, če zakon določa drugače). Če zoper odločbo ni možna pritožba, ima stranka pravico sprožiti upravni spor. Če uradna oseba ne izda odločbe v predpisanem roku, ima stranka pravico do pritožbe oziroma upravnega spora. Ko to določa zakon, velja, da šteje zahteva stranke za sprejeto, če organ, v postopku, začetem na popolno zahtevo stranke, ne izda odločbe v predpisanem roku. Stranka ima pravico zahtevati izdajo odločbe, s katero organ ugotovi sprejem zahteve. Taka odločba mora biti izdana v 8 dneh od vložitve zahteve. Stranka ima pravico do pritožbe, tudi neposredno pri drugostopenjskem organu, ta mora brez odlašanja urgirati. Če ugotovi, da prvostopenjski organ ni izdal odločbe v roku iz opravičenih razlogov, mu določi nov rok do 30 dni, sicer sam reši zadevo ali naloži prvi stopnji, da v 15 dneh izda zahtevano odločbo.

V zvezi z zamudami prek predpisanega roka za odločanje (molk organa) poznajo pravne ureditve fikcije izdaje ugodilne ali zavrnilne odločitve, t. i. pozitivni ali negativni molk. Ne-katere države imajo v ZUP določeno pravilo pozitivne fikcije in prek področnih posebnosti uvajajo obratno pot, druge nasprotno, tako da splošno pravilo ne pomeni večinske ureditve v pretežnem delu upravnega procesnega prava oziroma v praksi. Npr. pozitivni molk, ki naj prispeva k učinkovitejšim postopkom skupaj z zagotavljanjem pravne varnosti strank, je uveljavljen v Italiji, Španiji, na Portugalskem ... Po področni zakonodaji se začenja pozitivni molk uveljavljati z vplivom Direktive 2006/123/ES tudi drugod, med drugim v Sloveniji. Vsekakor mora biti takšna ureditev premišljena in ne sme poseči v javni interes ali interes tretjih oseb. Zaključimo lahko, da je pravočasnost odločanja eden izmed izrazov načela zakonitosti, pri čemer naj se ustvari primerno ravnovesje med zagotavljanjem procesnih jamstev strank in učinkovitim ravnanjem uprave. To kaže tudi povzetek vseh temeljnih načel po naslednji sliki.

Slika 10: Miselni vzorec o temeljnih načelih po slovenskem ZUP



Najpogostejša izpitna vprašanja:

- Naštejte poglavitna temeljna načela ZUP. Kdaj neka norma velja kot temeljno načelo?.
- Kateri sklopi načel veljajo v upravnih postopih v EU in drugih državah v primerjavi z RS?
- Opredelite razmerja med posameznimi temeljnimi načeli!
- Katere akte mora organ upoštevati pri odločanju v posamičnih upravnih zadevah?
- Kaj obsega formalna zakonitost? V kakšnem razmerju je do materialne zakonitosti?
- Katera pravila veljajo za diskrecijsko odločanje?
- Kako se izraža načelo samostojnosti in kaj pomenijo njegove kršitve?
- Kaj pomeni varstvo pravic strank in zlasti zaslišanje stranke? Opredelite kršitve tega načela!
- V čem je bistvo načela materialne resnice in povezanih načel in pravil?
- Kdaj je dovoljeno odločiti na podlagi gotovosti in kdaj na podlagi verjetno izkazanih dejstev; v čem se ugotavljanje dejanskega stanja v teh dveh situacijah razlikuje?
- Opredelite razliko med načelom zaslišanja stranke in izjavo stranke.
- Katera načela, kako in zakaj so omejena v skrajšanem ugotovitvenem postopku?
- Kdaj in kako se lahko izključi pravica do pritožbe in kaj to pomeni, v Sloveniji in širše?
- Opišite ekonomičnost in navedite izvedbena pravila. Kakšno je razmerje do drugih načel?
- Opredelite pojma in elemente predpisanega in razumnega roka odločanja!

Primeri kolokvijskih vprašanj ali nalog na strokovnem izpitu iz upravnega postopka:

- Navedite katero/a temeljno/a načelo/a ZUP predstavlja posamezno pravilo: a) dokaz z izvedencem se izvede, če uradna oseba, ki postopek vodi, oceni kot potrebno; b) organ mora obrazložiti rabo diskrecije; c) mladoletnika mora v postopku zastopati zakoniti zastopnik; č) postopek se mora zaključiti v dveh mesecih, sicer se stranka lahko pritoži ...
- Kršitev katerega/ih načel/a je ravnanje urada po izvlečku iz sodbe v upravnem sporu? Pojasnite. *»Davčni organ je posredoval zavezancu zapisnik v pripombe. Zapisnik je bil vročen 17. 2. 2000, vendar se zavezanec v zakonskem roku ni izrekel, kot mu je bilo naročeno, temveč je zaprosil za podaljšanje roka, češ da gre za pomembno zadevo, pri čemer je bil zavezanec ravno v času za podajo pripomb upravičeno odsoten zaradi službene poti, za kar je predložil tudi potrdilo. Pripombe je nato predložil po izteku roka, vendar še pred izdajo odločbe. Ne glede na to davčni organ ni upošteval ...«*
- Označite, kje v besedilu je razvidno, da gre za odločanje po prostem preudarku, ter navedite namen in obseg diskrecije: *»Plačilo staršev za program javnih vrtcev določi občina na podlagi lestvice, ki starše razvršča v razrede, upošteva mesečni dohodek na družinskega člana v primerjavi s povprečno plačo na zaposlenega v Republiki Sloveniji in upošteva premoženje družine. V posameznem plačilnem razredu plačajo starši določen odstotek cene programa. Starši plačajo največ 80% cene programa, v katerega je vključen otrok. Ne glede na določila tega člana lahko občina v izjemnih primerih pri določitvi plačila upošteva tudi druga dejstva in okoliščine, ki izražajo dejanski socialni položaj družine.«*

3 UDELEŽENCI V UPRAVNEM POSTOPKU – PRISTOJNOST (UPRAVNI ORGAN, URADNA OSEBA)

Vsebina tega poglavja obsega:

- Opredelitev nujnih udeležencev v upravnem postopku na čelu z upravnim organom
- Pojem in pomen pristojnosti za formalno zakonitost
- Pravne podlage, ki določajo pristojnost in pooblastila
- Vrste pristojnosti: stvarna (materialna), krajevna (teritorialna), osebna (personalna)
- Posebna pravila o pristojnosti: prevzem, prenos, stek, sprememba, ustalitev, pravna pomoč, kompetenčni spor
- Pogoji za uradno osebo in njena izločitev
- Kršitve pravil o pristojnosti in posledice le teh

Ključne besede: udeleženci v postopku, upravni organ, uradna oseba, stvarna, krajevna in osebna pristojnost ali kompetenca, nepristranskost, izločitev, bistvena postopkovna napaka

3.1 Udeleženci v upravnem postopku

V upravnem postopku oziroma upravnem razmerju sodelujejo različni udeleženci postopka. Ločimo **nujne in druge udeležence**. Prvi so tisti, brez katerih upravnega postopka ne more biti, to sta:

- (1) **najmanj ena uradna oseba v imenu pristojnega upravnega organa**, ki postopek vodi oziroma v njem odloča, in zastopa javni interes (organ v ang. *competent authority/institution, administrative agency* ipd.; uradna oseba v ang. *official, public/civil servant, member of staff* ipd.)²⁰; in
- (2) **stranka**, o katere pravnem položaju se odloča v upravni zadevi, ki sledi varstvu svojih pravic in pravnih koristi (ang. *party*, včasih tudi *user of public services*; v posebnih upravnih postopkih pa specifični izrazi, npr. investitor, zavarovanec, prosilec, študent, tujec itd.).

²⁰ V upravnem postopku ne odločajo le organi državne uprave in občin ali javnopravne agencije, zavodi itd., kjer tako v Sloveniji kot v večini drugih držav, zaposlene predpisi umeščajo med javne uslužbence oziroma še ožje uradnike (*public/civil servants; officials*). Pač pa odločajo v upravnih zadevah tudi zasebnopravni nosilci javnih pooblastil, kjer zaposleni niso uradniki niti drugi javni uslužbenec, zato je bolje uporabljati širši termin, tj. namesto »uradnik« ali »(javni) uslužbenec« v skladu z ZUP pojem »uradna oseba«. Širše je treba razumeti tudi pojem upravnega organa, kar je lahko v upravni zadevi recimo tudi sodišče, več v nadaljevanju.

Kolikor bi postopek potekal brez pristojnega organa oziroma pooblaščen uradne osebe, bi to ne bil upravni postopek, saj je organ kot nosilec oblasti konstitutivno element upravnega razmerja. Če v postopku ne bi mogla sodelovati (vsaka legitimirana) stranka, bi bil postopek nedemokratičen in zato v nasprotju s temeljnimi mednarodnopravnimi in ustavnimi garancijami, ne le ZUP.

Med druge udeležence umeščamo še druge uradne osebe, kadar jih v postopku sodeluje več, ali več strank in stranskih udeležencev, zastopnike strank (kadar stranka nima procesne sposobnosti, je zakoniti zastopnik celo nujni udeleženec, nenujni pa je npr. pooblaščenec), priče, izvedence, lastnike ogledovanih predmetov itd.

Vloge teh udeležencev v postopku je nujno razlikovati, saj zakon (kakor tudi teorija in judikatura) določa zanje različna načela in pravila. Npr. ne veljajo ista pravila o možnosti neudeležbe v postopku in privilegij odgovarjati na vprašanja za stranko (ta je to dolžna, po temeljnem načelu dolžnost govoriti resnico in delitvi dokaznega bremena), kar sicer zakon določa za pričo (ta se lahko izogne svoji dolžnosti pričanja pod določenimi pogoji, recimo če bi s tem spravila sebe ali bližnjega v določen bremenilen položaj). Podobno je treba ločiti, ali nek strokovnjak deluje kot uradna oseba ali je postavljen izvedenec, saj je lahko isti človek v različnih postopkih v več vlogah, v istem postopku pa le v eni vlogi.

Nekatere teh vlog imajo prednost pred drugimi, recimo če je oseba neposredno prizadeta, bo sama stranka ali stranski udeleženci ali zastopnik, a s tem ne more biti še odločevalec v isti zadevi. V slednjem primeru vlogo uradne osebe prevzame drug pooblaščen pri pristojnem organu.

! Pomembno !

*V upravnem postopku sta **nujna udeleženca upravni organ (uradna oseba)**, ki zastopa javni interes, **in stranka**, ki ščiti svoj zasebni pravni interes.*

*Prvega udeleženca opredeljujejo pravila **o pristojnosti in pooblastilih**, ki pomenijo, da organ oziroma uradna oseba **sme in mora** odločati v okviru le teh.*

*Pri tem so najvažnejša pravila, ki sodijo v okvir formalne zakonitosti, določbe o **stvarni pristojnosti in nepristranskosti uradnih oseb**, saj njihova kršitev pomeni **bistveno postopkovno napako**.*

Prvega nujnega udeleženca upravnega postopka opredeljujemo prek institutov pristojnosti ali kompetence (ang. *competence*), tj. za upravni organ po pravilih stvarne in krajeve, za uradno osebo pa osebne pristojnosti oziroma pooblastil.

32 Temeljno o pristojnosti (pomen, vrste, pravni temelji)

Pristojnost pomeni **hkrati odgovornost in upravičenje**, da organ v določeni zadevi odloči. Organ torej **v skladu s predpisi** določeno pristojnostjo **sme in obenem mora** voditi postopek in

sprejeti odločitev, ne sme se ji izogibati, je prelagati na druge organe oziroma prevzemati pristojnosti drugih organov v nasprotju z zakonodajo ipd.

Poznamo več vrst pristojnosti in pravil glede le te. Upravni organ odloča:

- na **določenem upravnem področju in stopnji odločanja** – **stvarna ali materialna ali vsebinska pristojnost na prvi ali drugi stopnji** (npr. poznamo invalidske, gostinske, gradbene, šolske, davčne, razlastitvene, kmetijske, okoljske, vojne, orožne, tujske in druge zadeve);
- na **določenem območju** – **krajevna ali teritorialna pristojnost** (npr. na območju ene ali več upravnih enot, območnih enot zavoda za zaposlovanje, enega ali določenih finančnih uradov ali centrov za socialno delo, na območju cele države za ministrstvo).

Stvarna pristojnost je temelj formalne zakonitosti. Krajevna in druge oblike pristojnosti se opredeljujejo **znotraj stvarne**.

Če organ ni pristojen za zadevo, jo mora nemudoma odstopiti pristojnemu ali izdati sklep o nepristojnosti. Obstoj pristojnosti, zlasti če gre za vprašanje, ali sploh gre za upravno ali npr. civilno zadevo (ko odloča sodišče, ne upravni organ), je namreč **procesna predpostavka** za vodenje (uvvedbo in tek) postopka (kot izrecno določa v Sloveniji 129. člen ZUP).

Organ, ki je uvedel postopek, **mora ves čas postopka paziti, ali je za zadevo (še) pristojen – krajevno in stvarno.** Če organ ni več pristojen, ker se recimo med postopkom pravila o pristojnosti ali navezne okoliščine spremenijo, ravna po pravilih ZUP o spremembi oziroma ustalitvi (glej v nadaljevanju). Če ugotovi, da sploh ni bil pristojen, zadevo odstopi pristojnemu organu. Že opravljena dejanja pri nepristojnem organu lahko pristojni organ prevzame ali jih ponovi.

Poleg stvarne (in funkcionalne) in krajevne pristojnosti, ki se nanašata na organ, ZUP opredeljuje tudi pristojnost oziroma **pooblastila uradnih oseb.** Govorimo o osebni ali personalni pristojnosti. Tudi ta je določena znotraj pristojnosti organa, saj lahko praviloma (izjeme so določene z zakonom, npr. pri kolegijem odločanju) postopek vodi in odloča v zadevi le pri stvarno in krajevno pristojnem organu zaposlena uradna oseba.

Včasih je stvarna pristojnost določena tudi tako, da je kot organ opredeljen sicer individualni položaj (npr. župan, minister); tedaj se **hkrati uporablja pravila o stvarni in personalni pristojnosti.**

Z vidika formalne zakonitosti so **ključne določbe o:**

- **stvarni pristojnosti** (ang. *material competence*), tako po področju (npr. kmetijstvo, zdravstveno zavarovanje, gradbena inšpekcija, študentske zadeve) kot stopnji odločanja (prva ali pritožbena instanca); in
- **nepristranskosti** (lat. *nemo iudex in causa sua*, ang. *impartiality, objectivity, unbiased official*) ter delno še drugih pogojev za uradno osebo.

Ker **te določbe predstavljajo temelj formalni zakonitosti in gre za t. i. obveznostno pravo** (*ius cogens*), je njihova kršitev običajno strogo sankcionirana, v večini ZUP prek opredelitve teh napak kot absolutnih bistvenih napak, zaradi česar se izdan upravni akt v postopku, kjer je sodeloval stvarno nepristojni organ ali pristranska oseba, odpravi in vrne v novo odločanje

ne glede na pravilnost vsebinske odločitve. Te napake se lahko torej uporabi v postopkih s pritožbo in drugimi pravnimi sredstvi (npr. obnovo postopka). Druge kršitve, recimo krajevne pristojnosti, same po sebi niso tako bistvene in predstavljajo temelj za pravna sredstva le, če gre ob tem še za poseg v kako temeljno načelo (npr. ekonomičnost).

Stvarno pristojnost po naravi zadeve običajno določajo področni predpisi, medtem ko ZUP opredeljuje le stopenjsko, če področni zakon ne določa organa. T. i. funkcionalno pristojnost v okviru stvarne (npr. določen oddelek upravne enote) in krajevno pristojnost praviloma določijo izvedbeni akti, saj se giblje znotraj stvarne, npr. z uredbo vlade ali organizacijskim internim aktom.

Pogoje za uradne osebe določajo poleg ZUP pogosto področni predpisi (npr. za uradnega veterinarja ne zadoščajo pogoji po splošnem zakonu, ampak mora iti za diplomanta veterinarskega študija, neredko se tudi terja več let delovnih izkušenj, npr. za inšpektorja).

33 Pojem upravnega organa in uradne osebe po slovenskem ZUP

Organi, ki morajo odločati po ZUP, so zelo različni po statusu in vsebini dela, saj gre za več različnih skupin. Po slovenskem ZUP morajo delovati kot **upravni organi**: (1) organi državne uprave in (2) drugi (neupravni) državni organi, (3) organi samoupravnih lokalnih skupnosti in (4) nosilci javnih pooblastil. Na ravni EU sodijo med organe tudi institucije (organi) EU in pooblaščenice agencije, a vedno le, ko gre za upravne zadeve po področnih predpisih.

V upravnem postopku odločajo torej tudi **drugi državni organi**, npr. sodišča, varuh človekovih pravic, informacijski pooblaščenec, antikorupcijska komisija, parlament, vlada ali medresorska vladna komisija, kadar jim zakon da izrecno pristojnost odločanja v določenih upravnih zadevah. Sicer ti organi opravljajo naloge in vodijo postopke po svojih predpisih in ne opravljajo upravnih izvršilnih nalog (večinoma po ZUP postopajo samo v kadrovskih razmerjih, npr. pri zaposlitvi javnega uslužbenca, razporejanju na delovna mesta ali pristopu k izpitu).²¹

Splošno zakonsko pooblastilo za vodenje in odločanje v upravnem postopku v upravnih zadevah imajo tudi organi samoupravnih **lokalnih** skupnosti – predvsem občin (najpogostejše postopajo po ZUP občinske uprave in župani). Ti organi odločajo zlasti v upravnih zadevah **iz izvirne pristojnosti lokalne samouprave**.²²

²¹ Izjema je predvsem informacijski pooblaščenec, saj ta skoraj v celoti izvaja svoje pristojnosti, tj. varstvo osebnih podatkov in zagotavljanje dostopa do informacij javnega značaja, v upravnih postopkih.

²² Upravne zadeve iz pristojnosti občin so za Republiko Slovenijo označene v Razvidu upravnih postopkov v občinah, glej <http://www.lex-localis.info/RazvidUpravnihPostopkov/>. Iz razvida je razbrati nekaj tipičnih upravnih zadev v pristojnosti občin, kot so denimo izdaja podeljevanje koncesij za izvajanje javnih služb na primarni ravni, odmera komunalnega prispevka, podaljševanje obratovalnega časa gostinskih lokalov, izdaja soglasij za obveščanje in oglaševanje v naseljih ob javnih cestah, izdaja dovoljenj za pokop oziroma raztros pepela zunaj pokopališča, odločanje o rabi javnih površin (parkirne dovolilnice) itd.

EU ali država ali lokalna skupnost lahko na podlagi predpisov, običajno ustave in izvedbenih zakonov oziroma odlokov lokalne skupnosti ter podzakonskih predpisov, prenese svojo oblastno funkcijo na neoblastne organe kot **nosilce javnih pooblastil**, to so osebe javnega in osebe zasebnega prava – javni in zasebni zavodi, javna podjetja, javne agencije, javni skladi, gospodarske družbe, zbornice, društva in posamezniki, s tem, da jim da javno pooblastilo za vodenje postopka in odločanje v upravnih zadevah (npr. agencija za kakovost v visokem šolstvu akreditira študijski program na podlagi z Zakonom o visokem šolstvu podeljenega javnega pooblastila; obrtno dovoljenje izda Obrtna-podjetniška zbornica na podlagi Obrtnega zakona; osnovna šola izda odločbo o regresiranju šolske prehrane učencu na podlagi zakonodaje o šolski prehrani; smučarski nadzornik odredi odstranitev smučarja s smučišča na podlagi Zakona o varnosti na smučiščih).

Z javnim pooblastilom dobi neoblastni subjekt pravico in dolžnost izvrševati oblastne naloge državne uprave oziroma občinske uprave (več v Kovač, 2006, Virant, 2009, Pirnat v Šturm, 2011, Pečarič, 2015). Namen prenosa upravnih nalog na neoblastne nosilce je omogočiti učinkovitejše in smotrnejše ter politično nevtrarno opravljanje nalog. Javno pooblastilo nosilca pooblastila pooblašča, da vodi upravni postopek po postopkovnih predpisih (procesna pravila področnih zakonov in ZUP) ter uporablja materialno pravo pri odločanju o pravicah, obveznostih in pravnih koristih v upravnih zadevah in pri izvrševanju svojih posamičnih upravnih aktov. Javno pooblastilo se podeli z zakonom ali odlokom lokalne skupnosti, s katerim se določi vsebina javnega pooblastila in pogoji podelitve, redko pa tudi njegov izvajalec. V razmerju do stranke morajo nosilci javnih pooblastil postopati enako kot državna ali občinska uprava. Zbirno v Sloveniji torej pod pojem upravnega organa sodijo zelo različni organi, kot izhaja iz naslednje preglednice.

Razmislek ...

V katero skupino izmed zavezanih organov po ZUP bi umestili npr. komisijo za študijske zadeve na fakulteti, ki odloča o pravicah študentov? Drži, da velja za (javne) univerze ustavna avtonomija in zato niso podvrženi ZUP?

Vsi ti ter tudi drugi organi, organizacije in posamezniki morajo podrejeni ali smiselno postopati po ZUP, kadarkoli odločajo o pravicah, pravnih koristih oziroma obveznostih posameznih oseb v upravnih in drugih javnopravnih razmerjih. **Ne postopajo pa (isti) organi po ZUP, kadar ne gre za upravno zadevo**, temveč denimo v Sloveniji (s konceptom ožjega upravnega postopka) izdajajo splošne akte (npr. šola določi pravila porabe sredstev v šolskem skladu, agencija za energijo določi tarife), vršijo realne upravne akte (tipično zlasti vodijo uradne evidence in izdajajo potrdila o podatkih v njih), ali pa sklepajo posle (npr. ministrstvo kupi avto).

Tabela 14: Organi, ki so v Sloveniji dolžni postopati po ZUP

	<i>Tip organa</i>	<i>Število (približno)</i>	<i>Primeri</i>	<i>Stopnja odločanja</i>
1	Organi državne uprave			
1a	Ministrstva	11	Ministrstvo za okolje in prostor, Ministrstvo za notranje zadeve	2
1b	Upravne enote	58	UE Ajdovščina, UE Ljubljana, UE Žalec	1
1c	Organi v sestavi ministrstev	40	Finančna uprava RS, Tržni inšpektorat, Uprava za varno hrano, Inšpektorat za infrastrukturo	1
1č	Vladne službe ²³	16	Urad RS za verske skupnosti	1
2	Drugi (= neupravni) državni organi	nekaj deset	Vlada RS, sodišča, Informacijski pooblaščenec, Državni zbor RS	1
3	Organi samoupravnih lokalnih skupnosti		Občina Jesenice, Mestna občina Koper, Medobčinski inšpektorat Maribor, ČS Ljubljana-Center	
3a	Občinske uprave	212		1
3b	Župani (redko sveti)	212		2
3c	Skupne občinske uprave/ inšpektorati	nekaj deset		1
3č	Krajevne/četrtne skupnosti in njihovi organi	različno ²⁴		1
4	Nosilci javnih pooblastil			1
4a	Nosilci javnih pooblastil izven javnih služb, javnopravni ali zasebnopravni	nekaj sto	CSD, ZPIZ, Obrtno-podjetniška zbornica, smučarski nadzorniki, registrske organizacije	1 oziroma 2 ²⁵
4b	Izvajalci javnih služb, ki odločajo v posamičnih zadevah, javni ali zasebnopravni	nekaj sto	šole, komunalna podjetja, zdravstvene organizacije, geodeti	1 oziroma 2

3.4 Stvarna pristojnost

Stvarno pristojnost organov **praviloma določajo področni zakoni**. Včasih ti opredelijo le prvostopenjski organ, včasih hkrati določijo še krajevno pristojnost, neredko pa področni zakon le poda podlago, da natančneje pristojnost določijo izvedbeni predpisi (tako denimo v Sloveniji Zakon o socialnem varstvu določa, da skrbnika ali družinskega pomočnika določi

²³ Vladne službe so atipičen organ, ki ga v RS ZDU-1 ne določa, toda še najbolj so blizu ministrstvom (Virant, 2004). V isto skupino sodijo medresorska telesa, npr. azbestna komisija (Kovač, 2009a).

²⁴ Vsaka občina sama določi, ali jih ima, ne glede na status oziroma, ali imajo samostojno pravno osebnost. A te so upravni organi, kolikor odločajo v upravnih zadevah, npr. glede sofinanciranja športa.

²⁵ Isti organ ne sme odločati na obeh stopnjah, a po področni zakonodaji je v teh zadevah npr. na 1. stopnji pristojna območna enota ZPIZ ali šolska komisija, na drugi centralna enota tega Zavoda ali svet taiste šole (zavoda). Včasih pa sistemsko na drugi stopnji odloča področno ministrstvo, npr. pri CSD. V nekaterih primerih pri teh organih druge stopnje ni, ker je zaradi politične nevtralnosti že prvostopenjski akt dokončen (npr. pri agencijah v infrastrukturi) in se lahko izpodbija le pred sodiščem, ne s pritožbo.

center za socialno delo; gradbeni zakon določa, da gradbeno dovoljenje izda upravna enota po legi nepremičnine, na kateri se gradi, medtem ko o pritožbah odloča ministrstvo, pristojno za okolje in prostor).

Včasih stvarno pristojnost določajo **zakoni, ki opredeljujejo organizacijo uprave**, tako za ministrstva npr. slovenski Zakon o državni upravi.

Po 15. in 16. členu **ZUP**, če področni zakon ne določa drugače ali celo za določeno področje izrecno določa isto, je najprej treba opredeliti, ali zadeva sodi zaradi dvotirnosti državne uprave in lokalne samouprave na državno raven ali v izvirno občinsko pristojnost. Nadalje zakon definira prvo- in drugostopenjske organe. Gre za t. i. **predpostavljeno pristojnost**.

V državnih pristojnostih so na prvi stopnji za odločanje o upravnih zadevah pristojni:

- **upravne enote** (te denimo izdajajo odločbe o statusu žrtev vojnega nasilja, gradbena, uporabna in obratovalna dovoljenja, razlastitvene odločbe, vozniška dovoljenja, orožne liste, odločbe o registraciji društev itd.);
- **organi v sestavi ministrstev, če je po področnem zakonu določena pristojnost ministrstva kot prvostopenjskega organa in je hkrati v ministrstvu organiziran organ v sestavi** (tako določa tudi zakon, ki ureja državno upravo, tako denimo v zadevah okoljevarstvenih soglasij odloča Agencija za okolje RS kot organ v sestavi ministrstva za okolje in prostor).

Lahko pa na prvi stopnji odločajo tudi ministrstva ali katerikoli drug organ, če področni zakon tako določa, npr. gradbeno dovoljenje za objekt državnega pomena izda ne upravna enota, pač pa ministrstvo za okolje in prostor.

Na drugi stopnji na državni ravni je za odločanje o pritožbi zoper odločbe upravnih enot in organov v sestavi pristojno ustrezno ministrstvo, analogno tudi za večino nosilcev javnih pooblastil, to je **resorno oziroma področno ministrstvo** (npr. ministrstvo za okolje in prostor, notranje zadeve, gospodarstvo, kmetijstvo, delo, družino in socialne zadeve, finance itd., ne pa ministrstvo za javno upravo).

V zadevah **iz izvirne pristojnosti lokalne samouprave** je **na prvi stopnji** pristojna **občinska uprava** oziroma druga uprava samoupravne lokalne skupnosti (npr. krajevne skupnosti) ali medobčinska uprava (splošna ali specializirana, npr. inšpektorat), če je ta ustanovljena (glej 17. člen ZUP v povezavi z zakonom, ki ureja lokalno samoupravo).

Na **drugi stopnji o pritožbi v izvirnih zadevah lokalne** samouprave odloča **župan** (233. člen ZUP). A če **država prenese** svojo izvirno pristojnost na občino, je na prvi stopnji pristojna za odločanje občinska uprava, na drugi stopnji pa odloča področno ministrstvo (17. člen ZUP).

Tabela 15: Pregled stvarno pristojnih organov po ZUP v Sloveniji

	<i>Prva stopnja</i>	<i>Druga stopnja (odločanje o pritožbi)</i>
Državne pristojnosti	upravne enote ali organi v sestavi ministrstev, če področni zakon določa ministrstvo kot prvostopenjski organ	področna ministrstva
Izvirne pristojnosti lokalne samouprave	občinske uprave oziroma uprave drugih samoupravnih lokalnih skupnosti	župani (ali po odloku občine občinski oziroma mestni svet)
Prenesene pristojnosti z države na občine	občinske uprave	področna ministrstva

Poleg prvo- in drugostopenjskih organov poznamo še **nadzorstvene organe**. Praviloma so to resorna ministrstva in nad njimi vlada, nad vlado parlament. To velja, čeprav ta organ (ministrstvo) ni pritožbeni organ (npr. v občinskih zadevah ali glede dokončnih prvostopenjskih odločb nosilcev javnih pooblastil). Nadzorstveni organi izvajajo nadzorstvena pooblastila v konkretnih upravnih zadevah, zlasti prek izrednih pravnih sredstev (npr. 274. člen ZUP).

Poseben vidik stvarne pristojnosti je **funkcionalna pristojnost**. Pomeni natančnejšo opredelitev stvarne pristojnosti (npr. zakon določa, da o zadevi odloča občina, predpis občine določi, kateri organ v občini, ali pa je z zakonom določena pristojnost upravne enote ali finančnega urada, zakon ali uredba vlade natančneje določi ob notranji organiziranosti slednjih organov, kateri oddelek znotraj upravne enote ali finančnega urada bo postopek vodil, npr. oddelek za okolje in prostor ali enota za inšpiciranje). Čeprav je določena funkcionalna pristojnost, je izdajatelj odločbe še vedno stvarno pristojni organ (npr. upravna enota in ne njen oddelek).

ZUP nadalje opredeljuje **posebna pravila o pristojnosti**, izmed katerih se nekatera nanašajo le na stvarno pristojnost (npr. prevzem pristojnosti ob molku organa), druge pa tako na stvarno kot krajevno pristojnost (npr. kompetenčni spori), zato si najprej oglejmo slednjo.

35 Krajevna pristojnost

Vsak organ lahko odloča o upravnih zadevah **samo v mejah ali teritoriju svoje krajevne pristojnosti** (kot določa recimo slovenski ZUP v 19. členu, npr. upravne enote ali finančni uradi na območjih, ki jim ga po naseljih opredeljujejo vladne uredbe, občine na svojem območju po zakonu, ki določa njihovo ustanovitev, ministrstva ali državne regulatorne agencije in podobni organi pa po naravi stvari na območju celotne države).

Krajevno pristojnost praviloma določa izvedbena zakonodaja, ki opredeljuje organizacijo upravnih organov (največkrat **uredbe vlade**, na temelju recimo v Sloveniji veljavnega Zakona o državni upravi, zakona o določeni (npr. davčni) službi ali področnih zakonov).

Žal pri tem prihaja neredko do **neujemanja območij**, tako da morajo stranke v praksi za različne upravne zadeve iz istega naselja opravljati zadeve v različnih regijskih centrih (npr. v Sloveniji imamo 58 UE, 15 finančnih uradov, 12 območnih geodetskih uprav, inšpektorati imajo po 8, 9, 10, 11 ali 12 izpostav, zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje ima 9 območnih enot, zavod za zdravstveno zavarovanje 10, zavod za zaposlovanje 8 itd.).

Krajevna pristojnost organa se določi, če področni predpis ne določa drugače in če je za isto zadevo pristojnih več istovrstnih stvarno pristojnih organov (npr. več CSD, UE ali občin), po t. i. **naveznih okoliščinah**. Gre za merila, po katerih se določi, kateri izmed več stvarno pristojnih organov bo krajevno pristojen. Nekateri področni zakoni uporabljajo za določitev krajevnosti druge termine, npr. »šolski okoliši«.

ZUP v Sloveniji določa naslednje navezne okoliščine (20. člen ZUP):

- v zadevah, ki se nanašajo na fizične osebe (npr. izdaja vozniškega dovoljenja, dodelitev otroškega dodatka, odmera dohodnine), je pristojen organ **po kraju stalnega prebivališča te osebe**; če stalnega bivališča nima, po začasnem prebivališču; če nima začasnega prebivališča, potem po zadnjem stalnem prebivališču; če zadnjega stalnega bivališča nima, pa po zadnjem stalnem oziroma začasnem prebivališču v državi;
- v zadevah, ki se nanašajo na pravne osebe, državne organe, organe samoupravnih lokalnih skupnosti, je pristojen organ po njihovem **sedežu**, če pa ima upravna oseba dislocirano enoto, ekspozituro, filialo ipd., je pristojen organ po kraju te enote, ekspoziture (izdaja uporabnega dovoljenja je vezana na organ, na območju sedeža pravne osebe ali filiale, kjer se bo dejavnost opravljala);
- v zadevah, ki se nanašajo na samostojne poklice ali na opravljanje poklicne dejavnosti, ki se opravlja v določenem kraju, je pristojen organ po kraju, kjer se dejavnost pretežno opravlja oziroma kjer naj bi se pretežno opravljala;
- v zadevah, ki se nanašajo na nepremičnine, je pristojen organ **po kraju lege nepremičnine**;
- v zadevah, ki se nanašajo na plovilo, zrakoplov ali letalno napravo, se določi krajevna pristojnost po sedežu organa, ki je sicer pristojen za upravno zadevo;
- če sodeluje v postopku več strank, se določi pristojnost po stranki, zoper katero se vodi postopek.

Če pristojnosti ni mogoče določiti po zgornjih pravilih, je pristojen organ po kraju, kjer je **nastal vzrok ali povod za postopek**. Ni mogoče, da bi ne bil določen pristojen organ.

Vsak organ opravlja dejanja v mejah svojega območja. Ne glede na območje pa lahko opravi dejanje, s katerim bi bilo **nevarno odlašati**. O tem mora obvestiti organ, na katerega območju je dejanje opravil. Če se dejanja opravljajo v vojaških objektih, se opravijo po predhodnem naznanilu poveljniku takega organa. Na eksteritorialnem območju (prostor konzularnih in diplomatskih predstavništev) pa s posredovanjem zunanjega ministrstva, razen če gre za nujna dejanja v javnem interesu in če pravila mednarodnega prava to dopuščajo.

Ne glede na teritorialno organizacijo posameznih organov in ne glede na krajevno pristojnost ter bivališče stranke lahko o določenih upravnih zadevah, ki jih določa ali področni predpis ali pri nas Uredba o upravnem poslovanju (UUP, izdana po ZUP, zadnja v letu 2018),

odloči v postopkih na zahtevo stranke katera koli upravna enota ali sicer krajevno omejeno pristojen organ (npr. o izdaji potnega lista ali osebne izkaznice odloča katerakoli upravna enota).²⁶

Za odpravo oziroma razteg krajevne pristojnosti gre le v z UUP točno določenih zadevah državne uprave, za kar daje podlago 19. člen ZUP. Pravzaprav ne gre za odpravo krajevne pristojnosti, ampak njeno razširitev na vse stvarno pristojne organe na območju Republike Slovenije, v sklopu programa odprave administrativnih ovir (OAO) za lažjo dostopnost strank. Pri tem novele področnih predpisov in UUP nabor teh zadev širijo. Omeniti je treba, da se krajevna pristojnost med istovrstnimi organi državne uprave odpravlja pretežno na podlagi v praksi identificiranih možnosti, ko zlasti upravne enote same zaznajo nepotrebnost krajevne pristojnosti (tako npr. pri razširitvi pristojnosti v zvezi z registracijo pridelovalcev vina in grozdja), s čimer se UUP dokazuje kot t. i. državljanska listina (ang. *citizen charter*).

Razmislek ...

Pri kateri upravni enoti boste zaprosili za izdajo osebne izkaznice ali potnega lista in zakaj? Lahko nekdo iz npr. Lendave, kjer veljajo pravila o dvojezičnosti (slovenščina in madžarščina kot uradna jezika) zaprosi za potni list v Ljubljani tudi v madžarščini?

3.6 Posebna pravila o pristojnosti

Prepoved devolucije (prevzema) in delegacije (prenosa) pristojnosti

Organ, ki je za zadevo pristojen, ne sme prenesti odločanja na drug organ ali pristojnosti prevzeti niti dogovorno niti proti volji drugega (čeprav recimo hierarhično nižjega) organa. **Vsak organ sme in mora izvajati svoje** s predpisi določene pristojnosti, čeprav je obseg dela lahko tudi med istovrstnimi organi v praksi zelo različen (če v takem položaju prihaja do izmenjave kadrov, to ne sme pomeniti posega v stvarno pristojnost organa). ZUP torej praviloma **izrecno prepoveduje prenos ali prevzem pristojnosti** (v Sloveniji tako 18. člen ZUP).

²⁶ Glej 83. člen UUP (Uradni list RS, št. 9/18): »Organi državne uprave, organizirani po teritorialnem načelu, odločajo v upravnih zadevah na območju celotne države v naslednjih na zahtevo stranke uvedenih postopkih: 1. izdaja listin: - osebne izkaznice, - potni listi, - vozniška dovoljenja, - prometna dovoljenja in postopki odmere davka na promet rabljenih motornih vozil, - naznanitve pogrešitev, izgub in tatvin osebnih izkaznic, potnih listin, voznških dovoljenj in prometnih dovoljenj; 2. izdaja potrdil iz centraliziranih in informatiziranih uradnih evidenc; 3. odločanje o denacionalizacijskih zahtevkih...; 4. vpis v register pridelovalcev grozdja in vina v okviru vinorodnih dežel; 5. priglasitev in opustitev osebnega dopolnilnega dela ter pridobitev vrednotnice; 6. izdaja EU kartice ugodnosti za invalide; 7. prijava stalnega prebivališča in stalnega naslova v tujini; 8. prijava začasnega prebivališča in prijava odjava začasnega naslova v tujini ter sprememba naslova v tujini; 9. določitev naslova za vročanje...«

Samo **izjemoma** je dovoljen prevzem ali prenos, če ga izrecno dovoljuje zakon. To velja **tako za stvarno kot za krajevno** pristojnost. Tako npr. je pri nas, pogosto enako v drugih državah, po ZUP **izjema od prepovedi prevzema pristojnosti položaj molka organa**, tj. postopanje organa druge stopnje, da odloči, če prvostopenjski organ ne odloči v predpisanem roku.

Poleg devolucije in delegacije poznamo še t. i. rekvizicijo pristojnosti (Androjna in Kerševan, 2006, str. 134), kar pomeni, da s predpisom pooblaščen organ prenese del svoje pristojnosti na drug organ, ki ni pristojen. Izjema glede pravil o pristojnosti v tem smislu je **pravna pomoč med organi**, a to velja praviloma samo za posamezna procesna dejanja (ne da se prenesti celega postopka). Prenos pristojnosti za cel postopek je dovoljen z enega na drug organ le, če bi bila dva organa po istih naveznih okoliščinah krajevno pristojna v isti zadevi (21. člen ZUP). Stranke pa niti po dogovoru zunaj navedenega oziroma zunaj zakonskega pooblastila ne morejo spreminjati krajevne in stvarne pristojnosti.

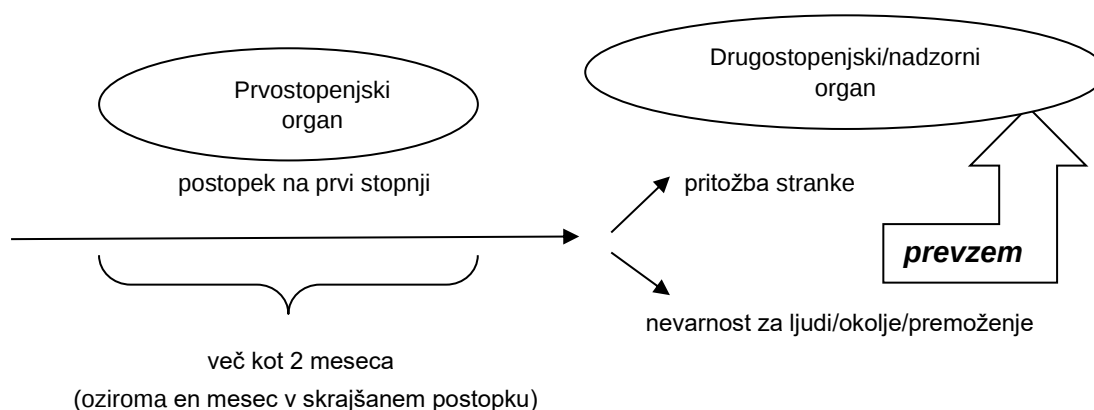
! Pomembno !

*Zaradi prisilne narave pravil o pristojnosti **ni dopustno (ne)dogovorno prenašati ali prevzemati** zadev iz pristojnosti s predpisom določenega organa na drug organ. **Izjema so položaji, kot sta molk organa**, kjer pride do devolucije zadeve s prve na drugo stopnjo, in **pravna pomoč** kot rekvizicija med različnimi stvarno in krajevno pristojnimi organi.*

Za prevzem pristojnosti v **položaju molka organa pri nas** gre, če organ v predpisanem roku ne izda niti pozitivne niti negativne odločbe oziroma sklepa, ki bi postopek zaključil.

Drugostopenjski organ oziroma nadzorstveni organ **lahko** po 18. členu ZUP upravno zadevo vzame prvostopenjskemu organu kot fakultativni prevzem, če zadeve ne rešuje pravočasno, in kljub opozorilu ne izda upravnega akta v roku, ki mu ga drugostopenjski organ oziroma nadzorstveni organ določi po izteku instrukcijskega roka (glej 222. člen ZUP).

Slika 11: Prikaz prevzema pristojnosti ob molku organa



Zadevo drugostopenjski organ **mora** vzeti, če ni odločeno v roku in bi bilo ogroženo življenje in zdravje ljudi, človekovo naravno oziroma življenjsko okolje ali premoženje oziroma grozi premoženjska škoda. V teh primerih je prevzem pristojnosti obligatoren. Enako velja, če stranka vloži pritožbo, s tem se organ prve stopnje prekludira (analogno velja za tožbo v upravnem sporu ob molku pritožbenega organa, pri čemer pa mora stranka najprej vložiti urgenco in če v nadaljnjih sedmih dneh organ ne odloči, nastopijo procesne predpostavke za upravni spor).

Položaj molka organa naj bi preprečil, da je stranka prepuščena nedejavnemu sistemu in da se čim prej odloči o njeni pravici, pravni koristi oziroma obveznosti. To velja še toliko bolj v zadevah po uradni dolžnosti, ko terja hitro ukrepanje (nujni) javni interes.

Stek, sprememba okoliščin in ustalitev pristojnosti

Če bi bila po pravilih za določitev pristojnosti **hkrati krajevno pristojna** dva organa ali več njih, nastopi t. i. **stek pristojnosti**. Tedaj ZUP določa, da je za zadevo pristojen organ, ki je **prvi začel** postopek. Organi se lahko tudi dogovorijo, da bo postopek vodil organ, ki ga ni prvi začel, če to pomeni ugodnost za stranko, kar organu narekuje načelo varstva pravic strank in načelo ekonomičnosti. Vsak krajevno pristojni organ pa mora opraviti na svojem območju tista dejanja, ki jih ni mogoče odlagati.

Če se med postopkom okoliščine, zaradi katerih je bil **krajevno** pristojen določen organ, tako **spremenijo**, da ni več pristojen organ, ki je postopek začel (npr. tipično preselitev stranke iz enega v drugi kraj), postopek **nadaljuje, lahko pa zadevo odstopi** novo pristojnemu organu, če se s tem znatno olajša postopek oziroma je to ugodno za stranko (pri nas tako 22. člen ZUP). V primeru spremembe okoliščin za določitev stvarne pristojnosti med postopkom ostane **stvarno pristojen isti** organ, razen če zakon določi, da se zadeve prenesejo na novo pristojen organ (22. člen ZUP).

Če zakon ne določa drugače, ostane po institutu **ustalitve pristojnosti** organ, ki je kot **stvarno** pristojen začel postopek, pristojen tudi tedaj, kadar se med postopkom spremenijo okoliščine za določitev stvarne pristojnosti, ali se spremeni zakon tako, da določa za odločanje v upravni zadevi stvarno pristojnost drugega organa.

Spori o pristojnosti (glede stvarne ali krajeve pristojnosti)

Pravila o pristojnosti vzpostavljajo sistem, po katerem je za vsako zadevo pristojen **le en organ**. Torej **nikoli nobeden in le izjemoma več** organov (pri skupni odločbi, podajanju mnenj in soglasij ipd., toda tudi tedaj praviloma le en organ končni izdajatelj). Toda včasih **med organi lahko pride do spora** o tem, kateri od organov je ali ni pristojen za odločanje o upravni zadevi. Organ lahko oceni, da je ali da ni krajevno ali stvarno pristojen za zadevo, in takrat nastopi kompetenčni spor. Poznamo pozitivni in negativni spor. Če si dva ali več organov lasti pristojnost, govorimo o **pozitivnem kompetenčnem** sporu, če jo organi vsi odklanjajo, pa o **negativnem** sporu o pristojnosti (za Slovenijo glej 27. člen ZUP). Nobena od teh situacij ni vzdržna niti za upravni sistem, še manj za stranko ali varstvo javne koristi, zato je treba tak spor čim prej rešiti in določiti, kateri organ bo in kateri ne bo pristojen.

Razmislek ...

Kaj menite, je v praksi več pozitivnih ali negativnih kompetenčnih sporov in zakaj tako?

Spor o pristojnosti mora biti najprej vzpostavljen, zato mora organ, ki se je zadnji med organi v sporu izrekel kot pristojen (pri pozitivnem sporu) oziroma nepristojen (pri negativnem sporu), obvestiti pristojni organ za odločitev, da je spor nastal. To stori bodisi z dopisom bodisi s sklepom, s katerim se izreče za ne/pristojnega. Organ, ki tako npr. prejme zahtevo stranke in meni, da ni pristojen, jo odstopi pristojnemu organu. Če tudi ta meni, da ni pristojen, je ne vrača organu, ki jo je poslal, pač pa od organa, pristojnega za odločanje o sporu, zahteva, naj odloči, kateri organ je pristojen.

Načeloma ZUP pri nas v 26. členu opredeljuje, da v sporu **odloča organ, ki je hierarhično nad vsemi v sporu**, čeprav večino razmerij ureja kazuistično z navajanjem organom v sporu in posledično organa, ki naj bi spor razrešil. Tako **v sporu o pristojnosti odloča** na primer:

1. **vlada**, če sta v sporu dve ali več ministrstev, ministrstvo in nosilec javnega pooblastila, ki deluje v državnih pristojnostih (npr. center za socialno delo ali agencija za trg vrednostnih papirjev), upravna enota in ministrstvo;
2. **ustavno sodišče**, če sta v sporu sodišče in drug državni organ (npr. policija), državni organ in organ lokalne skupnosti (npr. upravna enota in občinska uprava); posamezne občine;
3. **župan**, če sta v sporu dva organa iste občine, organ občine in njen nosilec javnega pooblastila (npr. občinska uprava in osnovna šola), nosilca javnega pooblastila, ki imata pooblastilo za odločanje od iste občine;
4. **minister, pristojen za upravo**, če sta v sporu župan in svet iste občine.

Če ni jasno, kateri organ naj bi odločil, je pristojen nadzorni organ.

Ta organ **s sklepom določi, kateri organ je pristojen** in tako določeni organ nadaljuje odločanje o zadevi. Zoper sklep, s katerim se odloči v sporu o pristojnosti, ni pritožbe, odločitev je končna. Ni je mogoče izpodbijati niti v upravnem sporu (prim. Jerovšek et al., 2004, komentar k 27. členu).

Pravna pomoč

Pravna pomoč (*auxilium iuris*) je **izjema** glede na pravilo, da lahko vsak upravni organ opravlja procesna dejanja samo na območju svoje krajeвне pristojnosti. Če mora organ opraviti dejanje zunaj svoje krajeвне pristojnosti, npr. zaslišati pričo, lahko pričo povabi le izjemoma, če bi bilo za odločitev nujno, sicer pa mora zaprositi za pravno pomoč krajevno pristojni organ (tako v Sloveniji določa 33. člen ZUP). To terja temeljno načelo **ekonomičnosti**.

Pravna pomoč je torej institut, prek katerega opravlja posamezna dejanja v postopku organ, ki **ni pristojen** za vodenje in odločanje v določeni upravni zadevi. Izjemoma lahko za pravno pomoč zaprosi celo organ znotraj svoje pristojnosti, če se ta razteza na območju cele države, dejanje pa je treba opraviti izven sedeža organa (npr. ministrstvo za notranje zadeve zaprosi za pomoč upravno enoto Lendava).

Pravno pomoč so **dolžni dajati** en drugemu državnemu organu in organizaciji, ki imajo javno pooblastilo za odločanje v upravnih zadevah. Na enak način so dolžni dajati pravno pomoč med seboj tudi organi samoupravnih lokalnih skupnosti. Velja torej dolžnost pomoči **znotraj sistema** državnih pristojnosti na eni strani in znotraj lokalne samouprave na drugi strani. Tudi navskrižem je pravna pomoč možna, če se organi tako dogovorijo (sklenejo sporazum), a ta pomoč je fakultativna, med organi znotraj sistema države ali občin pa obligatorna.

Za pravno pomoč pristojni organ, ki vodi postopek, prosi **z zaprosilom** (dopisom), v katerem navede, kakšno pravno pomoč naj mu nudi zaproseni organ, npr. naj zasliši pričo glede določenih dejstev in okoliščin ali opravi ogled o tem in tem ter mu pošlje zapisnik o opravljenem dejanju. Zaproseni organ mora nuditi pravno pomoč čim prej, najpozneje **v 30 dneh** od zaprosila. Če v tem roku ni zagotovljena pravna pomoč, se to ne šteje za molk, ki bi upravičeval pritožbo, niti za pristojni organ ni podlage za prekinitev (Breznik et al., 2008).

Upravni organ lahko zaprosi za pravno pomoč tudi **sodišče**, naj opravi posamezno dejanje iz njegove pristojnosti, če poseben zakon tako določa. Sodišče nudi pravno pomoč po Zakonu o sodiščih in sodnem redu. Od sodišča se lahko zahteva izročitev dokumentov, ki so organu potrebni, če se s tem ne ovira redni sodni postopek.

Posebna oblika pravne pomoči je **izmenjava podatkov med organi** glede uradnih evidenc, ki jih vodijo (pri nas glej 66., 139. in 175. člen ZUP, podrobneje pa UUP, več v Kovač, Remic in Sever, 2010). Od leta 2008 so upravnim organom dolžni (glej 34.a člen ZUP) na njihovo zaprosilo posredovati podatke tudi drugi, torej zasebni **upravljavci zbirk podatkov**, ki razpolagajo s podatki, ki so potrebni za ugotovitev dejstev v zvezi z vodenjem in odločanjem v upravnem postopku, in to brezplačno najkasneje v roku 15 dni. Zahteva mora vsebovati navedbo potrebnih podatkov, pravno podlago, namen uporabe in številko upravne zadeve.

Poleg tega poznamo **mednarodno pravno pomoč**, ko si organi različnih držav zagotavljajo pravno pomoč, če so zaproseni. Za to mora obstajati pravna podlaga, tako da mednarodno pravno pomoč določi zakon (tako npr. ZDavP-2 med državami članicami EU, glej v Jerovšek et al., 2008) ali pa države med seboj sklenejo pogodbo. V obeh primerih velja, da se pomoč opredeli po načelu **vzajemnosti** ali reciprocitete, torej da tako organi prve države nudijo pomoč drugi državi kot obratno. Pravna pomoč je lahko tudi omejena po vrstah postopkov ali po posameznih procesnih dejanjih (npr. za vročanje). Tuja država lahko zaprosi naš organ, naj ji nudi pravno pomoč po njenih procesnih pravilih, če to ni v nasprotju s pravnim redom RS.

3.7 Oseba pristojnost - uradne osebe

Organi, ki odločajo v upravnih zadevah, so praviloma kot pravne osebe ali državni oziroma občinski organi statusno sicer opredeljeni, a jih mora zaradi njihove fiktivnosti nekdo predstavljati. Organ vedno lahko zastopa le **pooblaščen uradna oseba**. Področni zakoni včasih to osebo poimenujejo drugače, npr. inšpektor, državni nadzornik, uradni veterinar, carinik itd., a zanjo veljajo vsa pravila ZUP (kolikor področni zakon ne določi drugače). ZUP za uradne osebe določa predvsem dvojje, tj. pravila o pogojih, da neka oseba sploh lahko pridobi položaj pooblaščen uradne osebe, in pravila o nujnosti njihove nepristranskosti kot elementa formalne zakonitosti v postopku. Pogoje za uradne osebe poleg področnih predpisov in samega **ZUP podrobno ureja uredba vlade o izobrazbi in strokovnem izpitu uradnih oseb** (taka uredba je bila sprejeta že večkrat, sedaj velja uredba iz leta 2013).

Pogoji za uradne osebe

Uradna oseba ne more biti kdorkoli. ZUP zaradi pomena upravnega postopka kot instrumenta varstva javne koristi in pravic strank določa minimalne pogoje za uradne osebe, čeprav so možne izjeme (npr. za enostavne zadeve, če tako določa poseben predpis). Ti pogoji so naslednji in **veljajo kumulativno** (izpolnjeni morajo biti **vs**i pogoji):

1. Uradna oseba mora biti **zaposlena pri pristojnem organu** (ne sme biti npr. študent ali angažirana le po pogodbi o delu), saj pri vodenju in odločanju v postopku zastopa voljo organa, torej države ali občine kot izvora oblasti v razmerju do stranke.
2. Uradna oseba mora imeti **ustrezno izobrazbo in strokovni izpit iz upravnega postopka**. Le to naj bi ji zagotavljajo ustrezne kompetence in poznavanje področja in pomena upravnega postopka. ZUP ne favorizira pravniške izobrazbe (tako kot se denimo zahteva za sodnike), kajti pravno pravilnost je treba zagotoviti znotraj vsebinskega področja, o katerem se odloča. To pomeni, da se morajo npr. arhitekti, pedagogi, socialni delavci, veterinarji, prometni inženirji idr. kot uradne osebe priučiti osnovam upravnega prava in zlasti opraviti izpit iz upravnega postopka.
3. Uradna oseba mora imeti **pooblastilo**, da opravlja posamezna dejanja v postopku, ga vodi oziroma v zadevi odloča. To pooblastilo lahko pridobi že z zakonom ali ji ga podeli predstojnik, če izpolnjuje druge pogoje (zaposlitev, izobrazba, izpit). Glede na obseg pooblastila lahko oziroma morajo uradne osebe opravljati več ali manj dejanj, na obseg pa vpliva v prvi vrsti položaj osebe v organu.

Tako **ZUP loči obstoj in obseg pooblastil** glede na to, ali je uradna oseba na določenem delovnem mestu ali položaju ter ostale osebe.

Zakon v Sloveniji v 28. členu določa predvsem pooblastilo **predstojnika organa** (npr. ministra, ravnatelja šole, načelnika upravne enote, direktorja zavoda ali agencije ...). Prav tako je posebej opredeljen **inšpektor**, ki ima neposredno z zakonom pooblastilo za vodenje in odločanje, enako kot predstojnik organa, le da ne more pooblastila delegirati, predstojnik pa lahko.

Predstojnik organa odloča o vsaki upravni zadevi iz pristojnosti tega organa. Voditi postopka pa ne more, če nima predpisane izobrazbe in strokovnega izpita iz upravnega postopka. V tem primeru lahko o zadevi le odloči, ne more pa voditi postopka, ampak pooblasti za vodenje drugega zaposlenega. Drugo uradno osebo lahko pooblasti tudi za odločanje ali vodenje in odločanje.

Župan in minister sta sicer funkcionarja, toda po ZUP sta hkrati uradni osebi, ki za opravljanje svoje funkcije ne potrebuje določene vrste ali stopnje izobrazbe in tudi ne strokovnega izpita iz upravnega postopka za odločanje v upravnih zadevah, ker sta v smislu ZUP predvsem predstojnika organa. To pomeni, da izdani akti s strani teh oseb ne izgubijo veljave, če mandat predstojniku preneha ali pa se celo njegovo imenovanje odpravi (in je tako nepravilna razveljavitev, prim. s komentarjem k 64. členu ZUS-1, Breznik in Kerševan, 2008).

Župan lahko pooblasti za vodenje posameznih dejanj v postopku na drugi stopnji (na prvi pa le tajnik občine, kajti občinska uprava je ločen organ od župana kot pritožbene instance!) zaposlenega v upravi samoupravnih lokalnih skupnosti. Seveda to ne more biti oseba, ki je vodila postopek na prvi stopnji, in mora izpolnjevati vse ostale pogoje. Če bi to bila ista oseba, kot je odločila na prvi stopnji, gre za bistveno postopkovno napako.

Uradne osebe, ki niso predstojniki ali inšpektorji, dobijo pooblastilo le od predstojnika. Zakon loči pooblastilo le za vodenje postopka ali celo ožje za določena posamična dejanja, poznamo pa tudi pooblastilo za vodenje in odločanje v postopku.

Uradna oseba, ki ima pooblastilo **za vodenje postopka in odločanje, vodi postopek in sama izda odločbo in vse sklepe** ter te odločbe in sklepe sama podpisuje.

Kdor ima pooblastilo **le za vodenje, ne pa tudi odločanje, vodi postopek vključno z dejanji in izdajo sklepov med postopkom**, vendar ni pooblaščen za izdajo odločb in sklepov, ki postopek zaključijo (tako izrecno pri nas 30. člen ZUP). V tem primeru se ta uradna oseba podpiše na levi strani končnega akta, na desni pa oseba, ki je pooblaščen za odločanje (prim. 216. člen ZUP). To je pomembno, ker vsaka oseba odgovarja za del postopka, za katerega je pooblaščen.

! Pomembno !

Če je uradna oseba pooblaščen le za vodenje postopka in ne tudi odločanje, opravlja vsa dejanja v postopku (npr. tudi izdaja sklepe, ki postopka ne zaključijo), ne sme pa izdajati končnih odločb in sklepov.

S podpisom na levi strani akta zagotavlja pravilnost vodenja postopka do zaključka, medtem ko nosi odgovornost za pravilno odločitev praviloma oseba, ki je pooblaščen za odločanje.

Izjemoma upravni postopek vodi oziroma odloča ne monokratičen, temveč **kolegijski organ** (npr. medresorska komisija, svet zavoda, pritožbena komisija, občinski svet, senat fakultete ...). V kolegijskem organu odloča sam organ, razen če je s predpisom določeno, da

odločbe izdaja predsednik kolegijskega organa. Kadar odloča sam kolegijski organ, vodi postopek do izdaje odločbe njegov član, ki ima predpisano izobrazbo in strokovni izpit iz upravnega postopka. Če take osebe v kolegijskem organu ni, pooblasti kolegijski organ neko uradno osebo v organu, v katerem deluje kolegijski organ ali lahko celo izven njega za vodenje postopka. Običajno je to nekdo iz strokovne službe organa (sekretariat, direktorat, referat itd.).

Ta oseba mora za kolegijski organ pred odločitvijo pripraviti osnutek celega dokumenta odločitve, vključno z obrazložitvijo. Odločitev kolegijskega organa pa se šteje za sprejeto (čeprav je sodna praksa tu nekoliko nedosledna) z vročitvijo celotnega akta stranki, kajti odločitev ali njeno utemeljitev lahko pri potrjevanju zapisnika oziroma sprejetih odločitev interno še spremeni, kadar pri več v postopek vključenih osebah pride do komunikacijskih napak.

Upravni postopek lahko vodi in v njem odloča oseba, ki izpolnjuje pogoje glede izobrazbe in strokovnega izpita iz upravnega postopka. Vladna uredba o minimalni izobrazbi, izdana na podlagi ZUP, sicer določa tri stopnje zahtevnosti postopkov in glede na to določene pogoje za uradne osebe, ki te postopke vodijo oziroma v njih odločajo ali opravljajo posamična dejanja (npr. izdaja potrdil ali izvršba). Strokovni izpit iz upravnega postopka od leta 2008 ni potreben za vodenje in odločanje v enostavnih upravnih zadevah, ki se jih določi z izvedbenim predpisom (npr. izdaja osebnih izkaznic).

Zahteve so čedalje višje, kolikor gre za bolj zahteven nivo. Stopnja zahtevnosti postopka variira od vrste dejavnosti (npr. izdaja potrdil, vodenje skrajšanega ugotovitvenega postopka, odločanje o pritožbi, vodenje izvršbe). Npr. postopek pred izdajo odločbe lahko vodi zaposleni, ki ima srednjo izobrazbo, odloča pa zaposleni, ki ima (vsaj) višjo strokovno izobrazbo. Ali v pritožbenem postopku in o izrednih pravnih sredstvih lahko odloča le oseba, ki je končala drugostopenjski študijski program pravne smeri, medtem ko lahko postopek tudi v teh primerih vodi oseba, ki ima končan program prve stopnje.

Kadar je za odločanje v upravni stvari pristojen **kolegijski organ**, lahko vodi postopek do izdaje odločbe, pripravi pisno poročilo in predlog odločbe njegov član, ki ga določi sam organ in mora glede na zahtevnost upravnega postopka izpolnjevati pogoje določene za najzahtevnejši upravni postopek. V primeru, da take osebe v kolegijskem organu ni, pa uradna oseba, ki te pogoje izpolnjuje. Tudi v upravnih stvareh, v katerih **odločajo izvajalci javne službe ali nosilci javnih pooblastil**, mora imeti oseba, ki je pooblaščen za odločanje oziroma za vodenje postopka, enake pogoje, kot so prepisani za uradne osebe.

Strokovni izpit iz upravnega postopka je v Sloveniji (in pogosto v drugih državah) nadaljnji pogoj, ki ga mora uradna oseba za zaposlitev na delovnem mestu, kjer naj bi vodila upravne postopke, opraviti najkasneje v določenem času od zaposlitve. Ta izpit obsega pisni in ustni izpit, pri čemer gre za izkaz praktične usposobljenosti priprave aktov v upravnem postopku na prvi (npr. za vodenje postopkov) ali drugi stopnji. Gre za združitev teoretičnih načel in pravil ter praktičnih veščin, pri čemer se v pisnem delu praviloma v nekaj urah spiše konkreten upravni akt.

Razmislek ...

Zakaj mora uradna oseba (pri nas in drugod) opraviti poseben strokovni izpit iz upravnega postopka, čeprav ima npr. končano u/pravno fakulteto?

Nespoštovanje pravil o pogojih za uradne osebe je bistvena postopkovna napaka, če s tem krši tudi pravila o stvarni pristojnosti (npr. v postopku je sodelovala oseba iz drugega organa, ki je ni (zakonito) pooblastil predstojnik pristojnega organa). V ostalih primerih je kršitev pravil o pogojih **praviloma nebitvena, razen** v okviru razlogov za obnovo postopka (po 260. členu slovenskega ZUP), ko se odločba praviloma odpravi, če je v postopku sodelovala oseba, ki ni izpolnjevala pogojev ali pride do napak glede kolegijskega odločanja.

Izločitev pristranske uradne osebe

Uradna oseba, ki vodi postopek oziroma odloča, mora biti **nepristranska, objektivna**, sicer ni možno zagotoviti upoštevanja temeljnega načela **zakonitosti**. Uradna oseba je lahko v konkretni zadevi v razmerju s stranko ali zadevo, zaradi katerega lahko nastane dvom o nepristranskem odločanju.

Po teoriji in ZUP poznamo dva taka položaja, ko je treba v izogib pristranskosti uradno osebo iz vodenja take zadeve izločiti. Prvi položaj obsega **(1) skupino razmerij, ko zakon vnaprej določa nujnost izločitve**, saj se uradna oseba neizpodbojno šteje za neobjektivno, čeprav morda v resnici ni (pri nas glej 35. člen ZUP), t. i. **izključitveni razlogi**. Drugo je izločitev le v primeru, **(2) če je uradna oseba res pristranska** po 37. členu ZUP, to so t. i. **odklonitveni razlogi** (več v Androjna in Kerševan, 2006, str. 154 o *iudex inhabilis*, tj. oseba, ki sploh ne more biti uradna oseba, in *iudex suspectus*, uradna oseba, za katero obstaja vsaj sum dejanske pristranskosti).

Iz postopka **se mora** izločiti uradna oseba (kot podrobno določa slovenski zakon, medtem ko v drugih državah običajno velja splošno načelo brez opredelitve posamičnih razmerij):

1. ki je v tem postopku **sama stranka** ali je soupravičenec, sozavezanec;
2. je **v drugi vlogi v istem postopku**, torej je denimo priča ali izvedenec;
3. če je uradna oseba **s stranko v sorodstvu** v ravni vrsti – predniki in potomci, v stranski vrsti (bratje, strici) do vključno četrtega kolena (sestrične, bratranci); po svaštvu (sorodstvo moža ali žene) do vključno drugega kolena (npr. uradna oseba in stranka sta tast in snaha);
4. če je uradna oseba s stranko **v zakonski zvezi**, tudi bivši ali izvenzakonski skupnosti;
5. če je uradna oseba s stranko v razmerju **posvojitelj–posvojenec, rejnik–rejenec, skrbnik–oskrbovanec**.

Izločitveni razlogi veljajo tudi za člane kolegijskih organov in druge funkcionarje, ki opravljajo dejanja v postopku oziroma odločajo o zadevi.

Če je uradna oseba v takem razmerju, ko je navezana na konkretno zadevo ali stranko, po 35. členu ZUP, mora **takoj prekiniti** dejanja v upravnem postopku in od organa, ki odloča o izločitvi, zahtevati, naj odloči ali se mora iz postopka izločiti. Izločitev uradne osebe lahko zahteva tudi stranka. Izločitev se lahko predlaga ali zahteva v postopku na prvi in drugi stopnji. Če pa gre le za **sum nepristranskosti po 37. členu ZUP, uradna oseba nadaljuje s postopkom**, organ za izločitev pa takoj obvesti, da naj presodi potencialno pristranskost.

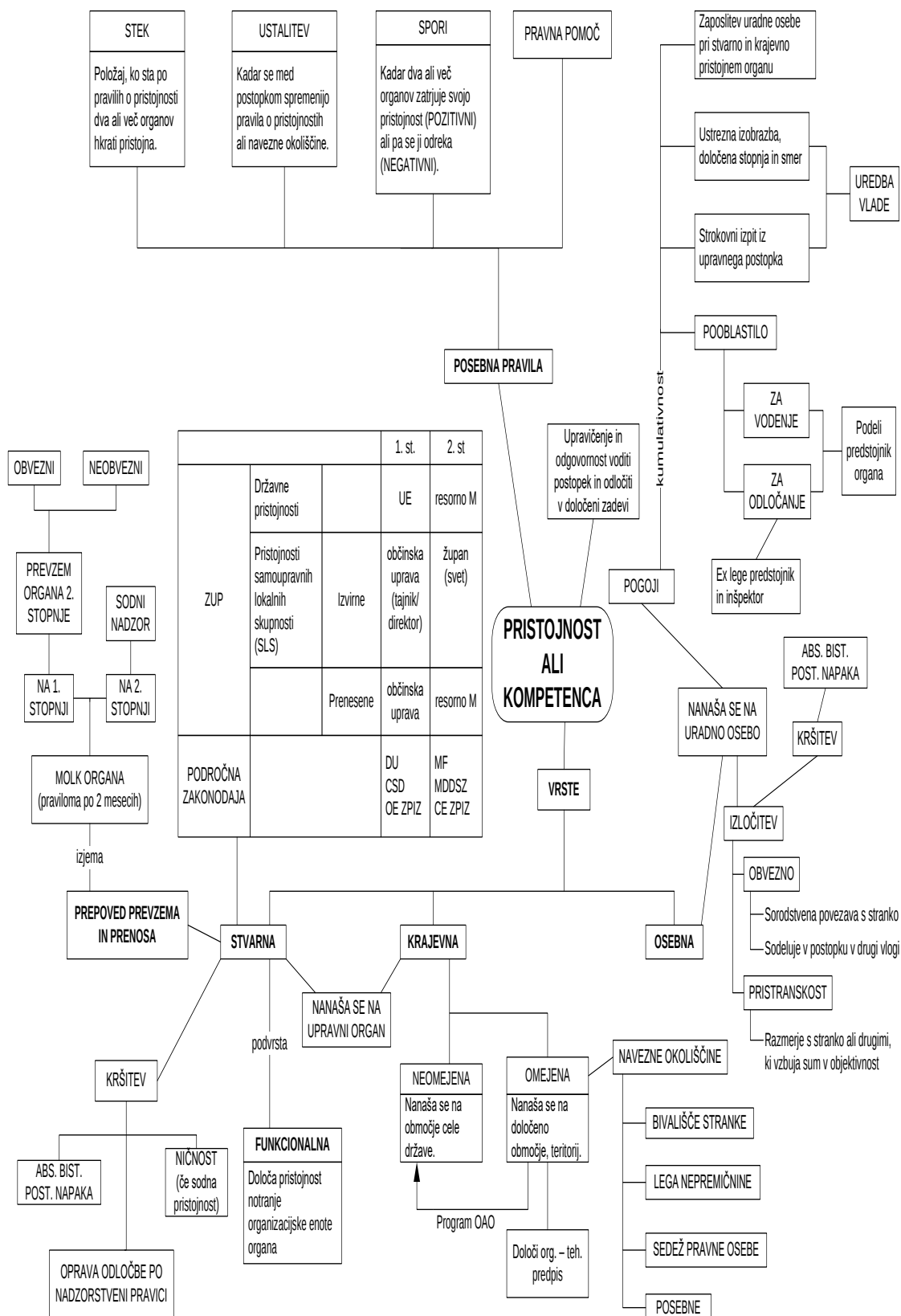
O izločitvi **odloča praviloma predstojnik** organa, v katerem je uradna oseba zaposlena. Odloča se s **sklepom**, saj gre za sicer vsebinsko vprašanje, a postransko glede na glavni predmet postopka. Predlog stranke se tako zavrne ali se uradno osebo izloči. Zoper sklep je dovoljena posebna pritožba, a le v primeru, ko je izločitev uveljavljala stranka in pristojni organ strankinemu predlogu ni ugodil. Natančneje ZUP pri nas v 38. členu določa, da **o izločitvi odloča** načelnik upravne enote, če naj se izloči uradno osebo te upravne enote; minister za upravo o izločitvi načelnika upravne enote; minister o izločitvi uradne osebe ministrstva ali predstojnika organa v sestavi; predstojnik organa v sestavi ministrstva o izločitvi uradne osebe organa v sestavi; tajnik oziroma direktor uprave samoupravne lokalne skupnosti o izločitvi uradnih oseb uprave občine; župan o izločitvi tajnika oziroma direktorja uprave občine; občinski ali mestni svet o izločitvi župan občine; predstojnik organa, ki odloča o pritožbah organa, torej ponavadi minister, če gre za uradno osebo nosilca javnega pooblastila (npr. CSD, zbornice, agencije). **Z istim sklepom**, kot se izloči uradno osebo, če obstajajo znaki pristranskosti, je treba **določiti drugo uradno osebo**, da postopek ne ostane brez vo-dečega.

V pritožbenem postopku se šteje odločanje po osebi, ki bi morala biti izločena, za absolutno **bistveno kršitev pravil postopka** (237. člen ZUP). Po končanem postopku, ko je odločba dokončna ali pravnomočna, je taka kršitve ne le razlog za pritožbo, temveč izločitveni razlog, ki dotlej ni bil uveljavljen, temelj za izredno pravno sredstvo še tri leta po dokončnosti odločbe, tj. obnova postopka (šesta točka 260. člena ZUP).

Končno gre izpostaviti, da zakonodaja predvideva **subjektivno pravno odgovornost uradnih oseb**, tako disciplinsko (delovnopravno) kot odškodninsko (civilnopravno) in kazensko,²⁷ če dela ne opravljajo zakonito glede na dano pooblastilo, saj se prek odločitev teh oseb izvaja oblastna funkcija upravnega organa v smislu zaščite javne koristi. Stopnja odgovornosti je odvisna od protipravnega ravnanja (naklep ali huda malomarnost). Dodatno je prek 41. člena Listine EU in EKČP ter 26. člena Ustave RS določena **objektivna odškodninska odgovornost države**.

²⁷ Glej določbe 135. člena ZJU in 37. člena ZIN, Obligacijskega zakonika (Ur. l. RS, št. 83/01 in novele, gl. zlasti 147. in 148. člen ter 352. člen o zastaranju v treh letih, odkar je oškodovanec zvedel za škodo in povzročitelja, oziroma po 353. členu ob škodi iz naslova kaznivega dejanja z zastaranjem kazenskega pregona), in KZ-1 (Ur. l. RS, št. 55/08 in novele, ki določa v 257. členu zlorabo uradnega položaja ali uradnih pravic in v 258. členu nevestno delo v službi, praviloma z zagroženo zaporno kaznijo do enega leta (oziroma z omilitvenimi okoliščinami npr. denarno kazen).

Slika 12: Miselni vzorec - prikaz pravil ZUP o pristojnosti



Najpogostejša izpitna vprašanja:

- Katera so najvažnejša pravila o pristojnosti in kako se kaže njihova kršitev?
- Izraz katerih temeljnih načel po ZUP so pravila o a) stvarni pristojnosti, b) raztegu krajeвне pristojnosti, c) pravni pomoč, c) steku in ustalitvi, č) nepristranskosti, d) molku organa?
- Katera pravna sredstva pridejo v poštev za različne napake pravil o pristojnosti?
- Opredelite pojem stvarne in krajeвне pristojnosti v upravnem postopku!
- Opredelite, kateri upravni organi so stvarno pristojni po ZUP!
- Kaj so in katere so navezne okoliščine za določitev krajeвне pristojnosti?
- Kdaj je prepovedana in kdaj dovoljena devolucija pristojnosti? Kako se rešuje molk organa?
- Kdo lahko vodi in odloča v upravnem postopku? Komu lahko predstojnik poda pooblastilo?
- Ali mora župan ali minister imeti opravljen strokovni izpit iz upravnega postopka?
- Opredelite obseg pooblastil uradnih oseb, če gre za vodenje ali odločanje v postopku!
- V čem je pomen nepristranskosti uradne osebe in kdaj se mora/lahko izloči uradno osebo?
- Kaj pomeni, če uradna oseba ne izpolnjuje vseh pogojev po ZUP?

Primeri kolokvijskih vprašanj ali nalog na strokovnem izpitu iz upravnega postopka:

- Kako bi ravnali z zahtevo enega izmed zakoncev za razvezo, če bi jo ta naslovil na Center za socialno delo, kjer ste uradna oseba, in na podlagi katere določbe (člena) ZUP bi ravnali?
- Kateri organ odloča o pritožbi, če je odločbo izdal a) CSD, b) UE, referat za tujce, c) občinski inšpektor, č) agencija za energijo, d) finančni urad, e) Vlada RS, f) študentska komisija?
- Na katerem stvarno in krajeвно pristojnem organu stranka uredi a) dodelitev paketa za novorojenčka staršem iz Kranja, če se otrok rodi v Postojni; b) izdaja voziškega dovoljenja Janezu z Jesenic; c) izdaja gradbenega dovoljenja za vikend v Izoli Mateji iz Ljubljane; č) sklenitev zakonske zveze Katarine iz Velenja in Mitje z Bleda, če se poročita v Mariboru?
- Kdo odloča v kompetenčnem sporu, če sta/so v sporu: a) Ministrstvo za zdravje in Ministrstvo za delo; b) Zavod za zaposlovanje in Zavod za pokojninsko zavarovanje; c) Finančna uprava RS in občina A; č) UE X in UE Y; d) CSD A, UE A in občinska uprava A; e) Inšpektorat za notranje zadeve in okrajno sodišče?
- Sestavite sklep o izločitvi uradnika Luke, ker gre za zadevo, v kateri je zahtevek za pridobitev vize vložila njegova teta Marjeta (potrebne podatek si izmislite).
- Sestavite akt kot organ, ki ste prejeli odstopljeno od drugega organa neko zahtevo, a menite, da (tudi vi) niste zanjo pristojni. Sami določite organe, zadevo ipd.
- Sestavite ustrezno pravno sredstvo v imenu stranke (konkretne podatke si izmislite), če je v tej zadevi odločala komisija, a je bilo ob odločanju prisotnih le manj kot pol njenih članov.

4 UDELEŽENCI V UPRAVNEM POSTOPKU – STRANKA, STRANSKI UDELEŽENEC, ZASTOPNIKI

Vsebina tega poglavja obsega:

- Opredelitev stranke kot nujnega udeleženca upravnega postopka in procesne predpostavke za njeno sodelovanje v postopku (pravna in procesna sposobnost, stvarna legitimacija)
- Lastnost ali status stranke ter druge osebe v položaju stranke
- Pogoji za in meje vstopa stranskega udeleženca v postopek
- Zastopniki strank: zakoniti, drugi postavljeni zastopniki in pooblaščenici; kdaj so obvezni in razlike med njimi
- Posledice kršitev pravil o stranki in zastopnikih, zlasti glede bistvenih postopkovnih napak

Ključne besede: aktivna, pasivna stranka, pravna in procesna sposobnost, stvarna legitimacija, stranski udeleženec, pravni interes, procesna predpostavka, zastopnik, skrbnik, pooblaščenec

4.1 Uvodno o statusu in položaju strank v upravnem postopku

Stranka je nujni udeleženec v upravnem postopku, kot podano v prejšnjem poglavju, saj je njen pravni položaj predmet upravnega postopka. To pomeni, da **ji predvsem organ mora dati možnost sodelovanja, v določenih primerih pa je tudi dolžna sodelovati** oziroma se njeno nesodelovanje šteje kot zanjo bremenilno.

Stranka je nujni udeleženec postopka **ves čas** njegovega teka – če je ni (še ali več), se postopek ne uvede (**zahteva se zavrže**), **postopek se ustavi ali prekine**. Uradna oseba, ki vodi postopek, mora ves čas postopka po uradni dolžnosti paziti, da so v postopek povabljene vse osebe (ali njihovi zastopniki), ki bi lahko izkazale pravni interes za vstop v postopek. V postopek lahko stranka vstopi na prvi ali drugi stopnji kot zahtevajoča stranka ali kot stranski udeleženec ali kot pritožnik.

Na to procesno predpostavko mora **organ paziti po uradni dolžnosti** ves čas postopka, kršitev teh pravil pa pomeni **absolutno bistveno postopkovno** napako (izrecno tako za Slovenijo prim. drugo točko prvega odstavka 129. in drugo točko drugega odstavka 237. člena ZUP), ki jo sankcionirajo poleg pritožbe tudi izredna pravna sredstva (zlasti obnova postopka, glej 260. člen ZUP).

Procesne predpostavke za stranke **določata področna zakonodaja in ZUP**. ZUP **opredeljuje splošne predpostavke, zlasti pravno in procesno sposobnost**. ZUP tako definira le pojem osebe kot nosilca pravice ali obveznosti na splošno. Stranka v upravnih postopkih ne more biti nekdo, ki nima teh minimalnih predpostavk, da torej ni sploh pravno priznan subjekt (je

npr. žival) in da mu pravni red priznava možnost izjavljanja volje, neposredno ali prek zastopnikov (npr. starši za mladoletnika).

Katera oseba je lahko stranka v določeni zadevi, se določa torej po izpolnitvi predpostavk splošnih sposobnosti v okviru **koncepta stvarne legitimacije materialnopravno** (glej Androjna in Kerševan, 2006, str. 161, prim. teoretično in s primeri Kovač et al., 2012). Npr. področni predpisi določajo, katera je minimalna osnova za opredelitev dohodninskega zavezanca; da lahko za gradbeno dovoljenje zaprosi, kdor je lastnik zemljišča oziroma izkaže pravico graditi; da starševski dopust pripada materi in očetu otroka; da lahko za vpis v študentski dom zaprosi, kdor že ima status študenta itd.

Zato določbe ZUP o pogojih za stranke ne veljajo v določenih postopkih, ampak le, če področni zakon ne omeji zlasti stvarne legitimacije teh oseb, medtem ko področni predpis po vsebini upravnega razmerja določi, katere stranke so upravičene ali dolžne uveljavljati pravico ali pravno korist v določenem posebnem postopku (formalne predpostavke za uvedbo postopka in zavrženje zahteve, če jih ni) oziroma katere pogoje morajo za to izpolniti (vsebinski pogoji za pozitivno odločbo). Področni predpisi v tem smislu včasih nejasno določajo, kdaj gre za predpostavko (kot nek predpogoj) in kdaj že vsebinski pogoj za pridobitev pravice, pri čemer se v dvomu ravna po prvi zahtevi in se pri manku dejstev za izkaz legitimacije zahtevk zavrže in ne zavrne.

Običajno je sistemsko pravilneje določiti širšo legitimacijo, vendar (pre)široka določitev udeležencev postopka slednjega naredi kompleksnejšega in pri nejasnih določbah tudi ranljivega za nehoteno podaljševanje postopka, lahko pa pripelje celo do ogrožanja varstva pravic strank kot temeljnega načela (prim. tabelo v nadaljevanju, po Kovač in Sever, 2011 in 2012; zlasti glej glede dometa opredelitve legitimacije 1. člen finskega ZUP, po katerem je namen ureditve upravnega postopka dostop do pravnega varstva v upravnih zadevah) in s tem načela sorazmernosti ter končno tudi javnega interesa. Omejeno v skladu z načelom sorazmernosti naj bodo dane možnosti udeležbe tudi drugim osebam poleg glavne stranke, a le za varstvo svojega pravnega interesa (Kerševan, 2002, str. 154, več Remic, 2010).

Glede strank je treba uvodoma ločiti pojma:

- **lastnosti ali statusa stranke**, tj. **kdo je stranka**, in po drugi strani
- **položaja stranke**, ki pomeni aktivno ali pasivno stranko ter pripada poleg strankam tudi drugim osebam, za katere zakon tako določa. Gre za vprašanje, **kdo vse ima (ob stranki) položaj v postopku** in zato (skoraj) enake postopkovne pravice kot stranka.

V upravnem postopku strankam ni potrebno nastopati v postopku neposredno osebno (razen če področni zakon tako določi, npr. tako glede invalidskih pravic), zato **imajo lahko, v določenih primerih pa tudi morajo** (npr. mladoletniki, če gre za nujna dejanja, več strank v postopku itd.), imeti **zastopnike**.

Tabela 16: Primerjalni pregled določb ZUP o statusu in položaju stranke

<i>Država</i>	<i>Status in položaj strank</i>
Avstrija	Osebe, ki koristijo storitve, ki jih opravlja določen organ, ali na katere vpliva dejavnost takega organa, so udeleženci v postopku in v kolikor so osebe udeležene v zadevi na podlagi pravnega naziva ali pravnega interesa, so stranke.
Nemčija	Udeleženci postopka so tisti, ki ustvarjajo in nasprotujejo vlogi; tisti, proti katerim organ namerava usmeriti ali je že usmeril upravni akt; tisti, s katerimi organ namerava skleniti ali je že sklenil pogodbo po javnem pravu. Organ lahko po uradni dolžnosti ali na zahtevo kot udeležence vključi tiste, katerih pravni interesi so lahko zaradi rezultatov postopka ogroženi. Kjer ima takšen rezultat pravni učinek na tretjo stranko, je mogoče slednjo na zahtevo kot udeleženca vključiti v postopke. Če je organ seznanjen s takšnimi tretjimi strankami, jih o začetku izvajanja postopkov obvesti.
Finska	Oseba lahko nastopi kot stranka v upravni zadevi, če slednja vpliva na njene pravice, obveznosti ali interese. Na zahtevo mora organ stranki pridržati pravico, da ustno poda svoje zahteve. Druge stranke se povabi, da se postopka udeležijo ob istem času, če je to neizogibno z vidika ščitenja pravic ali interesov strank. Pravica sodelovanja oseb, ki niso stranke, pri oblikovanju politike, če bi odločitev v obravnavani zadevi lahko bistveno vplivala na njihovo življenje ali delovne pogoje ali druge pogoje – organ mora te osebe obveščati o poteku postopka in jim dati možnost, da podajo svoje mnenje o zadevi.
Nizozemska	Zakon ureja zelo splošno: »zainteresirana oseba« je oseba, ki je neposredno prizadeta z odredbo.
Estonija	Udeleženci v upravnem postopku: oseba, ki zaprosi za izdajo upravnega akta ali za sprejem ukrepa (aktivni položaj), ali oseba, ki predlaga vstop v javnopravno pogodbo (vlagatelj); oseba, na katero je usmerjen (pasivni položaj) upravni akt ali ukrep, ali oseba, ki ji upravni organ predlaga vstop v javnopravno pogodbo (naslovnik); oseba, na katere pravice ali dolžnosti lahko vplivajo upravni akt, javnopravna pogodba ali ukrep (tretja oseba). Upravni organ lahko kot udeležence v postopku vključi druge osebe ali telesa, na katere interese bi lahko vplival upravni akt, javnopravna pogodba ali upravni ukrep.
Hrvaška	Fizična ali pravna oseba, na zahtevo katere se vodi postopek (aktivni položaj); proti kateri se vodi postopek (pasivni položaj) ali oseba, ki sodeluje v postopku zaradi zaščite svojih pravic, pravnih interesov. Stranka je lahko tudi organ državne uprave, drug državni organ, organ lokalne ali regionalne samouprave ali drug javnopravni organ, ki ni pravna oseba ali pa njihova področna enota oziroma podružnica ali skupina oseb, povezanih s skupnim interesom, če je lahko nosilec pravic oziroma obveznosti, o katerih se odloča. Javnopravni organ je dolžan obvestiti zainteresirano osebo na njeno zahtevo o pogojih, načinu in postopku uresničenja ali zaščite njenih pravic oziroma pravnega interesa v upravni zadevi.

Iz primerjalno pravne ureditve (več Kovač in Sever, 2011) jasno razberemo trend razvoja instituta stranke, ki **širi položaj stranke** na vse (pravno) zainteresirane osebe, tako v ureditvah znotraj EU (npr. Nemčija, Estonija) kot zunaj. Pri tem je treba upoštevati, da tuje ureditve širše tolmačijo cel koncept upravnega postopka, npr. na Finskem ali Nizozemskem, vključno s sprejemom splošnih upravnih aktov. Večinoma vse ureditve pa terjajo, enako slovenska, izkazan ne katerikoli (npr. le dejanski), temveč izrecno »pravni« interes (tako Avstrija, Nemčija, Hrvaška). Pri presoji sodelovanja v postopku naj pretehta torej subjektivna vezanost osebe na zadevo, kot jo definira materialno pravo. Slovenski ZUP sicer načeloma loči položaj stranke in stranskega udeleženca, vseeno pa razlikovanje ponekod ni dovolj razdelano (Remic, 2010, str. 48-49).

42 ~~Lastnost~~ stranke

Oseba, ki želi nastopati v postopku kot stranka, mora imeti:

- sposobnost **biti stranka**, ki se pokriva s **pravno sposobnostjo**;
- **procesno sposobnost**, vezano na poslovno sposobnost;
- **stvarno legitimacijo**, upravičenje ali obveznost v predpisu.

Te predpostavke so **kumulativne**, torej mora oseba izpolnjevati vse tri ves čas postopka.

! Pomembno !

*Stranka v upravnem postopku je oseba, ki izkazuje **pravno sposobnost in procesno oziroma ima zakonitega zastopnika ter stvarno legitimacijo**. Sicer se njena zahteva zavrne, postopek ne uvede, prekine ali ustavi ali gre za bistveno postopkovno napako.*

Pravna sposobnost

Pravna sposobnost ali **sposobnost biti stranka** pomeni, da oseba **obstaja po veljavnem pravnem redu**. Pravo mora tej osebi torej priznavati status pravne osebnosti ali subjektivitete, torej da je lahko nosilka pravic, pravnih interesov in obveznosti. Pravno osebnost se pojmuje različno glede na to, ali gre za fizične ali pravne osebe, ni pa za pravno sposobnost in sodelovanje strank v upravnem postopku pomembno, ali gre za osebe javnega ali zasebnega prava.

Stranka v upravnem postopku je lahko po ZUP (pri nas 42. člen ZUP) vsaka **fizična in pravna oseba**, ki je lahko nosilec pravic in obveznosti v upravnopravnem razmerju. Fizična oseba pomeni človeka ne glede na njegovo starost ali druge okoliščine. Pravna oseba je fiktivna, v realnem svetu ne obstaja, a ji pravni red priznava subjektiviteto zaradi nastajanja pravnih učinkov in pravnega prometa. Tipične pravne osebe, pogoste v upravnem postopku, so zlasti gospodarske družbe (podjetja), društva, tudi občine ali druge osebe javnega prava, verske skupnosti, zavodi itd.

Še več, drugače kot v večini ostalih postopkov (prim. Pavčnik, 2007), se v upravnem postopku v Sloveniji priznava **pravno sposobnost ene stranke** tudi:

- **skupini oseb**, če so nosilec ene in iste pravice ali obveznosti (od tega je treba ločiti položaj, ko gre za sospornike, npr. solastnike premoženja, tedaj ima vsak od teh lastnost stranke) oziroma
- **osebi, ki nima lastnosti niti fizične niti pravne osebe**, če je lahko nosilec pravic in obveznosti po področnih predpisih (vas, naselje, ulica, skupina).

Pravno sposobnost je treba preverjati pri vseh osebah, toda različni predpisi določajo ključne razlike med fizičnimi in pravnimi osebami glede pridobitve in izgube pravne sposobnosti (glej tabelo).

Fizične osebe pravno sposobnost pridobijo z rojstvom (če se rodijo žive), **izgubijo pa s smrtjo**. Pravni red Republike Slovenije, enako večina drugih, torej praviloma ne daje možnosti pridobitve pravic ali obveznosti še pred rojstvom (npr. zarodku) niti ne priznava možnosti obstoja oseb po njihovi fizični smrti. Nastop in izgubo pravne osebnosti fizičnih oseb določajo dogodki v realnem fizičnem svetu.

Drugače je pri pravnih osebah zaradi njihovega dejanskega neobstoja. Zato **pravne osebe** pravno sposobnost pridobijo in analogno izgubijo **prek vpisa ali izpisa v ali iz registra**, kjer so določene pravne osebe vpisane (npr. gospodarske družbe v sodnem registru, društva v registru ministrstva za notranje zadeve). Se pravi, da npr. društvo ne nastane, ko se nekaj ljudi prvič sestane in ugotovi, da ima skupen interes, niti z občnim zborom ustanovnih članov, ampak šele z registracijo pri določenem organu (upravni enoti). Za izgubo pravne sposobnosti ni pomembno, kaj je razlog izbrisa iz registra (npr. gospodarska družba gre lahko v stečaj ali je prisilno likvidirana ali pa pač preneha z delovanjem, ker je bila ustanovljena za določen čas).

Ima pa **vpis ali izpis v ali iz registra za pravne osebe konstitutiven** pomen (ustvarja pravne posledice), medtem ko je vpis v register **za fizične osebe le deklarativen** (tj. v matični register ali pred leti ločena rojstna matična knjiga, poročna knjiga in knjiga umrlih; tu vpis ali izpis zgolj ugotavlja že nastale pravne posledice).

Če je stranka ob uvedbi postopka sicer izkazovala pravno sposobnost (in druge predpostavke), a **med postopkom pravno sposobnost izgubi**, npr. fizična oseba umre, pravna oseba je izbrisana iz registra, se lahko postopek nadaljuje, kolikor predmet postopka lahko preide na pravne naslednike te osebe (glej za RS 50. člen ZUP). V takem primeru mora organ izdati **sklep o prekinutvi** postopka (153. člen ZUP), da do nedvoumne določitve, kdo je pravni naslednik pravice ali obveznosti, ki je predmet postopka, roki mirujejo. Če stranka med postopkom umre ali preneha pravna oseba, se postopek torej nadaljuje, če pravice, obveznosti ali pravne koristi preidejo na pravne naslednike. Če pride med postopkom do prenosa lastninske pravice na drugo osebo, se jo obvesti, da lahko nastopi kot stranka in prevzame položaj prednika (npr. dedovanje ali nakup gradbene parcele v času, ko teče postopek za izdajo gradbene dovoljenja). Postopek se glede na možnost prenosa pravic ustavi ali nadaljuje, če je pravni osebi pravnomočno prepovedano delovanje, ker se npr. ukvarja z nezakonito dejavnostjo.

Če predmet postopka ni dedljiv oziroma je vezan na osebo stranke, ki ne obstaja (več), je treba **postopek ustaviti s sklepom**, ki se zaradi umrle stranke vroči z javnim naznanilom.

Analogno velja, če stranki preneha pravna sposobnost po zaključku postopka, a je treba v javnem interesu zagotoviti izvršitev z odločbo ali sklepom naložene obveznosti. Če je stranka umrla oziroma prenehala delovati po izdaji odločbe, predmet postopka pa ni prenosljiv, se izvršilni postopek ne more uvesti oziroma ga je treba ustaviti (glej primere po Kovač et al., 2010, 2012).

Procesna sposobnost

Procesna sposobnost je sposobnost osebe, da **podaja izjave volje**, za katere pravni red določa, da naj bi se glede na značilnosti (npr. starost in zrelost ter psihično zdravje fizičnih oseb) zavedala njihovih pravnih posledic, zato ti **pravni učinki nastopijo**.

Med izjave volje umeščamo ne le besedne izjave (ustno ali pisno podane), temveč tudi dejanja ali opustitve (dolžnih) ravnanj. Slednje imenujemo **konkludentne izjave volje**, ko pravo vzpostavlja domnevo, sklepa, da je bila ob določenem dejanju volja osebe, ki je to dejanje storila ali opustila, določene vsebine (npr. če se stranka, ki je vložila zahtevo, neopravičeno ne odzove vabilu, se šteje, da je zahtevo umaknila, glej 161. člen ZUP).

ZUP procesno sposobnost navezuje na **poslovno sposobnost**, torej sposobnost sklepanja pravnih poslov. Ta je lahko **popolna ali le delna**, analogno velja za procesno sposobnost.

Fizične osebe pridobijo v Sloveniji procesno sposobnost **s polnoletnostjo**, ki nastopi po Zakonu o zakonski zvezi in družinskih razmerjih z dopolnjenim 18. letom človeka, izjemoma pa že po 15. letu, če ti mladoletniki sklenejo zakonsko zvezo (pred tem jim mora skrbstveni organ odobriti sklenitev zakonske zaveze s posebnim aktom) ali če sodišče dodeli poslovno sposobnost mladoletniku, ki je postal roditelj (da lahko skrbi za otroka). Če gre za tujca, velja naše pravo. Npr. državljani Velike Britanije, ki določa polnoletnost z 21. leti, bo veljal v Republiki Sloveniji kot polnoleten že po 18. letu. Prav tako v okviru delne sposobnosti pridobi delno procesno sposobnost oseba, ki je sklenila delovno razmerje (to lahko stori že s 15. letom), in sicer v upravnih zadevah v zvezi s pravicami in obveznostmi iz delovnega razmerja.

Procesno sposobnost lahko človek tudi pridobi, a nato sredi življenja izgubi, vendar le v izjemnih primerih, če sodišče taki osebi odvzame poslovno sposobnost (ko gre za osebe, ki se zaradi psihičnih bolezni ali okvar ne zavedajo pomena svojih izjav in dejanj in si tako škodujejo). Večina fizičnih oseb pa **izgubi** procesno sposobnost skupaj s pravno, torej **s smrtjo**.

Ugotovimo lahko, da **procesne sposobnosti torej nimajo mladoletniki in fizične osebe, ki jim je sodišče odvzelo** poslovno sposobnost (delno ali v celoti). Enako velja za **pravne osebe** (glej tabelo spodaj, kjer te osebe označene s sivo). Pravne osebe običajno procesne sposobnosti nimajo po naravi stvari kot fiktivne, zato enako kot fizične osebe brez ali le z delno procesno sposobnostjo potrebujejo zakonitega zastopnika, da so lahko stranke v upravnem postopku.

Tabela 17: Pridobitev in izguba pravne in procesne sposobnosti oseb

	Fizične osebe	Pravne osebe
Pravna sposobnost	☞ z rojstvom ☹ s smrtjo	☞ z registracijo ☹ z izpisom iz registra
Procesna sposobnost	☞ mladoletniki s polnoletnostjo ali ☞ s sklenitvijo zakonske zveze, roditeljstvom in priznanjem pred sodiščem ali sklenitvijo delovnega razmerja ☹ s smrtjo ali ☹ z odvzemom poslovne sposobnosti pred sodiščem	/

Stvarna legitimacija

Stvarna legitimacija ali **vsebinsko upravičenje za uveljavljanje pravice ali pravne koristi** pomeni, da **področni predpisi** priznavajo določenim osebam z izpolnjenimi splošnimi predpostavkami možnost uveljavljanja pravic ali zmanjšanja oziroma izpodbijanja obveznosti. Praviloma tu še ne gre za ugotovitev izpolnjevanja pogojev, o tem se bo odločilo na koncu postopka z odločbo kot meritornim aktom, ampak zgolj obstoj določenih formalnih predpostavk, kdo sploh lahko na začetku postopka uveljavlja pravico ali pravno korist. Gre za vprašanje, kdo lahko nastopa v postopku kot stranka, čeprav se morda ob zaključku ugotovitvenega in dokaznega postopka ugotovi, da mu pravica ali obveznost vendar ne pripadata.

Če oseba nima stvarne legitimacije, ne more biti stranka, odločba ji ne more priznati obveznosti ali nalogati obveznosti (oziroma je taka odločba izpodbojna s pravnimi sredstvi zaradi bistvene postopkovne napake). Zahteva take osebe se mora že takoj ob prejemu zavreči s sklepom. Prav tako se postopa, če oseba izgubi stvarno legitimacijo med postopkom, zahteva take osebe se zavrne oziroma se postopek ustavi.

Posebej problematično je razlikovanje med stvarno legitimacijo kot procesno predpostavko, ko se zahteva osebe, če nima stvarne legitimacije, zavrne s sklepom, in izpolnitvijo pogojev za pridobitev pravice ali obveznosti, ki se pridobi s pozitivno odločbo oziroma se zahteva take stranke zavrne kot neutemeljena (o tem več Androjna in Kerševan, 2006, str. 282). Sodna praksa tu ni povsem dosledna (prim. Breznik et al., 2008), saj so redki primeri, ko je na prvi pogled očitno (*a limine*), da oseba sploh ne more biti stranka, ampak le ne izpolnjuje pogojev.

Razmislek ...

Kako bi ravnali z zahtevkom 21-letnega Jureta, češ da uveljavlja starostno pokojnino? Kaj pa če bi zahtevo vložil 57-letni Marjan?

Problematično je tudi razlikovanje med **stranko v materialnem (*ad causam*) in formalnem smislu (*ad processum*)**. Prvo pomeni, kdo je nosilec pravic ali obveznosti, drugo pa, katera oseba poda zahtevek oziroma nastopa v postopku (za stranko). Npr. po Zakonu o tujcih vlogo za dovoljenje za bivanje za delavca vloži delodajalec, delavec je materialna in delodajalec formalna stranka, saj se zahtevek neposredno delavca zavrne in vsebinsko ne obravnava. A vendar je treba vročiti odločbo in predvsem zagotoviti pravno varstvo v takem primeru (tudi materialni stranki).

43 Položaj stranke

Enak procesni položaj kot stranke imajo po ZUP zaradi zaščite svojih pravnih interesov tudi druge osebe, to so **stranski udeleženci**. Analogno velja zaradi varstva javnega interesa višji državni odvetnik²⁸ oziroma drugi **zastopniki javnega interesa**. Položaj stranke ima lahko predvsem oseba, ki v postopek vstopi, da bi v njem zavarovala svoje pravne koristi; tako osebo imenujemo stranski udeleženec ali stranski intervenient (v RS glej 43. člen ZUP).

Stranke, ki imajo to lastnost, ne le položaj, teoretično imenujemo **glavne stranke**. Po vlogi v postopku (po položaju) jih delimo na **aktivne in pasivne**. To ne pomeni, da so v postopku dejavne ali se ne odzivajo, ampak velja delitev glede na to, ali so same vložile zahtevek, zaradi katerega se je postopek uvedel, to so aktivne stranke; ali pa je postopek tekel mimo ali celo proti njihovi volji, to so pasivne stranke. Slednje nastopajo zlasti v oficialnih postopkih.

Čeprav naj bi vse osebe v položaju stranke imele enak nabor postopkovnih pravic in obvez, tudi razlikovanje med aktivnimi in pasivnimi strankami ni samo teoretično, saj npr. slovenski ZUP za ene in druge določa nekaj posebnosti. Npr. aktivnim strankam po razpravnem načelu nalaga dolžnost sodelovanja pri dokazovanju, razlika je v obračunu stroškov itd.

Stranke torej ločimo po njihovih interesnih upravičenjih v postopku na glavno/e in druge stranke, pri čemer so glavne stranke nosilke pravic in obvez (aktivne oziroma pasivne):

1. **aktivna stranka** – oseba, ki je nosilec pravic in je vložila zahtevek, na podlagi katerega se je postopek uvedel (npr. stranka uveljavlja štipendijo, otroški dodatek, pridobiva okoljevarstveno soglasje, dovoljenje za javno prireditel, izpodbija račun mobilnega operaterja, prosi za odpis davka ipd.), pri čemer področni predpisi stranko neredko poimenujejo drugače (npr. investitor, tujec, zavarovanec, kmet, študent);
2. **pasivna stranka** – oseba, zoper katero teče postopek bodisi na podlagi zahtevka **nasprotne ali kolidirajoče ali kontrarne stranke** (npr. denacionalizacijski zavezanec, mobilni operater, katerega račun naročnik izpodbija) bodisi v postopku po uradni dolžnosti in se ji praviloma nalagajo obveze (davčni zavezanec, stranka v inšpekcijskem nadzoru ipd.);
3. **stranski udeleženec – intervenient**, to je oseba, ki vstopi v tuj postopek (postopek, kjer je druga oseba glavna) in v njem brani svoje pravne koristi po materialnem pravu;
4. **zastopnik javnega interesa**.

Stranski udeleženec

Stranski udeleženec dobi ta **status** in s tem **pravico do vstopa v postopek**, če mu organ pripozna ali na lastno zahtevo v svoji vlogi izkaže **pravni interes**. Pravni interes izkazuje, če se ugotovi ali lahko navede, da v tem postopku varuje kakšno svojo osebno pravico ali korist (za RS glej 142. v zvezi s 43. členom ZUP, več Androjna in Kerševan, 2006, Kovač et al., 2012). Zgolj

²⁸ Glej Zakon o državnem odvetništvu (Uradni list RS, št. 23/17), na temelju katerega je prišlo do preoblikovanja prejšnjih državnih pravobranilcev in pravobranilstva. Glej 100. člen ZDOdv o vplivu na ZUP in ZUS-1.

dejanski interes ne zadošča. Prav tako mora biti pravni interes **obstoječ** v času postopka oziroma zahteve za vstop in ne bodoč ali potencialen. Nadalje ne zadošča, da oseba uveljavlja vstop v postopek v tistem obsegu, kjer njene interese že varuje javni interes skozi pogoje področnega predpisa (npr. če daljni sosed trdi, da ne zaupa organu, ali bo izdal dovoljenje za gradnjo in uporabo tako, da bo upoštevana uredba o dovoljenem hrupu).

Pravna korist je neposredna, na zakon ali drug prepis oprta osebna korist, ki mora v času uveljavljanja obstajati (ne biti le potencialna in bodoča). Pravni interes je podan, če gre za pravno korist **po materialnem predpisu** (npr. gradbeni zakon priznava pravni interes v postopku, ki se začne na zahtevo investitorja kot glavne stranke, vsem imetnikom stavbne pravice na območjih, kamor sega vpliv gradnje). Pri tem lahko pravni interes temelji tudi na drugi materialnopravni podlagi, ne nujno na zakonu, ki vsebinsko določa nek poseben upravni postopek (glej sodne primere v Kovač et al., 2012 in 2015).

Razmislek ...

Ali bi priznali pravni interes lastniku hiše, kjer se želi prijaviti na določenem naslovu neka oseba, ki je po Zakonu o prijavi prebivališča glavna in edina stranka v postopku prijave bivanja?

Gre torej za neko upravičenje ali določen pravni položaj, ki bo glede na materialno zakonodajo, ki ga zagotavlja, okrnjeno ali bo poslabšan od tistega do tedaj. Seveda ne gre za poseg v pravni interes, če stranka uveljavlja svojo enako pravico, kakršno stranski udeleženec že ima. Samo dejstvo, da nekdo npr. opravlja enako (konkurenčno) dejavnost, še ne utemeljuje njegovega pravnega interesa za sodelovanje v postopku. Tudi samo dejstvo, da določena oseba izpolnjuje določene boljše pogoje ali standarde, ji ne daje pravnega interesa za vstop v postopek zahtevajoče stranke, če ta stranka vendarle izpolnjuje minimalne zakonske pogoje, razen če bi zakon določal, da imajo boljši ponudniki (npr. ob omejenem številu koncesij) prednost. Tedaj bi lahko udeležbo priglasil le zastopnik javne koristi, npr. višji državni odvetnik, ki bi branil zakonit javni interes, da dobi koncesijo boljši ponudnik. **Pravni interes je zlasti potrebno ločiti od dejanskega interesa.** Slednji, če ni pokrit s pravnim interesom, določeni osebi ne daje nikakršne legitimacije za vstop v postopek in s tem priznanje stranske udeležbe.

Stranski udeleženec ne more začeti postopka, lahko pa se vključi vanj **takoj po njegovi uvedbi**. Možnost vstopa v postopek ima še vse **do izdaje odločbe na drugi stopnji** (glej 229. člen ZUP). Kasneje lahko svoj status, če te možnosti prej ni imel, uveljavlja prek obnove postopka (glej za RS deveto točko 260. člena ZUP).

Za sodelovanje stranskega udeleženca v postopku mora torej **po uradni dolžnosti poskrbeti organ, ki vodi postopek**, sicer je kršeno načelo zaslišanja stranke oziroma varstva pravic strank. To organ stori tako, da stranskega udeleženca, enako kot glavno stranko, vabi k vsem dejanjem v postopku in mu vroča odpremljene akte. Če povabljen oseba ne želi sodelovati v postopku, lahko poda izrecno izjavo, s katero se odpove sodelovanju, vendar potem ne more uveljavljati pravnih sredstev, je prekludirana. Lahko pa oseba, ki meni, da bi morala status

imeti, **sama vloži zahtevo za vstop** v postopek, o čemer organ izda sklep, s katerim zahtevi ugotovi, če se pravni interes dokaže, ali pa se zahtevo zavrne (143. člen ZUP). Če zavrnjena oseba vloži zoper sklep pritožbo, gre za t. i. **tiho prekinitev** postopka (prim. Jerovšek et al., 2004, komentar k 153. členu), saj je to edini sklep po slovenskem ZUP, zoper katerega je dovoljena posebna pritožba, ki zadrži njegovo izvršitev. To lahko vodi tudi v zlorabe (npr. po gojevanje sosedov pri gradnji), saj se matični postopek ne nadaljuje, dokler ni dokončno odločeno o intervenienci.

! Pomembno !

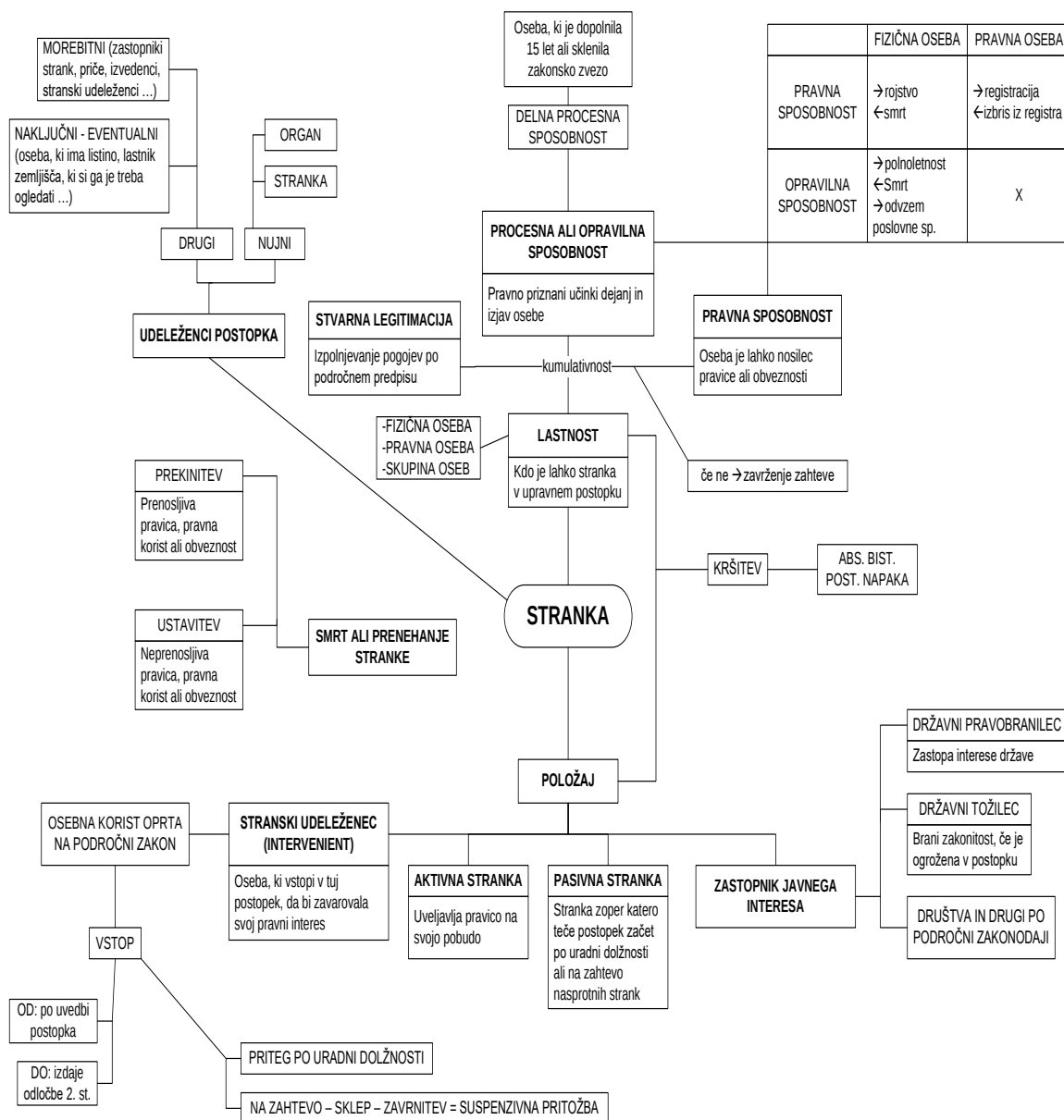
***Stranski udeleženec** je oseba, ki v postopku druge glavne stranke uveljavlja svoj **pravni, obstoječ in individualni interes**. Praviloma mu mora možnost sodelovanja po uradni dolžnosti **dati organ**, lahko pa **zahteva vstop v postopek sam**, do vročitve akta druge stopnje, o čemer se odloči s suspenzivnim sklepom. Kršitev tega je **bistvena postopkovna napaka**, ki se rešuje s pritožbo in obnovo.*

Zastopanje javnega interesa v postopku

ZUP poverja v nekaterih državah (Nemčiji, Srbiji in tudi Sloveniji), varstvo javne koristi oziroma interesa višjemu **državnemu odvetniku** oziroma pri nas celo državnemu tožilcu (45. člen ZUP), posredno pa tudi drugim (npr. inšpektorju, glej določbe o iniciativi za pravna sredstva).

Dodatno zastopnike javnega interesa določa področna zakonodaja (npr. v gradbenih zadevah je to občina, na območju katere se gradi). Prek določil področnih predpisov v določenih zadevah javni interes zastopajo tudi druge osebe, npr. **društva**, ki po odločbi področnega ministrstva delujejo v javnem interesu (tako npr. določa zakon v postopku izdaje okoljevarstvenega dovoljenja, podobno ima status zastopnika javnega interesa lahko izvajalec javne službe na določenem področju, npr. pri podeljevanju zdravstvenih koncesij).

Slika 13: Miselni vzorec - prikaz pravil o stranki



44 Zastopanje stranke

Stranka lahko v postopku nastopa sama, če ima procesno sposobnost, ali v praksi predvsem po svojem zakonitem zastopniku (za RS glej 49. člen ZUP) ali pooblaščenca (53. člen ZUP). Zakoniti zastopnik je po samem zakonu ali z odločbo imenovan, pooblaščenca pa si postavi procesno sposobna stranka sama. Glede na naloge, ki jih mora opraviti eden ali drugi, je razlika v tem, da zakoniti zastopnik opravlja vse naloge zastopanja, pooblaščenec pa samo tiste, za katere je pooblaščen.

Zakoniti zastopnik

Zakonitega zastopnika mora imeti stranka, ki nima procesne sposobnosti ali jo ima le delno in gre za postopek, ki se nanaša na vsebino izven obstoječe poslovne. Npr. starši so zakoniti zastopniki mladoletnim otrokom; direktor je zakoniti zastopnik gospodarski družbi; predsednik društva je zakoniti zastopnik društva; Vlada RS je zakonita zastopnica Republike Slovenije; ravnatelj je zakoniti zastopnik šole, rektor univerze. Med te sodi tudi skrbnik po družinski zakonodaji, enako t. i. skrbnik za poseben primer npr. za premoženje neznanega lastnika. **Skrbnik ni analogen začasnemu zastopniku po ZUP, ampak zakonitemu.**

Organ mora med postopkom paziti na to, ali je tisti, ki nastopa kot stranka, lahko stranka v postopku oziroma ali procesno nesposobno stranko zastopa njen zakoniti zastopnik, sicer gre za **bistveno postopkovno napako**. Seveda mora zakoniti zastopnik sam imeti procesno sposobnost.

Zakoniti zastopniki so lahko določeni **s samim zakonom ali z odločbo** sodišča ali skrbstvenega organa. Torej je zakoniti zastopnik **postavljen oblastno**. Po samem zakonu so npr. starši zakoniti zastopniki mladoletnikov. Osebam, ki jim sodišče odvzame poslovno sposobnost, se z odločbo postavi zakonitega zastopnika oziroma skrbnika. Direktor ali predstojnik organa, predsednik uprave gospodarske družbe, predstojnik zavoda so zakoniti zastopniki teh pravnih oseb po zakonu, *ex lege*.

Zakoniti zastopnik v imenu stranke opravlja vsa dejanja v postopku, ki nato vežejo stranko. Zakoniti zastopnik torej **zastopa stranko v celoti**.

Stranka brez procesne sposobnosti ne more podajati izjav volje, tega ji pravni red ne priznava (oziroma ne priznava učinkov izjav ali dejanj take osebe). Nasprotno lahko npr. otrok podaja izjave o dejstvih, torej deluje kot priča. Ločiti je treba torej t. i. izjave volje, ki vplivajo na pravni položaj osebe, od izjav o dejstvih, ki lahko vodijo v pravne posledice za druge osebe. Npr. mladoletnik prvih ne more dajati brez staršev ali skrbnika, druge pa lahko neposredno, saj za priče ni potrebno izkazati procesne sposobnosti.

Razmislek ...

Kolikor gre za postopek discipliniranja oziroma vzgojnega ukrepanja npr. v OŠ, kdaj bo treba učence zaslišati prek staršev in kdaj lahko neposredno?

Pooblaščenec

Stranka, ki je **procesno sposobna oziroma njen zakoniti zastopnik**, si lahko postavi pooblaščenca za zastopanje v postopku, če sama ne želi nastopati v postopku, razen pri dejanjih, pri katerih mora sama dajati izjave (po področnem zakonu).

Le izjemoma je pooblaščenec obvezen in ga stranka mora imeti, zato ji ga, če si ga ne postavi v določenem roku sama, določi organ s sklepom. To velja v primeru, če gre za aktivno

stranko, ki nima bivališča v Republiki Sloveniji, to dejstvo ovira njeno sodelovanje v postopku (peti odstavek 53. člena ZUP). Pooblaščenec mora tedaj seveda imeti bivališče ali sedež v RS.

Pooblaščenca stranka ali npr. zakoniti zastopnik stranke postavi **s pisnim pooblastilom**, torej neoblastnim aktom. Lahko je pisno ali dano na zapisnik pri organu, ni pa potrebno, da bi bilo overjeno, razen če področni predpis določa drugače. Če pooblastilo ni podano, se od stranke ali domnevnega pooblaščenca zahteva dopolnitev vloge, v RS po 55. in 67. členu ZUP. Pooblastilo je lahko tudi v obliki pogodbe, npr. med investitorjem in projektantom.

Pooblaščenec je lahko oseba, če to vlogo sprejme, proti svoji volji pa ne. ZUP določa v RS še naslednje predpostavke, kdo je lahko pooblaščenec:

1. **vsaka procesno sposobna fizična oseba**, tj. polnoletna fizična oseba (ne npr. 17-letna hči) ne glede na poklic, važno je, da ji stranka zaupa, da bo zastopala njene interese (lahko npr. frizer ali mehanik, ne le odvetnik);
2. **odvetnik ali odvetniška družba**;
3. **strokovna organizacija**, ki opravlja registrirane dejavnosti ali naloge, ki so v neposredni zvezi z upravno zadevo kot predmetom določenega postopka (npr. računovodski ali davčno svetovalni servis lahko stranka pooblasti za zastopstvo v davčnem postopku; projektivno podjetje lahko stranka pooblasti za zastopanje pri pridobitvi gradbenega dovoljenja).

Pooblastilo je lahko **splošno** za ves postopek ali **posebno – specialno** za določena posamezna dejanja oziroma omejeno kako drugače (npr. po organu, po času). To pomeni, če ni **izrecno omejeno**, za postopek na prvi stopnji in tudi pritožbeni postopek v določeni zadevi ali samo za posamezna dejanja ali določen čas v postopku.

ZUP pa pri nas vendar loči **obseg pooblastila glede na to, ali je stranka pooblastila odvetnika ali laičnega zastopnika** (frizerja, mehanika itd.). Če je pooblastilo splošno in dano fizični osebi – neodvetniku, lahko tak pooblaščenec stranko zastopa oziroma opravlja v postopku vsa dejanja, ne sme pa, razen če bi stranka tudi za ta dejanja pooblaščenca izrecno pooblastila: umakniti zahtevka; se poravnati; prenesti pooblastila na drugega pooblaščenca; vlagati izrednih pravnih sredstev. Za ta dejanja je treba oblikovati posebno pooblastilo, ker imajo veliko težo za pravni položaj stranke. Če je pooblaščenec odvetnik ali odvetniška družba, lahko na podlagi splošnega pooblastila opravlja vsa dejanja, ne sme pa vlagati izrednih pravnih sredstev. Za to potrebuje tudi odvetnik posebno pooblastilo.

Glede na zakonitega zastopnika je treba pri pooblaščenca tako nujno ločiti zlasti obseg pooblastila pri enem in drugem (za več razlik glej naslednjo tabelo).

Uradna oseba, ki vodi postopek, lahko dovoli zastopanje osebi, ki **nima pooblastila**, le izjemoma. ZUP pri nas določa, da je to dopustno v naslednjih primerih:

1. Če gre za (polnoletnega) člana družine ali gospodinjstva ali za osebo, ki je pri njej zaposlena, ali kakšno drugo osebo, če jo pozna in uradna oseba ne dvomi, da je to njen pooblaščenec. Če taka oseba zahteva uvedbo postopka ali če da med postopkom izjavo, ki je v nasprotju s kakšno prejšnjo izjavo stranke, uradna oseba zahteva, naj tak pooblaščenec naknadno v določenem roku predloži pooblastilo.

2. Organ lahko dovoli zastopanje tudi osebi, ki pri organu pove, da je pooblaščenec stranke, vendar nima pooblastila in ga bo naknadno predložila. Uradna oseba v takem primeru taki osebi naloži, naj predloži pooblastilo, s katerim stranka potrdi že opravljena dejanja. Če do izteka roka to ni predloženo, so opravljena dejanja brezpredmetna – se ne upoštevajo.

Če je oseba brez pooblastila vložila vlogo in naknadno ne predloži pooblastila, organ zavrže tako vlogo s sklepom, zoper katerega je dovoljena pritožba. V omenjenih primerih je lahko stranka odsotna in ne more podpisati pooblastila, zato zaprosi določeno osebo, da jo zastopa. Pooblastilo pa podpiše pozneje.

Tabela 18: : Razlike med zakonitim zastopnikom in pooblaščenecem

	<i>Zakoniti zastopnik</i>	<i>Pooblaščenec</i>
Katero stranko zastopa	Brez procesne sposobnosti	S procesno sposobnostjo ali pa ga imenuje strankin zakoniti zastopnik
Podlaga za zastopanje	Zakon ali odločba kot oblastni akt	(Pisno) pooblastilo stranke ali zakonitega zastopnika – neoblastni akt; izjemoma oblastni sklep organa
Kdo je zastopnik	Z zakonom ali odločbo določena fizična oseba s procesno sposobnostjo	Procesno sposobna fizična oseba (odvetnik ali ne), odvetniška družba ali v zvezi s predmetom postopka registrirana strokovna organizacija
Obseg zastopanja	V celoti	V mejah pooblastila in glede na tip pooblaščenca
Preklic in odpoved zastopstva	Ni dopusten	Možno oboje, učinkuje od naznanitve organu

Stranka lahko pooblastilo vsak trenutek **prekliče**.

Pooblaščenec pa se lahko pooblastilu **odpove**. Ne more se odpovedati med potekom posameznega procesnega dejanja (npr. med obravnavo). Izjave pooblaščenca vežejo stranko do trenutka odpovedi pooblastilu. Če sta si izjavi stranke in pooblaščenca v nasprotju, lahko stranka prekliče izjavo pooblaščenca, uradna oseba pa to presodi po načelu proste presoje dokazov.

Pooblastilo je preklicano s strani stranke v trenutku, ko je to sporočeno organu in nasprotnim strankam. Pooblastilo je odpovedano, ko pooblaščenec to sporoči stranki, organu in nasprotnim strankam. To je posebej pomembno v zvezi s pravili o vročanju po zastopniku. **Če ga stranka ima, se namreč vroča akte le pooblaščenca.** Če svojega preklica ne javi organu, lahko tako stranka zamudi npr. rok za pritožbo.

Začasni zastopnik

Začasni zastopnik, kot ga pozna slovenski ZUP, **stranko zastopa omejen čas, a tedaj kot zakoniti zastopnik, torej v celoti.**

Začasnega zastopnika postavi organ stranki **z oblastnim sklepom** (ne glede na voljo stranke), **če to narekuje nujnost zadeve** (treba je opraviti nujno dejanje, ki ga ni mogoče odložiti, npr. zaslišati pričo na smrtni postelji, a stranka sama ali njen zastopnik ni dosegljiv/a) **ali interes stranke**, v naslednjih podrobneje z 51. členom ZUP opredeljenih primerih:

- če procesno nesposobna stranka nima zakonitega zastopnika (npr. direktor podjetja umre, novi še ni imenovan, družba pa je v kakem nujnem postopku);
- če je treba opraviti kakšno dejanje zoper osebo, katere prebivališče je neznano in nima pooblaščenca;
- če si koristi stranke in zakonitega zastopnika nasprotujejo (npr. interes otroka je drugačen od interesa staršev) ali če imata nasprotni stranki istega zakonitega zastopnika;
- če stranka, ki ni fizična oseba, nima zastopnika, predstavnika in tudi ne pooblaščenca;
- začasnega zastopnika se postavi tudi, če je treba opraviti dejanje, ki ga ni mogoče odložiti, stranke oziroma njenega pooblaščenca ali zastopnika pa ni mogoče pravočasno povabiti, o tem jih je treba takoj obvestiti.

Začasni zastopnik je lahko oseba, ki je **blizu organu** in zastopa stranko, dokler ne vstopi v postopek stranka sama ali njen zakoniti zastopnik ali pooblaščenec. Lahko je npr. druga uradna oseba pri istem organu, ki pa ne sodeluje kot taka v tem postopku, ampak je njena vloga obramba strankinih pravic.

Postavljeni začasni zastopnik **mora sprejeti** zastopstvo, ni pa pogoj soglasje te osebe kot pri pooblaščenču ali skrbniku. V postopku ima sicer vse pravice in dolžnosti zakonitega zastopnika. Razmerja ne more odpovedati tako kot pooblaščenec, ker ima položaj zakonitega zastopnika. Postavljen je s sklepom za določena dejanja, ki jih mora opraviti in za toliko časa, dokler so podani razlogi za zastopanje. Ko lahko v postopek vstopi stranka sama ali njen pooblaščenec ali zakoniti zastopnik, začasnemu zastopniku preneha pooblastilo zastopanja.

Z vidika načela varstva pravic je nujno ločiti predvsem začasnega zastopnika po ZUP in **skrbnika** (ki ga postavi v RS npr. po 211. ali 212. členu Zakona o zakonski zvezi in družinskih razmerjih organ, ki vodi postopek (torej katerikoli organ, četudi ni skrbstveni), z odločbo). Postavitev skrbnika pomeni samostojno materialnopravno zadevo. Je torej svoj, poseben upravni postopek, ne le procesno dejanje v siceršnjem matičnem upravnem postopku. V tem položaju ni podlaga nujnost ukrepanja, ampak varstvo pravic stranke. Če ni mogoče imenovati druge osebe, se kot skrbnika postavi center za socialno delo, saj načelo varstva pravic strank terja, da se postopek o položaju osebe ne vodi, kolikor se ne more braniti sama ali po zastopniku. Zato je zlasti v postopkih **po uradni dolžnosti, ko stranka npr. ni znana ali dosegljiva, treba že od začetka postopka zakonito postaviti skrbnika in ne začasnega zastopnika.**

Skupni predstavnik

Če v postopku o isti upravni zadevi nastopa več strank, katerih interes ni nasprotujoč, morajo po slovenskem ZUP navesti, katera od njih bo nastopala kot njihov skupni predstavnik ali si postaviti skupnega pooblaščenca, da organ **ekonomično** vodi postopek in komunicira le z eno osebo, ne z več strankami. Če si stranke na poziv organa ne postavijo skupnega predstavnika ali pooblaščenca **s pooblastilom**, ga postavi organ **s sklepom**.

Skupni predstavnik je torej **hkrati ena izmed strank in pooblaščenec ostalih** strank.

Skupni predstavnik ali pooblaščenec opravlja **vsa dejanja v postopku za vse stranke**. Po izdaji odločbe pa lahko vsaka stranka sama vlaga pritožbo ali druga pravna sredstva. Ni več vezana na skupnega predstavnika oziroma skupnega pooblaščenca (52. člen ZUP).

Če ob skupnem predstavniku stranka nastopa tudi sama, mora procesna dejanja opravljati v rokih, ki tečejo za skupnega predstavnika. Organ ne povabi nujno stranke posebej k opravljanju posameznih dejanj. Dejanja, opravljena po skupnem predstavniku, vežejo vse stranke.

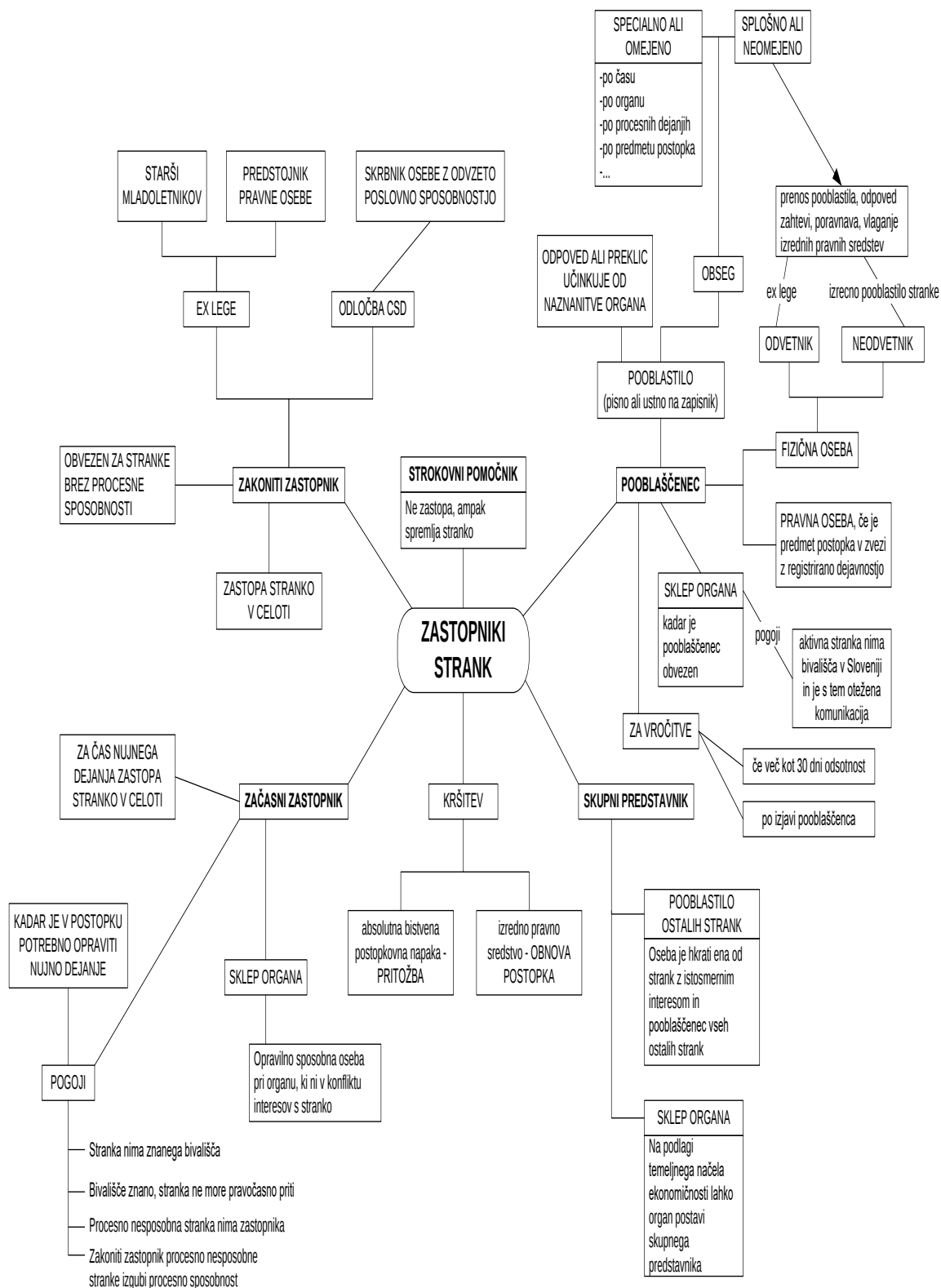
Strokovni pomočnik

Stranka si lahko za pojasnjevanje strokovnih vprašanj v postopku postavi po ZUP t. i. strokovnega pomočnika oziroma ga pripelje k dejanjem v postopku, vendar ta **stranke ne zastopa**, saj stranka opravlja dejanja z njim, ne on namesto stranke.

Strokovni pomočnik opravlja strokovno delo v razmerju do stranke, ne pa do organa. V strankinem imenu ne daje izjav, ki bi zavezovale stranko, razen če ga stranka za to izrecno pooblasti kot pooblaščenca ali na licu mesta ne ugovarja njegovim izjavam.

Ta institut je glede na prakso in razvoj anahronizem, saj se skoraj ne uporablja (več).

Slika 14: Miselni vzorec - prikaz zastopstva strank po ZUP v RS



Najpogostejša izpitna vprašanja:

- Katere so procesne predpostavke za status stranke in kakšne so posledice, če jih ta ne izpolnjuje na začetku ali med postopkom oziroma po izdaji končnega akta?
- Kdo je lahko stranka v upravnem postopku?
- Opredelite pojma lastnosti in položaja stranke v upravnem postopku!
- Kako v upravnem postopku nastopajo pravne osebe?
- Kako se postopa, če stranka med postopkom umre oziroma preneha delovati?
- Katere so predpostavke za vlogo stranskega udeleženca?
- Od kdaj in do kdaj lahko v postopek vstopi stranski udeleženec; kdaj se postopek nadaljuje, če se mu ta lastnost ne prizna?
- Katere so posledice, če se stranskega udeleženca spregleda?
- Kdaj je v upravnem postopku obvezno zastopanje; v katerih oblikah?
- Kdaj stranko zastopa zakoniti zastopnik in kdaj pooblaščenec? Navedite obseg pooblastil in razlike med njima.
- Kdaj in kako se postavi začasni zastopnik? V čem je razlika s skrbnikom?
- Kdaj pride v poštev skupni predstavnik in katero temeljno načelo izraža?
- Katera pravila o strankah in zastopnikih so tako važna, da njihova kršitev pomeni bistveno postopkovno napako?

Primeri kolokvijskih vprašanj ali nalog na strokovnem izpitu iz upravnega postopka:

- a) Opredelite v terminologiji ZUP vloge udeležencev v postopku, kjer mož in žena Darja in Aleksander prosita za gradbeno dovoljenje prek projektanta Janeza, ki jima je izrisal projektni načrt, postopek pa vodi na UE uradnica Maja. V postopku sodeluje tudi prek UE imenovana projektantka Petra, ker se jo zasliši, kako je z opredelitvijo vplivnega območja gradnje, češ da je Janez izrisal preozko, saj vstop v postopek uveljavlja bližnji sosod David.
- b) Kdaj bo David imel vlogo v postopku – opredelite njegovo vlogo tudi teoretično!
- Opredelite v terminologiji ZUP vloge udeležencev v postopku, kjer dijakinja 1. letnika srednje šole Ajda prek staršev Maje in Primoža, ki v zadevi pooblastita odvetnico Tatjano, zaprosi za socialno štipendijo na Centru za socialno delo, postopek pa vodi socialni delavec Peter, ki med drugim v zadevi zasliši glede premoženja družine tudi njihovo sosodo Marijo. V čem in zakaj bi bile vloge nekaterih udeležencev drugačne, če bi bila Ajda že študentka?

- Opredelite vloge oseb v postopku, če gre za disciplinsko zadevo zoper študenta Žigo, češ da je prepisoval na izpitu od sošolca Mateja, kar je videl čuvaj izpita asist. Žan, postopek vodi komisija pod vodstvom prof. Novaka, Žiga pa si najame odvetnika Jana. Kdo so v terminologiji ZUP Žiga, Matej, Žan, Jan in Novak? Kaj bi pomenilo, če je prof. Novak stric Mateja, ali lahko vodi postopek?
- Kako morate ravnati kot uradna oseba na upravni enoti, če prejmete po pošti vlogo za izdajo potnega lista, ki ga zahteva 12-letna Eva?
- Ali in pod katerimi pogoji bi kot pristojni inšpektor (z različnih področij) priznali status stranskega udeleženca in s tem položaj stranke navedenim prijaviteljem? a) Janezu Švercu, češ da je njegov dobavitelj Elektra d.o.o. pretihotapil carinsko blago, tj. glasbeni stolp iz Švice, brez prijave carini; b) ge. Nori, ki je kupila masažni aparat na baterije v Trgovini d.d. in jo je pri njegovi uporabi aparat opekel po koži zaradi tehnične napake proizvoda; c) sosedi Metki zaradi gradnje objekta 200 m od Metkine hiše, pri čemer Metka trdi, da se ji s tem ravno zakrije pogled na Alpe.
- Katera oblika zastopstva bi prišla v poštev, če gre za a) ugotovitev dejanskega bivališča osebe, ki ne biva na prijavljenem naslovu in je neznano kje; b) ogled parcele, kjer po vremenski napovedi grozi zelo kmalu plaz, a stranka ni dosegljiva; c) registracijo družbe kot zavezanca za davek na dodano vrednost; č) obravnavo invalida na vozičku; d) nasprotje interesov med otrokom in njegovo materjo, npr. pri razpolaganju otrokove dediščine po stricu; e) odvetnika; f) pet solastnikov nepremičnine, ki niso v sporu; g) višjega državnega odvetnika.
- Sestavite akt po ZUP, če med postopkom dodelitve pokojnine stranka umre; potrebne podatke določite sami. V čem bi bilo drugače, če bi šlo za postopek dodelitve na dediče prenosljive subvencije?
- Sestavite ustrezni akt po ZUP za položaj, če je vložil vlogo za registracijo vozila Grega, a iz evidence izhaja, da je lastnica njegova žena Tina, vendar ni predložil njenega pooblastila v danem roku niti po pozivu pristojnega organa!
- Sestavite akt, ki sledi procesni situaciji, ko vstop v postopek zahteva oseba, ki ne izkazuje pravnega interesa. Potrebne podatke si izmislite.

5 KOMUNIKACIJA MED ORGANOM, STRANKO IN DRUGIMI UDELEŽENCI V POSTOPKU

Vsebina tega poglavja obsega:

- Temeljne oblike komunikacije med udeleženci v upravnem postopku, njihova smer in pravila: jezik, vloge, vabila/pozivi, zapisniki in uradni zaznamki, vpogled v spis, vročanje
- Poudarjeno sestavine vloge, postopek z nepopolno vlogo in izmenjava podatkov po uradni dolžnosti
- Poudarjeno načini vročanja na čelu s pravili, kdaj in kako poteka osebna vročitev
- Razlike med pravicama do pregleda dokumentov in dostopa do informacij javnega značaja
- Umestitev pravil o komunikaciji v temeljna načela ter posledice kršitev v tem okviru (katere kršitve pomenijo poseg celo v ustavne pravice in bistvene postopkovne napake ter rabo določenih pravnih sredstev)
- Oblike e-poslovanja pri komunikaciji po ZUP

Ključne besede: občevanje, jezik, vloga, vabilo, zapisnik, vpogled v spis, informacije, vročanje

5.1 Pojem in pomen ter pravne podlage občevanja v postopku

Občevanje²⁹ ali komunikacija ali komuniciranje med organi in strankami in drugimi udeleženci v postopku postaja v sodobnem upravnem postopku vse pomembnejše, ker operacionalizira temeljna **načela varstva pravic strank in zaslišanja stranke ter tako zakonitosti**. Še več, prek teh načel se z določenimi pravili ZUP in povezanih predpisov **neposredno uresničujejo nekatera ustavna določila**, npr. po slovenski Ustavi zlasti raba jezika, tako manjšin kot invalidov, enako varstvo pravic in pravica do pritožbe (npr. prek načela, da upravni akt ne more učinkovati, preden stranka ni o njem obveščena), svoboda izražanja z dostopom do informacij javnega značaja (kot ga ureja sicer poseben zakon, ZDIJZ z veljavo od leta 2003) itd. (več v Šturm et al., 2011, glej komentarje Ustave RS k členom 11, 22, 25, 38, 60, 61, 62 itd.). To velja tudi **na ravni EU, prek pravic dobre uprave oziroma obrambe** (41. člen Listine EU o temeljnih pravicah), ki izrecno zapovedujejo predvsem rabo (svojega kot uradnega) jezika,

²⁹ Izraz »občevanje« nekateri pojmujejo kot arhaičen in ga nadomeščajo z izrazom »komuniciranje/komunikacija«. Drugi postopkovni zakoni (npr. o pravdnem postopku, o izvršbi in zavarovanju, enako ZUS-1) tega termina kot naziva poglavja ali zbirnega izraza za več procesnih institutov za razliko do ZUP ne poznajo in uporabljajo neposredno le izraze vloge, vročanje itd. Na vsebino pravil in posledice kršitev to nima vpliva.

dostop do javnih informacij in podatkov v lastni zadevi in drugo, kar se operacionalizira v predlogu ZUP EU (glej Prilogo 2 s posameznimi načeli in pravili).

Pravila ZUP o občevanju so pomembna, ker formalizirajo sodelovanje udeležencev na vnaprej določen in predvidljiv način. Kršitev teh pravil zato običajno ni zanemarljiva, a pri tem kaže vendar **prednost pred formaliziranjem *per se* dati namenu teh pravil v kontekstu evropskih, ustavnih in temeljnih načel ZUP** (npr. pogost primer iz prakse: čeprav nek akt stranki ni vročen s predpisano ovojnico, kot velja v RS, je dosežen namen pravil o vročanju, tj. da stranka dobi (obrazloženo) odločitev pred njenim učinkovanjem, zato napaka napačnega načina vročitve ob izkazanem prejemu ni bistvena).

Slednje se neredko, kot v Sloveniji, kaže tudi kot pretiran strah pred spreminjanjem nekaj deset let starih pravil glede na skokovit razvoj načinov komunikacije v sodobnem svetu. V tem smislu je bila npr. v parlamentu žal zavrnjena novela slovenskega ZUP jeseni 2015, ki je predvidel večje možnosti e-poslovanja (brez nujnosti varnega e-podpisa, kot velja sedaj) in poenostavljeno vročanje s t. i. seznanitvijo, čeprav so bile vgrajena zaščitne klavzule za morebitne zlorabe in je bil tekst novele pripravljen po vzoru nemške ureditve.³⁰ Primerjalnopravno si večina držav prizadeva skozi čas za čedalje bolj odprto komunikacijo, usmerjenost k strankam in ekonomičnost, v smislu uporabniku prijazne in sistemsko dobre uprave.

Prav tako se pri nas le počasi in področno uveljavlja **enotna vstopna točka** (VEM, vse na enem mestu, npr. za registracijo podjetnikov), ki je drugod pogosto ena osrednjih inovativnih institucij splošne ureditve po ZUP (ang. *one-stop-shop*, hrv. *jedinstveno upravno mesto* po 22. členu hrvaškega ZUP, Koprić et al., 2016, str. 63, Kovač in Virant, 2011, str. 43 in 255).

Dejstvo je, da elektronsko poslovanje prispeva k dostopnosti podatkov in storitev ter hitrosti in stroškom njihovega posredovanja in obdelave. Ob tem je treba seveda zagotoviti varnost z omejitvijo dostopa nepooblaščenim in onemogočenjem potvorbe podatkov. E-poslovanje v upravnih postopkih prihaja do izraza tako pri vlogah kot vmesnem komuniciranju med postopkom in končno pri vročanju. Podlaga je bila v RS že **z Zakonom o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu** iz leta 2000 ter ZUP, predvsem z novelama v letih 2004 in 2007 ter z uvedbo državne e-oglasne deske, posebej za poslovanje po ZUP (<http://e-uprava.gov.si/e-uprava/oglasnadeska>).

Konkretno so bile z ZUP pri nas določene možnosti:

- pošiljanja vlog po elektronskem mediju (63. člen ZUP),
- dokazovanja z e-listinami in podatki iz e-baz (169., 173. in 178. člen ZUP),
- videokonferenčne obravnave (154. člen ZUP),
- e-vročanje (tretji odstavek 83. člena ZUP) in
- e-odločbe (tretji odstavek 210. člena in tretji odstavek 216. člena ZUP).

³⁰ Predlog novele ZUP-I z obrazložitvijo: [http://vrs-3.vlada.si/MANDAT14/VLADNAGRADIVA.NSF/18a6b9887c33a0bdc12570e5034eb54/8335be4eadbda126c1257e31002a6f6c/\\$FILE/ZUP-I_VG-JV2.pdf](http://vrs-3.vlada.si/MANDAT14/VLADNAGRADIVA.NSF/18a6b9887c33a0bdc12570e5034eb54/8335be4eadbda126c1257e31002a6f6c/$FILE/ZUP-I_VG-JV2.pdf).

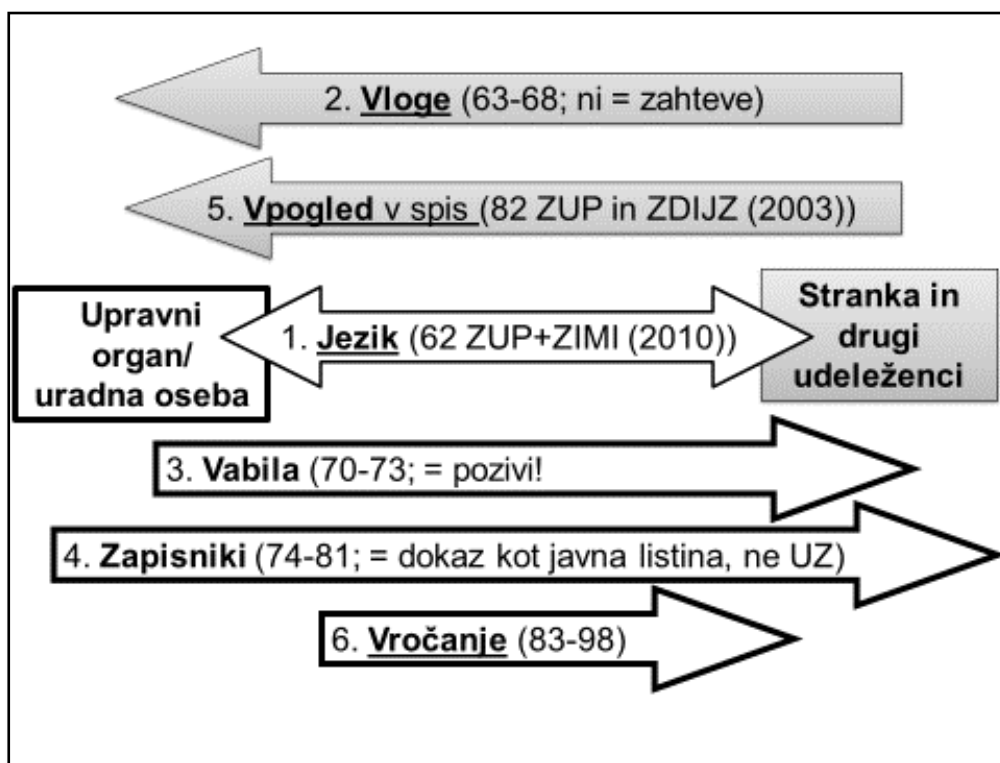
! Pomembno !

*Nekatera pravila o občeivanju, zlasti raba jezika, dostop do podatkov, sprejem vlog, prejem pred učinkovanjem, pomenijo **ustavne in mednarodnopravne garancije**, zato so njihove kršitve hud poseg v dobro upravo in pomenijo najmanj nezakonito ravnanje, tj. bistvene postopkovne napake.*

*A treba je **ločiti formaliziranje od razumevanja pravil v duhu načel.***

Slovenski ZUP obravnava komunikacijo v treh poglavjih (jezik, občeivanje in vročanje), ki jih tu obravnavamo povezano, saj gre pri vseh teh oblikah za ista vprašanja. Pravimo, da ločimo občeivanje v postopku **v ožjem smislu** z vlogami, vabili, zapisniki in pravico pregleda dokumentov v določbah posebnega podpoglavja (v ZUP so to členi do 63 do 82), skupaj z določbami o jeziku in vročanju (še členi 61 in 83 do 98; glej sliko v nadaljevanju, podčrtani so instituti z neposredno ustavno podlago), pa gre za občeivanje **v širšem smislu**.

Slika 15: Oblike občeivanja med udeleženci po ZUP, ZDIJZ in ZIMI



Nekateri instituti predstavljajo **enosmerno komunikacijo**, bodisi **od stranke do organa**, to so vloge in zahteve za informacije, bodisi **od organa do stranke**, kot velja za vabila, zapisnike in vročanje, medtem ko raba jezika poteka kot **dvosmerna komunikacija**.

Ta pravila ureja v Sloveniji poleg ZUP na splošni ravni še izvedbena **Uredba o upravnem poslovanju** (Uradni list RS, št. 9/18). Kot sistemski zakon pa je nujno poleg ZDIJZ opozoriti še na **Zakon o izenačevanju možnosti invalidov (ZIMI)**, sprejetem leta 2010 kot posledico odločbe

Ustavnega sodišča RS,³¹ češ da je 62. člen ZUP (kot drugi procesni predpisi, v sodnih postopkih) diskriminatoren, saj zagotavlja posebno obliko komunikacije invalidnim osebam le, če imajo slušne ali govorne primanjkljaje, niso pa (bile) zagotovljene pravice slepih in slabovidnih. ZIMI je glede na ZUP v zvezi z uporabo komunikacije torej specialen in nadrejen.

Končno naj opozorimo še, da nadrejeno ZUP **področni predpisi** neredko opredeljujejo posebne oblike komunikacije ali drugačna pravila kot ZUP, npr. v davčnih postopkih je v nekaterih zadevah predpisano telefonsko komuniciranje, ki ga ZUP ne pozna (čeprav naj še enkrat poudarimo, da kaže tako komunikacijo, kljub manku podlag v ZUP, glede na temeljna načela šteti za veljavno, kolikor ni zadržkov ali vpliva na javni interes ali pravice tretjih).

5.2 Jezik v postopku

ZUP pri določbah o jeziku praviloma v vseh državah povzema **mednarodnopravna in ustavna** določila (pri nas gre za člene 11, 22, 61 in 62 Ustave RS). Sistemsko vprašanje rabe jezika urejajo še drugi splošni zakoni, npr. v Sloveniji **Zakon o državni upravi (ZDU-1)** in **Zakon o javnih uslužbencih**. Jezik oziroma njegovo uporabo določajo pri nas še drugi predpisi, tako splošni, kot sta **ZIMI** in **Zakon o uporabi slovenskega znakovnega jezika (ZUSZ)** kot **področni** (npr. Zakon o tujcih s specialnimi določbami glede na ZUP).

Razmerja med temi predpisi neredko niso jasna, npr. med ZDU-1 in ZUP, sploh ko sta oba zakona generalna, določata pa pravice rabe jezika nekoliko različno. Zato je treba v takem primeru sistemsko razlogovati in prav glede vprašanj o jeziku recimo **šteti ZUP kot specialni** predpis glede na ZDU-1, saj ZUP ureja eno od dejavnosti uprave, tj. vodenje upravnih postopkov. Dilema nastopi glede določb o rabi uradnega jezika manjšin (več v Kovač et al., 2012), ko ima ZUP bolj ugodne določbe glede uporabe italijanščine oziroma madžarščine tudi na drugi stopnji odločanja.³²

Vsi ti predpisi ločijo »uradni« jeziki od svojega. A pri tem je treba **ločiti pravico do rabe jezika od stroškov za tolmačenje**. Tudi po ZUP namreč lahko vsak uporablja svoj ali katerikoli jezik, le da v primeru, če ta jezik ni uradni, tak udeleženec sam nosi stroške tolmača, medtem ko jih za invalidne osebe in pripadnike ustavno zaščitene manjšin (ali če še za kako skupino tako določa poseben zakon) nosi upravni organ, ki vodi postopek. To velja na vseh stopnjah odločanja.

³¹ Glej odločbo št. U-I-146/07-34 z dne 13. 11. 2008, kjer se sodišče sklicuje na kršitev 22. člena Ustave RS, tj. enako varstvo pravic, in mednarodnopravne akte o pozitivni diskriminaciji invalidov.

³² ZDU-1 določa, da se izda drugostopenjska odločba v italijanščini ali madžarščini, če je bil v tem jeziku voden prvostopenjski postopek (tretji odstavek 4. člena, o nasprotju z ZUP glej Jerovšek v Pirnat et al., 2004, komentar k 4. členu ZDU-1). Pravica pripadnikov narodnih manjšin ni nad pravico pripadnikov večinskega naroda, saj v takem primeru postopek poteka dvojezično že, če druge stranke niso zahtevale postopka v jeziku narodne skupnosti, torej ob njihovi pasivnosti (tretji odstavek 62. člena ZUP).

Vse določbe se uporabljajo tako za pisna kot ustna sporočila in akte tako organov kot strank in njihovih zastopnikov. Vse določbe, ki veljajo za stranko, se uporabljajo za stranskega udeleženca in osebo s pravnim interesom, ki želi pregledati dokumente (spis).

Uradni jezik pri nas je **slovenščina**, po Ustavi RS in ZUP pa na območjih občin z avtonomno italijansko in madžarsko narodno skupnostjo **tudi italijanščina oziroma madžarščina**. A v slednjih primerih gre za uporabo slovenščine **in** manjšinskega jezika, **ne manjšinskega namesto slovenskega**. Vse akte se tedaj izdaja dvojezično, obe različici sta izvirnika.

Na ta pojem ne vpliva polnopravno članstvo RS v EU, saj slednje pomeni, da je pred organi EU slovenščina tudi uradni jezik, medtem ko ne velja obratno, da bi bili jeziki vseh držav članic EU uradni jeziki v Sloveniji. Če je vložena vloga npr. v angleščini, se pred slovenskimi upravnimi organi ravna s to vlogo enako, kot če je vložena v kitajščini ali svahiliju, tj. šteje se jo kot nepopolno (62. člen ZUP). Posebnosti pa so možne po področnem zakonu, npr. v davčnem postopku je lahko zaprosilo za mednarodno pomoč v enem od uradnih jezikov EU (glej Jerovšek et al., 2008).

A glede rabe italijanščine in madžarščine lahko zgoraj navedeno razširimo, tako da **pripadniki zadevnih manjšin, a tudi druge osebe v teh jezikih na območjih dvojezičnih občin**, vlagajo vloge v jeziku manjšine, kot izhaja iz sodnega primera na ravni EU. Sodišče EU je v zadevi Grauel Rüffer v. Pokorná, C-322/13 z dne 27. 3. 2014, odločilo, da stališča tožene države Italije glede dodatnih stroškov, ki bi državi nastali z upoštevanjem pravice do uporabe lastnega (manjšinskega) jezika nemške tožnice v Bolzanu, kjer je po nacionalnih predpisih italijansko-nemško območje, niso utemeljena. Italija je navajala, da nudi opcijo uporabe nemščine v Bolzanu le svojim državljanom, ki so pripadniki avstrijske manjšine, ne pa drugim strankam, ki uporabljajo nemščino, saj bi državo sicer to preveč stalo. A sodišče je odločilo, da *»povsem ekonomski razlogi ne morejo biti nujni razlogi v splošnem interesu, ki bi lahko upravičili omejevanje temeljne svoboščine«*, kot je uporaba jezika, tj. uradnega v EU in z italijansko zakonodajo vendar že predvidenega tudi v tem delu Italije.

V RS so dvojezične občine relativno maloštevilne, saj jih je od 212 le devet takih, kjer lahko pripadniki neposredno uveljavljajo pravice v obeh jezikih. To so:

- za italijansko manjšino: Mestna občina Koper in občine Izola, Piran in Ankaran;
- za madžarsko manjšino občine Lendava, Dobrovnik, Hodoš, Moravske Toplice, Šalovci.

Italijanščino oziroma madžarščino morajo upoštevati **tudi organi**, ki na območju navedenih občin niso teritorialno organizirani oziroma zaradi raztega krajeвне pristojnosti po 19. členu ZUP in po UUP vsi drugi organi, če pravice uveljavljajo pripadniki te narodne manjšine. Tedaj se uporabi tolmač v breme organa.

Pri uporabi italijanščine in madžarščine je pravica pripadnikov manjšin, da med postopkom alternirajo uporabo materinega in slovenskega jezika in to **celotno pravno pot**, še v morebitnem postopku ustavne pritožbe, vendar gre za podajanje vloge, ne poslovanje v celoti. Praktično to pomeni, da bo stroške prevajanja kril proračun, saj velika večina uradnih oseb na institucijah s sedežem v Ljubljani za razliko od prvostopenjskih organov ne zna teh jezikov.

Tudi ko gre za uporabo znakovnega jezika in sporazumevanje z **invalidnimi** osebami, imajo te pravico spremljati postopek po tolmaču **na stroške proračuna**, kot določata ZIMI in ZUSZJ, o čemer jih mora uradna oseb poučiti (sedmi odstavek 62. člena ZUP).

Isto pravico, tj. uporabe svojega jezika, imajo **osebe, ki ne znajo uradnega jezika/ov**, ne glede na status državljanstva ali tujca, vendar je breme stroškov tolmača praviloma na njihovi strani. Vsaka stranka, državljan ali tujec in drugi udeleženec postopka, lahko v postopku uporablja svoj jezik, če ne zna jezika, v katerem teče postopek. Taka oseba spremlja potek postopka po tolmaču. Po statistiki notranjega ministrstva je največ imenovanih tolmačev v zadnjih letih za albanski jezik. Po sodni praksi tudi velja, da se tolmač v postopkih po uradni dolžnosti določi, čeprav ga stranka ne želi in noče plačati, ker se le tako lahko zagotovi, da bo stranka razumela, katera obveznost se ji nalaga.

! Pomembno !

Če je podana vloga v neuradnem jeziku, se šteje kot nepopolna, zato mora tedaj organ vložnika nujno pozvati k vložitvi vloge v uradnem (slovenskem ali manjšinskem) jeziku, sicer se po predhodnem pozivu in opozorilu na posledice taka vloga zavrže in vsebinsko sploh ne obravnava. To izhaja iz ustavne zaščite teh jezikov.

Spoštovanje določb o slovenščini kot ustavno zaščitenem uradnem jeziku je strogo, saj **se vloga v tujem jeziku obravnava kot nepopolna**. Vsaka vloga mora biti vložena v uradnem jeziku, to so slovenščina oziroma madžarščina ali italijanščina. Če temu ni tako, se – ne glede na to, ali uradna oseba ta jezik razume! – vložnika (v slovenščini) pozove, naj v določenem roku predloži vlogo v slovenščini, sicer se zavrže. Čeprav tu zakon zahteva predložitev overjenega prevoda, gre določbo razumeti ob bok ostalih načelom in pravilom tako, da zadostuje (kot sicer) vložitev v neoverjeni slovenščini, tedaj se vloga ne zavrže.

Nekoliko drugače pa velja za dokazni postopek, ko gre za pridobivanje listin v tujem jeziku, kot določa slovenski ZUP v 177. členu. Tedaj se terja prevod, kot izhaja iz ustaljene sodne prakse in neposredno zakona le, »*če je to potrebno*«, ne vedno. Tedaj se ravna v skladu z načelom proste presoje dokazov (npr. če bi šlo za listine z le malo teksta, pretežno številke, rojstni list ali račun za nakup avtomobila, prevod ni potreben, zlasti ob včasih za celo EU enotnih predpisanih obrazcih kot v carinskih postopkih).

Razmislek ...

Od kod izhaja razlika med strogo zahtevo po uradnem jeziku pri vlogah, manj pa pri dokazilih? Spomnite se na razliko med izjavami volje in izjavami o dejstvih.

Če določbe o jeziku niso spoštovane, gre za absolutno bistveno postopkovno napako, kar je v Sloveniji samostojni razlog za pritožbo (glej drugi odstavek 237. člena ZUP), v povezavi s pravico biti slišan in sodelovanjem vseh legitimiranih oseb pa tudi za obnovo postopka (260. člen ZUP). Posebej gre za kršitve, kot so poseg v ustavne pravice manjšin in invalidov.

5.3 Vloge

Vloge so kakršnakoli **sporočila (in dejanja) stranke oziroma drugih oseb organu** – ne glede na tip, vsebino, obliko (lahko dejanje, ne pisna vloga). Vloga je generičen pojem, ki obsega kakršnokoli sporočilo ali izjavo volje kateregakoli udeleženca v postopku v razmerju do organa (uradne osebe).

Poznamo več vrst vlog glede na vsebino oziroma cilj, ki ga vloga zasleduje. To so zahtevki, pritožbe, prošnje, predlogi, ugovori, pobude itd. –pri tem ni bistveno poimenovanje, ampak kaj je resnična vsebina vloge). Vloga se tako vedno presoja po vsebini in ne nazivu – ta kot napačen nima pravnih posledic (lat. *Falsa nominatio non nocet*). Vloga je lahko prošnja ali zahtev, pritožba, ugovor ali drugo sporočilo, s katerim se stranka obrača na organ (63. člen ZUP RS, enako tuji ZUP). Poleg zahtev/kov sodijo v pojem vlog še predlogi (za vrnitev v prejšnje stanje, obnovo postopka), prošnje (za podaljšanje roka, oprostitev stroškov), pritožbe in drugo, po posebni zakonodaji ugovori (v davčnem postopku), prijave (v inšpekcijskih postopkih) ... Posebej pomembna vloga je **zahtev**, ko gre za postopke na zahtevo strank, saj je taka vloga dejavnik sprožitve postopka, kar pa ne velja za katerokoli vlogo.

! Pomembno !

*Pojma vloga in zahteva (zahtev) moramo razlikovati. Zahteva je ožji pojem od vloge. Zato **pravila o vlogi pridejo v poštev za zahteve**, kolikor ZUP o zahtevah nima določb, medtem ko **pravila o zahtevah ne veljajo za ostale vloge**. To se izrazi posebej pri presoji procesnih predpostavk za začetek postopka (129. člen ZUP RS).*

Način vložitve vloge je pri nas po ZUP določen tako, da praviloma (razen če področni predpis določi drugače) stranka sama odloči, kako bo vlogo vložila izmed več možnih načinov. To velja tudi, če so predpisani obrazci vlog. Vloga je lahko pisna ali podana **ustno na zapisnik** pri organu. Pri slednjih vlogah je treba obenem upoštevati pravila ZUP o vlogah in zapisnikih. **Za pisno vlogo** šteje vloga, ki je:

- poslana **po pošti** ali
- **izročena organu** osebno (po stranki ali drugi osebi, kurirju) ali
- **e-vloga z varnim e-podpisom** – tj. šteje samo vloga z digitalnim potrdilom, navedena e-pošta pri izjavah volje nima pravnega učinka oziroma pomeni šele nepopolno vlogo (brez podpisa);

ZUP navaja tudi telefonske vloge in vloge, posredovane z e-pošto brez e-podpisa, toda določa, da so take vloge možne oziroma veljavne samo v zadevah, kjer tako določi vlada z uredbo. Ta pa ni bila izdana, zato te vloge po ZUP nimajo dokazne moči (drugače po nekaterih področnih predpisih). A ZUP določa dva primera, ko se lahko vloži vloga **le ustno**, brez zapisnika, to sta zahteva za vpogled in za izdajo potrdila o podatkih iz uradnih evidenc (82. in 179. člen ZUP).

Sestavine vloge in postopek z nepopolno vlogo

Vloga mora imeti vse, kar je potrebno, da jo lahko organ obravnava. Pri tem ni tako važno, da vsebuje določene dokumente, ampak da ti vključujejo **vse podatke, ki so po splošnih in področnih predpisih zahtevani za formalno popolno vlogo in tako za meritorni začetek postopka** (ugotavljanje nadaljnjih vsebinskih pogojev za priznanje pravice oziroma pravne koristi).

Sestavine vlog določata ZUP in področna zakonodaja. ZUP nadalje izrecno opredeljuje, katere sestavine niso del vloge, da je ta formalno že popolna.

Za vse vloge so določene minimalne potrebne sestavine za njihovo obravnavo, za nekatere (pritožba, predlog za vrnitev v prejšnje stanje) še dodatne, kar natančno izpeljujejo ZUP in vrsta področnih zakonov.

Minimalno mora vloga po ZUP vsebovati:

1. ime in priimek in naslov vlagatelja, njegovega zakonitega zastopnika oziroma pooblaščenca; gre za vprašanje, **kdo** vlogo vlaga oziroma v čigavem imenu;
2. organ, kateremu se vloga pošilja, tj. **komu** je sporočilo namenjeno;
3. opredeljen zahtevek, tj. **kaj** vložnik uveljavlja;
4. **podpis** vložnika, tj. izvirni lastnoročni ali varni elektronski podpis. Če vlagatelj vloge ne more podpisati, ZUP (bolj arhaično kot realno potrebno v praksi, pa vendar) dopušča, da vlogo podpiše tudi kakšna druga oseba, npr. zakonec, oče, mati, sin, odvetnik, ki je vlogo po pooblastilu stranke sestavil; kdor podpiše vložnika, mora na vlogi podpisati svoje osebno ime in navesti svoj naslov.

Področni predpisi običajno določijo dodatne sestavine kot **priloge** zahtevku (npr. fotografija za potni list, projektna dokumentacija za gradbeno dovoljenje).

K vlogi pa **ni treba** prilagati potrdil, izpiskov in drugih podatkov o **dejstvih iz uradnih evidenc**, ki jih vodijo državni organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil. Te si po uradni dolžnosti priskrbi organ, ki je za zadevo pristojen, po uradni dolžnosti (to velja od leta 2002, glej 66. in 139. ter 175. člen ZUP). Ker ZUP ne glede na področne predpise bremeni za pridobivanje podatkov iz uradnih evidenc, ki so potrebni za odločitev v zadevi, organe same in ne stranke, **razen če te izrecno izjavijo drugače ali ne gre za davčno tajnost ali se nanašajo na rasno in drugo** poreklo, politična, verska in druga prepričanja, pripadnost sindikatu, spolno vedenje, kazenske obsodbe ter zdravstvene podatke, je vloga, ki ji manjka tak podatek, vseeno popolna.

Prav tako je vloga formalno popolna, če vložnik ni plačal **takse**. Ta pomanjkljivost se rešuje izven upravnega postopka s taksnim opominom, delno se navezuje na ZUP le v smislu pogojevanja vročitve odločbe o priznani pravici, dokler stranka ne plača dolžne takse.

Če je vloga nepopolna, je treba zahtevati dopolnitev in se je ne sme takoj zavreči s sklepom ali preprosto odvreči. To pravilo sodi po praksi Ustavnega sodišča med temelje pravne države, tako postopek z nepopolno vlogo pride v poštev celo le ob smiselni rabi ZUP (prim. tudi kavtele ESČP, Androjna in Kerševan, 2006, str. 76).

Če vloga **ni popolna**, mora **organ vložnika pozvati v petih delovnih dneh**, tj. instruksijski rok (pomeni, da naj organ to stori čimprej, a če ne v petih dneh, pač šesti ali sedmi dan), naj vlogo dopolni, pri čemer pa uradna oseba določi stranki prekluzivni rok. Slednji pomeni, da mora stranka poslati manjkajoče v tem roku, sicer bo – po predhodnem opozorilu že v pozivu o tej posledici – vloga zavržena. Slednje velja sicer le, če vložnik ne dopolni zahtevanega še pred zavrženjem, čeprav po poteku danega roka. Tudi če ne gre za očitno pomanjkljivost v smislu manjkajočih prilog, velja enako – če je vloga tako pomanjkljiva, da je ni mogoče obravnavati, organ zahteva od stranke, naj vlogo dopolni. Poziv se oblikuje v obliki dopisa, ki se vroči osebno. Dopis ima torej tri obvezne sestavine (67. člen ZUP):

1. navedba, **kaj v vlogi manjka**;
2. **rok**, v katerem naj vložnik dopolni manjkajoče – to je rok, ki ga določi po ZUP uradna oseba sama glede na okoliščine primera, zato se lahko na zaprosilo stranke tudi podaljša, je pa prekluziven;
3. **opozorilo na posledice**, če vloga ne bo pravočasno in v celoti dopolnjena – tedaj **se zavrže s sklepom**. To opozorilo je pogoj za zavrženje v skladu z načelom varstva pravic strank. Zavrženje pride v poštev tudi, če stranka dopolni vlogo le delno, ne z vsemi v pozivu zahtevanimi sestavinami.

! Pomembno !

*Če je vloga nepopolna, je treba v upravnih zadevah in tudi pri smiselni rabi ZUP vložnika **najprej pozvati k dopolnitvi** in mu omogočiti vložitev manjkajoče v dodatnem roku, ki mora biti izvedljiv. S tem lahko stranka »ulovi« na rok vezane vloge, saj šteje za čas vložitve ob pravočasni dopolnitvi prvo vložena vloga.*

Če stranka vlogo dopolni, se šteje, da je vloga vložena, ko je prispela prva vloga, rok za izdajo odločbe pa teče od dneva, ko je bila vloga dopolnjena (prim. 68. in 222. člen ZUP).

Če vložnik vloge na poziv organa v roku ne dopolni, pa organ izda sklep in vlogo zavrže z utemeljitvijo, da ni sposobna za obravnavanje (67. člen ZUP). Ne spušča se v obravnavo vsebine vloge.

A treba je ločiti položaj, ko stranka ni priložila vseh sestavin vloge. Tedaj se zahteva, če vložnik ne dopolni v danem roku manjkajočega, s sklepom zavrže po 67. členu ZUP. Če stranka ne predloži drugega podatka, izjave ali dokumenta, k čemur je bila pozvana že med postopkom, pa se zahteva ne more zavreči, ampak se kvečjemu zavrne (prim. 140. člen ZUP). Pravimo, da je v prvem primeru vloga formalno nepopolna in le tedaj pride v poštev postopanje po 67. členu ZUP. V drugem položaju gre za **formalno popolno, a t. i. »materialno nepopolno« vlogo**, kjer manjkajo določena dokazila, ki so potrebna za ugotavljanje dejstev za priznanje pravice ali pravne koristi, a to niso že sestavine prvotne vloge. V tem primeru se vloge ne zavrže, ampak se ob strankinem neodzivu odloči na podlagi ostalih podatkov meritorno in se zahtevi ugoti ali se jo zavrne.

Sprejem vloge in njena pravočasnost

Enako kot formalno nepopolna vloga se obravnava **nerazumljiva vloga**. Organ ne sme predpostavljati vsebine vloge, sicer gre za bistveno kršitev pravil postopka; enako ni dopustno prejudiciranje uveljavljajoče se pravne podlage, če zakon daje več možnosti.

Če stranka dopolni vlogo, ZUP določa (drugi odstavek 67. člena ZUP), da se šteje, da je bila vložena takrat, ko je popolna, a to velja le za rok izdaje odločbe, ne za varstvo materialnih pravic, katerih uveljavljanje je ob kasnejši dopolnitvi zajamčeno že od dneva vložitve prvotne vloge. V povezavi z omenjenimi vprašanji je problem izgubljene ali uničene vloge, kjer je v starejši sodni praksi obstajal celo institut obnovitve vloge, če je bila ta po področni zakonodaji vezana na rok. Pri vlogah, ki na rok niso vezane, se naknadno vsebina obnovi z ustreznim zapisom. Teh situacij ne smemo enačiti s primeri, ko je iz ravnanja stranke (npr. se informira pri organu o obrazcih) slutiti, da je nameravala vložiti vlogo, a je ni.

Če stranka vloži vlogo **prezgodaj**, recimo ko predpis še ne velja, a je v medijih ali drugače sporočeno, da bo sprejet ali je že sprejet, se taka vloga šteje za vloženo na dan uveljavitve zakona, ki daje podlago zanjo (če je popolna, sicer je treba vložnika pozvati k dopolnitvi). Če pa denimo zakon določi, da se uveljavi na določen datum, uporablja pa se šele čez čas (tako novela Zakon o žrtvah vojnega nasilja v letu 2009), stranke pa v vmesnem obdobju vložijo vloge, se te ne smejo zavreči kot prezgodnje po 129. členu ZUP, saj po načelu zakonitosti pravna podlaga velja, a postopki se tedaj uvedejo šele z začetkom uporabe predpisa. Nekoliko drugače velja za prezgodnje pritožbe, saj se te zavržejo, razen če bi manjkalo do roka le nekaj dni.

Organ, ki mu je vloga poslana, najprej preveri, ali je za vlogo **pristojen**. Če je, jo sprejme in na zahtevo vložnika potrdi sprejem. Če je vloga prispela (1) **po pošti** in za vlogo ni pristojen, jo nemudoma **odstopi** pristojnemu drugemu upravnemu organu oziroma sodišču in o tem obvesti stranko. Če ne ve, kateri organ bi bil za vlogo pristojen, vlogo s sklepom **zavrže** (se ne spušča v vsebino) in sklep vroči vlagatelju (65. člen ZUP). Če vlogo prinese vložnik (2) **osebno** ali jo želi dati na zapisnik in organ za tako vlogo ni pristojen, napoti vložnika k pristojnemu organu. Če ta vztraja, naj organ vlogo sprejme, jo mora sprejeti, vendar jo takoj **s sklepom zavrže** in sklep izroči ali vroči vložniku (65. člen ZUP). Če je v vlogi **več zahtevkov** in ni za vse zahteve pristojen organ, ki je vlogo prejel, vzame iz vloge tiste zahteve, za katere je pristojen, glede drugih pa ravna kot z vlogo, za katero ni pristojen.

Če je vloga **žaljiva**, pridejo v poštev določbe ZUP o redu v postopku, po katerih se lahko vložnika kaznuje z denarno kaznijo do 500 evrov, kot določa tretji odstavek 111. člena ZUP. Sankcije, ki se izrečejo s sklepom, zoper katerega je možna posebna nesuspendivna pritožba (drugi odstavek 112. člena ZUP), imajo ne samo specialni, temveč tudi generalni preventivski učinek, ki naj bi s časom vodil v večje spoštovanje uprave v javnosti.

Razmislek ...

Kako bi postopali s pravočasno in vsebinsko upravičeno pritožbo, a v njej pritožnik žali uradno osebo, češ da je »idiot«, ker je izdala napačno odločbo?

Glede časa vložitve vloge so vloge lahko vezane na rok vložitve (zahtevki po področnih predpisih, npr. pri razpisih, pravna sredstva pa so omejena časovno že po ZUP) ali pa se lahko vlagajo kadar koli. Rok je lahko materialni, na primer čas, v katerem se lahko uveljavlja materialna pravica (npr. zahteva za bivanje v študentskem domu). Lahko pa je vloga vezana na procesni rok, ko gre za procesna dejanja (npr. pritožba ali predlog za vrnitev v prejšnje stanje). Ta razlika je pomembna, ker se prvi rok načeloma ne more podaljšati, drugi pa se lahko, razen če gre za zakonsko določene roke.

Po ZUP velja glede časa vložitve praviloma **prejemna teorija**. To pomeni, da se za dan vložitve šteje dan, ko je organ vlogo prejel, ne pa ko jo je vložnik oddal, razen če je poslana priporočeno oziroma z jasno razvidnim datumom odpreme (zato se po UUP vedno shrani tudi ovojnico, prim. Kovač, Remic in Stare, 2008). Naj omenimo, da ZUP formalno terja priporočeno oddajo, a tega pridevnika ne smemo razlagati ozko po poštnih predpisih, ampak pač tako, da je jasno zaznamovan datum oddaje.

Če je vloga vezana na rok vložitve, se zato šteje za pravočasno, če jo pristojni organ prejme, preden izteče rok. Če pa je poslana priporočeno oziroma z oznako datuma odpreme, se **po oddajni teoriji** za dan, ko jo je organ prejel, šteje dan oddaje (na pošto ali pooblaščenega izvajalca poštnih storitev). Za dan, ko je organ prejel vlogo, se tedaj šteje dan priporočene oddaje na pošto.

Po **elektronski** poti je pravočasna, če jo pred iztekom roka prejme informacijski sistem organa ali informacijski sistem za sprejem vlog, vročanje in obveščanje. Za osebe v vojaški službi in osebe, ki jim je odvzeta prostost, se za dan, ko je organ prejel vlogo, šteje dan, ko te osebe izročijo vlogo vojaški enoti ali poveljstvu oziroma upravi zavoda. Tako v roku vložena vloga je pravočasna kljub pomanjkljivostim, če vložnik pomanjkljivosti odpravi v roku, ki ga določi uradna oseba. Če je vloga nepopolna, se šteje za pravočasno vloženo, če je prva vloga prispela v roku, čeprav jo je stranka pozneje na poziv organa dopolnila po izteku roka, s pogojem, da jo je dopolnila v odrejenem roku (68. člen ZUP).

5.4 Vabila oziroma pozivi

Z vabilom organ zagotavlja udeležbo strank, prič, izvedencev in drugih udeležencev pri posameznih procesnih dejanjih. Vabijo se lahko vsi **tisti, katerih navzočnost je potrebna** zaradi ugotovitve dejanskega stanja ali izvajanje načela zaslišanja in to za tak čas, ko bo najmanj oviran pri opravljanju svojega rednega dela. Ne sme se vabiti ljudi samo zato, da bi se jim vročilo pisanja ali sporočilo nekaj, kar se lahko stori bolj ekonomično na drugačen način (prvi odstavek 70. člena ZUP).

Vabljenje je pri nas **časovno in krajevno omejeno**. Vabi se podnevi in ob delavnikih. Nihče ne more biti povabljen, naj pride med 20. in 6. uro, razen če gre za nujne in neodložljive ukrepe. Taki primeri so ob naravnih nesrečah, zaradi vojaških obveznosti ali zaradi nujnega inšpekcijskega ukrepanja ipd.

Vabijo se, po načelu ekonomičnosti in varstva pravic strank, le osebe z območja pristojnosti organa, na katerem deluje. Zunaj tega območja le izjemoma, če se s tem postopki pospešijo ali olajšajo oziroma če je navzočnost vabljenega nujno potrebna. Sicer so osebe zunaj območja zaslišane po zaprosenem organu na podlagi zaprosila za pravno pomoč (glej v poglavju o pristojnosti, 33. in 34. člen ZUP).

Vabi se lahko s **pisnim vabilom** naslovniku, s fizično pošto ali po elektronski poti, ali z **javnim naznanilom**. Kadar mora organ povabiti večje število oseb, ki organu niso znane, jih lahko povabi z javnim naznanilom, tako da se vabilo nabije na oglasno desko, objavi na elektronski oglasni deski (spletu) ter na krajevno običajen način. Če je vabilo poslano tako, se šteje, da je vročeno po 15 dneh od objave (94. člen ZUP). Telefonično se lahko vabi le, če to dopusti področni predpis (npr. pri kontroli davčnih obračunov).

Vabilo, ki ima sicer pravno naravo dopisa, mora vsebovati določene **sestavine**:

- naziv organa, ki vabi;
- ime in priimek ter poln naslov vabljenega;
- v kakšni vlogi je povabljen (stranka, priča, izvedenec) – zaradi ustrezne priprave v skladu z načelom varstva pravic strank;
- kam je povabljen (običajno na sedež organa, lahko tudi izven);
- dan, ura, soba, kjer naj se zgleda (narok);
- ali mora priti osebno ali lahko pošlje drugo osebo ali lahko da pisno izjavo;
- ali naj kaj naj prinese s seboj;
- na koncu vabila mora biti vabljeni **opozorjen na posledice**, ki ga bodo doletele, če se vabilu ne bo odzval po 73. členu ZUP (npr. da bo prisilno priveden, denarno kaznovan do 200 evrov, priča pa kar do 500 evrov zaradi nenadomestljivosti, (glej 187. člen ZUP), da bo moral plačati stroške, ki so jih imeli organ in drugi udeleženci zaradi njegovega izostanka).

Sankcije se lahko izrekajo posamezno ali vse skupaj. Ne morejo se izrekati, če vabljeni ni v vabilu izrecno opozorjen nanje oziroma se izrekajo le tiste, ki jih je vabilo predhodno vsebovalo. O izreku denarne kazni, privedbi in plačilu stroškov se izda sklep, zoper katerega je dovoljena pritožba, ki ne zadrži njegove izvršitve. Privedbo izvrši policija na podlagi sklepa. Prisilno se ne privede in s to sankcijo ne grozi, če na poziv organa ne pride stranka, ki uveljavlja svoj zahtevek, ker se v tem primeru lahko sklepa, da umika zahtevek in organ s sklepom ustavi postopek (161. člen ZUP).

Kdor se na vabilo ne more odzvati, mora to sporočiti organu in **predložiti dokazilo, ki opravičuje izostanek** (zdravniško potrdilo o bolniški odsotnosti z dela ali kakšno drugo opravičilo), sicer se kaznuje, kot navedeno. Kraj, čas in način vabljenja pa ne vplivajo na dolžnost vabljenega, da se odzove. Rimljani so temu rekli: »*Si in ius vocat, ito!*« Po naše – če si pozvan na sodišče (upravni organ ali drug tribunal): »Pojdi, moraš iti!« Prav tako na to dolžnost ne vpliva, koga se vabi. Vabilo ni konkretni upravni akt, nanj se ni mogoče pritožiti. Vabljeni pa lahko zahteva dopolnitev nepopolnega vabila.

Če se vroča vabilo na ustno obravnavo, se mora posredovati praviloma vsaj osem dni pred narokom (drugi odstavek 102. člena ZUP), zaradi možnosti priprave na dejanje.

5.5 Zapisnik

Zapisnik je strogo formaliziran obličen način pisanja ugotovitvenih in dokaznih dejanj v postopku. Zato ima značaj **javne listine**. Če je pravilno sestavljen, to pomeni, da zapisnik dokazuje, kar je v njem zapisano. Slovenski ZUP ima glede zapisnika veliko formaliziranih določb, primerjalno prepodrobnih. A vse te določbe je treba razumeti in razlagati tako, da se s tem zagotovi dokazna moč zapisnika. Kolikor se pravila ne spoštujejo, nima pomena zapisnik sestavljati, saj ne dosega cilja instituta. Pri zapisniku je zato treba upoštevati zlasti **potrebne sestavine in način njegove sklenitve**.

Zapisnik se sestavi **za vsako pomembno dejanje, a po našem ZUP izrecno obvezno**:

- o **posvetovanju in glasovanju**, če v postopku sodeluje kolegijski organ (da se v nadzornih postopkih lahko preverita potrebni sklepčnost (kvorum) in večina, čeprav je ta zapisnik izvzet iz vpogleda, glej 82. člen ZUP);³³
- o **ustnih izjavah** strank pred organom;
- o zaslišanju prič in izvedencev ter o ogledu oziroma nasploh o **ustni obravnavi**;
- o **poravnavi** med strankami z nasprotnimi interesi – ta zapisnik je celo izvršilni naslov (kot odločba).

Poleg zapisnika ZUP pozna **uradni zaznamek** (UZ ali u.z.), ki pa se sestavi le za notranje poslovanje organa ali pri komunikaciji med organi, nima pa dokazne moči v razmerju do stranke, razen če področni predpis določi drugače. Uradni zaznamek se lahko sestavi o določenih dejanjih, kot je izmenjava podatkov iz uradnih evidenc (več v Kovač, Remic in Stare, 2008), o manj pomembnih dejanjih v postopku, o uradnih opažanjih, o ustnih opozorilih, o notranjem delu organa, tako da se na listu papirja ali v elektronskem zapisu navede ta zapis ter dodajo kraj in datum in podpis uradne osebe.

Zapisnik mora vsebovati **določene sestavine**, da ima dokazno moč. To so:

- naziv in sedež organa;
- kraj, datum, uro, ko se dejanje opravlja;
- imena oseb, ki so navzoče, uradne osebe, stranke, priče, zastopniki ...;
- v zapisniku se navedejo sestavine izjav ali zaslišanj ali ugotovitev, **izjave se navajajo dobesedno** in se pišejo v prvi osebi ednine;
- če se k zapisniku priložijo listine, se to navede v zapisniku, če so listine prebrane in vrnjene, se vsebina na kratko povzame;
- v zapisniku se navedejo tudi vsi sklepi, ki se izdajo med dejanjem v postopku;
- posebna sestavina so **podpisi** prisotnih.

³³ V tem zapisniku se navedejo organ, zadeva, ki se obravnava, koliko članov je glasovalo za in proti ter kakšna odločitev je bila sprejeta. Če ima tak organ poslovnik, se piše zapisnik po poslovniku. Zapisnik podpišeta predsedujoči in zapisnikar.

Če je zapisnikar posebna oseba, uradna oseba narekuje zapisnik tako, da na kratko povzame izjave na zaslišanju. Če je uradna oseba hkrati zapisnikar, glasno govori, kar hkrati zapisuje. Preden se zapisnik sklene, **se prebere** udeležencem ali si ga sami preberejo. Navede se, da je bil zapisnik prebran in da ni bilo pripomb, če pa so bile, se navede njihova vsebina.

Posebna pravila so glede **podpisovanja**:

1. vsak udeleženec se podpiše pod svojo izjavo;
2. na koncu zapisnik podpišejo tudi vsi prisotni;
3. uradna oseba oziroma zapisnikar se podpišeta na vsako stran (oziroma se parafira).

Če kdo noče podpisati zapisnika, se navede, zakaj zapisnika ne želi podpisati.

V zapisniku ni dovoljeno nič brisati, radirati, napake pri pisanju se lahko prečrtajo, vendar pa tako, da je prečrtano čitljivo.

Če procesno dejanje traja več dni ali mesecev (npr. zapisnik inšpekcije), se lahko zapisnik piše sproti **v obliki knjige oziroma evidence**. Uradna oseba sproti zapisuje ugotovitve in izjave. Po končanem procesnem dejanju se zapisnik izroči stranki, ki lahko predloži nanj pripombe (prim. Jerovšek et al., 2008, komentar k 140. členu ZDavP-2).

Če narava stvari to omogoča ali je primerno, se lahko zapisnik narekuje **v elektronski nosilec zvoka** (npr. tehnični pregled objekta ali inšpekcijski ogled). Na koncu procesnega dejanja uradna oseba pozove udeležence, naj v elektronski nosilec izjavijo ali so z vsebino zapisnika seznanjeni oziroma ali imajo kakšne pripombe, nato se tak zapisnik v osmih dneh prepiše v pisno obliko (t. i. pisni odpravek). V nadaljnjih osmih dneh lahko udeleženci ugovarjajo, da gre za neskladnost zapisnika z danimi izjavami. Če ugovorov ni v osmih dneh, se šteje, da pripomb nimajo.

Zapisnik, ki je sestavljen po navedenih pravilih, je javna listina, ki dokazuje potek in vsebino opravljenih dejanj in danih izjav, razen tistih delov zapisnika, h katerim so bile dane pripombe. Ne dokazuje pa resničnosti danih izjav, razen če se je resničnost z dokazili preverjala na temelju materialne resnice.

Nekateri zapisniki po področnih predpisih nimajo enakega pravnega značaja kot zapisniki po ZUP, ker npr. vsebujejo zaradi deformalizacije postopanja poleg ugotavljanja dejstev že odločitve. To je tipično v inšpekcijskih zadevah, ko inšpektor na terenu stranki že z zapisnikom naloži dolžno postopanje (t. i. opozorilo, ki sicer še ni izvršilni naslov, a vsebuje obveznost stranke in rok za njeno izpolnitev). Na zapisnik se lahko po ZIN pri nas postopek celo ustavi, tedaj pomeni ta zapisnik dvojni dokument: zapisnik in sklep o ustavitvi postopka (več Kovač et al., 2016).

5.6 Pravica do pregleda dokumenta in dostop do javnih informacij

Pregled dokumentov in njihov prepis ter kopiranje so izrazi načel varstva pravic strank in zaslišanja, torej v končni posledici same zakonitosti. Namen je stranko seznaniti s podlagami za odločitve, kar je omogočeno tudi (potencialnim) stranskim udeležencem in se ne sme omejevati npr. z nalaganjem nesorazmernih stroškov kopiranja.

A treba je **ločiti splošno obveščanje in informiranje v konkretnih upravnih zadevah**, kot to razlikuje npr. pri nas na podlagi ZUP izdana Uredba o upravnem poslovanju. Uredba v določenem segmentu razširja pravico do pregleda dokumentov po ZUP. Prvo pravilo uredbe je, da mora uprava zagotavljati strankam **splošne informacije** o upravnih storitvah na razumljiv način in v obliki osebnega posredovanja, pisnih brošur ali prek spleta. Splošne informacije so informacije o načinu poslovanja organa javne uprave pri odločanju o upravnih zadevah in izdajanju potrdil, pojasnila v zvezi z uresničevanjem pravic, obveznosti in pravnih koristi fizičnih in pravnih oseb in pojasnila v zvezi z drugimi upravnimi storitvami. Splošne informacije se ne nanašajo na potek oziroma stanje konkretnega upravnega ali drugega postopka. Tu je pomembna določba, da je organ javne uprave dolžan zagotoviti splošno informacijo vsakomur ne glede na obstoječ oziroma izkazan pravni interes. Glede **informacij o upravnih postopkih na zahtevo stranke** je Uredba še natančnejša, saj določa strukturiranje informacij po življenjskih položajih (struktura je skladna z obstoječim portalom e-uprava). Uredba določa tudi knjige in nabiralnike pripomb in pohval ter letno ugotavljanje zadovoljstva strank.

Dodatna pravila določajo drugi predpisi, npr. v inšpekcijskih postopkih po ZIN veljajo posebna pravila glede obveščanja prijaviteljev (več Kovač et al., 2016).

Podobno imajo splošno pooblastilo za vpogled **odvetniki** po 10. členu Zakona o odvetništvu, če podatke potrebujejo za opravljanje odvetniškega poklica v posamični zadevi.

V konkretnih zadevah pa nadalje ločimo pravico do vpogleda po ZUP in dostop do informacij javnega značaja po ZDIJZ (zbirno o razlikah glej tabelo v nadaljevanju).

Tabela 19: Razlike med pravicama do pregleda dokumentov in dostopa do IJZ

Razlike	Pregled dokumentov	Dostop do informacij javnega značaja
Temeljni predpis	ZUP (institut od 1923)	ZDIJZ (2003)
Predmet presoje upravičenosti	Pravni interes prosilca (po osebi)	Dokument ali podatek kot informacija javnega značaja (po predmetu)
Narava vprašanja	Procesno-pravna (postransko vsebinsko vprašanje postopka)	Materialno-pravna (glavni predmet postopka, poseben upravni postopek)
Akt odločitve	Sklep	Odločba
Pristojni organi	Kot za matični upravni postopek na 1. in 2. stopnji	Kdor poseduje IJZ na 1. stopnji in informacijski pooblaščenec na 2. stopnji

Kljub razlikam kaže opozoriti, da pravici nista izključujoči, ampak dopolnjujoči se, kot izhaja iz odločitve Ustavnega sodišča RS, zadeva U-I-16/10 in Up-103/10 z dne 20. 10. 2011. Do tedaj je veljalo, da zaradi omejenosti sodnega varstva po ZUS-1 procesni akti, kakršen je sklep, s katerim se odloči o pravici do vpogleda po 82. členu ZUP, ne morejo biti izpodbijani pred sodiščem. A zaradi 23. člena Ustave RS je US odločilo, da gre pri tako pomembni pravici za ustavno kategorijo, zato gre za neodvisno zadevo od glavnega postopka, ne glede na siceršnjo vzporedno možnost IJZ. Gre za pravico v sklopu obrambe ali demokratične države, posredno pa dolžnost uprave, da kot oblast izpostavi svoje delo različnim oblikam nadzora, torej ne gre samo za procesno »podpravo« (več Kovač et al., 2012).

(1) Glede pravice vpogleda v spis ZUP določa, kdo ima pravico, kaj ta obsega in kakšne so posledice kršitev v sklopu načela zaslišanja stranke.

Stranka lahko vsak trenutek pri organu ali v informacijskem sistemu pregleda dokument – spis, lahko ga prebira, prepisuje, preslikuje, skenira in se seznani z vsebino.

Isto pravico ima za tujo dokumentacijo **oseba, ki izkaže v zadevi pravni interes**. Če taka oseba ne izkazuje pravnega interesa, ji organ vpogleda ne dovoli s pisnim sklepom, zoper katerega je dovoljena nesuspendivna pritožba (82. člen ZUP). Pravni interes lahko oseba izkaže le za vpogled, to še ni nujno stranski udeleženec, čeprav gre običajno v praksi za ujemanje obeh institutov (a razlika je prisotna recimo, ko gre v gradbenem postopku pri bližjih sosedih za stranske udeležence, arhitekt kot avtor projekta pa ima le pravico vpogleda).

Vpogled v spis obsega tako **pregled dokumentov kot pravico prepisa in kopiranja**. Vendar v določenem primeru oseba lahko izkaže pravico vpogleda, ne pa kopiranja, kot določa zakon o tajnih podatkih. Predmet pregleda so listine, ki so označene kot tajne po zakonu o tajnih podatkih, razen če se organ pri odločitvi opre na te listine oziroma se sklicuje nanje. V tem primeru si jih lahko stranke vpogledajo, ne smejo pa ga kopirati oziroma prepisovati (82. člen ZUP).

Zapisnik o posvetovanju in glasovanju in osnutki odločb se ne morejo pregledovati in prepisovati. Prvi zaradi internosti informacij o udeležencih in kdo je glasoval v katero smer, kar je na voljo za instančno kontrolo le nadzornim organom, ne pa stranki. Osnutki aktov niso predmet vpogleda, ker so še v delu in tako še neoblikovani in brez pravnih učinkov. Če se opravi ogled spisa, se te dokumente izloči.

Stranka in tisti, ki izkaže, da ima od tega pravno korist, lahko od organa posebej zahtevata še, naj ju pisno ali po elektronski poti **obvesti o poteku postopka** o tem, katera dejanja so bila že opravljena, katera še bodo in kdaj je mogoče pričakovati odločitev o zadevi. Podrobneje to pravico opredeljuje UUP (več v Kovač, Remic in Stare, 2008).

(2) Glede dostopa do informacij javnega značaja pa velja, da ima to pravico materialno-pravno vsakdo, ki izkaže interes (ne nujno pravni), če je le zahtevani podatek ali dokument definiran kot informacija javnega značaja, čeprav upravna in sodna praksa o razmerju med ZDIJZ in ZUP še nista ustaljeni in se pojavljajo tudi stališča, da je ZUP specialnejši zakon ter zato pravni interes vendar potrebno izkazati tudi po ZDIJZ. Za definicijo javne informacije pa so važni ti elementi: da informacija izvira z delovnega področja organa (ali npr. banke ali drugega zavezanca v javni lasti ali pod prevladujočim javnim vplivom) in da informacija obstaja pri organu v materializirani obliki (to je tudi uradna evidenca!) ter da ne obstajajo zakonske izjeme za razkritje, recimo varstvo osebnih in tajnih podatkov ali še tekoč postopek, kjer bi razkritje škodilo njegovemu namenu. Slednje se tehta po načelu sorazmernosti (t. i. test prevladujočega interesa in škodni testi).

! Pomembno !

Pravice vpogleda/pregleda oziroma dostopa do informacij so temeljna podlaga za obrambo stranke in tako jedro dobre uprave in ustavne demokracije.

A tudi tu je treba tehtati druge mednarodno in ustavne varovane kategorije, npr. varstvo osebnih in tajnih podatkov.

V zvezi s pristojnostmi Informacijskega pooblaščenca RS (IP), ki je pritožbeni organ po ZDIJZ, je treba poudariti še, da ista institucija skrbi za dostopu do informacij neredko nasprotne pravice **glede zaščite osebnih, tajnih in drugih varovanih podatkov**. Ker tudi predpisi o slednjem pridejo v upravnih postopkih pogosto v poštev, naj procesno poudarimo enakosti in razlike med tema temeljnima pristojnostnima IP RS, kot izhaja iz naslednje tabele.

Tabela 20: Razlike med temeljnima pristojnostnima IP RS

Elementi, ki povezujejo pristojnosti IP, in razlike	Dostop do informacij javnega značaja	Varstvo osebnih (in drugih varovanih) podatkov
Ustavni temelj	Da, 39. člen URS (svoboda izražanja)	Da, 38. člen URS (varstvo osebnih podatkov)
Temeljni predpis	ZDIJZ (2003)	Splošna uredba EU o varstvu podatkov (se uporablja od 2018), sistemski zakoni, ZVOP-1 (2004), ZTP (2001)
Prosilci/stranke	Kdorkoli, fizična/ pravna oseba	Le fizične osebe
Kdo so zavezanci	Javni sektor	Upravljalci in obdelovalci iz javnega in zasebnega sektorja
Pristojni organi	Kdor poseduje IJZ na 1. stopnji in informacijski pooblaščenec na 2. stopnji	Nadzorniki za varstvo osebnih podatkov kot inšpektorji pri IP na 1. stopnji, ta odločba je dokončna
Narava vprašanja	Materialno-pravna (glavni predmet postopka, poseben upravni postopek)	Materialno-pravna (glavni predmet postopka, poseben upravni postopek)
Akt odločitve	Upravna odločba	Upravna odločba
Tip upravnega postopka pri IP	Pritožbeni upravni postopek	Prvostopenjski inšpekcijski postopek

Nadalje naš ZUP v 82. členu določa, da če ustavno sodišče ali župan **zadrži izvrševanje predpisa**, na katerega se opira upravna zadeva zaradi **predlagane presoje ustavnosti in zakonitosti**, mora organ, ki vodi postopek, o tem v 15 dneh pisno obvestiti stranke, ki v upravni zadevi uveljavljajo pravice ali se jim nalagajo obveznosti. Organ namreč takega predpisa do končne odločitve Ustavnega sodišča ne more uporabiti v konkretni zadevi. Postopek je za ta čas **prekinjen**, čeprav se o tem ne izda sklepa o prekinitvi postopka po 153. členu ZUP (prim. v Jerovšek et al., 2004). V tem členu se navajajo razlogi za prekinitev postopka, med katerimi pa ni razloga za primer zadržanja izvrševanja prepisa, kar pomeni, da zoper obvestilo ni pritožbe ali ugovora. Toda zgolj presoja ustavnosti oziroma zakonitosti, sploh če je bil predlog za začasno zadržanje v zadevi že zavržen, ni podlaga za prekinitev postopka, saj to ni predhodno vprašanje (enako Breznik et al., 2001). Zato mora tedaj pristojni organ odločiti v predpisanem roku na podlagi v času odločanja veljavnega predpisa (načelo zakonitosti).

5.7 Vročanje

Vročanje je ključno dejanje v postopku, ker je pogoj za nastanek pravnih učinkov pisanja, ki se vroča. Dokler akt ni vročen, z vidika nastopa pravnih posledic tako v razmerju do strank oziroma drugih naslovnikov kot organa izdajatelja akt sploh **ni izdan**, poudarjajo teoretiki in sodna praksa.

! Pomembno !

*Vročanje je ključnega pomena v postopku, saj pravne posledice nastanejo lahko šele z dnem oziroma **po** (dejanski ali fiktivni) vročitvi upravnih aktov.*

Vročanje je v temelju **opravilo v postopku**, prek katerega **organ kot adresant** izroči dopise, pozive, vabila, sklepe, odločbe in druge dokumente oziroma pisanja **naslovniku – adresatu** (stranki, zastopniku, priči, izvedencu ...). V tehničnem pogledu vročanje sestavljata dve dejanji: (1) vročitev pisanja in (2) potrditev tega dejanja s sestavo posebne vročilnice. Ti dejanji sta **materialna akta**.

Večina določb v ZUP o vročanju operacionalizira **temeljna načela varstva pravic na eni strani ter ekonomičnosti** na drugi strani. Prenos uradnih upravnih dokumentov od organa k stranki je tako nujna komponenta v komunikaciji med izvršilno vejo oblasti na eni strani ter posamezniki in pravnimi osebami na drugi strani. Dosledno spoštovanje določb ZUP o vročanju je pogoj za uveljavitev načela zakonitosti, varstva pravic strank in varstva javnih koristi, zaslišanja stranke ter pravice do pritožbe. Zato ni presenetljivo, da so zlasti določbe o učinkovitem vročanju z nastankom fikcije vročitve ob odsotnosti naslovnika po 87. členu ZUP eden ključnih razlogov, čemu se vsaj smiselna raba ZUP uvaja tudi **v neupravnih zadevah** (Jerovšek in Kovač, 2008, npr. v prekrškovnem postopku).

Z vezanostjo pravnih posledic na vročitev predstavlja to dejanje hkrati »češnjo na torti« vodenega in zaključenega postopka o zahtevah strank oziroma predmetu odločanja v postopku po uradni dolžnosti. Po drugi strani predstavlja predvsem **procesno predpostavko za nastop izvršljivosti** in nadalje izvršitve odločbe o dani pravici oziroma izpolnitvi naložene obveznosti. Sploh **katerikoli rok ne začne teči do vročitve**. Paricijski rok ne začne teči, dokler ni vročitve. Prav tako je vročitev pogoj za nastop dokončnosti in pravnomočnosti upravnega akta (224. in 225. člen ZUP, poudarja tudi Androjna (2006, str. 228)), s tem pa **rabe pravnih sredstev**.

Če vročilnice ni, ni pravilno izpolnjena ali se izpodbija, se o ugotavljanju dejstva in časa vročitve vodi poseben ugotovitveni postopek (98. člen ZUP). Čeprav napako zagreši vročevallec, bremeni napaka v razmerju do stranke organ. Pri tem je vendarle treba ločiti bistvene napake vročanja od nebistvenih. Samo dejstvo prejema pisanja, čeprav na nepravilen način, prinaša nastop pravnih učinkov. Bistvena pomota je, če se pisanje ne vroči stranki. Ta se mora popraviti, kar je mogoče le z (za organ vnovično, za stranko prvo!) vročitvijo dokumenta. **Pravilna vročitev tako pomeni podstat formalni zakonitosti**.

Primerjalno ima **slovenski zakon sicer zelo podrobne določbe o vročanju**, za vse primere, brez diferenciacije položajev, ko se stranke ne izogibajo vročitvi. V bodoče bi tako kazalo naš ZUP modernizirati in uvesti več oblik vročanje, splošno obveščanje ali seznanitev (ang. *notification*) in specialno vročanje (ang. *delivery*).

Vročanje **delimo glede na kraj, čas in način**.

Pisanja se po ZUP pri nas vroča **ob delavnikih** (vključno s sobotami), **med 6. in 20. uro**, le izjemoma, če to terjajo nujni ukrepi v javnem interesu (144. člen ZUP), pa izven tega časa, torej ob nedeljah, praznikih in ponoči. Gre za ukrepe, potrebne, da bi se zavarovalo življenje in zdravje ljudi, javni red in mir, javna varnost ali premoženje večje vrednosti.

Kraj vročanja se opredeli glede na način vročitve upošteva tip naslovnika. Organ vroča dokument pravni osebi praviloma elektronsko, fizični osebi pa **na naslovu za vročanje**, to je na naslovu, ki ga je prijavila po zakonu, ki ureja prijavo prebivališča. Izjemoma lahko vroča tudi na drugem naslovu, ki ni enak naslovu za vročanje, če je verjetno, da oseba tam dejansko prebiva, vendar mora vročitev ponoviti tudi na naslovu za vročanje, če se izkaže, da na domnevnem drugem naslovu ne živi. Če se ugotovi, da oseba ne prebiva na naslovu za vročanje, ker se je odselila oziroma je na naslovu neznana, odredi organ, da se vročitev opravi tako, da se dokument **objavi z javnim naznanilom (ediktom)**, tj. na oglasni deski organa in na enotnem državnem portalu e-uprava. Vročitev velja za opravljeno po poteku 15 dni od dneva, ko je bil dokument objavljen na oglasni deski organa in na enotnem državnem portalu e-uprava (96.a člen ZUP). Vroča se:

- na domu – stanovanju – ali na delovnem mestu naslovnika;
- pravnim in fizičnim osebam, registriranim za opravljanje dejavnosti, se praviloma vroča na naslovu, navedenem v registru (na sedežu);
- državnim organom na njihovem sedežu;
- odvetnikom ali notarjem v odvetniški pisarni ali notarski pisarni, tudi komu od tam zaposlenih;
- vojaškim osebam tudi na sedežu vojaškega poveljstva;
- osebam na prestajanju kazni na sedežu kazensko poboljševalnega zavoda;
- osebam, ki uživajo diplomatsko imuniteto (diplomatskim in konzularnim predstavnikom), prek zunanjega ministrstva;
- osebam v pomorskem, potniškem in zračnem prometu tudi prek organizacije, v kateri so zaposlene.

Vročitev fizičnim osebam, notarjem, odvetnikom se lahko opravi tudi zunaj zgoraj navedenih prostorov, če je naslovnik pripravljen dokument sprejeti.

Organ lahko vročitev opravi **v prostorih organa**, če se naslovnik tam nahaja (potrdila, vrnitev listin, odločbe v obliki obrazca, ki se izdajo takoj ob vložitvi zahtevka ipd.) ali če to zahteva narava dokumenta, ki ga je treba vročiti (če gre za dokumente, katerih izguba bi pomenila nepopravljivo škodo, denimo potni list).

Dejansko se lahko vročitev izvrši kjer koli, kjer se naslovnik najde. Če naslovnik sprejme dokument, čeprav obstaja razlog za odklonitev sprejema, je vročitev veljavno opravljena, saj je bistvo pravil o vročanju, da naslovnik prejme, kar mu je namenjeno.

Poznamo **tri temeljne načine** vročanja:

- (1) **navadno**, kar po ZUP pomeni izjemo, čeprav tako vročanje čedalje pogosteje uvajajo področni zakoni (npr. v davčnih postopkih, pri uveljavljanju pravic iz javnih sredstev, v kmetijstvu), pri čemer določijo zadevni **področni zakoni fikcijo vročitve npr. s 15. dnem od odpreme**, kar je ustavno zelo vprašljivo (glej Kovač et al., 2012), saj lahko pride do položaja izvršljivosti (pravnih učinkov) akta, čeprav le tega naslovnik morda ob upravičeni odsotnosti z nekega naslova ni prejel in ni mogel prejeti; po ZUP se vroča navadno le akte, od katerih vročitve ne tečejo roki. To pomeni, da se dokument izroči naslovniku, vrže v njegov predalčnik ali pošlje z elektronsko pošto, ne da bi prejemnik prevzem potrdil s podpisom vročilnice.
- (2) **osebno** po 87. členu ZUP kot najpogosteje in najpomembnejše uporabljeno vročanje in
- (3) različne **posebne primere** vročanja, kot so edikt, vročanje po zastopnikih idr.

Pri drugi in tretji obliki gre lahko za **dejansko ali fiktivno** vročitev.

Vroča se:

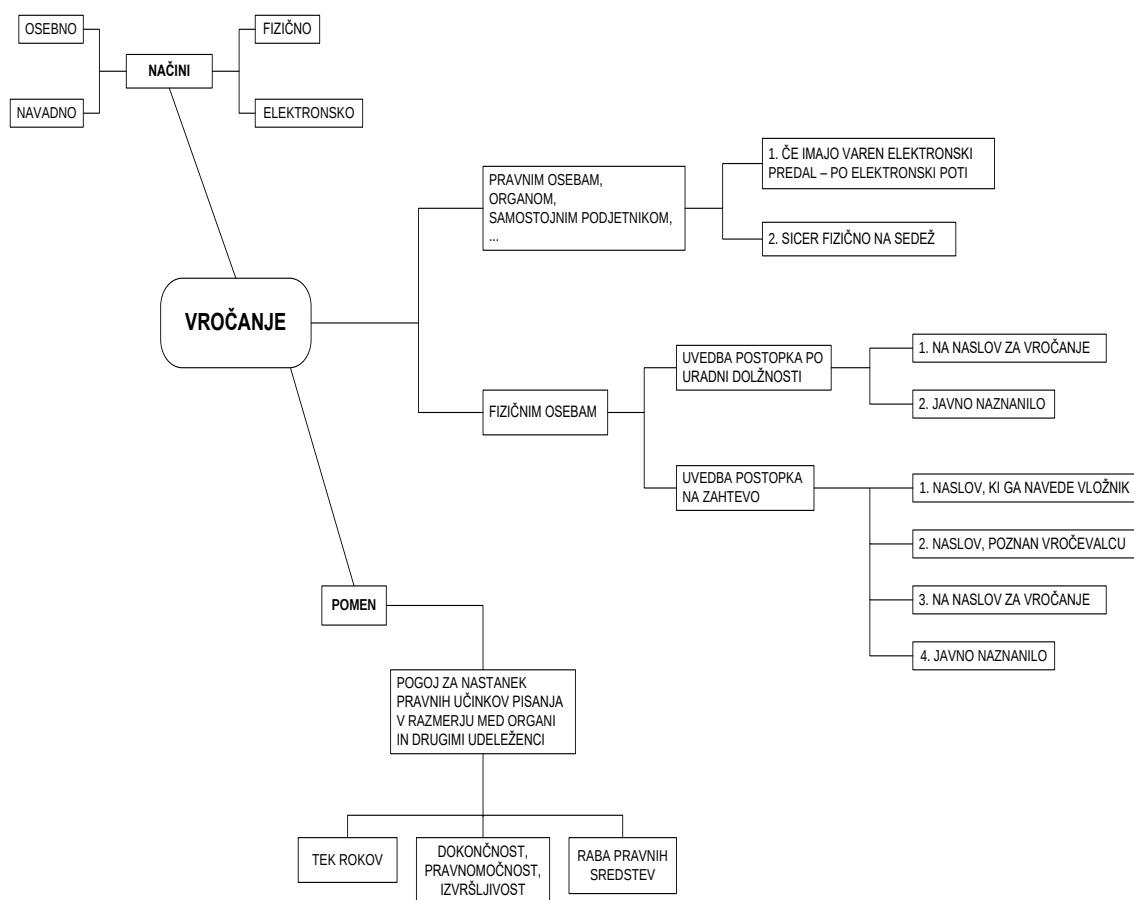
- **po elektronski poti** prek informacijskega sistema pravne ali fizične osebe, ki opravlja vročanje; elektronska in fizična vročitev se lahko opravi kot navadna ali osebna vročitev;
- **po pošti ali drugem vročevalcu** – po uradni osebi ali po pravni ali fizični osebi, ki opravlja vročanje v fizični obliki;
- **s povabilom naslovnika, naj prevzame dokument** pri organu. Taka vročitev se lahko opravi izjemoma, če to zahteva narava ali pomen dokumenta.

Osebno pomeni v temelju vročitev »v roke« naslovniku, nobeni drugi osebi, ampak le naslovniku. Izvede se kot fizična vročitev ali elektronska. Slednjo ZUP po prvem odstavku 87. člena šteje za osebno vročitev, gre le za drugačno tehnično izvedbo. Dokaz o tem, da je naslovnik dokument prejel, je enakovreden v obeh primerih. Organ mora o vročitvi imeti podpisano pisno ali elektronsko **vročilnico**.

Z osebno vročitvijo se **vročajo odločbe in sklepi; drugi akti oziroma dokumenti, glede katerih začne z vročitvijo teči rok**. Gre za kakršenkoli rok, ne le prekluziven ali nepodaljšljiv.

Uradna oseba lahko odredi osebno vročitev tudi v drugih primerih.

Slika 16: Pravila o vročanja po slovenskem ZUP



Osebna vročitev se lahko opravi po pošti, uradni osebi organa, vročevalcu oziroma kurirju organa, prek osebe, ki opravlja vročanje kot svojo dejavnost, po uradni osebi, npr. inšpektorju, ki izda odločbo in jo lahko sam vroči itd. Za osebno vročitev moramo šteti tudi elektronsko vročitev.

Osebna vročitev **po fizični poti** se opravi praviloma **s predpisano (od leta 2019 belo z modrimi črkami, prej svetlo modro) ovojnico** z rdečo AR oznako po Pravilniku o obliki in vsebini ovojnice, vsebini vročilnice in drugih sporočil za osebno vročanje v upravnem postopku (Uradni list RS, št. 1/19). Ta ovojnica je večslojna in vsebuje več sestavnih delov (vročilnica, sporočila o prispelem pismu). Osebna vročitev se izvede tako, da vročevalec (uradna oseba, inšpektor, poštar) izroči dokument naslovniku, ta **izpolni vročilnico**. Naslovnik zapiše dan in mesec prejema z besedo ter leto s številko in se podpiše, vročilnico pa podpiše tudi vročevalec.

Če **vročevalec naslovnika ne najde**, mu pusti v hišnem predalčniku, na vratih stanovanja, poslovnega prostora ali delavnice ali drugem prostoru pisno **sporočilo o prispelem pismu z opozorilom na nastop fikcije vročitve po 15 dneh**. V sporočilu navede, kje se dokument nahaja in da ga mora naslovnik prevzeti v 15 dneh. Na sporočilu in na samem dokumentu, ki bi ga moral vročiti, vročevalec navede vzrok take vročitve, datum in kraj, kjer je sporočilo pustil, ter se podpiše. Pisno sporočilo mora vsebovati obvestilo o posledicah takega vročanja. Dan znotraj 15-dnevnega roka, ko naslovnik prevzame vročeni dokument, se šteje za dan vročitve.

Če ga ne prevzame v vseh 15 dnevih, je vročitev opravljena s pretekom tega roka, pri čemer je Vrhovno sodišče RS v letu 2015 sprejelo enotno razlago, da je to 16. dan (in ne že 15. dan, kot razlaga nekaterih, prim. Grafenauer in Breznik, 2009, str. 362). Od tega dne pričnejo teči vsi roki, določeni v vročenem aktu oziroma dokumentu. Po izteku teh 15 dni (prvič 16. dan) vročevalec pusti dokument v predalčniku naslovnika ali pa ga vrne organu.

Edini odstop od navedenega je možen in hkrati nujen, kadar organi vročajo dokumente neposredno naslovnikom **v tujino**, saj vročevalci izven Republike Slovenije niso dolžni postopati po določbah ZUP. Zato se določba, ki dovoljuje vročanje neposredno osebi v tujino lahko izvaja samo tako, da se dokument v skladu s poštnimi predpisi, opremi z mednarodno povratnico, tj. **roza barve z oznako AR**.³⁴

Če povzamemo pravila ZUP pri nas, se torej vroča, **upoštevaje merila načina uvedbe postopka in tip osebe kot naslovnika**, po naslednjem vrstnem redu:

- če je **naslovnik pravna oseba**, organ ali samostojni podjetnik (91. člen ZUP) – **praviloma osebno elektronsko**, če ima naslovnik varni e-predal, sicer fizično;
- če je naslovnik **fizična oseba** (stranka ali zastopnik) pa nadalje:
 - v postopkih **po uradni dolžnosti**: (1) na naslov za vročanje, če pa vročitev tu ne uspe, (2) z javnim naznanilom;
 - v postopkih **na zahtevo stranke** pa najprej na (1) naslov, ki ga sporoči stranka, če tu vročitev ne uspe, na (2) drug naslov, ki ga pozna vročevalec, če tudi tu ne uspe, pa na registrirani naslov in slednjič (4) z javnim naznanilom.

³⁴Remic (2008, str. 81, enako v Jerovšek et al., 2004, str. 321) izpostavlja, da mednarodni poštni standardi glede osebne vročitve niso tako strogi, kot jih predpisuje ZUP, zato je pri uporabi te možnosti potrebna še večja pozornost, ali je bil dokument sploh vročen naslovniku.

Slika 17: Ovojnica za fizično osebno vročanje v RS

VROČILNICA ŠTEVILKA: VSEBINA: PREJEMNIK VROČILNICE: NASLOVNIK:	ŠTEVILKA: VSEBINA: POŠILJATELJ: AR OSEBNA VROČITEV ZUP! NASLOVNIK:
Obr. ZUP4-A5	
SPOROČILO O PRISPELEM PISMU Pošiljatelj: Naslovnik: Obveščamo vas, da vam je vročevalec dne poskusil vročiti priporočeno pismo št. številka dokumenta Ker vam pisma ni mogel vročiti, ga lahko osebno prevzamete na pošti (naziv in naslov pošte) danes od do ure oziroma vsak naslednji dan v delovnem času pošte. Pismo lahko prevzamete v 15 dneh od dneva poskusa vročitve. Sporočilo o prispelem pismu je vloženo v hišni predalčnik / nalepljeno na vrata / puščeno v poštnem predalu / puščeno na drugem primernem mestu (izrazi in dopolni) _____ (datum) _____ (podpis vročevalca)	OBVESTILO ORGANU O VROČITVI ŠTEVILKA: VSEBINA: PREJEMNIK OBVESTILA: NASLOVNIK:

	IZJAVA NASLOVNIKA: Potrjujem, da sem dne _____, (datum in mesec z besedami, leto s številko) prevzel-a navedeno pismo. _____ (podpis naslovnika) IZJAVA POOBlašČENCA: _____ (ime, priimek in naslov pooblaščenca) izjavljam, da me je _____ (ime in priimek pooblašteljca) pooblastil-a za prevzem navedenega pisma. _____ (podpis pooblaščenca) PRIPOMBE VROČEVALCA: Istovetnost pooblaščenca-ke sem ugotovil z dokumentom _____ (vrsta in številka osebnega dokumenta) Razlog odklonitve sprejema: _____ Pismo je puščeno: _____ (kraj) _____ (datum in mesec z besedami, leto s številko) _____ (ura) Drugo: _____  _____ (podpis vročevalca) datum _____
Vročevalci dne _____ pisma ni mogli vročiti naslovniku. V naslovnikovem hišnem predalčniku / na vratih stanovanja / na vratih poslovnega prostora / v poštnem predalu / na drugem primerem mestu _____ (označi in dopolni) je bilo puščeno sporočilo, kje se pismo nahaja in da ga mora naslovnik prevzeti v 15 dneh, sicer velja vročitev za opravljeno z dnem poteka tega roka. Naslovnik pisma v 15 dnevnom roku ni prevzel. Pismo je bilo po poteku roka puščeno v hišnem predalčniku / vmnjeno prejemniku obvestila (označi). _____ (dne)  _____ (podpis vročevalca)	OPOZORILO Če pisma ne boste prevzeli v 15 dnevnom roku, se po četrtem odstavku 87. člena Zakona o splošnem upravnem postopku šteje, da je bila vročitev opravljena z dnem poteka tega roka. Po poteku 15 dnevnega roka bo pismo puščeno v hišnem predalčniku. Če hišnega predalčnika ne boste imeli ali bo neuporaben, bo pismo vmnjeno pošiljatelju.

Vir: MJU, po Pravilniku o obliki in vsebini ovojnice, vsebini vročilnice in drugih sporočil za osebno vročanje v upravnem postopku (Uradni list RS, št. 1/19)

Organ pa vroča **osebno po elektronski poti**, če stranka vlogo za začetek postopka pošlje v elektronski obliki, če med postopkom sporoči organu, da želi vročitev dokumentov v varni elektronski predal in v drugih primerih, ko sam lahko zanesljivo ugotovi, da ima varni elektronski predal. Če stranka nima odprtega varnega elektronskega predala ali organu ne sporoči njegovega naslova ali če vročitev v varni elektronski predal ni mogoča ali če stranka izrecno zahteva fizično vročitev dokumenta, se vročitev opravi kot osebna fizična vročitev. Osebna vročitev po elektronski poti se opravi tako, da organ, ki je izdal akt, ki se vroča, tega pošlje po elektronski poti informacijskemu sistemu pravne ali fizične osebe, ki opravlja vročanje dokumentov po elektronski poti kot svojo dejavnost. Informacijski sistem pošlje naslovniku v varen elektronski predal in na elektronski naslov, če ga je sporočil organu, informativno elektronsko sporočilo, da mora dokument prevzeti v 15 dneh. Vročitev velja za opravljeno z dnem, ko naslovnik prevzame dokument. Naslovnik dokument prevzame tako, da se podpiše z varnim elektronskim podpisom, torej s kvalificiranim potrdilom (zavarovani elektronski podpis). Sistem mu nato odpre dokument, ki ga naslovnik prevzame, presname v elektronski obliki in elektronsko podpiše vročilnico, in s tem dnem se šteje, da je vročitev opravljena. Če dokumenta ne prevzame v 15 dneh od dneva, ko je bilo sporočilo puščeno v varnem elektronskem predalu, velja vročitev za opravljeno z dnem preteka tega roka. Informacijski sistem za sprejem vlog, vročanje in obveščanje pošlje dokument v varen elektronski predal naslovnika in organu elektronsko sporočilo, da dokument ni bil prevzet v zakonitem roku. Informacijski sistem za sprejem vlog, vročanje in obveščanje o vročitvi obvesti organ, ki je vročitev odredil, z vročilnico v elektronski obliki.

O osebni in elektronski vročitvi se sestavi vročilnica, ki je dokaz o kraju, času in načinu vročitve dokumenta. Sestavita jo vročevalec in naslovnik. Če naslovnik noče podpisati vročilnice, vročevalec to napiše na vročilnici in navede dan vročitve. Šteje se, da je s tem vročitev opravljena. Vročilnica se vrne organu, vloži v dokument spis in pomeni dokaz o kraju, času in načinu vročitve (97. člen ZUP). Če se vročilnica izgubi, je nečitljiva ali se zgodi napaka pri vročanju, se lahko izvede poseben ugotovitveni in dokazni postopek o kraju, času in načinu vročitve. Vročitev se šteje za opravljeno na dan, za katerega je bilo ugotovljeno, da je naslovnik prejel dokument.

Razmislek ...

Tudi pri osebni vročanju (»v roke« naslovniku) lahko pošto prevzame oseba, ki zatrjuje, da jo je naslovnik pooblastil za sprejem pošiljk. Katere so **prednosti in slabosti** te rešitve? Menite, da je v praksi tako lažje poslovati ali veliko težav?

ZUP pozna nadalje več **posebnih primerov vročanja**, in sicer:

1. vročanje zakonitemu zastopniku in pooblaščenцу,
2. vročanje pooblaščenцу za vročitve,
3. vročanje organom, pravnim osebam in osebam s.p. (samostojni podjetnik),

4. vročanje določenim osebam: diplomatskim osebam, fizičnim osebam ali pravnim osebam v tujini, vojaškim osebam, osebam, zaposlenim v zračnem, pomorskem in kopenskem prometu;
5. vročanje z javnim naznanilom,
6. vročanje v primeru odklonitve sprejema sporočila,
7. vročanje v primeru spremembe naslova, ki jo je naslovnik navedel v vlogi.

Posebej važno je pravilo: če ima stranka zakonitega zastopnika ali pooblaščenca, se vroča zastopniku ali pooblaščenцу. Vročitev se tedaj ne šteje za opravljeno, če se vroča neposredno stranki, ne pa zakonitemu zastopniku ali pooblaščenцу. Vročitev zakonitemu zastopniku ali pooblaščenцу se opravi kot navadna ali osebna vročitev. Vročitev pooblaščenцу – odvetniku se opravi v odvetniški pisarni, in sicer se vroča tam zaposlenemu (88. člen ZUP).

Stranka lahko pooblasti določeno osebo, ki naj se ji vročajo vsi dokumenti zanj (pooblaščenec za vročitve). Če stranka obvesti o tem organ, ki vodi postopek, vroča organ vse dokumente temu pooblaščenцу. Obvestilo predstavlja dokaz o postavitvi pooblaščenca za vročitve. Organ lahko stranki, ki živi v tujini ali če njen zakoniti zastopnik živi v tujini in v državi nima pooblaščenca, naloži, naj si postavi ali imenuje pooblaščenca za vročitve z opozorilom, da bo njen pooblaščenec določen s strani organa, če ga v odrejenem roku ne bo postavila oziroma imenovala. Kadar v postopku nastopa več strank z istovetnimi zahtevki in nimajo skupnega pooblaščenca, morajo pri prvem dejanju v postopku organu sporočiti, kdo je njihov skupni pooblaščenec za vročitve. Dokler tega ne sporočijo, je pooblaščenec za vročitve oseba, ki je prva podpisana na vlogi. Tak pooblaščenec mora o vročenih dokumentih obveščati vse stranke (89. člen ZUP). Naselju ali skupini oseb, ki so vložili vlogo, se vroča tako, da se dokument izroči osebi, ki jo je naselje ali skupina določila.

Kadar stranka o obstoju pooblastila ne obvesti organa, ki vodi postopek, vročevalec pooblaščenцу lahko vroča vse dokumente, ki so naslovljeni na stranko, **tudi osebno pošto, če pooblaščenec podpiše izjavo**, da ga je stranka za to pooblastila, potem ko ugotovi njegovo istovetnost z osebnim dokumentom s fotografijo, ki ga je izdal pristojni državni organ. Vročevalec na vročilnico čitljivo napiše osebno ime in številko osebnega dokumenta pooblaščenca ter jo skupaj z izjavo pooblaščenca vrne organu. Pod enakimi pogoji lahko pooblaščenec prevzame dokument pri pravni ali fizični osebi, ki opravlja vročanje kot svojo dejavnost, ali pri organu.

Državnim organom, organom samoupravnih lokalnih skupnosti, pravnim in fizičnim osebam, registriranim za opravljanje dejavnosti, se praviloma vroča **po elektronski poti** v varni elektronski predal kot elektronska vročitev. Tem organom se fizično, če nimajo varnega e-predala, vroča tako, da se dokument izroči uradni osebi oziroma osebi, ki je določena za sprejemanje dokumentov.

Diplomatskim osebam se vroča prek zunanjega ministrstva. Fizičnim osebam ali pravnim osebam **v tujini** se lahko vroča neposredno ali po diplomatski poti. **Vojaškim** osebam se vroča na vojaškem poveljstvu oziroma organu, pri katerem je vojaška oseba zaposlena. Ose-

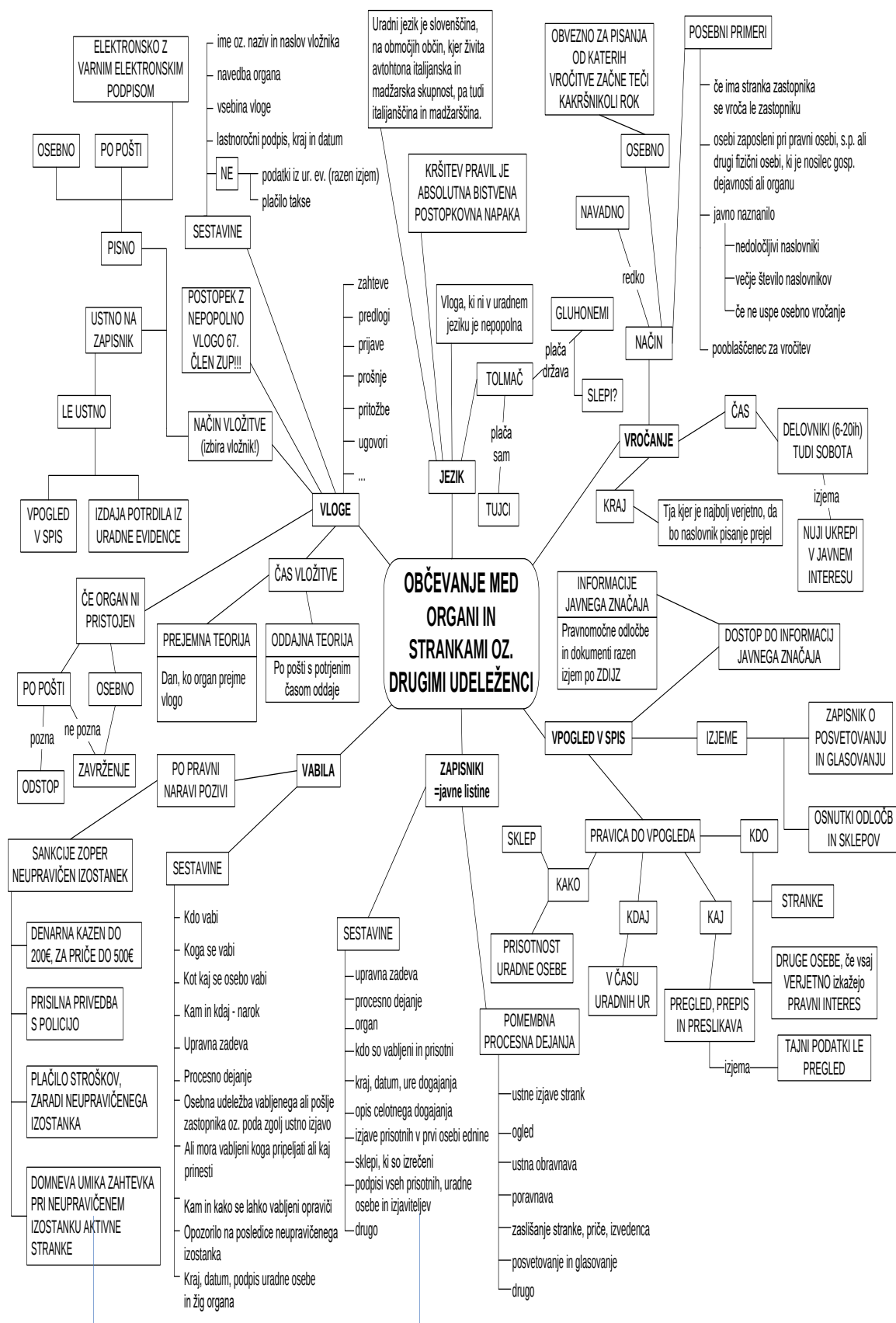
bam, zaposlenim v zračnem, pomorskem in kopenskem **prometu**, se vroča s pomočjo delodajalca, pri katerem je naslovnik zaposlen. Vročitev v zadnjih dveh primerih je opravljena, ko taka oseba ali organ potrdi ali navede dan izročitve oziroma vročitve dokumenta naslovníku (92. člen ZUP).

Kadar je treba dokument vročiti osebam, ki organu poimensko niso znane ali se ne nahajajo na registriranem bivališču ali pa gre za umrlo stranko, se vroča **z javnim naznanilom (ediktom)**, in sicer tako, da se dokument ali pri neznanem prebivališču le sporočilo o prispelem dokumentu objavi na oglasni deski organa in na portalu e-uprava ali se še objavi na krajevni običajen način in v sredstvih javnega obveščanja. Državna e-oglasna deska deluje po Pravilniku o določitvi spletnega naslova za elektronsko objavljjanje dokumentov (Uradni list RS, št. 36/08) na <http://e-uprava.gov.si/e-uprava/oglasnadeska>. Vročitev je opravljena po poteku 15 dni od dneva, ko je bilo naznanilo objavljeno (94. člen ZUP).

Če naslovnik ob vročitvi zaradi neutemeljenih razlogov **noče prevzeti dokumenta**, mora vročevalec dokument nalepiti na vrata stanovanja, na vročilnici pa napiše kraj, dan, uro in način, kako je pustil dokument pri naslovníku. S tem se šteje, da je vročitev opravljena – isti dan. Vročevalec mora nesporno ugotoviti, da je oseba, ki ji želi vročiti dokument, res naslovnik oziroma tisti, ki se mu lahko vroči namesto naslovníku (95. člen ZUP).

Naslovnik (stranka ali njen zakoniti zastopnik ali pooblaščenec, ki ga je postavila stranka) mora ves čas postopka organ obveščati o morebitni **spremembi naslova**, ki ga je navedel v vlogi ali v pooblastilu. Če vročevalec ugotovi, da se je naslovnik odselil iz naslova, kjer naj se opravi vročitev oziroma je na naslovu neznan, mora o tem obvestiti organ in mu sporočiti naslov, če ga izve na podlagi opravljenega poizvedovanja ali kako drugače. Če naslovnik ne obvesti organa o spremembi prebivališča, sedeža ali naslova, ki ga je navedla v vlogi ali v pooblastilu in vročevalec ne sporoči naslova, organ pa na podlagi podatkov iz uradnih evidenc ugotovi, da je naslov za vročanje prijavljen na podlagi zakona, ki ureja prijavo prebivališča, oziroma sedež enak naslovu, kjer je bil opravljen poizkus vročitve, odredi, naj se vse nadaljnje vročitve v postopku opravljajo tako, da se dokument objavi na oglasni deski organa in na enotnem državnem portalu e-uprava. Če je iz uradnih evidenc razvidno, da je naslov za vročanje oziroma sedež drugačen kot naslov, na katerem je bil opravljen poizkus vročitve, se vročitev ponovno opravi na tem naslovu. Če vročitev ni možna iz razlogov iz drugega odstavka, organ odredi, da se vročitev opravi tako, da se dokument objavi na oglasni deski organa in na enotnem državnem portalu e-uprava. Vročitev velja za opravljeno po poteku 15 dni od dneva, ko je bil dokument objavljen na oglasni deski organa, ki vodi postopek in na enotnem državnem portalu e-uprava (96. člen ZUP).

Slika 18: Miselni vzorec – pravila po ZUP o občejanju med organom in stranko



Najpogostejša izpitna vprašanja:

- Katere določbe o občevanju so najvažnejše z mednarodnega in ustavnega vidika?
- Kateri jezik je po ZUP uradni in kako se sankcionira kršitve pravil o tem?
- Katere pravice in na katerih temeljih imajo glede jezika v upravnih postopkih invalidi?
- Kaj velja pri rabi jezika v RS glede madžarščine oziroma italijanščine?
- Kateri so možni načini vložitve vloge in kdo določi izbranega?
- Kdaj je vloga nepopolna in kakšen je postopek s tako vlogo?
- Kdaj se šteje, da je vloga vložena?
- Kakšna je pravna narava vabila in katere so posledice neupravičenega izostanka?
- Navedite pomen, sestavine in način sklenitve zapisnika!
- Kdo ima pravico do pregleda spisa in kaj ta vključuje?
- Opredelite razlike med pravico pregleda dokumentov in dostopa do javnih informacij!
- Kakšne so posledice, če se krši pravila o pravici do vpogleda v spis?
- V čem je pomen vročanja? Na katere druge institute vpliva (pravilna) vročitev?
- Opredelite oblike dejanskega in fiktivnega vročanja!
- Kdaj je obvezno in kako poteka osebno vročanje? V čem je razlika med vročilnico in povratnico?
- Kdaj in kako se vroča z javnim naznanilom?

Primeri kolokvijskih vprašanj ali nalog na strokovnem izpitu iz upravnega postopka:

- Ste uradna oseba pri organu, ki prejmete vlogo stranke v nemščini, ki jo razumete in je uradni jezik EU. Kako ravnate in zakaj? Sestavite ustrezen akt!
- Pet minut pred polnočjo 30. 9. je organ prejel po navadni e-pošti vlogo, za katero je določen rok 30. 9. Kaj velja glede pravočasnosti in ostalih pravil glede te vloge?
- Ali bi lahko ali ne in na podlagi katere določbe ZUP zahtevali od stranke dopolnitev vloge, ker manjka a) zemljiškoknjižni izpisek o lastništvu parcele; b) odločba o dohodnini; c) potrdilo o vpisu v šolo; č) potrdilo o plačani taksi? Kako je treba ravnati v ostalih primerih?
- Opreделите, kdo in zakaj (na temelju katere določbe ZUP) mora podpisati vlogo občine, npr. pri kandidiranju za sredstva po državnem razpisu, ko je občina prosilec.
- Kot uradna oseba v upravnem organu prejmete prijavo, ki nedvomno sodi v kazensko, ne upravno sfero (npr. da se prijavlja oseba A za neko kaznivo dejanje). Sestavite akt po ZUP, ki sledi opisani procesni situaciji! Potrebne osebne in druge podatke si izmislite.
- Kot uradna oseba na Zavodu za šolstvo ste prejeli zahtevek matere za priznanje statusa otroka s posebnimi potrebami za sina Žana, ki obiskuje 3. razred OŠ Dol, sicer pa živi skupaj z obema staršema v Dolu. Kako postopate že v fazi formalnega preizkusa vloge in zakaj tako, tj. na podlagi katerih določb ZUP postopate tako in kaj je njihov cilj?
- Sestavite oba po ZUP določena akta, ki sledita, če je oseba vložila vlogo, ki nima vseh predpisanih sestavin, in tega tudi kasneje ni odpravila. Potrebne podatke si izmislite, pri primeru pa pazite na pravno naravo obeh aktov in s tem njuno obličnost in pravilno časovno sosledje.
- Sestavite zapis o vpogledu osebe, ki nima položaja stranke, v upravni spis!
- Izpolnite vročilnico po predpisani ovojnici v imenu organa in v imenu vročevalca, če gre za poziv za dopolnitev nepopolne vloge, ki jo je Miha Novak vložil pri UE Ljubljana. Potrebne podatke si izmislite. Upoštevajte položaj, ko vročevalec Mihi vloži pošto osebno in ko je ta odsoten z naslova, kamor se vroča.
- Mož in žena sta kot solastnika zemljišča skupaj vložila zahtevo za izdajo gradbenega dovoljenja. UE jima je dovoljenje izdala in poslala po pošti v skupni ovojnici. Iz vročilnice izhaja, da je odločbo prejel mož. Kakšen rok velja za ženo glede vložitve pritožbe?
- Stranka je pooblastila za zastopanje odvetnika, a je pooblastilo preklicala, o tem pa ni obvestila organa. Organ je odločbo vročil odvetniku, po nekaj tednih pa stranka želi vložiti pritožbo. Kako velja v tem primeru po ZUP in zakaj?

6 ROKI, RED IN STROŠKI V UPRAVNEM POSTOPKU

Vsebina tega poglavja obsega:

- Pomen instituta roka v upravnem postopku in temeljnih pravil o rokih v povezavi z nastopom pravnih učinkov (izvršljivost, dokončnost in pravnomočnost ter pravna sredstva)
- Vrste rokov: materialni in procesni ter razlike med njimi
- Dvodelbe glede delitve procesnih rokov: prekluzivni in instrukcijski, po zakonu in uradni osebi določeni, subjektivni in objektivni, absolutni in relativni
- Pravila o teku procesnih rokov v dnevih, mesecih in letih
- Določbe slovenskega ZUP o vzdrževanju reda v postopku ter ukrepih organov
- Kategorije stroškov, ki nastanejo v upravnem postopku v posamični zadevi
- Način obračuna in breme plačila posebnih stroškov postopka
- Pravice, obveznosti in temeljna pravila o odreditvi plačila in povračila stroškov postopka

Ključne besede: rok, materialni in procesni rok, prekluzivni in instrukcijski rok, red, splošni in posebni stroški postopka

6.1 Roki v upravnem postopku – pomen in vrste ter njihovo računanje

Rok je časovno obdobje, v katerem lahko ali mora organ oziroma stranka opraviti določeno dejanje (npr. vložiti vlogo, izdati odločbo, vložiti pritožbo, predlagati obnovo, izpolniti obveznost itd.).

Roki so pomembni predvsem z vidika **načel** zakonitosti ter varstva pravic strank in javne koristi in ekonomičnosti.

Neposredno pravila o vrstah in pravilih za določene kategorije rokov vplivajo na pravni položaj strank v upravnem postopku. Roki so tesno povezani predvsem z uveljavljanjem pravnega interesa in končno pravnih sredstev ter posledično nastopom pravnih posledic akta odločitve, to so izvršljivost (veljava) in morebitna prisilna izvršba, dokončnost in pravnomočnost ter s tem nespremenljivost odločitve.

Roki so zato teoretično, še bolj pa v praksi, imanentno procesno vprašanje. Prek neupoštevanja pravil o rokih lahko pride do posega v mednarodno, ustavno ali zakonsko varovane pravne interese.

Roke delimo po več **dvodelbah ali dihotomijah**, pri čemer je od kategorizacije roka odvisnih več pravil. Najpomembnejša je delitev na **materialne in procesne** roke.

! Pomembno !

*Ko ugotavljamo (po)tek roka, moramo **najprej opredeliti, ali je ta rok materialno- ali procesnopravni**, saj so pravila o enih in drugih rokih v bistvenih elementih, zlasti glede izteka in (ne)podaljšljivosti različna.*

Materialni so roki, ki se (1) nanašajo na (materialnopravno) pravico ali obveznost, ki je predmet postopka, in jih (2) praviloma določajo področni (materialni) predpisi.

A drug kriterij je podrejen prvemu, saj področni zakoni določajo tudi procesne roke (npr. gradbeni zakon določa osem dni za vložitev pritožbe ali zakon o intelektualni lastnini predpisuje tri mesece za dopolnitev vloge). Še več, v (slovenskem in drugih) ZUP so omenjeni roki, ki so po svojem jedru materialnopravni. Teh ZUP ne določa v smislu njihovega trajanja ali drugih elementov, pač pa določa procesne posledice njihovega poteka. **Zlasti med materialne in ne procesne roke tako sodita: (1) rok za vložitev zahteve in (2) paricijski ali izpolnitveni rok** za nastop pravice oziroma izpolnitev obveznosti.

Materialni roki se dalje delijo na prekluzivne, ki pomenijo po preteku časa izgubo pravice, in zastaralne, ki se upoštevajo na ugovor (Androjna in Kerševan, 2006, str. 143).

Procesni roki opredeljujejo časovno omejitev procesnih dejanj v smislu uveljavljanja pravic, pravnih koristi in obveznosti strank. Lahko jih določajo področni predpisi (drugače kot ZUP, nadrejeno po 3. členu ZUP) ali neposredno ZUP (npr. rok za pregled in dopolnitev nepopolne vloge, rok za pravno pomoč, rok za predložitev dokazil, roki za pravna sredstva, rok za uvedbo izvršilnega postopka).

Procesni roki so dalje klasificirani, zlasti kot prekluzivni oziroma instrukcijski, subjektivni ali objektivni, absolutni ali relativni, podaljšljivi ali nepodaljšljivi.

Bistvene razlike med materialnimi in procesnimi roki so glede izteka roka na dan, ko organ ne dela. Materialni rok se praviloma izteče na določen dan, čeprav je dela prost dan, procesni pa se v primeru določitve v dnevih tedaj prenese na prvi delovni dan. Nadalje je pri procesnih rokih možna vrnitev v prejšnje stanje, pri materialnih ne. Materialni roki so, če področni predpis ne določa drugače, nepodaljšljivi, procesni roki so podaljšljivi, kolikor jih določi uradna oseba sama in niso opredeljeni po dolžini že v samem ZUP.

Med materialnimi in procesnimi roki je, kot razvidno iz naslednje tabele, več ključnih razlik, zato je potrebna njihova pazljiva klasifikacija, sploh ker področni predpisi neredko celo za materialne roke določajo posledice, ki so po ZUP sicer značilni za procesne roke (tako se npr. po ZDavP-2 rok za plačilo davčne obveznosti prenese na naslednji dan, če se izteče na nedelavnik, prav tako je za obračun ali napoved možna posebna vrnitev v prejšnje stanje, prim. Jerovšek et al., 2008).

Tabela 21: Razlike med materialnimi in procesnimi roki

Razlike	Materialni roki	Procesni roki
Se nanašajo na	Predmet postopka, pravico ali obveznost	Opravljanje procesnih dejanj
Primeri	Vložitev zahtevka, paricijski rok	Pregled in dopolnitev vloge, pravna sredstva
Določijo jih	Področni predpis	Področni predpis ali ZUP (ali uradna oseba na podlagi ZUP)
Vrste	Prekluzivni in zastaralni	Prekluzivni/instrukcijski, subjektivni/objektivni, absolutni/relativni, ne/podaljšljivi
Ni/so podaljšljivi	Niso*	So, če jih določi uradna oseba
Ni/je možna vrnitev v prejšnje stanje	Ni*	Je
Se/ne prenesejo na delavnik, če se iztečejo na dela prost dan	Se ne prenesejo*	Se prenesejo

* Razen če tako izrecno določi materialno pravo (npr. v davčnih postopkih).

Procesne roke delimo na nadaljnje skupine glede na različna merila.

Najvažnejši kriterij so posledice, ki nastanejo po njihovem izteku za stranko ali za organ, in sicer procesne roke v tem pogledu delimo na:

- prekluzivne, ti pretežno zavezujejo stranko, in
- instrukcijske roke, ki se pretežno nanašajo na organe.

Prekluzivni rok je tisti, katerega iztek pomeni **izgubo** (tj. prekluzijo, lat. *preclusio*) procesne pravice, če oseba, na katero se rok nanaša (stranka), v določenem času ni opravila procesnega dejanja. Npr. če v 15 dneh od vročitve stranka ni vložila pritožbe, je izgubila pravico do pritožbe, čeprav bi bila vsebinsko njena pritožba utemeljena. Prekluzivni roki navadno zavezujejo stranke k določenemu dejanju. Izjemoma se lahko zamudo teh rokov popravi z vrnitvijo v prejšnje stanje.

Instrukcijski rok je manj zavezujoč, saj predstavlja navodila ali napotilo organu ali drugemu nosilcu, naj v določenem roku opravi določeno procesno dejanje. Npr. naj organ v petih delovnih dneh pregleda popolnost vloge in pozove v nasprotnem vložnika k dopolnitvi. Če ta rok poteče, organ **ne izgubi** pooblastila opraviti to dejanje, **še vedno sme in tudi mora, čim prej!**, opraviti dolžno dejanje. **Izjema je le molk organa**, kajti čeprav instrukcijski rok zavezuje organ, da odloči praviloma v dveh mesecih od začetka postopka, je organ prekludiran, če stranka vmes vloži pritožbo, kot da bi bila njena zahteva zavržena (222. člen ZUP) ali če lahko/mora nadzorstveni organ prevzeti zadevo (18. člen ZUP).

Razmislek ...

Zakaj prekluzivni roki praviloma zavezujejo stranko, organe pa ne? Ali je kršitev npr. instrukcijskega predpisanega roka za odločitev zakonita?

Glede na naslednje merilo, tj. kdaj rok začne teči in kdaj se izteče, poznamo subjektivne in objektivne roke. **Subjektivni rok** začne teči od določene subjektivne okoliščine, ko je npr. stranka »mogla« nekaj opraviti ali pa je pri obnovi postopka »izvedela« za obnovitveni razlog ali ga je lahko uporabila. **Objektivni rok** začne teči od nastanka določene objektivne okoliščine, ki se lahko enoznačno preveri v realnem svetu, npr. od dneva vročitve odločbe. Objektivni in subjektivni rok se večkrat pojavljata kumulativno (npr. enomesečni subjektivni in triletni objektivni rok za obnovo postopka). Subjektivni rok tedaj teče znotraj objektivnega – če je objektivni potekel, subjektivni sploh ni (več) relevanten.

Glede na to, kako se štejejo roki oziroma kdaj se iztečejo, poznamo relativne in absolutne roke. **Relativni roki** (*dies a quo*) so določeni v trajanju, in sicer z dnevi, meseci ali leti. Relativni rok se izteče s pretekom določenega števila dni, mesecev ali let (npr. 10 dni za dopolnitev vloge, 15 dni za pritožbo, tri leta za obnovo postopka, eno- ali dvomesečni rok za izdajo odločbe itd.). **Absolutni rok** (*dies ad quem*) se izteče na dan, katerega konec je določen s koledarskim dnevom. Datum je določen kot konec roka (npr. rok za vložitev vloge je 31. 8. ali dokazila je treba predložiti do 15. 5. ali pravica je dodeljena za čas od 1. 1. do 31. 12. določenega leta).

Glede na to, ali se rok lahko podaljša ali ne, poznamo **podaljšljive (dilatatorne)** in **nepodaljšljive (peremptorne)** roke. Rok, ki ga **določa zakon** ali drug predpis ali akt za izvrševanje javnih pooblastil, je nepodaljšljiv rok (npr. 15-dnevni pritožbeni rok). Rok, ki ga **določi uradna oseba**, je podaljšljiv rok (npr. rok za dopolnitev pomanjkljive vloge), a le pod naslednjimi kumulativnimi pogoji: (1) da stranka zaprosi za podaljšanje (2) še pred iztekom prvotno določenega roka in (3) organ ji s sklepom ugodí. Tega sklepa ZUP posebej ne ureja, a gre za sklep, ki se po sodni praksi izda, ker se odloči o postopkovnem vprašanju. Zoper sklep o ne/podalžšanju roka ni dovoljene samostojne pritožbe.

Roke, ki **niso določeni z zakonom**, podzakonskim predpisom, predpisom lokalne skupnosti ali aktom za izvrševanje javnih pooblastil, lahko glede na okoliščine primera (do kdaj naj se predloži določeno dokazilo) **določi uradna oseba**, ki vodi postopek (99. člen ZUP).

Ločimo še **restitucijske in nerestitucijske** roke. Prve je moč vzpostaviti za nazaj prek vrnitve v prejšnje stanje, npr. pritožbeni rok. Pri drugih to ni mogoče, npr. ni moč na tak način »podaljšati« rokov za vrnitev v prejšnje stanje.

Roki so po ZUP določeni **v dnevih, mesecih in letih**, ožjih ali širših časovnih enot ne poznamo (npr. ur, tako je po ZUP **dan nedeljiva celota**, drugače npr. po ZIN).

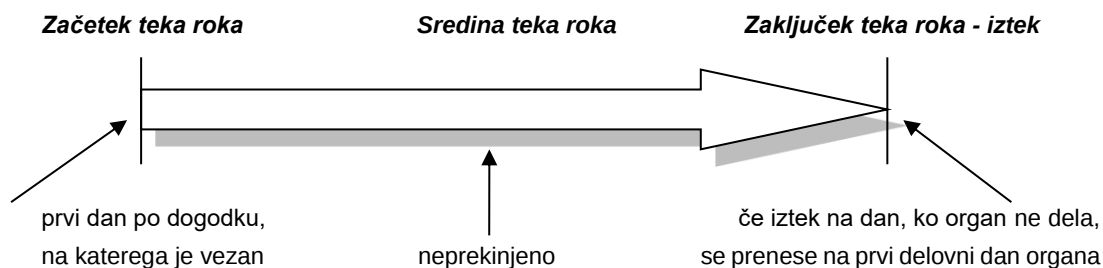
Tek in štetje rokov je odvisno od tega, ali gre za dnevne, mesečne ali letne roke.

! Pomembno !

Štetje rokov je odvisno od časovne enote. Roki v mesecih in letih se le prepišejo po določeni enoti. Roki v dnevih pa se štejejo od naslednjega dne, ko je nastopilo dejanje, na katerega je rok vezan, tečejo vse dni in se iztečejo le na delavnike.

Dnevni rok začne teči naslednji dan po vročitvi akta, s katerim je določen, ali drugega dogodka, na katerega je vezan (npr. od vložitve vloge, odkar je stranka mogla). Izteče pa se zadnji dan roka. Teče **neprekinjeno** (*tempus continuum*), to pomeni, da se dela prosti dnevi všttevajo. Če je zadnji dan roka nedelja, praznik RS ali dela prost dan oziroma kakšen drug dan, ko se pri organu ne dela, se rok izteče s pretekom prvega naslednjega delovnika.

Slika 19: Tek rokov v dnevih po slovenskem ZUP



Primer 1: če je stranki določeno, naj dopolni vlogo v treh dneh od vročitve poziva, ta pa je vročen v sredo, se bo rok iztek v soboto, kolikor to konkretno soboto organ dela, da lahko stranka vlogo poda tudi pri organu neposredno (na zapisnik). Sicer se rok izteče v ponedeljek, kar pomeni, da je prvi dan za možno zavrženje nepopolne vloge v torek.

Primer 2: če je stranka vložila zahtevo za potrdilo v ponedeljek, področni predpis pa določa, da se to potrdilo izda v osmih dneh od vloge, je prvi dan roka torek, rok se za vikend ne prekine in je tako zadnji dan za pravočasno izdajo naslednji torek, prvi dan molka organa, ko stranka lahko vloži pritožbo, kot da ji je bila zahteva zavrnjena, pa sredo.

Primer 3: če je odločba vročena stranki v petek, 24. 11., je zadnji dan za pravočasno strankino pritožbo, če je ta rok 15 dni od vročitve odločbe, v ponedeljek 11. 12., in ne v soboto, 9. 12. (razen če bi ta dan organ delal, glej v Kovač et al., 2012). Rok se tu šteje takole:

Pe	24. 11. = dan vročitve	1. 12. = 7. dan roka	8. 12. = 14. dan roka
So	25. 11. = 1. dan roka	2. 12. = 8. dan roka	9. 12. = 15. dan roka, a prenos, ker sobota, organ ne dela
Ne	26. 11. = 2. dan roka	3. 12. = 9. dan roka	10. 12. = 16. dan roka, a prenos, ker nedelja, organ ne dela
Po	27. 11. = 3. dan roka	4. 12. = 10. dan roka	11. 12. = zadnji dan za pritožbo (če ni določeno leto na ta dan praznik, ko organ ne dela)
To	28. 11. = 4. dan roka	5. 12. = 11. dan roka	Ta dan pa je šele nastopila dokončnost , če pritožba ni bila vložena do vključno ponedeljka!
Sr	29. 11. = 5. dan roka	6. 12. = 12. dan roka	
Če	30. 11. = 6. dan roka	7. 12. = 13. dan roka	

Če je rok določen po **mesecih** oziroma **z leti**, se rok izteče s pretekom tistega dneva v mesecu oziroma letu, ki se po svoji številki ujema z dnem, ko je bilo komu kaj vročeno, sporočeno oziroma se je zgodil dogodek, od katerega se šteje rok (npr. nesreča, zaradi katere je stranka zamudila rok in predlaga vrnitev v prejšnje stanje). Če takega dneva v mesecu **ni**, se rok izteče zadnji dan tistega meseca oziroma leta (če je npr. enomesečni rok pričel teči 31. 1., se ta izteče 28. 2., ker v februarju ni takega datuma (100. člen ZUP)). Primeri:

- en mesec od 14. 11. je 14. 12.;
- petnajst mesecev od 31. 8. 2016 je 30. 11. 2017;
- tri leta od 25. 7. 2019 je 25. 7. 2022.

Strokovnjaki si niso edini, ali se tudi rok v mesecih ali letih prenaša, če se izteče na dela prost dan, npr. nekateri menijo, da za to ni podlage, saj ZUP prenos določa izključno za dnevne roke, poleg tega je rok v mesecih ali letih že po naravi stvari relativno dovolj dolg, da omogoča stranki opraviti določeno dejanje; drugi so stališča, da drugi odstavek 101. člena ZUP velja za vse roke, zato se npr. rok enega meseca, če se izteče na 15. 8. kot nedelavnik, tudi prenese na prvi delavnik organa, npr. 16. 8.

62 Naroki

Narok je na določen dan in uro ter kraj odrejeno procesno dejanje (npr. narok za glavno obravnavo je dne ..., ob ... uri, v prostorih ...). Zoper sklic naroka stranke ne morejo vložiti pritožbe. Narok se razpiše po slovenskem ZUP zlasti **za ustno obravnavo** oziroma za ogled, ki se lahko združi z obravnavo. V vabilu (pozivu) za razpis naroka se določijo oziroma se navedejo kraj, čas in dejanje, ki se bo opravilo, ter stranke in druge osebe, katerih navzočnost je potrebna na obravnavi. Med dnevom vabila in dnevom razpisa naroka praviloma ne sme biti manj kot 8 dni, da se udeleženci lahko pripravijo na narok. Narok se lahko tudi preloži.

63 Vrnitev v prejšnje stanje

Ker zaradi zamude rokov lahko nastane prekluzija – izguba procesne pravice, ZUP omogoča stranki, da pri organu, pri katerem je zamudila tak **procesni prekluziven rok** (npr. za pritožbo, za obnovo postopka, za prihod na obravnavo oziroma odhod), prosi, naj se ji zadeva vrne v tisto stanje, kakršno je bilo pred zamudo roka (restitucija *in integrum*), če lahko navede opravičljive razloge za zamudo (103. člen ZUP). Nekateri pojmujejo ta institut tudi kot posebno vrsto oziroma t. i. kvazi pravno sredstvo (prim. v Kovač, 2009).

Vrnitev v prejšnje stanje je po slovenskem ZUP dovoljena:

1. če je stranka zamudila rok, narok ali kakšno drugo dejanje postopka zaradi opravičenih vzrokov – objektivnih okoliščin ali dogodkov, na katere ni mogla vplivati, kot so naravne nesreče, požar, smrt v družini ipd.;

2. če je stranka po očitni pomoti ali iz nevednosti vlogo (npr. pritožbo) poslala po pošti pravočasno, vendar nepristojnemu organu, ko pa jo je ta odstopil pristojnemu organu, je bil rok že zamujen;
3. če je po očitni pomoti zamudila rok ali narok, vendar ga ni prekoračila več kot za tri dni in bi s tem izgubila kakšno pravico.

Vrnitev v prejšnje stanje lahko stranka predlaga v **osemdnevnem subjektivnem** in v **trimesečnem objektivnem roku**. Subjektivni rok teče od dneva, ko je stranka izvedela, da je v zamudi oziroma je prenehal vzrok, ki je povzročil zamudo (npr. pritožba ni bila vložena v 15-dnevni pritožbeni rok). Objektivni rok teče od dneva dejanske zamude (ko se je npr. iztekel rok za pritožbo, to je od izteka 15 dni od vročitve odločbe). Če zamudi objektivni rok, ne more več predlagati vrnitve v prejšnje stanje. Lahko se zgodi, da stranka izve, da je v zamudi po preteku objektivnega roka. V tem primeru ji je, še preden je začel teči subjektivni rok, že iztekel objektivni. Lahko se zgodi, da stranka zamudi tudi subjektivni ali objektivni rok za predlog za vrnitev v prejšnje stanje. Ta dva roka sta nerestitucijska roka. Če stranka zamudi tudi katerega od teh, ne more več predlagati vrnitve v prejšnje stanje.

V predlogu mora stranka navesti in **verjetno izkazati okoliščine**, zaradi katerih ni mogla pravočasno opraviti zamujenega dejanja (npr. zadnji dan roka, ko je nameravala dati pritožbo na zapisnik, je hudo zbolela ali ji vremenske razmere niso dopuščale oddaje vloge).

Vrnitev v prejšnje stanje se predlaga **pri organu, pri katerem je procesno dejanje zamujeno**. To je lahko prvo- ali drugostopenjski organ. Stranki z nasprotnim interesom mora organ, po vložitvi predloga za vrnitev v prejšnje stanje, dati možnost, da se izjavi o dejstvih in okoliščinah, pomembnih za odločanje o vrnitvi v prejšnje stanje. Če stranka predlaga vrnitev v prejšnje stanje zaradi zamujene pritožbe, mora to predlagati pri prvostopenjskem organu, ker se pri njem vloži pritožba in ker lahko prvostopenjski organ, če bo dovolil vrnitev v prejšnje stanje, izda še nadomestno odločbo, ne da bi poslal pritožbo drugostopenjskemu organu. Stranka, ki predlaga vrnitev v prejšnje stanje, mora ob predlogu za vrnitev predložiti **tudi vlogo** (npr. pritožbo), zaradi katere je v zamudi.

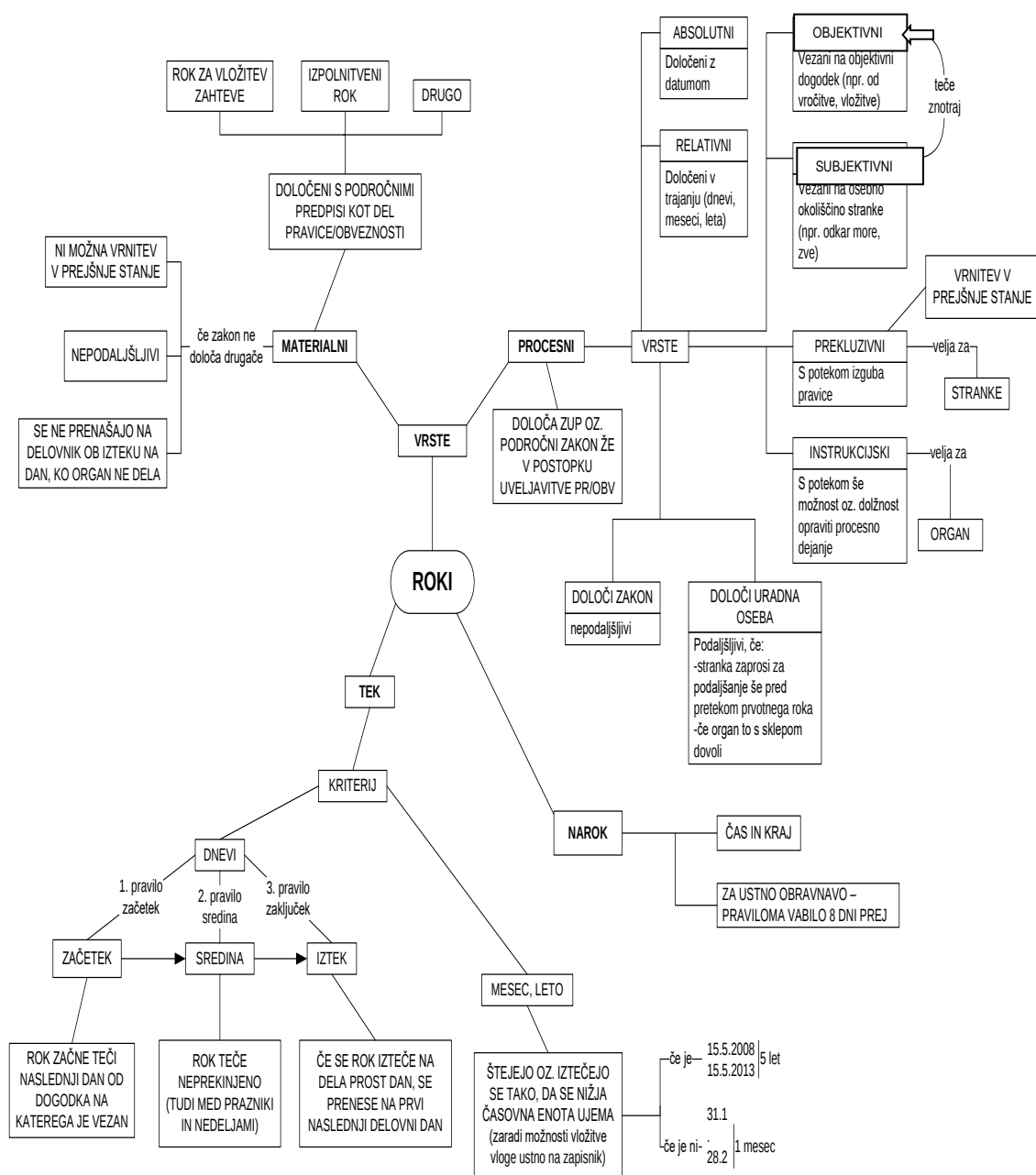
Predlog za vrnitev v prejšnje stanje **ne prekine ali ustavi** postopka. Če je npr. rok za pritožbo zamujen, je postala odločba dokončna in pravnomočna in izvršljiva. Začne se lahko izvršba. Lahko pa organ, ki je pristojen za odločitev o predlogu za vrnitev v prejšnje stanje, začasno prekine postopek, dokler ne postane sklep o predlogu dokončen.

Organ odloči s sklepom in dovoli vrnitev v prejšnje stanje ali pa predlog za vrnitev v prejšnje stanje **zavrže, če je nedovoljen ali prepozen**. Nedovoljen je, če ni predložen eden od treh razlogov za vrnitev, prepozen pa je, če je zamujen subjektivni ali objektivni rok ali oba roka. Zoper sklep, s katerim se dovoli vrnitev v prejšnje stanje, ni pritožbe, razen če se dovoli vrnitev na predlog, ki je bil prepozen ali ni bil dovoljen. Zoper sklep, s katerim se zavrže predlog za vrnitev v prejšnje stanje, je dovoljena pritožba samo, če je sklep izdal prvostopenjski organ. Pritožba ni dovoljena zoper sklep o predlogu za vrnitev v prejšnje stanje, ki ga je izdal organ, pristojen za odločanje o glavni stvari na drugi stopnji, s katerim je predlog zavrnil zaradi zamude rokov ali zavrnil, ker je menil, da ni dovoljen. V tem primeru je dopustna samo še tožba v upravnem sporu.

Če se dovoli vrnitev v prejšnje stanje, se postopek vrne v stanje, v katerem je bil pred zamudo. To ima za posledico odpravo vseh sklepov in odločb, ki jih je organ izdal zaradi zamude in po zamudi (odpraviti je npr. treba sklep o dovolitvi izvršbe odločbe, zoper katero je bila zamujena pritožba, kasneje pa izdan sklep o dovolitvi vrnitve v prejšnje stanje, to je o pravočasnosti pritožbe).

Zbirno se vsa pravila o rokih, narokih in vrnitvi v prejšnje stanje prikažejo, kot sledi v naslednji sliki.

Slika 20: Miselni vzorec - prikaz pravil ZUP o rokih



64 Vzdrževanje reda v upravnem postopku

Uradna oseba, ki vodi postopek, mora vzdrževati red pri procesnih dejanjih in primerno obnašanje v pisnih vlogah. Udeležence postopka lahko opozori in odredi potrebne ukrepe, da se red ohrani.

Večina ZUP določb o redu nima in se te štejejo med organizacijska pravila.

Pri nas pa ZUP zaradi pravil o nujni udeležbi strank in pravnih posledicah za kršitelje reda določa različna pravila za red glede na to, v kateri vlogi v postopku je oseba, ki red moti (tj. žali ali kriči na soudeležence postopka, razbija opremo ipd.)

Če moti red **stranka** pri procesnem dejanju (npr. na obravnavi), se jo **najprej opozori**, naj preneha. Če z motenjem nadaljuje, organ poskrbi za njeno **odstranitev**, lahko s pomočjo policije. V tem primeru se stranki naloži, naj si imenuje **pooblaščenca**, ki jo bo zastopal na obravnavi. Če tega ne stori, ji ga lahko s sklepom postavi tudi uradna oseba, ki vodi postopek, ali pa procesno dejanje odloži oziroma preloži na stroške tistega, ki ni hotel imenovati svojega pooblaščenca. Imenovani pooblaščenec sme zastopati stranko samo pri dejanju, od katerega je bila stranka odstranjena.

Če moti red udeleženec postopka, ki **ni stranka** (je denimo priča, izvedenec, poslušalec), se lahko **odstrani takoj**, brez predhodnega opozorila.

Tistega, ki moti red **pri procesnem dejanju ali v pisnih vlogah, se lahko denarno** kaznuje v višini **do 500 evrov**. O tem se izda **poseben sklep**, zoper katerega je dovoljena nesuspendivna pritožba. Lahko se taki osebi naloži tudi plačilo stroškov, ki so nastali organu in drugim udeležencem, če je bilo procesno dejanje preloženo.

Razmislek ...

Kdaj se šteje, da gre npr. za žalitev? Je navedba uradne osebe npr. kot kokoši žalitev, ko se mora ukrepati? Zakaj je vseeno priporočljivo?

65 Stroški v upravnem postopku

Pri vsaki dejavnosti nastanejo stroški, tako tudi v upravnem postopku. Ti stroški bremenijo organ ali stranko ali oba ali tretje osebe.

Po slovenskem ZUP gre za stroške, ki nastanejo v postopku na prvi in drugi stopnji ali v postopku z izrednimi pravnimi sredstvi ali v izvršbi. Načeloma ločimo **splošne in posebne stroške**, a obračunavajo se **po ZUP le posebni**. Podrobneje ureja stroške pri nas **Pravilnik o stroških v upravnem postopku** (Uradni list, št. 86/05).

Kdo plača stroške postopka, je predvsem odvisno od tega, (1) na čigavo zahtevo je bil postopek začet in (2) kako se je končal, ugodno ali neugodno za stranko. A načelo uspeha pride v poštev le v postopkih po uradni dolžnosti, ko stranka nosi stroške, če se zanjo konča postopek

bremenilno, medtem ko v postopkih na zahtevo stranka vedno nosi stroške, naj uspe ali ne. Krovno je pomembno še **načelo ekonomičnosti** postopka, po katerem organ ni upravičen izvajati dokazov, ki niso potrebni za ugotovitev dejanskega stanja. V inšpekcijskem postopku je denimo izrecno določeno (31. člen ZIN, več Kovač et al., 2016), da trpi zavezanec le tiste stroške inšpekcijskega postopka, ki so bili nujni za ugotovitev dejstev in ki dokazujejo, da je zavezanec kršil zakon ali drug predpis.

Višina stroškov je odvisna tudi od tega, ali stranka v postopku nastopa sama ali ima pravnega zastopnika in seveda od tega, kdo so udeleženci ugotovitvenega in dokaznega postopka – priče, izvedenci. Nekateri predpisi drugače urejajo obveznosti organa, strank in drugih udeležencev glede plačila stroškov (več v Jerovšek in Kovač, 2008).

V temelju se torej v upravnih zadevah stroški delijo na splošne in posebne. Le določeni, ne vsi, stroški se sploh upoštevajo. Stroške, ki nastanejo organu, strankam in drugim udeležencem, delimo na:

1. **splošne ali režijske stroške**, ki niso stroški posamičnega upravnega postopka (plače, prostori, računalniki, papir, ogrevanje ...) in jih ZUP ne obravnava;
2. **posebni stroški** upravnega postopka; to so stroški, ki nastanejo organu ali stranki ali tretjim osebam zaradi postopka, kot so: potni stroški uradne osebe, izdatki za priče, izvedence, tolmače, ogleda, prihod, za pravno zastopanje, stroški za objave, oglase, za strokovne pomočnike, odškodnina za škodo pri ogledu ipd. Ti stroški so v prvem odstavku 131. člena ZUP le primeroma navedeni. To pomeni, da so lahko nastali še drugi stroški, npr. stroški zavarovanja dokazov.

Posebej zakon navaja še **osebne stroške** kot breme stranke. Če je postopek uveden zoper stranko po uradni dolžnosti, plača stranka svoje osebne stroške, tudi če se je postopek končal za stranko ugodno, in to stroške za prihod, zaradi izgube časa in zaslužka. Osebni stroški v postopku po uradni dolžnosti se torej ne delijo po načelu uspeha v postopku, kot velja za posebne stroške.

Obračunavanje stroškov je praviloma **odvisno od načina uvedbe** postopka, v oficialnih postopkih (uvedenih po uradni dolžnosti v javnem interesu, npr. davčni ali inšpekcijski) in delno tudi v predlagalnih, pa od **načela uspeha**. V vseh zadeva pride v poštev še **načelo krivde**.

Posebne stroške plača v postopkih **na zahtevo stranka, na zahtevo katere je bil postopek začel (aktivna stranka)** – ne glede na uspeh v postopku v razmerju do organa.

Načelo uspeha v predlagalnih postopkih pa velja, če sodeluje več strank. Če je v postopku udeleženih več strank s primerljivimi istovrstnimi zahtevki, si stroške **razdelijo** po enakih delih. Če niso primerljivi, si stroške razdelijo v sorazmerju z obsegom zahtevka. Stranke v pravni skupnosti trpijo stroške po enakih delih oziroma sorazmerno svojemu deležu v pravni skupnosti, če je deleže mogoče določiti. Če v tem postopku nastopa stranka z nasprotnim zahtevkom in se doseže poravnava, se stranke dogovorijo, katera bo nosila stroške. Če dogovora

ni, nosi vsaka stranka svoje stroške. Če ne dosežejo poravnave, se stroški delijo med zahtevajočo in nasprotno stranko, po načelu uspeha v postopku. Tista stranka, ki z zahtevkom ni uspela, plača svoje stroške, stroške organa in stroške nasprotne stranke. V primeru delnega uspeha se stroški delijo v sorazmerju z uspehom posamezne stranke v postopku. Npr. če sta nasprotni stranki uspeli vsaka do polovice, krije vsaka stranka polovico stroškov nasprotne stranke, stroškov organa in stroškov drugih udeležencev, če ti niso zajeti že med stroški organa, če jih je ta med postopkom pokrival. Stranski udeleženec v postopku krije svoje stroške, če s svojim zahtevkom ni uspel. Če je uspel, lahko zahteva povračilo svojih stroškov, vendar ne osebnih stroškov. Če je postopek ustavljen zaradi umika zahtevka ali pravnega sredstva, plača stroške stranka, ki je umaknila zahtevek. Morebitna nasprotna stranka lahko v osmih dneh po prejemu sklepa o ustavitvi postopka zahteva povrnitev stroškov. Stroški zavarovanja dokazov se prav tako delijo po načelu uspeha. Gre za stroške, ki jih praviloma nosi predlagatelj zavarovanja, pozneje pa se delijo po načelu uspeha v postopku, razen če do uvedbe postopka ne pride, zavarovanje dokazov pa je bilo izvedeno na predlog stranke pred začetkom postopka.

Če je postopek **začet po uradni dolžnosti, velja načelo uspeha**. To pomeni, da gredo stroški v breme stranke, če se je postopek zanjo končal neugodno. Kadar se je postopek končal za stranko ugodno, gredo stroški v breme organa razen osebnih stroškov – stroški za prihod stranke in izgubo časa in zaslužka.

V vseh postopkih je določeno tudi **načelo krivde**, po katerem plača stroške stranka ali druga oseba, ki jih je povzročila s svojim protipravnim ravnanjem. Npr. stroške izvršb nosi zavezanec, zoper katerega se izvršba opravlja, če pa se od njega ne morejo izterjati, jih plača predlagatelj izvršbe, to je oseba, v korist katere se izvršba opravlja.

Poseben zakon lahko določi tudi drugačen način kritja oziroma delitve stroškov. ZIN npr. določa tudi pri delnem uspehu stranke v inšpekcijskem postopku delitev stroškov. Če organ stranki ni mogel dokazati nepravilnosti, nosi posebne stroške sam (113. in 114. člen ZUP).

Predhodno do izdaje odločbe ali sklepa, s katerim se stroški odmerijo, **nosi vsaka** stranka svoje stroške. Enako velja za stroške organa, če se je postopek začel na zahtevo strank in za stroške zavarovanje dokazov in izvedbe dokazov z izvedencem na zahtevo stranke. Če se je postopek začel po uradni dolžnosti, stroške predhodno nosi organ (115. člen ZUP).

Stranka lahko zahteva povrnitev stroškov do izdaje odločbe, če je do tega upravičena; a **na to možnost mora biti opozorjena**, enako drugi udeleženci, to so **priče, izvedenci, tolmači** in drugi udeleženci, ki jim pripada pravica do povrnitve stroškov. Stroške morajo priglasiti pri zaslišanju, tolmačenju oziroma ob oddaji izvedeniškega mnenja, sicer izgubijo to pravico, kakor jih uradna oseba predhodno opozori.

Upravičenost in znesek povračil lahko **že med postopkom ugotovi organ s posebnim sklepom**, kjer določi, kdo mora stroške plačati na določen račun organa in v katerem roku. Zoper ta sklep je dovoljena pritožba. Stroškov se ne plačuje neposredno upravičencu, saj njegova pravica ne more biti odvisna od dobre volje zavezanca, zato kljub neplačilu po dolžniku stroške upravičencu plača organ, kasneje pa se jih poplača prek izvršbe do dolžnika.

O stroških odloči organ, če ne prej, v izreku odločbe o glavni stvari ali končnem sklepu. Izjema je pravilo, da se v tem aktu v izreku določi, da bodo stroški obračunani kasneje (rezervacijska klavzula) tako, da bo o stroških izdan poseben sklep. To stori organ, če stroškov še ne more odmeriti v času odločitve, da se ne bi s tem zadrževalo glavne odločitve. Zoper ta naknadni sklep o stroških je prav tako dovoljena pritožba, razen če je o stroških postopka odločil organ druge stopnje. Ta akt je tudi izpodbojen v upravnem sporu (prim. Breznik in Kerševan et al., 2008; po ZUS-1 se namreč po 5. členu teh sklepov sprva ni sprejemalo v presojo). Sestavine izreka o stroških v odločbi, končnem ali naknadnem sklepu so enake kot navedeno zgoraj za vmesni sklep.

Stroške mora organ obračunati **tudi tedaj, če se ugotovi, da niso nastali**, saj je sicer odprto, kaj je s tem vprašanjem.

Končni akt (ponavadi odločba) mora tako v izreku obvezno vključevati določilo o stroških (glej 213. člen ZUP), kjer se ta del izreka glasi v **treh možnih opcijah**. Prvič, če so stroški že obračunani med postopkom ali niso nastali, se bo izrek glasil: »*Posebni stroški postopka niso nastali.*« Druga opcija: »*Oseba A mora plačati na račun 123 v 30 dneh od vročitve tega akta* (ali drugem roku, ki ga določi uradna oseba) *714 evrov.*«; specifikacija zneska sledi v obrazložitvi. Tretja možnost: »*O posebnih stroških postopka bo izdan naknadni sklep.*«.

V izreku odločbe ali sklepa o stroških se torej odloči:

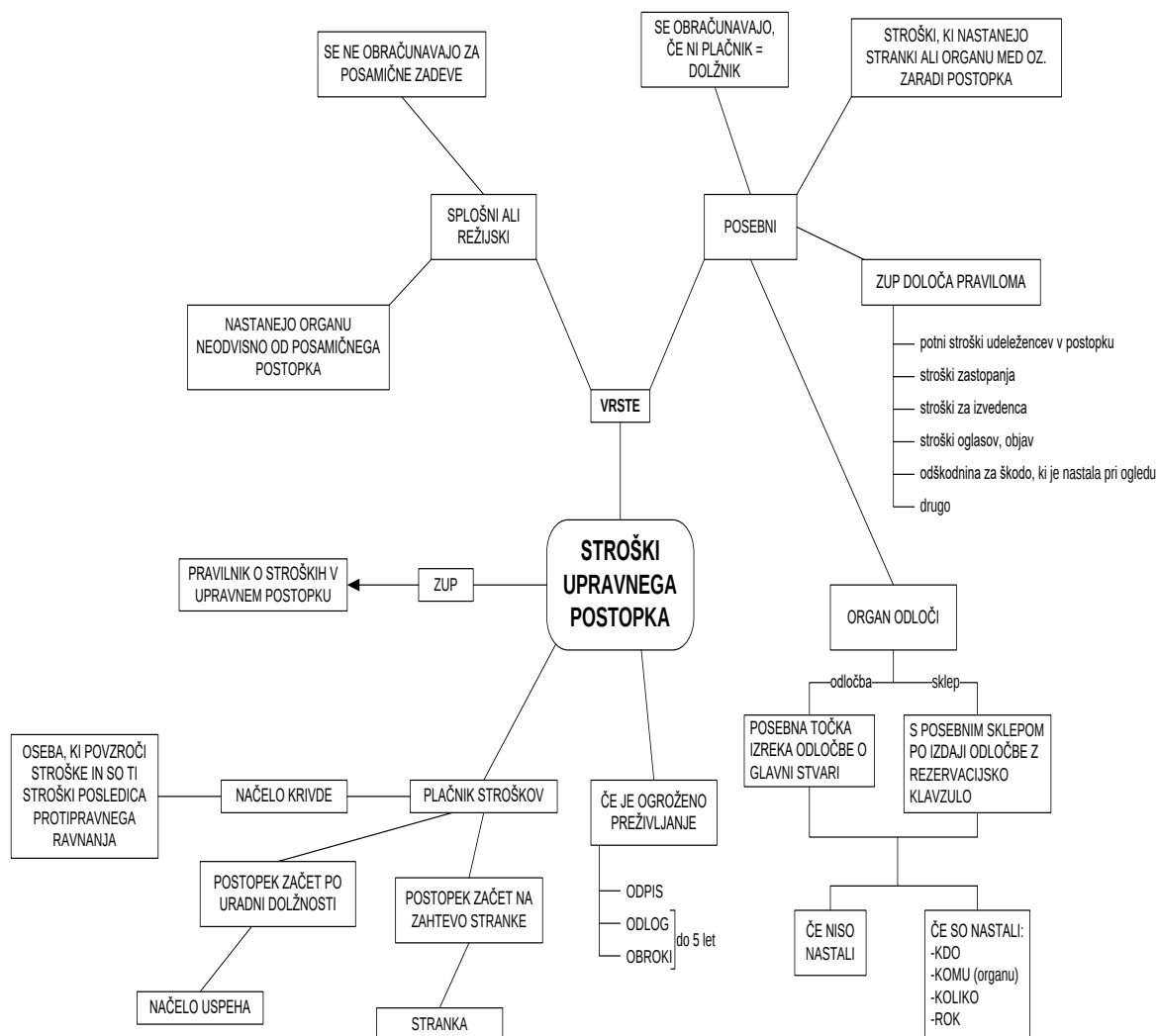
- **koliko** stroški znašajo,
- **kdo** jih je dolžan plačati,
- **komu** jih mora plačati, tj. na račun organa, da ta poravna povračilo; in
- v kakšnem **roku**; ta rok določi uradna oseba sama, a je treba paziti, da je vezan na določeno dejanje, običajno vročitev akta o stroških (npr. če je navedeno, da oseba A plača X evrov v 15 dneh in ni navedeno od kdaj, je v tem delu izrek ničen, saj ni izvršljiv!).

Če zavezanec ne plača stroškov v danem roku, sledi davčna izvršba.

Stranka, razen podjetnik – posameznik in pravna oseba, ki naj bi ji bili ali so ji odmerjeni stroški, lahko zaprosi v izjemnih primerih po našem ZUP tudi za:

- **oprostitev** plačila posebnih stroškov;
- **odlog plačila do pet let**;
- **obročno plačevanje do pet let**; če bi s plačilom ogrozila preživljanje sebe in svojih družinskih članov. To so vse osebe, ki jih mora stranka po zakonu vzdrževati – otroci, zakonec, posvojenci, bivši zakonec in starši, če nimajo sredstev za preživljanje.

Stranka mora k prošnji za oprostitev, odlog oziroma obročno plačevanje stroškov predložiti dokazilo davčnega organa o premoženjskem stanju. Organ odloči o oprostitvi **po prostem preudarku** (122. člen ZUP). Če je izdan sklep o oprostitvi, pozneje pa se ugotovi, da stranka ni bila upravičena do oprostitve, se sklep o oprostitvi razveljavi, stroški se naknadno odmerijo, vendar najpozneje v enem letu od izdaje sklepa o oprostitvi plačila. Če je stranka tuj državljan, se oprosti plačila stroškov samo, če velja vzajemnost med državama.

Slika 21: Miselni vzorec – prikaz pravil o stroških po slovenskem ZUP**Razmislek ...**

Kakšne vrste odločitev je obračun stroškov v upravnem postopku v razmerju do glavnega predmeta postopka?

Kakšen **tip sklepa**, če se s tem aktom odloči o strokih, predstavlja ta sklep **z vidika pravnega varstva** – je enak ostalim procesnim sklepom (praviloma brez pritožbe in zlasti sodnega nadzora) ali bližje, recimo sklepu o vpogledu v spis z vsebinsko odločitvijo, čeprav postransko glede na glavno zadevo?

Najpogostejša izpitna vprašanja:

- Katere vrste rokov poznamo in kakšne so njihove značilnosti?
- Zakaj je najbolj pomembna delitev na materialne in procesne roke?
- Kakšne so posledice zamude roka v upravnem postopku in kdaj je dovoljena vrnitev v prejšnje stanje? V čem so razlike med prekluzivnimi in instrukcijskimi roki?
- Kako se šteje tek rokov po ZUP? Navedite vsaj dva različna primera!
- Zakaj se rok določen v dnevih po ZUP prenese, če se izteče na dan, ko organ ne dela?
- Podajte po en primer prekluzivnega, instrukcijskega, podaljšljivega in zakonskega roka po ZUP.
- Kaj pomenita subjektivni in objektivni rok in kako tečeta, če sta za dejanje določena oba?
- V čem je smisel določb ZUP o redu v postopku in katera načela je treba upoštevati?
- Katere oblike motenj reda pozna ZUP? Kako se lahko postopa s stranko, ki moti red? Zakaj se mora stranki, ki je odstranjena, postaviti zastopnika?
- Kako se postopa z vložnikom žaljive pisne vloge?
- Katere vrste stroškov poznamo po ZUP? Kateri so posebni stroški postopka?
- Kdo trpi stroške postopka? Kdo je opravičen do povrnitve stroškov?
- Kdaj in kako organ odloči o stroških postopka? Katere so sestavine izreka odločbe ali sklepa o stroških?

Primeri kolokvijskih vprašanj ali nalog na strokovnem izpitu iz upravnega postopka:

- Opredelite roka za organ in za vložnika v okviru določb o postopanju z nepopolno vlogo po kategorijah materialni/procesni, prekluzivni/instrukcijski, določen po zakonu/uradni osebi, ne/podaljšljiv rok.
- Opredelite roke v okviru določb o vrnitvi v prejšnje stanje po kategorijah materialni/procesni, prekluzivni/instrukcijski, določen po zakonu/uradni osebi, ne/podaljšljiv rok, subjektivni/objektivni, absolutni/relativni.
- Zakaj je razlika, ali rečemo, da je rok npr. za odločitev organa v skrajšanem ugotovitvenem postopku 30 dni ali en mesec? Navedite primer s prikazom razlike.
- Mojca je vložila prošnjo za stipendijo na CSD, a ni priložila dokazil o premoženjskem stanju družine, zato njena vloga ni formalno popolna in jo pristojni center pozove k dopolnitvi v treh dneh od prejema poziva. Vročilnico o prejetju poziva Mojca podpiše v sredo, 13. 1. Kdaj je zadnji dan, ko bi morala Mojca dopolniti manjkajoče (datum in dan)? Ali je Mojčina dopolnitev pravočasna, če jo je organ prejel v sredo 20. 1.? Pazite, možni sta dve situaciji. Kako postopa organ v tem primeru in zakaj?
- Poziv za dopolnitev nepopolne vloge z rokom 10 dni za dopolnitev je bil vročen zavezancu v četrtek 27. 3. 201... Stranka je dopolnila manjkajoče v ponedeljek 7. 4., a je bil še isti dan izdan sklep o zavrženju njene vloge, češ da dopolnitev ni bila pravočasna, saj je rok potekel 6. 4. To drži? Izračun prikažite s koledarčkom. Kaj lahko stranka stori, ker je bila vloga zavržena? Kako tedaj ravna organ?
- Odločba je bila vročena stranki v petek 21. 9. 201... Kdaj postane dokončna, če se nihče ne pritoži in velja splošni pritožbeni rok 15 dni od vročitve?
- Nameravate sklicati ustno obravnavo, na katero boste povabili stranko. Koliko prej jo morate pozvati oziroma kdaj najpozneje morate poskušati vročiti vabilo, da ne bo prepozno, če naj bo obravnava 6. 12.? Upoštevajte določbe o fikciji pri osebnem vročanju!
- Ste pooblaščenec stranke v upravnem postopku, a stranka vas je pooblastila šele včeraj, 12. 6., tj. cca en mesec po izdaji odločbe, za katero veljajo vsa pravila po ZUP in se šteje, da je bila stranki vročena v petek, 29. 4. istega leta. Stranka se želi pritožiti, pove pa vam, da prej tega ni storila, ker je bila od 27. 4. do 8. 6. v tem letu na službeni poti v Braziliji, o čemer predloži dokazila. Sestavite akt/e po ZUP, ki sledijo opisani procesni situaciji! Potrebne osebne in druge podatke (datume, imena, zadevo ...) si izmislite.
- Sestavite sklep o obračunu stroškov postopka po izdaji odločbe zaradi pridobitve izvedenskega mnenja v ugotovitvenem postopku. Potrebne podatke si izmislite.
- Kako postopate glede stroškov, če ste v postopku po uradni dolžnosti izdali odločbo, v kateri ste za laboratorijski izvid obračunali 512,50 evrov, nakar se stranka pritoži, vi pa presodite, da je pritožba utemeljena in bi morali postopek ustaviti?

7 POSTOPEK NA PRVI STOPNJI – ZAČETEK POSTOPKA, UGOTOVITVENI IN DOKAZNI POSTOPEK

Vsebina tega poglavja obsega:

- Opredelitev glavnih korakov in faz postopka po glavnih enotah in podenotah zaradi umestitve pravil po teh skupinah dejanj
- Katere so in kako se obravnavajo procesne predpostavke za začetek in tek postopka
- Razlikovanje med odločanjem o procesnih predpostavkah in vsebinskih pogojih
- Razpolaganja: združitev postopkov, sprememba, umik zahteve, poravnava
- Kaj se ugotavlja in dokazuje v upravnem postopku in čigavo je breme
- Posebna načela ugotovitvenega in dokaznega postopka
- Skrajšani in poseben ugotovitveni postopek ter razlike med njima
- Dokazovanje in dokazila (sredstva): listine, priče, izvedenci, ogled, izjava stranke idr.
- Zavarovanje dokazov

Ključne besede: faze postopka, začetek ali uvedba, razpolaganja, združitev, sprememba, umik, poravnava, ugotovitveni in dokazni postopek, skrajšani in poseben ugotovitveni postopek, dokazila, javne listine, priče, izvedenci, ogled, izjava stranke

7.1 Formalni in meritorni postopek

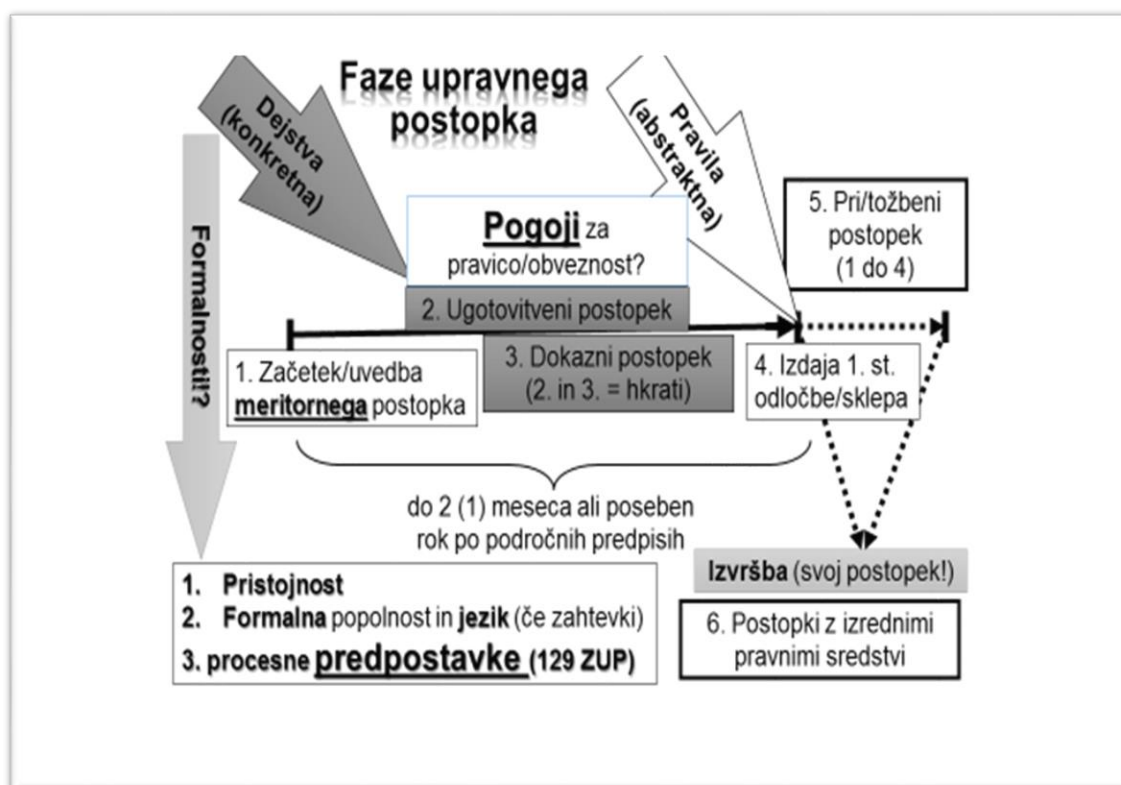
V zvezi s fazami ali koraki v postopku naj najprej poudarimo, da je treba tako po pravilih slovenskega kot tujih ZUP najprej razčistiti, (1) kdaj in o čem se še vodi formalni preizkus procesnih predpostavk za začetek postopka (npr. ali gre za upravno zadevo, ali je organ pristojen, ali je vložnik stvarno legitimiran) in (2) od kdaj dalje velja že vsebinska presoja pogojev za pridobitev pravice, pravne koristi ali obveznosti stranke. **Šele po zaključku formalnega dela namreč lahko govorimo o uvedbi in teku vsebinskega dela postopka ali t. i. matičnem meritornem³⁵ upravnem postopku.** To ločevanje je pomembno, zato ker bi prehiter prehod v meritorni del iz formalnega pomenil spuščanje v vsebino in prek dejanj v postopku nastajanje stroškov, nenazadnje zavajanje strank, da lahko pričakujejo določeno rešitev, obenem pa bi se lahko šele tedaj ugotovilo, da za postopek niti ni procesnih predpostavk (npr.

³⁵ »Meritorno« pomeni za razliko od »formalnega«, kjer se preverja šele procesne predpostavke, že presojo pogojev, tj. odločanje po vsebini. Gre za vprašanje, ali je moč v zadevi ugotoviti »zasluge« (ang. *merit*), da se stranki prizna pravica, pravna korist ali obveznost.

zahtevek je bil vložen prepozno). Posamezen del postopka se nenazadnje zaključi z različnimi tipi aktov oziroma različnimi posledicami za stranko. Kolikor se v formalnem delu ugotovi, da formalnosti niso izpolnjene, bo npr. zahteva zavržena s sklepom, če pa ne bo pogojev za priznanje pravice, bo zahteva zavržena z odločbo. Vendar v drugem primeru to za stranko pomeni, da zaradi pravnomočnosti ne bo mogla uveljavljati iste pravice ob nespremenjenih dejstvih, medtem ko jo lahko ob formalni zavržbi kadarkoli (znova; glej Kovač et al., 2012).

Pravno jasna in predvidljiva ureditev terja, da se v kateremkoli postopku najprej preuči formalnosti in, kolikor so predpisane formalne zahteve izpolnjene, se nadaljuje meritorni postopek in taka odločitev (glej sliko v nadaljevanju). **Če formalnostim zadeva ne zadosti, se s procesnim aktom postopek zaključi na formalni način** (npr. s sklepom se zahteva zavrže ali se postopek ustavi), ne da bi se preverjalo vsebinsko upravičenost za določeno rešitev zadeve. **V primeru uvedbe ali začetka meritornega postopka se ta nadalje deli na več korakov** (od 1. do 4. na sliki), v katerih se ugotavlja konkretna dejstva primera v ugotovitvenem in dokaznem postopku, da bi se nanje apliciralo splošna pravila v fazi odločitve. A kot poudarjeno prej, **formalnih predpostavk in meritornih pogojev ne gre zamenjevati**.³⁶

Slika 22: Faze - meritorni postopek po preizkusu formalnosti



³⁶ Čeprav so včasih v predpisih opredeljene zamegljeno. Npr. ali določba v odloku, da je do pomoči na domu upravičena oseba s stalnim bivališčem v tej občini pomeni predpostavko legitimacije ali vsebinski pogoj? V dvomu kaže iti v smer predpostavke, saj morajo biti najprej jasne vse formalnosti.

72 Faze meritornega postopka

Upravni postopek kot celota, zlasti pa v meritornem smislu, je splet več korakov, dejanj v posameznih fazah upravnega odločanja. Faze meritornega postopka so zato med seboj povezane, a nekatere v tesnejšo celoto, druge v manj tesno ali pa pomenijo alternativno pot presoje o upravičenosti priznanja materialnopravne pravice ali pravne koristi oziroma naložitve obveznosti. V grobem **se meritorni** upravni postopek deli **po zaključku preizkusa formalnosti** na naslednje faze:

- postopek **na prvi stopnji**;
- postopek **na drugi stopnji** (pritožbeni postopek) in
- postopki v zvezi **z izrednimi pravnimi sredstvi**.

Sledi še povsem poseben **izvršilni** postopek.

Matični postopek na prvi stopnji pomeni aplikacijo splošnih pravil na konkreten dejanski stan določenega posameznega subjekta.

A ta odločitev ni dokončna, saj večina ZUP po svetu, tudi pri nas, omogoča strankam, pritožbo. **Predvsem prvo- in drugostopenjski postopek sta zaključena celota**, ker je odločitev v zadevi dokončna šele na drugi stopnji, gre za isto zadevo.

Poleg pritožbe poznamo še izredna pravna sredstva. V vseh postopkih s pravnimi sredstvi se preverja, ali je bila prvotna odločitev zakonita, smotrna, pravilna. Toda cilj postopkov s pravnimi sredstvi je »le« preverjanje pravilnosti prvotne odločitve, medtem ko se v prvotnem postopku sploh ugotavlja, za katero osebo in dejstva gre v neki zadevi.

Izredna pravna sredstva se za razliko od pritožbe uporabljajo praviloma že po dokončnosti ali pravnomočnosti. ZUP pri nas pozna pet pravnih sredstev (260.–281. člen ZUP; obnova postopka, sprememba in odprava odločbe v zvezi z upravnim sporom, odprava in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici, izredna razveljavitev odločbe, ničnost odločbe). Dodatna določajo področni predpisi (glej v Jerovšek in Kovač, 2008, npr. posebni primeri odprave, razveljavitve in spremembe odločbe po pravnomočnosti v davčnem postopku ali revizija v pokojninskih in invalidskih zadevah).

Povsem posebne vrste, pravzaprav »poseben upravni postopek«, čeprav urejen v Sloveniji z ZUP, je izvršba ali izvršilni postopek, ko se zavezano stranko prisiljuje k izpolnitvi obveznosti. V tem postopku se ne presoja upravičenosti naložitev obveze, ampak zgolj določa način prisilitve izvedbe.

! Pomembno !

*Upravni postopek se deli na več pod/faz, a najvažneje je ločevati najprej potek formalnega preizkusa, nato pa **meritorno presojo v postopku na prvi stopnji, ki se ji pridružuje še pritožbeni postopek**. Za postopke z izrednimi pravnimi sredstvi in še bolj za **izvršbo** veljajo posebna pravila.*

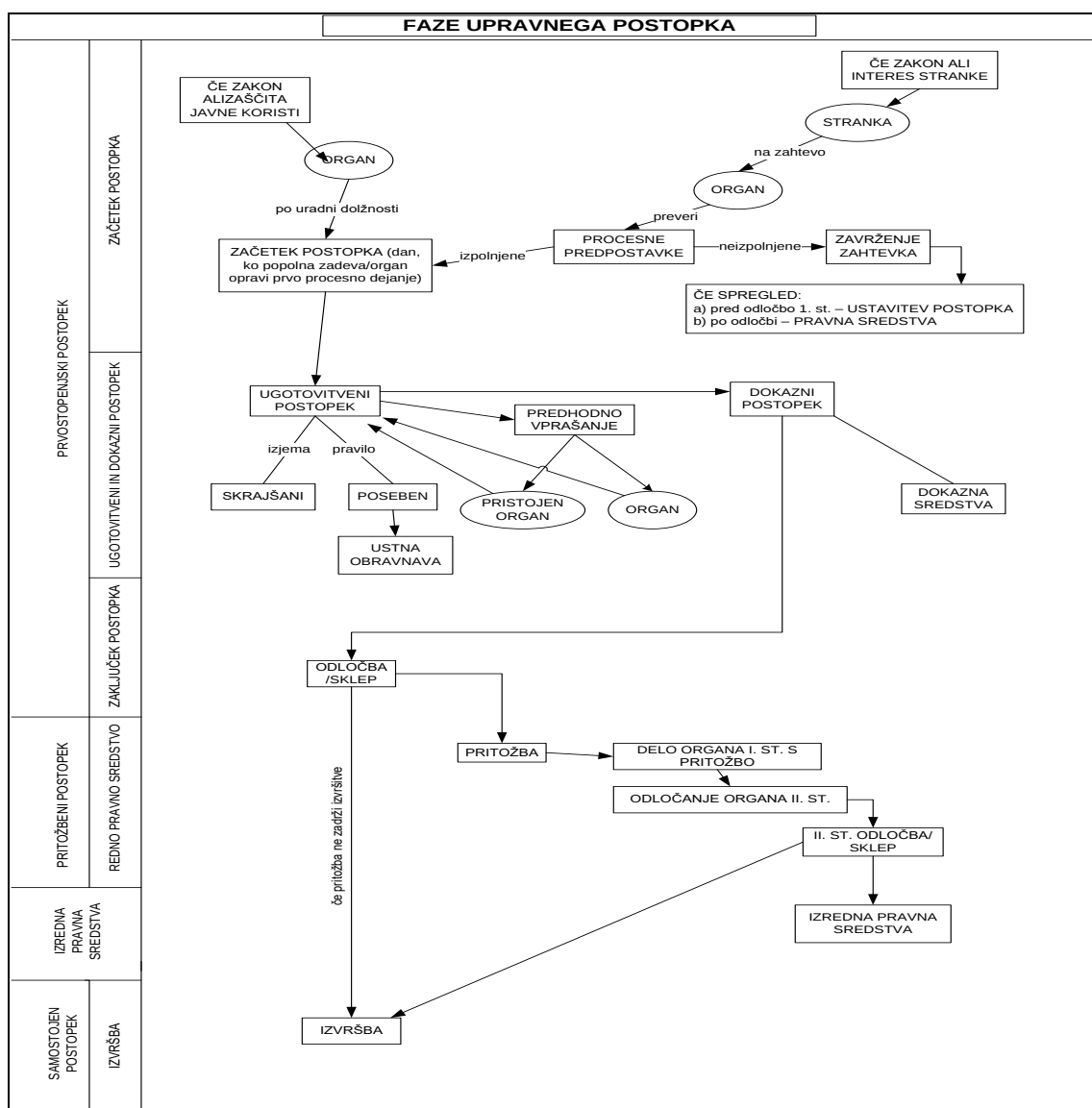
Upravni spor ni več faza upravnega postopka, je samostojni sodni postopek.

Upravni postopek na prvi stopnji poteka po nadaljnji členitvi skozi različne faze:

- **začetek** oziroma uvedba postopka,
- **ugotovitveni** postopek ali ugotavljanje odločilnih dejstev primera,
- **dokazni** postopek z dokazovanjem resničnosti ugotovljenih dejstev,
- **izdaja odločbe** oziroma **ustavitev postopka s sklepom**.

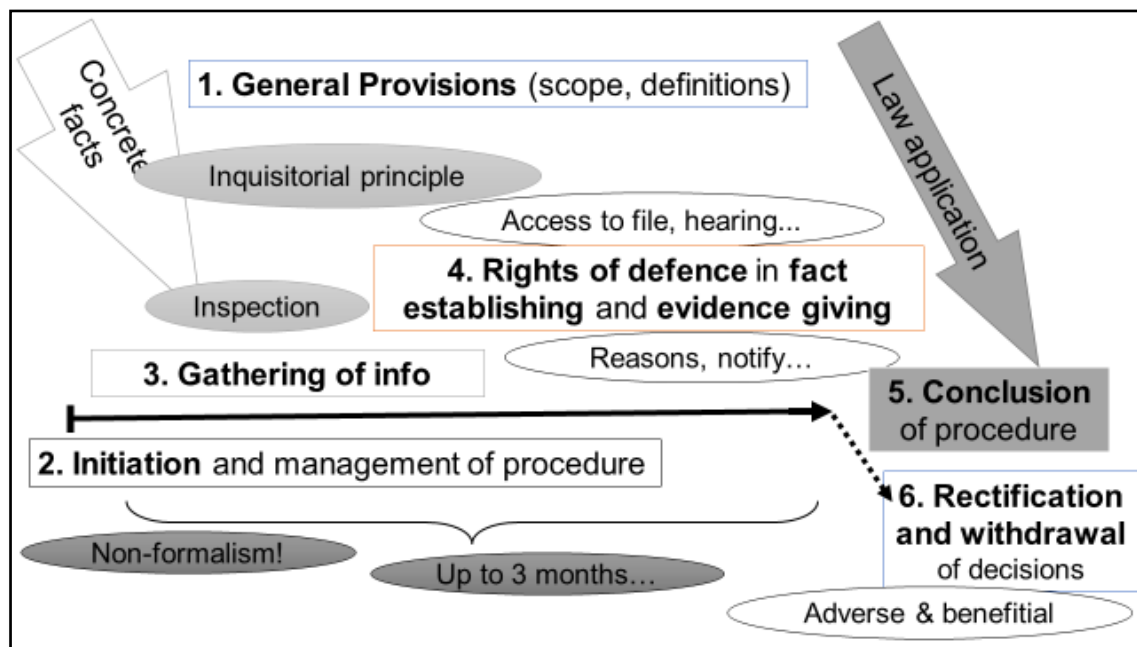
Smiselno podobne so faze pritožbenega postopka, čeprav je jedro tega presoja zakonitosti izpodbijane prvostopenjske odločbe, ne osnovno ugotavljanje dejanskega stanja. Za vsako od teh faz veljajo posebna pravila, npr. med ugotovitvenim postopkom se pojavijo instituti predhodnega vprašanja in prekinitve postopka, ali ob prejemu pritožbe ločimo delo organa prve in delo organa druge stopnje, kot razvidno iz slike spodaj in o čemer več v nadaljevanju.

Slika 23: Faze matičnega postopka in izvršba



Analogno ureditev zasledimo v tujih ureditvah, ko gre za individualno upravno odločanje, kot kaže slika z navedbo povezanih terminov v angleščini.

Slika 24: Določbe o fazah postopka (ang., po ReNEUAL, 2014)



Po dokončnosti se lahko sproži upravni spor ali drug **sodni postopek**, ki ni faza upravnega postopka ali le neka vrsta pravnega sredstva, ampak povsem samostojni sodni postopek.

73 Prva faza meritnega postopka na prvi stopnji – začetek ali uvedba

Načina uvedbe postopka

Upravni postopek se lahko po ZUP začne na dva alternativna načina, odvisno od interesa, ki se uveljavlja (strankin ali javni). Gre za začetek postopka **na zahtevo stranke** (ang. *upon request, by an application of a party*) ali **po uradni dolžnosti** (lat. *ex officio, ex offio*, ang. *on own initiative*).

Po ZUP namreč veljata dve načeli, **načelo oficialnosti (uradna maksima)**, ki terja varstvo javne koristi in zato uvedbo in izvajanje postopka po uradni dolžnosti, in **načelo dispozitivnosti (zasebna maksima)**, ki prepušča iniciativo za začetek in nadaljevanje postopka stranki, če se v postopku uveljavlja le njen zasebni interes. Drugače velja po področnih predpisih ali glede na naravo zadeve v posebnih upravnih postopkih, ko običajno velja le en možni način (npr. inšpekcijski postopki se lahko uvedejo le po uradni dolžnosti, razna dovoljenja pa izdajajo le na zahtevo). Včasih je tudi v posebnem upravnem postopku možno začeti postopek kot po ZUP na oba načina, če to terjata tako varstvo pravic strank kot javni interes (npr. dodelitev statusa in prilagoditev otroku s posebnimi potrebami, status in pravice invalidov itd.).

! Pomembno !

*Posebna značilnost upravnega postopka je možnost začetka **bodisi na zahtevo stranke bodisi po uradni dolžnosti**, vendar to velja po ZUP, medtem ko se posebni upravni postopki praviloma začnejo **le na enega** od teh dveh načinov.*

*Način uvedbe postopka vpliva na vrsto nadaljnjih pravil (npr. začetek postopka na zahtevo **z dnem popolne vloge** in *ex officio* **z dnem prvega dejanja organa**, različno se šteje breme stroškov, drugačen je tip akta o zaključku).*

Upravni postopek se tudi po slovenskem ZUP lahko začne (125. člen ZUP) na zahtevo stranke ali po uradni dolžnosti. **Na zahtevo stranke** se postopek začne, če področni zakon izrecno tako določa, ker daje stranki kakšno pravico (pravico do gradnje, pokojnine, vozniškega dovoljenja, odpis davka itd.) ali če zahtevek stranke izhaja iz narave stvari, ker gre za uveljavljanje **strankinega zasebnega interesa**.

Na zahtevo stranke je postopek uveden tisti **dan, ko organ prejme popolno vlogo** (če ni popolna, velja za začetek postopka datum dopolnitve), razen če obstajajo razlogi za njeno zavrženje (129. člen ZUP).

Dan začetka postopka (z dnem popolne vloge ali prvim dejanjem organa) je pomemben, ker od tedaj dalje tečejo določeni roki, zlasti rok za odločitev.

Po uradni dolžnosti organ začne postopek, če zakon ali na zakon oprt predpis tako določa oziroma če to terja varstvo javnega interesa ali javne koristi, določene z zakonom. Pojem javne koristi je v teh primerih treba v konkretnem primeru napolniti in utemeljiti. Npr. če statut univerze določa odvzem strokovnega oziroma znanstvenega naziva, kolikor se ugotovi plagiatorstvo zaključnega dela diplomanta, kar prijavi avtor izvirnika, to ne bo postopek na zahtevo, ampak po uradni dolžnosti, saj javni interes, kot izhaja iz področne zakonodaje, terja priznanje nazivov in posredno znanja le osebam, ki so izpolnile vse obveznosti študijskega programa.

Po uradni dolžnosti je postopek začel v trenutku, ko **organ opravi v ta namen kakršno koli dejanje** – a mora iti za dejanje **v razmerju do stranke**, ne le notranje poslovanje organa. Le redko se o začetku postopka izda kak akt, npr. sklep. To pa velja, kolikor področni zakon določa tovrstno specialnost, običajno zaradi jasnosti nadaljnjih pravnih posledic. **Sklep o začetku postopka** se izda npr. v davčnem inšpekcijskem postopku ali pri komasaciji ali po ZUP pri združitvi postopkov, obnovi postopka in izvršbi. Običajno zoper tak sklep ni dopustna posebna pritožba.

Razmislek ...

Kateri položaj pa ima v postopkih po uradni dolžnosti prijavitelj, če izkaže prizadelost svoje pravne koristi (npr. avtorstvo diplomskega dela)?

Procesne predpostavke za uvedbo in tek postopka

Procesne predpostavke za uvedbo postopka in s tem meritorno presojo upravičenosti dodelitve pravice, priznanja pravne koristi oziroma naložitve obveznosti v upravnopravnih razmerjih so **skupek formalnosti, katerih obstoj mora upravni organ po uradni dolžnosti preverjati od začetka postopka**, v vseh njegovih nadaljnjih fazah. Procesne predpostavke so formalne zahteve (»predpogoji«), ki jih mora izpolnjevati vloga stranke ali zadeva, da se začne obravnavati z vidika utemeljenosti vložnikove zahteve oziroma predmeta postopka.

Upravni organ praviloma preveri te pogoje (lahko) **šele, ko je vloga popolna in dana pri domnevno stvarno in krajevno pristojnem organu** (glej prvo sliko v tem poglavju), saj lahko šele na podlagi vseh sestavin vloge organ preverja izpolnitev tudi procesnih predpostavk. Izjemoma bi se lahko vloga zavržla, še preden bi bila popolna, saj bi bilo pozivanje k dopolnitvi ob očitnem neobstoju kake predpostavke nesmiselno. Seveda se že pred preizkusom predpostavk (recimo po 129. členu ZUP) zahtevkov stranke zavrže, če je bila vložena pomanjkljiva vloga in je stranka na zahtevo organa ni dopolnila v odrejenem roku (po 67. členu ZUP) oziroma če organ za vlogo ni pristojen in ne ve, kdo bi bil zanjo pristojen, oziroma če stranka od nepristojnega organa zahteva, naj sprejme vlogo, ki jo je prinesla osebno, oziroma naj jo vzame na zapisnik (glej določbe o vlogah od 65. člena ZUP dalje).

Procesne predpostavke so sicer povezane z določbami **materialne zakonodaje**, organ pa lahko presodi, katera zakonodaja in kateri pogoji so to, šele ko ima vloga vse predpisane sestavine in zahtevane priloge.

Slovenski ZUP v 129. členu določa štiri procesne predpostavke za začetek upravnega postopka, vezane na preizkus zahteve, ki jo stranka vloži, ko uveljavlja pravico ali pravno korist z upravnega področja. Kot velewa zakon, se zahteva **zavrže s sklepom**, če niso predložene procesne predpostavke za začetek postopka, in to:

1. če zadeva **ni upravna zadeva** oziroma ni mogoče o njej odločati v upravnem postopku (torej sploh ne pomeni pravnega razmerja ali pa gre za sodno ali drugo zadevo) – kolikor ta predpostavka ni izpolnjena, gre za t. i. **absolutno nepristojnost** (ko je akt ničen, 279. člen ZUP);
2. če **vložnik ni stranka**, torej oseba, ki vloga zahtevkov, ne uveljavlja kakšne svoje pravice ali pravne koristi oziroma če po zakonu ne more biti stranka v tem postopku (npr. nima pravne ali procesne sposobnosti niti zastopnika ali stvarne legitimacije);
3. če vloga ni bila vložena **v predpisanem roku**, tj. prezgodaj ali prepozno (npr. če zakon še ni uveljavljen ali je razpis omejil, do kdaj se lahko zahteva vloži);
4. če o tej zadevi **že teče upravni ali sodni postopek ali če je o zadevi že bilo pravnomočno odločeno z odločbo**, s katero je stranka pridobila pravico ali ji je bila naložena obveznost. Zahtevkov se zavrže tudi, če je bila izdana zavrnilna odločba in se dejansko stanje ali pravni predpis, na katerega se zahtevkov opira, po zavrnitvi zahtevka ni spremenil (129. člen ZUP).

Ob uvedbi postopka in še vse do izdaje odločbe na prvi stopnji se zahteva zavrže, če vse procesne predpostavke niso izpolnjene **že od začetka ali ves čas postopka**, ne glede na to, ali

organ ugotovi neobstoj že takoj ali šele po prvotnem spregledu oziroma predpostavke ne obstajajo že od začetka ali šele prenehajo obstajati pozneje v postopku. Razlikujemo lahko torej tri osnovne položaje glede na fazo postopka, ko se predpostavke obravnavajo.

Prvič, ZUP nedvoumno določa, da se zahtevek stranke oziroma drugega vložnika zavrže s sklepom, če katerakoli procesna predpostavka po 129. členu ZUP ni izpolnjena in organ pri preizkusu zahteve, ki jo mora opraviti najprej in po uradni dolžnosti, to ugotovi **takoj po prejemu zahteve**. Lahko bi rekli, da se postopek konča, še preden se (vsebinsko ali meritorno) začne, kar razberemo neposredno iz drugega odstavka 127. člena ZUP. V primeru dvoma se lahko oziroma mora (ne)obstoj procesnih predpostavk ugotavljati, lahko tudi s sklicem ustne obravnave (t. i. fakultativna obravnava), kar ne pomeni, da (tovrstni) ugotovitveni in dokazni postopek predstavlja že meritorno presojo pogojev za priznanje pravice oziroma naložitev obveznosti.

Nadalje, v primeru obstoja vseh procesnih predpostavk in drugih formalnih zahtev (pristojnost in popolnost vloge) ob začetku postopka se upravni postopek res uvede, v polnem, torej vsebinskem pomenu besede. V tej fazi, se pravi po uvedbi postopka, a še pred njegovim zaključkom z izdajo odločbe ali sklepa, ki postopek konča, se pravi **med postopkom**, je možno dvoje: a) ali se naknadno ugotovi ob začetku spregledan neobstoj kake predpostavke ali b) določena predpostavka, ki je bila izpolnjena prej, ne obstaja več. Slednje je mogoče zlasti po drugi točki 129. člena ZUP glede statusa stranke, analogno stranskega udeleženca, torej če vložnik ne uveljavlja svoje pravice ali pravne koristi oziroma ne more biti stranka. Kot primer lahko navedemo izgubo procesne sposobnosti še pred uvedbo postopka (npr. zaradi odvzema poslovne sposobnosti pred sodiščem) ali kar se zgodi pogosteje, prenehanje naveznih okoliščin za obstoj stvarne legitimacije po področni zakonodaji v posameznih upravnih postopkih (npr. lastništvo zemljišča v vplivnem območju gradnje investitorja). Drug primer: naknadno se ugotovi, da predmet postopka ne ustreza zahtevam področnih predpisov za obravnavo v upravnem postopku, tj. ni upravna zadeva – denimo če v postopkih izdaje soglasja za promet s kmetijskimi zemljišči pride do spoznanja, da zemljišče sploh ni (in tudi ni bilo) kmetijsko.

Če organ med postopkom ugotovi spregled neobstoja ali prenehanje obstoja procesne predpostavke, mora enako kot ob začetku vloženo zahtevo zavreči. To je po veljavnem ZUP nesporno pravilo, ki izhaja iz drugega odstavka 129. člena ZUP, čeprav uporabljajo nekateri organi zaradi različne prakse v takem položaju institut ustavitve postopka. Če so bili do zavrženja zahteve po uvedbi postopka izdani kakršnikoli akti, tj. procesni sklepi (npr. sklep o prekinitvi postopka ali sklep o postavitvi izvedenca), se v sklepu o zavrženju s posebno točko izreka že izdani akti nujno odpravijo, saj za njih ni pravne podlage. Če so pri tem zaradi ugotavljanja dejstev in izvedbe dokazil nastali stroški, se obračunajo v breme vložnika, ta pa lahko uveljavlja povračilo iz naslova odškodninske odgovornosti organa oziroma javnopravne skupnosti, seveda ob izkazani kršitvi dolžnega ravnanja glede procesnih predpostavk in drugih pogojev. V postopkih po uradni dolžnosti se ob neobstoju procesnih predpostavk (npr. vložnik ne more biti stranka) tako v začetku postopka kot že v ugotovitvenem oziroma dokaznem postopku analogno zavrženju zahteve postopek ustavi.

Ko pa organ **že izda odločbo** v zadevi, kjer se pozneje ugotovi spregled neobstoja procesne predpostavke ob uvedbi postopka ali njeno prenehanje še pred izdajo odločbe, zavrženje ni več mogoče, saj se lahko že izdana in vročena odločba po splošnem pravilu o zaupanju v pravo in upravičenih pričakovanjih – sploh če je odločba postala celo dokončna ali pravno-močna – odpravi ali razveljavi izključno z uporabo določb ZUP o rabi pravnih sredstev. Npr. če je pravico dobila oseba, ki ji ne gre, se uporabi razveljavitev po nadzorstveni pravici (274. člen ZUP), saj je bilo očitno kršeno materialno pravo.

! Pomembno !

*Procesne predpostavke, ki jih določa slovenski ZUP, za začetek in tek postopka, so: 1. upravna zadeva kot predmet postopka, 2. stvarna legitimacija vložnika in 3. pravočasnost, kakor in kolikor te formalne meje določa področna zakonodaja, ter 4. da v zadevi še ne teče postopek oziroma ni že odločeno. Če katerakoli predpostavka ni (več) izpolnjena, se zahteva zavrže oziroma postopek ustavi brez nadaljnje meritorne presoje, ob naknadni ugotovitvi neobstoja po izdaji določbe se uporabi **pravna sredstva**.*

7.4 Razpolaganja z zahtevki in postopki

Združitev več zahtevkov oziroma postopkov v en postopek

Če ena ali več strank uveljavlja več zahtevkov ali se nalogajo obveznosti strankam, lahko organ zaradi **ekonomičnosti** s sklepom združi upravne zadeve in vodi en sam postopek.

Glede na to, ali se združuje po vsebini, torej predmetu postopka, ali po isti stranki, ločimo **objektivno** in **subjektivno** kumulacijo zahtevkov oziroma postopkov.

Zahtevke se združi in se vodi en postopek **po slovenskem ZUP (130. člen)**, če:

1. se pravice ali obveznosti strank opirajo na isto ali podobno dejansko stanje (gradnja vrstnih hiš v istem kareju);
2. je organ za vse zadeve stvarno in krajevno pristojen (vse hiše so na območju iste upravne enote);
3. se pravice ali obveznosti strank opirajo na isto pravno podlago (vse hiše so predvidene z istim načrtom, odločitev pa temelji na istem zakonu).

Zoper **sklep** o združitvi je dovoljena nesuspendivna pritožba.

Če se strankam izrekajo ukrepi, je treba v odločbi navesti, kateri ukrepi veljajo za posamezne stranke.

Sprememba zahtevka med postopkom

Načelo dispozitivnosti kot del **varstva pravic strank** daje stranki pravico razpolaganja s svojim zahtevkom. Tudi ta institut je izraz načela **ekonomičnosti**, saj omogoča priznanje že izvedenih procesnih dejanj, čeprav je zahteva ob začetku postopka drugačna kot ob odločitvi.

Stranka lahko po uvedbi postopka vse **do izdaje odločbe na prvi stopnji spremeni ali razširi (ali zoži)**, glej dalje o (delnem) umiku) svoj zahtevek pod naslednjimi pogoji, kot določa ZUP (131. člen): (1) kadar se zahtevki nanašajo na isto ali podobno dejansko stanje; in (2) kadar je za vse zahtevke stvarno in krajevno pristojen isti organ.

Morebitna nasprotna stranka mora biti o tem takoj obveščena.

Če se ne dovoli spremembe ali razširitve, se o tem odloči **s sklepom**, zoper katerega je dovoljena pritožba. Sprememba zahtevka na drugi stopnji ni dovoljena, ker se o spremenjenem zahtevku ni odločalo na prvi stopnji. Možnost navajati v pritožbenem postopku nova dejstva in nove dokaze, ki jih stranka upravičeno ni mogla navesti na obravnavi (238. člen ZUP), ni podlaga za spremembo zahtevka v pritožbenem postopku.

Stranka pa **ne more obiti časovnih omejitev** uveljavljanja zahtevka, tako da bi s spremembo uveljavljala zahtevo, za katero je rok sicer že zamujen (prim. tretjo točko prvega odstavka 129. člena ZUP, Androjna in Kerševan, 2006, str. 288, npr. da bi vložila prošnjo po predpisanem ali razpisnem roku, ko še ne izpolnjuje nekega pogoja za določeno pravico (npr. za nek naziv), po nekaj tednih pa za drugo, večjo pravico ali višji naziv). Taka sprememba bi pomenila zlorabo enakosti pred zakonom in zato ni dopustna.

Umik zahtevka

Stranka ves čas postopka razpolaga s svojim zahtevkom, zato ga lahko **umakne deloma ali v celoti**.

Če je nadaljevanje postopka potrebno **po uradni** dolžnosti, ga organ nadaljuje.

Če v postopku nastopa stranka z **nasprotnim zahtevkom**, lahko zahtevajoča stranka umakne zahtevek do trenutka, ko nasprotna stranka začne obravnavati zadevo. Ko se nasprotna stranka spusti v obravnavanje zadeve, je umik dovoljen samo z njeno privolitvijo. Nasprotna stranka dovoli umik takoj ali si vzame 8 dni časa za svojo odločitev. Če v tem roku ničesar ne sporoči, se šteje, da je v umik privolila (kot določa pri nas 134. člen ZUP).

Stranka lahko zahtevek umakne:

- v teku postopka **na prvi stopnji** do izdaje odločbe;
- pa tudi po njeni izdaji v pritožbenem roku ali po vložitvi pritožbe **do odločitve na drugi stopnji**, če je bilo zahtevku deloma ali v celoti ugodeno.

Če umakne zahtevek do izdaje odločbe na prvi stopnji, organ **s sklepom ustavi postopek**.

Če umakne zahtevek v pritožbenem roku ali po vložitvi pritožbe, se s sklepom ustavi postopek in **odpravi že izdana prvostopenjska odločba**, s katero je bilo strankinemu zahtevku deloma ali v celoti ugodeno. Zoper omenjena sklepa je dovoljena pritožba, če nista skladna z umikom ali če umika sploh ni bilo.

Posamezno dejanje ali opustitev se lahko šteje za umik zahtevka. Taka **fikcija umika je dopustna le z izrecno zakonsko določbo** zaradi velikih posledic za stranko (več Kovač et al., 2012). Po 161. členu ZUP se pri nas npr. šteje, da je stranka umaknila zahtevek, če na obravnavo ne pride, čeprav je bila pravilno povabljen in če se da tak njen namen domnevati. Prav tako to velja, če je treba rešiti predhodno vprašanje, pa organ stranki naloži sprožitev rešitve pri pristojnem organu (147. člen ZUP in nadaljnji), a stranka tega v roku ne stori in se domneva, da je zahtevo umaknila. Zato lahko organ postopek tedaj s sklepom ustavi.

Če se je postopek začel po uradni dolžnosti, ga organ lahko v vsakem stadiju postopka ustavi, razen če zahteva stranka nadaljevanje postopka in je taka zahteva po zakonu upravičena.

Ni pa dovoljen umik umika, stranka lahko le vloži novo zahtevo.

Razmislek ...

Zakaj stranka v upravnih zadevah ne more prosto razpolagati s svojo zahtevo (tako kot npr. v večini civilnih razmerij), npr. spremeniti zahtevek kadarkoli, se poravnati ali umakniti zahtevek ter ga spet vložiti po prejšnjem stanju postopka?

Poravnava

Pri tem institutu nikakor **ne gre za poravnavo med organom ali javnim interesom in stranko** oziroma njenim zasebnim interesom. Zakonitost terja, da upravni organ v tem razmerju sledi predpisanemu. Zato ne moreta stranka sama zaradi zakonsko opredeljene javne koristi niti upravni organ zaradi vezanosti uprave na zakon/odajalca prosto razpolagati z zadevo v smislu dogovora, razen če je ta izrecno predviden s področnim zakonom.³⁷

Poravnava po ZUP je dopustna le med strankami z nasprotnimi interesi. Če v postopku nastopajo stranke **z nasprotujočimi si zahtevki**, si mora uradna oseba, ki vodi postopek, po uradni dolžnosti prizadevati, da bi se stranke poravnale. Gre za t. i. **nepravo** poravnavo, ker se stranke ne poravnavaajo z organom, pač pa med seboj.

Poravnava je lahko **delna** ali **popolna**.

Poravnava **ni dovoljenja**, če bi bila v nasprotju:

- z javno koristjo,
- z javno moralo,
- s pravno koristjo drugih.

³⁷ V slovenskem pravnem redu nekaj takih primerov poznamo, ko se npr. v šolstvu med šolo in učencem sklene ob vzgojnem ukrepu dogovor o popravni vedenja, ali s štipendistom ali starši se sklene pogodba o obročnem vračilu preveč izplačanega socialnega prejemka. Več primerov glej Kovač v Dragos in Neamtu, 2014. Prim. v drugih pravnih redih z institutom upravne pogodbe, več ReNEUAL, 2014, prim. Koprić et al., 2016.

Namere strank, ki bi žele skleniti poravnavo, ki bi bila v nasprotju z omenjenimi prepovedmi, organ ne dovoli **s sklepom**.

O poravnavi se piše **zapisnik**. V zapisniku se navede, pred katerim organom je poravnava sklenjena, kdo so stranke, ki so dosegle poravnavo, datum poravnave, vsebina dosežene poravnave, kdo nosi stroške. Dodajo se podpisi strank, uradne osebe in zapisnikarja.

Zapisnik o poravnavi je pri nas enakovreden upravni odločbi z vidika pravnega temelja za izpolnitev obveznosti, je torej **izvršilni naslov sklenjene poravnave** (282. člen ZUP). Izvršba se lahko opravi zoper udeleženca poravnave v skladu z vsebino zapisnika o poravnavi, s katerim so se poravnane stranke zavezale, kaj dati, storiti ali opustiti.

Nato se izda še sklep o delni ali popolni ustavitvi postopka, zoper katerega je dovoljena pritožba, če ta ni v skladu s sklenjeno poravnavo. Zmota v motivu za poravnavo ni pritožbeni razlog.

Če zakon določa, da se poravnava vnese v izrek odločbe, zoper del izreka, ki prevzema poravnavo, **ni pritožbe** (to npr. določa Zakon o denacionalizaciji). Stranka se pozneje ne more pritoževati zoper v poravnavi izjavljeno voljo.

7.5 Druga faza – ugotovitveni postopek

Po začetku upravnega postopka kot podfazi sledita ugotovitveni in dokazni postopek (ang. *fact establishing, evidence giving proceedings*), ki se oba nanašata na zbiranje in preverjanje resničnosti **dejstev**, na podlagi katerih bo nadalje sprejeta odločitev v zadevi. Katera dejstva in okoliščine so potrebni za odločitev, **določa posebni materialni zakon** s postavitvijo meril in pogojev za ugoditev oziroma zavrnitev zahtevka oziroma določitev kategorij za varstvo javnega interesa v postopkih po uradni dolžnosti. V vsakem konkretnem primeru se ugotavljajo samo tista dejstva in okoliščine, katere zakon določa kot pomembne za odločitev, in tiste, iz katerih se lahko potegne sklep o obstoju ali neobstoju pogojev, ki jih zakon predpisuje za priznavanje pravice ali obremenitev z obveznostjo. Zato je pravilno ugotovljeno dejansko stanje pogoj za pravilno uporabo materialnega prava (Majstorović, 1977, str. 7). Upoštevajo se razna dejstva in okoliščine, opustitve, dogodki, pojavi ipd., ki so se zgodili ali še trajajo oziroma naj bi se zgodili. Po **temeljnemu načelu materialne resnice** je ugotovitev vseh dejstev in okoliščin, ki vplivajo na zadevo, nujna pred izdajo odločbe s stopnjo gotovosti (verjetnost zadošča le izjemoma, ko tako zakon izrecno predvidi), zato morata biti ugotovitveni in dokazni postopek **učinkovita**. Tudi poseben zakon po siceršnjem načelu subsidiarne rabe ZUP ugotovitvenega in dokaznega postopka ne sme poenostaviti (npr. s ciljem hitrosti) do te mere, da bi zmanjšal učinkovito varstvo pravic (Jerovšek, 1999, str. 26).

ZUP pri nas in v tujini zaradi sistematike obravnavajo **ugotovitveni in dokazni postopek kot zaporedje**, čeprav se v resničnem življenju ti dve podfazi postopka tesno prepletata. Bistvena razlika med njima je v navezavi ugotovitvenega postopka na dejstva in dokaznega postopka na izvedbo dokazil o zatrjevanih oziroma nakazanih dejstvih.

Ugotovitveni in dokazni postopek se razen izjem (izdaja potrdil) vodi le v upravnih zadevah, v nasprotnem primeru se zahtevek namreč že prej zavrže zaradi pomanjkanja procesnih predpostavk. Določbe tega poglavja o ugotovitvenem in dokaznem postopku se **ne** uporabljajo za odločanje v izvršilnem postopku.

Načela ugotovitvenega postopka

Izmed temeljnih načel prideta v ugotovitvenem postopku v ospredje **načelo materialne resnice**, saj gre prek ugotavljanja dejstev za iskanje resnice, in načelo **zaslišanja stranke** (pravica biti slišan).

Pred izdajo odločbe je namreč v ugotovitvenem postopku treba:

- ugotoviti vsa dejstva in okoliščine, ki so za odločitev pomembne, ter
- strankam omogočiti, da uveljavijo in zavarujejo svoje pravice in pravne koristi.

Če je strankam dana možnost udeležbe, bodo lažje in raje sprejele končno odločitev. Participacija torej pripomore k učinkovitosti upravnih odločitev (Schwarze, 1992, str. 1178). Stranke imajo pri tem možnost predlaganja, ne odločanja. Stranka lahko zlasti navaja dejstva, daje potrebne podatke, dopolnjuje in pojasnjuje svoje izjave, izpodbija navedbe drugih in predlaga dokaze za zatrevanje. Stranka lahko vse, kar sodi v okvir načela zaslišanja, izvaja ves čas postopka, tako na prvi stopnji v ugotovitvenem in dokaznem postopku, na drugi stopnji in v obnovi postopka. Drugi odstavek 146. člena ZUP pri tem določa omejitve v skladu z načelom ekonomičnosti, da naj bi stranka dejstva navajala do ustne obravnave, tako na njej kot izven nje, kasneje pa tako, da opraviči, zakaj ni tega storila že prej.

Kršitev načela zaslišanja stranke je bistvena kršitev pravil postopka ne glede na tip začetka postopka (na zahtevo stranke ali po uradni dolžnosti). Kršitev materialne resnice je prav tako pritožbeni razlog in temelj za izredna pravna sredstva ter upravni spor.

Dodatno se uveljavlja **ekonomičnost**. Ekonomičnost se konkretnije izraža npr. v skrajšanem ugotovitvenem postopku.

Veljajo tudi **posebna načela**, to so načela, ki veljajo posebej v tej fazi postopka. Posebna načela ugotovitvenega postopka temeljna načela izostrijo in nalagajo še posebne procesne dolžnosti uradni osebi oziroma organu ter dajejo določene pravice stranki v tej fazi postopka. To so:

- **preiskovalno (inkvizicijska)** maksima in **razpravno (dispozitivna)** maksima načelo,
- načelo **kontradiktornosti** (ko stranka izpodbija navedbe drugih, ki so ji neugodne),
- načelo **javnosti** (predvsem na ustni obravnavi, ko imajo dostop tudi osebe brez pravnega interesa),
- načelo **ustnosti** (ta del postopka je za razliko do preostalega usten in pisen, sploh na obravnavi),
- načelo **koncentracije** (ki terja zgoščeno vodenje postopka, več v Jerovšek et al., 2004, komentar k 138. členu).

V ugotovitvenem postopku se prepletata **preiskovalno in razpravno** načelo. Primarno velja predvsem preiskovalno načelo, tj. **pristojnost organa** kot nosilca ugotavljanja in dokazovanja dejstev, kar vključuje tudi obveznost pridobivanja podatkov in listin od drugih organov. Če uveljavlja svoje pravice in jih koristi stranka, je po razpravnem načelu tudi **stranka v tem delu postopka dolžna sodelovati z organom**. Od stranke pa se ne zahteva, naj predloži dokaze, ki jih lahko hitreje in lažje pridobi organ, in potrdila, ki jih organ ni dolžan izdati.

Po razpravnem načelu ima stranka pravico in po ZUP hkrati dolžnost, da za svoje trditve in navedbe, glede katerih ni dokazov pri organu ali drugih osebah, predloži dokaze (glede pri nas 140. člen ZUP). Dokazno breme je torej v tem primeru na stranki. Če dokazov ne predloži, to ni razlog za zavrženje vloge. Lahko ima posledice glede uspešnosti njenega zahtevka, ker se bo postopek nadaljeval brez dokazov o trditvah, ki jih postavlja, in se bo morebiti zahteva zavrnila. Stranka daje izjave v ugotovitvenem postopku praviloma ustno, v zahtevnih zadevah pa pisno, kar lahko uradna oseba od stranke zahteva. V ugotovitvenem in dokaznem postopku prevladuje zlasti na obravnavi načelo ustnosti, pri predložitvi in zbiranju dokumentarnega gradiva in v zahtevnih mnenjih izvedencev pa načelo pisnosti.

Po preiskovalnem načelu (139. člen ZUP) mora organ ugotoviti vsa dejstva in zbrati vse dokaze za ugotovitev dejanskega stanja. Strankam mora omogočiti, da uveljavijo in zavarujejo svoje pravice. Pri tem mora zlasti zbrati dejstva, ki so pri katerem koli organu, kakor tudi dejstva, ki so pri drugih osebah. **Uradna oseba si mora po uradni dolžnosti priskrbeti:**

- podatke iz uradnih evidenc, če so za odločitev potrebni; zaproseni organ pa jih mora organu dati v 15 dneh;
- osebne podatke o dejstvih iz uradnih evidenc, v postopku na zahtevo stranke, če so za ugotovitev dejanskega stanja potrebni, razen če je stranka pridobivanje teh podatkov izrecno prepovedala.

Uradna evidenca je tista baza podatkov, ki je vzpostavljena in se kot taka vodi na podlagi zakona ali drugega predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil (glej drugi odstavek 179. člena ZUP). Najbolj pogosto se uporabljajo podatki iz zemljiške knjige, ki jo vodi okrajno sodišče, katastra, ki ga vodi geodetska uprava, sodnega registra, ki ga vodi okrožno sodišče, rojstne in poročne matične knjig ter matične knjige umrlih (matični register), registra stalnega prebivalstva – RSP (oziroma podatkovne podlage v centralnem registru prebivalstva – CRP) idr. Podatke, ki se štejejo za davčno tajnost ali se nanašajo na rasno, politično, versko ali drugo prepričanje, spolno vedenje, kazenske obsodbe, pripadnost sindikatu, politični stranki in zdravstvene podatke, pa lahko v postopku, začetem na zahtevo stranke ali po uradni dolžnosti, uradna oseba priskrbi le na podlagi strankine pisne privolitve ali privolitve druge osebe, na katero se ti podatki nanašajo, oziroma če tako določa zakon. Za predložene podatke se štejejo tudi tisti, na katere se stranka v vlogi sklicuje in so organu dosegljivi, ker so pri drugem organu ali drugi osebi (v elektronskih zbirkah podatkov in evidencah), čeprav jih fizično v spisu ni. Tako se pridobiva tudi osebne podatke, saj tu ZUP pomeni glede na ZVOP-1 specialni predpis.

Priglasitev udeležbe v postopku po slovenskem ZUP

Uradna oseba mora ves čas postopka skrbeti za to, da so v postopku udeleženi vsi, ki imajo pravni interes in bi bili zaradi odsotnosti v postopku z odločitvijo prizadeti. Potencialne stranke je treba povabiti k udeležbi v postopku in jim pustiti vsaj 8 dni za priglasitev udeležbe. Povabljen oseba, ki v tem roku ne prihlasi udeležbe, lahko prihlasi udeležbo do izdaje odločbe (143. člen ZUP). K udeležbi v postopku ni treba vabiti osebe, ki sicer izkazuje pravni interes za udeležbo, če stranka predloži njeno pisno izjavo, da ta oseba v zadevi nima nasprotujočega interesa. Kljub taki izjavi ta oseba lahko zahteva udeležbo do konca postopka na prvi stopnji.

Vsakdo lahko **priglasí svojo udeležbo** v postopku (glej poglavje o stranskem udeležencu, 43., 142. in 143. člen ZUP). Oseba, ki priglasí svojo udeležbo v postopku, mora v vlogi navesti, v čem je njen **pravni interes**, in, če je mogoče, predložiti o tem dokaze. O zahtevi za vstop je treba nemudoma obvestiti preostale stranke, ki lahko oporekajo osebi pravico vstopa v postopek. Če prihlasi udeležbo v postopku oseba, ki zatrjuje, da ima pravni interes, lahko uradna oseba, če je pravni interes sporen, razpiše posebno ustno obravnavo samo o vprašanju pravnega interesa. Če pravnega interesa ne izkazuje, se ji s pisnim sklepom ne dovoli vstopa v postopek. Ne prizna se ji položaj stranskega udeleženca v postopku. Zoper ta sklep je dovoljena pritožba, ki zadrži nadaljevanje postopka. Oseba, ki ji je dovoljen vstop v postopek kot stranki, mora sprejeti postopek v stanju, v katerem je (142. člen ZUP). Če je oseba v teku ugotovitvenega postopka povabljen k udeležbi v postopku, a se ga ne udeleži, nima pravice do rednih pravnih sredstev zoper izdano odločbo v teku postopka. Ima pa pravico do izrednih pravnih sredstev. Oseba, ki bi morala biti v postopku udeležena kot stranski udeleženec, pa v postopek ni bila povabljen in zanj ni vedela, lahko po izdaji odločbe zahteva vročitev odločbe. Vročitev lahko zahteva v 30 dneh od dneva, ko je za izdajo odločbe izvedela. Nato lahko vloži pritožbo, če se zahteva vročitev odločbe (ne v omenjenih 30 dneh, pač pa v odprtem pritožbenem roku za stranko, ki ji je bila izdana odločba, če nato pritožbo vloži v enakem pritožbenem roku, kot ga je imela stranka).

Rok se šteje od dneva, ko ji je bila vročena odločba (229. člen ZUP). Če ta rok zamudi, lahko predlaga obnovo postopka po deveti točki 260. in tretjem odstavku 261. člena ZUP.

Poseben in skrajšani ugotovitveni postopek

Ugotovitveni postopek se lahko izvede kot reden ali v neki obliki skrajšanega ali pospešenega ali poenostavljenega postopka (o primerjalnih ureditvah glej Statskontoret, 2005, ReNEUAL, 2014, Koprić et al., 2016).

! Pomembno !

Ločimo poseben (reden) ugotovitveni postopek in skrajšani ugotovitveni postopek, a skrajšani se lahko vodi le izjemoma, sicer pride do kršitve temeljnih načel (zlasti materialne resnice in zaslišanja stranke) in tako bistvenih postopkovnih napak.

Pri nas ločimo:

- **poseben** ugotovitveni postopek, ki se vodi **praviloma** po 145. in 146. členu ZUP, in
- **skrajšani** ugotovitveni postopek **kot izjemo**, če obstajajo razlogi po 144. členu ZUP.

Toda razlika med skrajšanim in posebnim ugotovitvenim postopkom **ni v tem, da se ugotavljanje in dokazovanje dejstev v skrajšanem postopku ne bi izvedlo**, saj je v vsakem primeru treba ugotoviti merodajna dejstva (Androjna in Kerševan, 2006, str. 309). Pač pa se ta dejstva v skrajšanem postopku ugotovi brez posebnih dejanj in obenem brez izvedbe načela zaslišanja stranke, kot to dopušča zakon. V skrajšanem postopku se ugotavljanje in dokazovanje dejstev ter odločite z aplikacijo pravil na dejanski stan izvede v eni fazi, hkrati.

Posebni upravni postopki niso oziroma ne bi smeli biti³⁸ vnaprej določeni kot posebni ali skrajšani. Vsak postopek je lahko glede na dejansko in pravno stanje enega ali drugega tipa, razen če področni zakon nadrejeno glede na ZUP (in če glede na 22. člen Ustave RS to upravičujejo specifike tega področja) določi le npr. vodenje posebnega ali le skrajšanega ugotovitvenega postopka. To lahko področni zakon opredeli tudi posredno, npr. določi obveznost posebnega ugotovitvenega postopka tako, da opredeli obvezno ustno obravnavo ali pridobitev mnenja izvedenca (tako denimo postopki odločanja o pravicah otrok v družinskih razmerjih).

Med tipoma ugotovitvenega postopka namreč obstaja **več pomembnih razlik**, kot razberemo iz naslednje tabele.

Tabela 22: Razlike med posebnim in skrajšanim ugotovitvenim postopkom

Razlike	Poseben ugotovitveni postopek	Skrajšani ugotovitveni postopek
Kateri se vodi?	Pravilo	Izjema, le če položaji nespornih dejstev ali varstvo javne koristi
Katera dejanja obsega?	Postopek je kompleksen, obsega zlasti ustno obravnavo, lahko se rešuje predhodna vprašanja, izvaja vsa dokazila	Se vodi ekonomično za čim hitrejšo uveljavitev pravic strank in javne koristi, ni obravnave, ni zaslišanj, ni ogledov ...
Katera dokazila se uporabi?	Vsa, tudi priče, izvedence, ogled	Praviloma le listine in podatke iz uradnih evidenc
Načelo zaslišanja stranke	Velja v celoti še pred zaključkom postopka na prvi stopnji	Je omejeno do izdaje odločbe, neredko izraženo šele s pritožbo
Načelo materialne resnice	Velja v celoti na stopnji gotovosti	V primerih zadev majhnega pomena in nujnih ukrepov v javnem interesu zadošča verjetnost
Rok za odločitev v zadevi	Do dva meseca od začetka postopka	Čim prej oziroma najkasneje do enega meseca od začetka postopka

³⁸ Vnaprejšnja opredelitev tipa ugotovitvenega postopka po področnem zakonu, ki ne sledi merilom ZUP v smislu nespornosti dejanskega stanja ali nujnosti zaščite javne koristi, je običajno ustavno vprašljiva (glej primere s področja gradnje, vrtcev ali po Zakonu o izvrševanju kazenskih sankcij npr. glede prekinitve prestajanja kazni, več Kovač et al., 2012, 2015).

Za skrajšani ugotovitveni postopek je značilno, da ni zaslišanja stranke, ni ustne obravnave, ne izvajajo se dokazi s pričami in izvedenci niti z ogledi. V tem postopku ti dokazi niso potrebni ali nujnost zadeve ne opravičuje njihovega zbiranja. Uradna oseba odloči na podlagi podatkov, ki so v vlogi, v evidencah ali so njej znani ali je podana verjetnost o obstoju določenih dejstev. Uradna oseba odloči po skrajšanem ugotovitvenem postopku, ko tako določa ZUP.

Slovenski ZUP loči v grobem dva položaja: (1) ko organ mora voditi ta postopek ob nujnih ukrepih v javnem interesu in (2) ko lahko vodi ta postopek, ker je dejansko stanje nesporno. Natančneje 144. člen slovenskega ZUP našteva temelje za skrajšani postopek:

1. **če je stranka v svoji vlogi navedla dejansko stanje tako popolno**, da se lahko ugotovi na podlagi njene vloge ali na podlagi splošno znanih oziroma organu znanih dejstev;
2. **če se dejansko stanje lahko ugotovi na podlagi podatkov iz uradnih evidenc** (npr. potni list, subvencije kmetom, priznavanje pokojnine) – a le, če stranka ne izpodbija resničnosti podatkov v evidenci!
3. **če gre za zadevo, ki se lahko reši na podlagi verjetno izkazanih dejstev in okoliščin** ter nihče ne ugovarja postavljenemu zahtevku in iz vseh okoliščin izhaja, da je treba zahtevku ugoditi (npr. podaljšanje prometnega dovoljenja brez tehničnega pregleda);
4. **če gre za nujne ukrepe v javnem interesu, s katerimi ni mogoče odlagati, dejstva pa so dokazana ali vsaj verjetno izkazana**. Nujni ukrepi so dani, če obstaja nevarnost za življenje in zdravje ljudi, za javni red in mir, za javno varnost ali premoženje večje vrednosti, kot določa ZUP, ali posebni položaji po področnem zakonu.

Če gre za nujne ukrepe, lahko organ izda tudi ustno odločbo s klavzulo, da pritožba ne zadrži njene izvršitve (211. in 236. člen ZUP). Pri odločitvi ali gre za nujen ukrep ali ne, ima upravni organ določeno polje proste presoje in se za tak ukrep ne odloči, če podatki v postopku kažejo, da obstaja resen dvom o nujnosti ukrepa.

V vseh primerih **ni potrebno zaslišati** stranke. Za navedeno 3. in 4. točko zadostuje, da se dejansko stanje ugotovi samo z **verjetnostjo** in se ne izvaja dokazni postopek po pravilih o dokazovanju (167. člen ZUP). Dopusčen je nižji standard dokazovanja (glej načelo materialne resnice). V skrajšanem ugotovitvenem postopku mora organ izdati odločbo v primeru iz 4. točke takoj ali čim prej, v vseh primerih pa najpozneje **v enem mesecu** od vložitve zahtevka oziroma začetka postopka po uradni dolžnosti.

Če niso podani razlogi za skrajšani ugotovitveni postopek, organ izvede **posebni ugotovitveni postopek**. Značilnost posebnega ugotovitvenega postopka je v tem, da **uradna oseba odreja vrsto, kraj, način, roke in čas ugotovitvenih in dokaznih dejanj**. Zlasti določa, katera dejanja se bodo opravila, in izdaja naloge za njihovo izvršitev, določa vrstni red dejanj in roke za njihovo izvedbo, določa narok za ustno obravnavo oziroma za zaslišanja. Zbrati mora vsa dejstva in izvesti vse dokaze za ugotovitev dejanskega stanja v konkretni zadevi (145. člen ZUP).

Ugotovitveni in dokazni postopek lahko izvaja **na ustni obravnavi ali zunaj nje**. Dokaze lahko izvaja do obravnave s predložitvijo pisnih dokaznih sredstev, na obravnavi pa ustno v neposrednem stiku med uradno osebo in stranko.

Uradna oseba lahko od stranke zahteva, naj **predloži dokazila**, na katera se sklicuje, če jih organ nima ali jih ne more pridobiti (140. člen ZUP). Uradna oseba mora stranki omogočiti, da se udeležuje ugotovitvenega postopka in da v postopku nenehno dopolnjuje svoj zahtevek oziroma se brani, če postopek teče zoper njo.

Stranka ima pravico, da v ugotovitvenem postopku na obravnavi ali zunaj nje pisno ali ustno:

1. navaja nova dejstva in nove okoliščine;
2. sodeluje pri izvedbi dokazov;
3. izpodbija ugotovitve uradne osebe oziroma navedbe prič ali izvedencev;
4. se izreče o vseh predlogih in ponujenih dokazih;
5. postavlja vprašanja drugim ali nasprotnim strankam, pričam in izvedencem;
6. se med ugotovitvenim postopkom lahko seznanja z vsebino spisa in uspehom celotnega ugotovitvenega postopka.

Stranka ima pred izdajo odločbe **pravico, da se izreče** o vseh dejstvih v postopku.

V posebnem ugotovitvenem postopku se lahko odloča:

- o **predhodnem vprašanju** (147. in nadaljnji členi ZUP),
- lahko se izvede ali se mora izvesti **ustna obravnava** (154. člen ZUP).

Postopek se lahko tudi **prekine** (153. člen ZUP).

Predhodno vprašanje

Predhodno ali prejudicijalno vprašanje je **samostojno pravno vprašanje, na katerega namleti organ in od katerega rešitve je odvisna odločitev o upravni zadevi, spada pa v pristojnost sodišča ali kakšnega drugega organa**. Gre za pravno vprašanje, npr. o obstoju služnosti na parceli, za katero se zahteva izdaja gradbenega dovoljenja, ali kdo je lastnik zemljišča, za katerega se predlaga razlastitev, ali je oseba, ki uveljavlja očetovski dopust, res oče, kdo je lastnik vozila, za katerega uveljavlja prometno dovoljenje itd.

Ni predhodno vprašanje dejanje ali njegova opustitev, ki povzroči škodo, ker to ni samostojna pravna celota, temveč del vprašanja odškodninske odgovornosti (Majstorović, 1977, str. 259). Če gre za vprašanja civilnega prava, je predhodno vprašanje podano samo, kadar je pravica, obveznost ali razmerje sporno med strankami v upravnem postopku, medtem ko gre le pri eni stranki in dvomu o obstoju pravice ali razmerja le za vprašanje dokaznosti takšne pravice ali razmerja in ne za predhodno vprašanje (Breznik et al., 2001, str. 404). Ocena dokazov namreč ne predstavlja samostojne pravne celote, ki bi bila lahko predmet drugega postopka. Po teoriji za predhodno vprašanje tudi ni mogoče šteti pomanjkanje izvedbenega predpisa ali zadržanje predpisa, na podlagi katerega se odloča zaradi presoje ustavnosti in zakonitosti, saj predpisi ne zadevajo dejanskega stanja. Prav tako po sodni praksi ni prehodno vprašanje presoja zakonitosti posamičnega akta (npr. zakonitost prenehanja delovnega razmerja

kot temelj za uveljavljanje pravic do nadomestila zaradi brezposelnosti). Sporno je, ali gre za predhodno vprašanje, če o njem odloča isti organ kot o predmetu postopka, vendar drug oddelek (npr. iste upravne enote, o tem Jerovšek et al., 2004). Po nekaterih stališčih gre za predhodno vprašanje, katerega rešitev je lahko navedena v izreku iste odločbe. Nadalje **ni predhodno vprašanje razlaga predpisa** (npr. če UE izdaja gradbeno dovoljenje in občinski prostorski načrt ni jasen, to ni razlog za prekinitev postopka v smislu razrešitve predhodnega vprašanja, saj gre za pravni in ne dejanski stan). Kolikor bi organ nezakonito zato zaostal z odločitvijo, je država na temelju ustavne določbe (26. člen URS) odškodninsko odgovorna.

Predhodno vprašanje mora biti rešeno pred odločitvijo o glavni zadevi in neposredno vpliva nanjo. Predhodno vprašanje **lahko rešuje**:

- **organ, ki vodi postopek** (izjemoma, izven pristojnosti, a potem učinkuje rešitev le kot del dejanskega stanu, ne kot pravna rešitev in le v tej zadevi), **ali**
- **organ, pristojen** za to vprašanje. Če je predhodno vprašanje pri pristojnem organu že rešeno, je organ na odločitev vezan. Načeloma lahko organ, ki vodi postopek, rešuje vsako predhodno vprašanje, **razen** vprašanj:
 - ugotovitve očetovstva, obstoja ali neobstoja zakonske zveze in
 - obstoja kaznivega dejanja oziroma kazenske odgovornosti storilca.

Če organ naleti na katero od teh predhodnih vprašanj, postopek obvezno **prekine** in počaka na odločitev sodišča. Če organ ne reši vprašanja sam (ker ne sme ali se tako odloči), ima dve nadaljnji možnosti po prekinitvi postopka upošteva načelo sorazmernosti:

- **sam zahteva pri pristojnem** organu odločitev o predhodnem vprašanju, če se postopek lahko začne samo po uradni dolžnosti;
- ali **od stranke zahteva, naj pri pristojnem organu vloži** zahtevo za rešitev predhodnega vprašanja in naj v določenem roku predloži dokazilo, da je pri pristojnem organu vložila zahtevo za rešitev predhodnega vprašanja. Če v odrejenem roku stranka takega dokazila ne predloži, se šteje, da je stranka umaknila zahtevek, organ pa izda sklep, s katerim ustavi postopek.

Če je organ prekinil postopek zaradi reševanja predhodnega vprašanja pri pristojnem organu ali sodišču, se postopek o glavni stvari **nadaljuje**, ko je predhodno vprašanje rešeno z dokončno ali pravnomočno odločbo. Če je predhodno vprašanje reševal upravni organ, se postopek nadaljuje po dokončnosti odločbe o tem vprašanju, če pa ga je reševalo sodišče, pa po pravnomočnosti sodne odločbe. V obeh primerih je odločba prestala pritožbeni postopek.

Če je organ sam reševal predhodno vprašanje, pozneje pa je bilo to pri pristojnem organu drugače rešeno, je to razlog za **obnovo postopka** (4. točka 260. člena ZUP).

Podoben položaj kot predhodno vprašanje pomeni t. i. **identično dejansko stanje**. Tedaj gre za dejstva, ki se po področnih predpisih ujemajo z dejstvi, ki so podlaga za odločanje v drugi zadevi. Na identično dejansko stanje organ formalno **ni vezan**, razen na pravnomočno obsodilno kazensko sodbo, seveda pa kaže v konceptu dobre uprave in utemeljenih pričakovanj odločati dosledno, vsaj prek pravnih sredstev.

Razmislek ...

Kako bi kazalo ravnati, če bi istemu prosilcu za isto leto npr. upravna enota ugotovila, da ne izpolnjuje pogojev za dovoljenje za bivanje zaradi prenizkih dohodkov in premoženja, obenem pa bi mu CSD zavrnil socialno pomoč, češ da so dohodki oziroma premoženje previsoki, oba področna zakona pa določata isto osnovo?

Ustna obravnava

Ustna obravnava je **osrednji dogodek** oziroma procesno dejanje posebnega ugotovitvenega postopka, zato se v drugih postopkih imenuje »glavna« obravnava, kjer ima sicer drugačen namen, tj. za primer pravnega postopka neposredno odločitev o glavni zadevi glede utemeljenosti tožbe. Ustna obravnava v upravnem postopku ima dva poglobitna namena, sledeč temeljnima načeloma, ki krojita ugotovitveni postopek, tj.:

- strankam se omogoči podajanje izjav in predlogov oziroma njihovo izpodbijanje kot izraz načela zaslišanja,
- uradni osebi se omogoči skoncentrirano zbiranje in tehtanje za odločitev potrebnih dejstev, kar skupaj vodi v skupni cilj razjasnitve stvari kot izraz načela materialne resnice.

Na obravnavi je treba ugotoviti dejansko stanje in za to stanje pozneje uporabiti materialno pravo. Obravnava je **kontradiktorni** postopek, v katerem se **neposredno** srečajo udeleženci postopka in ustno razpravljajo o vprašanih, ki so pomembna za ugotovitev dejanskega stanja in za uporabo materialnih predpisov.

Ustna obravnava je **obligatorna** ali **fakultativna**. **Obligatorno – obvezno** se ustna obravnava izvede:

- kadar sta v postopku udeleženi dve ali več strank z nasprotnimi interesi;
- kadar je v postopku treba opraviti ogled, zaslišati priče in izvedence.

Fakultativno se obravnava izvede, kadar uradna oseba oceni, da je za razjasnitev stvari koristno izvesti obravnavo.

Obravnava je lahko tudi **videokonferenčna** (od leta 2005), če pri organu obstajajo ustrezne tehnološke možnosti. Videokonferenčna obravnava se vodi smiselno enako kot ustna obravnava. Videokonferenčna obravnava bo zaradi opremljenosti in pogostnosti sodelovanja v upravnih postopkih aktualna predvsem za stranke, ki so pravne osebe (podjetja) in stranke, ki prebivajo zelo oddaljeno od sedeža organa, pred katerim se postopek vodi.

Ustna obravnava se opravi na naroku za ustno obravnavo. Med dnevom vabila strankam in drugim udeležencem na obravnavo in narokom naj bi praviloma ne bilo manj kot osem dni. Obravnava se opravi na sedežu organa, zaradi načela ekonomičnosti se lahko opravi tudi na kraju ogleda ali na kakšnem drugem kraju.

Obravnava je **javna**. Javnost lahko uradna oseba **izključi** po lastni presoji ali na predlog strank ali drugih udeležencev (155. člen ZUP):

- če to zahtevajo razlogi morale ali javne varnosti;
- če se obravnavajo razmerja v družini ali rodbini;
- če se obravnavajo podatki, ki so zavarovani z Zakonom o tajnih podatkih, ali če bi bilo treba zavarovati poklicno ali poslovno skrivnost;
- če se lahko predvideva, da bo obravnava ovirana.

Stranka lahko predlaga izključitev javnosti še zaradi drugih utemeljenih razlogov. O izključitvi javnosti se izda sklep.

Uradna oseba **skliče** predmet obravnave tako, da povabi vse vabljenе v skupen prostor, nato razglasi predmet obravnave, ugotovi se, kdo od povabljenih je prišel in kdo se obravnave ni udeležil, kdo je opravičil svoj izostanek in kdo ga ni. Za opravičilo morajo biti navedeni utemeljeni razlogi, sicer lahko uradna oseba odredi privedbo, vendar ne za stranko, ki je vložila zahtevek. Če na obravnavo ne pride stranka, ki je vložila zahtevek, in je nesporno, da je vabilo prejela in se da sklepati oziroma domnevati, da je umaknila zahtevek, lahko organ izda sklep in ustavi postopek. Če se ne da domnevati, da je stranka umaknila zahtevek, a je treba postopek nadaljevati v javnem interesu, opravi uradna oseba obravnavo brez stranke ali jo preloži.

Ustna obravnava naj bi predstavljala vrhunec ugotovitvenega postopka in v celoti razjasnila okoliščine zadeve, zato se morajo nanjo tako uradna oseba kot stranke in drugi vabljeni temeljito **pripraviti**. Zato potrebujejo dovolj časa, kakor tudi za prihod k obravnavi brez izrednih stroškov (npr. vabljenе, ki bivajo daleč od sedeža organa oziroma kraja obravnave, se vabi ob predpostavki večurne poti za kasnejšo uro dneva, ne zjutraj, kar bi pomenilo nastanek stroška nočitve). Uradna oseba mora poskrbeti za ustrezno infrastrukturo, rezervacijo in pripravo prostora ter potrebne opreme.

Če stranka, zoper katero je uveden postopek, na obravnavo ne pride, čeprav je bila pravilno povabljenа, organ opravi obravnavo, lahko pa jo **preloži**, če brez njene udeležbe ni mogoče odločiti o zadevi. Preloži jo na stroške stranke.

Obravnava se lahko tudi **prekine** zaradi izteka poslovnega časa ali zaradi drugih okoliščin. V tem primeru se v zapisniku navede, kdaj je bila prekinjena in kdaj se bo nadaljevala. Ko se obravnava nadaljuje, se navede, kdaj je prišlo do nadaljevanja.

Na obravnavi se izvaja načelo **kontradiktornosti** postopka. Stranka lahko ugovarja navedbam nasprotnih strank, mnenjem izvedencev, izjavam prič in drugih udeležencev. Stranka mora biti na obravnavi opozorjena na pravico, da predloži pripombe k obravnavi in na posledice, če jih ne da; če pripomb ne da, se šteje, da pripomb nima. To je pomembno za morebitni

poznejši pritožbeni postopek (prim. 146. in 238. člen ZUP). Če da stranka pripombe po obravnavi, vendar ne z namenom, da bi se zavlačeval postopek, se upoštevajo, če bi vplivale na rešitev zadeve. Enako velja, če da pripombe po obravnavi stranka, ki je bila na obravnavo povabljena z javnim naznanilom in se obravnave ni udeležila (162. člen ZUP).

O obravnavi se piše **zapisnik**. Po končani obravnavi lahko uradna oseba razglasi odločitev o zadevi, navadno pa stranke obvesti, da bo izdana pisna odločba.

Prekinitev postopka

Tekoči ugotovitveni postopek, vključno z dokazovanjem, se lahko **s sklepom prekine, kar ima cilj mirovanja oziroma prekinitev teka rokov**. S prekinitvijo postopka **prenehajo teči vsi roki**, določeni za procesna dejanja in roki za izdajo odločbe (eno- ali dvomesečni ali drug z zakonom določen rok).

Po slovenskem ZUP se postopek prekine (153. člen ZUP):

1. če stranka med postopkom umre in so pravice ali obveznosti stranke prenosljive na pravne naslednike;
2. če stranka izgubi poslovno sposobnost in nima pooblaščenca;
3. če zakoniti zastopnik stranke umre ali izgubi poslovno ali procesno sposobnost, stranka pa nima drugega zakonitega zastopnika ali pooblaščenca;
4. če organ prekine postopek zaradi rešitve predhodnega vprašanja pri pristojnem organu;
5. če so za stranko nastopile pravne posledice uvedbe stečaja.

Zoper sklep o prekinitvi je dovoljena pritožba, vendar ne suspendira sklepa do odločitve o pritožbi. Ta sklep je le deklaratoren, saj prekinitev učinkuje že od nastopa razloga zanj (Jerovšek et al., 2004, komentar k 153. členu ZUP). Če je postopek prekinjen zaradi odločanja o dovolitvi vstopa stranskega udeleženca v postopek, se ta nadaljuje po dokončnosti sklepa, s katerim vstop v postopek ni bil dovoljen (142. člen ZUP). Postopek se prekine z obvestilom tudi, če je ustavno sodišče ali župan zadržal izvrševanje predpisa, ki je podlaga za odločanje o zadevi (82. člen ZUP). V teh primerih gre za tiho prekinitev brez izdaje sklepa.

Postopek se nadaljuje:

- ko v postopek vstopijo pravni nasledniki zapustnika – dediči;
- zaradi razloga pod 2. in 3. točko, ko je imenovan zakoniti zastopnik;
- ko je dokončno ali pravnomočno rešeno predhodno vprašanje. Če ga je reševal upravni organ, ko je dokončno, oziroma če ga je reševalo sodišče, ko je pravnomočno;
- ko v postopek vstopi stečajni upravitelj (153. člen ZUP).

O nadaljevanju se ne izda poseben akt. Po prenehanju prekinitve roki tečejo dalje.

7.6 Tretja faza – dokazni postopek

Dejstva in okoliščine zbrane v ugotovitvenem postopku, je treba v dokaznem postopku dokazati. **Dokazovanje je izvajanje načela materialne resnice, kar pomeni ugotavljanje, ali je subjektivno ugotovljeno skladno z resničnim dejanskim stanjem.** Zbrane okoliščine se preverjajo glede skladnosti s podatki iz evidenc, registrov, zbirk podatkov ali z logičnim sklepanjem. Dokazovanje je vrednotenje dejstev z vidika njihove skladnosti z resničnostjo v materialnem svetu. Formalno predstavlja zbiranje dejstev, njihovo vrednotenje in nato selekcioniranje glede na dokazno moč, čemur sledi dokazni sklep o dejanskem, neizpodbitnem stanju, na katero se uporabi materialni predpis.

Dokazovanje pomeni **analizo** posamičnih dokazov, **komparacijo** med njimi in končno **sintezo** (Androjna in Kerševan, 2006, str. 109, Grafenauer in Breznik, 2009, str. 196).

Ločimo **dokazovanje v širšem in ožjem** smislu. Širše je dokazovanje dejavnost zbiranja, izpeljave in presoje dokazov, torej miselni proces in njegova izvedba o tem, katera dejstva je treba dokazati, s katerimi dokazili, kdaj in kako, in se konča z dokaznim sklepom. V ožjem smislu gre za presojo verodostojnosti pridobljenega dokaza za ugotovitev določenega dejstva in uporabo tistih dokazov, ki jih uradna oseba šteje za neizpodbojne kot podlago za odločitev v zadevi. Namen in cilj dokazovanja je prepričati uradno osebo pristojnega organa o resničnosti relevantnih dejstev in okoliščin (Androjna, 1992, str. 151).

Teorija loči **neposredne in posredne dokaze**, prve pridobi uradna oseba z neposrednim zaznavanjem (tipično pri ogledu), druge prek posrednikov (prič, izvedencev, strank, listin). V slednjem primeru se ugotavlja obstoj nekega drugega dejstva, ki ni sestavni del dejanskega stanja v upravni zadevi in šele iz tega ugotovljenega drugega dejstva uradna oseba sklepa na obstoj tistega dejstva, ki je pomembno za odločitev v upravni zadevi, zato je posredni dokaz po svojem bistvu posebna dokazna metoda in ne posebna vrsta dokaza.

ZUP (nedosledno, pa vendar) loči izraze **dokazna sredstva ali dokazila (instrumenti)** in **dokaze (argumenti)**. Dokazi so rezultat izvedbe dokazila (npr. izvedensko poročilo je rezultat dela izvedenca, pričanje je dokaz zaslišanja priče). Ločena sta torej dokaz kot razlog oziroma argument o ne/resničnosti dejstva ter dokazilo kot sredstvo oziroma instrument dokaznega postopka. Dokazila, ki so v upravnem postopku najpogostejše uporabljena, so v drugem odstavku 164. člena slovenskega ZUP izrecno naštet, vendar ne gre za taksativen (zaključen) nabor, temveč se kot dokazilo lahko uporabi karkoli drugega, kar lahko poda potreben dokaz.

Dokazno breme (lat. *onus probandi*, ang. *burden of proof*) je po preiskovalnem načelu na organu, ki vodi postopek. Torej je gospodar dokaznega postopka uradna oseba, ne stranka. Uradna oseba mora preverjati resničnost zatrjevanih dejstev, pred tem pa storiti vse, da pridobi ustrezne dokaze. Izjemoma se dokazno breme prenese na stranko ali tretjo osebo, če tako določa zakon. Po ZUP gre za **obrnjeno dokazno breme** pri izpodbojnih domnevah, kot je resničnost javnih listin ali po področnih predpisih (npr. cenitev davčne osnove). Izvedbo dokazovanja ali posameznega dokaznega sredstva izven pristojnosti določa institut **pravne pomoči**.

V upravnem postopku **ne dokazujemo**:

- **splošno znanih dejstev** – to so naravoslovna ali znana zgodovinska dejstva;
- **organu znanih dejstev** – dejstva stroke na področju delovanja organa;
- **verjetno izkazanih dejstev** – če zakon dopušča, se zaradi nujnih ukrepov v javnem interesu, zaradi katerih ni mogoče odlagati odločanja ali v zadevah manjšega pomena lahko odloči na že podlagi verjetnosti o določenem stanju. Tudi vrnitev v prejšnje stanje se lahko dovoli, če je razlog zamude roka le verjeten, obnova postopka se lahko dovoli, če je obnovitveni razlog verjetno predložen ipd.;
- **notranjega državnega prava (katerega del je tudi pravo EU, ki velja v RS neposredno)**, ki ga morata poznati uradna oseba in stranka (*iura novit curia*). Nobena oseba se ne more sklicevati, da prava ne pozna;
- **pravnih domnev in fikcij**.

V nekaterih upravnih zadevah zakon dovoljuje odločanje na podlagi **zakonite domneve** (*praesumptio iuris*). Dejstva, ki jih zakon domneva, se ne dokazujejo in jih uradna oseba ne presoja. Stranki pa je na drugi strani dovoljeno dokazovati, da domnevana dejstva ne obstajajo, razen kadar zakon določa, da domneve ni dovoljeno izpodbijati. Kot primer navedimo domnevo, da so otroci, rojeni v času trajanja zakonske zveze, otroci teh zakoncev, kljub temu pa je dovoljeno dokazovati nasprotno, da domnevni oče ni dejanski oče otroka. Za javne listine velja domneva resničnosti njihove vsebine (v RS 169. člen ZUP). Dovoljeno pa je dokazovati, da so v listini dejstva neresnično potrjena ali da je javna listina nepravilno sestavljena (171. člen ZUP). Za vse vrste pravnomočnih odločb – upravnih in sodnih – se domneva, da so pravno pravilne in dokazujejo pravilnost odločenega, lahko pa se uporabi pravna sredstva.

Pravni red pozna tudi **neizpodbojne domneve** ali domneve, ki jih po preteku določenega časa ni več dovoljeno izpodbijati (*praesumptio iuris et de iure*). Tako se npr. po določenem času ne more več izpodbijati, da so otroci, ki so rojeni v času veljavno sklenjene zakonske zveze, otroci teh zakoncev ali da je stranka umaknila svoj zahtevek, če k ustni obravnavi ni prišla, čeprav je bila pravilno povabljen (npr. v RS tako tretji odstavek 161. člena ZUP) in organ ustavi postopek. Zoper ta sklep je dovoljena pritožba, vendar stranka ne more izpodbijati dejstva, da k obravnavi ni prišla, če je bila pravilno povabljen. Lahko pa izpodbija, da ni bila pravilno povabljen. Če stranka v določenem roku ne predloži dokazila, da je pri pristojnemu organu vložila vlogo za začetek postopka o predhodnem vprašanju, se šteje, da je stranka, na katere zahtevo je bil postopek začel, to zahtevo umaknila (151. člen ZUP).

V postopku tudi ne presojamo resničnosti zakonitih fikcij. Fikcija je določeno pravno naziranje ali dejstvo, na katerega veže zakon določene pravne posledice, čeprav se ve, da tako naziranje ali dejstvo ne obstaja. Zakon torej šteje neko dejstvo za obstoječe oziroma resnično, čeprav ne obstaja ali ni resnično. Kot procesna fikcija, da je zahtevek stranke zavržen, se šteje, če pristojni organ ne izda odločbe in je ne vroči stranki v predpisanem roku (četrti odstavek 222. člena ZUP). Če se pošlje vloga priporočeno, se za dan, ko je organ vlogo prejel, šteje dan oddaje na pošto, čeprav je organ ta dan ni prejel (68. člen ZUP) itd.

Lahko pa se dokazuje:

- **obstoj tujih pravnih norm** – če se stranka nanje sklicuje in uradni osebi niso znane. O tem lahko poizve pri ministrstvu za pravosodje ali od stranke zahteva, naj predloži javno listino, s katero tuj organ potrjuje, katero pravo velja (npr. da je bila pokojninska doba pridobljena po tujem pravu);
- **obstoj avtonomnega prava** – če se stranka nanj sklicuje in če se uporabi v upravnem postopku (npr. cerkveno pravo, notranja pravila podjetij).

Dokazna sredstva – dokazila

Kot dokaz se v postopku lahko uporabi vse, kar pripomore k ugotovitvi dejanskega stanja. ZUP nekatere dokaze šteje za tako pomembne, da predpisuje način njihovega izvajanja. Taki dokazi so listine, priče, izvedenci, ogledi in izjave stranke – a uporabi se lahko tudi druga dokazila in dokaze (npr. *tatoo*, video posnetek, predmeti, kot so obleka ali nakit itd.).

Glede vprašanja **(ne)dovoljenosti dokazov**, ki je pomembno zaradi ustavnih garancij posebej v kazenskem postopku, veljajo v upravnem postopku nekoliko drugačna pravila. **Po ZUP ne poznamo t. i. zakonskih dokaznih prepovedi, razen kolikor temeljijo neposredno na ustavno** zaščitene kategorije, kot je **nedotakljivost stanovanja** (brez odredbe sodišča ali soglasja imetnika). Ustavne pravice imajo v tem pogledu tudi pravne osebe (npr. tako odločba U-I-40/12 z dne 11. 4. 2013, ko je Agencija za trg vrednostnih papirjev presegla pooblastila z vpogledom v posebne poslovne prostore, ki niso bili dostopni strankam, Kovač et al., 2015). Nekateri področni zakoni imajo posebna pooblastila v ta namen (npr. finančna preiskava).

! Pomembno !

*Čprav ZUP določa le nekatera dokazila (npr. listine, priče, izvedence), se lahko v upravnem postopku uporabi zaradi varstva javne koristi in materialne resnice **katerikoli dokaz, razen če je pridobljen prek ustavnih prepovedi**. Največjo dokazno moč imajo **javne listine**, najmanjšo izjava stranke.*

Listine

V širšem smislu je listina vsak papir, predmet, stvar, nepremičnina, spomenik ali celo oseba, na kateri je kaj napisano, narisano, vklesano ali vtetovirano. V ožjem smislu je listina pisno dokazno sredstvo.

Listine delimo glede na **dokazno moč** na **zasebne** in **javne listine**.

Značilnost **javne listine** je, da dokazuje tisto, kar je v njej navedeno (to domnevo pri nas izrecno določa 169. člen ZUP). Resničnost javne listine je predpostavljena, če je pristna. Dovoljeno pa je dokazovati, da so v listini dejstva neresnično potrjena ali da je nepravilno sestavljena (obrnjeno dokazno breme). Če so v njej popravki, izbrisi ali pomanjkljivosti, uradna oseba oceni, za koliko je zmanjšana dokazna vrednost ali pa je sploh nima.

Za javno listino se šteje listina, če kumulativno izpolnjuje naslednje pogoje:

1. da jo je izdal pristojni oblastni organ (po 1. členu ZUP);
2. da je izdana iz pristojnosti izdajatelja po področnem predpisu, kar se izraža skozi podpis uradne osebe in žig organa;
3. da potrjuje dejstva iz uradnih evidenc;
4. da ima predpisano obliko, če je ta predpisana (npr. material, sestavine);

Potrdila, izdana po 179. členu ZUP o podatkih iz uradnih evidenc, je treba šteti za javno listino. Drugače velja za potrdilo po 180. členu ZUP, ki ga izda organ na podlagi ugotovitev določenih dejstev, ki jih potrdi v potrdilu, o katerih ne vodi uradne evidence.

Javne listine imajo **omejeno ali neomejeno časovno veljavnost** oziroma dokazno moč. Časovno neomejeno dokazno moč imajo javne listine, na katere pravni dogodki po izdaji ne morejo vplivati (spričevalo, razen če bi se ugotovilo, da je ponarejeno). Če pravni dogodki (npr. pravni posli) po izdaji listine lahko vplivajo na njeno vsebino, ima javna listna časovno omejeno dokazno moč (npr. izpisek iz zemljiške knjige, če je po izdaji nepremičnina prodana, izpisek pa še dokazuje lastništvo). Za dokazovanje je v teh primerih treba priskrbeti novo listino (170. člen ZUP). Določene listine imajo s predpisi določeno časovno veljavnosti, vendar se tudi za te listine lahko po omenjenih merilih presoja ali še imajo dokazno moč ali veljavo.

Zasebne listine po drugi strani predstavljajo samo sporočilo o določenih okoliščinah, ki jih je treba v postopku šele dokazati. To so različne pogodbe, izjave, dogovorjena razmerja ipd. Ni nujno, da jih izdajajo posamezniki ali osebe zasebnega prava, lahko tudi osebe javnega prava oziroma organi. Take listine so vse druge listine, ki ne izpolnjujejo značaja javne listine, oziroma niso izdane ali sestavljene na način in pod pogoji za javne listine.

Listine, ki se uporabljajo v postopku kot dokaz, **predložijo stranke ali jih preskrbi organ**. Vsakdo mora predložiti in pokazati listino, ki je potrebna za dokazovanje. Če je brez opravičenega razloga ne predloži oziroma pokaže, se lahko ukrepa kot zoper tistega, ki noče pričati. Stranka, ki se sklicuje na listino, jo mora predložiti oziroma pokazati, če jo ima ali če jo lahko dobi (174. člen ZUP). Če je listina pri drugem državnem organu, organu lokalne skupnosti ali pri nosilcu javnega pooblastila za odločanje v upravnih stvareh, jo pridobi organ sam. Lahko jo predloži stranka, če sama to želi. Če je listina pri nasprotni stranki in je ta noče predložiti oziroma pokazati, zahteva organ, naj jo predloži ali pokaže na obravnavi, da se lahko stranke do nje opredelijo. Za predloženo listino se šteje sporočilo organu, kje v uradni evidenci ali zbirki podatkov je zapis o določenem dejstvu. Če stranka noče predložiti ali pokazati listine, uradna oseba oceni, kakšen vpliv ima to na reševanje zadeve. Organ se mora vprašati, ali obstajajo okoliščine, ki kažejo, da listina obstoji in kaj dokazuje.

Listina je lahko **pri kakšni tretji** osebi, ki ni udeležena v postopku (176. člen ZUP). Če je taka oseba noče pokazati, ji organ s sklepom naloži, naj pokaže listino na obravnavi, da bi se stranke do nje lahko opredelile. Pred izdajo sklepa mora organ osebi, ki listine noče pokazati, omogočiti, da navede razloge odklonitve pokaza listine. Pokaz listine sme oseba zavrniti zaradi istih razlogov kot priča pričanje. To pomeni, da se zoper tako osebo lahko uporabijo

sankcije kot zoper pričo, ki noče pričati (glej priče). Stroški pokaza ali predložitve listine bremenijo stranko, ki se sklicuje na listino.

Listina ima dokazno moč samo, če je pristna. To pomeni, da ni popravljena ali spremenjena. Tudi ni pristna, če so v njej dejstva neresnično potrjena ali če je nepravilno sestavljena. Zapisnik, ki je sestavljen na način, kot ga določa ZUP ali poseben zakon, se šteje za pristno javno listino, ki dokazuje potek in vsebino dejanja in danih izjav (80. člen ZUP). Da listina ni pristna, se lahko dokazuje na predlog stranke, nasprotne stranke ali po uradni dolžnosti, če uradna oseba dvomi o pristnosti listine. Če je na listini kaj prečrtano, zradirano ali vstavljeno ali popravljeno, uradna oseba, ki vodi postopke, presodi, ali in koliko je zmanjšana dokazna vrednost listine ali pa nima nobene dokazne vrednosti (172. člen ZUP).

Javne listine, izdane v tuji državi, se ob pogoju vzajemnosti štejejo za javne tudi v Republiki Sloveniji, če so overjene. Za potrdila pogoja vzajemnosti ne velja. Tujim listinam mora biti priložen tudi overjen prevod, če je to potrebno (177. člen ZUP). To pa je odvisno od tega, ali uradna oseba in stranke vsebino tuje listine razumejo. Poznane tuje listine na obrazcih se praviloma ne prevajajo.

Potrdila

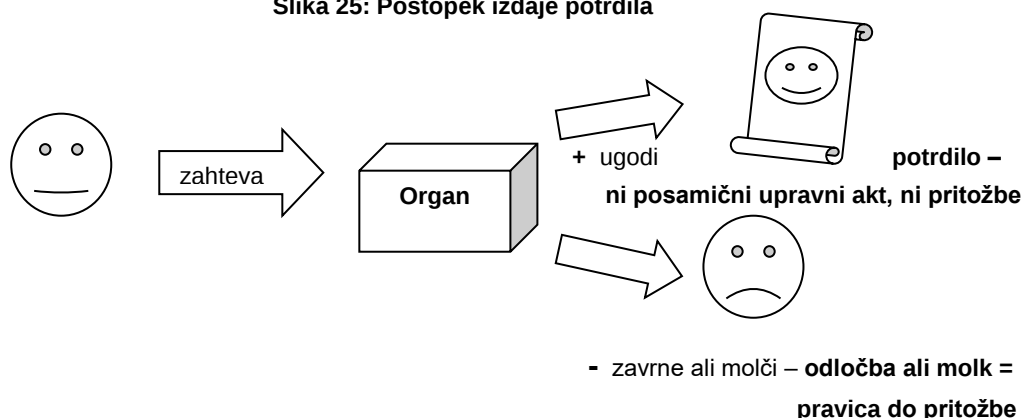
Potrdilo je ena od vrst listin. Je **materialni akt, ne konkretni upravni akt** (razen če se izda odločba o zavrnitvi izdaje potrdila). To pomeni, da potrdilo ne ustvarja novih pravnih učinkov in ga ni mogoče izpodbijati s pravnimi sredstvi. Potrdilo ni upravni akt, ker se z njim ne odloča o pravici ali obveznosti, zato tudi ne postane dokončno in pravnomočno. Učinek potrdila nastopi takoj po izdaji. Stranka v postopku izdaje potrdila ne more izpodbijati resničnosti podatkov v uradni evidenci.

Pri nas poznamo dve vrsti potrdil:

1. potrdila **o podatkih iz uradnih evidenc** (izpisek iz matične knjige, iz volilnega imenika, izpisek iz šolskih evidenc) – 179. člen ZUP;
2. potrdila **o dejstvih in okoliščinah, ki jih ugotovi** pristojni organ in potrdi v potrdilu (npr. ugotovitev premoženjskega stanja za uveljavljanje olajšav 180. člen ZUP).

Potrdilo iz uradne evidence mora biti izdano na zahtevo stranke, navadno **istega dne, najpozneje pa v 15 dneh**, če ni s predpisom drugače določeno. Potrdilo se lahko izda tudi samo na ustno zahtevo. Če organ ne more izdati potrdila iz uradne evidence, ker take evidence ni ali ne potrjuje podatkov, ki jih zahteva stranka, mora v 15 dneh izdati odločbo o zavrnitvi izdaje potrdila. Potrdilo o dejstvih, ki jih mora organ šele ugotoviti, mora organ izdati čim prej, najpozneje **v 30 dneh**. Če organ ne more izdati potrdila o okoliščinah, ki jih naj ugotovi, ker za to ni pristojen oziroma ker zatrjevanih okoliščin oziroma razmerij ni, mora v 30 dneh izdati odločbo, s katero zavrne izdajo potrdila. Če organ ne izda potrdila ali odločbe o zavrnitvi izdaje potrdila, se po preteku teh rokov šteje, da je zahtevo zavrnil – gre za **molč organa**, to pa je razlog za vložitev pritožbe.

Slika 25: Postopek izdaje potrdila



Če stranka ni zadovoljna z izdanim potrdilom in zahteva njegovo spremembo, mora organ v 15 dneh izdati spremenjeno potrdilo oziroma odločbo o zavrnitvi spremembe potrdila (180.a člen ZUP).

Upravne overitve

Za potrebe upravnih postopkov lahko vsakdo v Sloveniji zahteva overitev lastnoročnih podpisov, prepisov, kopij in skeniranih kopij (178. člen ZUP). Poznamo tudi druge overitve po področnih predpisih (npr. pri prometu oziroma registraciji motornih vozil ali overitev garantnih pisem v postopkih s tujci).

Overitev lastnoročnega podpisa je potrditev njegove pristnosti pred organom. Pristnost lastnoročnega podpisa dokaže predlagatelj listine tako, da pred uradno osebo podpiše listino ali prizna podpis, ki je že na listini, za svoj.

Da gre res za osebo, ki bo podpisala listino ali priznala podpis za svoj, ugotovi uradna oseba na podlagi osebnega dokumenta, opremljenega s fotografijo, ki ga je izdal državni organ, razen če je oseba uradni osebi osebno znana. Overitev podpisa se potrdi na izvirni listini z navedbo datuma overitve, oznake, s katero je overitev evidentirana pri organu, z navedbo oznake uradnega osebnega dokumenta, podpisom uradne osebe in žigom.

Overitev prepisa ali kopije je potrditev istovetnosti prepisa ali fizične ali elektronske kopije z izvirno listino. Prepis ali fizično kopijo, ki naj se overi, se skrbno primerja z izvirno listino, s katero se mora ujemati v vseh podrobnostih. V potrdilu o overitvi se navede oznaka, datum overitve, število listov oziroma pol izvirne listine oziroma kopije ali skenirane kopije.

Z overitvijo se ne potrjuje resničnost podatkov v listini. Upravna overitev je **enakovredna notarski** overitvi. Upravna overitev za potrebe upravnega postopka se lahko zahteva pri kateri koli upravni enoti ne glede na bivališče ali sedež osebe, ki overitev zahteva. Upravno overitev lastnoročnega podpisa lahko opravi tudi drug organ, če tako določa zakon.

Za overovitev se **ne šteje** in se tudi ne plača taksa, če med dokaznim postopkom stranka predloži fotokopijo, hkrati pa pokaže tudi izvirno listino in organ na fotokopiji potrdi istovetnost z izvirno listino. Tako ugotovljena istovetnost ima enako dokazno veljavo kot overjena listina (173. člen ZUP, več o overitvah v UUP, glej Kovač, Remic in Stare, 2008).

Priče

Priča je lahko vsaka oseba, tudi mladoletna oseba oziroma oseba, ki nima procesne sposobnosti, če je sposobna zaznavanja in reproduciranja zaznanega. Kot priča lahko v upravnem postopku sodeluje vsak človek, ki je sposoben tako zaznave (vidi, sliši, voča ali kako drugače čuti) kot reproduciranja teh zaznav. Priča je lahko tudi otrok ali starostnik brez gornje omejitve, pri čemer se teža pričanja vrednoti glede na stopnjo neposrednosti zaznave in pričanja pa tudi zrelosti priče – otroka glede konteksta zaznanega.

Prav tako lahko priča oseba, ki je prizadeta v zvezi s svojimi čutili, če ne gre za izključnost zaznave ravno prek tega čutila (npr. slepa oseba ne more pričati, kaj je videla, lahko pa priča o slišnem). Osebe, ki ne morejo nečesa zaznati ali tega ustrezno posredovati, so **absolutno nezmožne** priče, tako poleg invalidnih oseb dojenčki oziroma malčki in duševno prizadete osebe (tako pri nas določa 181. člen ZUP).

Poleg tega poznamo **relativno nezmožne priče**, ki ne morejo pričati v konkretni zadevi bodisi zaradi tega, ker v istem postopku že sodelujejo v drugi vlogi (uradna oseba, stranka) ali lahko utemeljeno odrečejo pričanje, saj jih k varovanju podatkov zavezujejo drugi predpisi ali osebne okoliščine (pri nas tako 183. člen ZUP). O sposobnosti biti priča odloča uradna oseba ne glede na pripravljenost oseb, da bi pričale.

Priča ne podaja ocene zaznanega oziroma mnenja o zaznanem, temveč **izpričuje dejstva**, kot jih je sama zaznala, posreduje svojo zaznavo, podaja **izjave o dejstvih**. Logično je, da se lahko priča le o preteklih dejstvih.

Kdor je k organu povabljen kot priča, **mora priti in pričati**. Če se priča vabilu ne odzove in izostanka ne opraviči (opravičilo mora biti navadno pisno, izjemoma se lahko opraviči po telefonu), je priča lahko prisilno privedena. Lahko je tudi denarno kaznovana oziroma ji je naloženo plačilo stroškov, ki so zaradi njenega izostanka nastali. Denarno je lahko kaznovana tudi, če brez opravičenega razloga noče pričati (v RS do 500 evrov). Priče se vedno zaslišuje **na obravnavi**. Na obravnavo je seveda vabljen tudi stranka.

Preden se priča zasliši, jo uradna oseba opozori, da **se lahko odpove odgovoru na posamezno vprašanje**, če bi s svojim pričanjem spravila v (kot določa v RS 183. člen ZUP):

- hudo sramoto,
- občutno premoženjsko škodo,
- kazenski pregon: sama sebe, svojega zakonca, partnerja iz izvenzakonske skupnosti, bivšega zakonca, sorodnika v ravni ali v stranski vrsti do vštetega tretjega kolena, sorodnika po svaštvu do vštetega drugega kolena, svojega skrbnika ali oskrbovanca, posvojitelja in posvojenca.

Pričanje lahko odkloni tudi:

- na vprašanje, na katerega ne bi mogla odgovoriti, ne da bi kršila poslovno ali poklicno tajnost, ki jo varuje zakon;
- o tistem, kar je priči stranka zaupala kot svojemu pooblaščenču;
- o dejstvih, ki jih je priča izvedela kot duhovnik, odvetnik ali zdravnik pri opravljanju svojega poklica. Gre za varovanje zaupnega razmerja med pričo in temi osebami.

Kot priča ne more biti zaslišana oseba, ki varuje podatke, ki so zavarovani z zakonom o tajnih podatkih, dokler je organ ne odveže te dolžnosti. Priča je lahko odvezana pričanja tudi o drugih dejstvih, če navede za to tehtne razloge. To so lahko utemeljene grožnje zoper tistega, ki naj bi pričal. Tako utemeljenost je treba presoditi z vidika subjektivnega položaja priče, ki se je znašla v določeni izpostavljenosti pritiskom, grožnjam, prikazovanju posledic, ki jo bodo doletele, varnosti pa ji organ ne more zagotoviti. Oseba se ne sme odreči pričanju, če je pri določenih uradnih dejanjih sodelovala kot priča, kot uradna oseba ali pisar, pravni prednik ali tolmač ipd. Priča ne sme odreči pričanja zaradi nevarnosti, da bo imela kakšno premoženjsko škodo glede pravnih opravil, ki jih je opravila ali je bila pri njih navzoča kot priča, pisar ali posredovalec, ali glede dejanj, ki jih je opravila kot pravni prednik ali zastopnik katere od strank, ter glede dejanj, ki jih je po predpisih dolžna naznaniti ali o njih dati izjavo.

Pričo je treba **opozoriti, da mora govoriti resnico**, da mora povedati vse, kar o zadevi ve ter da je lahko kaznovana v primeru krive izpovedbe. Od priče se zahteva, naj najprej pove osebno ime, poklic, prebivališče, rojstni kraj, starost (ne datuma rojstva).³⁹ Nato se vodi zaslišanje kot najprej **vodena in nato spontana izpovedba**.

Pričo nato uradna oseba vpraša, **od kod ve in kaj na splošno ve** o zadevi, o kateri priča, nato ji postavljamo **vprašanja**. Določba, da je treba pričo vselej vprašati, od kod ve tisto, o čemer priča oziroma kar ve (naj bi vedela), ki sledi vprašanjem o zadevi, je nujna zaradi podlage, ki si jo s tem ustvari uradna oseba pri presoji verodostojnosti pričanja oziroma dokazne moči.

Vprašanja, ki usmerjajo (sugerirajo) ali prejudicirajo odgovor, to so **sugestivna vprašanja, niso dovoljena**. Analogno velja za **kapciozna vprašanja**, ki zavajajo pričo tako, kot da bi že povedala nekaj, česar (še) ni oziroma jo zbegajo v drugačnem smislu, da podaja odgovore, ki jih v resnici ne želi. Obe prepovedi temeljita na iskanju objektivne materialne resnice in nepristranskega vodenja postopka, ki je v javnem interesu.

Priče so zaslišane **vsaka zase** brez navzočnosti tistih oseb, ki še niso bile zaslišane. Pričo vprašamo ali je posredna priča (govori po pripovedi drugih) ali neposredna (priča je sama zaznala dejstva). Pričo lahko tudi soočimo z drugimi pričami – **navzkrižno** zaslišanje ali soočenje. O zaslišanju se piše **zapisnik**, ki ga podpiše zaslišana priča. Če se priča z navedbami v zapisniku ne strinja, lahko predloži pripombe na zapisnik.

³⁹ Jugoslovanski ZUP iz leta 1986 je po zaslišanju določal možnost zaprisege odrasle priče, kar po slovenskem ZUP iz leta 1999 ni več predvideno oziroma je po argumentaciji *a contrario* celo prepovedano.

Priča, ki izpove, o čemer je povprašana, za to (v nasprotju z izvedencem) ne dobi nagrade oziroma plačila za opravljeno storitev, saj ne opravi strokovnega dela, temveč se ji porrne potne in druge stroške, ki jih je utrpela v zvezi z bivanjem v kraju ustne obravnave, tudi morebitno izgubo zaslužka, če jih na poziv uradne osebe priglasi ob samem pričanju (119. člen ZUP).

Razmislek ...

Zakaj, menite, štejejo priče med najmanj zanesljiva dokazila? Upoštevajte, poleg možnosti obstrukcije resnice, še psihološke pojave, kot so selektivna zaznava ali lastnosti spomina, ki se sprti ustvarja, ko se dejstva »obnavlja«.

Izvedenci

Izvedenca postavi uradna oseba, če sama nima **strokovnega znanja**, s katerim bi ugotovila ali presodila določena dejstva in okoliščine, pomembne za odločitev o zadevi in če oceni, da je to potrebno, ker druga dokazna sredstva ne omogočajo ugotovitve dejanskega stanja ali presoje kakšnega dejstva (glej za RS 189. člen ZUP, prim. določbe o *experts* v Prilogi 2 za ZUP EU).

Izvedenec je po slovenskem ZUP postavljen s **pisnim sklepom**, s katerim se določijo njegove naloge oziroma se mu postavijo vprašanja, na katera naj odgovori (190. člen ZUP). Posebej kaže poudariti, da ni pravilno stališče, da se izvedenca izbira in določa po postopku za javna naročila, saj gre pri njegovem imenovanju za oblastno delovanje (*iure imperii*), izvedenec se ne pogaja o delu, ga mora opraviti, ne sklene pogodbe.

Izvedenec se postavi izmed sodno registriranih izvedencev, če teh ni, pa izmed drugih oseb, ki **imajo strokovno znanje ali tudi ustrezno opremo** (npr. radioamater). Izvedenec je lahko **fizična ali pravna oseba**; zadnja nastopa po pooblaščenih osebi. Izvedenec je lahko tudi skupina oseb, tim strokovnjakov ali komisija (npr. invalidska komisija). V tem primeru je njihovo izvedeniško delo skupno in ga podpišejo vsi člani, predloži pa lahko njihov predstavnik. Izvedenec ne more biti, kdor ne more biti priča.

Profili izvedencev ali članov izvedenskih komisij oziroma predstavnikov izvedenskih organizacij v upravnem postopku so največkrat zdravniki, psihologi in psihiatri, socialni delavci, defektologi, veterinarji, arhitekti, geodeti, geologi, računovodje, revizorji, finančniki, agronomi itd. Pogosto kot izvedenci nastopajo cenilci.

Izvedenec se lahko postavi po presoji uradne osebe ali na predlog stranke. Uradna oseba na predlog strank ni vezana, seveda pa mora upoštevati utemeljene ugovore zoper določeno osebo, če na primer stranka navaja **izločitvene razloge**.

Stranka mora biti vprašana, kdo naj bo izvedenec oziroma ali se s postavitvijo določene osebe za izvedenca strinja, razen če gre za nujne ukrepe v javnem interesu. Stranka lahko predlaga izločitev izvedenca zaradi razlogov, ki veljajo za izločitev uradne osebe iz postopka ter zaradi dvoma o njegovem strokovnem znanju. Dvoje različnih izvedeniških mnenj o istem

vprašanju še ne pomeni, da je eno nestrokovno, razen če izrazito odstopata ali si celo nasprotujeta. To je lahko razlog za postavitev tretjega izvedenca.

Prav tako **nista združljivi vlogi izvedenca in uradne osebe**. Če oseba nastopa kot izvedenec, se kot uradna oseba, ki postopek vodi in/ali v njem odloča, izloči (prva točka 35. člena ZUP). Če uradna oseba poseduje potrebno strokovno znanje, imenovanje izvedenca ni potrebno oziroma bi šlo v primeru, ko bi uradna oseba postavila kot izvedenca sebe, celo za obliko zlorabe položaja oziroma prekoračitve pooblastila. Kot izvedenca se lahko določi zaposlenega v organu, ki vodi postopek, če izpolnjuje druge pogoje in ni prav uradna oseba, ki vodi konkretni postopek.

Opravljanje izvedeniškega dela je **dolžnost**, ki se ji lahko izvedenec odreče zaradi enakih razlogov, kot se lahko priča odreče pričanju in zaradi preobremenjenosti z delom. Če izvedenec neopravičeno ne pride k procesnemu dejanju ali če noče opraviti izvedenskega dela ali če ne predloži pisnega izvida in mnenja, se lahko kaznuje s kaznijo do 500 evrov. Lahko se mu naloži tudi plačilo stroškov, ki so z njegovo opustitvijo naloženih nalog nastali. Če izvedenec pozneje opraviči svoje ravnanje in je pripravljen opraviti izvedensko delo, lahko uradna oseba odpravi sklep o denarni kazni. Izvedenec opravi izvedeniško delo ustno **na obravnavi**, če gre za manj zahtevno izvedeniško delo. Uradna oseba izvedencu postavlja vprašanja, na katera izvedenec na obravnavi neposredno odgovarja.

O zahtevnih zadevah mora izvedenec predložiti **poročilo** kot skupek izvida in mnenja.

Izvedeniško delo ali poročilo je sestavljeno iz:

1. **izvida**, to je popis dejanskega stanja, na katerega je uradna oseba vezana, in
2. **mnenja**, to je izvedenčeva subjektivna ocena oziroma odgovor na zastavljeno vprašanje uradne osebe oziroma stranke v postopku. Na obravnavi se lahko izvedencu postavljajo vprašanja in zahtevajo pojasnila o podanem mnenju. **Uradna oseba po ZUP na mnenje ni vezana**. Predstavlja torej enega od dokazov, o katerem uradna oseba presodi po načelu proste presoje dokazov in materialne resnice. Zakon lahko določi, da je mnenje treba obvezno pridobiti oziroma da je mnenje izvedenca za uradno osebo obvezno (npr. Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju – mnenje invalidske komisije v postopku uveljavljanja invalidnine).

Izvedeniško delo se lahko ponovi pred istim ali pred drugim izvedencem, če ni jasno, prepričljivo ali če se izvedeniška mnenja med seboj bistveno razlikujejo. Če izvid in mnenje izvedenca nista razumljiva, strokovno utemeljena, prepričljiva in se dvomi o pravilnosti mnenja, se lahko dokazovanje ponovi z istimi ali drugimi izvedenci, če se pomanjkljivosti ne morejo odpraviti s ponovnim zaslišanjem izvedencev.

Posebna izvedenca sta **cenilec in tolmač**. Cenilec je izvedenec za finančna vprašanja, tolmač pa za jezik. Za oba se uporabljajo določbe o izvedencih smiselno.

Izvedence teorija imenuje tudi kvalificirane priče. Poseben primer je **izvedena priča**, tj. oseba, ki je v osnovi priča, ker je zaznala določena dejstva, ne da bi ji bilo naročeno (da bi bila prej postavljena za izvedenca). Ob tem pa ta oseba poseduje strokovno znanje, ki ji omogoča

dejstva vrednotiti oziroma o njih podati strokovno mnenje, zato tedaj nastopa kot izvedenec (Androjna, 1992, str. 167). A med njimi velja nekaj ključnih razlik, kot izhaja z tabele.

Tabela 23: Razlike med pričami in izvedenci

Razlike	Priče	Izvedenci
Kdo je lahko?	Kdor zazna dejstva in jih zna obnoviti ne glede na starost	Kdor ima posebno strokovno znanje ali opremo
Fizične ali pravne osebe	Le fizične osebe (ljudje)	Fizične in pravne osebe, skupine oseb in organi (komisije ipd.)
Način postavitve	Vabilo na ustno obravnavo	Pisni sklep o postavitvi
Obveza sodelovanja	Dolžnost razen pri absolutno nezmožnih, sicer sankcije	Dolžnost, sicer sankcije
Nadomestljivost	Ne	Da
Izločitev	Le na posamezna vprašanja (privilegij zoper samoobtožbo)	Če pristranskost ali preobremenjenost z rednim delom in kot priče
Plačilo	Povračilo potnih stroškov	Tudi poseben honorar

Izvedenci in priče so sicer obojni **posredni** dokaz, kar pomeni, da jih uradna oseba po načelu proste presoje dokazov uporabi, če ni na voljo drugih dokazil, iz katerih bi se sama prepričala o resničnih dejstvih ali so ta vprašljiva (npr. pristnost listine). Načelo ekonomičnosti glede na stroške izvedencev nadalje terja, da se te postavi le, če istega dejstva ni moč ugotoviti ali dokazati s cenejšim dokazilom.

Ogled

Ogled odredi uradna oseba, če je potrebno, da sama **neposredno** ugotavlja dejstva na nepremičninah, stvareh ali osebah. Področni zakon lahko določi, da je ogled pred odločitvijo obvezen (tehnični pregled vozila pred izdajo prometnega dovoljenja ali objekta pred izdajo uporabnega dovoljenja).

Ogled je običajno razmeroma drago in zamudno dokazilo, zato se po načelu ekonomičnosti ne uporabi glede na možnosti dokazovanja istega npr. prek listin.

Ogled se opravi **na sedežu** organa, če se stvari lahko brez težav prinesejo na kraj, kjer se vodi postopek, to je navadno na sedež organa. Sicer se stvari – predmeti ogledajo tam, kjer so, nepremičnine pa na kraju, kjer ležijo, torej **izven sedeža** organa. Če je predmet ogleda stanovanje, si mora uradna oseba pridobiti dovoljenje sodišča za vstop v stanovanje, razen če stranka sama predlaga ali zahteva ogled stanovanja.

Lastnik ali posestnik mora dovoliti ogled. Če brez opravičenega razloga ne dovoli ogleda, se zoper njega lahko uporabijo enaki ukrepi kot zoper pričo, ki noče pričati.

Stranke imajo pravico biti navzoče pri ogledu. O ogledu se piše **zapisnik** ali se potek ogleda snema ali oboje kombinira. Ogled se mora opraviti tako, da se na ogledu ne dela nepotrebna škoda. Stroški ogleda so stroški postopka, prav tako velja za škodo, ki nastane pri ogledu, razen če bi jo kdo povzročil namenoma. V tem primeru tako škodo poravnava sam. O tem organ izda sklep, zoper katerega je dovoljena samostojna pritožba.

Izjava stranke

Ustna izjava stranke se uporabi kot dokazno sredstvo po slovenskem (188. člen ZUP) in smiselno po drugih ZUP **le podrejeno**, če:

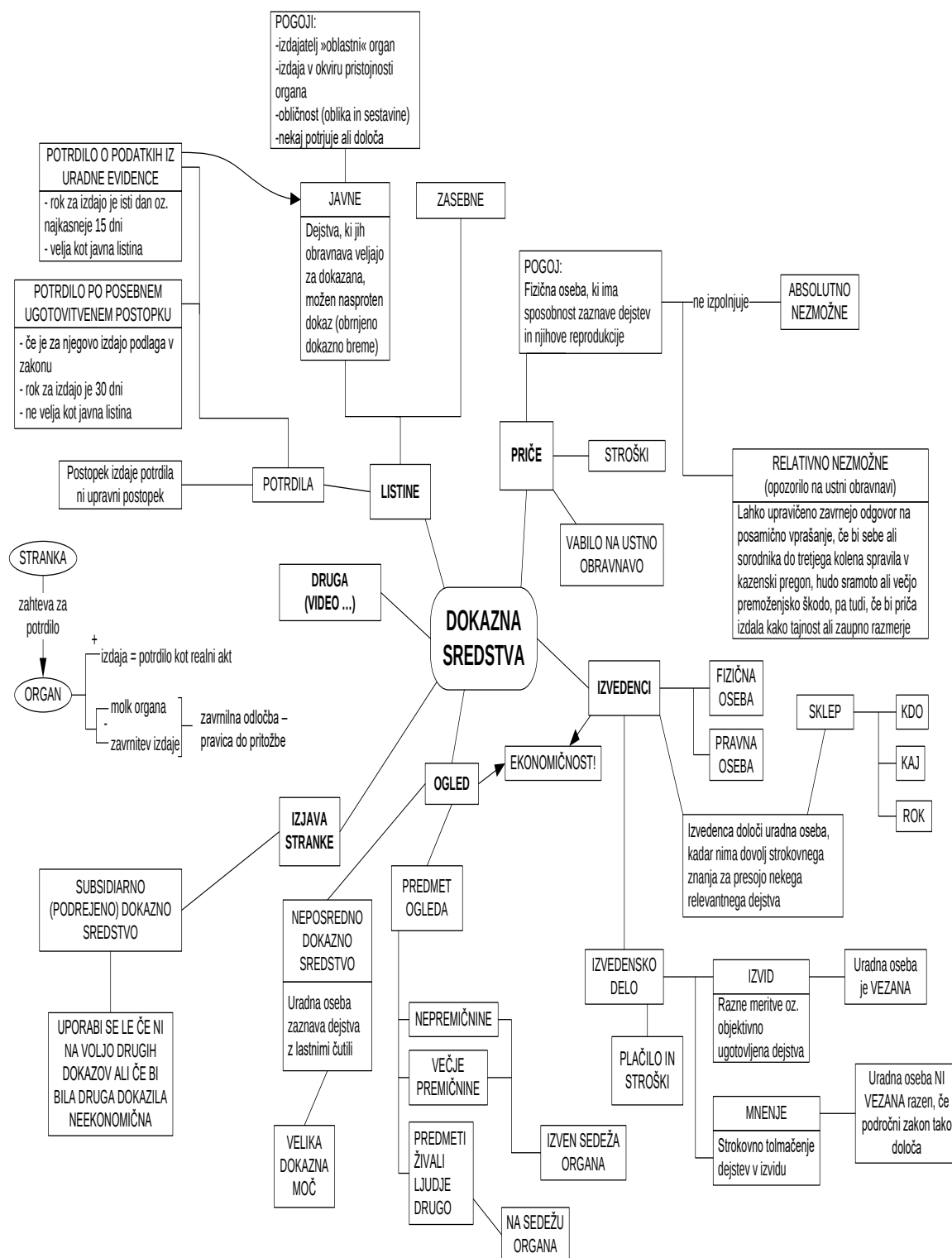
- za ugotovitev nekega dejstva **ni dovolj drugih** dokazov;
- bi bilo treba v stvareh **majhnega pomena** dokazovati z zaslišanjem priče, ki živi v oddaljenem kraju in stroški ne bi bili v sorazmerju s pomenom zadeve ali bi bilo z iskanjem drugih dokazov oteženo uveljavljanje pravic stranke;
- ali tako izhaja iz področnega zakona.

ZUP dopušča, da se na izjavo stranke opre organ tudi v zadevah, ki niso majhnega pomena. Je pa potrebno, da izjava stranke **ni edini dokaz**, ampak so še drugi, ki sami po sebi niso zadostni. Tako je izjava lahko odločilni dokaz, ki dopolnjuje ali nadgrajuje druge. Na to kaže tudi zakon s tem, ko nalaga uradni osebi, da izjavo stranke presoja po temeljnem načelu proste presoje dokazov. Zlasti je pomembna v postopkih, kjer se dokazovanje nanaša na historična dejstva, ki so s potekom časa vse težje dokazljiva. Stranko je treba, preden da izjavo, opozoriti na kazensko in materialno odgovornost, če bi se pozneje pokazalo, da je dala lažno izjavo. Odločba bo glede dejanskega stanja oprta na njeno izjavo.

Izjava stranke se **ne sme zamenjati z zaslišanjem stranke**. Izjava stranke je dokazno sredstvo, sicer subsidiarno, ker imajo druga dokazna sredstva prednost, zaslišanje stranke pa je temeljno načelo kontradiktornega postopka (glej tabelo v poglavju 2).

Zbirno si pogledjmo dokazila (po slovenskem ZUP) še shematično.

Slika 26: Dokazna sredstva po slovenskem ZUP



Zavarovanje dokazov

Dokazi so s potekom časa ali zaradi naravnih zakonitosti ali celo zaradi protipravnega ravnanja strank in tretjih oseb podvrženi **spreminjanju ali celo uničenju**, zato se morajo zavarovati, če obstaja nevarnost, da bodo pozneje, ko naj bi se uporabili v postopku, uničeni ali spremenjeni. **Dokaz se zavaruje tako, da se izvede, prej kot bi se sicer.**

Dokazi se lahko zavarujejo:

- **pred začetkom postopka** ali
- **med postopkom** ali
- po dokončnosti oziroma pravnomočnosti odločbe, če je to potrebno **za postopek z izrednimi pravnimi sredstvi.**

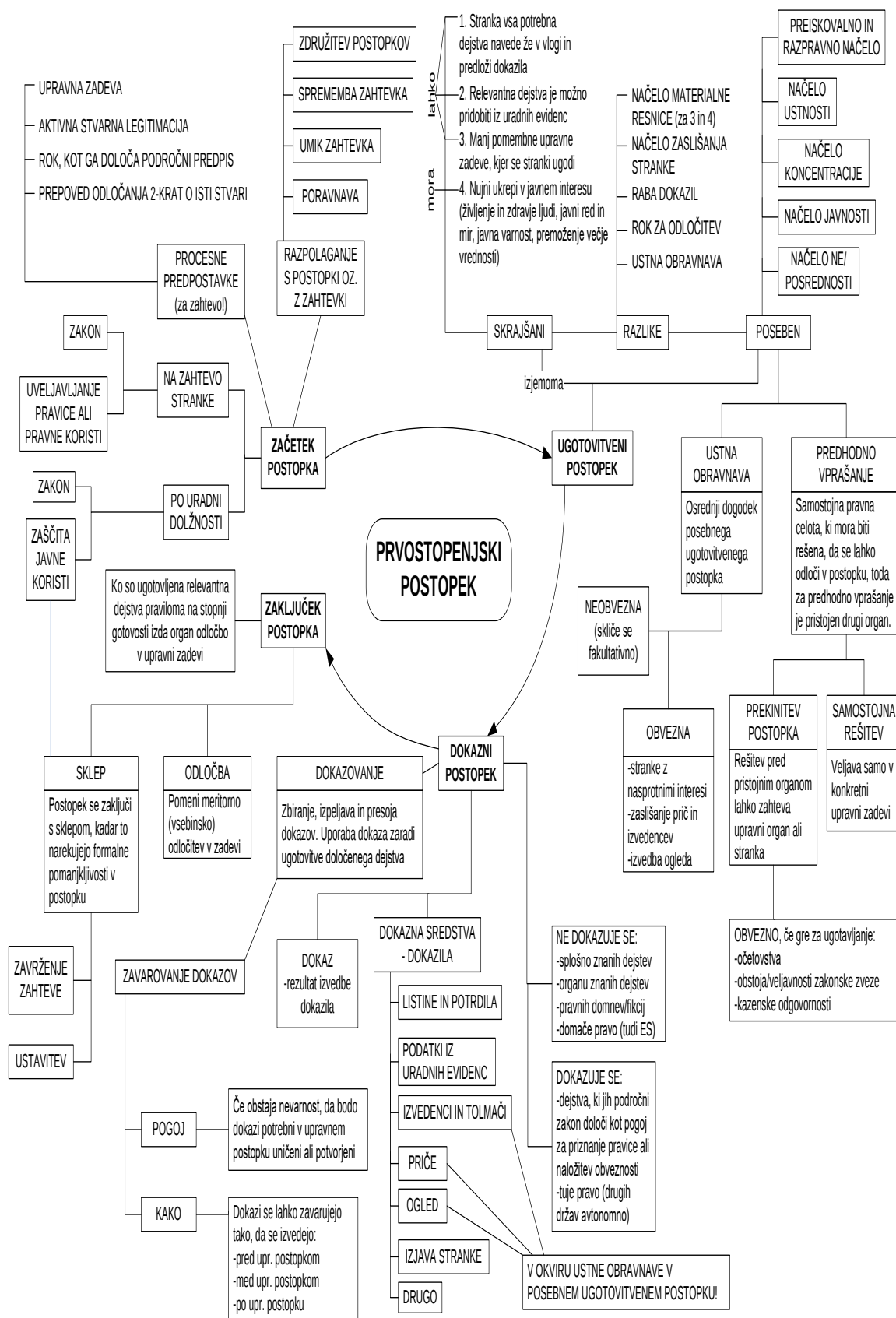
Pred začetkom postopka dokaz zavaruje organ na območju, na katerem so stvari, ki si jih je treba ogledati, npr. zemljišče, ki naj se ogleda oziroma na katerem prebivajo osebe, ki jih je treba zaslišati. Med postopkom dokaze zavaruje organ, ki vodi postopek. Po dokončnosti oziroma pravnomočnosti odločbe zavaruje dokaze organ, pred katerim je vložena zahteva za izredno pravno sredstvo, npr. organ, pri katerem se predlaga obnova postopka, če se ta šele namerava predlagati, pa organ, na območju katerega so dokazi, ki naj se zavarujejo (zaseg listine, ki je ponarejena in je bila podlaga za odločanje, kar je obnovitveni razlog).

Zavarovanje dokazov lahko **predlaga stranka ali oseba**, ki ima od tega korist, ali pa ga odredi uradna oseba **po uradni dolžnosti**. Stranka mora v predlogu navesti okoliščine, ki kažejo na to, da lahko pride do uničenja ali oteženega izvajanja dokazov. Zoper **sklep**, s katerim se zavrne predlog za zavarovanje dokazov, je dovoljena pritožba.

Zavarovani dokaz se hrani, dokler se ne uporabi v postopku.

Če sklepno pregledamo **vsa načela in pravila o teku postopka na prvi stopnji** do njegovega zaključka, dobimo naslednji pregled prek miselnega vzorca, kot izhaja iz naslednje slike.

Slika 27: Miselni vzorec – prvostopenjski postopek



Najpogostejša izpitna vprašanja:

- Zakaj in v čem je treba ločevati med formalnim preizkusom in meritorno presojo v postopku?
- Katere so glavne faze teka upravnega postopka, krovno in posebej na posamezni stopnji?
- Na kakšen način in za varstvo katerih interesov se lahko upravni postopek začne?
- Kateri dan se šteje, da je postopek uveden? Zakaj je to važno?
- Opredelite pojem procesnih predpostavk, katere so in kako je treba postopati, če ne obstajajo (več)?
- Katere oblike razpolaganja z zahtevki pozna ZUP in na katerih načelih so utemeljene?
- Od kdaj do kdaj in pod katerimi pogoji lahko stranka umakne svoj zahtevek? Kdaj se domneva umik zahtevka in kakšne posledice ima?
- Kdaj je v upravnih zadevah dovoljena poravnava?
- Kdaj organ sme in kdaj mora odločiti v skrajšanem ugotovitvenem postopku?
- V čem se razlikujeta skrajšani in poseben ugotovitveni postopek?
- Do katerih kršitev pride, če se vodi skrajšani namesto posebnega ugotovitvenega postopka?
- Kako se rešuje predhodno vprašanje in kdo je zanj pristojen?
- Kdaj se postopek prekine in kaj to pomeni za postopek?
- Kdaj je po ZUP obvezna ustna obravnava in kako poteka?
- Katerih dejstev se v upravnem postopku ne dokazuje in zakaj?
- Katera dokazna sredstva se uporabi v upravnih postopkih?
- Opredelite pojem dopustnosti dokazov v upravnih zadevah.
- Katero je najpogostejše dokazno sredstvo, ki ima največjo dokazno moč? Kateri so pogoji, da velja kot tako? Kaj velja glede izpodbojnosti domneve resničnosti javnih listin?
- Opredelite vrste in postopek izdaje potrdil v upravnem postopku; navedite primere.
- Kdo je lahko in kdo ne more ali mu ni treba biti priča?
- Kako se postavi izvedenca in upošteva njegovo delo? Je organ vezan na izvedensko mnenje?
- Navedite glavne razlike med pričami in izvedenci.
- Kdaj in kako se opravi ogled po ZUP?
- Kaj pomeni in kako poteka zavarovanje dokazov?

Primeri kolokvijskih vprašanj ali nalog na strokovnem izpitu iz upravnega postopka:

- Navedite po tri primere posebnih upravnih postopkov, ki se začnejo na zahtevo stranke in po uradni dolžnosti!
- Opredelite a) možnost ne/resničnosti in b) izpodbojnosti za naslednje pravne domneve oziroma fikcije: 1) ne/pristranskost uradne osebe; 2) resničnost vsebine javne listine; 2) fikcija osebne vročitve; Zakaj so pri teh domnevah te razlike?
- Kaj v naslednjih primerih predstavlja predhodno vprašanje in kaj mora storiti organ? Poiščite pravno podlago! Primer 1: Jure iz Radovljice je na Center za socialno delo vložil vlogo za dodelitev očetovskega dopusta, tekom postopka pa se je odprlo, ali je Matej oče otroka, za katerega uveljavlja dopust. Primer 2: Mateja iz Šmarja pri Jelšah je vložila zahtevo za pridobitev gradbenega dovoljenja, a ni jasno po občinskem odloku, ali ima lahko odmik od sosedu 4 m proč ali velja 5 m.
- Sestavite vabilo na narok za ustno obravnavo! Pozorni bodite na udeležence, njihove obveze, datume itd.!
- Sestavite sklep o prekinitvi postopka, če gre za smrt stranke med postopkom, a je predmet postopka dedljiv. Sami določite konkretne podatke, posebej pazite na opredelitev trajanja prekinitve v izreku!
- Opredelite po kumulativnih pogojih za javno listino, ali je ali ne (če ne, kateri element manjka) javna listina: a) diplomska listina FU za program Javna uprava, b) diplomska listina FU za program Strojni inženir, c) osebna izkaznica, č) študentska izkaznica, d) kartica Pika (Mercator), e) zdravstvena napotnica, f) kartica Urbana (LPP Ljubljana), g) odločba o državljanstvu, h) potrdilo o državljanstvu, i) kupoprodajna pogodba, j) dogovor učenca s šolo glede vzgojnega ukrepa.
- Opredelite razlike, kaj dokazuje: a) zemljiškoknjižni izpisek, b) katastrski izpisek (mapna kopija).
- Opredelite časovno veljavnost potrdil: a) rojstni list, b) poročni list, c) zemljiškoknjižni izpisek, č) gradbeno dovoljenje, d) potrdilo o vpisu v 3. letnik FU, e) diplomska listina.
- Ali je lahko priča: a) gluhi človek, b) dvoletni otrok, c) papiga, č) ministrstvo? Zakaj da/ne?
- Sestavite akt, ki sledi, če je priča na smrtni postelji, a se postopek še ni začel, saj še ni bilo časa preučiti procesne predpostavke zahteve. Potrebne podatke si izmislite!

8 ZAKLJUČEK POSTOPKA – IZDAJA ODLOČBE ALI SKLEPA

Vsebina tega poglavja obsega:

- Opredelitev načinov zaključka postopka na prvi oziroma posamezni stopnji odločanja
- Pojem posamičnega upravnega akta ter posebej odločbe in sklepa
- Kdaj se izda na koncu postopka odločba in kdaj sklep
- Stičišča in razlike med odločbo in sklepom
- Vrste odločb
- Obličnost odločbe, njena pisnost in sestavine s podelementi
- Pomen in vsebina posameznih sestavin odločbe in posledice mankov ali napak
- Dokončnost, pravnomočnost in izvršljivost posamičnih upravnih aktov
- Posegi v odločbo – popravljanje napak

Ključne besede: odločba, sklep, ustna odločba, začasna odločba, delna in dopolnilna odločba, uvod, naziv, izrek, obrazložitev, pouk, podpis, žig, dokončnost, pravnomočnost, izvršljivost

8.1 Posamični upravni akti po vsebini in nazivu

Po končanem ugotovitvenem in dokaznem postopku izda pristojni organ upravni akt o upravni zadevi. To je **praviloma meritorna (vsebinska) odločba** kot akt, s katerim **organ izjavi svojo oblastno voljo** (več Androjna in Kerševan, 2006, Kovač et al., 2012).

Ta faza sledi šele po končanem ugotovitvenem in dokaznem postopku, saj mora organ odločiti v skladu s temeljnimi načeli, ko je dejansko stanje ugotovljeno v celoti in dokazano kot tako na predpisani stopnji resnice, strankam pa omogočena uveljavitev pravic med postopkom.

Večina tuje teorije in ZUP v angleškem jeziku za odločbo ali drug končni akt uporablja splošnejši termin, tj. **posamični upravni akt** (ang. *individual administrative act*), kajti naziv tega akta, čeprav ima kot končni pravne posledice, je v različnih pravnih redih in na različnih upravnih področjih precej različen. To velja tudi za ZUS-1 v RS, ki kot predmet izpodbijanja določa torej posamični upravni akt, šele v nadaljevanju podrobneje odločbe in procesne in tudi meritorne sklepe.

Pri različnih aktih je treba ločevati, kdaj tudi po ožjem konceptu upravnega postopka, kot velja v Sloveniji, za končne odločitve, kdaj pa za akte, ki se izdajajo le med postopkom in tako ne zaobjamejo celote predmeta odločanja niti formalno, kaj šele meritorno. Zlasti je v tem pogledu pomembna razlika med tem, kdaj (1) gre za akte odločitve (ne pa npr. potrdila, zapisnike, vabila ipd.) in dalje (2) kdaj se v upravnem postopku izda odločbo in kdaj sklep.

Slednje akte se praviloma izdaja le kot vmesne, končni pa je sklep običajno le ob formalnih preprekah za nadaljevanje postopka in meritorno odločitev. Odločba je torej akt, ki celotno in meritorno opredeli odločitev v postopku, sklep pa bodisi formalno bodisi meritorno, a le del predmeta postopka.

Toda poudariti gre, da **področni zakoni in drugi predpisi včasih določijo druge izraze** za akte, ki imajo po ZUP pravno naravo odločbe ali sklepa, npr. tipični so akti z nazivom »dovoljenje« ali »soglasje« ali »list« (gradbeno dovoljenje, dovoljenje za bivanje, okoljevarstveno soglasje, soglasje za zaprtje ceste, potni ali orožni list itd.). Vsi ti imajo pravno naravo odločbe po ZUP. Obenem področni predpisi določajo iste izraze za akte, ki nimajo narave odločb (npr. rojstni list ali soglasja, ki so le priloga k vlogi ali niso samostojna odločba). Še več, ponekod zasledimo, da področni predpisi določijo naziv »sklep«, ki je po ZUP rezerviran za formalne in praviloma vmesne oziroma delne odločitve, za meritorno odločbo (npr. v šolstvu, športu, zdravstvu).

Taka praksa je zelo zavajajoča, saj so med meritornimi odločbami (in sklepi oziroma drugače poimenovanimi posamičnimi upravnimi akti) in procesnimi sklepi ključne razlike. Zato je pomembno, da se **akte vedno tolmači po tem, kar pomenijo, ne glede na njihov formalni naziv oziroma poimenovanje s strani izdajatelja**. Tako je kot odločbo šteti denimo »sklep« o vpisu v šolo, »poročilo« komunalnega podjetja, ki nalaga stranki dolžnosti, plačilni »nalog« za plačilo upravne obveznosti, »recept« prek ZZZS itd.). Če akt stranki priznava določeno pravico ali ji nalaga obveznost oziroma pomeni odločitev o njenem tovrstnem zahtevku, se šteje kot vsebinski, tj. meritorni, kot odločba, celo če sploh ni izdanega papirnatega akta o tem (ampak se npr. kar nakaže neka denarna pomoč ali povračilo ali prepiše bivališče v registru, glej primere v poglavju 1 in po Kovač et al., 2012, 2015).

Da gre za posamični upravni akt, tj. odločbo ali sklep, pa je važno, saj:

1. mora ta akt, da bi bil zakonit, izpolnjevati pravila **obličnosti** (zlasti določene sestavine, primarno izrek kot akt odločitve, glej 210. člen ZUP),
2. je **podlaga za izvrševanje pravice oziroma postopek izvršbe** (prisilitev stranke, da izpolni obveznost),
3. stranki (in drugim legitimiranim osebam) pripada **določeno pravno varstvo**, tj. pri nas po vrstnem redu pritožba, tožba v upravnem sporu, ustavna pritožba, tožba na ESČP ter izredna pravna sredstva (medtem ko se za npr. potrdila pravno varstvo sploh ne dopušča, za recimo splošne akte pa drugačne oblike).

! Pomembno !

*Upravni postopek se konča s posamičnim upravnim aktom, tj. običajno meritorni akt po nazivu odločba, a je treba kot tak šteti tudi katerikoli drug akt, ki vsebuje konkretno upravno odločitev. Za te akte namreč veljajo **posebna pravila o obličnosti z vidika zakonitosti**, so edini **temelj izvršljivosti** (pridobitev pravice ali podlage za prisilitev k izpolnitvi obveznosti) in se zoper njih lahko uporabi določena **pravna sredstva** in sodni nadzor po ZUP, ZUS-1 in povezanih podlagah.*

Upravni akt, izdan v upravnem postopku – **odločba ali sklep ali drugače poimenovan akt s pravno naravo odločbe ali sklepa** – je predvsem **pravni akt**. Ni (le) **materialno dejanje**, saj organ na podlagi abstraktnega splošnega predpisa ureja posamično zadevo določene stranke, torej ustvarja neposredne pravne učinke.

Odločba in sklep se nanašata na že nastali dejanski položaj, ne šele potencialni in bodoči, zato sta **konkretna** upravna akta (za razliko npr. od pravilnika ministrstva kot abstraktnega upravnega akta).

Prav tako sta **posamična** upravna akta, saj naslavljata individualno poimensko določeno ali vsaj določljivo osebo, naslovnika (za razliko npr. od pravilnika ministrstva kot splošnega upravnega akta, ki zadeva nedoločenega naslovnika). Odločba oziroma sklep tako učinkujeta v razmerju **do le določene stranke** (*inter partes*), splošni akti pa v razmerju do vseh (*erga omnes*).

Posamičen upravni akt je **enostranski** akt, ker izhaja iz enostranskega upravnopravnega razmerja, v katerem je organ kot oblast nosilec odločanja, stranka pa pred tem organom uveljavlja pravico ali pravno korist ali se brani pred naložitvijo obveznosti. Organ se s stranko o pravici ali obveznosti ne pogaja, ker mora v tem postopku avtoritativno ščititi javno korist oziroma javni interes.

Upravne akte ločimo od aktov poslovanja, s katerimi organ usmerja delo ali stopa v določena prirejena in ne nadrejena pravna razmerja, npr. sklepa pravne posle. Upravni akt je torej hkrati **avtoritativen, oblasten** akt, saj organ v razmerju do stranke nastopa z močnejšo voljo. Zato je podlaga za izvrševanje pravice in **izvršilni naslov** za izvršbo.

Teoretično (prim. po Čebulj in Strmecki, 2005, str. 147) ločimo **poglavitne**, konstitutivne značilnosti posamičnega upravnega akta **in vzporedne**.

Pri tem velja, da je akt posamični upravni akt (tudi po 3. členu ZUS-1), če ima vse poglavitne značilnosti, čeprav nima vzporednih (npr. akt odloča o pravici stranke, nima pa pouka o pravnem sredstvu). Akt ima pravno naravo posamičnega upravnega akta, če ima lastnosti (1) **pravnega učinkovanja**, v smislu (1.a) javnopravne narave pravice ali obveznosti, ki jo ureja, (1.b) načina učinkovanja (*ex nunc* pri konstitutivnih in *ex tunc* pri deklarativnih aktih), in (1.c) določenega časa učinkovanja, (2) je **administrativnega izvora** (izdaja ga oblastni organ), je (3) **avtoritaren**, če je (3.a) izdan na podlagi splošne norme in (3.b) brez pogajanj s stranko ter (3.c) izraža kogentnost norme, ter je (4) **konkreten**, saj se nanaša na obstoječ dejanski stan. Vzporedno je akt (1) **enostranski** kot izraz oblastne volje, (2) **izvršljiv**, ker daje podlago za nastop pravice ali obveznosti, in (3) mora biti **obličen** (glej tabelo z znaki konstitutivne narave, kolikor se pri analizi določenega akta opredeli odgovore vse kot da, gre za posamični upravni akt).

Tabela 24: Konstitutivni elementi za posamični upravni akt

	»Naziv akta po izdajatelju«	
1.a	Pravni učinki: Javnopravna narava pravice/obveznosti: kolizija med javnim in interesom stranke: Interes (pravica) stranke = _____ Javni interes = _____ Ali obstaja kolizija in v čem? _____	DA NE
1.b	Učinkuje konstitutivno? Od _____	DA NE
1.c	Določen je čas učinkovanja: od, do ali od do _____	DA NE
2	Administrativni izvor: izdajatelj akta je: _____, to je po ZUP (1. člen)? _____	DA NE
3.a	Avtoritarnost Akt je izdan na podlagi splošne norme; katere? _____	DA NE
3.b	Ni pogajanj pri izdaji akta: organ izda glede na pogoje po materialnem pravu in dejstva Katera dejstva: _____	DA NE
3.c	Kogentnost norme: kdo je vezan na akt, kdo mora kaj izpolniti in kaj: _____	DA NE
4	Konkretnost: nanaša se na že nastal položaj/dejanski stan oziroma okoliščine, to so: _____	DA NE
	Kot izhaja iz vseh pod/elementov DA/NE, ali je ta akt posamični upravni akt? Če DA, je ta akt A) MERITORNI ali B) PROCESNI? _____ Če DA, je ta akt o A) GLAVNI ali B) POSTRANSKI STVARI postopka? _____ = zato je PRAVNA NARAVA AKTA po ZUP (označite): 1. ODLOČBA 2. SKLEP 3. NI POSAMIČNI UPRAVNI AKT.	DA NE

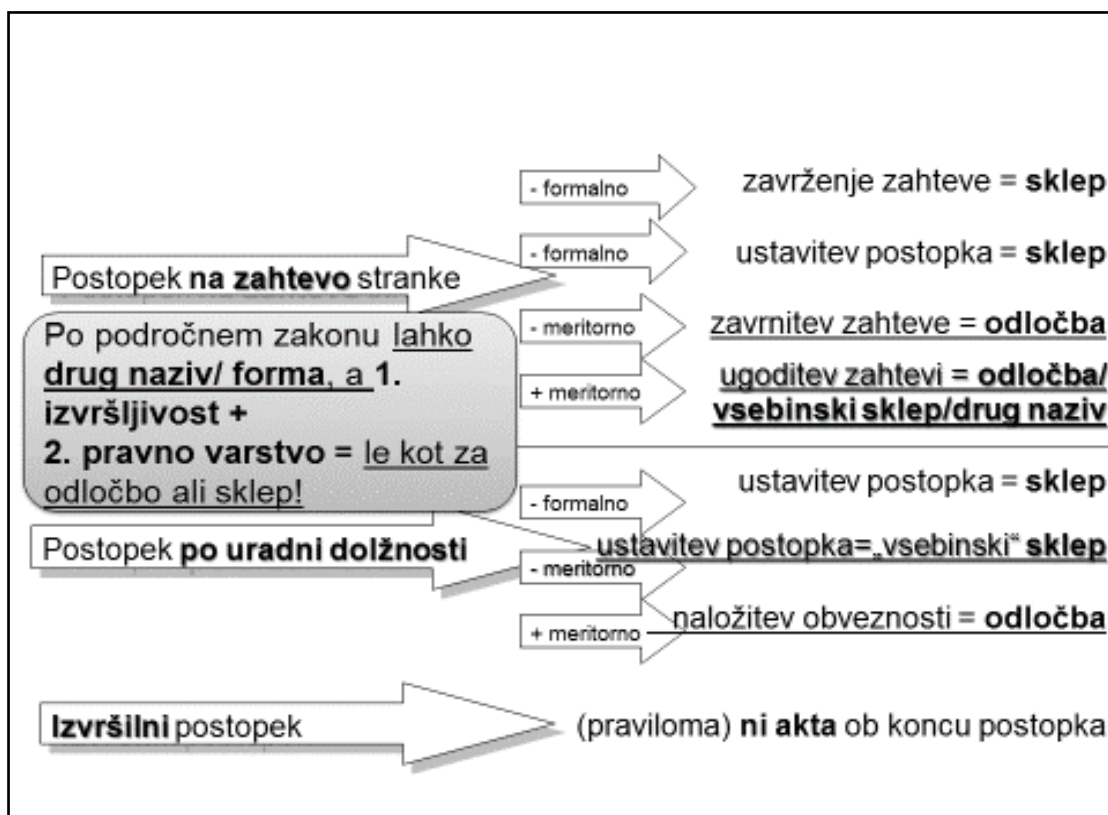
82 Kdaj se izda odločba in kdaj sklep

Če kot odločbo pojmujeemo konkreten posamični akt odločitve o glavni stvari v postopku, kot sklep pa procesni ali meritorni sklep po ZUP, je treba najprej poudariti, **kdaj se izda en in kdaj drugi akt**, da je postopanje organa pravilno in zakonito. To razlikovanje je posebej pomembno, ker področni predpisi včasih vprašanja, ki jih ZUP obravnava kot postopkovna, obravnavajo kot pravno celoto oziroma kot poseben upravni postopek,⁴⁰ v katerem se odloča materialnopravno. Takrat se v teh zadevah izda odločbo, saj se je odločilo o tem vprašanju kot o glavni stvari v postopku, čeprav bi isto vprašanje po ZUP v okviru drugega (matičnega) upravnega postopka definirali le kot procesnopravno (ki ni glavni predmet postopka).

⁴⁰ Tako se denimo v RS o skrbniku kot strankinem zastopniku odloča po Zakonu o družinskih razmerjih z odločbo, o začasnem zastopniku (51. člen ZUP) pa s sklepom ali se o dostopu do informacij javnega značaja in enako vpogledu v lastne osebne podatke odloča po ZDIJZ oziroma ZVOP-1 z odločbo, o pravici do pregleda dokumentov (82. člen ZUP) pa s sklepom. Prim. še nekaj podobnih institutov v Kovač et al., 2012.

Na izdan akt, ki postopek zaključi, pa vpliva tudi **način uvedbe postopka** (glej sliko).

Slika 28: Akti, s katerimi se zaključi upravni postopek glede na način uvedbe



Tako se v postopku **na zahtevo stranke** lahko zahteva zavrže, kar pomeni, da se postopek v vsebinskem smislu sploh ne začne (glej 127. člen v povezavi s 129. členom ZUP). Dalje se postopek lahko formalno ustavi s sklepom, vedno pa se vsebinsko zaključi za odločbo – o priznanju ali zavrnitvi uveljavljane pravice oziroma pravne koristi.

V postopku *ex officio* (po uradni dolžnosti) ne poznamo sklepa o zavrženju, saj zahteve ni. Zato se izda vedno le sklep o ustavitvi, ki pa je lahko formalnega značaja (npr. ob smrti stranke in nedeljivosti predmeta postopka) ali nekako **vmesne narave, saj procesno zaključi postopek**, ko ni podlag za naložitev obveznosti z odločbo, **toda izda se po meritorni presoji** dejstev primera (več o tem Kovač et al., 2016, posebej za inšpekcijske zadeve). Tak sklep se izda vedno, ko v postopku po uradni dolžnosti ni pogojev za meritorno naložitev obveznosti. To velja tudi v pritožbenem postopku (po 242. členu ZUP), ko se v primeru utemeljene pritožbe zoper obveznostno odločbo, ta odpravi in izda nadomestni akt, tu nadomestni sklep (in ne kot sicer nadomestne odločbe, se pa tudi s tem sklepom odpravi prvotno napačno odločbo). Odločitev s sklepom v takem položaju je zakonodajalec določil, ker **sklep za razliko od odločbe ne pridobi materialne pravnomočnosti oziroma nespremenljivosti**, kajti **varstvo javne koristi lahko terja ponoven postopek** ob novo pridobljenih in že prej obstoječih dejstvih in dokazih, kar bi odločba onemogočila (*ne bis in idem, res iudicata*).

Posebna pravila veljajo za izvršilni postopek, ki ni enak matičnemu (več Kovač et al., 2012, poglavje o izvršbi, glej tudi tu poglavje 10).

Organ izda **formalne sklepe**, ne glede na začetek postopka, kadar:

- **se zahteva stranke zavrže** zaradi nepristojnosti, nepopolnosti ali nerazumljivosti ali neizpolnitve procesnih predpostavk (65., 67. in 129. člen ZUP);
- **se postopek ustavi** zaradi smrti ali prenehanja delovanja stranke ali ob domnevi umika zahteve (50., 151. in 161. člen ZUP), umika zahteve ali poravnave (134. in 137. člen ZUP).

Sklepi, ki postopek končajo, so običajno nemeritorni, le formalni - razen sklepov o ustavitvi postopka po 135. členu ZUP v postopku po uradni dolžnosti, o stroških in v izvršbi. Ti sklepi so namreč vsi (*de facto*) vsebinski, a zanje veljajo siceršnja pravila o procesnih ali formalnih sklepih po ZUP, saj veljajo posebnosti. Prvič, pri ustavitvi, ker ni pogojev za obveznost, prevlada formalni temelj, saj se pravno razmerje ni spremenilo, obenem pa se organu omogoči v isti zadevi preverjati javni interes kadarkoli po zaključku postopka. Drugič, pri stroških postopka gre vedno za postransko, ne glavno vprašanje postopka, čeprav vsebinsko in čeprav lahko svoj akt (t. i. vmesni sklep med postopkom ali samostojni naknadni sklep, izdan po rezervacijski klavzuli v odločbi). Pri izvršilnih sklepih pa je treba upoštevati, da predmet izvršbe ni odločitev o pravici ali obveznosti, temveč »le« določitev načina prisilnitve izpolnitve naloženega, čeprav gre v tem delu za samostojne in vsebinske akte.

Vse odločbe in sklepi, ki postopek končajo (ter ga obnovijo), so po 3. in 5. členu ZUS-1 predmet upravnega spora. Enako velja za meritorne sklepe o stroških (izdani po izdaji odločbe prve stopnje) in sklepe v izvršilnem postopku. Drugi sklepi niso predmet upravnega spora, razen če se presodijo kot opredelitev ustavne pravice (glej tako o 82. člen ZUP po odločbi US iz leta 2011 v poglavju 5).

Odločbe in sklepi imajo kot konkretni posamični upravni akti nekaj **skupnih značilnosti, po katerih se razlikujejo od drugih aktov**, izdanih v postopku (npr. zapisnikov, vabil, dopisov), kot opisano zgoraj, med njimi pa je tudi nekaj ključnih **razlik**, kar obravnavamo v nadaljevanju.

83 Razlike med odločbo in sklepom

Med odločbo in sklepom je nekaj ključnih razlik.

! Pomembno !

*Organ mora izdati **odločbo in ne sklepa** oziroma (**procesni**) **sklep in ne odločbe**, kadar je tako zakonito, ker sicer stranko lahko prizadene celo v okrnitvi njenih ustavnih pravic ali prizadene javno korist. Ne gre za redakcijski pomen naziva, ampak ključne razlike med tema dvema tipoma aktov.*

Prvič, poglobitna razlika je v tem, da se **odločba** vedno izda po zaključenem ugotovitvenem in dokaznem postopku **o glavni stvari** v postopku. Nasprotno se **sklep** praviloma izda bodisi **o postranskih vsebinskih vprašanjih postopka** bodisi **v zvezi s formalnimi pomanjkljivostmi v postopku** (pri nas tako 226. člen ZUP). Tako se zahteva stranke zavrže le s sklepom, ugotovi pa se ji ali se jo zavrne običajno z odločbo, razen če gre za neglavno vprašanje v postopku, tedaj se izda sklep (npr. o priznanju pravnega interesa kot podlagi za ugoditev ali zavrnitev zahteve za vpogled v spis ali vstop stranskega udeleženca v postopek).

Drugič, pomembna sta dva elementa obličnosti, tj. pisnost ali ustnost akta in njegove sestavine. **Odločba je praviloma pisna**, le izjemoma se izda ustno, če je treba odrediti res nujne ukrepe v javnem interesu (prim. Jerovšek et al., 2004, komentar k 211. členu ZUP).

Sklep je običajno ustni, pisni je po ZUP, teoriji in sodni praksi, kadar:

1. tako določa zakon (npr. o priznanju statusa stranskega udeleženca ali postavitvi izvedenca, 142. in 190. člen ZUP),
2. kadar je dovoljena samostojna pritožba (tretji odstavek 227. člena ZUP) ali
3. kadar naslovnik sklepa ob izreku sklepa ni prisoten.

Po 210. členu ZUP mora imeti v Sloveniji **odločba šest temeljnih sestavin**, od uvoda, naziva, izreka in obrazložitve do pouka o pravnem sredstvu in podpisa uradne osebe ter žiga organa. **Sklep mora imeti po našem ZUP le izrek**, če pa je zoper njega dovoljena posebna pritožba, bi moral imeti **še obrazložitev in pouk** o pravnem sredstvu (228. člen ZUP), čeprav imajo pisni sklepi, tudi upoštevaje UUP, dejansko v praksi iste sestavine kot odločba (glej tabelo).

Tabela 25: Stičišča in razlike med odločbo in sklepom po ZUP

Odločba	Skupno	Sklep
	1. Upravnopravni akt	
	2. Posamičen in konkreten	
	3. Enostranski in avtoritaren	
	Razlike	
Meritorno glavni predmet postopka	1. Opredeljuje	Formalne napake ali meritorno postransko v postopku
Praviloma pisna, šest temeljnih sestavin	2. Obličnost	Običajno ustni, le izrek
Načeloma dovoljena suspenzivna pritožba; dovoljena izredna pravna sredstva	3. Pravna sredstva	Izjemoma dovoljena praviloma nesuspenzivna pritožba, ni izrednih sredstev
Materialna in formalna (negativne odločbe le formalna)	4. Pravnomočnost	Le formalna

Tretjič, zelo pomembna razlika zadeva pravico do pritožbe, saj veljajo tako glede dopustnosti kot suspenzivnosti za odločbo in sklep ravno nasprotnosmerna pravila (prim. 13., 236. in 258. člen ZUP). Še več razlik je glede možnosti izpodbijanja enega ali drugega akta po ZUS-1. Tako velja po ZUP; **zoper odločbo je pritožba dovoljena, razen če jo zakon izključi, zoper sklep ni dovoljena, razen če jo zakon izrecno dopusti**. Če bi torej organ izdal sklep namesto

odločbo, bi lahko stranko prikrajšal za pritožbo ali njeno učinkovitost zaradi ne/suspenzivnega učinka zmanjšal, kar pomeni poseg v ustavne pravice.

Nadalje **pritožba zoper odločbo** namreč **zadrži njeno izvršitev, razen** če področni zakon ali uradna oseba v konkretni zadevi po drugem odstavku 236. člena ali tretjem odstavku 292. člena ZUP ne določi drugače. Po drugi strani pa **pritožba zoper sklep, če je sploh dovoljena, ne zadrži njegove izvršitve** (peti odstavek 258. člena ZUP), razen po ZUP v primeru vprašanja statusa stranskega udeleženca (142. člen ZUP).

Odločba je vedno predmet sodnega nadzora, sklep le izjemoma (če se z njim postopek konča, obnovi in pri drugih izjemah, ki jih določa zakon). Nenazadnje ZUP razlikuje med odločbo in sklepom pri **izrednih pravnih sredstvih**, saj so ta dovoljena le zoper odločbo (oziroma pri ničnosti zoper sklepe o vsebinskih vprašanjih, prim. 260.-279. člen ZUP).

Četrtrič, odločba in sklep se razlikujeta tudi v nastopu materialne pravnomočnosti, saj **(pozitivna) odločba postane tako formalno kot materialno pravnomočna**, to pomeni, da se v isti zadevi ne more ponovno odločati. **Sklep pridobi le formalno pravnomočnost**. To pomeni, da akta ni mogoče izpodbijati niti po uradni dolžnosti niti na predlog oziroma zahtevo stranke, vendar se lahko v isti zadevi, v kateri je bil postopek ustavljen, ponovno uvede postopek (po uradni dolžnosti ali na podlagi nove zahteve stranke).

8.4 Odločba – pomen in obličnost

Odločba je formalen – **strogo obličen upravni akt**, ker mora biti izdana v **pisni** obliki in mora imeti predpisane **sestavne dele**, ti pa nadaljnje sestavne dele. Obličnost je namenjena zagotovitvi vsebinske pravilnosti vodenja postopka in same odločitve.

Odločba se izda po zaključnem ugotovitvenem in dokaznem postopkom v zadevi in praviloma obsega odločitve **o vseh odprtih vprašanjih v postopku** (kot pri nas določa drugi odstavek 207. člena). Odločanje je faza postopka, ki sledi ugotovitvenemu in dokaznemu postopku, v katerem so bila ugotovljena in dokazana relevantna dejstva ter je bila strankam dana možnost, da se o njih izjasni. Odločanje pomeni uporabo pravnega pravila, vsebovanega v zakonu ali drugem predpisu glede na ugotovljeno dejansko stanje in sprejem sklepa iz te uporabe pravnega pravila (Majstorović, 1977, str. 8). V postopku odločanja uradna oseba najprej aplicira pravne norme na ugotovljeno dejansko stanje, nato pa sklepa o primerljivosti dejanskega in pravnega stanu po materialni zakonodaji in končno svoj sklep oblikuje v obliki izreka odločbe. Prvostopenjski postopek se praviloma torej konča z izdajo in vročitvijo odločbe (izjemoma postopek konča sklep).

Da bi razumeli pravno naravo odločbe, je treba poudariti, da je odločba akt - dejanje, ki pomeni odločitev o posameznikovi pravici ali obveznosti, ima torej pravne učinke (po vročitvi oziroma ustni naznanitvi). Odločba kot pravni akt **učinkuje na pravna razmerja stranke tako, da jih vzpostavlja, spreminja in ukinja ali ugotavlja ali potrdi ustreznost obstoječih razmerij, jih torej vzdržuje nespremenjene** (v Jerovšek et al., 2004, komentar k 210. členu).

Da gre za dejanje, se šteje tudi v primeru neizdaje odločbe, t. i. molka organa (glej 222. člen ZUP), saj tedaj velja domneva negativne odločitve. Ni pa odločba akt uprave, s katerim se ne odloča o pravici ali obveznosti posamezne osebe, čeprav nosi tak naziv oziroma se izda v sklopu upravnega postopka (npr. naziv odločba, a v tem aktu le potrjevanje nekih dejstev). Če se v obliki upravne odločbe izda akt o zadevi, ki ni predmet upravnega postopka, je to razlog za ničnost (prva točka 279. člena ZUP). Pravno naravo odločbe ima po drugi strani vsak akt uprave, čeravno se ne imenuje tako, pa gre za meritorno odločitev o pravici ali obveznosti stranke. Treba je ločiti ali gre pri tem le za drugo poimenovanje (npr. dovoljenje) ali za domnevno drug akt. Če se o pravici ali obveznosti stranke odloči drugače kot z odločbo (npr. z »obvestilom«), je tak akt nezakonit, stranka pa ga lahko izpodbija enako kot odločbo (o tem že v poglavju 1, več Kovač et al., 2012, 2015, za npr. odmero davka glej odločbo kot stampiljko, več Jerovšek et al., 2008).

Odločbo izda **stvarno in krajevno pristojen organ**, ki izvršuje oblast na državni ali lokalni ravni. Odločbo izda predstojnik organa ali druga oseba, ki ima po zakonu (inšpektor) ali od predstojnika pooblastilo za izdajo odločbe. Kolegijski organ o zadevi odloči, če je navzočih več kot polovica njegovih članov, odločbo pa sprejme z večino glasov navzočih članov, če ni s predpisom drugače določeno (207. člen ZUP). Ta pravila predpostavljajo temelj zakonitosti, saj izkazujejo procesne predpostavke v upravni zadevi. **Izjemoma odločbo skupaj izdajo dva ali več organov**, ko gre za zbirno ali kompleksno odločbo po 208. oziroma 209. členu ZUP, a tudi tedaj je izpodboben le glavni akt (izdajatelj, ne npr. soglasjedajalca).

Odločbo se izda v toliko izvirkih, kolikor je strank v postopku in za organ. **Stranka prejme svoj izvirni izvod** in ne zgolj kopije odločbe (peti odstavek 210. člena ZUP; ker je večina postopkov z le eno udeleženo stranko, pomeni, da se ponavadi izdaja odločba v dveh izvirkih).

Odločb je **več vrst**, vendar veljajo razen določenih izjem za vse enaka splošna pravila.

Odločba se vedno izda pisno, učinkuje torej šele od izdaje in vročitve stranki.

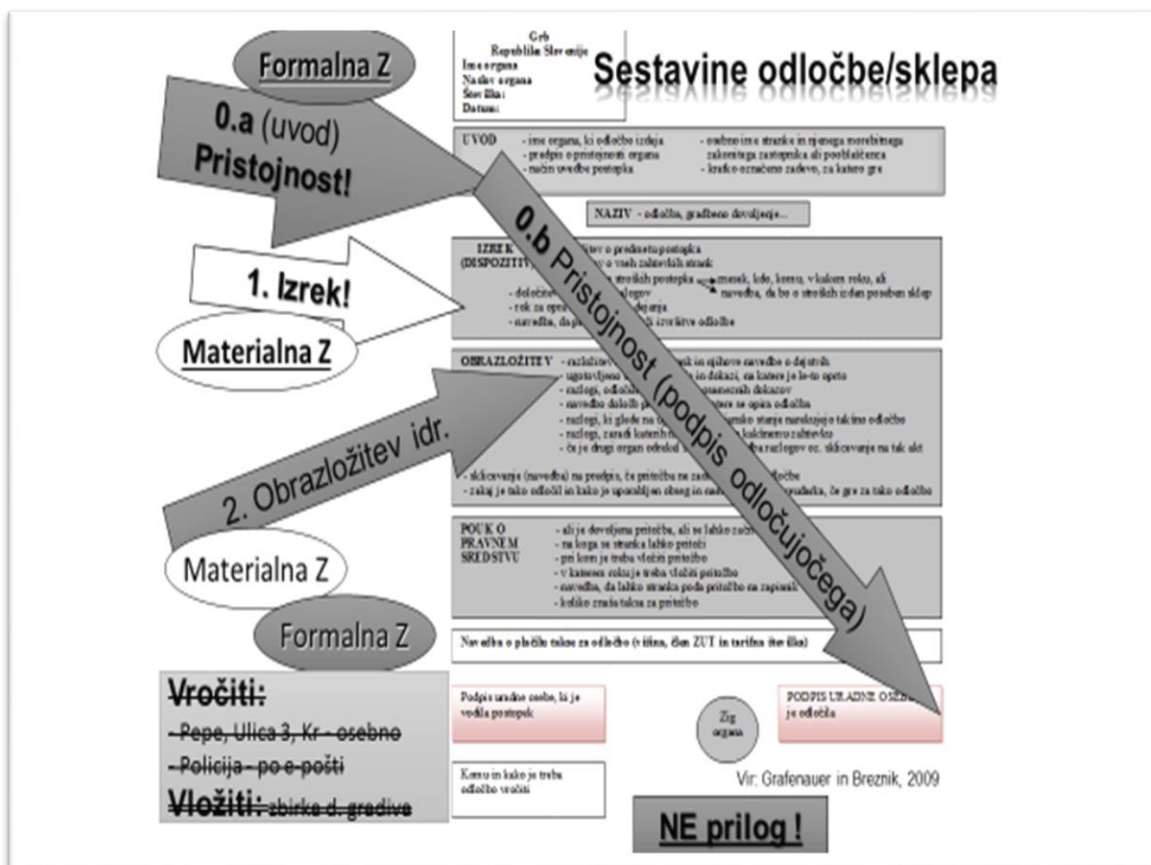
Odločba se lahko **samo izjemoma izda ustno** po 211. členu ZUP, če gre za **nujne ukrepe v javnem interesu** (prim. drugi odstavek 144. člena ZUP), s katerimi ni mogoče odlagati; taka odločba lahko učinkuje takoj. Običajno gre za ukrepe, ki ščitijo zdravje ali celo življenje ljudi. Pri tem mora obstajati za zdravje in življenje ljudi ali drugo varovano kategorijo obstoječa in trenutno grozeča nevarnost, ne le potencialna bodoča grožnja. Npr. inšpektor prepove odlaganje akumulatorjev, od koder izteka tekočina s težkimi kovinami v potok, iz katerega se napaja lokalni vodovod za preskrbo ljudi s pitno vodo. Pritožba v tem primeru lahko ne zadrži izvršitve odločbe, če organ uporabi 236. člen ZUP. Ustna odločba se lahko izreče prisotnim strankam, ni pa je mogoče izrekat npr. po telefonu, saj ni dokazana identiteta sogovornika. Po izdaji te odločbe mora biti v osmih dneh izdan **še pisni odpravek**, z datumom ustne odločbe.

Slovenski ZUP pozna v 218. členu tudi **odločbo v obliki uradnega zaznamka**, ki se stranki sporoči zgolj ustno. Tedaj gre za stvari **manjšega pomena, pri čemer se strankinemu zahtevku ugotovi** in pri tem ne posega v javno korist ali korist koga drugega. Taka odločba ima lahko samo izrek v obliki zaznamka na listu papirja, strankam pa se navadno sporoči odločitev ustno, lahko se vroči pisni izrek, če tako oceni uradna oseba ali zahteva stranka. ZUP določa, da pri

tej odločbi praviloma obrazložitev ni potrebna, razen če drugače terja narava zadeve. Izjema je določena zaradi siceršnjega nesorazmerja med pomenom zadeve, ki se sicer presoja glede na okoliščine primera in truda izdelave odločbe.

Obličnost upravne določbe se torej kaže v praviloma pisni odločbi z določenimi sestavnimi kot izraz zakonitosti (glej sliko, osnova po Grafenauer in Breznik, 2009).

Slika 29: Sestavine odločbe z vidika zakonitosti



Pristojni organ mora odločbo izdati **čim prej, a najpozneje v enem mesecu** od vložitve popolne vloge – zahtevka oziroma od dneva začetka postopka po uradni dolžnosti, **če vodi skrajšani ugotovitveni postopek** in ni potreben poseben ugotovitveni postopek, oziroma **v dveh mesecih**, če vodi poseben ugotovitveni postopek (222. člen ZUP). Poseben zakon lahko določi daljši ali krajši rok za izdajo odločbe (npr. šest mesecev za usmeritev otroka s posebnimi potrebami, eno leto za denacionalizacijo, devet mesecev za inšpekcijo po ZDavP-2). Če organ ne odloči v predpisanem roku, v postopku na zahtevo in po uradni dolžnosti, ima stranka pravico do pritožbe, ker se **molk organa šteje kot fikcija negativne odločbe** (področni zakon lahko določi drugače, npr. Energetski zakon, kar je sicer trend v EU).

85 Vrste odločb

ZUP pri nas posebej opredeljuje nekaj specialnih odločb, kot jih sicer poznajo v teoriji in praksi tudi v drugih državah.

Po več merilih poznamo več vrst odločb, ki so običajno opredeljene v **dvodelbah** (več v Androjna in Kerševan, 2006, str. 383–409). Tako so odločbe po dvodelbah:

- **konstitutivne in deklaratorne:** prve pravno razmerje oblikujejo, torej ga vzpostavljajo ali spreminjajo, razširjajo, omejujejo, ukinjajo, skratka kreirajo ali ukinjajo pravico, obveznost oziroma pravno korist; druge pa pravno razmerje stranki samo sporočajo kot ugotovljeno (npr. odločba, ki samo ugotavlja, da je zavarovanec izpolnil pogoje za upokojitev in se mu ugotovi višina pokojnine, ali da se mu ta valorizira; ali ugotovitev, da preneha lastninska pravica v trasi avtoceste na temelju uredbe vlade o lokacijskem načrtu za avtocesto);⁴¹ **konstitutivne odločbe se delijo dalje na favorabilne ali onerodne;**
- **pozitivne in negativne:** pozitivne pravna razmerja spreminjajo (priznavajo pravice ali nalagajo obveznosti ali te zmanjšujejo ali povečujejo), negativne pa jih ohranjajo, kakršna so bila pred začetkom postopka (zahtevek se zavrne ali gre za molk organa);
- **vezane in diskrecijske:** odločba je navadno vezan upravni akt, ker je organ pri izdaji vezan na materialno pravno normo oziroma predpis in lahko pravice priznava ali obveznosti nalaga samo v mejah predpisov; odločbe, izdane po prostem preudarku ali diskreciji, pa uvrščamo med nevezane odločbe, a ne absolutno, ker se organ pri odločitvi lahko odloča le znotraj namena in obsega podeljenega prostega preudarka, ki ga mora razložiti. Organ je manj striktno vezan na zakon, ker lahko med več možnimi odločitvami izbere tisto, ki je najprimernejša (glej načelo zakonitosti) ipd.

Poleg omenjenih so značilne še nekatere posebne vrste, recimo že prej pri pristojnih organih za izdajo odločbe omenjena **zbirna ali kompleksna** odločba, ki jo skupaj izda več organov, za razliko od bolj običajne odločbe, ki jo izda posamični organ sam.

Dalje zakon določa **nekaj posebnih vrst** odločb. Prva je **delna (ali delni ali delne) in dopolnilna odločba:** če se lahko o zahtevi stranke odloči ločeno po delih ali o posameznih zahtevkih stranke in so posamezni deli primerni oziroma zreli za odločitev, se lahko izda ena ali več delnih odločb, če je to koristno za stranko (219. člen ZUP), o preostalem pa še dopolnilna, s tem da je vsaka samostojna glede pravnega varstva.

Dalje poznamo **začasno in glavno odločbo.** Začasno odločbo izda organ, kadar se pred koncem postopka pokaže potreba, da se začasno uredijo posamezna vprašanja ali razmerja,

⁴¹ Pri tem naj opozorimo, da neredko upravni organi v izrekih odločb zavajajoče uporabijo dikcijo, npr. »... se ugotovi, da stranka A pridobi ...«, čeprav gre za običajno konstitutivno odločbo in ne(!) ugotovitveno. Glagol »se ugotovi« v takih primerih ne sodi v izrek, saj se je ugotavljalo le dejansko stanje kot podlaga za pravno priznanje pravice, slednje pa je konstitutivno. Stranka pravico z (izvršljivo) odločbo namreč šele na novo pridobi, ne za nazaj. Ugotavljanje merodajnih dejstev se zabeleži v obrazložitvi odločbe (glej naslednje podpoglavje).

čeprav končna odločitev še ni znana. Izda se na podlagi podatkov, ki so ob izdaji odločbe dosegljivi oziroma znani in zbrani. Namen začasne odločbe je začasno priznati določeno pravico ali naložiti obveznost, ker bi s čakanjem na glavno določbo lahko nastale za stranko ali za tretje osebe hujše posledice, npr. ogroženo bi bilo preživljanje, če osebi ne bi bila priznana začasna pokojnina. Začasni odločbi sledi glavna odločba (ali sklep o ustavitvi postopka po uradni dolžnosti), s katero(im) se začasna razveljavi. Glavna odločba ima učinek samo od izdaje (221. člen ZUP). Od začasne je treba ločiti **temporarno odločbo**, ki neko pravico podeli ali določen položaj prizna za določen čas, npr. vozniško dovoljenje, dovoljenje za delo.

Teorija loči še **skupne in generalne odločbe**. Skupno odločbo izda organ, kadar gre za zadevo, ki se tiče večjega števila strank, ki so organu poimensko znane (217. člen ZUP); vse stranke se poimensko navedejo v uvodu in izreku; v obrazložitvi pa se navede utemeljitev za vsako stranko (npr. v arondacijski odločbi se pove, zakaj je katera od strank izgubila več ali manj zemljišča za skupne poti). Generalno odločbo izda organ za večje število strank, ki organu poimensko niso znane, zato se ne navajajo v odločbi; a izrek odločbe mora biti opredeljen tako, da se iz njega razberejo upravičenci ali zavezanci; ta odločba se vroči z javnim naznanilom

Poseben primer poznamo, ko odločbo skupaj izdata dva ali več organov, če tako izjemoma določa področni zakon. Gre za **zbirno ali kompleksno odločbo** po 208. oziroma 209. členu ZUP. Taka odločba se izda na podlagi soglasja, mnenja, potrditve ipd. drugega organa oziroma organov (npr. upravna enota izda dovoljenje za javno prireditelje z živalmi na podlagi soglasja veterinarske službe). Tako **soglasje je elementarni ali akcesorni akt** kot interni materialni akt drugega organa (Androjna, 1992, str. 179, Jerovšek et al., 2004, komentar k 208. členu ZUP). Za ta elementarni ali akcesorni akt zakon ne predpisuje sestavnih delov, torej je mogoče izdati akt v taki obliki, da obsega le izrek, ne pa obrazložitve razen v primeru zavrnitve soglasja. **Akt sodelujočega organa se ne more samostojno izpodbijati z odločbo, temveč je možna le pritožba zoper zbirno odločbo**, katere sestavni del je ta akt. Zoper odločbo po 208. in 209. členu se stranka pritoži na tisti organ, ki je instančni glede na izdajatelja (234. člen ZUP), vendar sme prvostopenjsko odločbo v delih, ki ne sodijo v pristojnost tega organa, le odpraviti in ne nadomestiti. Od akcesornih aktov je treba ločiti akte, ki so samostojne odločbe ali vloge oziroma priloge k vlogam strank, a se le imenujejo soglasja.

Omeniti gre še **nadomestno odločbo**, ki se izda v pritožbenem postopku ob utemeljeni pritožbi že na prvi stopnji.

8.6 Sestavine odločbe

Slovenski ZUP določa pri temeljnih sestavin pisne odločbe, nato nadaljnje sestavne dele teh sestavin in pri nekaterih še sestavne dele slednjih. **Večina tujih ZUP ne vsebuje toliko podrobnosti, ampak terjajo (le) izrek, obrazložitev in pouk o pravnem sredstvu** (glej recimo Prilogo 2 za ZUP EU) oziroma ostale določbe prepuščajo organizacijskim in internim pravilom organa. Važno je, da so pravila izpolnjena (npr. pooblaščen uradna oseba, ki odločba

izdaja), čeprav to ni očitno iz zunanje obličnosti organa. Naš ZUP pa nadalje določa še sestavine sestavin in sestavine le teh.

Pisna odločba mora imeti pri nas po ZUP najprej šest delov (in še več po UUP, Zakonu o upravnih taksah ter področnih predpisih, glej naslednjo sliko):

1. **uvod;**
2. **naziv;**
3. **izrek ali dispozitiv;**
4. **obrazložitev;**
5. **pouk o pravnem sredstvu;**
6. **podpis uradne osebe, ki je vodila postopek in odločbo izdala, in žig organa.**

! Pomembno !

Najpomembnejša sestavina odločbe ali sklepa je izrek, saj se v njem zaznamuje odločitev v zadevi in le ta pridobi status dokončnosti, izvršljivosti in pravnomočnosti oziroma ga je mogoče izpodbijati s pravnimi sredstvi in pred sodiščem.

Izmed teh sestavin ZUP za nekatere, če v odločbi manjkajo, so pomanjkljive ali napačno sestavljene, določa sankcije, ki so razvidne, kakor tudi njihova teža, predvsem iz pravnih sredstev. Tako manko izreka ali podpisa oziroma žiga na odločbi pomeni, da ta akt sploh **nima značaja odločbe**, ker ne izraža volje organa. Odločba je lahko **nična** (glej 279. člen ZUP), če denimo iz uvoda izhaja, da je izdana po uradni dolžnosti, čeprav se v tej zadevi odloča le na zahtevo stranke, te pa ni podala, ali če jo je izdal upravni organ v zadevi iz sodne pristojnosti. V večini primerov je odločba ob napakah in pomanjkljivostih **izpodbojna** včasih le s pritožbo, v določenih primerih tudi z izrednimi pravnimi sredstvi. Poznamo tudi napake, ki se jih lahko **popravi** kot tehnične (223. člen ZUP) ali pa se jih sploh ne popravlja oziroma odpravlja, saj so za zakonitost **nebistvene**.

Tudi za sestavine odločbe, ki jih določa UUP, to so predvsem oznaka organa izdajatelja (glava dokumenta), številka in datum odločbe in pisarniške odredbe o vročanju, velja, da so lahko bistvene. Zlasti je važen datum izdaje, saj mora z njim sovpadati uporaba veljavnega prava (prim. z načelom zakonitosti, 6. člen ZUP). **Vrstni red** sestavin sicer ni predpisan kot tak, toda v praksi je zaradi notranje logike odločbe uporabljen tak vrstni red, kot izhaja iz gornje navedbe, saj predvsem izrek kot osrednji del odločbe temelji na uvodu, zato je uvod na začetku, za izrekom sledi njegova obrazložitev, nato pouk stranki ali in kako lahko odločbo izpodbija, na koncu pa podpisi uradnih oseb in žig organa.

Slika 30: Sestavine in podsestavine odločbe ali sklepa

GLAVA (164. člen UUP)		
Naziv Republika Slovenija in grb RS ali samoupravne lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil		
Naziv pristojnega državnega oz. občinskega ali drugega upravnega organa izdajatelja		
Poštni naslov organa		
Drugi kontaktni podatki organa (e-naslov, telefon ...)		
Številka:		
Datum:		
UVOD (212. člen ZUP)	· ime/ naziv organa izdajatelja	· predpis o pristojnosti organa
	· način uvedbe postopka izdaje akta	· podatki strank in zastopnikov
	· na kratko označena zadeva, za katero gre v postopku	
NAZIV ((210. člen ZUP), običajno "ODLOČBA"/"SKLEP")		
IZREK (213. člen ZUP)	1. odločitev o predmetu postopka (pravica/obveznost, ki se priznava/nalaga, z obsegom in komu)	
	2. odločitev o stroških postopka (znesek stroškov, kdo jih plača komu in v katerem roku, ali navede, da bo o stroških postopka izdan poseben sklep ali navede, da stroški postopka niso nastali)	
	3. določitev roka za priznanje pravice ali izpolnitev obveznosti	
	4. določitev pogojev in nalogov	
	5. klavzula o nesuspendivnosti pritožbe (pritožba ne zadrži izvršitve)	
OBRAZLOŽITEV (214. člen ZUP)		
<i>Dejanski del:</i>		
· razložitev vseh navedenih dejstev stranke in navedba načina uvedbe postopka		
· navedba obsega ugotovitvenega postopka		
· povzetek teka ugotovitvenega in dokaznega postopka		
· ugotovljeno dejansko stanje in dokazi o tem		
· razlogi, odločilni za presojo posameznih dokazov		
<i>Pravni del:</i>		
· navedba vsebine predpisov, ki določajo pogoje za priznanje pravice/naložitev obveznosti		
· navedba določb predpisov o obračunu stroškov postopka		
· navedba predpisa, če in po katerem pritožba ne zadrži izvršitve odločbe/sklepa		
· v primeru odločitve po prostem preudarku se navede pravno podlago in razloge zakaj je organ tako odločil ter kako sta uporabljena obseg in namen prostega preudarka		
<i>Sklepni del (aplikacija pogojev po področni zakonodaji na konkreten dejanski stan):</i>		
· razlogi, ki glede na ugotovljeno dejansko stanje narekujejo odločitev/ve v izreku		
· razlogi, ugotovitve, dokazi in pravna podlaga za posamezno odločitev v izreku		
NAVEDBA O PLAČILU TAKSE (višina, člen ZUT in tarfna št.) ali o oprostitvi plačila (14. člen ZUT)		
POUK O PRAVNEM SREDSTVU (215. člen ZUP)		
· navedba, da je zoper odločbo dovoljena pritožba ali, da se lahko začne upravni spor		
· navedba naziva drugostopenjskega organa, na katerega se lahko stranka pritoži		
· navedba naziva in poštne naslova prvostopenjskega organa, pri katerem se vloži pritožbo/tožbo		
· navedba roka, v katerem je potrebno vložiti pritožbo		
· navedba, koliko znaša taksa za pritožbo		
· navedba, da lahko stranka poda pritožbo pisno, po e-pošti z varnim e-podpisom ali ustno na zapisnik pri organu, ki je akt izdal		
(216. člen ZUP)	ŽIG	NAVEDBA IN PODPIS
NAVEDBA/PODPIS VODEČEGA	ORGANA	OSEBE, KI ODLOČA

Uvod odločbe

Uvod odločbe je **namenjen stranki** kot uvodna informacija o aktu, ki ga je prejela, pa **tudi nadzorstvenim organom**, da takoj preverijo nekaj temeljnih sestavin, iz katerih je razvidno ali akt vsebuje morebitne bistvene postopkovne napake (npr. ali se ujemajo naveden organ izdajatelj, predpis o pristojnosti in upravna zadeva, saj so to elementi stvarne pristojnosti).

V uvodu odločbe se navedejo (212. člen ZUP):

- **organ**, ki vodi postopek in odloča (npr. Upravna enota Kranj, Ministrstvo RS za zdravje, Finančni urad Celje, Komisija Fakultete za upravo za dodiplomski študij), ter dan seje, če odloča kolegijski organ;
- **predpis o pristojnosti organa**, tako stvarni kot krajevni (to je lahko organizacijski zakon npr. Zakon o finančni upravi ali materialni zakon – kot Zakon o vojnih veteranih - ali postopkovni zakon, npr. Zakon o davčnem postopku);
- navedba akta, s katerim je bilo k odločbi dano **soglasje, mnenje**, potrditev ali dovoljenje drugega organa, če je predpisano oziroma če sta odločbo izdala dva organa (zbirna ali kompleksna odločba);
- **način uvedbe postopka** (na zahtevo stranke ali po uradni dolžnosti);
- ime in priimek oziroma naziv pravne osebe kot **stranke** ter njen naslov;
- navedba strankinega zakonitega **zastopnika**, če gre za stranko brez procesne sposobnosti oziroma drugega zastopnika, če ga stranka ima (pooblaščenca);
- navedba **upravne zadeve**, o kateri se s tem aktom odloča (npr. dodelitev štipendije, odmera trošarine, dostop do informacij javnega značaja, soglasje za priklop na občinsko infrastrukturo, izdaja obratovalnega dovoljenja ...).

Naziv odločbe

Odločba mora biti poimenovana **kot odločba ali ima nek drug naziv, ki ga določa področni zakon** ali odlok (gradbeno dovoljenje, prometno dovoljenje, osebna izkaznica, parkirna dovolilnica, vodno soglasje itd.). Z nazivom se kaže oblastna narava tega posamičnega akta. Akt je odločba, četudi je poimenovan nepravilno (npr. dopis, zapisnik, plačilni nalog), če se z njim odloča o posameznikovi pravici, pravni koristi ali obveznosti.

Izrek

V izreku se odloči o pravici, obveznosti ali pravni koristi stranke. Izrek ali dispozitiv je zato **najpomembnejši del odločbe**, ki po izdaji določa upravnopravno razmerje za stranko oziroma med strankami. Če odločba sploh nima izreka, to ni odločba in se šteje, kot da v zadevi ni bilo odločeno (molk organa). Taka odločba ima lahko le procesnopравни učinek (dopustnost pritožbe in pritožbenega postopka), nikoli materialno pravnega (Breznik et al., 2001, str. 506). Samo izrek odločbe postane dokončen in pravnomočen ter izvršljiv, ker samo izrek konstituira ali deklarira določeno pravno stanje oziroma razmerje. Samo ta del odločbe se tako lahko izpodbija s pravnimi sredstvi.

ZUP določa obvezne in neobvezne sestavine izreka, s tem da so neobvezne obvezne, če tako določa področni zakon. **Obvezne** sestavine izreka po ZUP so (213. člen ZUP):

- **odločitev o predmetu postopka** – npr. ali se učencu odobri regresiranje šolske prehrane in v kakšni višini, ali se (ne) dovoli izvedba javne prireditve;
- **odločitev o vseh zahtevkih stranke** – npr. dovoli se gradnja objekta, vendar se ne dovoli priključitev objekta na lastno greznico;
- **odločitev o stroških postopka** – **če so ali niso nastali**. Če so nastali, je treba navesti, koliko znašajo, kdo jih je dolžan plačati, komu jih je dolžan plačati in v kakšnem roku. Lahko pa je v izrek vnesena samo navedba (rezervacijska klavzula), da bo o stroških postopka naknadno izdan poseben sklep, če stroškov postopka do izdaje odločbe še ni mogoče odmeriti.

Neobvezne ali morebitne sestavine izreka so:

- **določitev pogojev ali nalogov** (odločilnih ali razveznih) glede priznane pravice ali naložene obveznosti (odobri se denarna socialna pomoč, v 15 dneh od porabe mora stranka predložiti potrdilo o namenski porabi danih sredstev; dovoljuje se gradnja, če investitor izgradi predhodno ...);
- določitev **izpolnitvenega ali paricijskega roka**, v katerem je treba izpolniti obveznost, npr. porušiti objekt, zgrajen brez dovoljenja; rok, v katerem je treba plačati davek ali rok, do katerega je pravica priznana (npr. bivanje v študentskem domu). Poznamo odločilne in razvezne roke. Če je izdana obveznostna odločba in ni določeno, v kakšnem roku je treba obveznost izpolniti, je rok 15 dni od dokončnosti (224. člen ZUP);
- klavzula o **nesuspenzivnem učinku** vložene pritožbe, kar pomeni, da pritožba zoper odločbo ne zadrži njene izvršitve. Treba je poudariti, da pritožba po ZUP navadno zadrži izvršitev odločbe, razen če je v izreku klavzula, da ne zadrži izvršitve. Samo zakon (ZUP ali poseben zakon) lahko določi, da pritožba nima suspenzivnega učinka, a mora biti to kljub zakonski podlagi v posamičnem aktu izrecno navedeno zaradi učinka *inter partes* (med udeleženci). Po ZUP pritožba zoper določbo nima suspenzivnega učinka, če gre za nujne ukrepe v javnem interesu, s katerimi ni mogoče odlašati (236. člen ZUP), pri sklepih pa praviloma ima nesuspenzivni učinek (258. člen ZUP). A pri sklepih se klavzula o nesuspenzivnosti vpisuje v izreku le, če je opredeljen predmet izvrševanja, npr. tega ni, če se zahtevek zavrže).

Izrek pišemo praviloma **v več točkah**, da se omogoči nastop delne dokončnosti, pravnomočnosti in izvršljivosti. Izrek mora biti **jasen, kratek in določen**; kratkost pa ne sme iti na račun nedvoumnosti. V izreku se ne sme uporabljati pavšalnih izrazov, kot npr. »ustrezno (katero?) število«, »v določenih (katerih?) primerih«, »od opravljenih (katerih?) storitev«, saj niso izvršljivi. **Če je izrek neizvršljiv, je to razlog za ničnost** odločbe (tretja točka 279. člena ZUP). Če je izrek v nasprotju s samim seboj, gre za bistveno kršitev pravil postopka.

Izreki se razlikujejo po tem, ali gre za **odločbo prvo- ali drugostopenjskega organa**. V odločbi drugostopenjskega organa se izrek prilagaja naravi odločitve o pritožbi (se npr. izrek glasi: *Pritožbi se ugotovi in se odločba prvostopenjskega organa odpravi in zadeva vrne v ponovno odločanje*).

Obrazložitev

Obrazložitev avtoritativne odločitve je eno poglavitnih pravil upravnega (procesnega) prava v smislu **omejevanja nadrejene oblasti in njene zlorabe**. Zato je obrazložitev obvezni sestavni del (formalne) zakonitosti po mednarodnih standardih že od leta 1977 po Resoluciji Sveta Evrope o zaščiti posameznikov napram aktom upravnih oblasti. Prav tako gre pravico do obrazložitve šteti kot del pravice do poštenega obravnavanja oziroma postopka po 6. členu EKČP oziroma o dobri upravi (41. člen Listine EU). Obrazložitev ni nujna samo zaradi največkrat navedenega razloga, da stranka pač lahko uveljavi pravna sredstva in da pritožbeni oziroma pristojni organ lahko preveri zakonitost in pravilnost izpodbijane rešitve. Nadaljnji razlogi so: dejstvo, da je vsak upravni akt najprej in pred ostalim namenjen stranki, ki ima pravico seznaniti se z odločitvijo in njenimi razlogi (gre za t. i. dialog s stranko). Poleg tega obrazložitev daje podlago, iz katere je razvidna nepristranskost odločanja in objektivnost odločitve, obveznost obrazložitve pa tudi zavezuje organ, da se (bolj kot bi se sicer) poglobi v ugotavljanje in dokazovanje dejanskega stanja ter pogoje materialnega zakona (Majstorović, 1977, str. 11). Ali, kot pravi znani teoretik 19. stoletja Jhering, formalnost je zakleti sovražnik arbitrarnosti in zato sestra dvojčica svobode (Schwarze, 1992, str. 1178).

Poznamo več vrst odločb glede na obseg obrazložitve (214. člen ZUP):

- a) **polno** obrazložitev, ki je pravilo;
- b) **skrajšano** obrazložitev v enostavnih zadevah;
- c) odločbo **brez obrazložitve** – samo z izrekom v obliki uradnega zaznamka, če tako določi področni zakon ali po 218. členu ZUP.

Odločba s polno obrazložitvijo mora imeti več sestavin, ki se povezujejo v **dejanski in pravni del** obrazložitve.

Polna obrazložitev obsega:

- na kratko povzet zahtevek stranke, če se je postopek začel po uradni dolžnosti in tudi navedbo predpisa, ki pooblašča organ, da začne postopek;
- ugotovljeno dejansko stanje ter odločilne razloge in dokaze, s katerimi je bilo ugotovljeno, ugovore zoper izvedene dokaze, ugovore morebitnih nasprotnih strank, navedbe, s čim so bili ugovori nasprotnih strank zavrtnjeni;
- razloge, ki ob ugotovljenem dejanskem stanju narekujejo tako odločbo;
- navedbo materialnih predpisov, ki so bili uporabljeni in se nanje odločba opira;
- razloge, zakaj ni bilo ugodeno kakšnemu zahtevku strank;
- navedbo člena predpisa, ki določa klavzulo o nesuspendivnosti pritožbe;
- razloge, zakaj je soglasodajalec odrekel soglasje ali sklicevanje nanj, če je k odločbi priloženo soglasje;
- **če organ odloča po prostem preudarku** – diskreciji, mora obrazložitev odločbe vsebovati še razloge za to, namen in obseg diskrecije.

Obrazložitev se nanaša **na vse točke izreka**.

Odločba s **skrajšano** obrazložitvijo pride v poštev v preprostih upravnih zadevah, če nihče ne ugovarja postavljenemu zahtevku. Odločba s skrajšano obrazložitvijo vsebuje le kratek povzetek zahtevka stranke in navedbo predpisa, na podlagi katerega je bilo odločeno.

V zadevah manjšega pomena, če se ugotovi strankinemu zahtevku in se ne posega v javno korist ali korist koga drugega in nihče ne ugovarja postavljenemu zahtevku, zadostuje, da ima odločba samo izrek, ki se strankam po navadi sporoči ustno na podlagi uradnega zaznamka v zadevi. Seveda se lahko tak prepis zaznamka tudi vroči kot odločba stranki. Če obrazložitev nima vseh sestavin, se odločbe **ne da preizkusiti** in je zato izpodbojna (sedma točka drugega odstavka 237. člena ZUP).

Pouk o pravnem sredstvu

Ta del je enako pomemben kot obrazložitev z vidika **mednarodnih** pravnih podlag, saj gre za omogočanje pravic obrambe.

V pouku o pravnem sredstvu se stranko pouči, kakšno pravno sredstvo lahko vloži zoper odločbo, kar je izraz temeljnega načela varstva pravic strank (7. člen ZUP). Vsebina pouka je odvisna od vrste dovoljenega pravnega sredstva.

Če je **dovoljena pritožba**, se stranko pouči, da lahko vloži pritožbo, na koga se lahko pritoži (organ druge stopnje), pri kom (organ prve stopnje z naslovom) in v katerem roku vloži pritožbo. Navede se način vložitve pritožbe (da se lahko izroči ali da na zapisnik ali pošlje po pošti ali po e-pošti z varnim e-podpisom) in koliko znaša taksa za pritožbo, če je ni, se tudi navede, da je ni. Če **ni dovoljena pritožba**, je treba navesti, kakšno drugo pravno sredstvo je dovoljeno (npr. tožba v upravnem sporu na upravnem sodišču ali v kakšnem drugem sodnem postopku in pri katerem sodišču in v katerem roku se tožba vloži). Če je pouk pomanjkljiv ali napačen, ZUP določa, kako postopati (215. člen). Če odločba **nima pouka** o pravnem sredstvu, ima stranka dve procesni možnosti:

- lahko ravna po zakonitem pouku o pravnem sredstvu, če ga pozna;
- ali v osmih dneh zahteva dopolnitev odločbe s poukom o pravnem sredstvu (odločba se dopolni s sklepom, v katerem se navede pouk o pravnem sredstvu ali se napiše nova odločba s pravnim poukom). Rok za pravno sredstvo, npr. pritožbo, začne teči od naslednjega dne po vročitvi sklepa o dopolnitvi odločbe.

Če je pouk o pravnem sredstvu **pomanjkljiv ali napačen**:

- vsaka stranka, tudi odvetnik, ima pravico ravnati po napačnem ali pomanjkljivem pravnem pouku in to ne more imeti zanj škodljivih posledic;
- če v pouku piše, da je dovoljena pritožba, čeprav po zakonu ni pritožbe, mora organ, ki je pritožbo prejel, le-to zavreči s sklepom in v njej stranki navesti pravilen pouk, po katerem lahko začne sodno varstvo. In obratno, če je stranka napačno poučena, da je dovoljen npr. upravni spor, bo sodišče tožbo zavrglo, stranki pa teče rok za pritožbo od vročitve sklepa, če ni stranka že prej vložila pritožbe na pristojni organ.

Če stranka vse to zamudi, ostaja še možnost predlagati vrnitev v prejšnje stanje, vendar se te možnosti niti izrednih pravnih sredstev v pouk ne vpisuje.

Podpis uradne osebe in žig organa

Odločbo podpiše pri nas **uradna oseba, ki jo je izdala, in sicer na desni strani** (216. člen ZUP). To je navadno predstojnik ali oseba, ki ima od predstojnika ali po samem zakonu (npr. inšpektor) pooblastilo za izdajo odločbe. Če je uradna oseba postopek samo **vodila**, ker nima pooblastila za odločanje, se podpiše **na levi strani** pod »postopek vodila«, na desni pa tista oseba, ki jo je izdala. Pri kolegijskem organu odločbo podpiše predsedujoči, če ni s predpisom ali na podlagi ustave ali zakona izdanem poslovniku organa drugače določeno.

Podpis označuje, za kaj je kdo odgovoren (za vodenje postopka oziroma odločitev).

Odločba, ki nima podpisa, ni odločba, nima pravnih učinkov, ker gre za pomanjkanje personalne pristojnosti (Jerovšek et al., 2004, komentar k 216. členu ZUP, tudi Breznik et al., 2001, govori o konstitutivnem učinku podpisa in žiga). Čeprav odloča organ, ga personalizira in legitimira njegova uradna oseba. Identifikacija uradne osebe prek podpisa je bistvena, ker s tem stranka ugotovi ali so zanjo navedeni izločitveni razlogi. Če ni podpisa, se to ne da ugotoviti na podlagi vročene odločbe. Žig lahko razumemo le kot potrditev avtentičnosti izdajatelja odločbe ali – analogno navedenemu glede podpisa – kot dokazilo, da gre za pristojni oblastni akt organa in da ima odločba naravo prisilnega sredstva, če obveznost ne bo izpolnjena. Menimo, da je pri tem vendar pomembnejša okoliščina lastnoročni podpis odločujoče uradne osebe.

Razmislek ...

Če bi kot stranka prejeli odločbo, ki bi ne bila podpisana po pooblaščenih osebi za izdajo odločbe ali bi bila brez žiga organa, kako bi ravnali? Upoštevajte, ali gre za odločbo v vašo korist ali breme!

V zvezi s podpisom uradnih oseb in žigom organa gre torej za okoliščine, ki omogočajo uveljavljanje bistvenih kršitev pravil postopka. To je predvsem morebitna možnost uveljavljanja izločitvenega razloga po 237. členu ZUP (pri vodenju postopka ali odločanju je sodelovala uradna oseba, ki bi morala biti izločena) ali za obnovo postopka po 260. členu ZUP.

8.7 Sklep

S sklepom organ odloča o postopkovnih vprašanjih, formalnih in postranskih glede na glavni predmet postopka (226. člen ZUP). Če je izdan pisni sklep, ima **smiselno enake sestavne dele kot odločba**.

Glede na dopustnost pritožbe poznamo po slovenskem ZUP:

- sklepe, zoper katere **ni dovoljena pritožba** (npr. o preložitvi ustne obravnave);
- sklepe, zoper katere je dovoljena **samostojna pritožba**, če zakon tako določa; ti morajo biti pisni, imeti obrazložitev in pouk o pravnem sredstvu (npr. zavrženje zahteve);

- sklepe, zoper katere **samostojna pritožba ni dovoljena, lahko pa se izpodbijajo s pritožbo zoper odločbo** o glavni stvari, če so ti sklepi vplivali na odločitev o zadevi (npr. postavitve začasnega zastopnika ali imenovanje izvedenca).

Nekaj deset sklepov, ki jih omenja ZUP, bi lahko razvrstili tudi **po drugih merilih**. Nadalje lahko sklepe ločimo na sklepe, izdane med postopkom, in sklepe, ki postopek končajo, ter na pisne in ustne sklepe. Posamezne kategorije se med seboj prepletajo, tako je treba izdati sklep v pisni obliki vedno, ko zakon tako določa ali če je zoper sklep dovoljena posebna pritožba. ZUP pozna tudi posebne sklepe, ki so glede na specifičnost predmeta in postopka, po katerem se izdajo, nekoliko drugačni, tako zlasti sklep, s katerim se po drugem odstavku 27. člena odloči v kompetenčnem sporu.

Po sodni praksi in teoriji lahko uradne osebe izdajajo tudi sklepe, ki jih ZUP izrecno ne predvideva, temveč se tičejo procesnega vodenja (npr. naložitev stranki, da preskrbi dokaze o zatrjevanih dejstvih po drugem odstavku 140. člena ZUP, kar je sicer poziv v obliki dopisa, nespoštovanje pa učinkuje šele po naknadnem posamičnem aktu, končnem sklepu ali odločbi).

Sklepe lahko izdajata uradna oseba, ki ima pooblastilo za odločanje v postopku (zakonsko ali predstojnikovo, glej 28. člen ZUP), in uradna oseba, ki ima pooblastilo le za vodenje postopka, vendar slednja po tretjem odstavku 30. člena ZUP ne sme izdajati sklepov, ki postopek končajo (npr. o zavrženju nepopolne vloge).

88 Popravljanje napak v odločbi ali sklepu

Organ, ki je izdal odločbo, sme vsak čas popraviti **pomote v imenih, številkah, pisne ali računske napake in druge očitne⁴² pomote** v odločbi in v sklepu, v kateremkoli sestavnem delu (ne le izreku). O popravi se izda sklep o popravi odločbe ali sklepa (223. člen ZUP RS, primerjaj ZUP EU v Prilogi 2).

! Pomembno !

*Napake v odločbah (in sklepih) se lahko popravlja le, kolikor gre za formalne pomote, medtem ko se **kakršnakoli sprememba odločitve v vsebinskem smislu**, čeprav dejansko »formalna«, lahko »popravlja« po 158. členu Ustave RS, analogno v tujini, izključno prek pogojev in postopkov za uporabo pravnih sredstev.*

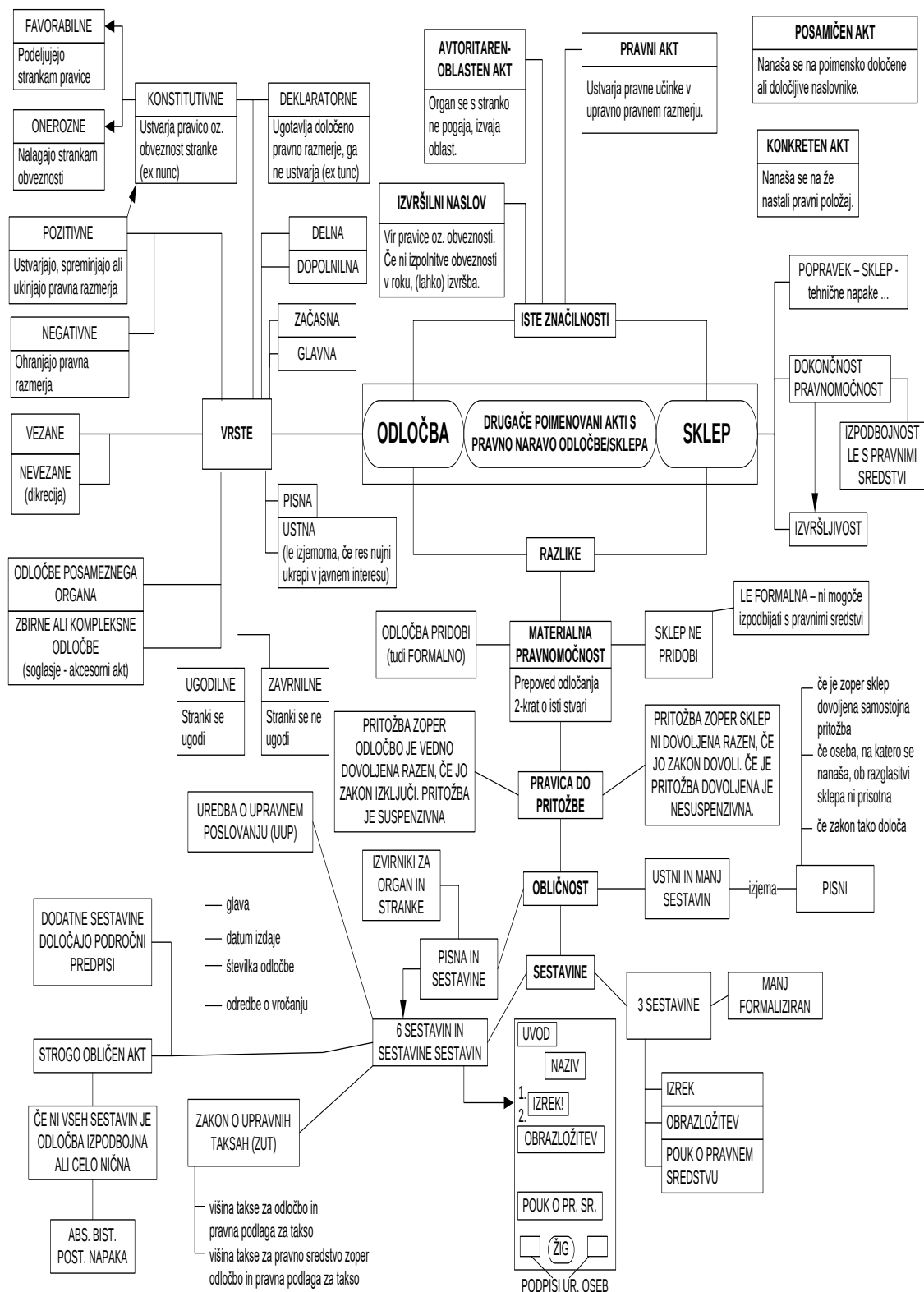
Sklep o popravi odločbe učinkuje od dneva, ko je bila izdana odločba, ki se popravlja, če je popravek za stranko ugoden. Če je popravek odločbe za stranko neugoden,

⁴² To pomeni le formalne pomote, nikakor posege v vsebino. Primer 1: če je v izreku določbe datum, da mora stranka izpolniti obveznost do 31. 2. določenega leta, bo to formalna napaka, podvržena popravku, saj ta datum ne obstaja. Kolikor pa bo, čeprav spet z »zatipkanjem« uradne osebe, pisalo v izreku, da je rok recimo do 3. 2., prav bi pa bilo 28. 2., poprava ni možna, ampak le nadomestna odločitev prek pritožbe ali kako izredno sredstvo.

učinkuje od dneva vročitve sklepa o popravilu. Če je popravek odločbe v primeru nasprotnih strank za eno ugoden, za drugo pa neugoden, učinkuje za naprej, razen če bi bila brez učinka za nazaj pravica brezpredmetna.

Če povzamemo to poglavje, ugotovimo, da je izdaja odločbe ali sklepa, s katerim se postopek (na prvi stopnji) konča, **krona celotnega postopka, kjer se izrazi prejšnje zakonito delo ali nasprotno, slaba uprava in postopkovne ali druge napake**. Celostno pravila obnovimo prek miselnega vzorca na naslednji sliki.

Slika 31: Miselni vzorec – prikaz značilnosti odločbe in sklepa



89 ~~Dokončnost, pravnomočnost in izvršljivost odločbe~~

Cilj vsakega postopka je čim hitreje končati postopek, vendar tako, da bodo strankam zagotovljene postopkovne pravice in da bo izdana z materialnim pravom skladna upravna odločba prve oziroma druge stopnje in zavarovana javna korist.

Kdaj bo po izdaji odločbe postopek končan, je odvisno od tega ali bodo stranke uporabile pravico do pritožbe ali ne. Od tega je odvisen nastop dokončnosti, pravnomočnosti ter izvršljivosti odločbe. Te statute določa ZUP pri nas po 224. in 225. ter 282. členu, ang. glej pravnomočnost praviloma kot *finality*, a dokončnosti ne poznajo vsi pravni redi, ker pritožba ni nujno procesna predpostavka za dostop do sodišča (več Dragos in Neamtu, 2014), sicer ang. *completeness*. Za izvršljivost pa se uporabljata termina *executability* ali *enforceability*.

Pravnomočnost nastopa v upravnem postopku, kjer je pritožba procesna predpostavka za dostop do sodišča, **postopoma** (za razliko od tudi slovenskih drugih postopkov, npr. sodnih, prim. Pavčnik, 2007). Odločba postane po ZUP običajno najprej dokončna, nato pravnomočna, medtem ko postane izvršljiva praviloma z dokončnostjo, izjemoma tudi prej ali kasneje.

Odločba postane **dokončna, ko se ne more več izpodbijati s pritožbo** (224. člen ZUP). Nastop dokončnosti pomeni, da pritožba po zakonu ni bila dovoljena ali ni bila uporabljena ali pa je izčrpana. Če je bila pritožba vložena, lahko nastanejo različne situacije.

Odločba prve stopnje postane **dokončna in s tem praviloma tudi izvršljiva**:

1. ko se vroči stranki, če pritožba ni dovoljena;
2. ko preteče rok za pritožbo, če pritožba ni bila vložena;
3. če in ko se pravici do pritožbe odpovedo vse stranke;
4. ko se stranki vroči odločba organa druge stopnje, s katero se pritožba zavrne, ali sklep, s katerim se pritožba zavrže;
5. ko se vroči stranki odločba druge stopnje, s katero je bila odločba prve stopnje nadomeščena.

Prva točka se nanaša na zakonodajalčevo odločitev glede izključitve pritožbe (glej poglavje o temeljnih načelih). Drugi razlog nastopa dokončnosti je, da stranka ne vloga pritožbe. Gre za zavestno odločitev stranke, da te pravice ne izrabi, čeprav se pravici do pritožbe ni odpovedala, ker meni, da je odločitev zakonita oziroma da ji vsebinsko odločba ustreza. Dokončnost in s tem tudi pravnomočnost nastopi s potekom pritožbenega roka. Poznamo še situacijo, ko stranka pravočasno vloži dovoljeno pritožbo, a jo potem umakne, kar enačimo z nevložitvijo pritožbe, saj ta ni bila izčrpana; odločba postane dokončna in pravnomočna z dnem umika pritožbe.

Predvsem kaže izpostaviti nastop dokončnosti zaradi strankine odpovedi pravici do pritožbe, uvedene v ZUP z novelo ZUP-E od leta 2008, saj odpoved pravici do pritožbe vodi tako v dokončnost kot izvršljivost in tudi pravnomočnost odločbe, saj je po ZUS-1 izčrpanost pritožbe, če je dovoljena, pogoj za sodno varstvo (več v Jerovšek, 2008). Namen odpovedi je omogočiti stranki hitrejšo pridobitev materialne pravice, ki jo uveljavlja v postopku. Gre torej za

strankino zavestno opustitev zakonske in ustavne pravice do pritožbe. Ta sprememba ZUP-E naj bi bila v kontekstu programa odprave administrativnih ovir, čeprav daleč presega ta cilj, saj vsaj potencialno ogroža javno korist. Dopustna je le v postopkih na zahtevo stranke. Odpoved pravici do pritožbe je možna po vročitvi odločbe, sicer nima pravnega učinka, razen v enostavnih upravnih zadevah in zadevah manjšega pomena, v katerih je udeležena samo ena stranka, ko je odpoved pravici do pritožbe dopustna tudi pred vročitvijo odločbe. Odpoved pravici do pritožbe se ne more več preklicati, razen če je v omenjenih dveh primerih dana pred vročitvijo odločbe. Preklic izjave o odpovedi je v teh primerih dopusten do vročitve odločbe. Odpoved pravici do pritožbe ima tako relativno majhen pomen in neznatne učinke na skrajšanje časa za odločitev v upravnem postopku, z vidika varstva pravic strank, zlasti neukih, pa velike posledice, ker stranka z odpovedjo izgubi upravno in sodno varstvo.

Četrti razlog nastopa dokončnosti je zavrženje pritožbe, ker je vložena, čeprav ni dovoljena, ali je prepozno vložena izven pritožbenega roka ali po zakonu ni bila dovoljena. Če je zavrženje posledica neizpolnjenih procesnih predpostavk, ima po nekaterih stališčih stranka pravico, da se ji potrdi nastop dokončnosti na dan, kot če pritožba ni bila vložena. Pritožba pa je lahko vsebinsko neutemeljena in zaradi tega zavržena. Stranka je pravico do pritožbe uporabila, vendar neuspešno. Dokončnost nastopi z vročitvijo drugostopenjske odločbe. Peti razlog predstavlja nastop dokončnosti drugostopenjske odločbe, ker je stranka na podlagi uspešne pritožbe dosegla izdajo drugostopenjske nadomestne odločbe. Nastop dokončnosti je v teh primerih odvisen od uspešnosti oziroma neuspešnosti stranke s pritožbo. Dokončnost nastopi z vročitvijo drugostopenjske odločbe, s katero je bila prvostopenjska odločba nadomeščena. Gre za končan pritožbeni postopek z nadomestno odločbo, ki ureja upravnopravno razmerje.

Z dokončnostjo odločbe lahko **začne stranka izvajati svojo pravico**, če zakon ne določa drugače. Če gre za obveznostno odločbo, se lahko **začne izvršba**, če stranka obveznosti ni izpolnila, pri čemer se v odločbi ali direktno po ZUP določi še dodaten 15-dnevni rok za izpolnitev obveznosti.

Zoper dokončno odločbo je dovoljeno še sodno varstvo.

Institut pravnomočnosti je pravno oziroma tako z vidika mednarodnopravnih kot ustavnih kavtel najpomembnejši, ker je namenjen utrditvi pravnega razmerja oblikovanega z odločbo oziroma s sklepom. Pravnomočnost pomeni trajnost, trdnost in nespremenljivost odločbe. Kdor v pravo zaupa, mora uživati pravno varnost (več glej v Šturm et al., 2002, 2011). Ta je dosežena, če pravnomočnega razmerja ni mogoče več spreminjati. Pravnomočnost temelji na prepovedi poseganja v pridobljene pravice ali naložene obveznosti ter na zaupanju v pravo, torej na **prepovedi ponovnega odločanja** o odločeni zadevi (lat. *ne bis in idem*) ter na podmeni, da je **odločena stvar zakon za stranke** (lat. *res iudicata facit ius inter partes*). Pravnomočnost odločbe zagotavlja pri nas tudi 158. člen Ustave RS, ki določa, da pravnih razmerij, urejenih s pravnomočno odločbo, ni mogoče odpraviti, razveljaviti ali spremeniti, razen v primerih, ko se lahko uporabijo izredna pravna sredstva, ki jih določa zakon.

Odločba postane pravnomočna, ko se ne more več izpodbijati v upravnem sporu pred upravnim sodiščem ali v drugem sodnem postopku pred kakšnim drugim sodiščem, na primer pred delovnim in socialnim sodiščem v zdravstvenih in pokojninskih zadevah (225. člen ZUP). Ni pa tožba dovoljena, če je dokončnost nastopila zato, ker se stranka ni pritožila, ali če se je pritožbi odpovedala. V teh dveh primerih nastopi **dokončnost in pravnomočnost odločbe hkrati**.

Teorija šteje pravnomočnost za eno najbolj zahtevnih vprašanj (več v Jerovšek, 1992). Osnovna dilema izhaja iz pravnomočnosti kot posledice procedure ali funkcije oziroma vsebine sodbe (pravnomočnost se je razvila v civilnem pravu, sprva v pravnem postopku).

Pod vplivom nemškega prava in načela zakonitosti se je pri nas vendarle uveljavila pravnomočnost upravnih aktov. Nadalje je razlika ali pravnomočnost pojmuemo kot nespremenljivost razmerij ali lastnost pravnega akta. Vprašljivo je, kako pravnomočnost v posameznih pravnih redih in pravnih področjih učinkuje – napram organu v smislu precedensa (spoštovanje že prej sprejete odločitve in konsistentnost odločanja), *inter partes* ali *erga omnes*.

Pravnomočnost je formalna in materialna. **Formalna pravnomočnost** odločbe pomeni nespremenljivost pravnega stanja v procesnem smislu, ko stranka ne more več doseči spremembe odprave ali razveljavitve odločbe, ker je izčrpala svoja pravna formalna sredstva, ki jih ima na razpolago. **Materialna pravnomočnost** odločbe nastopi, ko tudi organ, ki je odločbo izdal, ne more več doseči spremembe, odprave ali razveljavitve odločbe. Gre za vsebinsko nespremenljivost odločbe, prepoved ponovnega odločanja o isti zadevi. Pravnomočnost torej temelji na prepovedi odločanja o isti zadevi med istimi strankami, ko je abstraktna pravna norma uporabljena na konkretnem primeru. Po ZUP postanejo materialno pravnomočne samo odločbe, s katerimi so stranke pridobile pravice ali so jim bile naložene obveznosti. Negativne in ugotovitvene odločbe ne postanejo materialno pravnomočne, zato lahko stranka vloži nov zahtevek (četrta točka prvega odstavka 129. in 225. člen ZUP).

Odločba lahko postane tudi **le delno** dokončna in pravnomočna, če se in kadar se s pritožbo ali tožbo izpodbijajo posamezni od drugih neodvisni deli ali točke izreka. **Pravnomočno odločbo je mogoče po 158. členu Ustave RS odpraviti, razveljaviti ali spremeniti samo z izrednimi pravnimi sredstvi**.

Ko postane odločba dokončna oziroma pravnomočna, lahko stranka pri prvostopenjskem organu zahteva **potrditev dokončnosti oziroma pravnomočnosti** odločbe (o tem poseben pravilnik, izdan na podlagi ZUP, ki določa predpisano štampljko). Potrditev je lahko delna ali popolna. Delno se lahko potrdi, če posamezni deli izreka niso med seboj povezani in neodvisni. V tem obsegu postane tudi izvršljiva. Če pri potrditvi dokončnosti in pravnomočnosti pride do pomote, se lahko potrdilo o dokončnosti in pravnomočnosti kot potrdilo po posebnem ugotovitvenem postopku (180. člen ZUP) popravi, če je prišlo do očitne napačne potrditve dokončnosti in pravnomočnosti (ker se je spregledalo, da je bila vložena pritožba ali tožba). Podatek o dokončnosti in pravnomočnosti si organi preskrbijo sami in tega ne smejo zahtevati od stranke.

Odločba postane izvršljiva hkrati z dokončnostjo, razen če je v izreku odločbe klavzula, da vložena pritožba **ne zadrži izvršitve** odločbe ali je določen **daljši paricijski rok** oziroma **področni zakon veže izvršljivost šele na pravnomočnost** (tako npr. gradbeni zakon ali zakon o društvih ali zakon o IP v zadevah dostopa do informacij javnega značaja).

Izvršljiva je odločba torej:

1. ko se vroči stranki, če pritožba ni dovoljena;
2. od dneva, ko se stranka odpove pravici do pritožbe;
3. z vročitvijo v enostavnih upravnih zadevah in zadevah manjšega pomena, če se stranka odpove pritožbi pred vročitvijo;
4. ko preteče rok za pritožbo, če pritožba ni vložena;
5. ko se vroči stranki, če pritožba ne zadrži izvršitve;
6. ko se vroči drugostopenjski akt, s katerim se pritožba zavrne ali zavrže;
7. z vročitvijo drugostopenjske odločbe, s katero je bila nadomeščena prvostopenjska odločba;
8. z nastopom pravnomočnosti sodne odločbe, kadar je izvršljivost po posebnem zakonu vezana na pravnomočnost upravne odločbe.

Če se odločba nanaša na dvojce ali več strank, ki so v postopku udeležene z istovetnimi zahtevki, ovira pritožba vsake stranke izvršljivost odločbe, če v odločbi ni klavzule, da pritožba ne zadrži izvršitve odločbe. Seveda mora organ v teku postopka take osebe obravnavati kot stranke. Lahko pa gre za osebe, ki dotlej niso bile stranke in bi istovetni zahtevki postavile, če bi bile z zahtevkom druge stranke seznanjene. Gre torej za pritožnika, ki bo prizadet glede svojih pravic ali pravne koristi. To pa je legitimacija za vložitev pritožbe po prvem odstavku 229. člena ZUP. Seveda mora vložiti pritožbo v roku, ki je določen za stranko, ki ji je bila odločba izdana.

Sklep postane izvršljiv, ko se sporoči oziroma vroči stranki, če:

1. zoper sklep ni dovoljena pritožba;
2. če je dovoljena pritožba, ki ne zadrži izvršitve sklepa. Če pritožba zadrži izvršitev sklepa, je sklep izvršljiv, ko je dokončen (glej nastop dokončnosti).

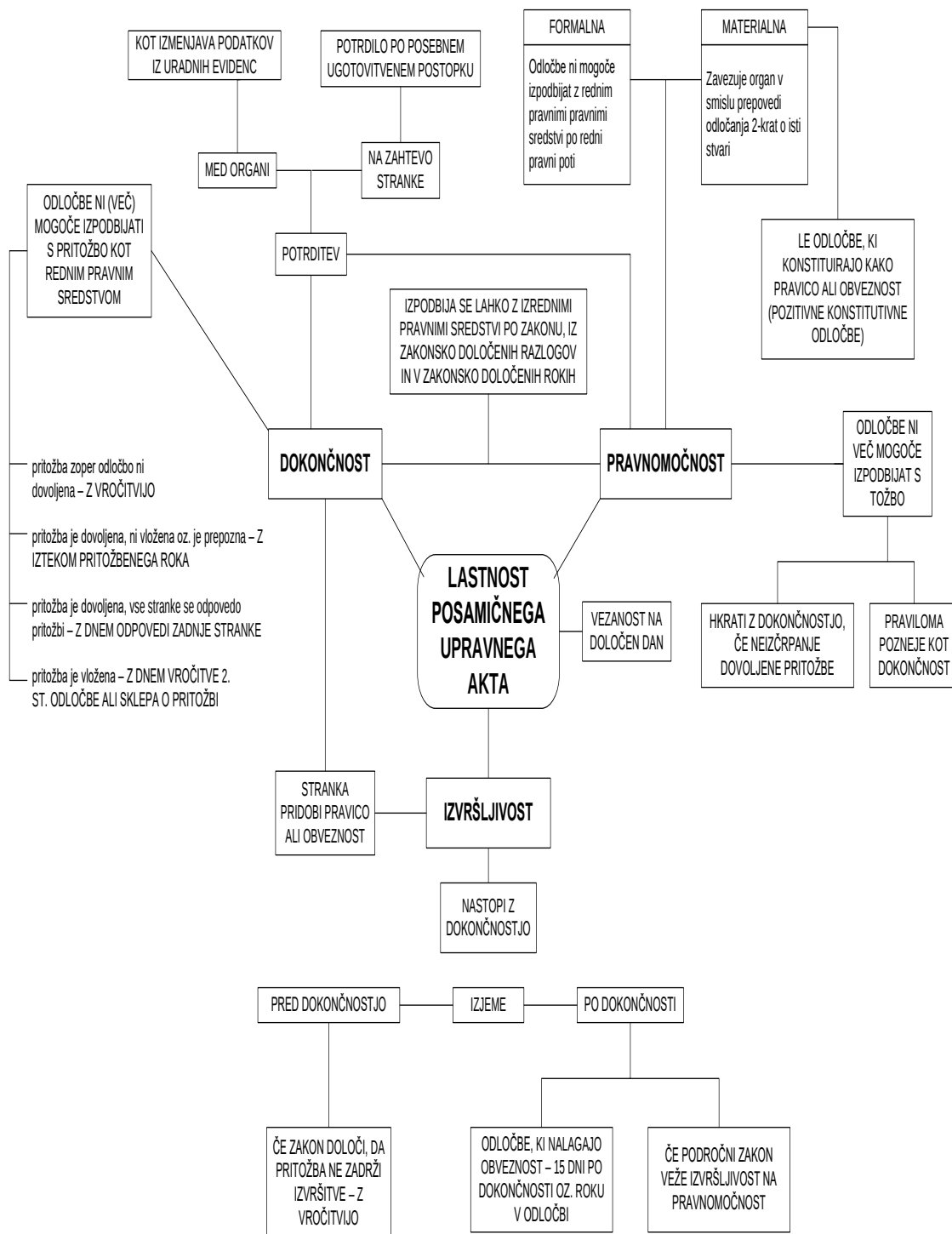
! Pomembno !

*Izmed pravnih statusov je **ustavno pogojeno najpomembnejša pravnomočnost** kot nespremenljivost odločitve. V upravnem postopku pri nas poznamo tudi dokončnost, tj. zaključek zadeve znotraj upravne veje oblasti (z nadaljnjo možnostjo sodne kontrole), medtem ko **izvršljivost pomeni, od kdaj odločba »velja«**.*

Povzemimo – dokončnost in pravnomočnost sta pravni stanji, ki označujeta določeno nespremenljivost upravne odločitve. Sta izraz ustavne pravne varnosti, ki celo presega zakonitost.

Izvršljivost pomeni realno izvedljivost odločbe in je po ZUP praviloma vezana na dokončnost. Povzetek pravil najdemo v naslednjem miselnem vzorcu.

Slika 32: Miselni vzorec – dokončnost, pravnomočnost in izvršljivost



Najpogostejša izpitna vprašanja:

- Na kakšen način se upravni postopek na prvi ali drugi stopnji konča?
- Opredelite pojem posamičnega upravnega akta!
- Kako se opredeli prava pravna narava upravnega akta? Kateri so konstitutivni elementi?
- Kdaj se po ZUP ob zaključku postopka izda odločba in kdaj sklep? Kaj so ključne razlike med tema dvema tipoma aktov?
- V čem sta si odločba in sklep enaka in v čem različna glede pravnega varstva po ZUP in ZUS-1?
- Navedite sestavne dele odločbe. Kateri je najpomembnejši sestavni del upravne odločbe in zakaj?
- Kakšen mora biti izrek upravne odločbe in katere sestavine vsebuje?
- V čem je razlika, če se zahtevek zavrže ali zavrne?
- Opredelite pomen in sestavine obrazložitve odločbe!
- Kako na pravno naravo akta vpliva njegovo (lahko napačno) poimenovanje?
- Kateri sestavni deli odločbe po ZUP izražajo načelo zakonitosti in v kakšnem smislu?
- Kdaj se izda ustna odločba in kako poteka postopek v tem položaju?
- Kdaj se izdata delna in dopolnilna odločba?
- Kdaj se izda začasna odločba? Kaj sledi?
- Kaj pomeni zbirna odločba?
- Kdaj je možen popravek odločbe po ZUP?
- Kakšen je rok izdaje odločbe na prvi stopnji? Kdaj nastopi molk organa in kako se rešuje?
- Kdaj postane odločba dokončna in pravnomočna?
- Katere odločbe postanejo materialno pravnomočne in kaj to pomeni?
- Kdaj postane odločba izvršljiva? Kaj to pomeni, navedite vsaj dva primera.
- Opredelite pojem izvršljivosti teoretično. Nato izračunajte, kdaj postane odločba s priznanjem neke pravice izvršljiva, če je vročena edini stranki po splošnih določbah ZUP v petek, 13. 1.

Primeri kolokvijskih vprašanj ali nalog na strokovnem izpitu iz upravnega postopka:

- Opreделите po vrstah odločbe (pozitivne/negativne, delne, zbirne itd.): a) začasno namestitev mladostnika v zavod, b) dovoljenje za 3-letno bivanje v RS, c) odločbo o obveznem cepljenju, č) odločbo o dodelitvi dela štipendije za nadarjene študente, d) odločbo upravne enote na temelju zavrnitve soglasja veterinarske službe glede organizacije razstave mačk.
- V čem je napaka v sestavinah odločbe v naslednjih primerih – opredelite posledice napake in kako bi bilo prav! a) izrek odločbe: »Gostinsko podjetje Dobra kuhna mora poleg tega upoštevati Pravilnik o označbah vira hrane ...«; b) pouk o pravnem sredstvu: »Zoper to odločbo je dopustna pritožba v roku 150 dni od dneva vročitve odločbe ...«; c) uvod odločbe: »... na zahtevo Franca Novaka ...«; in izrek: »Janezu Slovincu se prizna ...«.
- Izračunajte, kdaj postane izvršljiva odločba, ki je bila edini stranki vročena v petek 1. 4., če zanjo veljajo pritožbeni rok in druga pravila po ZUP, a do pritožbe ne pride? Tek roka prikažite s koledarčkom, kratko pa tudi utemeljite, zakaj teče ta rok tako, kot ste prikazali.
- Nastopate v postopku kot pooblaščen oseba investitorja, pri čemer ste vložili prvotno zahtevo za pridobitev gradbenega dovoljenja 1. 3., ta je bila popolna, a še danes niste prejeli niti vabila na ustno obravnavo, še manj odločbe. Sestavite akt po ZUP, ki sledi opisani situaciji! Potrebne osebne in druge podatke (datume, imena ...) si izmislite.
- Sestavite kot uradna oseba ustrezen akt, če ste v izreku odločbe pomotoma zapisali številko parcele k.o. Klanc 123/1 namesto k.o. Klanc 231/1, a pravilen zapis izhaja iz obrazložitve, stranka pa je zahtevala popravilo. Potrebne podatke si izmislite, posebej pazite na utemeljitev možnosti formalnega popravka! Kako bi morali ravnati, če pravilne številke v obrazložitvi ne bi bilo?
- Gre za inšpekcijski postopek, ki se je zaključil s sklepom o ustavitvi postopka (po 135. členu ZUP). Ta sklep postane pravnomočen. Čez cca tri mesece pa v isti zadevi inšpektor znova uvede postopek, ker je izvedel za neko dejstvo, obstoječe že za čas trajanja prvega postopka, ki je stranki v breme. Zato izda sedaj inšpektor odločbo o naložitvi obveznosti. Zoper odločbo se zavezanec pritoži, češ da gre za kršitev pravil o pravnomočnosti in bi se kvečjemu lahko prvi postopek obnovil prek 260. in nadaljnjih členov ZUP. Vi rešujete to pritožbo. Utemeljite, kako in zakaj bi odločili? (Ne sestavljati odločbe, le navedite argumentacijo.

9 PRITOŽBA IN IZREDNA PRAVNA SREDSTVA V UPRAVNEM POSTOPKU

Vsebina tega poglavja obsega:

- Institut pravnih sredstev – pomen in omejitve v okviru mednarodnih in ustavnih načel
- Trendi razvoja pravnih sredstev primerjalnopravno
- Vrste pravnih sredstev (delitve po dvodelbah) in njihovi učinki
- Pritožba kot redno pravno sredstvo v upravnih zadevah, razlogi zanjo, legitimacija, rok, delo organov prve in druge stopnje s pritožbo, vrste odločitev v pritožbenem postopku
- Vloga izrednih pravnih sredstev po ZUP
- Obnova postopka kot najpogostejše izredno pravno sredstvo
- Odprava in razveljavitev po nadzorstveni pravici
- Oprava in sprememba v zvezi z upravnim sporom
- Izredna razveljavitev (zakonite) odločitve
- Ničnost kot sanacija najhujših napak v postopku
- Razlikovanje med *ex tunc* in *ex nunc* učinki (za nazaj in za naprej)

Ključne besede: pravna sredstva, pritožba, obnova postopka, razveljavitev, odprava, ničnost, devolutivnost, suspenzivnost

9.1 Vloga pravnih sredstev v evropskem in slovenskem prostoru

Glavnina načel in pravil se v upravnem postopku nanaša na postopek do izdaje odločbe (ali sklepa) prve stopnje, saj je že v teh fazah treba opraviti vsa potrebna dejanja za zakonito in dobro odločitev. Postopki s pravnimi sredstvi pa so določeni kot izjema od tega ali neko rezervno sito, toda ti instituti ne morejo in ne smejo nadomeščati pravilnega postopanja v predhodnih fazah. Če nek organ izdaja odločbe, nato pa ob pritožbah svoje odločitve v velikem deležu nadomesti s pravnimi na podlagi vloženih pritožb (npr. celo okoli 70 %, glej Kovač v Dragos in Neamtu, 2014), to nikakor ni znak dobre uprave, saj bi moral ravnati pravilno že prej. Iz istega razloga ni na mestu ugovarjanje nekaterih, češ da se prvostopenjske postopke »obremenjuje« npr., z razreševanjem kolizij med tretjimi osebami (torej zlasti stranskimi udeleženci), češ naj se ti pritožijo in tedaj uveljavljajo svoje interese, kolikor so prvotno prizadeti. **Prvostopenjski postopki** so namenjeni tem vprašanjem, tj. predvsem **popolni ugotovitvi merodajnih dejstev primera in omogočanju uveljavitve vseh vpletenih pravnih interesov**, medtem ko so **pravna sredstva v (le) funkciji sistemskega korektiva**.

Zaupanje v izdane odločitve naj bo pretežno upravičeno, tako da se uveljavijo mednarodna in ustavna načela o pravni državi, pravni varnosti, predvidljivosti in stabilnosti.

Pravno varstvo, ki vključuje tako upravno pritožbo (ang. *administrative appeal*), kot sodni nadzor nad upravnimi akti, je urejeno načelno na evropski ravni z **EKČP** v 6. (pošten postopek) in posebej 13. členu ter **Listini EU o temeljnih pravicah** v 41. (pravice dobre uprave) in posebej **47. členu** (ang. *right to an effective remedy*).

Na tej ravni se pojmuje **pravno varstvo v upravnih zadevah sistemsko povezano**, tako da se niti ne obravnava posebej upravnih pravnih sredstev, temveč zlasti sodno kontrolo zaradi načela delitve oblasti. Obenem ni tako važno, ali gre za pravno sredstvo po ZUP ali za tožbo na sodišče, ampak da je ta oblika pravnega varstva učinkovita, to pomeni smiselna za stranko, ki varstvo uveljavlja (dovolj hitra odločitev, suspenzivna ipd., prim. Šturm et al., 2011, komentar k 25. členu Ustave RS).

Med trendi kaže ravno zaradi učinkovitosti omeniti še naraščajoč pomen in obseg alternativnega reševanja sporov – **ARS** (primerjalno Dragos in Neamtu, 2014, Koprić et al., 2016).

Pravni red EU sicer ne posega v avtonomijo držav članic glede opredelitve nacionalnih pravnih sredstev, je pa znanih nekaj ključnih primerov z Nizozemske, Slovaške in tudi Slovenije, ko je **Sodišče EU posebno pozornost namenilo omejevanju** pravnih sredstev tudi z vidika načel EU, to sta enakost in učinkovitost (npr. Kühne & Heitz, št. C-453/00 z dne 13. 1. 2004, in Pelati iz Slovenije, št. C-603/10 z dne 18. 10. 2010).

Vidik ohranjanja varnosti in zaupanja je še poudarjen z globalnim razvojem upravnega postopka, saj primerjalno čedalje manj ureditev v posameznih državah omogoča toliko pravnih sredstev, kolikor je bila značilnost ZUP pred desetletji. **Danes je trend ožjenje pravnih sredstev**, tako pritožbe v smislu izključitve ali njena opredelitev kot opcije in ne nujne stopnje pred dostopom do sodišča ter nesuspenzivnosti, kot še bolj krčenje izrednih pravnih sredstev (glej ReNEUAL, 2014, Koprić et al., 2016).

Ti trendi so izraz stremljenja k večjemu zaupanju v oblastne odločitve in večji pravni varnosti (na trgu EU). Pri pravnih sredstvih in njihovi opciji, a hkrati sistemski omejitvi, gre tako za izraz več načel, kot so pravna država, varnost, zakonitost, učinkovitost itd. (več Galetta et al., 2015).⁴³

Analogno določata Ustava RS in dalje ZUP pri nas, čeprav je obenem opaziti premalo povezanosti med pravnim varstvom po ZUP in ZUS-1 ter manko alternativnih metod razreševanja sporov (prim. Kovač in Virant, 2011).

⁴³ Kot pravijo avtorji študije o načelih v EU o pravici do pravnega sredstva v izvorniku (Galletta et al., 2015, izsek): »The right is enshrined in Art. 47 of the Charter, in Art. 6 and 13 ECHR and recognised as a general principle of EU law is a key component to a legal system under the rule of law. According to this principle, neither the EU nor MS can render virtually impossible or excessively difficult the exercise of rights conferred by EU law, are obliged to guarantee real and effective judicial protection (C14/83) and are barred from applying any rule or applying any procedure which might prevent, even temporarily, EU rules from having full force and effect (C-213/89).«

Pravno sredstvo je z Ustavo RS (25., 157., 158. člen) zagotovljena pravica vsakogar, da izpodbija nezakonite upravne akte, izdane v upravnem postopku, pri čemer pravna sredstva določi le zakon.

Toda naša ureditev dalje ločuje med pravnimi sredstvi po ZUP in sodnim nadzorom po ZUS-1 oziroma v socialnih sporih in pred Ustavnim sodiščem. Po 25. členu Ustave RS je vsakomur zagotovljena pravica do pritožbe ali drugega pravnega sredstva proti odločitvam sodišč in drugih državnih organov, organov samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil. Po 158. členu Ustave RS so dovoljena še izredna pravna sredstva zoper pravnomočne posamične akte navedenih organov. Navedena pravna sredstva postopkovno ureja ZUP, ki glede pritožbe temelji že na načelu pravice do pritožbe, pa tudi področni zakoni (prim. Jerovšek in Kovač, 2008). Nadalje je po 23. in specialnejšem 157. členu Ustave RS dovoljen upravni spor zoper nezakonite dokončne posamične akte omenjenih organov.

Pravna sredstva so instituti, prek katerih se uveljavlja zlasti **zakonitost**, prav tako pa **varstvo pravic strank** in javne koristi v upravnih zadevah. So instrument boja proti prevladi parcialnih interesov (strank in uradnih oseb) in arbitrarnosti upravnih organov.

Pravna sredstva morajo biti tudi pri nas glede na njihov opredeljen namen **učinkovita**, pri čemer se učinkovitost presoja po namenu pravnih sredstev kot oblike zagotavljanja zakonitosti in preprečevanja samovolje, slabe uprave itd. (več v Kovač, 2009). Nujnost učinkovitega pravnega sredstva se poudarja mednarodno in prek Ustave RS v 25. členu ter glede hitrega in učinkovitega obravnavanja zadev v 23. členu Ustave RS (prim. Šturm et al., 2002, 2011).

! Pomembno !

Izdana (vročena) odločba ali sklep se lahko kakorkoli spreminjata izključno prek pravnih sredstev, določenih z zakonom (ZUP ali področnim zakonom), ki pa so omejena po razlogih, rokih, legitimaciji, posegu itd.

Pravna varnost z zaupanjem v izdane odločbe ima prednost celo pred zakonitostjo.

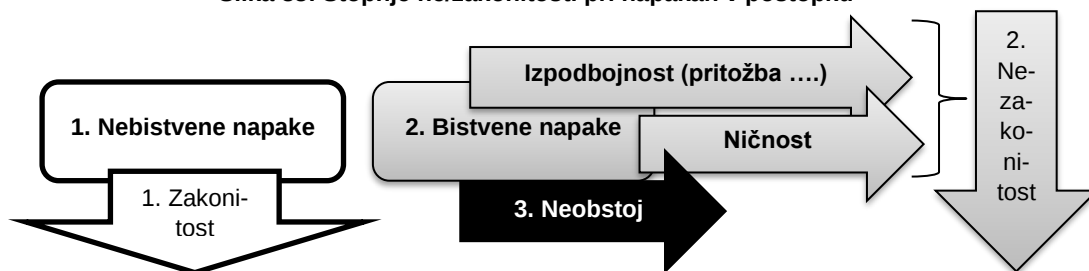
ZUP (oziroma področni zakoni) **omejuje rabo pravnih sredstev**, saj bi sicer ta institut predstavljal kritje za potencialno nepravilno delo upravnih organov. Smisel nabora pravnih sredstev si tako najlažje predstavljamo kot skupek zdravil, ki naj (po)zdravijo določene bolezni postopka ali akta kot rezultata vodenja postopka (prim. Steska, 1936). Enako kot v medicini obstaja pri upravnem odločanju vrsta bolezni, tj. napak v postopku, nekaj še celo nepoznanih, zdravila za te bolezni pa so omejena. ZUP določa več omejitev:

- uporabi se lahko **le z zakonom** določena pravna sredstva;
- pravna sredstva se uporabi **le zoper določene akte** (glede na njihovo »pravo« pravno naravo predvsem odločbe); pri vseh aktih se lahko izpodbija **le izrek**;
- vsako pravno sredstvo se lahko uporabi zgolj iz definiranih **razlogov**;
- vsa pravna sredstva z izjemo ničnosti imajo določen **rok**, od kdaj najbolj zgodaj in do kdaj najkasneje se lahko uporabijo;
- zakon določa, kdo lahko pravno sredstvo **predlaga, dovoli in odloči** o njem,
- pravna sredstva imajo le z zakonom **določen učinek**.

Zaradi omejenosti pravnih sredstev pravimo, da ima po ZUP **pravna varnost s pravno-močnostjo prednost pred pravno pravilnostjo (zakonitostjo)**.

V tem pogledu gre razlikovati stopnje oziroma posledice napak glede na učinek, kot izhaja iz spodnje slike, pri čemer gre lahko za napake glede (1) materialnega prava, (2) dejanskega stanja ali (3) postopka.

Slika 33: Stopnje ne/zakonitosti pri napakah v postopku



Vidimo, da določene napake ne pomenijo nezakonitosti. Naslednja stopnja napačnosti vodi v **izpodbojnost**, saj so te odločbe nezakonite, kolikor se kot take ugotovijo z različnimi pravnimi sredstvi, od pritožbe do izrednih posegov. Še višja stopnja nezakonitosti je **ničnost**, saj taka odločba z ugotovitvijo ničnosti izgubi vse učinke za nazaj. Nezakonite odločbe učinkujejo, če in dokler se jih ne razveljavi ali odpravi s pravnimi sredstvi po zakonu. Najhujše napake (čeprav gre včasih za na videz banalne, recimo manko podpisa odločujoče uradne osebe) pa pomenijo, da akt ni izdan, **ne obstaja, sploh ni nikoli učinkoval**.

92 Viste in učinki pravnih sredstev

Po slovenskem ZUP je pravnih sredstev šest (prej več, pri čemer je bilo njihovo število zmanjšano zaradi razvoja zaupanja v (u)pravo in neučinkovitosti sistema kot celote; Jerovšek, 1999). Vseeno ZUP pozna precejšnjo razvejanost pravnih sredstev v primerjavi z drugimi procesnimi zakoni (Pavčnik, 2007, str. 461), **kakor tudi primerjalno** v upravnih zadevah glede na tujino. Razlog za prvo bi bilo lahko dvojno varstvo tako pravic strank kot javne koristi skozi pravna sredstva, kar ni značilnost npr. v civilnih zadevah, toda primerjalni kontekst kaže, da je slovenski ZUP vseeno potreben prenove v smeri spodbujanja večje pravne varnosti in hitrejših dokončnosti, pravnomočnosti in izvršljivosti.

Poleg pritožbe in petih izrednih pravnih sredstev po ZUP poznamo v upravnih postopkih **dodatna pravna sredstva, ki jih lahko določi drug zakon** glede na potrebe določenega upravnega področja. Teh primerov sicer ni veliko, npr. revizija pokojninskih odločb, posebni primeri glede davčne odločbe, ugovor v davčni izvršbi. Seveda lahko področni zakon tudi pravna sredstva, ki so že določena z ZUP, opredeli drugače (npr. določi daljši rok ali omeji razloge).

Že po ZUP nekateri med pravna sredstva umeščajo tudi **vrnitev v prejšnje stanje**, čeprav je strukturno ta institut zaradi navezave z roki umeščen še pred norme ZUP o fazah postopka (po Androjna in Kerševan, 2006, str. 456; drugače Jerovšek et al., 2004, str. 346, saj so pravna

sredstva namenjena primarno saniranju napak organa, vrnitev v prejšnje stanje pa sanira objektivne napake, ki jih je povzročila stranka sama).

Razmislek ...

Se vam zdi nabor pravnih sredstev po slovenskem ZUP v skladu z načeli in trendi v evropskem prostoru? Prim. ureditev glede pravnih sredstev v osnutku EU ZUP (Priloga 2), kjer ni naštetih posamičnih sredstev v tradicionalnem smislu, ampak opcije glede na formulo 2x2, tj. ali gre za napako, ki se izpodbija in popravlja, v (1) korist ali breme stranke, in (2) ali gre za poseg v zakonite ali nezakonite akte.

Glede dopustnosti in učinkov pravnega varstva je treba opozoriti po slovenski ureditvi še na ključno **razliko med odločbo in (procesnim) sklepom**. Pravila glede pritožbe (dopustnost in suspenzivnost) so v primerjavi med odločbo in sklepom zaradi razlik, kdaj se izda en in kdaj drugi akt, ravno nasprotnosmerna. Še več razlik je pri izrednih pravnih sredstvih in v upravnem sporu, kjer se sklep izpodbija le izjemoma, če ima učinek zaključka postopka ali elemente meritorne odločitve.

Pravna sredstva **delimo teoretično po več merilih**.

Najpomembnejša je delitev na **redna in izredna** pravna sredstva.

Pravna sredstva so nadalje kategorizirana po dvodelbah, to so predvsem;

- **suspenzivna ali ne** – glede na to, ali zadržijo izvršitev izpodbijane odločbe);
- **devolutivna ali remonstrativna** – glede na to, ali o njih odloča drug ali isti organ, kot je izdal izpodbijani akt, ali višji (devolucija ali prevzem pristojnosti);
- **dispozitivna in oficialna** – glede na to, kdo lahko to pravno sredstvo uveljavlja, stranka ali organ *ex officio*;
- učinkujejo pa **za naprej (*ex nunc*) ali nazaj (*ex tunc*)**.

Redno pravno sredstvo je **po slovenskem ZUP** pritožba, izrednih pravnih sredstev je pet (glej sliko v nadaljevanju).

Razlikovanje med izrednim in rednim pravnim sredstvom je pomembno zato, ker se pritožba kot redno pravno sredstvo lahko uporabi navadno zoper vsako odločbo znotraj upravnega postopka, dokler ta ni končan z dokončno odločbo. Izredno pravno sredstvo se lahko izjemoma uporabi ob določenih razlogih, po dokončnosti oziroma celo pravnomočnosti odločbe. Le izredni pravni sredstvi ničnosti ter odprava in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici se lahko uporabita že zoper izdano oziroma vročeno še ne dokončno odločbo in izredna razveljavitev odločbe zoper izvršljivo odločbo, tudi če še ni dokončna, če pritožba ne zadrži izvršitve.

Pritožba je npr. suspenzivno pravno sredstvo, ker praviloma odlaga izvršitev odločbe do odločitve o pritožbi – do dokončnosti (236. člen ZUP). Izredna pravna sredstva, če so vložena, pa na izvrševanje odločbe nimajo suspenzivnega učinka, torej ne odlagajo izvršitve odločbe. Izjema je predlog za obnovo postopka, glede katerega lahko organ, ki je pristojen za

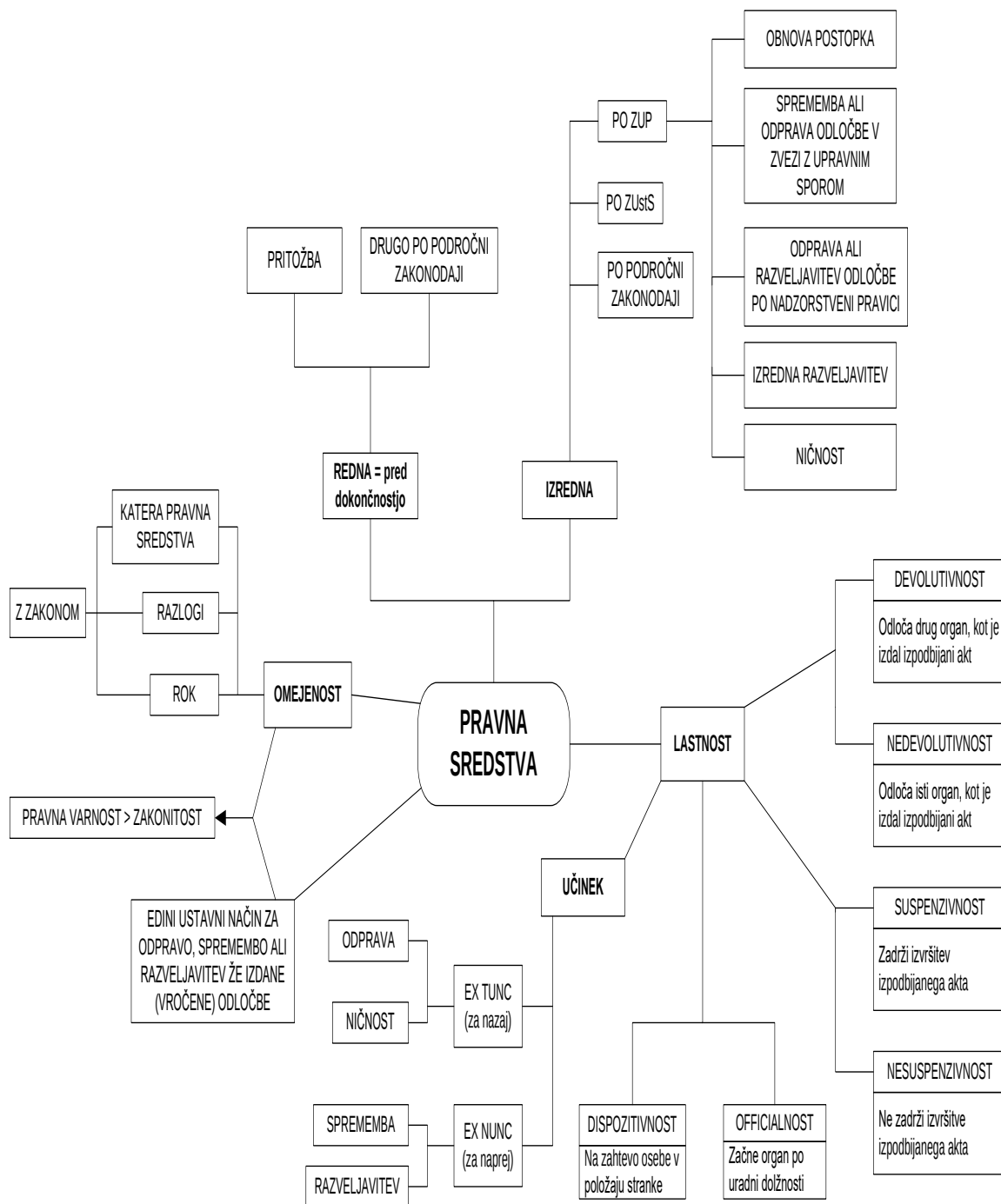
odločanje o predlogu, odloči, da se odloži izvršitev, dokler se ne odloči o obnovi postopka, če misli, da bo predlogu za obnovo ugodeno. Sklep, s katerim se dovoli obnova postopka oziroma odloči, da bo postopek obnovljen, zadrži izvršitev odločbe, glede katere je obnova dovoljena (272. člen ZUP).

Pritožba je devolutivno pravno sredstvo, ker o njej odloča drugostopenjski organ. Izredna pravna sredstva pa so nekatera devolutivna, ker o njih odloča drugostopenjski organ oziroma nadzorstveni organ, kot npr. odprava in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici in izredna razveljavitev. Nekatera so devolutivna in hkrati nedevelopativna, ker o njih lahko odloča prvo in drugostopenjski organ – obnova postopka ali izrek ničnosti.

Pritožba predstavlja predlagalno instančno kontrolo, ki jo lahko začne samo stranka oziroma druga oseba, ki je upravičena do pritožbe. Izredna pravna sredstva se nekatera lahko uporabijo na predlog stranke ali po uradni dolžnosti (obnova, izrek ničnosti, nadzorstvena pravica), nekatera pa samo po uradni dolžnosti (izredna razveljavitev odločbe). Takega sredstva stranka ne more zahtevati, lahko pa da pobudo.

Z rednim pravnim sredstvom – pritožbo se lahko prvostopenjska odločba odpravi ali spremeni ali izreče za nično. Z izrednimi pravnimi sredstvi se lahko odločba spremeni, odpravi, razveljavi ali izreče za nično. To je pomembno zaradi različnih pravnih učinkov odprave, razveljavitve in spremembe odločbe (glej 281. člen ZUP).

Slika 34: Pregled pravnih sredstev v slovenskih upravnih postopkih



93 Pritožba poslovenskem ZUP

Pritožba je **redno, devolutivno in suspenzivno pravno sredstvo**.

Redno je, ker je navadno vedno dovoljena, razen kadar jo izključuje zakon, devolutivno, ker o njej odloča organ druge stopnje, suspenzivno pa, ker navadno zadrži izvršitev odločbe do odločitve o pritožbi.

Pritožba je temeljno pravno sredstvo, ki ga ZUP v 13. ter 229. in nadaljnjih členih opredeljuje (po Kovač, 2009) s tremi, dopolnjujočimi se **cilji**:

- prvič, prek dispozitivnosti, devolutivnosti in načelne suspenzivnosti je pritožba instrument **varstva pravic strank** (poleg stranke tudi stranskega udeleženca in osebe s pravnim interesom, ki ni imela možnost sodelovanja v postopku);
- drugič, ker imajo pravico do pritožbe tudi varuhi javne koristi (višji državni odvetnik in tožilec, tudi denimo društva v javnem interesu kot hibrid med zastopnikom javnega interesa in stranskim udeležencem), se s pritožbo **ščiti tudi zakonitost**, kar še potrjuje pooblastilo organa, da v pritožbenem postopku lahko spremeni odločitev v breme pritožnika, saj ni vzpostavljena prepoved *reformatio in peius*;
- tretjič, hkrati se s pritožbo predvsem prek pooblastil pritožbenega organa za *ex officio* presojo absolutnih bistvenih postopkovnih napak in napačne uporabe materialnega prava stremi **k koherentnosti upravnega sistema** na določenem področju in enakosti strank pred zakonom.

Pritožba po našem ZUP **ni dovoljena** zoper prvostopenjsko odločbo **parlamenta, tj. državnega zbora, občinskega ali mestnega sveta, vlade in če jo izključuje poseben zakon**. Pritožba zoper odločbo ministrstva, izdano na prvi stopnji, je dovoljena samo, če je z zakonom izrecno dovoljena in je določeno, kateri organ o pritožbi odloča, sicer o pritožbi odloča vlada. Izključitev pritožbe je v danih določbah običajno izraz hierarhične strukture uprave, saj npr. težko določimo višji organ nad vlado ali parlamentom. Po področnem zakonu, če pritožbo izključuje, pa je treba biti previden, saj gre lahko za poseg v 22. člen Ustave RS (enako varstvo pravic, gl. poglavje o temeljnih načelih, več Kovač et al., 2015). Po drugi strani je z vidika učinkovitosti pritožbe njena izključitev lahko manjši poseg kot določitev nesuspensivnosti, saj mora v slednjem primeru stranka pritožbo vložiti in čakati najprej na odločitev o njej, šele nato gre lahko na sodišče, obenem pa že ves čas sporna odločitev učinkuje kot izvršljiva z vročitvijo.

Po ZUP je smisel (učinkovite) pritožbe za večino strank v **zadržanju** njene izvršitve. Možne so izjeme, če zakon (že ZUP v 236. členu, kakor neredko področni zakoni) določi drugače praviloma s ciljem javnega interesa, toda sorazmerno (smotrno), saj nesuspensivnost pomeni sploh pri obveznostih nižjo raven varstva interesov strank. Če je določena nesuspensivnost, je treba tudi v posamičnem aktu tak izjemen učinek določiti v konkretnem upravnem aktu v izreku, da do tega učinka pride, to odločitev pa v obrazložitvi istega akta podpreti z dejstvi in pravnimi podlagami. V primerih nesuspensivnosti se lahko nadalje vendar (po ZUP

v izvršbi, 292. člen, enako prek začasnih odredb po ZUS-1) izvrševanje s pravnimi sredstvi izpodbijane odločbe zadrži po diskrecijski pravici, če je izkazana verjetnost uspeha s pravnim sredstvom oziroma ogroženost pravic strank z nemožnostjo restitucije.

Če pritožbeni organ ali sodišče odločbo odpravi in vrne zadevo v ponovno odločanje, je organ **vezan na usmeritve višje stopnje**, kar pa ne pomeni, da upravni organ v novem postopku ne bi mogel upoštevati **novih dejstev**, ki se nanašajo na pravilnost in popolnost ugotovljenega dejanskega stanja. Prvostopenjski organ je pri tem dolžan odločiti po predpisu, veljavnem v času prvega odločanja (in ne v času odprave oziroma ponovljenega odločanja), zaradi varstva pravic in pravnih koristi stranke ter načela enakosti (22. člen Ustave RS). Jerovšek v komentarju k 6. členu ZUP (2004, str. 59) opozarja, da ta doktrina po njegovem mnenju nima opore, ker temelji na preseženem načelu enovitega odločanja na prvi in drugi stopnji. Tudi večinska sodna praksa, prav tako na ravni Ustavnega sodišča, pa predvsem poudarja presojo pravilnosti in zakonitosti odločbe na podlagi materialnega predpisa, ki je veljal v času izdaje odločbe prve stopnje, ne pa s stališča pozneje uveljavljenih predpisov.

Stranka ali druga oseba, v katere pravice in pravne koristi posega odločba, se lahko v postopkih, ki se začno na zahtevo stranke, do poteka roka za pritožbo **odpove pravici** do pritožbe zoper odločbo (229.a in 224. člen ZUP). Vendar se s tem odpove tudi sodnemu varstvu, saj je izčrpanje dopustne pritožbe v Sloveniji procesna predpostavka za dostop do sodišča.

Upravičenci, rok za pritožbo in pristojni pritožbeni organ

Pritožbo lahko vloži (229. člen ZUP):

- **stranka**, ki je bila udeležena v postopku na prvi stopnji kot aktivna ali pasivna stranka ali kot **stranski udeleženec**;
- vsaka **druga oseba, če odločba posega v njene pravice in pravne koristi**, če ta oseba zahteva vročitev odločbe prve stopnje v pritožbenem roku, ki je določen za stranko. Pritoži se lahko, potem ko ji je vročena odločba, v enakem roku kot stranka, če taka oseba za postopek ni vedela oziroma se ga ni mogla udeleževati oziroma ni bila povabljena in za izdajo odločbe ni vedela. Za izdajo je izvedela šele po izdaji odločbe. Če zahteva taka oseba vročitev odločbe po izteku pritožbenega roka, lahko predlaga obnovo postopka, če ne zamudi enomesečnega subjektivnega roka za obnovo postopka po peti točki 263. člena ZUP, ki teče od dneva, ko je taka oseba za izdajo odločbe izvedela. Predlog pa mora vložiti najpozneje v triletnem objektivnem roku;
- **državni tožilec in višji državni odvetnik**, če je prekršen zakon v korist stranke in v škodo javnih koristi. To lahko storita, tudi če nista sodelovala kot stranki v postopku na prvi stopnji, in sicer v istem roku kot ga ima stranka.

Rok za pritožbo po ZUP je 15 dni od vročitve odločbe. Za stranko in drugo osebo, ki lahko vloži pritožbo, začne teči naslednji dan po vročitvi odločbe. Poseben zakon lahko določi daljši ali krajši pritožbeni rok. Če oseba, ki bi morala biti udeležena v postopku kot stranka ali stranski udeleženec, zahteva vročitev odločbe, ki je bila izdana drugi stranki, ji teče pritožbeni rok od dneva, ko je odločbo zahtevala, če jo je zahtevala v pritožbenem roku za stranko. Sicer

se pritožba vložena po taki osebi, potem ko je pritožbeni rok že iztekel za vse stranke ali so se stranke že odpovedale pravici do pritožbe, obravnava kot predlog za obnovo postopka, če je taka oseba ujela roke za obnovo postopka (enomesečni subjektivni in triletni objektivni rok (glej obnovo postopka). Rok za pritožbo ima suspenzivni učinek, zato se v času teka pritožbenega roka in do odločitve o pritožbi odločba ne more izvršiti, razen če gre za nujne ukrepe v javnem interesu, s katerimi ni mogoče odlagati. V takih primerih pritožba ne zadrži izvršitve odločbe in se lahko izvrši takoj ali v izpolnitvenem roku, določenem s to odločbo.

! Pomembno !

*Pri nas je **pritožba redno** pravno sredstvo, ki jo lahko zoper skoraj vsako odločbo v 15 dneh od vročitve vloži **stranka ali druga oseba s pravnim interesom na resorno ministrstvo ali župana** (devolucija pristojnosti), učinkuje pa praviloma **suspenzivno**, tj. odlaga izvršitev do rešitve pritožbe.*

Zaradi ustavne odgovornosti ministrov in ministrstev za stanje na resorju je pritožbeni organ po ZUP in skoraj vseh področnih zakonih ter tudi nadzorstveni za izvirne pristojnosti lokalne samouprave (po ZUP-C od leta 2005) **resorno ministrstvo**. O utemeljenosti pritožbe odloča drug organ, ne ta, ki je izdal sporni akt, saj je malo verjetno, da bo pritožniku sicer ugodeno, saj bi organ izdajatelj z ugoditvijo pritožbi bodisi priznal svojo prvotno napako (kar že psihološko ni pogosto, čeprav ZUP to omogoča z nadomestno odločbo po 242. in 243. členu) bodisi bi spremenil odločitev brez oprijemljivih referenc. O pritožbi zoper odločbo upravne enote odloča stvarno pristojno ministrstvo (zoper gradbeno dovoljenje odloča ministrstvo za okolje in prostor). Kadar se s pritožbo izpodbijajo različni deli izreka odločbe, za katere so na drugi stopnji pristojni različni organi, odloča o vsakem delu pritožbe stvarno pristojno ministrstvo. O pritožbi zoper odločbo organa v sestavi ministrstva odloča isto ministrstvo, v katerega sestavi je ta organ (ministrstvo za finance zoper odločbo finančne uprave). O pritožbi zoper odločbo nosilca javnega pooblastila države odloča organ, določen z zakonom (npr. o pritožbi zoper odločbo CSD odloča ministrstvo za delo, zoper odločbo šole pa komisija za pritožbe ali svet zavoda, zoper odločbo agencije za energijo gospodarsko ministrstvo, zoper odločbo obrtne zbornice upravni odbor zbornice ali prometno ministrstvo). Kadar tak organ ni določen, odloča stvarno pristojno ministrstvo.

Stvarno pristojno ministrstvo odloča tudi o pritožbi zoper odločbo iz prenesene državne pristojnosti na občino. O pritožbi zoper odločitev občinske ali mestne uprave ali nosilca javnega pooblastila odloča **župan** (230.-234. člen ZUP).

Pritožbeni razlogi

Kot v vseh procesnih zakonih (tudi o pravdnem ali kazenskem postopku, prim. Pavčnik, 2007) ZUP RS v 237. členu določa tri temeljne razloge za pritožbo.

Stranka ali druga legitimirana oseba lahko izdano odločbo izpodbija:

1. **zaradi nepravilne in nepopolne ugotovitve dejanskega stanja;**
2. **zaradi kršitve materialnega prava**, to pomeni, da:
 - a) materialni predpis ni bil uporabljen;
 - b) materialni predpis je bil nepravilno uporabljen;
 - c) materialni predpis je organ nepravilno razlagal;
 - d) organ, ki je odločal po diskreciji, je presegel meje pooblastila;
3. **zaradi kršitev pravil postopka**. Te delimo na:
 - a) **nebistvene kršitve**, to so vse, ki ne vplivajo na zakonitost odločitve, in
 - b) **bistvene kršitve** pravil postopka, izmed katerih jih zakon sedem izrecno opredeli v drugem odstavku 237. člena (to so t. i. **absolutne**), druge pa so odvisne od primera do primera (**relativne** bistvene kršitve, ki se lahko izkažejo kot bistvene, ne pa nujno, npr. neekonomičnost postopka zaradi kršitve pravil o krajevni pristojnosti).

! Pomembno !

(Absolutne) Bistvene postopkovne napake so vsaka samostojni razlog za pritožbo, organ pa jih mora preverjati po uradni dolžnosti tudi, če se pritoži iz drugega razloga. Če se ugotovi ta napaka, se odločba odpravi in vrne v ponovno reševanje.

Različni razlogi so med seboj tesno povezani, saj denimo zlasti ob napačni ali nepopolni ugotovitvi dejanskega stanja skoraj zagotovo organ tudi napačno uporabi materialno pravo. Še več, nekateri razlogi za pritožbo so **enaki razlogom za uporabo izrednih pravnih sredstev** (npr. po 260. ali 274. členu ZUP). V takem primeru ima **prednost pritožbeni** postopek, če odločba še ni dokončna, saj se v njem lažje in hitreje popravi nezakonnost. Sicer pa se uporabi odpravo ali razveljavitev po nadzorstveni pravici, obnovo postopka ali končno ničnost odločbe.

Razlog mora pritožnik navesti v pritožbi, sicer je pritožba nepopolna (prim. 67. člen ZUP), vendar se lahko pritožnik izrazi laično (ne uporabi dikcij ZUP; npr. navede, da je odločba napačna, ker organ ni upošteval tega in tega). Pritožba je sicer dispozitivno pravno sredstvo, kar pomeni, da ga lahko vloži le stranka oziroma druga legitimirana oseba, korektivno pa ZUP pooblašča pritožbeni organ, da po uradni dolžnosti preverja kršitev materialnega prava in absolutnih bistvenih postopkovnih napak (247. člen ZUP).

Absolutne bistvene postopkovne napake so grobe kršitve, za katere zakonodajalec vnaprej določi, da bi bila odločitev vsaj verjetno drugačna, če bi v postopku ali pri izdaji odločbe te napake ne nastale. Te napake so:

1. odločil je stvarno nepristojni organ (z napačnega področja ali neprave stopnje (npr. župan na prvi stopnji, čeprav je le pritožbeni organ));
2. osebi, ki bi imela pravico biti udeležena kot stranka, ta možnost ni bila dana;
3. stranki ali stranskemu udeležencu ni bila dana možnost, da se izjavi o vseh dejstvih;
4. stranke brez procesne sposobnosti ni zastopal zakoniti zastopnik ali pooblaščenec ni imel pooblastila;
5. pri vodenju ali pri odločanju je sodelovala oseba, ki bi morala biti izločena;
6. stranki ni bila dana možnost uporabe njenega jezika oziroma postopek ni tekel v uradnem jeziku;
7. odločba je tako pomanjkljiva, da se je ne da preizkusiti (npr. odločba nima polne obrazložitve, a bi jo morala imeti, ali so deli iste odločbe kontradiktorni).

Vsaka izmed teh napak je **samostojni razlog za pritožbo**.

Še več, pritožbeni organ mora **po uradni dolžnosti preveriti** ali te napake niso nastale, čeprav se pritožnik sicer pritožuje iz drugih razlogov (247. člen ZUP). Če je podana bistvena kršitev postopka, mora drugostopenjski organ odločbo obvezno **odpraviti** in v ponovnem postopku odpraviti to kršitev, ne glede na to, ali ta kršitev vpliva na odločitev o zadevi ali ne.

Delo organa prve stopnje s pritožbo

Pritožba se vloži pri prvostopenjskem organu. Če jo stranka vloži neposredno pri drugostopenjskem organu, jo ta nemudoma pošlje prvostopenjskemu organu. Razlog tega določila je, da ima organ prve stopnje (1) dolžnost formalnega preizkusa odločbe (240. člen ZUP) in (2) možnost izdaje nadomestne odločbe (242. in 243. člen ZUP).

Načini vložitve pritožbe pri prvostopenjskem organu so lahko različni, kot velja za katerokoli vlogo (63. člen ZUP): priporočeno po pošti, na zapisnik, lahko se izroči organu, pošlje po elektronski poti, če je vzpostavljena možnost elektronske komunikacije in dopustna pritožba po tej poti.

Formalni preizkus pritožbe (obveza)

Ko prvostopenjski organ, ki je izdal izpodbijano odločbo, prejme pritožbo, jo najprej **mora** preizkusiti, ali izpolnjuje **procesne predpostavke**, tj. formalne pogoje za vložitev pritožbe:

- ali je pritožba po zakonu sploh **dovoljena**;
- ali jo je vložila **upravičena oseba**;
- ali je pritožba vložena v pritožbenem **roku** (ni prezgodnja ali prepozna).

Če katerikoli pogoj ni izpolnjen, organ prve stopnje pritožbo **s sklepom zavrže**.

Če organ pritožbe ne zavrže, jo nemudoma pošlje morebitnim nasprotnim strankam, da se lahko v roku, ne krajšem od osmih dni, ne daljšem od 15 dni, izrečejo o pritožbi. Ugovarjajo lahko na vse navedbe v pritožbi tako glede izvedenega postopka na prvi stopnji, ugotovljenega dejanskega stanja in uporabe materialnega prava.

Nadomestna odločba (možnost)

Če so formalni pogoji dani, **lahko** prvostopenjski organ brez dopolnjenega postopka izda nadomestno odločbo, če je **pritožba utemeljena** in ni potreben nov ali dopolnjen ugotovitveni in dokazni postopek. To je **nova prvostopenjska** odločba, zoper katero je dovoljena nova pritožba, predstavlja pa izraz načel varstva pravic strank in ekonomičnosti.

Pritožbi namreč takoj ugotovi že prvostopenjski organ, če spozna svojo napako, je ne odstopi drugi stopnji, kar bi postopek in uveljavitev pravic strank zavleklo.

Nadomestna odločba se lahko izda tudi, če dopolni postopek, in to:

- če je bil izvedeni postopek nepopoln in to lahko vpliva na odločitev;
- če bi morala biti pritožniku dana možnost udeležbe v postopek pa mu ni bila dana ali mu je bila dana in je ni izkoristil in je v pritožbi navedel, zakaj tega ni storil;
- če pritožnik v pritožbi navede taka dejstva in dokaze, zaradi katerih bi utegnila biti odločitev o zadevi drugačna;
- če je bila izdana odločba brez poprejšnjega obveznega posebnega ugotovitvenega postopka ali če je bila izdana odločba, ne da bi bila stranki dana možnost, da se izjavi o vseh dejstvih in okoliščinah, pomembnih za odločitev, čeprav je bilo to obvezno in zahteva stranka v pritožbi, da se ji ta možnost da. V tem primeru po izvedenem postopku odloči z nadomestno odločbo ali pa zadevo odstopi pritožbenemu organu.

Nadomestna odločba je **prvostopenjska** odločba, zoper katero je dovoljena nova pritožba. Če je vložena nova pritožba, jo prvostopenjski organ nemudoma, najpozneje pa v 15 dneh, pošlje drugostopenjskemu organu v reševanje in ne preizkuša več pravilnosti nadomestne odločbe glede na pritožbene navedbe.

Če prvostopenjski organ meni, da je njegova odločitev zakonita in torej ne izda nadomestne odločbe, **pošlje pritožbo** skupaj z dokumenti oziroma spisi o zadevi drugostopenjskemu organu v pritožbeni postopek najpozneje v 15 dneh. Tu se začinja »pravi« pritožbeni postopek.

Kolikor pa je bil postopek začel po uradni dolžnosti in je pritožba zoper odločbo o naložitvi obveznosti ali odvzemu pravice ipd. v celoti utemeljena (npr. napačno določen zavezanec ali ni izpolnjenih vseh pogojev za obveznost), se izda **nadomestni sklep** o ustavitvi postopka, kot bi se moral izdati prvotno, če bi bila odločitev zakonita. Za nadomestni sklep velja smiselno vse enako kot za nadomestno odločbo, zlasti da se v njem v izreku najprej odpravi prvotno nezakonito odločbo, nato pa odloči v zadevi pravilno (postopek se ustavi) in še obračuna stroške postopka.

Delo organa druge stopnje s pritožbo

Tudi drugostopenjski organ najprej pogleda ali pritožba izpolnjuje **procesne predpostavke**. Če niso navedene procesne predpostavke in je ni zavrgel že prvostopenjski organ, jo **s sklepom zavrže** drugostopenjski organ.

Če pritožba izpolnjuje formalne pogoje (procesne predpostavke), pošlje organ pritožbo morebitnim nasprotnim strankam v **odgovor na pritožbo**. O pritožbi lahko odloči šele po prejemu odgovora na pritožbo oziroma po izteku roka za odgovor.

Drugostopenjski organ preizkusi prvostopenjsko odločbo **v mejah pritožbenih navedb**. Po uradni dolžnosti pazi **v korist** stranke na kršitev materialnega prava, čeprav stranka v pritožbi te kršitve ne navaja. Da bi se stvar pravilno rešila v korist stranke (glede na njen zahtev), lahko pritožbeni organ v obsegu, ki presega zgornji preizkus odločbe po uradni dolžnosti, zadevo reši v korist pritožnika, če s tem ne posega v pravico koga drugega. Sicer pa ni mogoče na podlagi vložene pritožbe po uradni dolžnosti spreminjati izpodbijane odločbe v škodo pritožnika (prepoved »*reformatio in peius*«), razen zaradi v nadaljevanju navedenih razlogov hudih kršitev. **V korist ali škodo** stranke po uradni dolžnosti pazi na:

1. bistvene kršitve pravil postopka, ki obsegajo tudi kršitev stvarne pristoynosti,
2. kršitev krajevne pristoynosti, če organ ni bil pristojen,
3. ničnostne razloge.

Iz teh razlogov lahko **pritožbeni organ pritožniku položaj zaradi javne koristi poslabša**.

Razmislek ...

Ali in zakaj se stranki splača vložiti pritožbo iz vseh možnih razlogov? In ali se ji to splača v vsakem primeru (npr. če ji je bil priznan del socialne subvencije, lahko izgubi tudi tega ali le dobi dodatek)?

Drugostopenjski organ lahko (glej sliko za vse opcije) po preučitvi pritožbenih navedb in glede na kršitve, na katere pazi po uradni dolžnosti, odloči na enega od naslednjih načinov, vse **z odločbo**. Prvič, pritožbo se kot neutemeljeno **zavrne**:

- če je odločba prve stopnje zakonita;
- če so dane nebistvene kršitve pravil postopka, ki ne vplivajo na odločitev; v svoji drugostopenjski odločbi navede, za kakšne nebistvene kršitve je šlo in zakaj ne vplivajo na odločitev;
- če je izrek odločbe zakonit, vendar napačno obrazložen. V obrazložitvi navede prave razloge, ki utemeljujejo odločitev.

Pritožbi se **deloma ali v celoti ugodi**, prvostopenjsko odločbo pa deloma ali v celoti **odpravi**:

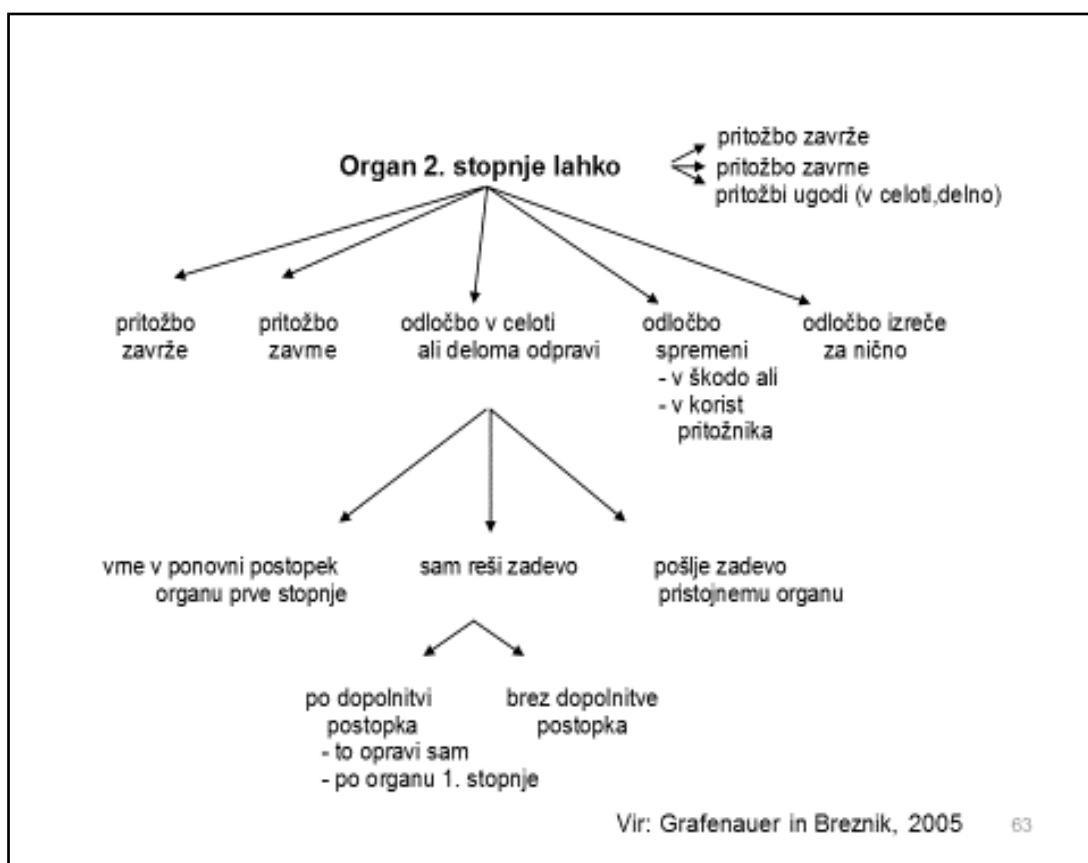
- če je dejansko stanje nepravilno ugotovljeno, če so dane bistvene kršitve pravil postopka, če je izrek odločbe nejasen ali v nasprotju z obrazložitvijo. Odloči lahko tudi o zadevi sami ali pa zaradi ekonomičnosti postopka zadevo vrne v ponovno odločanje prvostopenjskemu organu, ki mora v 30 dneh odločiti skladno z odločbo o pritožbi; če prvostopenjski organ ob ponovnem odločanju ne sledi opozorilom o potrebni dopolnitvi postopka in ne ravna v skladu z odločbo organa druge stopnje, ta ob ponovni obravnavi pritožbe, če jo nezadovoljna

stranka vloži, sam reši zadevo. Lahko pa zaradi ekonomičnosti in hitrosti postopka naloži organu prve stopnje, da v določenem roku opravi posamezna procesna dejanja in mu pošlje zbrane podatke (251. člen ZUP);

- če je treba zadevo drugače rešiti, ker je bilo materialno pravo nepravilno uporabljeno, ker je izrek v nasprotju z obrazložitvijo, ker so dani ničnostni razlogi, ker so zmotno presojeni dokazi, če je iz ugotovljenih dejstev napravljen napačen sklep in če je prosti preudarek nepravilno uporabljen. V teh primerih organ sam izda novo odločbo in ne vrača zadeve v ponovno odločanje izdajatelju.

Pritožbi se deloma ugoti, izpodbijano odločbo **spremeni**, če se namen izdaje odločbe, glede na pravilno uporabljen predpis, doseže z za stranko ugodnejšimi sredstvi.

Slika 35: Možne odločitve drugostopenjskega organa o pritožbi



Na pritožbo stranke se **spremeni odločbo v strankino škodo**, če so dani razlogi, navedeni v treh izrednih pravnih sredstvih. To so razlogi za (253. člen ZUP):

- odpravo in razveljavitev po nadzorstveni pravici (prim. 274. člen ZUP);
- izredno razveljavitev odločbe (prim. 278. člen ZUP);
- ničnost odločbe (prim. 279. člen ZUP).

Na pritožbo stranke **odločbo izreče za nično v strankino korist**.

Odločba druge stopnje ima enake sestavne dele kot odločba prve stopnje (uvod, naziv, izrek, obrazložitev, pouk, podpis in žig). Seveda je vsebina izreka drugostopenjske odločbe odvisna od tega, ali odloči samo o odpravi prvostopenjske odločbe in se zadeva vrača v ponovni postopek na prvo stopnjo ali pa organ hkrati tudi meritorno odloči o zadevi. Pritožbeni organ mora v obrazložitvi svoje odločbe presoditi vse pritožbene navedbe, tako tiste, ki so utemeljene, kot tiste, ki niso. Lahko se tudi sklicuje na argumentacije s prve stopnje.

Odločba o pritožbi mora biti izdana in vročena stranki **čim prej, najpozneje pa v dveh mesecih od vložitve pritožbe** oziroma od dneva, ko je bila pritožba dopolnjena, če je organ zahteval dopolnitev pomanjkljive pritožbe. **Drugostopenjski organ vroči svojo odločbo prek prvostopenjskega organa**, kateremu vrne tudi spis o celotni zadevi (ta pa jo mora vročiti stranki najpozneje v osmih dneh od dneva, ko jo je prejel). Izjemoma lahko drugostopenjski organ sam vroči svojo odločbo stranki, če to zahteva nujnost ukrepanja.

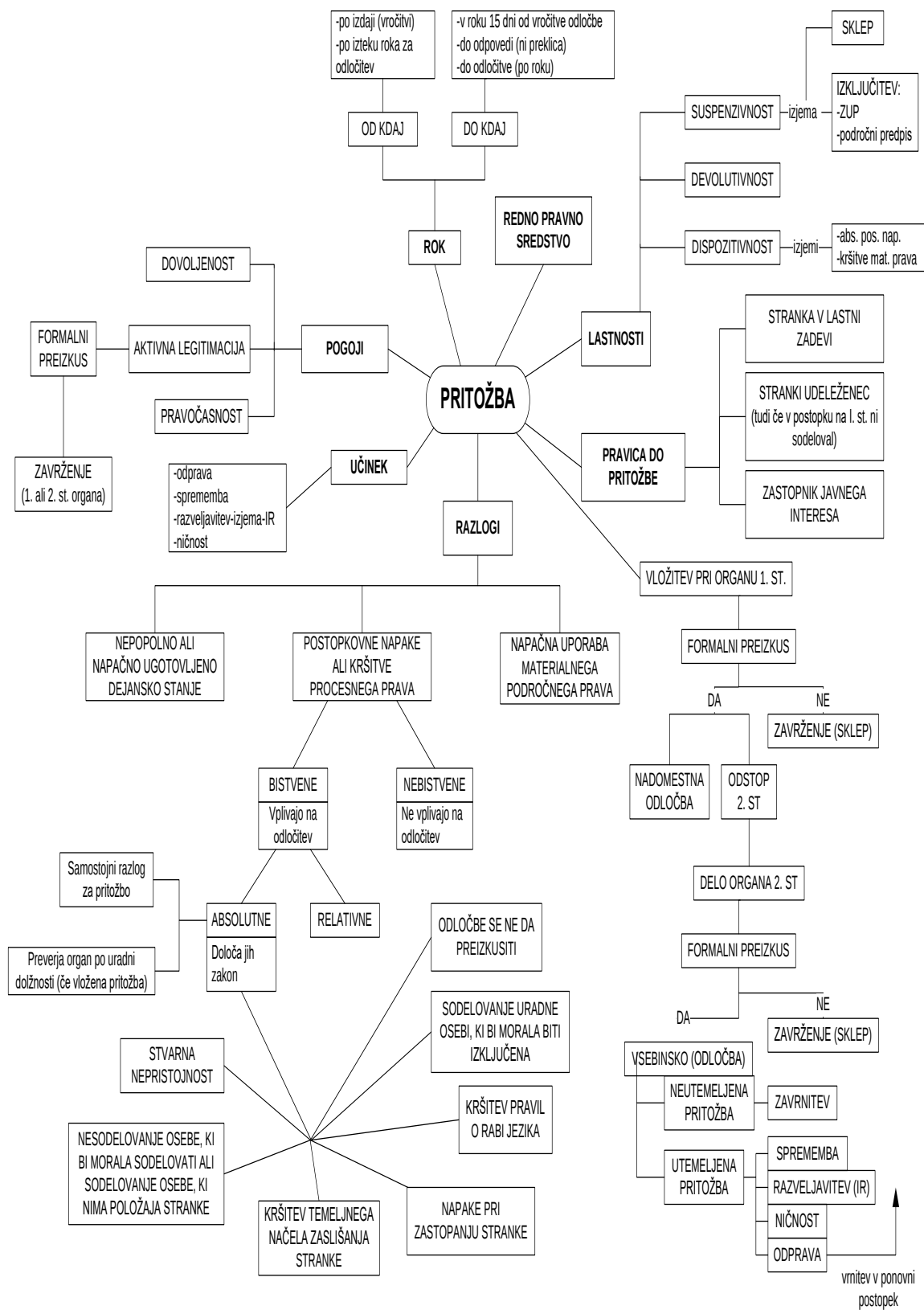
Če stranka **umakne pritožbo**, se pritožbeni postopek ustavi s sklepom, zoper katerega je dovoljena pritožba.

Po izteku roka za odločitev, če o pritožbi ni odločeno, nastopi **molč drugostopenjskega organa**, ki se šteje kot fiktivna zavrnitev pritožbe po ZUS-1. To stranki omogoča, da terja izdajo odločb. Če je ne prejme v nadaljnjih sedmih dneh od urgence, lahko vloži tožbo.

Pritožbeni postopek **zoper sklep je smiselno enak** kot zoper odločbo. Ni pa pritožbe zaradi molka pri izdaji sklepa.

Zbirno velja po slovenskem ZUP glede pritožbe naslednje, kot izhaja iz slike.

Slika 36: Miselni vzorec – pravila o pritožbi po slovenskem ZUP



9.4 Izredna pravna sredstva poslovenskem ZUP

Izredna pravna sredstva so namenjena izpodbijanju dokončnih in pravnomočnih odločb v primerih hujših kršitev, zaradi katerih upravni akt ne bi smel učinkovati proti strankam, ker priznava pravice ali pravne koristi, ki jih po predpisih ni mogoče priznati, ali nalaga obveznosti, ki jih ni dovoljeno naložiti stranki (Jerovšek et al., 2004, komentar k 260. in nadaljnjim členom ZUP).

Značilnost teh sredstev je, da jih je mogoče uporabiti **le v danih rokih in v primerih taksativno naštetih razlogov** v posameznem izrednem pravnem sredstvu (10 obnovitvenih razlogov, šest ničnostnih razlogov, pet razlogov za uporabo nadzorstvene pravice, štiri razlogi za izredno razveljavitev odločbe). Stranka ali druga upravičena oseba mora v svoji vlogi navesti, katero izredno pravno sredstvo in kateri razlog uveljavlja.

Izredna pravna sredstva so le korektiv, ne pravilo, saj zaradi varstva stabilnosti poseg v dokončne in še pravnomočne odločbe ni zaželen. Ta sredstva se uporabijo izjemoma ne zaradi načelne nespremenljivosti razmerij na temelju varstva pridobljenih pravic, ampak zaradi potrebe po stremljenju k zakonitosti (Jerovšek, 2001, str. 121). ZUP zakonitost postavlja nad materialno pravnomočnost (Pavčnik, 2007, str. 456). Pri tem je celo za učinkovito varstvo ustavnih pravic treba opozoriti na konsistentno stališče Ustavnega sodišča RS (odločba št. Up-227/96), po katerem se **ne zahteva izčrpanosti pravnih sredstev za sodno varstvo**.

Izredna pravna sredstva **nimajo suspenzivnega učinka na odločbo**, zoper katero so vložena. Odločba se lahko še naprej izvršuje, razen v določenih situacijah, ki jih bomo obravnavali pri posameznem izrednem pravnem sredstvu. Izredna pravna sredstva so **vezana na roke**, v katerih se lahko uporabijo (obnova postopka, odprava in razveljavitev po nadzorstveni pravici), nekatera pa na roke **niso** vezana (izredna razveljavitev in ničnost odločbe). Z izrednim pravnim sredstvom se lahko odločba po 281. členu ZUP:

- **odpravi** in se odpravijo vse posledice, ki so na podlagi odpravljenih odločbe že nastale, učinek za nazaj (*ex tunc*), to velja za obnovo in odpravo po nadzorstveni pravici;
- **razveljavi ali spremeni**; razveljavitev učinkuje samo za naprej (*ex nunc*), tj. od razveljavitve ali spremembe dalje, to velja za obnovo, razveljavitev po nadzorstveni pravici in izredno razveljavitev;
- **izreče za nično** in se vzpostavi stanje pred njeno izdajo, kar učinkuje za nazaj.

Razmislek ...

Kadar je možno odločbo tako razveljaviti kot odpraviti – kateri učinek in zakaj bo po ZUP pridržan **za hujše** kršitve?

Če se npr. odločba o štipendiji, izdana za čas od 1. 10. dalje, **razveljavi** 1. 6. naslednjega leta, kaj to pomeni? In kaj, če se ista odločba v istih rokih **odpravi**?

ZUP pri nas pozna pet izrednih pravnih sredstev.

Obnova postopka je po ZUP (260. in nasl. členi) najpogostejše uporabljeno izredno pravno sredstvo. Možna je le v zvezi z meritorno odločitvijo. Obnova postopka se lahko uvede po uradni dolžnosti ali na predlog stranke oziroma domnevno spregledanega stranskega udeleženca (deveta točka 260. člena v zvezi z 229. členom ZUP). Pri obnovi gre nujno za nedeolutivno pravno sredstvo, ker se obnovitveni razlogi praviloma nanašajo na dejanski stan in postopkovne kršitve pri izdajatelju spornega akta. Praksa nekaterih področnih predpisov in težav na veliko upravnih področjih kaže, da bi bila smiselna uvedba tudi t. i. neprave obnove postopka (prim. Androjna in Kerševan, 2006, str. 446) v ZUP za upoštevanje dejstev, nastalih po izdaji odločbe, kadar ta vplivajo na (višino) tekoče pravico(e) ali obveznosti (trenutno je obnova po prvi točki 260. člena ZUP možna le za t. i. »stara nova« dejstva, torej obstoječa že ob izdaji odločbe).

Cilj pravnega sredstva **odprave oziroma spremembe odločbe v zvezi z upravnim sporom** je po 273. členu ZUP analogen institutu nadomestne odločbe v pritožbenem postopku. Odprava in razveljavitev **po nadzorstveni pravici** (274. člen ZUP) je orodje predvsem resornih ministrstev za skrb nad zakonitim stanjem na področju, zato se uporaba tega pravnega sredstva kombinira s pritožbo. Nadalje pozna ZUP **izredno razveljavitev** po 278. členu ZUP, ki ni namenjena varstvu zakonitosti, saj se s tem pravnim sredstvom odločba, ki je zakonita, razveljavi le, če bi njena izvršitev posegla z realizacijo strankine pravice v javno korist.

Ničnost je povsem poseben institut, ki ima svoj *ratio* v sanaciji najhujših možnih napak v postopku, saj je možna že takoj po izdaji odločbe, predlaga jo praktično katerakoli oseba. Enako se lahko uporabi pri več organih, saj je ugotovitev ničnosti in s tem odprava posledic take odločbe mestoma celo v interesu ustavnosti. A ničnost ni avtomatična, o tem se izda posebna odločba.

Ker so nekateri razlogi za uporabo pravnih sredstev enaki, se lahko pojavi vprašanje **»konkurence« pravnih sredstev**. Po teoriji (Androjna in Kerševan 2006, str. 581, 586, 596) in sodni praksi je tedaj vrstni red naslednji, seveda odvisno od (prekrivajoče se) napake ali razloga. Najprej se uporabi odpravo ali razveljavitev po nadzorstveni pravici pred pritožbo. Analogno se uporabi obnovo postopka in šele, če časovna omejitev obnove le to onemogoča, ničnost, kot je odločilo Ustavno sodišče v zadevi I Up 179/03, Up-1153/10 (ko je šlo za neresnične izpovedbe in dokazila, kar pomeni »nedovoljeno ravnanje« po 279. členu ZUP).

Skupek pravil o izrednih pravnih sredstvih je razviden iz naslednje tabele, nato pa si oglejmo posamična sredstva podrobneje še opisno.

Tabela 26: Pravna sredstva po ZUP po vrstah in značilnostih

PRAVNO SREDSTVO	REDNO / IZREDNO	DISPOZITIVNO / OFICIALNO	OD KDAJ	DO KDAJ	RAZLOGI	DEVOLUTIVNOST	SUSPENZIVNOST	UČINKI
PRITOŽBA	REDNO	DISPOZITIVNO IN OFICIALNO (kršitve mat. prava, abs. bist. post. napake)	-po izdaji (vročitvi) -po izteku roka za odločitev	-v roku 15 dni od vročitve odločbe -do odpovedi (ni preklica) -do odločitve (po roku)	1. napačna uporaba oz. neuporaba materialni predpis 2. nepopolno ali napačno ugotovljeno dejansko stanje 3. kršitve pravil postopka	DEVOLUTIVNOST	SUSPENZIVNOST	ODPRAVA SPREMEMBA RAZVELJAVITEV NIČNOST
OBNOVA POSTOPKA	IZREDNO	DISPOZITIVNO IN OFICIALNO	od dokončnosti	Subjektivni rok-1 mesec Objektivni rok-3 leta	1. nova dejstva in dokazi, ki obstajajo že v času izdaje I. st. odločbe 2. če odločba temelji na ponarejeni listini, lažni izjavi priče ali izvedenca 3. če odločba temelji na kasneje spremenjeni, odpravljeni oz. razveljavljeni sodbi 4. če je pred pristojnim organom kasneje drugače rešeno predhodno vprašanje 5. kršitev načela dolžnosti govoriti resnico 6. sodelovanje pristranske uradne osebe 7. sodelovanje uradne osebe, ki nima pogojev ali pooblastila 8. če je odločal kolegijski organ in ni prisotno zahtevano število članov ali ni dosežena zahtevana večina 9. če v postopku ni sodelovala oseba s pravnim interesom 10. napake pri zastopstvu	NEDEVOLUTIVNOST	PREDLOG-NESUSPENZEN SKLEP-SUSPENZIVEN	POTRDI TEV NADOMESTITEV: ODPRAVA
SPREMEMBA ALI ODPRAVA ODLOČBE V ZVEZI Z UPRAVNIM SPOROM	IZREDNO	OFICIALNO (v zvezi s tožbo na US)	od začetka upravnega spora	do zaključka upravnega spora	1. napačna raba materialnega predpisa 2. nepopolno ali napačno ugotovljeno dejansko stanje 3. bistvene napake v postopku 4. vsi razlogi za ničnost	NEDEVOLUTIVNOST	SUSPENZIVNOST	ODPRAVA (SPREMEMBA-izjema)
ODPRAVA IN RAZVELJAVITEV ODLOČBE PO NADZORSTVENI PRAVICI	IZREDNO	OFICIALNO IN DISPOZITIVNO-predlog	od vročitve	5 let 1 leto	1. kršitev stvarne pristojnosti 2. odločanje 2-krat o isti stvari 3. kršitev krajevnosti pristojnosti 4. odločba izdana brez soglasja ali mnenja drugega organa 5. očitna kršitev materialnih predpisov	DEVOLUTIVNOST	SUSPENZIVNOST	ODPRAVA RAZVELJAVITEV
IZREDNA RAZVELJAVITEV	IZREDNO	OFICIALNO	od izvršljivosti	do izvršitve	Z izvršitvijo bi nastopile posledice, ki bi pomenile hudo in neposredno nevarnost za javni interes.	NEDEVOLUTIVNOST	SUSPENZIVNOST	RAZVELJAVITEV
NIČNOST	IZREDNO	OFICIALNO IN DISPOZITIVNO-predlog	od izdaje (v tem primeru ne pomeni vročitev)	X	1. če upravni organ izda odločbo iz sodne pristojnosti 2. če bi z izvršitvijo odločbe stranka storila kaznivo dejanje 3. če odločbe ni mogoče dejansko/realno izvršiti 4. če gre za postopek na zahtevo stranke, ta pa zahtevka ni vložila niti ni kasneje privolila v postopek 5. če je odločba izdana na podlagi zvižace ali prisile 6. sklepi s katerimi je odločeno o vsebinskih vprašanjih	DEVOLUTIVNOST IN NEDEVOLUTIVNOST	SUSPENZIVNOST	ZA NAZAJ EX TUNC

Obnova postopka

Po končanem upravnem postopku se lahko najdejo dejstva in okoliščine, ki kažejo na to, da je v postopku izdaje odločbe prišlo do hudih **procesnih kršitev**, zaradi katerih odločba morda ni zakonita in na pravno nedopusten način posega v pravice stranke oziroma v njen pravni položaj ali v pravico koga drugega, ki ni bil stranka, čeprav bi moral biti.

Postopek, ki je bil končan, se lahko obnovi, če sta izpolnjena dva pogoja:

- da je izdana **odločba že dokončna** ali pravnomočna in
- da je izpolnjen **vsaj eden od desetih obnovitvenih razlogov** po 260. členu ZUP (ali drugi razlog po posebnem zakonu). To so:
 1. če se izve za nova dejstva ali nove dokaze, ki bi sami zase ali v zvezi z že izvedenimi v prejšnjem postopku omogočili drugačno odločitev, kot je bilo odločeno, če bi bila ta dejstva in dokazi uporabljeni v prejšnjem postopku;
 2. če odločba temelji na ponarejeni listini, lažni izjavi priče ali izvedenca ali na dejanju, ki je kaznivo po kazenskem zakoniku;
 3. če odločba temelji na sodbi, ki je bila pozneje pravnomočno razveljavljena, odpravljen ali spremenjena;
 4. če odločba temelji na predhodnem vprašanju, ki ga je reševal organ sam, pozneje pa je bilo to vprašanje drugače rešeno;
 5. če je stranka dosegla izdajo odločbe na podlagi njenih neresničnih navedb;
 6. če je pri izdaji odločbe sodelovala uradna oseba, ki bi morala biti izločena;
 7. če je odločbo izdala uradna oseba, ki je ni imela pravice izdati (ni imela ustreznega pooblastila – po zakonu ali od predstojnika organa);
 8. če kolegijski organ ni odločal v predpisani sestavi ali ni glasovala predpisana večina;
 9. če osebi, ki bi morala biti udeležena v postopku kot stranka ali stranski udeleženec, ni bila dana možnost udeležbe; tu ne gre za primere, ko naj bi stranka vedela za postopek, pa se ga ni udeležila;
 10. če stranke ni zastopal zakoniti zastopnik oziroma če pooblaščenec ni imel pooblastila, stranka pa pozneje njegovih procesnih dejanj ni odobrila.

Obnovo postopka **predlaga stranka ali jo začne organ**, ki je odločbo izdal po uradni dolžnosti. Lahko jo predlaga tudi oseba, ki bi morala biti udeležena v postopku na prvi ali drugi stopnji, pa ji ta možnost ni bila dana oziroma se postopka zaradi upravičenih razlogov ni mogla udeleževati in je zato prizadeta glede svojih pravic. Zaradi okoliščin iz 1., 6., 7. in 8. točke zgoraj sme stranka obnovo predlagati samo, če v prejšnjem končanem postopku teh okoliščin brez svoje krivde ni mogla navesti. Obnovo postopka lahko predlagata tudi državni tožilec in višji državni odvetnik, če odločba posega v javno korist.

O dovolitvi obnove **odloča prvo- oziroma drugostopenjski organ** glede na to, pri katerem organu je bila izdana odločba, na katero se obnovitveni razlog nanaša. Ni mogoče dovoliti obnove glede dejstev, ki jih je v svoji pravnomočni odločbi ugotovilo in že presodilo sodišče, lahko pa se dovoli glede vseh drugih dejstev iz upravne odločbe.

Stranka lahko predlaga oziroma organ začne obnovo postopka po uradni dolžnosti v **enomesečnem subjektivnem roku**, ki teče od dneva, ko je stranka:

- lahko navedla oziroma uporabila nova dejstva (prva točka 260. člen ZUP);
- izvedela za pravnomočno sodbo (druga in tretja točka 260. člena ZUP);
- lahko uporabila nov akt (četrta točka 260. člena ZUP);
- izvedela za obnovitveni razlog (peta, šesta, sedma in osma točka 260. člena ZUP);
- izvedela za odločbo, izdano brez udeležbe stranke (deveta točka 260. člena ZUP);
- ko je bila izdana odločba v postopku, v katerem ni bilo zakonitega zastopanja (deseta točka 260. člena ZUP).

Subjektivni rok teče za vsak obnovitveni razlog posebej. Po preteku **treh let (objektivni rok)** od dokončnosti se obnova ne more več predlagati ali začeti po uradni dolžnosti.

Trije obnovitveni razlogi, navedeni v 2., 3., 4. točki zgoraj, **niso omejeni na triletni objektivni rok**. Zanje velja le enomesečni subjektivni rok. Gre za tako hude kršitve, ki jih ni dopustno časovno omejevati, dokler niso znane. Od seznanitve z njimi teče le subjektivni rok.

Ko organ prejme predlog za obnovo, ga **preizkusi**:

1. ali je predlog **dovoljen, popoln in pravočasen**. Prehiter je tedaj, če odločba še ni dokončna, prepozen pa, če je vložen zunaj subjektivnega ali objektivnega roka;
2. ali vlaga predlog **upravičena oseba**;
3. ali je obnovitveni **razlog, ki ga predlog navaja, vsaj verjetno podan** ali izkazan oziroma ali je okoliščina, na katero se predlog opira, verjetno izkazana.

V primerih, ko formalni pogoji niso izpolnjeni, organ predlog **zavrže s sklepom**.

Če je razlog vsaj verjetno podan, preizkusi ali ta razlog lahko vpliva na odločitev in bi lahko bila izdana drugačna odločba (razen zaradi razlogov devete in desete točke 260. člena ZUP); če ne vpliva, izda **odločbo**, s katero predlog za obnovo postopka **zavrne**.

Če obnovitveni razlog lahko vpliva na odločitev, izda **sklep**, s katerim **dovoli** obnovo postopka in v njem navede, katera dejanja in v kakšnem obsegu se bo postopek obnovil oziroma ponovil. V obnovljenem postopku se lahko opravijo samo posamezna procesna dejanja, npr. se pogleda listino, za katero se zatrjuje, da je ponarejena, ali zasliši pričo, ki naj bi na zaslišanju lagala, ali pa se postopek obnovi – ponovi v celoti. Zoper sklep o obnovi postopka po uradni dolžnosti je dovoljena pritožba. Organ lahko začne obnovo tudi brez pisnega sklepa o dovolitvi, če je očitno, da je treba postopek obnoviti in bi z izdajo sklepa zaradi zamude časa že nastopile nepopravljive posledice za predlagatelja obnove ali za javni interes.

Predlog za obnovo ne zadrži izvršitve odločbe, glede katere se obnova predlaga. Lahko pa organ zadrži izvršitev odločbe, če meni, da bo predlogu za obnovo ugodeno. Sklep o dovolitvi obnove zadrži izvršitev odločbe, glede katere je obnova dovoljena.

Zoper sklep, izdan o predlogu za obnovo postopka, in (po noveli ZUP) tudi sklep o obnovi po uradni dolžnosti in zoper odločbo, izdano v obnovljenem postopku, je **dovoljena pritožba**, razen v primerih, ko po določbah tega zakona pritožbe ni (npr. zoper akte druge stopnje, 268. in 271. člen ZUP).

Po obnovljenem postopku se organ na podlagi prejšnjega in novega ugotovitvenega in dokaznega postopka zlasti po presoji utemeljenosti obnovitvenega razloga odloči na enega od naslednjih načinov:

1. prejšnjo odločbo **pusti v veljavi**, če obnova ne opravičuje drugačne odločitve;
2. prejšnjo odločbo **razveljavi** in pusti v veljavi vse do razveljavitve nastale posledice;
3. prejšnjo odločbo **odpravi** in odpravi vse nastale pravne posledice.

Odprava ima učinek »ex tunc« – za nazaj in »ex nunc« – za naprej. Posledice, ki so nastale z izvršitvijo odločbe, ki je bila odpravljena, se odpravijo. Za vnaprej učinkuje nova odločba. Razveljavitev učinkuje samo za vnaprej po novi odločbi, medtem ko se v že nastale posledice iz razveljavljene odločbe ne posega, npr. če je bilo izdano gradbeno dovoljenje za večnadstropni objekt, ki je v trenutku dovolitve obnove zgrajen le do kleti, po prostorskem aktu pa je dovoljena le pritlična gradnja, se dovoljenje delno razveljavi, ker zgrajena klet še ni v nasprotju s prostorskim aktom. Če bi organ dovoljenje odpravil, bi bilo treba objekt podreti, kar bi preseglo namen obnove.

Sprememba in odprava odločbe v zvezi z upravnim sporom

Tožena stranka, zoper katero je pravočasno **sprožen upravni spor**, lahko spremeni ali odpravi svojo odločbo, **dokler ni končan upravni spor** (do nastopa pravnomočnosti) zaradi razlogov, zaradi katerih bi jo lahko odpravilo sodišče, če **v celoti** ugotovi tožbenemu zahtevku tožnika in če s tem ne krši pravice koga drugega (273. člen ZUP). Tožnik lahko tak predlog navede tudi v tožbi. Sicer lahko to stori potem, ko prejme poziv za odgovor na tožbo. S tem se tožena stranka izogne sodnemu sporu.

Gre torej za pravno sredstvo s ciljem procesne ekonomije, da se tožena stranka ob utemeljenih tožbenih navedbah, zaradi katerih je očitno, da bo v upravnem sporu uspešna, izogne sodnemu sporu. Gre za **neko obliko poravnave** oziroma ARS med organom in stranko, a v mejah zakona. Omogoči pa stranki hitro končanje postopka. Seveda mora v celoti ugoditi tožbenemu zahtevku, ker samo delna ugoditev še vedno terja nadaljevanje upravnega spora. S tem bi bil namen tega sredstva izjalovljen. Tudi ni dovoljeno odločanje v prid tožnika in v škodo tretjih oseb. Morebitni stranski udeleženci z novo odločitvijo ne smejo biti prizadeti.

Odprava in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici

Nadzorstvena kontrola je **hierarhična kontrola višjega organa** nad nižjim organom, ki jo lahko oziroma mora pristojni organ, običajno druge stopnje, opraviti prvenstveno po lastni presoji. S tem se razlikuje od instančne predlagalne kontrole v primeru pritožbe po volji stranke. Izraz nadzorstvena »pravica« pomeni sicer **pooblastilo**, tj. obenem možnost in odgovornost, a v smislu diskrecije, kdaj ga nadzorni organ uporabi.

Postopek se začne **po uradni dolžnosti**, lahko pa tudi na zahtevo stranke, državnega tožilca ali višjega državnega odvetnika ali inšpektorja.

Nadzorstveni organ, ki odloča, je nad upravno enoto ustrezno stvarno pristojno ministrstvo; nad ministrstvom, kadar odloča na prvi stopnji, vlada; nad organom samoupravne lokalne skupnosti ustrezno stvarno pristojno ministrstvo; običajno torej **resorno ministrstvo**.

Ta organ odločbo **odpravi** ali **razveljavi** takoj, ko je izdana oziroma **vročena stranki**, če izve ali ugotovi, da so podani razlogi. **Odpravi odločbo** (274. člen ZUP):

1. če jo je izdal stvarno nepristojen organ, a ne gre za nično odločbo. Če je nična (npr. zadeva je iz sodne pristojnosti ali ne gre za upravno zadevo), jo izreče za nično;
2. če je o isti zadevi že bila izdana pravnomočna odločba, s katero je bila zadeva ob enakem dejanskem in pravnem stanju drugače rešena. O isti zadevi ne smeta obstajati dve pravnomočni odločbi. Lahko obstaja ena dokončna in ena pravnomočna odločba, kar pa še ni razlog, da bi organ dokončno odločbo že odpravil po nadzorstveni pravici, ker se še ne ve, kako bo zadeva rešena;
3. če je izdana odločba brez soglasja, mnenja, potrditve ali dovoljenja drugega organa, pa to ni bilo zaproseno. Če je bilo in ga zaproseni organ ni dal, se njegov molk šteje kot fikcija pozitivnega soglasja ali mnenja in lahko organ nadaljuje postopek;
4. če je odločal krajevno nepristojen organ. Ne gre za krajevno nepristojen organ, če uredba vlade določi zadeve, o katerih lahko odloča katerakoli upravna enota.

Odpravi se odločba zaradi razloga pod 1. in 2. točko **v petih letih od izdaje in vročitve**. Zaradi razlogov pod 3. in 4. točko pa **v enem letu od dneva izdaje in vročitve**. Dolžina roka je odvisna od teže in pomena kršitve. Odprava učinkuje za nazaj – *ex tunc*.

Razveljavi se odločbo, če je očitno kršen materialni predpis (tudi podzakonski predpis ali predpis EU uredba). Očitna kršitev je taka, ki bije v oči. Ni pa mogoče očitati očitne kršitve, če bi različne interpretacije pravne norme omogočale tudi drugačno uporabo predpisa. Razveljavitev je dovoljena **v enem letu od dneva izdaje** oziroma vročitve odločbe. Z izdajo je mišljen dan ustne odločbe, z vročitvijo pa dan prejema pisne odločbe. Če se odločba razveljavi, razveljavitev učinkuje samo za naprej od dneva razveljavitve odločbe. Iz razveljavljene odločbe ne morejo nastati nadaljnje posledice.

Če je bilo zoper odpravljeno odločbo vloženo kakšno **drugo pravno sredstvo**, pristojni organ to pravno sredstvo zavrže. Takšna situacija lahko nastane, če je prvostopenjska odločba po nadzorstveni pravici odpravljena še preden je bila – prispela – vložena pritožba. Nadzorstvena pravica se namreč lahko uporabi takoj po izdaji odločbe, torej še pred iztekom pritožbenega roka. Če je prvostopenjsko odločbo izdal drugostopenjski organ, se nadzorstvena pravica lahko uporabi še pred iztekom roka za tožbo v upravnem sporu. Če pa je bila do vložitve zahteve za odpravo odločbe po nadzorstveni pravici le ta že odpravljena v upravnem ali drugem sodnem sporu, se predlog za nadzorstveno pravico zavrže. Če je pritožba že vložena, hkrati pa so podani razlogi za nadzorstveno pravico, se odloči o pritožbi, ker se s tem lahko upošteva še pritožbene razloge. Zaradi očitne kršitve materialnih predpisov se lahko odločba po nadzorstveni pravici samo razveljavi z učinki za naprej, medtem ko se lahko v pritožbenem postopku odpravi tudi z učinki za nazaj, do dneva, ko je bila odpravljena odločba izdana.

Izredna razveljavitev (zakonite) odločbe

Izvršljiva odločba se lahko izjemoma po 278. členu ZUP razveljavi, čeprav je zakonita, če to narekujejo nujni ukrepi v javnem interesu, ker bi z izvršitvijo odločbe nastala huda in neposredna nevarnost za življenje in zdravje ljudi, javni red in mir, javno varnost ali premoženje večje vrednosti (drugi odstavek 144. člena ZUP).

Razveljavitev je pogojena z dvema omejitvama. Dovoljena je samo, če teh nevarnosti ni mogoče preprečiti z drugimi za stranko ugodnejšimi sredstvi (načelo **sorazmernosti**). Razveljavi se lahko le toliko, kolikor je nujno potrebno, da se nevarnosti preprečijo ali odklonijo. Upoštevati je namreč treba, da se izredno lahko razveljavi zakonita odločba, ker v času odločanja niso obstajale ali ni bilo mogoče predvideti navedenih nevarnosti. Zato ima tisti, ki mu je odločba razveljavljena, pravico do **povračila za celotno škodo**. To je dejanska škoda in pričakovani dohodek ali dobiček, ki bi ga stranka dosegla, če bi lahko odločbo izvršila oziroma izvrševala (če bi lahko opravljala dejavnost, za katero je dobila uporabno dovoljenje, pozneje pa je bilo razveljavljeno). Škodo lahko uveljavlja pri rednem sodišču.

Uporaba tega izrednega pravnega sredstva sicer ni omejena z eksplicitnim rokom, a je vezana na **izvršljivo odločbo**, tako, ki se lahko vsak trenutek izvrši in povzroči nezaželene posledice, ki jih v času odločanja ni bilo mogoče predvideti. Z izredno razveljavitvijo se ne čaka na dokončnost odločbe, na katero je sicer navadno vezana izvršljivost, če je v njej klavzula, da pritožba ne zadrži izvršitve.

Ničnost odločbe

Ničnost je pravno sredstvo, ki pride v poštev, da se odpravi najbolj grobe napake v postopku. Gre za kršitve, ki jih z drugim pravnim sredstvom ni mogoče sanirati.

Odločba se lahko izreče za nično na predlog stranke ali po uradni dolžnosti ali na predlog državnega tožilca in višjega državnega odvetnika. Izrek ničnosti ni vezan na rok. Odločba se izreče za nično **kadarkoli**. Tudi ni treba čakati na njeno dokončnost ali pravnomočnost. Pogoj je le, da je izdana oziroma **vročena**. V pritožbenem postopku lahko stranka kot pritožbene razloge uveljavlja ničnostne razloge. **Predlog za izrek ničnosti ne zadrži izvršitve** odločbe, glede katere se predlaga. Seveda pa mora organ, ko izve za ničnostni razlog ali dobi predlog za izrek ničnosti odločbe, odločiti nemudoma, saj lahko z izvršitvijo te odločbe nastanejo hude nedopustne posledice. **Ničnostni razlogi** so (279. člen ZUP):

1. če jo je izdal upravni organ o zadevi, ki ni upravna zadeva ali je iz sodne pristojnosti;
2. če bi stranka z izvršitvijo odločbe storila kaznivo dejanje;
3. če odločbe dejansko ali pravno ni mogoče izvršiti;
4. če je odločba izdana brez zahteve stranke, pa se lahko izda samo na njeno zahtevo in stranka pozneje ni izrecno ali molče privolila v tako odločbo;
5. če je stranka dosegla izdajo odločbe s prisiljevanjem, izsiljevanjem, pritiskom ali s kakšnim drugim protipravnim ravnanjem, s katerim je organ spravljal v zmoto;
6. če je s posebnim zakonom določen še kakšen drug ničnostni razlog (279. člen ZUP).

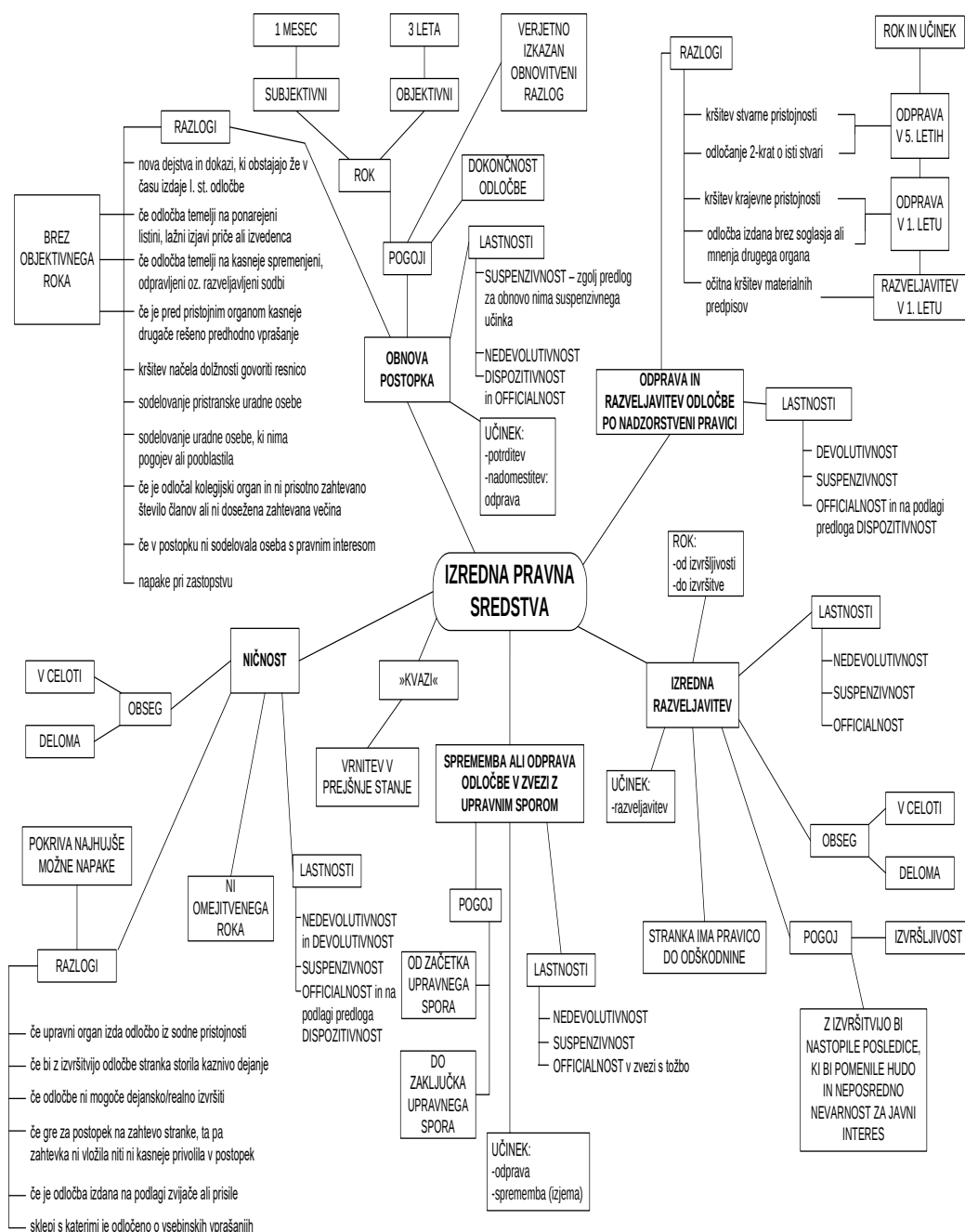
Za ničnega se lahko izreče **tudi sklep, a le vsebinski, ne procesni**.

Odločbo izreče **več organov**, kdor ima prej to možnost, in sicer: organ, ki jo je izdal, drugostopenjski organ oziroma organ, pristojen za nadzorstvo nad organom, ki jo je izdal. Odločba se izreče deloma ali v celoti za nično **z novo odločbo**.

Po ZUS-1 velja za odločbe, izdane v postopkih z izrednimi pravnimi sredstvi, **omejitev glede redne upravne in sodne kontrole**. Te odločbe ni mogoče izpodbijati s pritožbo, niti s tožbo v upravnem sporu iz istih razlogov, iz katerih je stranka že vložila tožbo v upravnem sporu zoper sam upravni akt, ali pa bi to lahko storila.

Skupni pregled pravil o pravnih sredstvih nam pokaže pravila, kot razvidna v sliki.

Slika 37: Miselni vzorec – izredna pravna sredstva po slovenskem ZUP



95 Sprememba ali odprava na podlagi odločbe ustavnega sodišča

Poleg izrednih pravnih sredstev po ZUP poznamo kot splošno pravno sredstvo, ki velja v vseh upravnih postopkih, ne glede na določbe področnih predpisov, tudi **spremembo ali odpravo odločbe na podlagi odločbe Ustavnega sodišča** po Zakonu o ustavnem sodišču. Namreč, če je Ustavno sodišče odpravilo podzakonski predpis zaradi neskladnosti z zakonom ali ustavo, na katerem temelji dokončen ali pravnomočen upravni akt, lahko vsakdo, ki so mu s tem aktom nastale **škodljive posledice**, zahteva njegovo **odpravo**.

Spremembo oziroma odpravo upravnega akta lahko zahteva **pri organu, ki je odločil na prvi stopnji** (npr. pri upravni enoti, ki je izdala gradbeno dovoljenje na podlagi odloka občine, ki ga je Ustavno sodišče spoznalo za neskladnega z zakonom ali ustavo) **v treh mesecih od dneva objave odločbe** Ustavnega sodišča, če od vročitve upravnega akta do vložitve zahteve ni preteklo več kot **eno leto**.

Če ni mogoče odpraviti škodljivih posledic na zakonit način, lahko prizadeta oseba zahteva **odškodnino** na sodišču (45. in 46. člen ZUstS).

Najpogostejša izpitna vprašanja:

- Kaj pomeni institut pravnega sredstva? V čem je sistemsko pravilo in v čem izjema?
- Kateri so trendi evropeizacije pravnih sredstev v upravnih zadevah?
- Katera pravna sredstva poznamo po skupinah učinkov?
- Katera pravna sredstva določa slovenski ZUP?
- Utemeljite pravice do pritožbe in njeno izključitev, devolutivnost in ne/suspenzivnost.
- Kdo in kdaj se lahko pritoži po ZUP?
- Kateri so razlogi za pritožbo po ZUP?
- Katere so (absolutne) bistvene postopkovne napake po ZUP in kako se rešujejo?
- Ali se pritožbi v upravnem postopku lahko odpove, zakaj in kako ter s kakšnim učinkom?
- Opredelite delo organa prve stopnje s pritožbo!
- Kaj je in kdaj se izda nadomestna odločba?
- Opredelite odločanje o pritožbi drugostopenjskega organa! Katere so možne odločitve?
- Kdaj se lahko pritožba reši za pritožnika neugodno?
- Kako se rešuje molk organa na drugi stopnji; v čem je razlika od molka na prvi stopnji?
- Katera izredna pravna sredstva so vezana na rok in od kdaj ti roki tečejo oziroma od kdaj naprej je mogoče uporabiti posamezna izredna pravna sredstva?
- Kdaj se postopek obnovi? Opredelite omejitvene roke, legitimacijo in razloge.
- Katere pravno sredstvo je predvideno za najhujše napake v postopku in kaj velja za to sredstvo glede legitimacije, rokov, razlogov in pristojnosti?
- Kdaj nastopijo posledice odprave, razveljavitve, spremembe in ničnosti odločbe?
- Katera pravna sredstva po ZUP so namenjena nadzoru nad odločanjem organov samoupravnih lokalnih skupnosti? Pojasnite.

Primeri kolokvijskih vprašanj ali nalog na strokovnem izpitu iz upravnega postopka:

- Kot uradna oseba prejmete pritožbo zoper odločbo, ki je bila vročena v petek, 2. 3. Pritožba je poslana priporočeno s pošte, pri čemer je žig na ovojnici 19. 3. Ali je pritožba pravočasna? Kaj pa, če je organ prejel pritožbo v torek, 20. 3., pri čemer na ovojnici ni poštnega žiga, a stranka trdi, da je oddala dan prej? Roke prikažite s koledarčkom.
- Napišite akt, ki sledi prejšnji procesni situaciji; potrebne podatke si izmislite.
- Stranka pošlje pritožbo na ministrstvo kot pritožbeni organ zoper odločbo upravne enote. Kaj mora storiti ministrstvo in zakaj?
- Kateri razlog za pritožbo se lahko uveljavlja (237. člen ZUP), če: a) organ je pri odločanju o pravici do štipendije spregledal določen dohodek staršev; b) pri ogledu kraja gradnje stranka ni bila navzoča, ker ni bila vabljen; c) organ je pri odločanju o državljanstvu napačno uporabil diskrecijo; d) stranko je v postopku zastopal odvetnik, kateremu je bilo pooblastilo preklicano.
- Katero pravno sredstvo bi uporabili v naslednjih primerih: a) Občinska uprava je prejela zahtevo za odmero komunalnega prispevka kot pogoja za izgradnjo enega kilometra asfaltne ceste kot dostopa do štirih vikendov. Zahtevo je vložil Peter, ki je izkazal lastništvo enega vikenda in pri tem še izjavil, da vlogo vlaga v imenu vseh štirih lastnikov vikendov, predložil pa je pooblastilo dveh izmed teh. Uprava je izdala odločbo vsakemu lastniku vikenda posebej. b) Tržni inšpektorat RS je izdal odločbo trgovcu, naj v skladu s predpisi o zdravstveni ustreznosti živil hrani jogurte v hladilniku in ne na nehlajenih policah. Kaj se lahko stori, katero sredstvo se uporabi, na čigavo pobudo in kdo odloča? c) V postopek izdaje obratovalnega dovoljenja lokalu ni bil pritegnjen neposredni sosed. Dovoljenje se gostincu izda, po dokončnosti odločbe pa ta šele začne dejansko obratovati (odpre se bar).
- Sestavite akt, ki ustreza procesni situaciji, potrebne podatke si izmislite; če gre odziv na vlogo stranke, ki zahteva zoper odločbo vašega organa »uveljavitev vseh možnih pravnih sredstev«.
- Sestavite akt, ki ustreza procesni situaciji, potrebne podatke si izmislite; če gre za odziv na prepozno pritožbo domnevnega stranskega udeleženca, ki pa ni imel možnosti sodelovati do izdaje odločbe.

10 IZVRŠLJIVOST IN IZVRŠBA V UPRAVNEM POSTOPKU

Vsebina tega poglavja obsega:

- Pojem izvršljivosti
- Institut izvršbe in njegov namen ter načela
- Pravne podlage za upravno izvršbo
- Vrste izvršbe v upravnih zadevah
- Načini prisilitve
- Izvršilni postopek: pravni (sklep o izvršbi) in dejanski del
- Odlog in ustavitev izvršbe
- Zavarovanje izvršbe

Ključne besede: izvršljivost, izvršba, izvršilni naslov, sorazmernost, prisilitev, sklep o izvršbi

10.1 Pojem izvršbe in izvršljivosti

Izvršba ali izvršilni postopek pomeni **orodje prisilitve zavezane stranke, da se prek represivnega upravnega aparata doseže izpolnitev njene obveznosti**. To v upravnih zadevah pomeni običajno izpolnitev v javnem interesu (čeprav tudi v interesu zasebnega upravičenca).

Izvršitev odločitve, sprejete v **javnem interesu**, ne bi smela biti stvar izbire, zlasti če gre za naložitev obveznosti npr. zaradi zagotovitve interesa javnih potreb pri pobiranju davkov, interesa otroka, starostnika ali živali ipd., nad individualno koristjo zavezanca. Zato je izvršba obveznosti predmet javnega prava, ko upravni organ, ki je izvršilni naslov izdal, lahko in mora poskrbeti tudi za realizacijo naloženih obveznosti oziroma izvršitev pravic. Neizvedba izvršilnega postopka najkasneje v 30 dneh od izvršljivosti je lahko celo kaznivo dejanje pooblaščenih uradnih oseb v smislu nevestnega izvajanja javne službe.

Zaradi varstva javne koristi **ima slovenski ZUP, kar je njegova posebnost glede na tuje ureditve, upravno-izvršilni postopek** urejen v istem predpisu kot matični upravni postopek. Obenem za določene vrste izvršb v upravnih zadevah obstaja posebna zakonodaja, npr. Zakon o davčnem postopku za denarno izterjavo. V tujini upravno izvršbo večinoma urejajo v denarnih zadevah davčni predpisi, ostale obveznosti pa se rešuje prek civilne izvršbe.

Ker imajo neredko področni predpisi, npr. inšpekcijski (glej Orel in Čas v Kovač, 2016), za neupoštevanje odredene upravne obveznosti določeno še **prekrškovno odgovornost** stranke, naj uvodoma poudarimo, da slednje **ni nadomestilo izvršbe**, saj bi kljub npr. plačilu globe upravna obveznost ostala neizpolnjena. Zato je pristojnost organa, da sme in mora stranko prisiliti k realizaciji matične upravne obveznosti v izvršbi po ZUP.

Izvršba je poseben upravni postopek. To pomeni, da izvršba kot prisilna realizacija upravnopravnega razmerja ni le faza postopka, ampak **samostojen upravni postopek** z vrsto posebnosti. Z izvršbo se prisiljuje zavezanca k izpolnitvi denarne ali nedendarne obveznosti, ker prostovoljno ni izpolnil obveznosti.

Ker gre za posebni upravni postopek, veljajo za izvršbo vsa načela in pravila ZUP (npr. zastopanje strank, vročanje ...), pri čemer se **določbe poglavja v izvršbi (ZUP, člani 282 do 305) uporabljajo v razmerju do ostalih nadrejeno**, ker ima ta postopek nekaj ključnih specifik.

Vendar je **namen izvršilnega postopka v bistvenem drug kot velja za matični postopek**, zato je treba med tema dvema postopkoma ločiti (več Kovač et al., 2012). Oba postopka imata precej skupnih načel in pravil, a enako veliko razlik. Največje razlike prikazuje naslednja tabela.

Poglavitna posebnost je sestavljenost postopka, ki vključuje **pravni del** z izdajo sklepa o (dovolitvi) izvršbi(e) in **dejanski del** izvršitve odrejenega sredstva izvršbe.

Med posebnostmi postopka, ki izhajajo iz dejanske in pravne narave razmerij pri izvršbi in se kažejo v posameznih procesnih vprašanjih, kaže izpostaviti zlasti načela izvršbe, pravila o pristojnosti, procesne predpostavke za začetek postopka, stranke v postopku (zavezanec in upravičenec), sestavine sklepa, opredelitev začetka in zaključka postopka, pravna sredstva itd.

Tabela 27: Razlike med matičnim in izvršilnim postopkom po ZUP

Razlike	Matični upravni postopek	Izvršilni upravni postopek
Cilj	Odločiti v upravnem razmerju s priznanjem pravice ali obveznosti glede na predpisano javno korist	Prisilna realizacija odrejene obveznosti
Načela	9 temeljnih in posebna načela	Posebna, zlasti smotrnost
Deli	Pravni formalni in meritorni postopek, ne vključuje realnih aktov	Pravni del s sklepom o izvršbi, sledi realni del z izvedbo
Akt začetka postopka	Vloga stranke ali prvo materialno dejanje organa; ni sklepa organa	Sklep o (dovolitvi) izvršbi(e), posebne sestavine izreka (290. člen ZUP)
Procesne predpostavke	Pristojnost, popolnost vloge, po 129. členu ZUP	Izvršljiv izvršilni naslov in neizpolnitev obveznosti ter sklep o izvršbi
Zaključni akt postopka	Odločba ali sklep	Ni sklepa organa (razen izjemoma ob ustavitvi izvršbe)
Ustavitev postopka	Iz procesnih razlogov ali če ni temelja za obveznost	Le če ni (več) temelja za nadaljevanje začete izvršbe
Možnost podaljšanja roka izpolnitve	Ne, razen če izrecno določi zakon	Da, prek odloga
Pristojnost	Upravni organ 1. in 2. stopnje; vložitev pritožbe na 1. stopnjo, ki pritožbo odstopi 2. stopnji, če ne izda nadomestne odločbe	Upravni organ, ki je izdal izvršljivo odločbo, razen v davčni in sodni izvršbi, pritožba se vloži neposredno na 2. stopnjo
Predmet pritožbe	Zakonitost prvostopenjske odločitve glede pravice ali obveznosti stranke	Zakonitost in sorazmernost določenega načina prisile
Izredna pravna sredstva	Da	Ne

Poleg temeljnih načel ZUP je v postopku izvršbe treba upoštevati **posebna izvršilna načela**, ki usmerjajo organ tako pri določitvi sredstva izvršbe kot realizaciji izbranega načina. Osnovnega pomena za izvršbo je načelo **smotrnosti** oziroma **sorazmernosti**, ki obravnava predvsem izbiro primerne sredstva in načina izvršbe (več v Jerovšek et al., 2004, komentar k 282. in nadaljnjim členom).

V izvršbi je torej primarno **načelo uporabe najprimernejšega izvršilnega sredstva**, po katerem se izvršba opravi na način in s sredstvom, ki sta za zavezanca najmilejša, če se doseže s tem namen izvršbe (285. člen ZUP). Gre za posebno obliko temeljnega načela varstva pravic strank (prim. četrti odstavek 7. člena ZUP). Namen izvršbe je treba pri tem razumeti kot izvršitev odločbe (npr. če gre za denarno izvršbo, se najprej seže na denarna sredstva, šele nato na premoženo premoženje in šele nato na nepremičnine).

Posebna oblika tega načela je načelo **socialne pravičnosti** posebej določeno v davčni izvršbi, po katerem se izvršba sploh ne opravi ali pa se denarna obveznost odpiše ali določi obročno plačevanje ali se dovoli odlog plačila, če bi zavezanec z izpolnitvijo obveznosti ogrozil preživetje sebe in tistih, ki jih je po zakonu dolžan preživljati.

Nadalje teorija navaja **načelo zadržanja izvršbe**, po katerem lahko organ, ki je pristojen za izvršbo, zadrži izvedbo izvršbe po 292. in 293. členu ZUP.

Nadalje moramo ločiti **nastop izvršljivosti** odločbe od njene **izvršbe**.

Izvršljivost pomeni pravno stanje, ki ga pridobijo posamični upravni akti oziroma drugi izvršilni naslovi. Izvršljivost namreč po opredelitvah teorije (prim. Androjna in Kerševan, 2006, str. 608) pridobijo upravni akti, za katere izvršbo ob določenih procesnih predpostavkah poskrbi upravni ali drug organ. Izvršljivi postanejo ne le akti, kjer javni interes terja njihovo prisilno izvršitev, ampak tudi akti oziroma v njih priznane pravice in pravne koristi, ko akta ni več mogoče izpodbijati s pritožbo ali z vročitvijo, če pritožba ne zadrži njihove izvršitve. Izvršljivost moramo tako razumeti kot trenutek, od kdaj dalje je pravico ali obveznost mogoče uveljaviti. Izvršljivost praviloma nastopi s potekom **izpolnitvenega ali paricijskega roka**, ki je zaradi vezanosti na obseg materialne pravice ali obveznosti po svoji naravi materialni rok.

! Pomembno !

*Posamični upravni **akti pridobijo izvršljivost ne glede na vsebino odločitve, medtem ko se izvršba vodi le za odločbe in sklepe, ki nalagajo obveznosti – če in dokler te niso izpolnjene v javnem interesu (po veljavnem predpisu).***

Namen izvršbe ni kaznovanje stranke, ampak doseči izpolnitev obveznosti.

Kolikor izvršba še ni začeta, pa se obveznost izpolni kasneje, ali se spremeni predpis, ki je ob izdaji terjal določeno zaščito javne koristi, a ne velja več, **se sklep o izvršbi ne izda, saj ta ni namenjena kaznovanju stranke**, ampak le izpolnitvi obveze v javnem (ali upravičenčevem) interesu. Prisila z izvršbo je upravičena le, dokler obveznost ni izpolnjena, tako ali drugače.

Izvršba oziroma izvršilni postopek se predvsem izvede **glede realizacije obveznosti in ne pravic**. Slednje je namreč izbira upravičenca samega ali bo pridobljeno pravico začel uporabljati ali ne oziroma ali jo bo izčrpal le delno ali sploh ne, medtem ko obveznost ni prosta odločitev posameznika, saj je bila ta po definiciji upravne zadeve določena v smislu sledenja javni koristi. Zato se tudi morebiten predlog za uvedbo izvršilnega postopka, ki bi ga podal zavezanec, zavrže, češ da ga ni podala upravičena oseba.

Razmislek ...

Kaj bi pomenilo, če bi se izvajala izvršba tudi za pravice, priznane po upravni odločbi? Kako bi recimo potekal izvršba potnega lista ali gradbenega dovoljenja – da država prisilno odpelje imetnika čez mejo ali mu zgradi hišo!?

V zvezi z izvršbo je pomemben pojem »**izvršilni naslov**«. To je pravni akt, ki nalaga določeno upravno obveznost. Po ZUP so izvršilni naslovi upravna odločba (čeprav z drugim nazivom), sklep in zapisnik o poravnavi.

Praviloma izvršilni postopek vodi **organ, ki je izdal izvršilni naslov na prvi stopnji** (torej npr. upravna enota, čeprav je zadeva izvršljiva šele po zaključku pritožbenega postopka na ministrstvu), razen če gre za sodno izvršbo ali izterjavo denarnih obveznosti. Upravno izvršbo opravlja upravni organ, zato je s sklepom o dovolitvi izvršbe ni mogoče poveriti predlagatelju in ne zavezancu (lahko pa določena dejanja razen izvršiteljev opravi zavezanec, a le pri denarni izvršbi, po Jerovšek et al., 2004, komentar k 282. členu ZUP). Ni nujno, da izvršilni postopek vodi ista uradna oseba, kot je vodila oziroma odločila v matičnem upravnem postopku – to je stvar notranje organizacije dela in odgovornost predstojnika organa.

Po nekaterih predpisih lahko izvršbo opravljajo **pooblaščenji izvršitelji**, kar velja zlasti za sodno in davčno izvršbo.

V izvršbi lahko sodeluje **Policija**, a ta ne opravlja izvršbe, temveč omogoči pristojnim uradnim osebam, da to store, kadar izvršbo zavezanec ogroža ali onemogoča ali grozi, da bo storil. Policija tedaj zaračuna stroške asistenc, ki bremenijo zavezanca.

102 Procesne predpostavke za izvršbo

Izvršljiv izvršilni naslov je temeljna procesna predpostavka za uvedbo in izvajanje izvršilnega postopka; to pomeni tako izdan izvršilni naslov kot že nastop njegove izvršljivosti. Na tej podlagi se nadalje izda sklep o izvršbi kot pravni temelj za izvršbo ali pa se t. i. izvršilna klavzula ali dovolilo določi ob nujnih ukrepih v javnem interesu že v izreku odločbe, ki nalaga obveznost. Z drugimi besedami, **procesne predpostavke za izvršilni postopek so v osnovi tri**: (1) akt, ki nalaga obveznost, tj. **izvršilni naslov**; in (2) **potekel (paricijski) rok** za izpolnitev obveznosti, ki je stranka v tem času ni izpolnila ter (3) **sklep ali klavzula o izvršbi**, ki določi način prisilnitve.

Glede prve točke, tj. **izvršilnega naslova**: ZUP med izvršilne naslove uvršča odločbo, sklep in zapisnik o poravnavi (dogovoru) med strankami z nasprotnimi interesi. Izvršujejo se samo odločbe, ki nalagajo določeno obveznost, storitev ali dajatev, plačilo ali opustitev, ne izvršujejo pa se odločbe o pravicah in pravnih koristih. Ni pa mogoče po naravi stvari prisilno izvrševati vseh upravnih sklepov, tako npr. ni možna izvršba sklepa o dovolitvi obnove postopka, saj ta učinkuje tako, da se na njegovi podlagi začne obnovljeni postopek.

Glede druge točke, **izvršljivosti**: odločba, izdana v upravnem postopku (splošnem ali posebnem) se izvrši, ko postane izvršljiva (282. člen ZUP). Izvršljiva postane praviloma z dokončnostjo (224. člen ZUP). Z dokončnostjo lahko stranka začne izvajati pravico oziroma mora izpolniti obveznost, razen če izvršljivost nastopi že z vročitvijo prvostopenjske odločbe, kadar pritožba ne zadrži izvršitve odločbe. Zakon lahko izvršljivost veže tudi na pravnomočnost odločbe. Sklep se izvrši, ko postane izvršljiv. Izvršljiv postane, ko se sporoči oziroma vroči stranki, če zoper njega ni dovoljena pritožba oziroma če je dovoljena, vendar ne zadrži njegove izvršitve. Če je pritožba zoper sklep dovoljena in zadrži izvršitev, je sklep izvršljiv z dokončnostjo (šesti in sedmi odstavek 224. člena ZUP). Če je izvršilni naslov zapisnik o poravnavi, postane izvršljiv v trenutku sklenitve zapisnika oziroma po dogovoru strank.

Nekatere **odločbe ne pridobijo izvršljivosti, to velja za deklaratorne in nične akte.**

Za sam nastop izvršljivosti se v praksi kaže največkrat problem s samim **vročanjem**, saj je vročitev (brez bistvenih napak) pogoj za nastanek pravnih posledic odločbe oziroma sklepa, ki zavezancu nalagata obveznost. Torej izpolnitveni rok ne začne teči, dokler ne pride do vročitve. Upravni organ mora v postopku izvršbe preveriti zlasti celovito **dejansko stanje glede vročitve** odločbe, ki se izvršuje, in mora v ta namen presoditi pritožbeni ugovor o nepravilni vročitvi (glej poglavje 5 o pomenu vročitve za tek rokov in izvršljivost, več Kovač et al., 2012).

Izvršilni naslov mora biti izvršljiv, torej mora izpolnitveni ali paricijski rok poteči, zavezanec pa kljub temu obveznosti ni izpolnil. **Organ mora izvršljivost operativno ugotoviti z datumom, kar označi v obliki potrdila na izvršilnem naslovu oziroma navede v izreku sklepa o dovolitvi izvršbe** (290. člen ZUP).

Glede tretje točke: da se izvršba lahko začne, mora biti izdan **sklep o dovolitvi izvršbe oziroma sklep o izvršbi po uradni dolžnosti** (290. člen ZUP), katerega najpomembnejši sestavni del je določitev sredstva izvršbe. Sklep izda pristojni organ glede na vrsto izvršbe.

! Pomembno !

*Za uvedbo in tek izvršilnega postopka so **potrebne predpostavke** izvršljiv izvršilni naslov, neizpolnjena obveznost v paricijskem roku in sklep o izvršbi (ali že izvršilna klavzula v izvršilnem naslovu). Če teh **ni (več)**, se **izvršba ustavi s sklepom**.*

Poleg navedenih treh točk med procesne predpostavke za začetek izvršbe sodi v primeru, da ne gre za izvršbo v javnem interesu, ampak interesu posamičnega upravičenca, **predlog stranke** za izdajo sklepa o dovolitvi izvršbe.

103 Vrste izvršb in načini ali sredstva prisilitev v upravnih zadevah

Glede na predmet obveznosti poznamo dve vrsti izvršb v upravnih zadevah, to sta **sodna in upravna izvršba**. Slednja se dalje deli na **davčno izvršbo in klasično upravno izvršbo** v ožjem pomenu besede. Kot vidimo, se nekoliko prepletata upravna in sodna sfera, saj v določenih primerih sodišče po sodnih predpisih vodi izvršbo v upravnih zadevah, medtem ko npr. davčni organ vodi izvršbo tudi v neupravnih zadevah (npr. za izterjavo prekrškovnih glob).

Kadar izvršbe ne izvaja isti organ, ki je izdal izvršilni naslov, je **v načelu izdajatelj izvršilnega naslova odgovoren, da preveri procesno predpostavko izvršljivosti** in to potrdi na svojem izvršilnem naslovu (**potrdilo ali klavzula** o izvršljivosti), ko ga odpremi v izvršbo drugemu pristojnemu organu.

ZUP podrobneje določa le klasično upravno izvršbo in načine prisilitev v tem okviru, medtem ko sredstva izvršbe v sodni oziroma upravni izvršbi določata sodni in davčni izvršilni zakon (ZIZ in ZDavP-2).

Razlike po vrstah izvršb so razvidne iz naslednje tabele in slike.

Tabela 28: Vrste izvršb upravnih odločb in sredstva upravne izvršbe

Vrsta izvršbe	Sodna izvršba	Upravna izvršba	
		Davčna izvršba	Upravna izvršba v ožjem smislu
Vrsta obveznosti iz izvršilnega naslova	Nepremičnine ali delež v družbi	Denarne obveznosti	Druge obveznosti
Izvršilni organ	Sodišče (okrajno ali okrožno)	Davčni organ (finančni urad, lahko tudi nosilec javnega pooblastila, npr. RTV Slovenija)	Upravni organ, ki je na prvi stopnji odločil v matičnem upravnem postopku
Temeljni zakon	Zakon o izvršbi in zavarovanju (ZIZ)	Zakon o davčnem postopku (ZDavP-2)	ZUP
Sredstva		Administrativni ali dejanski rubež denarnih prejemkov dolžnika, njegovih sredstev na transakcijskem računu in terjatev, premičnin in nepremičnin (prek sodišča po ZIZ) ter vrednostnih papirjev	Po drugih osebah, z denarno kaznijo ali fizično prisilitvijo
Načini		Izvršba v zavarovanje in zavarovanje izpolnitve obveze	Izvršba v zavarovanje inčasni sklep za zavarovanje

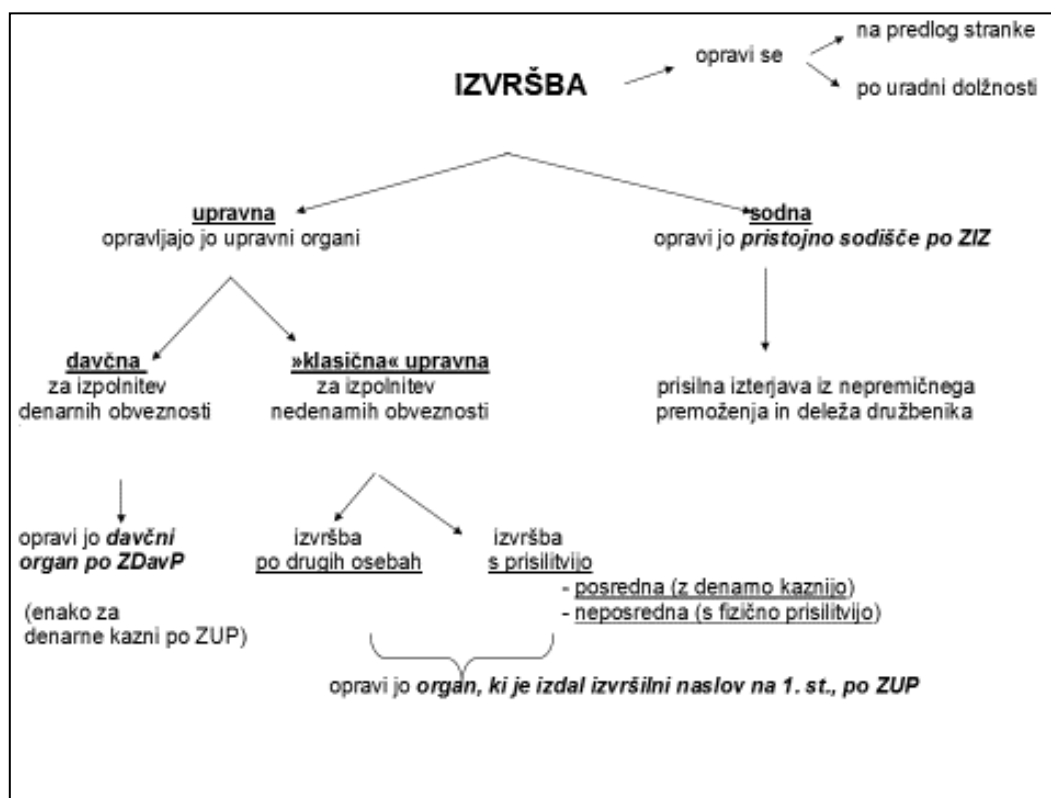
Sodna izvršba pride v poštev, če je treba izterjati obveznost iz upravne odločbe **iz dolžnikovega nepremičnega premoženja ali deleža družbenika**, in se izvršba opravi po **sodni izvršbi** po predpisu, ki velja sicer za civilno sodno izvršbo, tj. Zakonu o izvršbi in zavarovanju – **ZIZ**. Organ, ki je izdal izvršljivo odločbo, le to po potrditvi izvršljivosti prek državnega odvetništva

pošlje v izvršitev sodišču. Za sodno izvršbo je pristojno sodišče, na katerega območju je nepremičnina (152. člen ZIZ) oziroma pri katerem je delež družbenika vpisan v sodni register oziroma na območju katerega je sedež družbe (164. člen ZIZ).

Če je obveznost **denarne** narave, se uvede **davčna izvršba po ZDavP-2**, ki jo vodi **finančni urad** praviloma po bivališču oziroma sedežu dolžnika. Izvršbo denarnih obveznosti opravi davčni organ po postopku, predpisanem za izvršbo davčnih obveznosti (drugi odstavek 289. člena ZUP, podrobno v Jerovšek et al., 2008, komentarji k 142. členu ZDavP-2 in nasl.).

V preostalih primerih teče **upravna** izvršba po ZUP (282. in nadaljnji členi).

Slika 38: Vrste in načini izvršb v upravnih zadevah



Organ mora v izvršbi uporabiti **način ali sredstvo, ki bo učinkovito**, torej prisililo zavezanca, **da obveznost izpolni, pri tem pa zavezanca kar najmanj prizadeti** oziroma izmed več možnih ukrepov izbrati milejšega, ki še doseže namen izvršbe. To načelo se izraža predvsem pri izbiri sredstva (ZUP, členi 296 do 299, od izpolnitve po drugi osebi in denarne kazni do fizične prisilitve).

ZUP določa za ožjo **upravno izvršbo** več načinov izvršbe nedenarnih obvez:

- izvršba **po drugih osebah** (297. člen ZUP; npr. rušenje črnogradnje);
- izvršba **s prisilitvijo**. Ta pa:
 - z denarnim kaznovanjem **do 1000 evrov** (298. člen ZUP); če se rok izteče, obveznost pa ni izpolnjena, se sklep pošlje v izterjavo finančnemu uradu, ker se s sklepom na-

laga denarna obveznost in zagrozi z novim sklepom in novo kaznijo. Sklepi se ponavljajo tako dolgo, dokler obveznost ni izpolnjena. Plačana kazen se ne vrne, kolikor je obveznost izpolnjena šele po njenem plačilu, se pa davčna izvršba ustavi, če denar še ni izterjan, kajti namen izvršbe ni kaznovalne, ampak upravnopravne narave.

- s **fizično** prisilitvijo (299. člen ZUP; npr. odvzem otroka).

Kljub procesni diskreciji, da pristojni organ izbere sredstvo, ki bo najbolj smotno, velja po teoriji (Jerovšek et al., 2004, Kovač et al., 2012), da je **izvršba po drugi osebi prednostni** način izvršbe pred izvršbo s prisilitvijo, ker z grožnjo denarne kazni upravičenec še nima zagotovila, da bo obveznost izpolnjena, medtem ko izvršba po drugih osebah to zagotavlja.

Načelo sorazmernosti se kaže tudi s **stopnjevanjem sredstev**. Tako je v konkretni zadevi denimo lahko učinkovito, da se zavezancu najprej zagrozi z nižjo denarno kaznijo, kasneje pa se znesek pri naslednjih sklepih zvišuje do 1000 evrov oziroma se uporabi hujše sredstvo. 292. člen ZUP namreč izrecno določa preseganje primernosti izbranega sredstva kot samostojni pritožbeni razlog – zoper sklep, ki ne odreja najmilejšega načina oziroma sredstva izvršbe, ki še doseže namen izvršbe (izpolnitev obveznosti), je dovoljena pritožba.

Poleg izvršitve izvršljive obveznosti ZUP omogoča **še dva posebna načina**, če obstaja nevarnost otežkočenja ali onemogočenja izpolnitve obveznosti. To sta:

- **izvršba v zavarovanje** kot izvršitev še pred nastopom izvršljivosti (izvršilni naslov izdan, a izpolnitveni rok še ni potekel, 301. in 302. člen ZUP) in
- **začasni sklep za zavarovanje izpolnitve obveznosti** še celo pred začetkom postopka kot oblika jamstva izpolnitve pričakovane obveznosti, pri čemer izvršilni naslov (še) ni izdan (304. in 305. člen ZUP).

Zavaruje se lahko po uradni dolžnosti ali na predlog stranke. Predlagatelj izvršbe v zavarovanje mora verjetno izkazati nevarnost, da bo izpolnitev obveznosti onemogočena ali otežena. Zoper sklep o izvršbi v zavarovanje, izdan po uradni dolžnosti ali na predlog stranke je dovoljena pritožba, ki ne zadrži dovoljene izvršbe. S sklepom se lahko predlog za izvršbo v zavarovanje zavrne, če predlagatelj ni upravičen do predloga ali če upravni postopek o tej zadevi sploh še ni začel.

Izvršba v zavarovanje se opravi po upravni izvršbi po ZUP, za zavarovanje na nepremičninah ali na deležu družbenika pa po sodni izvršbi po ZIZ.

Začasni sklep za zavarovanje izpolnitve obveznosti, o kateri bo pozneje izdana odločba, izda organ, ki je pristojen za odločanje o strankini obveznosti. Sklep mora obrazložiti in upoštevati načelo najprimernejšega in najmilejšega instrumenta zavarovanja.

Zavarovanje izvršbe je nenazadnje način, kako se lahko dobrovernemu zavezancu omogoči podaljšanje paricijskega roka, če tega zaradi materialnopravne narave tega roka ne omogoča področni zakon. Tedaj bo organ namreč sicer izdal pred iztekom prvotnega roka v odločbi takoj sklep o izvršbi (tu po 301. členu ZUP), vendar bo v njem določil daljši rok kot v odločbi, seveda obratno sorazmeren glede na ogroženost javne koristi (bolj ko je ta ogrožena, krajši bo primarni in enako podaljšan rok).

10.4 Sklep o izvršbi in tek ter zadržanje in ustavitev izvršilnega postopka

Izvršilni postopek se praviloma začne z izdajo sklepa o izvršbi oziroma sklepa o dovolitvi izvršbe (290. člen ZUP), kar pomeni t. i. pravni del izvršbe kot predhodno fazo realnemu delu. Obe dikciji, sklep o izvršbi oziroma dovolitvi izvršbe, se uporabljata, ker gre lahko za izvršbo po uradni dolžnosti ali na predlog upravičenca, čeprav gre za isti sklep oziroma se pravila ZUP ne razlikujejo glede na način uvedbe postopka.

Izjemoma začetek izvršilnega postopka pomeni **že izvršilna klavzula** po tretjem odstavku 290. člena ZUP, ko gre za nujne ukrepe v javnem interesu. Tedaj se izda odločba z zadevno klavzulo kot dva akta v enem: odločba in sklep o izvršbi. To omogoči takojšnji realni del izvršbe, običajno par dni po vročitvi odločbe, ki je navadno nesuspendivna.

Če se izvršba opravi po uradni dolžnosti, mora biti sklep o dovolitvi izvršbe izdan brez odlašanja, najpozneje pa **v 30 dneh od dneva, ko je odločba postala izvršljiva**. Rok je instrukcijski, kar pomeni, da organ ne izgubi pravice izdati sklep po izteku roka. Nasprotno, zaradi varstva javne koristi ima trajno obveznost, da ga izda (290. člen ZUP).

! Pomembno !

*Zaradi javnega interesa **upravne obveznosti praviloma ne zastarajo** (izjema velja za davčne obveze po ZDavP-2).*

Zaradi izvršljivosti in javne koristi je posebej pomemben **izrek sklepa o izvršbi**, ki mora vključevati:

1. Posebna točka izreka je najprej **ugotovitev izvršljivosti** s konkretnim datumom posamičnega izvršilnega naslova (ta se navede z zaznambo organa izdajatelja, številko, datumom izdaje, lahko tudi opisom zadeve). Če sklep o dovolitvi izvršbe ne vsebuje ugotovitve, da je odločba postala izvršljiva, te pomanjkljivosti ni mogoče s sklepom popraviti, tako da bi imela učinek od dneva, ko učinkuje sklep o dovolitvi izvršbe. Popravek učinkuje (še) od dneva vročitve tega sklepa.
2. Jasna mora biti **odločitev organa, da se izvršba dovoljuje**, t. i. dovolilna klavzula.
3. Ločena točka izreka je **odreditev načina oziroma sredstva izvršbe, vključno s časom izvršbe**; ta točka se napiše ločeno, ker je lahko pritožba vložena le zaradi neprimernega sredstva. Čas pomeni tudi, da se pri določitvi načina prisilitve opredeli dodatni rok, npr.: Če v nadaljnjih treh dneh ne bo izpolnjena obveznost ..., mora zavezanec plačati ... Ni pa nujno, da način izvršbe že vključuje datum za izvršilno dejanje po drugi osebi. Če ga ne, ga mora organ, ki je izdal odločbo, določiti za izvršitelja posebej.
4. Izrek vsebuje tudi zaznambo posebnih **stroškov** postopka in v nadaljnji točki **klavzulo o nesuspendivnosti** pritožbe zoper sklep.

Razmislek ...

Recimo, da je bila izdana odločba glede ureditve stanja črnogradnje v letu 2005. A črnograditelj v skladu z odločbo ni naredil ničesar vse do leta 2016. Ali se vseeno lahko ali mora izdati sklep o izvršbi in odločbo realizirati in zakaj? Kaj velja, če se stranka pritoži zoper sklep o izvršbi, češ da je obveza zagotovo **zastarala**?

Zoper sklep o dovolitvi izvršbe in sklep, s katerim se predlog stranke – upravičenca za izvršbo zavrže ali zavrne, je dovoljena **pritožba**, ki ne zdrži izvršitve odločbe. Ni pa moč izvršilnih sklepov izpodbijati z izrednimi pravnimi sredstvi po ZUP.

Pritožbo vloži lahko predlagatelj izvršbe – upravičenec, zavezanec in vsak, v katerega pravice in pravne koristi izvršba posega. Vloži se, ker odločba še ni izvršljiva, ker predlagatelj izvršbe ni upravičenec, ker je obveznost izpolnjena, ker je sklep izdan zoper osebo, ki ni zavezanec, ker je izvršilni naslov odpravljen ali spremenjen ali razveljavljen, ker se posega na sredstva ali predmete, ki so iz izvršbe izvzeti, ker je s sodno začasno odredbo zadržano izvrševanje odločbe. Možno se je torej sklicevati na različne razloge, kot so ugovor nastopa izvršljivosti (posredno pogosto ugovor opravljene ali pravilne vročitve), status zavezanca, že izpolnjena obveznost, primernost načina izvršbe v sklepu o izvršbi ali dejansko opravljenega (več o razlogih Jerovšek et al., 2004, Kovač et al., 2012). Nikakor se **ne more presojati pravilnosti izvršilnega naslova**. Če bi bil vložen tak predlog, se zavrže kot nedopusten. Če pride do spornosti v tem smislu, je treba premisliti o obnovi ipd., ne pa določati odlog ali ustavitev izvršbe.

Pritožba se vloži pri drugostopenjskem organu, ki je sicer pristojen za pritožbo zoper odločbo, ki se izvršuje. Rok za pritožbo je 15 dni in teče od naslednjega dne po vročitvi sklepa.

Pritožba zoper sklep ne zdrži izvedbe izvršbe. Organ, pristojen za izvršbo, lahko **zadrži izvedbo izvršbe** odločbe do odločitve o pritožbi zoper sklep, če oceni, da bo pritožnik s pritožbo uspel. Izvršbo zadrži s sklepom, s katerim predlagatelja seznani z razlogi zadržanja.

Sklep o izvršbi in enako vsi izvršilni sklepi so specifični, saj gre v okviru predmeta izvršbe za **vsebinsko** odločitev o legitimaciji, času in načinu prisilitve, zato ga je moč izpodbijati tudi **pred sodiščem**, vendar ne o predmetu matičnega postopka glede temeljne obveze, temveč o načinu njene izpolnitve (več v Kovač et al., 2012).

! Pomembno !

Izvršilni postopek se po izdaji sklepa o izvršbi nadaljuje z dejanji v realnem svetu. Šteje se, da je s tem izvršba opravljena in se ne izdaja sklepa o ustavitvi izvršbe. Slednji sklep se izda le, če je treba že začeto izvršbo ustaviti, npr. ker ni pravi zavezanec ali ni (več) izvršilnega naslova.

Že začeta izvršba se lahko tudi **zadrži** oziroma **odloži**, če pritožnik predlaga začasno odredbo po tretjem odstavku 292. člena ZUP ali če bi nastale nepopravljive posledice. Izvršilni postopek se tudi **ustavi** s sklepom, po uradni dolžnosti. Ustavitev pride v poštev, če se ugotovi, da je obveznost izpolnjena, izvršba ni dovoljena, je bila izvršba dovoljena proti osebi, ki ni zavezanec itd., ne pa kot potrditev realizacije sklepa o izvršbi.

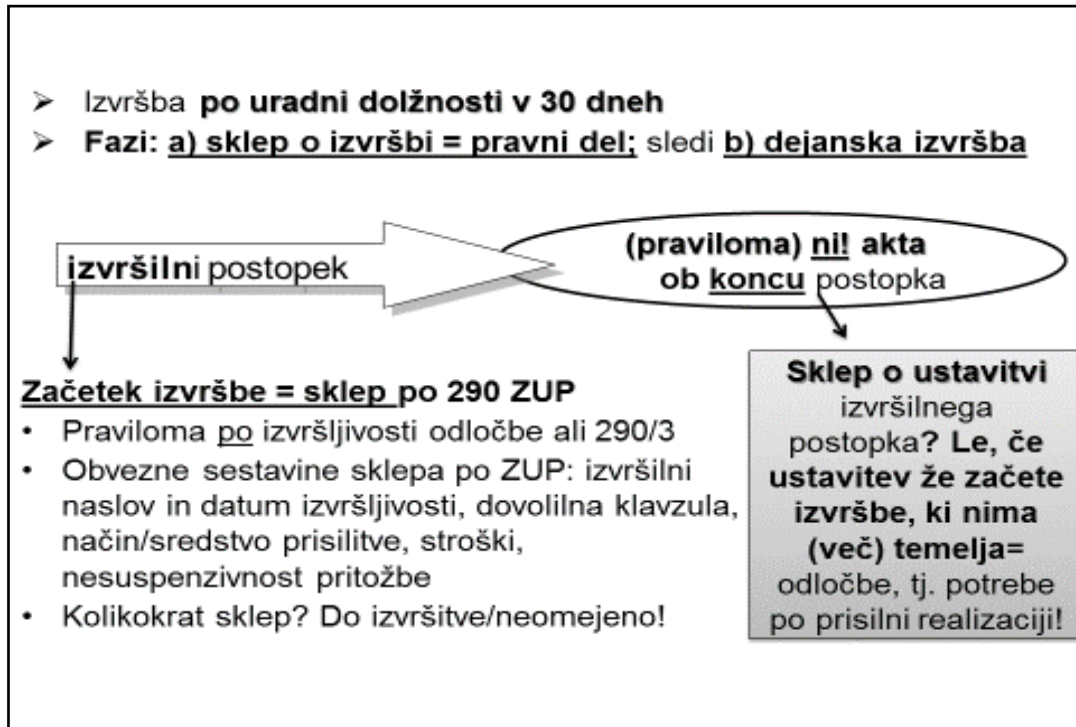
Izvršba se odloži:

- če je glede izpolnitve obveznosti dovoljen odlog, ker je sodišče v upravnem sporu z začasno odredbo zadržalo izvršitev odločbe (32. člen ZUS-1);
- če je zaradi pritožbe zoper odločbo ali zoper sklep o dovolitvi izvršbe izvršilni organ odložil izvršbo, ker se lahko pričakuje uspeh pritožnika v pritožbenem postopku, z izvršbo pa bi zavezanec verjetno utrpel nepopravljivo škodo;
- če je namesto začasne odločbe izdana glavna odločba, ki je drugačna od začasne in ne nalaga več obveznosti ali nalaga drugačno obveznost kot začasna.

Začeta izvršba se takoj ustavi (293. člen ZUP):

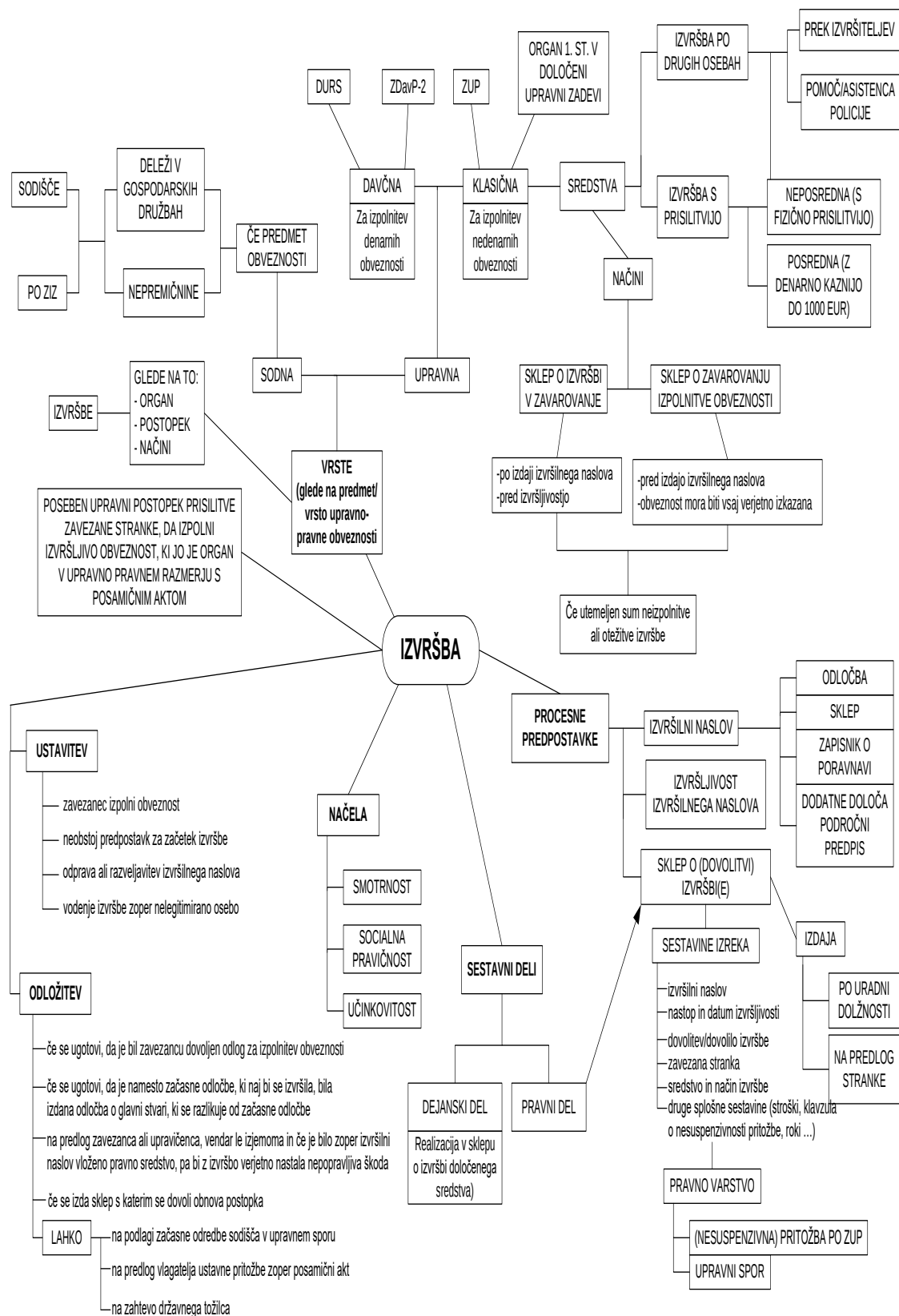
- če je obveznost izpolnjena ali če sploh ni bila dovoljena ali če upravičenec umakne zahtevo za izvršbo;
- če je odrejena zoper koga, ki ni zavezanec;
- če je izvršilni naslov odpravljen ali razveljavljen.

Slika 39: Akti ob začetku in ustavitvi izvršilnega postopka



Odložitev ali ustavitev izvršbe dovoli oziroma določi s sklepom organ, ki jo je dovolil. Akti, ki jih izda organ v izvršbi, so tako: na začetku vedno sklep, ob koncu pa sklep o ustavitvi le izjemoma (glej sliko zgoraj). Zbirno so podana pravila o izvršbi v naslednji sliki.

Slika 40: Miselni vzorec – pravila o izvršbi po ZUP RS



Najpogostejša izpitna vprašanja:

- Kaj pomenijo pojmi izvršljivost, izvršilni naslov in izvršba?
- Katere odločbe nikoli ne postanejo izvršljive?
- Kateri predpisi urejajo izvršbo v upravnih zadevah pri nas in širše?
- Kateri so izvršilni naslovi po ZUP?
- Katera načela veljajo v izvršilnem postopku?
- Opredelite vrste izvršbe v upravnih zadevah in sredstva po ZUP!
- Kateri je primarni način izvršbe in zakaj?
- Koliko izvršilnih postopkov se uvede oziroma koliko sklepov o izvršbi izda?
- Kdo so izvršilni organi?
- Katere so procesne predpostavke za uvedbo in tek izvršilnega postopka?
- Katere so sestavine sklepa o dovolitvi izvršbe, s poudarkom na izreku?
- Kdaj se začel izvršilni postopek zadrži in kdaj ustavi?
- Kateri obliki zavarovanja v izvršbi poznamo po ZUP?

Primeri kolokvijskih vprašanj ali nalog na strokovnem izpitu iz upravnega postopka:

- Kateri način upravne izvršbe po ZUP bi določili glede na načelo smotrnosti pri naslednjih primerih: a) odmera dohodnine, b) gradbeno dovoljenje, c) odločba o kastraciji bika, č) odločba o odstranitvi gostinskega vrta z javne površine, d) obvezno cepljenje, e) sodba o odškodnini, f) sklep o denarni kazni zaradi žaljive vloge, g) odločba o namestitvi otroka v zavod, h) odločba o davku na promet z nepremičninami, a zavezanec nima dohodkov, le stanovanje, g) odločba o sanacijskem poseku dela gozda.
- Kaj pomenita izvršljivost in kaj je z izvršbo, če gre za odločbe o (socialnih) štipendijah?
- Sestavite odločbo ob nujnem ukrepu v javnem interesu, kjer vključite v izrek izvršilno klavzulo. Potrebne okoliščine določite sami.
- Sestavite akt, ki sledi, če zavezanec v paricijskem roku ni izpolnil upravne nadenarne obveznosti (npr. legaliziral črnogradnje niti je porušil). Potrebne podatke si izmislite.
- Sestavite konkreten akt, če je zavezanec po izteku roka za izpolnitev v odločbi zaprosil za podaljšanje tega roka, vi presodite, da navaja utemeljene razloge, vendar prošnji po 99. členu ZUP ne morete ugoditi (zahtevo zavržete), obenem dovolite podaljšan rok v izvršbi.
- Organ je izdal odločbo o naložitvi nadenarne upravne obveznosti stranki, npr. o cepljenju psa zoper steklino, nakar je odločba postala izvršljiva, po prejemu sklepa o izvršbi pa se je stranka pritožila, češ da ni ona zavezanka, saj je predmet izvršbe (pes) prenesla na drugega lastnika. Sestavite akte, ki sledijo tej procesni situaciji, potrebne podatke določite sami.

11 SPREMLJANJE IZVAJANJA ZUP IN UPRAVNA INŠPEKCIJA

Vsebina tega poglavja obsega:

- Oblike podpore pri izvajanju ZUP
- Oblike nadzora nad zakonitim poslovanjem organov v upravnem postopku
- Upravna inšpekcija kot notranji nadzor – cilji in organizacija ter pravne podlage
- Pooblastila in ukrepi upravnega inšpektorja
- Najpogostejše napake po ugotovitvah upravne inšpekcije

Ključne besede: upravni nadzor, upravna inšpekcija, notranji nadzor, prevenција, zapisnik

11.1 Izvajanje ZUP – spremljanje, podpora in nadzor

Del izvajanja (zlasti) sistemskega zakona, kot je ZUP, je **podpora** upravnim organom pri njegovem izvrševanju ter **spremljanje izvajanja**. V ta sklop sodijo še **različne oblike nadzora** nad akti, izdanimi v upravnem postopku, ki ga v grobem delimo na upravni, sodni in drug nadzor (med slednjimi npr. nadzora varuha človekovih pravic, parlamenta, medijev, glej Virant, 2004).

Vse te dejavnosti tvorijo **empirično podlago za sprotno evalvacijo in bodoče spreminjanje** upravne ureditve, kar npr. s poudarki glede pomena upravne statistike za slovensko javno upravo navaja med drugim razvojna strategija za obdobje do leta 2020 (glej Prilogo 1).

V tujini se prav tako namenja pozornost tako spremljanju izvajanja kot nadzoru nad pravilnim izvrševanjem načel in pravil ZUP. Npr. nizozemski upravni zakonik vsebuje med sklepnimi določbami zavezo, da se vsake tri leta oceni učinke tega predpisa glede na zasledovane cilje in po potrebi vsebino zakona redefinira ali sprejme druge ukrepe.

! Pomembno !

*Učinkovito izvajanje ZUP je pogojeno z ustrezno podporo in nadzorom. Več držav pozna npr. **upravno inšpekcijo** kot posebno obliko notranjega nadzora v javni upravi.*

Nekatere države imajo nadalje oblikovano **posebno upravno inšpekcijo**, ki pretežno deluje kot notranji upravni nadzor nad upravnimi organi in uradnimi osebami, npr. na Hrvaškem, enako v Sloveniji.

Pri nas se glede izvajanja ZUP po samem zakonu poverja **odgovornost primarno zavezanim organom in njihovim predstojnikom**.⁴⁴ **Sekundarno je pristojno MJU**, tj. ministrstvo, pristojno za upravo. To velja tako po ZUP kot povezanih in izvedbenih predpisih, to so predvsem Zakon o državni upravi, Zakon o inšpekcijskem nadzoru, Zakon o javnih uslužbencih, Zakon o dostopu do informacij javnega značaja in Uredba o upravnem poslovanju.

MJU prek več svojih organizacijskih enot skrbi za več povezanih aktivnosti:

- prek pristojnega direktorata MJU za **sistem upravnega procesnega prava**, tj. pripravo sistemskih predpisov (ZUP in izvedbenih) in usklajevanje s področnimi;
- za **dajanje pojasnil k posameznim določbam ZUP**, kar poteka prek splošnih smernic, odgovorov na posamezna vprašanja ali portala Upravne svetovalnice, z oblikovanjem obrazcev itd.;
- za spremljanje **upravne statistike** po Pravilniku o vodenju evidence v upravnem postopku, kjer se kaže recimo obseg posebnih upravnih postopkov; (tj. skupaj okoli 10 milijonov odločb prve in okoli 30.000 odločb druge stopnje letno) in uporaba pravnih sredstev, izvršb ipd., kar kaže na aktualnost in potrebo normiranja teh institutov;
- za **informacijsko podporo** povezanim projektom (npr. povezovanje uradnih evidenc) oziroma splošno za e-upravo s posebnim poudarkom na portalu e-uprava⁴⁵ v sklopu upravnih postopkov;
- prek Upravne akademije⁴⁶ za izvajanje **strokovnih izpitov** iz upravnega postopka za uradne osebe, inšpektorje, poslovanje z dokumentarnim in arhivskim gradivom itd. **in usposabljanje** uradnih oseb, od priprav na izpite do osvežitvenih seminarjev in delavnic prek Upravne akademije in partnerskih izvajalcev, kot je FU;
- za nadzor nad ZUP prek **upravne inšpekcije**, ki deluje v Inšpektoratu RS za javni sektor kot organu v sestavi MJU, skupaj z inšpekcijo glede ZJU in ZDIJZ.

⁴⁴ Kot določa 320. člen ZUP: »Predstojnik državnega organa, organa samoupravne lokalne skupnosti oziroma organizacije z javnimi pooblastili, mora skrbeti, da se v organu oziroma v organizaciji pravilno uporablja ta zakon, zlasti pa, da se upravne zadeve rešujejo v predpisanih rokih, in skrbeti za strokovno izpopolnjevanje delavcev, ki odločajo v upravnih zadevah.«

⁴⁵ Več na strani <https://e-uprava.gov.si/>, npr. med najpogostejšimi poizvedbami portal v letu 2016 zaznamuje postopek pridobivanja otroškega dodatka in prijavo oziroma odjavo prebivališča. Posebej za ZUP primerjaj recimo hrvaški portal, na www.zup.hr.

⁴⁶ Glej podrobneje na spletni strani: http://www.mju.gov.si/si/upravna_akademija/.

11.2 Upravna inšpekcija v Sloveniji

Posebej pomembno vlogo za učinkovito izvajanje ZUP ima kot **kombinacija preventivno-represivnega** mehanizma upravna inšpekcija.

Ta je pri nas urejena neposredno **z ZUP (členi 307 do 307.g) in ZIN ter ZDU-1, delno še ZDIJZ in UUP**, čeprav imajo nekatere druge države (kakor je načrt tudi v Sloveniji); poseben zakon za to obliko nadzora. Umeščanje upravne in drugih oblik notranjih inšpekcij v splošni ZIN namreč ni najprimerneje, ker ostale inšpekcije, kot so gradbena, tržna, zdravstvena itd. delujejo eksterno, v razmerju do zasebnopravnih zavezancev, medtem ko so funkcija in s tem pooblastila in pristojnosti notranjega nadzora usmerjena na javne uslužbence in druge uradne osebe. Gre **za interno kontrolo, ki poteka sistemsko** in ne prek posameznih upravnih zadev, oziroma nadzor v slednjih služi kot podlaga za krovne ocene in ukrepe.

Upravna inšpekcija opravlja nadzor nad izvajanjem procesnih predpisov, torej ZUP in posebnih upravnih postopkov ter UUP in ZDIJZ. Upravno inšpekcijo izvajajo **upravni inšpektorji**. **Druge (zunanje) inšpekcije** opravljajo nadzor nad spoštovanjem materialnih predpisov.

Upravna inšpekcija ne posega v razmerje med organom in stranko, čeprav lahko prijave za nadzor organov oddajo posamične stranke (a niso npr. niti stranski udeleženci postopka nadzora), kajti v konkretnih zadevah se nadzor zakonitosti vrši prek pravnih sredstev, tj. na pritožbene organe oziroma nadzorstvena resorna ministrstva in naknadno na sodišče. Nena zadnje tako izhaja iz sklepa Ustavnega sodišča RS, št. U-I-31/06-9, Up-122/06-7 z dne 23. 3. 2006, iz katerega izhaja, da predmet nadzora upravne inšpekcije ni(!) upravno razmerje, saj se v njem ne odloča o pravici, pravni koristi ali obvezi posamične stranke v odnosu do oblasti.

! Pomembno !

Upravna inšpekcija ne more posegati v posamičen upravni postopek v razmerju med upravnim organom in stranko. Deluje naj predvsem sistemsko in preventivno.

Upravna inšpekcija ima že v predpisih, ki jo urejajo, opredeljen predmet nadzora, tako da se prednostno posveča npr. nadzoru glede trajanja postopkov, splošnemu poslovanju s strankami, javnosti informiranja ipd., kar jo umešča po cilju oziroma funkciji delovanja med mehanizme **razvoja dobre uprave**, za razliko od običajno nekoliko ožje pojmovanih instančnih upravnih in sodnih organov, ki v posameznih zadevah presojujejo zakonitost uprave. V tem pogledu naj bi bila upravna inšpekcija neke vrste **interni upravni ombudsman**.

Po drugi strani gre trend razvoja pri nas v bolj represiven pristop, ko tudi notranja inšpekcija npr. dobiva organizacijsko bolj avtonomen status ali prekrškovna pooblastila v razmerju do nadzorovanih organov in oseb, kar pa primerjalno ni skladno s ciljem take oblike nadzora. Upravna inšpekcija je v začetku vzpostavitve delovala kot notranja organizacijska enota, zaradi več avtonomije in sistemske vloge le te ter razvoja drugih notranjih inšpekcij pa

je danes umeščena v **organ v sestavi MJU, tj. Inšpektorat RS za javni sektor**,⁴⁷ češ da naj bi zato v razmerju do organov delovala bolj učinkovito. Nadalje v to smer kaže neoptimalna ureditev po ZIN, ki upravnim inšpektorjem poverja skoraj enaka pooblastila, če že ne ukrepov, kot zunanjim inšpekcijam (več Pirnat et al., 2004, str. 944, Kovač et al., 2016). Strateško in normativno bi kazalo upravno inšpekcijo v Sloveniji zato **razvijati kot preventivno institucijo**.

ZIN je notranje inšpekcije urejal v prvotnem besedilu (iz leta 2002) le izjemoma in prehodno in zato opredelil domet uporabe ZIN še za notranji nadzor, a začasna ureditev je z leti postala trajna, še celo z noveliranjem ZIN v smislu večjih pooblastil upravne inšpekcije. Po **ZIN se za upravno inšpekcijo uporabljajo** določbe členov 1–7 (načela), 11–18 (letni program, položaj inšpektorjev) ter prva odstavka členov 19 in 20 (o pooblastilih) ter v členih 1–20 in 24 (položaj inšpektorja, pogoji, razmerje do predstojnika).

307. člen in nadaljnji slovenskega ZUP določajo upravno inšpekcijo kot organ, ki vrši pregled dokumentov ali nadzor pri organu. Postopek je delno opredeljen kot specifičen glede na namen nadzora, tako da se sestavi **uradni zaznamek**, kolikor upravni inšpektor ne ugotovi kršitev, sicer običajno akt nadzora predstavlja zapisnik. Ta **zapisnik** nima pravne narave posamičnega upravnega akta, temveč se v njem navede ugotovljene kršitve in predloge predstojniku oziroma drugim uradnim osebam za njihovo odpravo (npr. organizirati osvežitveni seminar o upravnem postopku za določen organ). Zoper zapisnik ni moč vložiti pravnih sredstev po ZUP niti (pred novelo možnega) posebnega ugovora, saj ne gre za upravno razmerje.

Razmislek ...

Ali menite, da je upravna inšpekcija (pri nas) lahko **učinkovita le, če deluje z »več zobmi«** in ne le preventivno? Je **manj kot deset** upravnih inšpektorjev za okoli 10 milijonov prvostopenjskih postopkov v RS dovolj? Pri tem **upoštevajte osnovni cilj upravne inšpekcije in primarno odgovornost** za izvajanje ZUP.

ZUP predvideva **izjemoma izdajo odločbe** upravne inšpekcije, tj. ko se naloži, da:

- se uradna oseba ponovno udeleži usposabljanja zaradi kršitve pravil upravnega postopka, in sicer če so pri nadzoru ugotovljene kršitve pravil upravnega postopka, ki imajo za posledico očitno prikrajšanje javnega interesa, pravic ali pravnih koristi strank, ali druge po navljajoče se kršitve, ki niso odpravljene v določenem roku; ali

- takoj preneha z vodenjem in določanjem v upravnih zadevah, če ne izpolnjuje pogojev po ZUP (zaposlitev pri pristojnem organu, ustrezna izobrazba in strokovni izpit iz upravnega postopka, pooblastilo in nepristranskost, lahko še dodatni pogoji po področnih predpisih).

Zoper tako določbo je dovoljena nesuspendivna pritožba na MJU.

⁴⁷ Več na spletni strani: http://www.mju.gov.si/si/o_ministrstvu/inspektorat_za_javni_sektor_organ_v_sestavi/, kjer so objavljeni razni zapisniki, ugotovitve in letna poročila in programi dela upravne inšpekcije. Po podatkih iz leta 2016 je v inšpektoratu sistemiziranih poleg vodje še šest upravnih inšpektorjev.

Nadalje lahko upravni **inšpektor poda predlog** za disciplinski postopek, kazensko ovadbo ali sproži postopek začetka odvzema javnih pooblastil, kar pa so nadaljnji postopki in ukrepi v pristojnosti drugih organov, kjer pravne posledice nastanejo šele s temi, ne že z aktom upravne inšpekcije. Kljub temu seveda kaže ZUP upoštevati smiselno, npr. glede pravice izjaviti se s strani nadzorovane osebe ali dolžnost, da tudi upravna inšpekcija obrazloži svoje ugotovitve in odredbe.

Letno upravna inšpekcija poroča Vladi o stanju glede izvajanja upravnih postopkov v državi, iz česar lahko razberemo, katere so najpogostejše kršitve in težave v slovenski upravi in v katerih segmentih upravnih struktur te napake nastajajo. Te ugotovitve naj bi bile temelj za sistemske ukrepe MJU, Vlade RS in resornih ministrstev za svoje področje.

Po poročilih v zadnjih letih upravna inšpekcija obravnava letno okoli sto zadev na prijavo strank, poleg ostalih po svojem letnem programu (npr. s prioriteto pregleda pravil o rabi jezika, kot v letu 2015). Prijavitelje se, ker nimajo položaja stranke, obvesti o ugotovitvah le, če so to ob prijavi izrecno zahtevali, pri čemer upravna inšpekcija skrbi za obveščanje o ugotovitvah in ukrepih tudi širše, od letnega poročila do objav posamičnih zapisnikov na spletu.

Razmislek ...

Katere izmed spodnjih kršitev pomenijo **bistvene postopkovne napake** po ZUP? In katere **slabo upravo**? Kaj to pomeni za presojo učinkovitosti upravne inšpekcije?

Med najpogostejšimi kršitvami je opaziti zlasti napake in kršitve glede:

- manka pooblastil in pristranskosti uradnih oseb,
- postopanja z vlogami, kjer neredko sploh ni odziva ali ni odločeno z ustreznim aktom, ki bi omogočal pravno varstvo, npr. ob zahtevi za vpogled v spis,
- nedosledno izvajanje pravil glede nepopolnih vlog, vabljenja in sestavljanja zapisnikov, napake pri vročanju (npr. stranki, čeprav ima zastopnika),
- kršitve določb o sestavinah odločb, zlasti premalo določen izrek ali spregled obveze obračuna stroškov postopka in določitve nesuspendivnosti odločbe v tem delu, dalje pomanjkljivi uvodi in obrazložitve, nenatančno navajanje pouka o pravnem sredstvu itd.,
- pogosto neupoštevanje instrukcijskih rokov, predvsem za odločanje,
- neupoštevanje smernic instančnega organa ob pravnih sredstvih in vrnitvi zadeve na prvo stopnjo (vztrajanje pri prvotni odločitvi kljub ugotovljeni nezakonitosti) ipd.

Najpogostejša izpitna vprašanja:

- Opredelite, zakaj in v katerih oblikah se izvajajo spremljanje, podpora in nadzor načel in pravil upravnih postopkov! Kdo je nosilec teh funkcij?
- Kakšna oblika nadzora je upravna inšpekcija? Jo poznamo le v Sloveniji?
- V katerem organu deluje upravna inšpekcija pri nas? Kdo izvaja upravno inšpekcijo in kdo so nadzorovanci?
- Katere akte izdaja upravna inšpekcija; navedite vrste aktov glede na vsebino odločitve in pravno varstvo nadzorovancev! Ali gre pri tem upravnem nadzoru za upravno razmerje v relaciji do posamezne stranke?
- Katere so najpogostejše kršitve, ki jih ugotavlja upravna inšpekcija v Sloveniji?
- Bi si želeli zaposliti pri upravni inšpekciji? Odgovor utemeljite glede na namen organa in aktualno problematiko v praksi!

Primeri kolokvijskih vprašanj ali nalog na strokovnem izpitu iz upravnega postopka:

- Za gostujoče predavanje upravnega inšpektorja (v skupini) pripravite dve vprašanji, izmed katerih se naj eno nanaša na status in pooblastila te oblike nadzora, drugo pa na vsebinske ugotovitve nadzora in rezultate.
- Kot stranka napišite prijavo upravni inšpekciji. Pri tem opredelite tak tip kršitve, ki sodi v pristojnost upravne inšpekcije, in navedite glede na predpisano, kaj pričakujete od upravnega inšpektorja, če ugotovi zatrevano kršitev kot resnično.
- Če ste uradna oseba, kateri akt izda glede vašega ravnanja inšpektor in komu, če:
 - a) redno kršite roke odločanja, čeprav iz objektivnih razlogov sezonskega pripada zadev,
 - b) ste prišli večkrat vinjeni v službo in tako opravljali dejanja v upravnem postopku,
 - c) vaš organ nedosledno izvaja določbe ZUP in UUP glede poslovanja s strankami,
 - č) ste obravnavali zadevo, kjer bi morali biti izločeni zaradi bližnjega sorodstva s stranko,
 - d) vaša javna agencija na področju infrastrukture nestrokovno in slabo vrši upravne naloge,
 - e) ste kršili določila ZDIJZ o roku posredovanja zahtevane javne informacije (prekršek),
 - f) se ugotovi, da ne delate napak.

12 UPRAVNI SPOR IN DRUGE OBLIKE SODNEGA NADZORA

Vsebina tega poglavja obsega:

- Umestitev in pomen sodne kontrole nad (posamičnimi) upravnimi akti v sistemu oblasti
- Pravne podlage za določitev sodnega nadzora, pri nas in v tujini
- Vrste sodnega nadzora nad (posamičnimi) upravnimi akti v RS in drugod
- Upravni spor, načelo subjektivnega posega in vrste aktov, ki se (ne) izpodbijajo po ZUS-1
- Udeleženci upravnega spora: sodišča in sodniki, ki odločajo, tožnik in toženec ter prizadeta oseba, zastopniki strank in zastopnik javnega interesa
- Postopek v upravnem sporu od tožbe do sodbe prve stopnje (ali sklepa)
- Obseg odločitev sodišča ob ugotovitvi nezakonitosti: kasacija in polna jurisdikcija
- Pravna sredstva v upravnem sporu
- Socialni spor po Zakonu o delovnih in socialnih sodiščih v RS
- Oblike sodnega nadzora po pravnomočnosti v upravnem ali socialnem sporu: ustavna pritožba, tožba na Evropsko sodišče za človekove pravice

Ključne besede: sodni nadzor, delitev oblasti, zakonitost in primernost, upravni spor, socialni spor, ustavna presoja, ESČP, kasacija in polna jurisdikcija

12.1 Splošno opomeno in oblikah sodnega nadzora nad upravo

Temeljni cilj pravne in demokratične države je **zakonitost** delovanja in odločanja državne uprave, organov samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, tj. tako **preprečitev samovolje kot nenazadnje razvoj dobre uprave**. Pri delu uprave namreč prihaja tudi do napak ali različne razlage predpisov ali celo namernih kršitev pravnega reda. Te napake oziroma kršitve se lahko odpravijo že v pritožbenem postopku ali drugih nadzornih postopkih pred upravnimi organi.

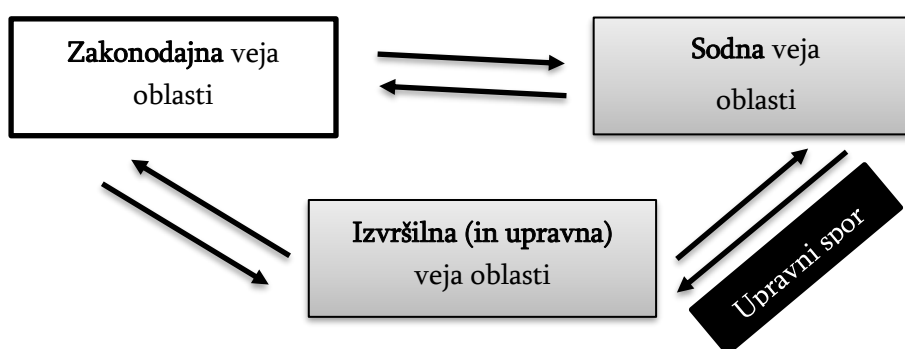
Od uprave neodvisno kontrolo zakonitosti po končanem upravnem postopku pa zagotavlja **sodišče ali (v tujini) drug neodvisni tribunal izven sistema javne uprave**, kar se zahteva **na evropski ravni** kot temeljno kavtelo demokratičnosti. To poudarjata tako Svet Evrope, zlasti v Evropski konvenciji o človekovih pravicah in prek odločitev ESČP⁴⁸, kot EU z Listino o temeljnih pravicah (glej 47. člen) in odločitvami prek Sodišča EU.

⁴⁸ Glej tudi vrsto priporočil, npr. Rec(2004)20 o sodnem nadzoru nad upravnimi akti ali Rec(2010)13 o učinkovitih sredstvih zoper izjemno trajanje postopkov. O sodni praksi npr. glede trajanja podrobno Sever, 2014.

Pri nas in primerjalno v tujini zato te garancije določa tudi **nacionalna ustava**, v RS so to zlasti členi 3, 23, 157 Ustave RS (glej več v Šturm et al., 2002, 2011).

Pomen sodnega nadzora nad upravo je pomemben **skozi načelo delitve oblasti ter sistema zavor in ravnotežij** (ang. *separation of powers, checks and balances*), kajti ob temeljnih treh vejah oblasti, to so zakonodajna, sodna in izvršilno-upravna, naj bi pravni red določil mehanizme, da te **veje ena drugo omejujejo**, da ne pride do monopola in zlorabe oblasti. V tem okviru sodi upravni (in socialni) spor kot najbolj pogosta oblika sodne kontrole po svetu v razmerje nadzora sodne veje oblasti nad izvršilno, kamor se umešča javna uprava (glej sliko, puščice prikazujejo smer zavor ali omejitev in nadzora med vejami oblasti).

Slika 41: Upravni spor v sklopu delitve oblasti



Primerjalno gledano imajo države različne sisteme sodnega nadzora nad delovanjem uprave v posamičnih in drugih (u)pravnih razmerjih (več Ziller v Peters in Pierre, 2005, Androjna in Kerševan, 2006, Kovač in Virant, 2011, Koprić et al., 2016). **Upravni spor** se je **zgodovinsko** razvil kot institucija buržoazne pravne teorije in prakse v začetku 19. stoletja v Franciji.

V grobem pa ločimo naslednje **sisteme sodnega nadzora nad upravo**:

- skupine držav brez specializiranega upravnega sodstva, **le splošna sodišča** (tu Danska ter države anglosaškega pravnega reda, ki ne ločujejo javnega in zasebnega prava),
- skupine držav, ki upravni nadzor vodijo v sklopu **splošnih sodišč s posebnimi upravnimi oddelki** (npr. Španija, Nizozemska, tudi Slovenija do leta 1996), in
- skupine držav (s Francijo na čelu in njenim Conseil d'Etat, enako Švedska, Italija, Nemčija, Belgija, Grčija, Portugalska itd., ter Slovenija od leta 1997 naprej) **s specializiranim upravnim sodstvom**. V zadnji skupini nadalje poznamo države, ki vse upravne akte podvržejo upravnemu sodstvu, in druge, ki določajo vzporedne **specializirane upravno-sodne oblike**, npr. **socialni spor** v Sloveniji.

Na območju Slovenije je prvo upravno sodišče začelo delovati leta 1922, po drugi svetovni vojni pa so bila posebna sodišča odpravljena in je upravni spor potekal v sklopu splošnih sodišč, dokler ni leta 1997 začelo delovati Upravno sodišče RS (Androjna in Kerševan, 2006).

Uvodoma kaže opozoriti, da so oblike sodnega nadzora nad upravnimi akti nujno odvisne od širšega ali ožjega koncepta upravnega postopka. V tem poglavju se zaradi večinske ureditve, ki je lastna tudi Sloveniji, osredotočamo tako na ožji koncept, kamor sodijo (le) posamični upravni akti in nadzor nad njimi. **Sodna kontrola splošnih (u)pravnih aktov pa pri nas in v večini tujih držav poteka na ravni ustavnega sodišča** (presoja ustavnosti in zakonitosti), čeprav so trendi razvoja, npr. nedavno tako na Hrvaškem in poskusi v RS, v smer ločitve, tako da bi upravno sodstvo pokrivalo tudi presojo splošnih upravnih aktov (npr. pravilnikov; tako da bi ustavno sodstvo presojalo le zakone in podobne akte).

! Pomembno !

*Upravni spor je sodni(!) postopek, v katerem običajno **specializirano upravno sodišče** presoja zakonitost dokončnih upravnih aktov. S tem se izraža **mednarodnopravno načelo delitve oblasti**, saj sodna veja tako **preprečuje samovoljo izvršilno-upravne veje**.*

Nadalje gre izpostaviti, da mednarodni akti ne predpisujejo določene ureditve na nacionalni ravni v smislu **povezanosti med upravno pritožbo ali drugimi pravnimi sredstvi po ZUP ter dostopom do sodišča** (ali drugega neodvisnega tribunala, kot jih poznajo npr. v VB ali delno v Avstriji, več Dragos in Neamtu, 2014). To pomeni, da se od držav ne terja, da normirajo katerokoli pravno sredstvo v upravnem postopku, dokler je strankam omogočeno upravne akte izpodbijati na določenem sodišču. Spor namreč nastane že s pritožbo v upravnem postopku, če je ta vložena, ne šele pred sodiščem.⁴⁹ Zato imajo nekatere države zlasti upravno pritožbo določeno kot opcijo in dopuščajo neposreden dostop do sodišča že zoper prvostopenjski upravni akt, spet druge pa pritožbo določajo kot procesno predpostavko za tožbo na sodišče. V germanski tradiciji, tudi v Sloveniji, velja slednji princip. Po drugi strani kaže izpostaviti, da je z vidika 25. člena Ustave RS, ki določa pravico do pravnega sredstva (glej komentar po Šturm et al., 2011), dopustno s področnim zakonom (upravno) pritožbo izključiti, če je zoper prvostopenjske upravne akte dovoljena tožba na sodišče iz vseh razlogov, ki jih dopušča ureditev za pritožbo (to so kršitve materialnega in procesnega prava ter nepopolno ali nepravilno ugotovljeno dejansko stanje). Velja pa, da bi bilo smiselno regulirati upravni postopek in sodni nadzor nad akti iz upravnega postopka povezano in sistemsko usklajeno, kar žal (še) ni praksa v našem okolju (prim. Kovač in Virant, 2011, Koprić in Đulabić, 2009).

⁴⁹ O tem, kdaj se v upravni zadevi vzpostavi spor med stranko in upravnim organom, glej sodno prakso ESČP, npr. *Janssen vi Nemčiji*, št. 23959/94 z dne 20. 12. 2001, ali *Božić proti Hrvaški*, št. 22457/02 z dne 29. 6. 2006. Namreč pri večini upravnih zadev kolizije interesov (še) ni, dokler je stranka s prvostopenjsko odločbo zadovoljna.

122 Temeljno sodno varstvo v upravnih zadevah v Sloveniji

Po 23. členu Ustave RS ima vsakdo pravico, da o njegovih pravicah in dolžnostih brez nepotrebnega odlašanja odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom ustanovljeno sodišče. Po 22. členu Ustave RS je vsakomur zagotovljeno enako varstvo njegovih pravic v postopku pred sodiščem. Zoper upravne akte je po 157. členu Ustave RS zagotovljeno sodno varstvo v upravnem sporu. Ta člen določa, da o zakonitosti dokončnih posamičnih aktov, s katerimi državni organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil odločajo o pravicah ali o obveznostih in pravnih koristih posameznikov in organizacij, odloča v upravnem sporu pristojno sodišče, če za neko zadevo ni z zakonom predvideno drugo sodno varstvo. Če področni zakon določa drugo obliko sodnega varstva zoper dokončne upravne akte (npr. socialni spor ali pravdni postopek), se upravni spor ne vodi.

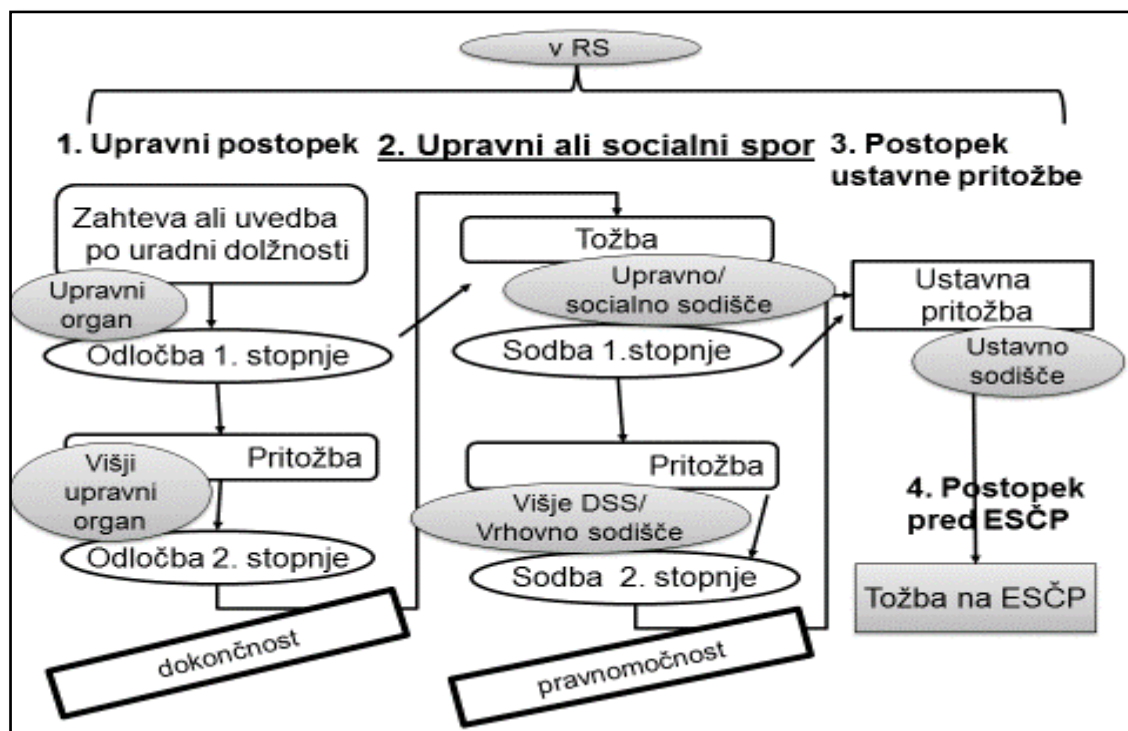
Sodno varstvo v upravnem sporu ureja na ustavni podlagi v letu 2006 sprejet **Zakon o upravnem sporu – ZUS-1**, ki je začel veljati 1. 1. 2007 in tako nadomestil prejšnji zakon. Ker je upravni spor v temelju spor med dvema enakopravnima strankama, pride po ZUS-1 v poštev še **Zakon o pravdnem postopku (ZPP)**, tj. **ZPP podrejeno ZUS-1, glede izvršbe pa ZUP**.

Socialni spori so spori o pravicah, obveznostih in pravnih koristih fizičnih, pravnih in drugih oseb, če so lahko nosilci pravic in obveznosti iz sistema socialne varnosti (npr. prejemki prek CSD, obvezno invalidsko in zdravstveno zavarovanje) in za katere so v skladu z zakonom pristojna socialna sodišča, ki jih ureja **Zakon o delovnih in socialnih sodiščih**. Socialni spor je urejen zelo podobno upravnemu, z nekaj posebnostmi (npr. glede pristojnosti na drugi stopnji na še vedno specializiranem sodišču, pogojev za zastopnika toženca, obsega presoje, prepovedi reformacije *in peius* ipd.).

Če si ogledamo celotno shemo pravnega varstva po redni poti v Sloveniji, s poudarkom na umestitvi upravnega spora, dobimo naslednjo sliko. Upravni spor sledi dokončni presoji v upravnem postopku, po pravnomočnosti v upravnem sporu pa sta možni še dve sodni obliki, tj. ustavna pritožba na ustavno sodišče ob kršitvah Ustave RS in tožba na ESČP ob kršitvah EKČP. Pri tem ESČP ne odloča meritorno v upravni zadevi, ampak ob ugotovljenem nespoštovanju EKČP prisodi prizadeti stranki primarno denarno odškodnino.

Čisto posebna oblika sodnega nadzora nad zakonitostjo konkretnih upravnih aktov v socialnih zadevah pa je predvidena glede **izterjave preveč izplačanih družinskih** prejemkov. V teh zadevah postopek vodi **splošno** sodišče in se ne vodi upravni ali socialni spor. Za neupravičeno obogatitev na podlagi strankinih neresničnih podatkov področni zakon namreč določa, da center za socialno delo najprej prek izdaje konkretnega akta skuša doseči poravnavo oziroma povračilo preplačila oziroma pobot s sorodno pravico. Če stranka temu ne sledi, center odstopi zadevo Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve. Nadalje v imenu države vloži tožbo na sodišče v korist državnega proračuna državno/i odvetništvo/odvetnik. A v nadaljevanju se bomo glede na pomen in obseg zadev posvetili ureditvi po ZUS-1.

Slika 42: Oblike pravnega varstva glede posamičnih upravnih aktov v RS



123 Akti, ki se izpodbijajo v upravnem sporu v Sloveniji

Upravni spor predstavlja temeljno obliko sodnega nadzora nad zakonitostjo dokončnih posamičnih upravnih aktov. V tem postopku se presoja le določene akte, a poleg dokončnih upravnih aktov tudi nekatere druge, neupravne (npr. volilne).

ZUS-1 za izpodbijanje upravnih določitev v nasprotju z ZUP ne uporablja termina »odločba« ali »sklep«, temveč »posamični upravni akt«.

Posamični upravni akt po ZUS-1 kot predmet upravnega spora je **dokončna upravna odločba in drug javnopravni posamični akt**, izdan v upravnih zadevah, s katerim je organ odločil o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika, pravne osebe ali druge osebe, ki je lahko stranka v postopku izdaje akta.

V upravno sodno kontrolo zakonitosti je tako zajeto vso oblastno delovanje s strani pristojnih organov pri izvrševanju upravne funkcije v okviru enotnega pojma upravnega akta. Pojem upravnega akta ne vključuje samo upravne odločbe, temveč tudi druge oblike odločitev nosilcev upravne funkcije, ki posegajo v pravni položaj posameznika, čeprav ne gre za upravno zadevo, o kateri se odloča v upravnem postopku, ampak drugo javnopravno zadevo, za katero ni predvidenega drugega sodnega nadzora. To je t. i. **kvazi ali subsidiarni upravni spor**, torej upravni spor, ki se vodi zaradi presoje zakonitosti posamičnega akta ali dejanja, s katerim se oblastno poseže v ustavne pravice osebe, če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo, kot izhaja iz drugega odstavka 157. člena Ustave RS.

To velja tudi v povezavi s 4. členom ZUP RS, ki določa, da se tudi v javnopravnih stvarih smiselno uporablja upravni postopek, če ni to področje urejeno s posebnim postopkom. Vendar je treba ločevati primere smiselne uporabe upravnega postopka od možnosti izpodbijanja teh aktov v upravnem sporu. Ni nujno, da bi prav vsak javnopravni akt iz 4. člena ZUP imel značilnosti upravnega akta po 2. členu ZUS-1 ali javnopravnega spora iz tretjega odstavka 7. člena ZUS-1 ter zato lahko bil predmet upravnega spora. Stvar sodišča je, da presodi ali gre za upravno odločitev in upravni akt. Izrek vzgojnih ukrepov v šoli, kjer se smiselno uporabi ZUP, tako npr. ni upravni akt, razen če gre za izključitev oziroma prenehanje statusa dijaka, je pa sodišče sprejelo v presojo zavrnitev imenovanja ravnatelja šole in to odločitev ministra razveljavilo, ker ni bila obrazložena (več o primerih iz judikature in teoriji Kovač et al., 2012).

ZUS-1 je, za razliko od prejšnjega zakona (ZUS), utemeljen na **subjektivnem konceptu upravnega spora**. Prav na izhodišču prizadetosti strank zaradi posega v njihove zakonite pravice je v ZUS-1 posledično določeno, kateri upravni in drugi javnopravni akti se lahko izpodbijajo v upravnem sporu.

ZUS-1 določa merila, kdaj se nek akt šteje za posamični upravni akt in se posledično lahko izpodbija v upravnem sporu. S tem je zagotovljena možnost učinkovitega pravnega varstva posameznika. V pojem upravnega akta namreč **ni mogoče vključiti vseh** javnopravnih aktov, ki jih pri izvrševanju svojih funkcij sprejemajo državni organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti in drugi subjekti, ker je zoper nekatere javnopravne akte predvideno drugo sodno varstvo, ali pa po svoji vsebini ne posegajo v pravni položaj posameznika oziroma glede na svoje značilnosti ne morejo biti predmet upravno-sodne presoje (npr. izpitna ocena, pridobljena v okviru izobraževanja, ki je posledica subjektivnega ocenjevanja, ter ki po ustnem izpitu niti ni preverljiva po objektivnih merilih, ker ni nobenih podatkov o tem, kako je potekal izpit, enako npr. način zdravljenja pacienta ali vse t. i. *lege artis* odločitve).

Pogoj izpodbijanja v upravnem sporu je torej kršitev subjektivnih pravic posameznikov ali pravnih oseb z upravnim aktom. Zakon izrecno določa, da v upravnem sporu odloča sodišče o zakonitosti dokončnih upravnih aktov, **s katerimi se posega v pravni položaj tožnika**.

! Pomembno !

Za varstvo v upravnem sporu mora zasebnopravni tožnik izkazati subjektivno prizadetost s posamičnim upravnim (javnopravnim) aktom. Izjemoma je moč po ZUS-1 varovati javni interes (prek državnega odvetnika).

ZUS-1 opredeljuje predmet sodnega nadzora **z generalno klavzulo**, ki določa, da sodišče odloča v upravnem sporu o zakonitosti vseh dokončnih upravnih aktov. Gre torej za sodni nadzor nad izvrševanjem upravne funkcije in s tem za **varstvo pravnega položaja posameznika**. Posebno vprašanje je, ali dajejo **različni položaji strank** v upravnem postopku – aktivna stranka, pasivna stranka, stranski udeleženec – vsaki od teh legitimacijo za vložitev tožbe. Zaradi okoliščine, da mora biti kršena subjektivna pravica, je praksa upravnega sodi-

šča poudarila, da položaj stranke v upravnem postopku še ne pomeni posledično tudi upravičenosti vložiti tožbo na upravno sodišče. Pri presoji ali je kršitev pravic podana, upravno sodišče upošteva okoliščino ali se pravni položaj pritožnika spremeni, če upravna odločba ostane v veljavi oziroma se odpravi. Izjema pri tem pravilu velja samo, kadar je nekemu subjektu položaj stranke dodeljen že na podlagi predpisa in ni treba dokazovati kršitve subjektivnih pravic. Pri tem je treba upoštevati dejstvo, da je nezmožnost kršitve subjektivnih pravic razlog za zavrženje tožbe. Če se v postopku ugotovi, da subjektivne pravice niso bile kršene, se tožba zavrne kot neutemeljena.

Zakon tako opušča prejšnje naštevanje aktov in dejanj, ki jih je mogoče izpodbijati v upravnem sporu, saj to lahko vodi v določene nejasnosti glede opredelitve obsega sodnega nadzora. S kakršnim koli naštevanjem se posredno izključijo tudi vsi tisti primeri, ki so bili pri tem pozabljeni. Opuščen je torej sistem enumeracije, ki bi lahko celo omejeval sodni nadzor in bi bil lahko sporen tudi z ustavnega vidika.⁵⁰ Zbirno je tako v ZUS-1 vneseno **merilo posamičnega akta** in **posegov** v pravice, obveznosti ali pravne koristi posameznikov in organizacij. To pa je akt, ki je izdan v konkretni zadevi na temelju splošnega akta. Gre za upravni akt – odločbo ali drug meritorni oblastni akt v posamični zadevi, izjemoma (procesni) sklep. V tem ustavnem kontekstu je treba razlagati tudi nekoliko nejasne določbe 2. do 5. člena ZUS-1 (prim. Breznik in Kerševan, 2008). Bistveno za določitev predmeta izpodbijanja v upravnem sporu je, kaj šteti za upravni akt in kakšna mora biti odločitev v tem aktu – vsebinska ali samo formalna.

Merila ZUS-1 za izpodbijanje akta v upravnem sporu so kumulativno, da gre za:

- (1) **odločanje o pravic, obveznosti ali pravni koristi,**
- (2) **posameznika ali določene organizacije, torej posamezne stranke,**
- (3) **da se s tem posega v pravni položaj tožnika in**

(4) **da je akt, s katerim se posega v upravni ali drug javnopravni posamični akt ter tisti akt, v katerem je vsebinska odločitev, s katero je postopek končan** (1., 2., 3. in 5. člen ZUS-1).

V 1. členu ZUS-1 je dan je poudarek, da se v upravnem sporu zagotavlja sodno varstvo pravic in pravnih koristi posameznikov in organizacij proti odločitvam in dejanjem državnih organov, organov samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil.

V 2. členu je poudarjeno, da sodišče odloča o zakonitosti dokončnih upravnih aktov, s katerimi se posega v pravni položaj tožnika, če zakon ne določa drugače. Hkrati je v 2. členu

⁵⁰ Generalna klavzula, po kateri je upravni spor dopusten zoper vse upravne akte, ni skladna s subjektivnim upravnim sporom. Preširoko odpira možnost izpodbijanja odločitev upravnih organov tudi tam, kjer se ne doseže nobeno varstvo konkretnih pravic posameznikov. Ustava v 120. členu določa zelo široko opredelitev, ko pravi: »Proti odločitvam in dejanjem upravnih organov in nosilcev javnih pooblastil je zagotovljeno sodno varstvo pravic in zakonitih interesov državljanov in organizacij.« V 157. členu Ustava, kjer ureja dopustnost upravnega spora, to opredelitev zoži na dokončne posamične akte, s katerimi državni organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil odločajo o pravicah ali obveznostih ter pravnih koristih posameznikov in organizacij, če za določeno zadevo ni z zakonom predvideno drugo sodno varstvo.

povedano, kaj je upravni akt. To je upravna odločba in drug javnopravni, enostranski, oblastveni posamični akt, izdan v okviru izvrševanja upravne funkcije, s katerim je organ odločil o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika, pravne osebe ali druge osebe, ki je lahko stranka v postopku izdaje akta.

Nato zakon v 3. členu določi, kaj niso upravni akti. Upravni akti niso tiste odločitve, ki jih nosilci zakonodajne in sodne veje oblasti sprejemajo za izvrševanje svojih ustavnih pristojnosti, ter tisti akti, ki jih sprejemajo nosilci izvršilne veje oblasti ter so utemeljeni na politični diskreciji, podeljeni na podlagi ustavnih in zakonskih pooblastil (akti vladanja).

! Pomembno !

*ZUS-1 določa predmet izpodbijanja s t. i. **pozitivno in negativno** definicijo upravnih aktov, torej kateri akti so (po generalni klavzuli) in kateri niso izpodbojni na ta način.*

Zakon torej določa **pozitivno in negativno definicijo upravnih aktov, ki se lahko oziroma ne morejo izpodbijati v upravnem sporu.** Če strnemo elemente upravnega akta, ki je lahko predmet izpodbijanja, so to naslednji:

- odločeno mora biti o pravici oziroma pravni koristi posameznika, pravne osebe ali druge osebe, ki je lahko stranka v postopku izdaje akta. Gre za uporabo materialnih upravnih predpisov, ki priznavajo pravice in nalagajo obveznosti, pri odločanju;
- akt mora biti odločitev ali dejanje državnih organov, organov samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil;
- odločitev se mora nanašati na individualno pravico ali obveznost posameznika ali pravne osebe;
- akt mora biti izdan v okviru izvrševanja upravne funkcije. To pomeni, da gre za izvrševanje materialnih upravnih predpisov;
- odločitev mora imeti obliko odločbe ali drugega javnopravnega, enostranskega, oblastvenega posamičnega akta. To mora biti obličen vsebinski akt – odločba – ali vsebinski sklep, izjemoma procesni sklep, s katerim je bil postopek odločanja o izdaji upravnega akta obnovljen, ustavljen ali končan.

S temi merili moramo presoјati tudi, kateri akti niso upravni akti in zato niso predmet izpodbijanja v upravnem sporu v skladu s 3. členom ZUS-1. Čeprav zakon pove, katere odločitve zakonodajne, sodne in izvršilne oblasti niso upravni akti, to še ne zadošča, saj vemo, da celotna uprava izdaja upravne akte. Prav tako tudi zakonodajna in sodna veja oblasti izdajata upravne akte, kadar jima je dana taka pristojnost.

Upravni spor pa ni dopusten, če stranka, ki je imela možnost vložiti pritožbo ali drugo redno pravno sredstvo zoper upravni akt, tega ni vložila ali ga je vložila prepozno. Opustitev oziroma zamudo pravne možnosti, pritožbe, zakon sankcionira z izgubo pravice do upravnega spora, razen če bi tožnik navedel razloge, ki bi neizpodbitno dokazovali, da mu je bila

onemogočena vložitev pritožbe ali vrnitev v prejšnje stanje po 103. členu ZUP. V tem primeru bi bila to tožba po 4. členu ZUS-1 zoper dejanje, s katerim je bila preprečena uveljavitev pritožbe kot ustavne pravice iz 25. člena Ustave.

Nadalje je pomembno, da se v upravnem sporu lahko izpodbijajo **upravni akti**, s katerimi je bil na podlagi rednih ali izrednih pravnih sredstev postopek odločanja o zadevi **končan**. Če je bila prvostopenjska odločba z upravno odločbo (upravnim aktom) drugostopenjskega organa odpravljena in upravna zadeva vrnjena v novo odločanje prvostopenjskemu upravniemu ali drugemu organu, zoper to odločbo tako ni dopusten upravni spor, ker postopek o zadevi še ni končan. Upravni spor je mogoče začeti torej **samo zoper dokončen akt**, s katerim je vsebinsko odločeno o pravici ali obveznosti ali pravni koristi stranke. Gre torej za dve vprašanji, kdaj je postopek končan in s kakšno odločitvijo se lahko konča. Če pritožbeni organ ugotovi pritožbi ter odpravi prvostopenjski upravni akt in zadevo vrne v novo odločanje, glede na novi ZUS-1 postopek ni končan. Takega akta ni mogoče izpodbijati v upravnem sporu, saj bo moral ponovno o zadevi vsebinsko odločiti pristojni organ, še preden bo lahko sprožen upravni spor. Praviloma ne bo več primerov, v katerih bi hkrati tekla postopek sodnega nadzora in postopek ponovnega odločanja pri upravnem organu, kot se je to lahko dogajalo v dosednji praksi. Ni mogoče sprožiti upravnega spora zoper upravni akt, ki ga je upravni organ odpravil ali razveljavil, saj takega akta ni več in zato ne more biti potrjen sodnemu nadzoru, ker tudi ne proizvaja pravnih učinkov. Taka rešitev zmanjšuje število upravnih sporov. Obstaja pa potencialna možnost, da bi lahko v posameznih primerih to vodilo do zlorab, v katerih bi drugostopenjski organi znova in znova odpravljali odločitve nižjih organov ter vračali zadeve v ponovno odločanje. Zakon zato tudi omogoča, da lahko stranka sproži upravni spor, če v neki zadevi v roku treh let od začetka postopka ni izdan dokončen upravni akt, ne glede na to, ali je bil pri izdaji upravnega akta ta kdaj odpravljen v postopku z rednimi ali izrednimi pravnimi sredstvi, razen če je bil postopek ustavljen.

Druga možnost je, da je pritožbeni organ pritožbo zavrgel zaradi formalnih razlogov, jo je zavrnil kot neutemeljeno in potrdil prvostopenjski akt, je upravni akt spremenil ali pa ga je odpravil in sam meritorno odločil o zadevi. V prvih dveh primerih je postopek končan, vsebinska odločitev pa je v prvostopenjskem aktu, ki ga mora tožnik izpodbijati. V drugih dveh primerih je vsebinska odločitev v drugostopenjskem aktu, s katerim je postopek končan. Vendar se glede na ne dovolj natančno zakonsko določbo pojavlja vprašanje ali se izpodbija akt, s katerim je bilo v postopku vsebinsko odločeno, ali akt, s katerim je bil prvostopenjski akt formalno potrjen na drugi stopnji.

Vsebinski akt je **prvostopenjski akt**, če je pritožbeni organ samo potrdil prvostopenjsko odločitev in njegova odločitev je le procesna odločitev. ZUS-1 v 5. člen pogojno dopušča tako razlago, ki jo je uporabilo sodišče, čeprav je sporna zlasti zaradi petega odstavka 17. člena, ki določa, da je toženec država, lokalna skupnost oziroma druga pravna oseba, ki je izdala upravni akt, s katerim je bil postopek odločanja končan.

Čeprav pogojno, zaradi doseganja večje učinkovitosti in hitrosti postopka, razlagamo, da se v upravnem sporu izpodbija in nato presoja vsebinski akt, prvo ali drugostopenjski, tega ni mogoče razumeti tako, da bi lahko sodišče zavrglo tožbo po šesti točki prvega odstavka 36.

člena ZUS-1, ker je tožnik napadel samo drugostopenjski akt, ne pa vsebinskega prvostopenjskega z utemeljitvijo, da upravni akt, ki se izpodbija s tožbo, očitno ne posega v tožnikovo pravico ali v njegovo neposredno na zakon oprto osebno korist, ker v to posega samo prvostopenjski vsebinski akt, ali celo po peti točki prvega odstavka, da upravni akt, ki se izpodbija s tožbo, očitno nima nobenih posledic za tožnika ali pa so te posledice zanemarljive, ker tega ZUS-1 izrecno nikjer ne zahteva. Če tožnik morda ni navedel, glede na vsebinski akt, pravega tožbenega predloga oziroma tožbenega zahtevka (sodišče presoja upravni akt v mejah tožbenega predloga oziroma tožbenega zahtevka), mora zahtevati odpravo pomanjkljivosti v tožbi. Tožbo pa lahko sodišče zavrže šele, če tožnik v odrejenem roku pomanjkljivosti ne odpravi (31. člen ZUS-1).

Po ZUS-1 je nadalje kot izjemo od vezanosti na vsebinsko odločbo mogoče izpodbijati tudi sklepe, s katerimi je bil postopek odločanja o izdaji upravnega akta: (1) obnovljen,⁵¹ (2) ustavljen ali (3) končan (npr. sklep o zavrženju zahtevka), saj imajo na pravni položaj posameznika enak učinek kot zavrnilni upravni akti.

Po sodni praksi v to skupino zaradi varstva ustavnih pravic oziroma materialnopravne narave vsebine odločitve v izreku sklepa sodijo **še sklepi o vpogledu v spis** (glej poglavje 5), **sklepi o stroških postopka in izvršilni sklepi** glede predmeta izvršbe (glej poglavji 6 in 10, več Kovač et al., 2012).

Upravni spor je mogoče začeti tudi zaradi opustitve upravnega dejanja ali molka pristojnega organa. Upravni organ na zahtevo stranke v upravnem postopku ne izda ali ne vroči upravnega akta v predpisanem roku (tretji odstavek 5., drugi, tretji in četrti odstavek 28. in druga alineja prvega odstavka 33. člena ZUS-1). Molk nastane v upravnem postopku:

1. če prvostopenjski organ ne odloči v predpisanem roku, pritožba ni dovoljena in če je tudi na novo zahtevo ne izda v naslednjih sedmih dneh;
2. če drugostopenjski organ odloča kot prvostopenjski organ in ne izda odločbe v predpisanem roku ter če je tudi na novo zahtevo ne izda v naslednjih sedmih dneh;
3. če drugostopenjski organ v predpisanem roku ne izda odločbe o pritožbi zoper prvostopenjsko odločbo in če je tudi na novo zahtevo ne izda v naslednjih sedmih dneh;
4. **če organ v treh letih od začetka postopka ni izdal dokončnega upravnega akta**, ne glede na to, ali so bila v postopku že uporabljena redna ali izredna pravna sredstva.

V teh primerih sodišče odloča o molku, ki je fikcija zavrnitve zahtevka, če ni bilo odločeno v roku. Sodišče lahko v primerih teh molkov uporabi spor polne jurisdikcije in meritorno odloči o zadevi ali pa naloži organu, kakšen akt naj izda in v kakšnem roku. Molk nastane tudi takrat, ko je sodišče odpravilo dokončen upravni akt, pristojni **upravni organ pa ne izda novega upravnega akta v 30 dneh po odpravi** upravnega akta oziroma v roku, ki ga je določilo sodišče,

⁵¹ Situacija je drugačna pri uporabi drugih izrednih pravnih sredstev (odprava in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici, izredna razveljavitev in ničnost odločbe), ker se tam postopek konča z odločbo, s katero je bilo na podlagi izrednega pravnega sredstva odločeno o pravici ali obveznosti oziroma pravni koristi stranke.

ter tega ne stori niti na posebno zahtevo stranke v naslednjih sedmih dneh. Pogoj za meritorno odločanje je, da tožnik s tožbo zahteva od sodišča, da odloči o pravici, obveznosti ali pravni koristi in je to zaradi narave pravice oziroma zaradi varstva ustavne pravice potrebno (peti odstavek 65. v zvezi s prvim odstavkom 7. člena ZUS-1). Seveda morajo biti izpolnjeni pogoji iz prvega odstavka 65. člena ZUS-1. To pomeni, da bo meritorno odločilo sodišče, če mu narava stvari to dopušča oziroma če ima v podatkih v spisih zanesljivo podlago za odločitev oziroma če je sodišče na glavni obravnavi samo ugotovilo dejansko stanje oziroma če bi nov postopek, ki bi ga sodišče odredilo zaradi molka upravnega organa, tožniku povzročil težko popravljivo škodo.

Če torej analiziramo akte zakonodajne in sodne veje oblasti ter akte, ki jih sprejemajo nosilci izvršilne veje oblasti, moramo preizkusiti ali izpolnjujejo štiri kriterije upravnih aktov. Če jih, so to načelno upravni akti. Vendar moramo pri tem opraviti še preizkus negativne definicije upravnega akta ali ne gre za odločitve za **izvrševanje ustavnih pristojnosti** zakonodajne in sodne oblasti oziroma **za odločitve, ki so utemeljene na politični diskreciji**, podeljeni na podlagi ustavnih in zakonskih pooblastil. Če gre za izvrševanje teh pristojnosti, te odločitve niso upravni akti in jih ni mogoče izpodbijati v upravnem sporu, čeprav bi izdani akt imel vse bistvene elemente upravnega akta – odločbe ali sklepa.

Poglejmo, katere odločitve bi lahko uvrstili med take odločitve. V zakonodajni oblasti ne bi šteli za **upravne akte aktov državnega zbora v zvezi z njegovo zakonodajno dejavnostjo**. Zakonodajna oblast (Državni zbor RS) sprejema zakone in druge odločitve ter ratificira mednarodne pogodbe. Medtem ko lokalne skupnosti – občinski in mestni sveti – sprejemajo svoje občinske predpise in opravljajo druge zakonske naloge, odločitve državnega zbora v zvezi s sprejemanjem predpisov nimajo značaja upravne funkcije. Torej ne gre za izvrševanje, ampak za kreiranje predpisov. Zato vsi akti in vse odločitve v zvezi s to dejavnostjo niso upravne odločitve in tudi ne individualne subjektivne pravice posameznikov. Gre za odločitve o sklicu zasedanja, o uvrščanju posameznih zadev na dnevni red, o vodenju zasedanja, o dajanju ali odvzemu besede poslancu, o glasovanju in končno o sami vsebini predpisa ipd. Državni zbor je pooblaščen, da sprejema tudi druge odločitve. **Voli in imenuje** državne funkcionarje ali nosilce javnih funkcij. Izvoli npr. sodnike ustavnega sodišča na predlog predsednika republike. Niti ravnanja ali akta predlaganja predsednika niti izvolitve v državnem zboru ne morejo izpodbijati tisti, ki so se prijavili in niso predlagani ali so bili predlagani, niso pa bili izvoljeni. Gre namreč za izvrševanje ustavne pristojnosti iz 163. člena Ustave in ne za izvajanje upravne funkcije ne za pravico, ki bi izhajala iz materialnega upravnega predpisa. Odločitev je utemeljena na ustavni podlagi, na temelju politične presoje, ki mora upoštevati dejstvo, da se s tem dejanjem oblikuje vrh ustavno-sodne oblasti. Oblikovanje državnih oblasti izhaja iz oblasti ljudstva, ki jo državljani izvršujejo neposredno – državni zbor, občinski svet – ali posredno prek državnega zbora vlada ali prek vlade državni sekretarji. Sodišče torej ne more opravljati politične presoje primernosti posameznega kandidata, ker tu ne gre za službo, ampak za funkcijo. Ne presoja torej aktov o imenovanju in razrešitvi ministrov, akta o izglasovanju nezaupnice vladi, akta o sprožitvi interpelacije o delu vlade ali posameznega ministra. **Pomembna naloga državnega zbora je tudi nadzor, ki se izvaja prek preiskovalnih ali nadzornih komisij.**

Tudi tu gre samo za politično kontrolo delovanja nekaterih organov, služb, nosilcev funkcij itd. V nadzoru odkrite nepravilnosti in nezakonito delovanje bi bili samo podlaga za ustrezno ravnanje drugih organov, ki bi uvedli ustrezne upravne ali sodne postopke, katerih odločitve pa bi pozneje imele tudi sodno varstvo v upravnem ali kakšnem drugem sodnem sporu, ker bi šlo za konkretno odločanje o zakonitosti določenega ravnanja. Tudi molk večine v državnem zboru, ki na predlog za ustanovitev preiskovalne komisije te ne bi ustanovila, ne more biti predmet upravnega spora, ker zahtevani ustanovitveni akt na zahtevo tožnika ni bil izdan, čeprav ZUS-1 v primeru molka dovoljuje sprožitev upravnega spora (tretji odstavek 5. člena ZUS-1).

V izvršilni veji oblasti bi bili na utemeljeni politični diskreciji, podeljeni na podlagi zakonskih pooblastil, naslednji akti:

- o imenovanju in razrešitvi državnih sekretarjev. Zanje je značilno, da so politični funkcionarji in delijo usodo ministra, ki jih predlaga v izvolitev in jih lahko predlaga tudi za razrešitev brez utemeljevanja razlogov,
- o razrešitvi položajnih uradnikov. Politična diskrecija za razrešitev je tu omejena na eno leto od nastopa funkcionarja, ki imenuje ali lahko predlaga razrešitev položajnega uradnika,
- glede imenovanja položajnih uradnikov pa je politična diskrecija z Zakonom o javnih uslužbencih dana le glede izbire med tistimi kandidati za položajnega uradnika, ki izpolnjujejo formalne pogoje, s tem, da je lahko izbran tudi kandidat, ki po merilih izbirnega postopka očitno ni dosegel najboljšega rezultata. Sicer je glede ocene izpolnjevanja drugih zakonskih pogojev za mesto položajnega uradnika dopusten upravni spor.

V sodni veji oblasti bi med akte, ki jih ni mogoče izpodbijati v upravnem sporu, ker gre za izvrševanje sodne pristojnosti, šteli akte predlaganja **izbire sodnikov**, ki jih voli državni zbor na predlog sodnega sveta. Tako nima značaja upravnega akta akt sodnega sveta o izbiri kandidata za sodnika določenega sodišča. Gre za izvrševanje ustavne pristojnosti sodnega sveta glede predlaganja kandidatov za sodnike. Zakon o sodniški službi namreč v 18. členu določa: »*Sodni svet ni dolžan izbrati kandidata, ki sicer izpolnjuje formalne pogoje za razpisano sodniško mesto.*« Povsem druga je situacija, če sodni svet ne izbere kandidata, ker ta ne izpolnjuje formalnih zakonskih pogojev. Tu ne gre za odločanje o primernosti kandidata, ampak za presojo dejanskega stanja o izpolnjevanju zakonskih pogojev, ki jih kandidat mora izpolnjevati, da bi sploh lahko kandidiral za razpisano sodniško mesto.

Po drugi strani **so predmet izpodbijanja v upravnem sporu tudi drugi, neupravni akti.**

To so lahko predpisi, razen predpisov EU, ki so **po zunanji obliki predpisi, sicer pa urejajo posamično upravnoopravno razmerje** določenega ali določljivega posameznika ali pravne osebe. Torej ne gre za abstrakten splošen akt, ampak za po obličnosti splošen predpis (npr. odlok, uredbo, navodilo), po vsebini pa za konkreten posamičen akt, zoper katerega ni mogoče začeti postopka ustavno-sodne presoje pred Ustavnim sodiščem RS.

Predmet upravnega spora so lahko tudi **javnopravni spori** med državo in lokalnimi skupnostmi skladno s tretjim odstavkom 7. člena ZUS-1.

Če povzamemo, se v upravnem sporu odloča o zakonitosti:

1. dokončnih upravnih aktov,
2. posamičnih aktov in dejanj, s katerimi organi posegajo v človekove pravice in temeljne svoboščine posameznika, če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo,
3. aktov izdanih v obliki predpisa, če urejajo posamična razmerja,
4. aktov volilnih organov za volitve v državni zbor, državni svet in predsednika države,
5. drugih aktov le, če tako določa zakon in če se z njimi posega v pravni položaj tožnika.

Upravni spor je dopusten tudi:

6. če upravni akt tožniku ni bil izdan ali mu ni bil vročen v predpisanem roku,
7. v primeru javnopravnega spora med državo in lokalnimi skupnostmi, med lokalnimi skupnostmi ter v sporih med njimi in nosilci javnih pooblastil, če zakon tako določa ali če ni z ustavo ali zakonom zagotovljeno drugo sodno varstvo.

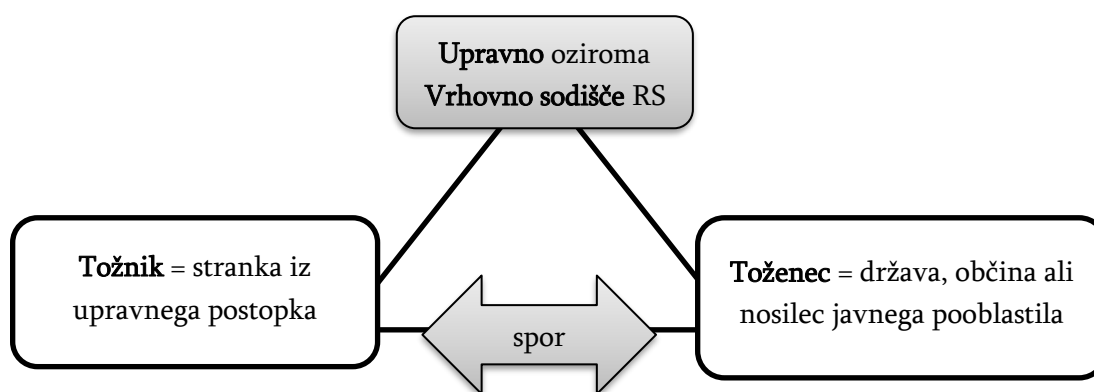
Upravni akti pa kot predmet upravnega spora **niso**:

- odločitve, ki jih nosilci zakonodajne in sodne veje oblasti sprejemajo za izvrševanje svojih ustavnih pristojnosti, ter
- akti, ki jih sprejemajo nosilci izvršilne veje oblasti in so utemeljeni na politični diskreciji, podeljeni na podlagi ustavnih in zakonskih pooblastil.

124 Udeleženci v upravnem sporu po ZUS-1

V upravnem sporu enako kot v upravnem postopku sodelujejo organ odločanja in stranke. Toda v upravnem sporu je organ sodišče, stranki sta nujni vsaj dve, tožnik in toženec.

Slika 43: Udeleženci v upravnem sporu



Med tožnikom in tožencem velja **enakovredno** razmerje, čeprav je toženec javnopravni subjekt ali drug nosilec javnega pooblastila. Ravno v slednjem razmerju se izraža demokratičnost sistema.

V upravnem sporu odloča specializirano in ne splošno sodišče. To je od leta 1997 delujoče **Upravno sodišče Republike Slovenije**, ki ima **sedež v Ljubljani** in poleg tega deluje še na treh **oddelkih v Celju, Novi Gorici in Mariboru**.

V upravnem sporu odloča tudi **Vrhovno sodišče** Republike Slovenije.

ZUS-1 določa stvarno in krajevno pristojnost sodišča, pa tudi njegovo sestavo. Stvarna pristojnost je določena po vsebini in stopnjah.

Na prvi stopnji v upravnem sporu odloča:

1. Upravno sodišče:

- v vseh upravnih sporih razen o zakonitosti aktov volilnih organov;
- o obnovi postopka, če se obnovitveni predlog nanaša na njegovo odločbo.

2. Vrhovno sodišče:

- če se odloča o zakonitosti aktov volilnih organov za volitve v državni zbor, državni svet in volitve predsednika države.

Na drugi stopnji odloča **Vrhovno sodišče**:

- o pritožbi;
- o reviziji;
- v sporu o pristojnosti med upravnim in drugim sodiščem ter
- o obnovi postopka, če se obnovitveni predlog nanaša na njegovo odločbo.

Krajevna pristojnost se za Upravno sodišče (sedež v Ljubljani ali oddelki v Mariboru, Celju in Novi Gorici) določi glede na prebivališče oziroma sedež tožnika.

Če tožnik nima prebivališča oziroma sedeža v Republiki Sloveniji, sodi upravno sodišče na zunanjem oddelku glede na kraj izdaje upravnega akta, ki se izpodbija s tožbo. Ker se izpodbija vsebinski upravni akt, to je lahko prvo- ali drugostopenjski, je treba določiti ustrezen zunanji oddelek po kraju izdaje vsebinskega akta.

Samo na sedežu, torej le v Ljubljani, sodi sodišče v zadevah azila, varstva konkurence in davčnih zadevah, razen v zadevah dohodnine in v zadevah po Zakonu o davkih občanov.

Upravno sodišče odloča praviloma **v senatu treh sodnikov**, izjemoma pa po sodniku posamezniku. **Po posameznem sodniku** se odloča:

1. če vrednost spornega predmeta v zadevah, v katerih je pravica ali obveznost stranke izražena v denarni vrednosti, ne presega 20.000 evrov in ne gre za pomembno pravno vprašanje. Vrednost spornega predmeta ni edino merilo – kljub nizki vrednosti spornega predmeta gre lahko za rešitev pomembnega pravnega vprašanja, zaradi katerega bi bila v kakšni drugi zadevi zaradi nepravilne razlage prava vrednost spornega predmeta visoka;
2. če se izpodbijajo procesni sklepi v postopku izdaje upravnega. Npr. sklep o zavrženju vloge, ker ne gre za upravno zadevo (129. člen ZUP), ali sklep o zavrženju pritožbe zaradi zamude pritožbenega roka (246. člen ZUP);

3. če gre za enostavno dejansko in pravno stanje. Upravne odločbe, izdane v skrajšanem ugotovitvenem postopku, navadno temeljijo na enostavnem dejanskem in pravnem stanju, ker je to razvidno iz vloge ali iz uradnih evidenc organa ali iz splošno znanih dejstev ali gre za malo pomembne zadeve (144. člen ZUP);
4. če ima izpodbijani upravni akt take pomanjkljivosti, da ga ni mogoče preizkusiti. Npr. odločba, ki bi morala biti izdana s polno obrazložitvijo, te sploh nima. Sodišče sme izpodbijani akt s sodbo odpraviti, ne da bi poslalo tožbo v odgovor, če je tako pomanjkljiv, da ga ni mogoče preizkusiti, ali je zakonit (37. člen ZUS-1). Cilj te določbe je ekonomičnost postopka.

Vrhovno sodišče odloča v senatu treh ali petih sodnikov ali po sodniku posamezniku. V senatu treh sodnikov se odloča o pritožbi in o reviziji ter v sporih o pristojnosti med upravnim sodiščem in sodiščem splošne pristojnosti oziroma specializiranim sodiščem; pet sodnikov odloča v sporih o pristojnosti med upravnim sodiščem in vrhovnim sodiščem, posamezni sodnik pa o ustavitvi postopka, do katere pride, če tožnik umakne tožbo ali predlog za obnovo sodnega postopka ali revizije.

Stranke v upravnem sporu so tožnik, toženec in morebitne druge stranke (16. člen ZUS-1).

Tožnik je po 17. členu ZUS-1 praviloma **oseba, ki je bila stranka ali stranski udeleženec** v postopku izdaje upravnega akta in z odločitvijo ni zadovoljna, ali oseba, ki je po 142. členu ZUP ali po posebnem zakonu zahtevala vstop v upravni postopek in je izkazala za to pravni interes. Če je taki osebi zavrnjena pravica do udeležbe v postopku izdaje upravnega akta, lahko ta zoper sklep o zavrnitvi pravice do udeležbe v postopku vloži tožbo in postane tožnik, ki izpodbija zakonitost tega sklepa.

Tožnik lahko v prvostopenjskem postopku nastopa **sam, ni obvezan po odvetniku**, mora pa imeti kvalificiranega zastopnika ob vložitvi pravnih sredstev.

Tožnik je lahko tudi **prizadeta oseba** kot stranka v upravnem sporu. Položaj stranke, potem ko je začel upravni spor, ima tudi oseba, ki bi ji odprava oziroma sprememba izpodbijanega dokončnega upravnega akta v upravnem sporu povzročila neposredno škodo. Ne gre pa za osebo, ki je bila po 143. členu ZUP pravilno vabljen k stranski udeležbi v upravnem postopku in se postopka ni udeleževala, ter ne za osebo, ki bi lahko vložila pritožbo po 229. členu ZUP ali po vsebinsko enakih določbah drugega predpisa, pa je ni, čeprav je vedela za izdajo odločbe in ni zahtevala njene vročitve pred iztekom pritožbenega roka za glavno stranko. Sodišče potencialno prizadete osebe v upravnem sporu po uradni dolžnosti ali na predlog strank opozori na tekoči upravni spor na prvi stopnji in jih z obvestilom povabi k udeležbi. Take osebe lahko uveljavijo položaj stranke, če bi ureditev spornega razmerja lahko posegla v njihove pravice oziroma zakonite koristi oziroma če je v spornem pravem razmerju, ki se izpodbija, kakšna tretja oseba udeležena na tak način, da se odločitev lahko sprejme samo enotno tudi zanjo.

Tožnik ali udeleženec upravnega spora je lahko tudi **zastopnik javnega interesa**. To je državno odvetništvo, na zahtevo vlade v posamezni zadevi pa državno odvetništvo mora vložiti tožbo zaradi kršitve zakona v škodo javnega interesa (18. člen ZUS-1, ki je bil že noveliran, ni pa povsem enoznačno, kako tolmačiti razmerje med obema odstavkoma tega člena). Javni interes v upravnem sporu sicer brani tožena stranka, vendar je lahko pomen posameznih odločitev v upravnem sporu tako velik, da je treba postaviti kvalificiranega zastopnika javnega interesa. Za zastopnika javnega interesa je lahko določen višji državni odvetnik, odvetnik oziroma oseba, ki izpolnjuje pogoje za okrožnega sodnika. Tožeča stranka mora v tožbi po 18. členu ZUS-1 izkazati javni interes, ki naj bi bil z odločbo prizadet. Gre za materialni interes družbe, tožeča stranka ne more navajati procesnih kršitev, ki naj bi imele za posledico prizadetost javnega interesa.

Tožnik ne more biti organ, ki je odločal v končanem postopku. Prav tako pa ne kateri koli prvo- ali drugostopenjski organ, ki je odločal ali je bil udeležen pri odločanju, če gre za odločbo dveh ali več organov po 208. členu ZUP.

Toženec je na drugi strani **država, lokalna skupnost oziroma druga pravna oseba, katere organi so izdali upravni akt, s katerim je bil postopek odločanja vsebinsko končan**.

Toženca v upravnem sporu **zastopa organ države, lokalne skupnosti oziroma druge pravne osebe, ki je izdal upravni akt, s katerim je bil postopek odločanja končan**. Če ni dovoljena pritožba, je to prvostopenjski organ, če je dovoljena, pa drugostopenjski organ, čeprav bo **tožnik izpodbijal prvostopenjski vsebinski akt, razen če je drugostopenjski organ vsebinsko, meritorno odločil s svojo odločbo** (čeprav je recimo pritožbo zavrnil, a določil drugo utemeljitev po tretjem odstavku 248. člena ZUP). Če pride do tožbe zoper državo ali lokalno skupnost, lahko vlada oziroma župan za zastopnika določi drug organ države oziroma lokalne skupnosti. Toženec je lahko država ali lokalna skupnost ali druga oseba tudi, če ni izdala upravnega akta (molk uprave). To je običajno drugostopenjski organ, ker mora stranka zaradi molka prvostopenjskega organa najprej vložiti pritožbo (255. člen ZUP), če je dopustna. Zaradi molka prvostopenjskega organa pa bi lahko bila vložena tožba, če zoper njegov akt ni pritožbe po zakonu. Toženec je tudi organ, ki je izdal dokončen sklep, s katerim je bila neki osebi zavrnjena pravica do udeležbe v postopku izdaje upravnega akta.

Primeri so razvidni iz naslednje preglednice, saj meril v prvem stolpcu ne gre enačiti.

Tabela 29: Akti in stranke ter zastopniki po ZUS-1 – primeri

Izdajatelj akta, ki se izpodbija, če je bila pritožba vložena in jo je pritožbeni organ le zavrnil	Finančni urad Ptuj	Center za socialno delo Tolmin	Agencija za komunikacijska omrežja in storitve	Občinska uprava Radovljica
Toženec	Republika Slovenija	Republika Slovenija	Agencija za komunikacijska omrežja in storitve	Občina Radovljica
Zastopnik toženca	Ministrstvo za finance	Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve	Agencija za komunikacijska omrežja in storitve	Župan občine Radovljica

125 Tek postopka v upravnem sporu

Postopek poteka v upravnem sporu po posebnih pravilih področnega zakona, če jih ta ima (gre za t. i. **posebne upravne spore**, npr. na področju trga vrednostnih papirjev), po ZUS-1, podrejeno pa po pravilih **pravdnega postopka** (oziroma zakona, ki ureja pravdni postopek – ZPP).

Ne uporablja pa se določba tretjega odstavka 86. člena ZPP, kar pomeni, da je lahko pooblaščenec stranke v upravnem sporu na prvi stopnji oseba, ki ni pravnik s pravniškim državnim izpitom. V postopku s pritožbo in izrednimi pravnimi sredstvi v upravnem sporu lahko stranka opravlja dejanja v postopku samo s pooblaščenecem, ki ima opravljen pravniški državni izpit. To je odvetnik ali druga oseba, ki ima opravljen pravniški državni izpit. Ustavno sodišče je ob presoji ustavnosti 22. člena ZUS-1 poudarilo, da je napačna razlaga te določbe, če jo kdo razume tako, da lahko stranka sama vlaga pritožbo in druga izredna pravna sredstva, četudi nima pravniškega državnega izpita, le v primeru da najame pooblaščenca pa mora ta imeti opravljen pravniški državni izpit. Ta pravna sredstva lahko stranka opravlja sama le, če ima opravljen pravniški državni izpit, sicer lahko ta dejanja opravi le po pooblaščenec s tem izpitom (odločba US, št. U-I-69/07-36 z dne 4. 12. 2008). S tem naj bi se v postopku s pravnimi sredstvi zagotovila večja strokovnost pri vlaganju teh pravnih sredstev in hkrati zmanjšalo število zadev, ki nimajo možnosti za uspeh.

Sodišče razišče oziroma preizkusi dejansko stanje v okviru tožbenih navedb (20. člen ZUS-1). To pomeni, da **se izpodbija samo tisto, kar tožnik zatrjuje v tožbi**. Samo če ugotovi, da je upravni akt ničen, ga izreče za ničnega ne glede na tožbene navedbe, ker pazi na **ničnost po uradni dolžnosti**. Ničnostne razloge navaja ZUP v 279. členu oziroma jih lahko določa poseben zakon. Vendar sodišče ne sme iti izven tožbenega zahtevka, kot je to dovoljeno pritožbenemu organu v upravnem postopku, kjer pazi v korist pritožnika na kršitev materialnega prava in na bistvene kršitve upravnega postopka. Pritožbeni organ lahko celo spremeni prvostopenjski upravni akt v škodo pritožnika, če so navedeni razlogi, ki jih določajo tri izredna pravna sredstva, ničnosti, izredne razveljavitve in razlogi za odpravo in razveljavitve odločbe po nadzorstveni pravici (274., 278. in 279. člen ZUP). V upravnem sporu sodišče takih pooblastil nima, velja prepoved reformacije *in peius*.

Sodišče pa nasprotno **ni vezano na dokazne predloge strank** v okviru tožbenega zahtevka in lahko izvede vse dokaze, ki lahko prispevajo k razjasnitvi zadeve. Dokaze lahko izvaja na obravnavi tako, da samo ugotovi dejansko stanje ob primerni uporabi ZPP. V tem primeru strankam omogoči, da dajo izjavo o tako ugotovljenih dejstvih in okoliščinah, če so pomembne za odločitev.

Zakon poudarja **preiskovalno načelo**, po katerem mora sodišče raziskati dejansko stanje v okviru tožbenih navedb. Posebej je izpostavljeno načelo zaslišanja strank za primer, če je sodišče samo ugotovilo dejansko stanje. To pomeni, da se ni zadovoljilo z dejanskim stanjem, ugotovljenim v upravnem postopku.

Stranke v tožbi ne smejo navajati novih dejstev in predlagati novih dokazov, če so imele možnost navajati ta dejstva in predlagati te dokaze v postopku pred izdajo izpodbijanega akta. Če se stranka ni udeleževala postopka in je bila v postopke povabljena kot stranski udeleženec, prav tako ne more vlagati tožbe in navajati dejstev, zaradi katerih bi morda lahko uspela v upravnem sporu, če bi jih že prej neuspešno uveljavljala v upravnem postopku.

Tožbo je treba vložiti v 30 dneh od vročitve dokončnega upravnega akta.

! Pomembno !

Upravni spor se sproži ali začne s tožbo v roku 30 dni od vročitve dokončnega upravnega akta.

Zastopnik javnega interesa lahko vloži tožbo v primeru, ko ni bil stranka v postopku izdaje upravnega akta, v roku, ki velja za stranko, v korist katere je bil upravni akt izdan.

Rok za tožbo začne teči **z vročitvijo** upravnega akta – odločbe ali sklepa stranki, torej tožniku. Če se izpodbija drug posamičen akt ali dejanje, s katerim se posega v človekove pravice in temeljne svoboščine posameznika, začne rok za tožbo teči, ko je tak akt vročen (dan vročitve se ne šteje v rok) oziroma ko je bilo storjeno posamično dejanje.

Rok za tožbo zoper akte, ki so predpisi (uredbe, navodila, pravilniki) in urejajo posamično razmerje neke fizične ali pravne osebe, začne teči **z objavo akta** v uradnem listu ali drugem uradnem glasilu lokalne skupnosti. Če pa bi stranka s pobudo za oceno ustavnosti predpisa začela izpodbijati najprej njegovo ustavnost ali zakonitost in bi se ustavno sodišče izreklo za nepristojno, ker gre za akt, ki je po zunanji obliki predpis, po vsebini pa posamični akt, je tožba pravočasna, če je vložena v 30 dneh od vročitve odločbe ustavnega sodišča.

Rok za pritožbo ali revizijo v upravnem sporu, kadar sta dovoljeni, začne teči z vročitvijo sodne odločbe. **Pritožba se lahko vloži v 15 dneh, revizija pa v 30 dneh od vročitve prepisa sodbe strankam.** Rok za obnovo sodnega postopka pa teče: 30-dnevni subjektivni, od dneva, ko je stranka izvedela za obnovitveni razlog oziroma odkar bi ga lahko uporabila; 5-letni objektivni rok pa teče od nastopa pravnomočnosti sodne odločbe, razen če se obnova postopka zahteva zaradi tega, ker se sodna odločba, s katero je bil upravni spor pravnomočno končan, opira na sodbo v kazenski ali civilni zadevi, ki je bila pozneje razveljavljena (97. v zvezi s šesto točko 96. člena ZUS-1).

Če stranka zamudi rok za pritožbo in za pravna sredstva ali drug zakoniti rok za opravo dejanja v postopku, lahko predlaga **vrnitev v prejšnje stanje**, če zaradi opravičenega vzroka zamudi rok in ga zaradi tega ne more več opraviti. Predlog je treba vložiti v 8 dneh (subjektivni rok) od dneva, ko je prenehal vzrok, zaradi katerega je stranka zamudila rok; če je stranka šele pozneje izvedela za zamudo, pa od dneva, ko je za to izvedela. Okoliščine za utemeljitev predloga je treba verjetno izkazati ob vložitvi predloga. Torej navesti vzrok zamude. V roku za vložitev predloga je treba opraviti tudi zamujeno dejanje (če je zamujena tožba k predlogu, priložiti tožbo). Po treh mesecih od dneva zamude (objektivni rok) ni več

mogoče predlagati vrnitve v prejšnje stanje. Zaradi zamude roka za vložitev predloga za vrnitev v prejšnje stanje ni mogoče predlagati vrnitve v prejšnje stanje. O vrnitvi v prejšnje stanje odloči sodišče, ki mora odločiti o zamujenem dejanju (tožbi, reviziji, obnovi postopka, obravnavi, na katero ni mogla stranka priti itd.). Zoper sklep, s katerim se dovoli vrnitev v prejšnje stanje, ni dopustna pritožba, razen če se ugotovi predlogu, za katerega je bil zamujen 8- ali 30-dnevni rok za vložitev predloga za vrnitev v prejšnje stanje.

Tožnik v upravnem sporu po ZUS-1 izpodbija upravni ali drug posamičen akt s tem, da zagotavlja njegovo nezakonitost. Zato od sodišča **zahteva, da v mejah tožbenega zahtevka odloči o:**

- **pravici, obveznosti ali pravni koristi tožnika;**
- o zahtevi, da se mu **vrnejo vzete stvari;**
- o tem, da se mu **povrne škoda**, ki je nastala z izvršitvijo izpodbijanega upravnega akta.

Tožba se vloži pri pristojnem sodišču neposredno pisno ali se mu pošlje po pošti. Šteje se, da je bila tožba vložena pri sodišču tisti dan, ko je bila priporočeno oddana na pošto. Če tožba ni bila vložena pri sodišču, temveč v roku za tožbo pri kakšnem drugem organu, pristojno sodišče pa jo dobi, ko poteče rok zanj, se šteje, da je bila pravočasno vložena, če je mogoče njeno vložitev pri drugem organu pripisati nevednosti ali očitni pomoti vložnika. Nevednost ali očitna pomota morata biti verjetni. Na nevednost se ne morejo sklicevati pravno izobražene osebe, npr. odvetniki.

S tožbo se lahko zahteva:

- odpravo upravnega akta (**izpodbojna tožba**);
- spremembo upravnega akta (**tožba v sporu polne jurisdikcije**);
- izdajo oziroma vročitev upravnega akta (**tožba zaradi molka**);
- **odpravo kršitev človekovih pravic** in temeljnih svoboščin, in to:
 - ugotovitev, da je bilo s posamičnim aktom ali dejanjem poseženo v človekovo pravico ali temeljno svoboščino tožnika;
 - odpravo, izdajo ali spremembo posamičnega akta, s katerim se posega v te pravice (meritorno sojenje);
 - prepoved nadaljevanja dejanja;
 - odpravo posledic posamičnega akta ali dejanja.

Upravni akt se sme izpodbijati:

1. če v postopku za izdajo upravnega akta zakon, na zakon oprt predpis ali drug zakonito izdan predpis ali splošni akt, izdan z izvrševanje javnih pooblastil, kot **materi-
alno pravo ni bil uporabljen ali ni bil pravilno uporabljen**;
2. če se v postopku pred izdajo upravnega akta **ni ravnalo po pravilih postopka**, pa je to vplivalo ali moglo vplivati na zakonitost oziroma pravilnost odločitve (bistvena kršitev določb postopka). Bistvena kršitev določb postopka je vselej navedena v primerih, ko gre za absolutno bistveno kršitev pravil postopka, ki jo določa ZUP (237. člen

ali drug zakon, ki ureja postopek izdaje); če je podana bistvena kršitev pravil postopka bi lahko že prvostopenjski upravni organ z nadomestno odločbo odpravil kršitve, lahko pa bi tudi drugostopenjski upravni organ v pritožbenem postopku odpravil te kršitve, ne glede na to, ali ta kršitev vpliva na odločitev o zadevi ali ne. Če se to ne zgodi, ima tožnik možnost, da te kršitve dokazuje v upravnem sporu;

3. če **dejansko stanje ni bilo pravilno in popolno ugotovljeno** ali če je bil iz ugotovljenih dejstev napravljen napačen sklep o dejanskem stanju. Ne gre za nepravilno uporabo predpisa, če je pristojni organ odločil po prostem preudarku (diskreciji);
4. zaradi **razlogov, zaradi katerih se upravni akt izreče za ničnega**. Ne gre za nepravilno uporabo, če je pristojni organ odločil po prostem preudarku na podlagi pooblastila, ki ga je imel po predpisih, v mejah danega pooblastila in v skladu z namenom, zaradi katerega mu je bilo to dano. Sodišče ne presoja primernosti uporabljenega prostega preudarka, pač pa le prekoračitev meja in namena pooblastila – diskrecije.

Ob molku organa, tj. če drugostopenjski organ v dveh mesecih ali pa v krajšem, s posebnim predpisom določenem roku, ne izda odločbe o strankini pritožbi zoper prvostopenjsko odločbo in če je tudi na novo zahtevo ne izda v nadaljnjih sedmih dneh, sme stranka sprožiti upravni spor, kot če bi bila njena pritožba zavrnjena (28. člen ZUS-1). Tožnik lahko toži tudi, če prvostopenjski organ ne izda odločbe, zoper katero ni pritožbe. V tem primeru lahko toži, če organ ne izda odločbe v instruktorskem roku za izdajo odločbe in če je na novo zahtevo ne izda v nadaljnjih sedmih dneh. Če prvostopenjski organ, zoper katerega odločbo je dopustna pritožba, ne izda odločbe v predpisanem roku, ima stranka pravico, da se s svojo zahtevo obrne na drugostopenjski organ, ki je v tem primeru pristojen za odločanje. Zoper odločbo drugostopenjskega organa sme stranka sprožiti upravni spor. Če so izpolnjeni pogoji iz zakona, pa sme sprožiti upravni spor tudi, kadar ta organ ne izda odločbe.

Če organ v treh letih od začetka postopka ni izdal dokončnega upravnega akta, ne glede na to, ali so v tem postopku že bila uporabljena redna ali izredna pravna sredstva, lahko po preteku sedmih dni od nove zahteve toži, razen če je bil postopek ustavljen. Po treh letih se lahko toži ne glede na stanje upravnega postopka, tudi če je ta v teku in se postopek tako dolgo zavlačuje.

V tožbi je treba navesti tožnikovo ime in priimek oziroma sedež pravne osebe ter prebivališče. Treba je razložiti, **zakaj se toži** (za kakšne kršitve v postopku gre) ter predlagati, **kako in v čem naj se upravni akt odpravi**. V zadevah, kjer je pravica ali obveznost stranke izražena v denarni vrednosti, mora biti v tožbi določena tudi **vrednost** spornega predmeta (30. člen ZUS-1). Opremljen mora biti zahtevek oziroma zahtevek za vrnitev stvari ali odškodnino. Tožba mora obsegati določen zahtevek glede glavne stvari in stranskih terjatev, dejstva, na katera tožnik opira zahtevek in dokaze, s katerimi se ta dejstva ugotavljajo. Tožbi je treba **priložiti tudi izpodbijani akt** v izvorniku, prepisu ali kopiji.

Če se toži zaradi **molka uprave**, je v tožbi treba navesti, kdaj je bila vložena vloga v upravnem postopku in pri katerem organu ter morebitno stanje postopka. Sodišče tožbo zavrne s sklepom, če se pokaže, da vloga ni bila vložena oziroma da tožnik ni predložil dokazila o vloženi vlogi – zahtevku – pri pristojnem organu.

Če se s tožbo zahteva ugotovitev, da je bilo z **dejanjem nezakonito poseženo v človekove pravice ali temeljne svoboščine tožnika**, je treba v tožbi navesti dejanje, kje in kdaj je bilo to storjeno, organ ali uradno osebo, ki je to storila, dokaze o tem in zahtevek, naj se poseg v človekove pravice in temeljne svoboščine ugotovi, odpravi oziroma prepove.

Tožbi je treba priložiti tudi po en prepis ali kopijo tožbe in prilog za sodišče, za toženca, če je kdo prizadet z upravnim aktom, pa tudi zanj, ker ga mora sodišče pozvati, ali želi vstopiti v spor kot potencialno prizadeta oseba po 19. členu ZUS -1.

Če tožba nima vseh formalnih sestavin in opredeljenega zahtevka, zakaj se toži, gre za **pomanjkljivo tožbo**, ki je samo zaradi tega še ni dovoljeno zavreči. Sodišče mora zahtevati od tožnika, naj pomanjkljivosti v določenem roku odpravi. Opozoriti ga mora, da bo tožba zavrnjena, če je ne bo popravil. Če tožnik v roku, določenem po sodišču, ne odpravi pomanjkljivosti tožbe in sodišče zaradi tega zadeve ne more obravnavati, zavrne tožbo s sklepom, razen če spozna, da je izpodbijani upravni akt ničen. V tem primeru ga izreče za ničnega z učinki za nazaj, do dneva izdaje (31. člen ZUS-1).

Tožnik lahko z eno tožbo uveljavlja več tožbenih zahtevkov proti istemu tožencu, če vsi zahtevki temeljijo na isti dejanski in pravni podlagi ter je za vse zahtevke pristojno isto sodišče (35. člen ZUS-1). Če gre za različne tožnike, katerih pravice ali obveznosti se opirajo na enako ali podobno dejansko in isto pravno podlago, lahko sodišče izvede vzorčni postopek, nato pa po vzorčnem primeru odloči o vseh drugih tožbenih zahtevkih.

Če tožba ni bila vložena pri sodišču, temveč pri kakšnem **drugem organu**, pristojno sodišče pa jo dobi, ko poteče rok zanj, se šteje, da je bila pravočasno vložena, če je mogoče njeno vložitev pri drugem organu pripisati nevednosti ali očitni pomoti vložnika. Tožnik se na nevednost ne more sklicevati, če ima v postopku pooblaščenca odvetnika ali prava veščo osebo.

Tožba **ne ovira izvršitve** upravnega akta (odločbe ali sklepa), zoper katerega je vložena, če ta do vložitve tožbe še ni izvršen (32. člen ZUS-1). Torej ne suspendira do pravnomočne odločbe sodišča pravic in obveznosti, ki so z njo priznane oziroma naložene. Praviloma je izvršljiva dokončna odločba ali sklep. Izjemoma, če gre za nujne ukrepe, pa že pritožba v upravnem postopku nima spenzivnega učinka na upravni akt, ki se izvrši še pred dokončnostjo, lahko pa tudi takoj po njegovi izdaji oziroma vročitvi (236. člen ZUP). Če izvršljiva odločba še ni bila izvršena do vložitve tožbe oziroma do odločitve sodišča v upravnem sporu, ima sodišče pooblastilo, da na zahtevo tožnika zadrži izvršitev dokončnega upravnega akta, tako da izda **začasno odredbo po 32. členu ZUS-1**.

Če je izvršljivost vezana na pravnomočnost upravnega akta (npr. odločba o razlastitvi, gradbeno dovoljenje, denacionalizacijska odločba), se upravni akt ne more izvršiti, dokler ne bo pravnomočno odločeno v sporu na prvi in, če je dovoljena pritožba, še na drugi sodni

stopnji. Izpodbijanega upravnega akta pa sploh ne bo mogoče izvršiti, če bo tožnik s tožbo ali s pritožbo zoper sodno odločbo uspel in bo upravni akt odpravljen s sodbo.

Ker tožba ne zadrži izvršitve, lahko sodišče s sklepom začasno odloži izvršitev izpodbijanega akta ali pa celo začasno vsebinsko drugače uredi stanje, opredeljeno z izpodbijanym aktom (več v Breznik in Kerševan, 2008, komentar k 32. členu ZUS-1). Poznamo dve začasni odredbi v upravnem sporu:

- **nepravo ali odložitveno** odredbo in
- **pravo ali ureditveno** odredbo.

Odredbi veljata do odločitve sodišča o zakonitosti izpodbijanega akta. Za izdajo obeh začasnih odredb je pristojno sodišče, ki je pristojno za odločitev o tožbi.

O zahtevi za izdajo začasnih odredb odloči sodišče **v sedmih dneh** od prejema zahteve s sklepom. Sodišče lahko izdajo začasnih odredb veže na pogoj, da tožnik položi **varščino** za škodo, ki jo utegne imeti nasprotna stranka zaradi njene izdaje. Do take škode lahko pride, če tožnik s tožbo ne bo uspel. Ni pa nujno, da bi škoda nastala, zato sodišče ne bo zahtevalo varščine, o čemer odloči sodišče.

Zoper sklep lahko stranke **v treh dneh vložijo pritožbo**. Pritožba ne zadrži izvršitve izdane začasne odredbe. O pritožbi zoper sklep mora pristojno sodišče odločiti brez odlašanja, najpozneje pa **v 15 dneh** po prejemu pritožbe.

Sodišče na tožnikovo zahtevo odloži izvršitev izpodbijanega akta do izdaje pravnomočne odločbe, če bi se z izvršitvijo akta prizadela tožniku težko popravljiva škoda. Pri odločanju mora sodišče skladno z načelom sorazmernosti upoštevati tudi prizadetost javne koristi in koristi nasprotnih strank (32. člen ZUS-1). Sorazmernost mu nalaga, da ne zadrži izvršitve izpodbijanega akta, če bi bile posledice zadržanja izvršitve nesorazmerne s škodo, ki bi lahko nastala za javno korist ali nasprotnim strankam. Sodišče mora opraviti tehtanje, pri čemer varovanje javne koristi nima absolutne prednosti. Pri tem mora upoštevati, kako je z materialnim zakonom zavarovana javna korist.

Npr. v inšpekcijskem postopku načelo sorazmernosti določa (7. členu ZIN), da lahko inšpektorji pri izvrševanju svojih pooblastil posegajo v delovanje pravnih in fizičnih oseb le v obsegu, ki je nujen za zagotovitev učinkovitega inšpekcijskega nadzora. Pri izbiri ukrepa se upošteva teža kršitve in izbere ugodnejšega za stranko, če se njim doseže namen predpisa. Za izdajo te odredbe mora biti poznejši uspeh tožnika pričakovan ali celo očit. Sicer bi odložitve izvršitve povzročila neutemeljeno in nedopustno odlaganje nastopa pravice ali izpolnitve obveznosti, kar povzroča škodo za tistega, v korist katerega je izpodbijani akt izdan.

Tožnik lahko, iz istih razlogov kot pri odložitveni odredbi, zahteva tudi izdajo začasne odredbe **za začasno ureditev stanja** glede na sporno pravno razmerje, če se ta ureditev, zlasti pri trajajočih pravnih razmerjih, kot verjetna izkaže za potrebno. Ta odredba se izda, če samo zadržanje izpodbijanega akta ne zadostuje, ker je sporno pravno razmerje za čas do pravnomočne odločitve o tožbi treba urediti drugače, kot je urejeno z izpodbijanym aktom. V času do pravnomočnosti se bo izvrševalo sporno razmerje na način, kot je določen v začasni odredbi.

Seveda tako, da za tožnika ne nastane težko popravljiva škoda. Vsakršna škoda torej še ni razlog za izdajo začasne odredbe. Ta odredba mora biti uspešna tudi za tožnika.

Tožnik lahko tudi umakne tožbo brez privolitve toženca do izdaje pravnomočne sodne odločbe. Zato se postopek s sklepom ustavi. Značilnost umika tožbe je, da lahko tožnik umakne tožbo brez privolitve toženca do pravnomočne sodne odločbe. To pomeni, da prizadeta oseba – stranski udeleženec, ki je vstopila v upravni spor, postopka ne more nadaljevati. Lahko pa vztraja pri tožbi zastopnik javnega interesa, ki je vložil tožbo po 18. členu ZUS-1. Zastopnik javnega interesa lahko samo sodeluje v upravnem sporu s ciljem, da tožnik ne doseže odprave ali spremembe izpodbijanega akta ali pa je aktivni tožnik, ker upravni akt, kakršen je, že posega v javno korist. Če je tožba umaknjena in ni nasprotne tožbe, sodišče s sklepom ustavi postopek (34. člen ZUS-1).

S svojo odločbo lahko sodišče **tožbo zavrže**, če niso navedene procesne predpostavke; **zavrne**, če je neutemeljena; **ji ugoti in izpodbijano odločbo odpravi in vrne** v ponovno odločanje toženi stranki **ali pa meritorno** odloči o pravici ali obveznosti ali pravni koristi sami (64. in 65. člen ZUS-1). Če je akt že izvršen, odloči tudi o tem, da se tožniku vrnejo vzete stvari oziroma da se mu povrne škoda, ki je nastala z izvršitvijo izpodbijanega upravnega akta. Upravni akt je praviloma izvršljiv z dokončnostjo (dokončnost nastopi, ko ni več možna pritožba), lahko pa še pred nastopom dokončnosti, če je v izreku upravnega akta določba, da pritožba ne zadrži njegove izvršitve.

Sodišče **tožbo zavrže** s sklepom, če ugotovi, da niso izpolnjene procesne predpostavke (36. člen ZUS-1), tj. zaradi naslednjih razlogov:

1. odločanje o sporu **ne spada v pristojnost sodišča**. Zadeva ne spada v sodno pristojnost upravnega sodišča oziroma vrhovnega sodišča, ampak v pristojnost kakšnega drugega sodišča (v pokojninskih upravnih zadevah je pristojno delovno in socialno sodišče);
2. je bila **tožba vložena prepozno ali prezgodaj**. Tožba je prezgodnja, če upravni akt še ni dokončen, prepozna pa, če je rok za tožbo zamujen (28. člen ZUS-1);
3. **tožnik v svoji tožbi ne uveljavlja kakšne svoje pravice ali pravne koristi oziroma če po tem zakonu ne more biti stranka**. Gre za razlog, zaradi katerega bi moral po prvi točki 129. člena ZUP vlogo zavreči že upravni organ ali pa v upravnem sporu ne uveljavlja svoje pravice ali koristi, ker ne izkazuje pravnega interesa za vstop v postopek kot prizadeta oseba;
4. akt, ki se izpodbija s tožbo, **ni akt, ki se lahko izpodbija v upravnem sporu**. Npr. ne gre za upravno zadevo ali za zadevo, o kateri se odloča v upravnem sporu (prva točka 129. člena ZUP) in bi jo moral zavreči že upravni organ;
5. upravni akt, ki se izpodbija s tožbo, **očitno nima nobenih posledic za tožnika ali pa so te posledice zanemarljive**, razen če gre za rešitev pomembnega pravnega vprašanja. Gre za primere, ko je na prvi pogled – *prima facie* – vidno, da akt nima posledic za tožnika ali so zanemarljive, ker je na primer davčni zavezanec plačal nekaj evrov previsoko odmerjen davek;

6. upravni akt, ki se izpodbija s tožbo, **očitno ne posega v tožnikovo pravico ali v njegovo neposredno, na zakon oprto osebno korist**. Gre za primere, ko izpodbijani upravni akt nima neposrednih pravnih učinkov za tožnika;
7. je bila zoper upravni akt, ki se s tožbo izpodbija, **mogoča pritožba, vendar ta sploh ni bila vložena ali je bila vložena prepozno**. Stranka, ki ne uporabi redne pravne poti, torej pritožbe, če je bila dovoljena, tudi nima pravice do tožbe, razen če bi v tožbi izkazala, da ji je bila vložitev tožbe onemogočena pri prvostopenjskem organu in pri pritožbenem organu v upravnem postopku;
8. **je bila o isti zadevi v upravnem sporu že izdana pravnomočna odločba**. O isti zadevi, ki je bila pravnomočno končana, ni mogoče voditi niti upravnega postopka, ker gre za razsojeno zadevo – *res iudicata* (četrta točka 129. člena ZUP). Izčrpan upravni spor se mora nanašati na isto zadevo in na iste stranke pred istim organom. Sicer gre za nov tožbeni zahtevek.

Na navedene razloge in na ničnost izpodbijanega akta mora sodišče paziti **po uradni dolžnosti ves čas postopka**. To pomeni, da tožbo zavrže, ne glede na to, ali bi kdor koli ugovarjal, da procesne predpostavke za začetek upravnega spora niso dane. Ničnostne razloge bi morala upoštevati že tožena stranka (279. člen ZUP).

Sklep v primerih iz 1., 4., 5., in 6. točke izda senat, v drugih primerih pa predsednik senata, razen če je po ZUS-1 za odločanje v zadevi pristojen sodnik posameznik, kar pomeni izpeljavo določbe o tem, kdo odloča o zadevi.

Sodišče sme izpodbijani akt s sodbo odpraviti, ne da bi poslalo tožbo v odgovor, če je tako pomanjkljiv, da ga ni mogoče preizkusiti, ali je zakonit (37. člen ZUS-1). Npr. odločba nima obrazložitve, v upravnem spisu ni podatkov o dejanskem stanju in uporabljenih predpisih, pa ne gre izdajo odločbe v enostavni ali stvareh majhnega pomena.

Če sodišče tožbe ne zavrže oziroma izpodbijanega akta zaradi hude pomanjkljivosti, zaradi katere ga ne more preizkusiti, ne odpravi, pošlje kopijo tožbe s prilogami **v odgovor toženi stranki in drugim strankam, ki bi lahko bile prizadete, če jim je akt v neposredno škodo**. Kdo bi to lahko bil, presodi sodišče na podlagi vložene tožbe in izpodbijanega akta, ki mora biti k tožbi priložen. Sodišče presoja upravni akt v mejah tožbenega predloga, ni pa vezano na tožbene razloge, kakor tudi ne na vlagatelja tožbe. Dokler v upravnem sporu postopek na prvi stopnji ni končan, sodišče po uradni dolžnosti ali na predlog strank obvesti tretje osebe, če bi ureditev spornega razmerja lahko posegla v njihove pravice ali na zakon oprte neposredne koristi (19. člen ZUS-1).

Rok za odgovor na tožbo določi sodišče. **Ta rok ne sme biti daljši od 30 dni**. Tožena stranka mora v določenem roku poslati vse spise, ki se nanašajo na zadevo. Ni pa tožena stranka dolžna dati odgovora na tožbo. Če tožena stranka tudi na novo zahtevo ne pošlje spisov o zadevi ali če izjavi, da jih ne more poslati, sme sodišče odločiti tudi brez spisov. Seveda ima v takem primeru samo dve možnosti, da akt odpravi in zadevo vrne v novo odločanje ali ga celo izreče za ničnega, če so predloženi ničnostni razlogi, ali pa da samo na obravnavi ugotovi dejansko stanje in meritorno odloči o zadevi (65. člen ZUS-1).

Tožena stranka lahko sodišču namesto vsebinskega odgovora sporoči, da bo **spremenila**

ali odpravila izpodbijani akt v zvezi s tem upravnim sporom po 273. členu ZUP. Enako lahko ravna, če je tožba vložena zaradi molka toženca in v primeru molka pozneje izda upravni akt. V takih primerih zahteva sodišče od tožnika, da mu v 15 dneh sporoči ali vztraja in v kakšnem delu vztraja pri tožbi oziroma ali jo razširja tudi na spremenjeni oziroma novi upravni akt. Če tožnik izjavi, da vztraja pri tožbi, sodišče postopek nadaljuje, sicer ga ustavi.

Če je bil v primeru, ko prvostopenjski organ ni izdal in vročil stranki upravnega akta v predpisanem roku, tak akt izdan po vložitvi tožbe, sodišče s sklepom ustavi postopek, če je zoper izdani upravni akt dovoljena pritožba. Če pritožba ni dovoljena, pa vpraša tožnika ali vztraja pri tožbi in zakaj toži. Tožnik lahko tožbo razširi na naknadno izdan akt.

Sodišče presoja upravni akt v mejah tožbenega predloga, ni pa vezano na tožbene razloge (40. člen ZUS-1). Sodišče torej ni vezano na pravno kvalifikacijo izpodbojnih razlogov tožnika. Sodišče je vezano le na ugotavljanje tistih dejstev, ki jih tožnik zatrjuje v tožbi, tako glede ugotovljenega dejanskega stanja, kršitev pravil postopka in nepravilne uporabe materialnega prava. Čeesar tožnik ne izpodbija, sodišče ne presoja, razen če so podani ničnostni razlogi. Na te pazi po uradni dolžnosti (glej 279. člen ZUP).

Sodišče je vezano na tožbeni zahtevek v primerih, ko se s tožbo zahteva odločitev o pravici, obveznosti ali pravni koristi ali vrnitev stvari ali odškodnina. Tožba mora obsegati določen zahtevek glede glavne stvari in stranskih terjatev, dejstva, na katera tožnik opira zahtevek, in dokaze, s katerimi se ta dejstva ugotavljajo.

Če se s tožbo zahteva vrnitev stvari ali odškodnina, je sprememba tožbe dopustna, če vanjo privoli toženec do konca glavne obravnave oziroma do odločitve na seji. Toženec je privolil v spremembo tožbe, če se je, ne da bi ji ugovarjal, z vlogo ali na glavni obravnavi spustil v obravnavo spremenjene tožbe. Zoper sklep, s katerim sodišče zavrne predlog za spremembo tožbe, ni dovoljena posebna pritožba.

Če je upravni organ pooblaščen, da **odloča po prostem preudarku**, sodišče preveri ali je upravni akt nezakonit, ker so bile prekoračene meje prostega preudarka ali ker je bil prosti preudarek uporabljen na način, ki ne ustreza namenu, za katerega je določen. Same primernosti odločitve upravnega organa in pravilnosti izbire najprimernejše odločitve ne more presojati.

Sodišče lahko s sklepom več na oddelku sodišča odprtih postopkov o istem predmetu (npr. več razlastitvenih zadev na trasi avtoceste) združi v **skupno obravnavo in odločanje**, lahko pa tudi odloči, da se več v enem postopku vloženih zahtevkov obravnava in o njih odloči v ločenem postopku (42. člen ZUS-1). Pritožba zoper sklep o tem ni dovoljena, ker sodišče presoja, kako najbolj ekonomično in učinkovito voditi postopek. Če so pri sodišču vložene tožbe zoper **več kot 20 upravnih aktov**, pri katerih se pravice ali obveznosti opirajo na enako ali podobno dejansko stanje in isto pravno podlago, lahko sodišče po prejemu odgovorov na tožbe na podlagi ene tožbe izvede **vzorčni postopek** (odmerna davka zaradi domnevno napačne uporabe davčnega predpisa za določene davčne zavezanke), druge postopke pa prekine. Po pravnomočnosti odločbe, izdane v vzorčnem primeru, sodišče brez obravnave odloči o preki-

njenih postopkih, če ti postopki glede na vzorčni postopek nimajo bistvenih posebnosti dejanske ali pravne narave in če je dejansko stanje pojasnjeno. Če sodišče v vseh zadevah odloči enako, kot je bilo odločeno v vzorčnem postopku, lahko odloči o vseh tožbah z eno sodbo. Pred izdajo sklepa o prekinitvi postopka zaradi potencialno vzorčnega postopka mora sodišče omogočiti tožniku, da predloži izjavo o navedbah v odgovoru na tožbo. Iz teh odgovorov bo sodišče ugotovilo ali so sploh dani pogoji za izvedbo vzorčnega postopka. In če so, se s tem reši več tožbenih zahtevkov, zato sodišče o teh zadevah odloča prednostno. Zoper sklep o prekinitvi postopka zaradi izvedbe vzorčnega postopka ni dovoljena pritožba.

Pripravljalni postopek je namenjen izvedbi tistih postopkovnih dejanj, ki bodo omogočila čim hitrejšo končanje postopka in s tem čim večjo ekonomičnost (45. člen ZUS-1). Zato ima predsednik senata pooblastilo, da v pripravljalnem postopku odloči **o zavrženju tožbe**, če je bila vložena prepozno ali prezgodaj, če tožnik v njej ne uveljavlja kakšne svoje pravice ali pravne koristi oziroma če po tem zakonu ne more biti stranka, če akt, ki se izpodbija s tožbo, očitno ne posega v tožnikovo pravico ali v njegovo neposredno na zakon oprto osebno korist oziroma če je bila zoper upravni akt, ki se s tožbo izpodbija, mogoča pritožba, pa ta sploh ni bila vložena ali je bila vložena prepozno. Predsednik senata mora, če ni pogojev za navedene odločitve, že pred glavno obravnavo ukreniti vse, kar je potrebno, da se spor čim hitreje reši. Kadar sodišče sodi na seji, seja ni javna, sodnik poročevalec pa ima v postopku pred sejo enaka pooblastila, kot jih ima predsednik senata (59. člen ZUS-1). Zlasti lahko:

- **stranke povabi k razpravi o spornem stanju in k sklenitvi poravnave;**
- **strankam naloži, da v določenem roku** navedejo dejstva in dokaze, dopolnijo ali pojasnijo pripravljalne vloge ter predložijo listine in druge predmete in se izjavijo o dejstvih, pomembnih za odločitve;
- **pridobi potrebne podatke.** Na podlagi tako zbranih podatkov odloči s sklepom o prekinitvi ali ustavitvi postopka zaradi umika tožbe ali sodne poravnave. Postopek lahko predsednik senata konča že v pripravljalnem postopku.

Sodišče (ne predsednik senata) lahko izjave in dokazila, ki se navedejo oziroma predložijo po izteku roka, določenega po prejšnjem odstavku, **zavrne in odloči brez nadaljnjega ugotavljanja dejstev:**

1. če bi njihova dopustitev po presoji sodišča zavlačevala rešitev spora;
2. če stranka zamude ni zadostno opravičila;
3. če je bila stranka poučena o posledicah zamude roka. Gre za odločitev brez dodatnih dokazil in pojasnil, ki niso v spisu upravnega postopa, ker stranka na poziv sodišča ni reagirala.

S tem se od stranke zahteva, da skrbno oddaja pisne vloge in komunicira s sodiščem. Če tega ni, lahko to povzroči izgubo pravice do spora in materialnih pravic samih, saj jih ni več mogoče uveljavljati.

Enako kot v upravnem postopku lahko tudi v upravnem sporu sodišče naleti na t. i. **predhodno vprašanje**, tj. vprašanje, ki spada v pristojnost drugega sodišča ali organa, od katerega je odvisna odločitev v sporu (47. člen ZUS-1). Predhodno vprašanje lahko rešuje sodišče, razen če se predhodno vprašanje nanaša na obstoj kaznivega dejanja in pregon še ni zastaral, obstoj zakonske zveze ali ugotovitev očetovstva, ali pa prekine postopek in počaka na odločitev pri pristojnem sodišču ali organu. V tem primeru lahko naloži tožniku, da v določenem roku začne postopek pred pristojnim sodiščem oziroma drugim organom in mu predloži dokazilo o tem. Če tožnik v odrejenem roku ne predloži dokazila, se šteje, da je tožbo umaknil. V tem primeru sodišče postopek s sklepom ustavi. Na to posledico je treba stranko v sklepu o prekinitvi postopka opozoriti. Postopek, ki je bil prekinjen zato, da bi se rešilo predhodno vprašanje pri pristojnem sodišču ali drugem organu, se nadaljuje, ko postane odločba o tem vprašanju pravnomočna.

Sojenje je proces, katerega namen je ugotoviti resnična dejstva ob sodelovanju na enem mestu in istočasno vseh, ki so udeleženci postopka ali lahko pomagajo razjasniti sporno zadevo, na temelju katere bo sodišče odločilo v sporu. Brez takega sodelovanja ni poštene sodne glavne obravnave, ki je javna in na kateri odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom ustanovljeno sodišče (23. člen Ustave RS). **Sodišče na prvi stopnji praviloma odloči po opravljeni glavni obravnavi.** Predsednik senata lahko zunaj glavne obravnave izvede posamezne dokaze, vendar samo, če je to koristno za potek poznejše obravnave (53. člen ZUS-1). Na glavni obravnavi sodišče izvaja dokaze, kadar in kolikor je to potrebno za odločitev v upravnem sporu in če dokazi niso bili že izvedeni v postopku izdaje izpodbijanega upravnega akta ali če druga dejstva kažejo na to, da jih je treba drugače izvesti. V tožbi lahko tožnik navaja nova dejstva in nove dokaze, vendar mora obrazložiti, zakaj jih ni navedel že v postopku izdaje upravnega akta. Nova dejstva in novi dokazi se lahko upoštevajo kot tožbeni razlogi samo, če so obstajali med odločanjem na prvi stopnji postopka izdaje upravnega akta in če jih stranka upravičeno ni mogla predložiti oziroma navesti v postopku izdaje upravnega akta. Zlasti to velja tudi za osebo, ki ima položaj stranke, ker bi zanjo odprava ali sprememba izpodbijanega akta pomenila neposredno škodo (19. člen ZUS-1).

Glavno obravnavo vodi predsednik senata, ki obvesti stranke o vseh narokih za izvedbo dokazov, ki jim stranke lahko prisostvujejo. **Če toženec ne pride na glavno obravnavo, se ta kljub temu opravi.**

Po oklicu zadeve predsednik senata pove bistveno vsebino spisa. Potem dobi besedo tožnik, da razloži tožbo, za njim tožena stranka in druge stranke, da razložijo svoje stališče. Stranke lahko pričam in izvedencem postavljajo vprašanja. Če nasprotna stranka vprašanju ugovarja, odloči predsednik senata. Na glavni obravnavi vloženi dokazni predlog se lahko zavrne le s sklepom sodišča, ki mora biti ustno obrazložen. O glavni obravnavi se piše zapisnik. Če so pisne vloge dokumentirane, se lahko zapisnik sklicuje nanje, vanj se vpišejo samo bistvena dejstva ter okoliščine in izrek odločbe. V upravnem sporu ni mirovanja postopka kot v pravdi.

Sodišče vselej odloči na glavni obravnavi, če:

- oseba, ki bi morala biti udeležena kot stranka ali stranski udeleženec v upravnem postopku, te možnosti ni imela, pa ne gre za primere, ko se postopka ni udeleževala po lastni krivdi;
- stranka ali stranski udeleženec v postopku izdaje upravnega akta ni imela možnosti, da poda izjavo o dejstvih in okoliščinah, pomembnih za izdajo odločbe.

Glavno obravnavo vodi predsednik senata.

Stranke lahko v upravnem sporu sklenejo poravnavo ves čas do izdaje odločbe. Sklenjena sodna poravnava glede na vsebino poravnave deloma ali v celoti nadomesti izpodbijani upravni akt. Poravnava pomeni končanje, popolno ali delno, upravnega spora na sporazumni ravni med tožnikom in tožencem brez oblastne sodne odločitve. Sodišče si prizadeva, da bi se stranke poravnale. V upravnem sporu ni poravnalnega naroka.

Sodišče lahko odloči **brez glavne obravnave**, če dejansko stanje, ki je bilo podlaga za izdajo upravnega akta, med tožnikom in tožencem ni sporno ali če ne pride na obravnavo nobena od strank ali če ne pride tožnik (59. člen ZUS-1). Če se stranke ne udeležijo obravnave, so se s tem odpovedale kontradiktornemu postopku. Sodišče v tem primeru odloči na podlagi spisnih podatkov. Vselej lahko sodišče odloči brez glavne obravnave na seji (59. člen ZUS-1):

- če je že na podlagi tožbe, izpodbijanega akta in upravnih spisov očitno, da je treba tožbi ugoditi in upravni akt odpraviti na podlagi razlogov za odpravo upravnega akta ter v upravnem sporu ni sodeloval tudi stranski udeleženec z nasprotnim interesom;
- če je dejansko stanje med tožnikom in tožencem sporno, vendar stranke navajajo samo tista nova dejstva in dokaze, ki jih skladno s tem zakonom sodišče ne more upoštevati (nova dejstva in nove dokazi, ki niso bili navedeni v upravnem postopku), ali predlagana nova dejstva in dokazi niso pomembni za odločitev;
- če gre za spor med istima strankama ter za podobno dejansko in pravno podlago in je o tem vprašanju sodišče že pravnomočno odločilo. Tu se sodišče opira na svoje prejšnje sodne odločbe o istem predmetu spora;
- v sporih o zakonitosti aktov volilnih organov. Za volitve predsednika republike, v državni zbor, državni svet in občinske in mestne svete ter svete krajevnih skupnosti;
- o pravnih sredstvih – pritožbi, reviziji in obnovi sodnega postopka.

Kadar sodišče sodi na seji, odloči le na podlagi dejanskega stanja, ki je bilo ugotovljeno v postopku izdaje upravnega akta.

Sodišče odloči o sporu **s sodbo, s sklepom** pa o vprašanjih, ki se tičejo postopka ali se pojavijo v zvezi s postopkom (61. člen ZUS-1).

Senat sprejme sodbo ali sklep **z večino glasov članov senata. O tem se piše zapisnik**, ki ga podpišejo vsi člani senata in zapisnikar.

Sodišče lahko po 63.-69. členu ZUS-1:

- tožbo kot neutemeljeno **zavrne**;
- tožbi **ugodi in izpodbijani upravni akt odpravi**;
- izda **ugotovitveno** sodbo, če je izpodbijani akt že izvršen;

- tožbi ugoti in odpravi izpodbijani akt in s sodbo odloči meritorno o pravici oziroma obveznosti stranke – **spor polne jurisdikcije**;
- **naloži izdajo upravnega akta** oziroma njegovo vročitev v primeru molka;
- ugotovi nezakonit **poseg v ustavne pravice in prepove** nadaljevanje takega stanja;
- izreče upravni akt za **ničen**.

Sodišče s sodbo tožbo kot neutemeljeno zavrne (63. člen ZUS-1):

- če ugotovi, da je bil postopek pred izdajo izpodbijanega upravnega akta pravilen, da je odločba pravilna in na zakonu utemeljena;
- če spozna, da je izpodbijani upravni akt sicer nezakonit, vendar ne posega v tožnikovo pravico ali pravno korist;
- spozna, da je bil postopek pred upravnim organom sicer nezakonit, vendar je sodišče v svojem postopku tako kršitev odpravilo;
- če spozna, da je izpodbijani upravni akt po zakonu utemeljen, vendar zaradi drugih razlogov, kot so navedeni v upravnem aktu. Te razloge navede sodišče v sodbi.

Posebej pa pogledjmo v naslednjem podpoglavju, kako sodišče postopa, **če je tožba utemeljena**.

126 Obseg sodne presoje v upravnem sporu, če je upravni akt nezakonit

Upravni spor je primerjalno različno urejen. Na splošno poznamo glede obsega presoje predvsem tri sisteme, to so:

- **konstatacije** z omejitvijo na ugotovitev nezakonitosti;
- **kasacije**, kjer sodišče ob ugotovitvi nezakonitosti izpodbijanega upravnega akta ta akt odpravi in vrne zaradi načela delitve oblasti in primarne pristojnosti uprave v nov postopek upravnemu organu (pri čemer poda smernice v izogib ponovitvi nezakonitosti); in
- **spor polne juridikcije (meritorna presoja)**, kjer sodišče ob ugotovljeni nezakonitosti samo odloči vsebinsko in s tem nadomesti upravni akt.

Vsak od teh sistemov ima prednosti in slabosti, vendar se večina odloča za mešanico drugega in tretjega pristopa, pri čemer je trend razširjanje meritornih pooblastil sodišča.

V Sloveniji velja v načelu metoda kasacije, le dopolnilno in izjemoma polna jurisdikcija.

Zato v RS sodišče tožbi ugoti in s sodbo izpodbijani upravni **akt odpravi** (prvi odstavek 64. člena ZUS-1):

- če ga ni izdal pristojni organ;
- če spozna, da na podlagi dejanskega stanja, ugotovljenega v postopku za izdajo upravnega akta, ne more rešiti spora, zato ker so bili zmotno presojeni dokazi, ker so ugotovljena dejstva v nasprotju s podatki spisa, ker so v bistvenih točkah dejstva nepopolno ugotovljena ali ker je bil iz ugotovljenih dejstev narejen napačen sklep o dejanskem stanju ter da je treba pravilno dejansko stanje ugotoviti v upravnem postopku;
- če spozna, da v postopku za izdajo upravnega akta niso bila upoštevana pravila postopka – podane so bistvene kršitve;
- če v postopku za izdajo upravnega akta zakon, na zakon oprt predpis ali drug zakonito izdan predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, ni bil uporabljen ali ni bil pravilno uporabljen (gre za kršitev materialnega prava).

Če sodišče upravni akt odpravi, **vrne zadevo organu, ki je upravni akt izdal, v ponovni postopek oziroma pristojnemu organu.**

V teh primerih mora pristojni organ izdati **nov upravni akt v 30 dneh** od dneva, ko je dobil sodbo, oziroma v roku, ki ga določi sodišče; pri tem je **vezan na pravno mnenje sodišča o uporabi materialnega prava in o njegovih stališčih, ki se tičejo postopka.**

Seveda lahko sodišče odloči tudi v sporu polne jurisdikcije in samo pravilno uporabi materialno pravo, če mu narava stvari to dopušča in če dajejo podatki postopka za to zanesljivo podlago, kar je predpogoj za polno jurisdikcijo po 65. členu ZUS-1. Pri ponovnem odločanju v upravnem postopku upravni organ ni vezan na mnenje sodišča, če je sodišče upravni akt odpravilo in je treba ponovno ugotavljati dejansko stanje. Novo dejansko stanje lahko pokaže tudi potrebo po drugačni uporabi prava, kot ga nakazuje sodišče v svoji sodni odločbi.

Sodišče izda ugotovitveno sodbo, s katero ugotovi nezakonitost izpodbijanega akta, zaradi katere bi lahko sodišče akt odpravilo, a ga ni dolžno, če je bil izpodbijani upravni akt že izvršen in bi njegova odprava nesorazmerno posegla v pridobljene pravice ali pravne koristi posameznikov ali pravnih oseb, ki jim je bil akt izdan (npr. če bi bilo treba odpraviti gradbeno dovoljenje za že vseljen objekt). Tedaj stranki, ki je uspela s tožbo, prizna odškodnino, ne vzpostavi pa stanja pred izdajo izpodbijanega akta. Če je tožnik postavil zahtevek za povrnitev škode, lahko sodišče odloči o tem samo ali ga napoti na pot pravde.

! Pomembno !

Če je upravni akt nezakonit, sodišče po ZUS-1 praviloma ta akt odpravi in ga kasacijsko vrne v nov postopek upravi, le izjemoma odloči v sporu polne jurisdikcije vsebinsko (namesto uprave), npr. če gre za kršitev ustavnih pravic in svoboščin.

Sodišče tožbi ugoti in odpravi izpodbijani akt ter s sodbo odloči meritorno – spor polne jurisdikcije. Sodišče sme akt odpraviti in samo meritorno odločiti o zadevi:

- če mu **narava stvari dopušča in dajejo podatki postopka za to zanesljivo podlago** ali
- če je **na glavni obravnavi samo ugotovilo dejansko stanje**, še zlasti pa:
 1. če bi odprava izpodbijanega upravnega akta in novi postopek pri pristojnem organu prizadela tožniku **težko popravljivo škodo** (npr. ni bila dovoljena prireditve na javni cesti za 1. maj. Sodišče odloči o tem, da je akt nezakonit, ker so pogoji za prireditev izpolnjeni. Če bo vrnilo zadevo v ponovno odločanje upravnemu organu, bo organ odločil po praznikih, takrat pa je nameravana prireditev brezpredmetna. Zato sodišče, da bi zavarovalo pravico, odloči meritorno);
 2. če izda pristojni organ potem, ko je bil upravni akt odpravljen, nov upravni akt, ki je **v nasprotju s pravnim mnenjem sodišča** ali z njegovimi stališči glede postopka;
 3. kadar pristojni organ novega upravnega akta **ne izda v 30 dneh po odpravi upravnega akta oziroma v roku**, ki ga določi sodišče, in tega ne stori niti na posebno zahtevo stranke v naslednjih sedmih dneh, če stranka s tožbo zahteva od sodišča, da odloči o pravici, obveznosti ali pravni koristi in je to zaradi narave pravice oziroma varstva ustavne pravice potrebno. V tem primeru sodišče od pristojnega organa zahteva pojasnilo, zakaj upravnega akta ni izdal. Pristojni organ mora pojasnilo sporočiti v sedmih dneh. Če tega ne stori ali če ga dano sporočilo po mnenju sodišča ne opravičuje, sodišče odloči o stvari, v nasprotnem primeru pa tožbo zavrže, z možnostjo pritožbe.

Sodišče v primeru molka naloži izdajo upravnega akta oziroma njegovo vročitev (69. člen ZUS-1). Če je tožba vložena zaradi molka in upravičeno, sodišče s sodbo ugoti in:

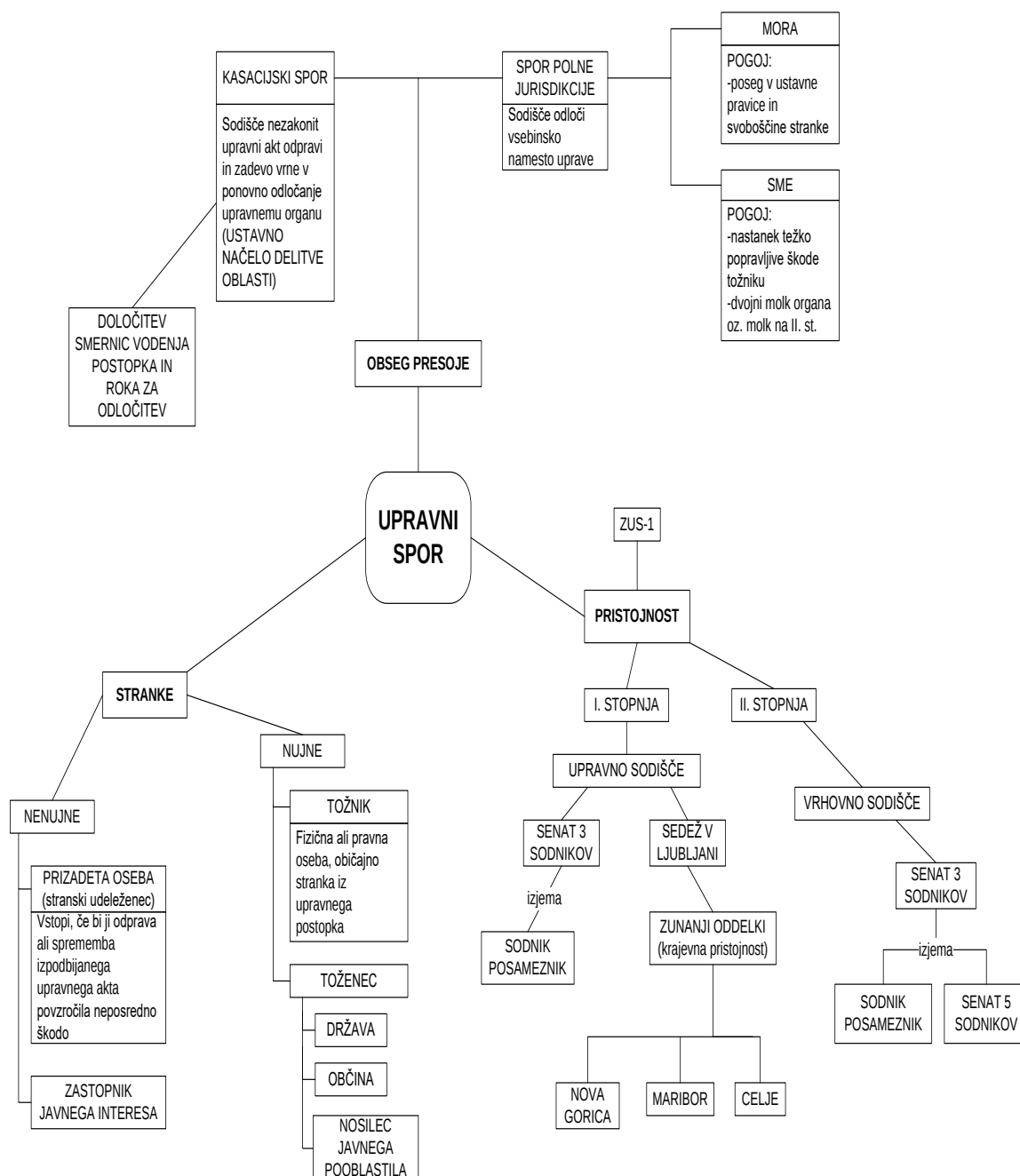
- samo odloči o zadevi, torej v celoti nadomesti vlogo tožene stranke;
- naloži pristojnemu organu, kakšen upravni akt naj izda;
- naloži vročitev odločbe, ki jo je organ izdal, vendar je ni vročil stranki (npr. vlada objavi, da je na seji dne t.t. izdala koncesijske odločbe določenim prosilcem, tem pa niso bile vročene). Če pristojni organ ne ravna po zadnjih dveh alinejah in stranka zaradi tega vloži novo tožbo, ravna sodišče meritorno.

Sodišče ugotovi nezakonit poseg v ustavne pravice in prepove nadaljevanje takega stanja (66. člen ZUS-1), kadar gre za poseg v ustavne pravice in svoboščine s posamičnim aktom ali dejanjem. Takrat mora sodišče ugotoviti nezakonitost akta ali dejanja, prepovedati nadaljevanje nedovoljenega dejanja, odločiti o tožnikovem zahtevku za povrnitev škode in določiti, kar je treba, da se odpravi poseg v človekove pravice in temeljne svoboščine ter vzpostavi zakonito stanje. O prepovedi nadaljevanja dejanja in ukrepih za vzpostavitev zakonitega stanja, če nezakonito dejanje še traja, odloči sodišče brez odlašanja s sklepom, zoper katerega je dovoljena pritožba v treh dneh. Vrhovno sodišče mora o pritožbi odločiti v treh dneh od njenega prejema. Sodišče, ki je prejelo tožbo, mora odločiti v sporu polne jurisdikcije in vzpostaviti ustavno pravico oziroma preprečiti poseg vanjo.

Sodišče s sklepom izreče upravni akt za ničen. Z ugotovitvijo ničnosti, zaradi ničnostnih razlogov, ki jih določa 279. člen ZUP ali drug zakon, se odpravijo posledice ničnega upravnega akta in se zadeva ne vrača v ponovno odločanje (27. in 68. člen ZUS-1). Gre za tako hude napake pravne narave, da akta ni mogoče popravljati oziroma spreminjati, ker po izreku ničnosti tudi ne sme povzročati nobenih pravnih učinkov.

Če povzamemo, iz spodnje slike razberemo udeležence in obseg presoje po ZUS-1.

Slika 44: Udeleženci in obseg presoje v upravnem sporu



Če sodišče v upravnem sporu odloča meritorno o pravici, obveznosti ali pravni koristi (65. člen ZUS-1 – spor polne jurisdikcije), odloči **o stroških postopka** po določbah ZPP, to je

po uspehu v postopku. Če je sodišče ugodilo tožbi in v upravnem sporu izpodbijani upravni akt odpravilo ali ugotovilo nezakonnost izpodbijanega upravnega akta, se tožniku glede na opravljena procesna dejanja in način obravnavanja zadeve v upravnem sporu prisodi pavšalni znesek povračila stroškov skladno s Pravilnikom o povrnitvi stroškov tožniku v upravnem sporu (Uradni list RS, št. 24/07). Če je bila zadeva rešena na seji in tožnik v postopku ni imel pooblaščenca, ki je odvetnik, se mu priznajo stroški v višini 80 evrov. Če je bila zadeva rešena na seji in je tožnika v postopku zastopal pooblaščenec, ki je odvetnik, se mu priznajo stroški v višini 350 evrov. Če je bila zadeva rešena na glavni obravnavi in tožnik v postopku ni imel pooblaščenca, ki je odvetnik, se mu priznajo stroški v višini 90 evrov. Če je bila zadeva rešena na glavni obravnavi in je tožnika v postopku zastopal pooblaščenec, ki je odvetnik, se mu priznajo stroški v višini 450 evrov. Če je moral tožnik v postopku stvar dodatno pojasnjevati z obrazloženimi vlogami, se mu priznajo še stroški v višini 10 % od navedenih zneskov. Če sodišče tožbo zavrne ali zavrne ali se postopek ustavi, nosi vsaka stranka svoje stroške postopka. Enako velja za javnopravne spore med državo in lokalnimi skupnostmi, med lokalnimi skupnostmi ter o sporih med njimi in nosilci javnih pooblastil, če zakon tako določa ali če ni z ustavo ali zakonom zagotovljeno drugo sodno varstvo (25. člen ZUS-1).

Če je bila opravljena glavna obravnava, **sodišče takoj po končani obravnavi izda sodbo, ki jo razglasi** predsednik senata (70. člen ZUS-1). Ob razglasitvi sodbe navede predsednik senata najpomembnejše razloge za odločitev.

V zapletenih primerih lahko sodišče odloži izdajo sodbe za osem dni od dneva, ko je bila končana glavna obravnava. V tem primeru se sodba ne razglasi.

Sodba in sklep sodišča, razen če gre za sklepe procesnega vodenja na glavni obravnavi, sta pisna. Zanju velja **stroga formalnost**.

To pomeni, da morata imeti predpisane sestavine (71. člen ZUS-1 in ZPP). Sodba obsega uvod (naslov sodišča, imena in priimke predsednika in članov senata ter zapisnikarja, imena strank in njihovih zastopnikov, označbo sporne zadeve, dan, ko je bila končana glavna obravnava oziroma opravljena seja senata), izrek, obrazložitev in pouk o pritožbi. Sodišču ni treba navajati razlogov za odločitev, če sledi utemeljitvi upravnega akta, in to v sodbi ugotovi. Sodbo podpiše predsednik senata. Sodba se vroči strankam v overjenem prepisu. Sklepe je treba obrazložiti, če je zoper njih dopustna pritožba ali če se z njimi odloči o pravnem sredstvu ter v drugih primerih, določenih z ZUS -1.

127 Pravna sredstva in izvršba v upravnem sporu

ZUS-1 obravnava vsa pravna sredstva – **pritožbo, revizijo in obnovo postopka** – v poglavju pravna sredstva. Vendar gre za dve vrsti pravnih sredstev.

Tako je **pritožba redno pravno sredstvo, čeprav ni vedno dovoljena**, ker jo je mogoče uporabiti do nastopa pravnomočnosti sodbe ali sklepa sodišča, torej do konca postopka v rednem upravnem sporu.

Izredni pravni sredstvi revizija in obnova postopka pa se lahko uporabita šele zoper pravnomočno sodno odločbo, izjemoma sklep (npr. obnova, če bi prišlo s sklepom do zavrnjenja tožbe zaradi kaznivega dejanja sodnika ali če senat ni bil pravilno sestavljen).

Po ZUS iz leta 1997 je bila pritožba redno pravno sredstvo, ki je bila vedno dovoljena, z eno samo izjemo – zakonitost aktov volilnih organov, glede katerih je še vedno izključena. Po ZUS-1 iz leta 2006 je pritožba dovoljena samo zaradi dveh pritožbenih razlogov (več v Kerševan, 2007). Zato prevladuje **enostopenjski upravni spor**. Je pa omejitev pritožbe omejena z možnostjo revizije pravnomočne sodbe, ki pa je tudi omejena samo na tri revizijske razloge. Poseben zakon lahko v določenih upravnih in drugih posamičnih zadevah posebej dovoli pritožbo. Pritožba je pravno sredstvo, s katero pritožnik, to je oseba, ki je bila stranka v upravnem sporu na prvi stopnji, **izpodbija sodbo (73. člen ZUS-1) oziroma sklep upravnega sodišča, s katerim se onemogoči nadaljnji postopek (82. člen ZUS-1), če misli, da sta formalno ali materialno nezakonita**. Pritožba je **devolutivno** pravno sredstvo, ker o njej odloča Vrhovno sodišče RS, vendar zadrži nastop pravnomočnosti sodbe prvostopenjskega sodišča. Nima pa tako kot tožba zoper upravni akt suspenzivnega učinka na izvršitev dokončnega upravnega akta, glede katerega teče upravni spor na drugi stopnji. Če je izvršljivost upravnega akta vezana na njegovo pravnomočnost, zadrži pritožba izvršljivost upravnega akta, ker ta še ni pravnomočen. Pravnomočnost upravnega akta nastopi istočasno s pravnomočnostjo sodne odločbe (225. člen ZUP).

Zoper sodbo, ki jo izda upravno sodišče, je **dovoljena pritožba le v dveh primerih** (73. člen ZUS-1):

1. če je **sodišče samo ugotovilo drugačno dejansko stanje**, kot ga je ugotovila tožena stranka, ter je na tej podlagi spremenilo izpodbijani upravni akt. Gre za **meritorno** sojenje sodišča na podlagi izvedenega ugotovitvenega postopka, v katerem je bilo dejansko stanje drugače ugotovljeno kot pri toženi stranki in je na podlagi teh ugotovitev spremenilo dokončen upravni akt. Če bi spremenilo odločitev na podlagi ugotovljenega dejanskega stanja pri toženi stranki, pritožba ne bi bila dovoljena;
2. če je sodišče odločilo o zakonitosti posamičnih aktov in dejanj, s katerimi organi **posegajo v človekove pravice in temeljne svoboščine posameznika**.

Pritožba se lahko vloži **v 15 dneh** od vročitve prepisa sodbe strankam. Rok je prekluziven. Vloži se pri sodišču, ki je izdalo sodbo na prvi stopnji. Če bi bila pritožba vložena neposredno na vrhovnem sodišču, je pravočasna, če vložena v roku.

Pritožba **ni dovoljena** v sporih o zakonitostih aktov volilnih organov za lokalne volitve, o čemer je na prvi stopnji odločilo upravno sodišče, in za volitve predsednika republike, državnega zbora in državnega sveta, o čemer je na prvi stopnji odločilo vrhovno sodišče.

Pritožnik sme v pritožbi navajati, da se pri odločanju prvostopenjskega sodišča **niso upoštevala tista dejstva in okoliščine**, ki jih je uveljavljal. Pritožbeno sodišče presoja zakonitost prvostopenjske sodne odločbe v okviru tožbenega zahtevka, kakršen se je uveljavljal, in dejstev, na katere se je opiral. Nova dejstva in dokaze sme navajati samo, če izkaže za verjetno, da jih brez svoje krivde ni mogel navesti oziroma predložiti do konca glavne obravnave, če je postopek tekel brez glavne obravnave, pa do konca postopka na prvi stopnji (74. člen ZUS-1). Če je prvostopenjsko sodišče samo ugotovilo dejansko stanje na opravljeni glavni obravnavi, lahko drugostopenjsko sodišče, kadar tožnik izpodbija pravilnost tako ugotovljenega dejanskega stanja, tudi samo opravi glavno obravnavo:

- če spozna, da je treba za pravilno ugotovitev dejanskega stanja ponoviti vse ali le nekatere od že izvedenih dokazov pred drugostopenjskim sodiščem;
- če meni, da bi bilo treba ugotoviti nova dejstva in izvesti nove dokaze, ki bi bili koristni za razjasnitev stvari.

Velja tudi preiskovalno načelo, po katerem lahko opravi poizvedbe o resničnosti pritožbenih navedb predsednik senata prvostopenjskega sodišča sam ali na zahtevo sodnika poročevalca drugostopenjskega sodišča.

Sodba se sme izpodbijati iz naslednjih **pritožbenih razlogov** (75. člen ZUS-1):

1. **zaradi bistvene kršitve določb postopka v upravnem sporu.** To so kršitve ZUS-1 in prek njegovega 22. člena, ki določa še primerno uporabo ZPP, tudi bistvene kršitve pravnega postopka. Bistvena kršitev določb postopka v upravnem sporu je podana, če sodišče med postopkom ni uporabilo kakšne določbe ZUS-1 oziroma ZPP ali jo je uporabilo nepravilno, pa je to vplivalo na zakonitost ali pravilnost sodbe.

Bistvena kršitev določb postopka v upravnem sporu je vselej podana, če gre za naslednje kršitve:

- če je bilo sodišče nepravilno sestavljeno ali če je pri izdaji sodbe sodeloval sodnik ali sodnik porotnik, ki ni sodeloval na glavni obravnavi;
- če je pri izdaji sodbe sodeloval sodnik ali sodnik porotnik, ki bi moral biti po zakonu izločen oziroma je bil s sklepom predsednika oziroma predstojnika sodišča izločen;
- če je bilo odločeno o zahtevku v sporu, ki ne spada v sodno pristojnost;
- če je sodišče odločilo o tožbenem zahtevku, za katerega je stvarno pristojno višje sodišče iste vrste ali sodišče druge vrste, ali če je na ugovor stranke v odločbi, ki je bila povzeta v sodbo, nepravilno odločilo, da je krajevno pristojno;
- če se je odločalo o zadevi, ki bi morala biti zavržena pri sodišču, ker niso bile navedene procesne predpostavke za upravni spor;

- če ima sodba take bistvene pomanjkljivosti, da se ne da presoditi, ali je zakonita;
 - če se je upravnega spora udeleževal nekdo, ki ne more biti stranka v upravnem sporu, ali če so bile podane kršitve glede zastopanja stranke;
- 2. zaradi zmotne uporabe materialnega prava ali zmotne presoje pravilnosti postopka izdaje upravnega akta.** Za to gre, če se materialni predpis sploh ni ali se je nepravilno uporabil ali se je napačno razlagal ali je prekoračen namen in obseg podeljenega prostega preudarka ali postopek izdaje upravnega akta, ki se je izpodbijal s tožbo, ni potekal zakonito, prvostopenjsko sodišče pa je postopek štelo za zakonitega;
- 3. zaradi zmotne ali nepopolne ugotovitve dejanskega stanja.** Za to kršitev gre, če sodišče dejanskega stanja sploh ni ugotovilo, če ga je nepopolno ali celo napačno ugotovilo na podlagi lastnega ugotavljanja ali na podlagi spisnih podatkov upravnega spisa ali na podlagi obravnave, kadar jo izjemoma lahko razpiše.

Vrhovno sodišče na drugi stopnji pritožbo s sodbo kot neutemeljeno zavrne in potrdi sodbo prvostopenjskega sodišča, če pritožbeni razlogi niso utemeljeni (76. člen ZUS-1), ali izda sklep. **S sklepom sodbo prvostopenjskega sodišča:**

1. razveljavi in vrne zadevo v ponovno odločanje, če so podane bistvene kršitve pravil postopka in jih samo ne odpravi (77. člen ZUS-1);
2. razveljavi in zavrže tožbo, ker je ni zavrglo že upravno sodišče (78. člen ZUS-1);
3. razveljavi, če sodišče ugotovi, da se je postopka na prvi stopnji udeleževal nekdo, ki ne more biti stranka v sporu, ali če stranke v skladu z zakonom ni zastopal zakoniti zastopnik ali ta oziroma pooblaščenec stranke ni imel potrebnega dovoljenja za opravljanje dejanj v postopku, razen če so bila pozneje odobrena (78. člen ZUS-1);
4. razveljavi in sodišču prve stopnje vrne zadevo v novo sojenje, če je treba ugotoviti nova dejstva ali izvesti nove dokaze ali če spozna, da je bilo zaradi zmotne uporabe materialnega prava dejansko stanje nepopolno ugotovljeno. V takem primeru lahko samo odpravi akt in zadevo vrne v odločanje upravnemu organu (79. člen ZUS-1).

S sodbo pa sodbo prvostopenjskega sodišča razveljavi in odpravi upravni akt, ker je tako pomanjkljiv, da ga pred prvostopenjskim sodiščem ni bilo mogoče preizkusiti glede zakonitosti (78. člen ZUS-1). Prav tako s sodbo **spremeni sodbo** prvostopenjskega sodišča, če je na glavni obravnavi ugotovilo drugačno dejansko stanje, kot je ugotovljeno v prvostopenjski sodbi (80. člen ZUS-1). V tem primeru lahko spremeni ali odpravi tudi izpodbijani upravni akt, če je glede na okoliščine to potrebno. Izjemoma lahko vrhovno sodišče tako odloči tudi **brez glavne obravnave**, torej praviloma odloči na podlagi podatkov upravnega spisa:

1. če je prvostopenjsko sodišče zmotno presodilo listine ali posredno izvedene dokaze, njegova odločba pa se opira samo na te dokaze;
2. če je prvostopenjsko sodišče iz ugotovljenih dejstev nepravilno sklepalo na obstoj drugih dejstev, sodba pa se opira na ta dejstva;
3. če misli, da je dejansko stanje v prvostopenjski sodbi pravilno ugotovljeno, da pa je prvostopenjsko sodišče zmotno uporabilo materialno pravo;
4. če ugotovi, da je izpodbijani upravni akt ničen, prvostopenjsko sodišče pa je tožbo kot neutemeljeno zavrnilo.

Vrhovno sodišče ne sme spremeniti sodbe prvostopenjskega sodišča v škodo stranke, ki se je pritožila, če se je pritožila samo ona (81. člen ZUS-1). Sporno je, ali lahko sodišče v pritožbenem postopku izreče upravni akt za ničen v škodo pritožnika, če ga ni po uradni dolžnosti izreklo za ničnega prvostopenjsko sodišče in to spozna šele drugostopenjsko sodišče. Po določbi 37. člena ZUS-1 sodišče ves čas postopka na prvi stopnji pazi na ničnostne razloge. Sodbe ne sme spremeniti v škodo, lahko pa bi jo po uradni dolžnosti spremenilo v korist pritožnika, če bi spoznalo, da je akt ničen. To mu nalaga tudi četrta točka tretjega odstavka 80. člena ZUS-1, ki določa, da sodišče brez glavne obravnave spremeni sodno odločbo, če ugotovi, da je izpodbijani akt ničen, prvostopenjsko sodišče pa je tožbo kot neutemeljeno zavrnilo.

Pritožba **zoper sodni sklep** je dovoljena samo, če tako določa zakon (82. člen ZUS-1), npr. o vrnitvi v prejšnje stanje (24. člen ZUS-1), začasni odredbi (32. člen ZUS-1), prekinitvi postopka (48. člen ZUS-1), zavrženju tožbe (36. in 82. člen ZUS-1).

! Pomembno !

Po ZUS-1 poznamo tri pravna sredstva v upravnem sporu, redno pritožbo in izredni revizijo in obnovo postopka.

V upravnem sporu postane sodna odločba pravnomočna, ko je postopek pred sodiščem **končan**. Končan je z vročitvijo sodbe upravnega sodišča, če ni dovoljena pritožba na vrhovno sodišče, ali z iztekom 15-dnevnega pritožbenega roka, če pritožba zoper sodno odločbo (sodbo ali sklep) ni vložena ali je zamujena. Če je pritožba vložena pravočasno, je prvostopenjska sodna odločba upravnega sodišča pravnomočna, če je vrhovno sodišče ne odpravi ali razveljavi, z dnem, ko svojo odločbo pošlje strankam. Če jo vrhovno sodišče spremeni oziroma odloči meritorno v sporu polne jurisdikcije, postane odločba vrhovnega sodišča pravnomočna, ko je odposlana stranki. Po ZUP (225. člen) postane upravni akt pravnomočen, če se odločba izpodbija v upravnem sporu ali drugem sodnem postopku, pa se s sodno odločbo ne odpravi oziroma razveljavi in postane pravnomočna tedaj, ko postane pravnomočna sodna odločba, s katero je bilo odločeno o njeni zakonitosti. Če se s pritožbo ali s tožbo izpodbijajo posamezni deli izreka odločbe, lahko postanejo deli izreka odločbe, ki se ne izpodbijajo in niso odvisni od drugih delov izreka odločbe, dokončni in pravnomočni, ko je iztekel rok za pritožbo v upravnem postopku oziroma rok za tožbo v upravnem sporu.

Vsaka upravna odločba pa ne postane materialno pravnomočna. Pravnomočna postane samo odločba, ki se ne more več izpodbijati v upravnem sporu ali v drugem sodnem postopku, pa je stranka z njo pridobila določene pravice oziroma so ji bile z njo naložene kakšne obveznosti. Zavrnilne in ugotovitvene odločbe ne postanejo materialno pravnomočne, kar pomeni, da se lahko o taki zadevi ponovno odloča. Materialna pravnomočnost sodne odločbe preprečuje ponovno odločanje o isti sodni zadevi med istimi strankami pred sodiščem (*res iudicata*). S tem je pravica pridobljena oziroma obveznost naložena ter je praviloma ni več mogoče izpodbijati oziroma spremeniti. Izjemoma je dovoljeno pravnomočno sodno odločbo izpodbijati z revizijo in obnovo postopka (glej še pravnomočnost odločbe v upravnem postopku).

Revizija je poleg obnove postopka eno od dveh izrednih pravnih sredstev. Zakon izjemoma dopušča revizijo, s katero se lahko **odpravijo hujše nepravilnost pri sojenju upravnega sodišča, kadar pritožba ni dovoljena**. Vendar gre tudi pri reviziji za omejen preizkus zakonitosti prvostopenjske sodbe. Revizija je dovoljena **zoper pravnomočno sodbo** upravnega sodišča, izdano na prvi stopnji (83. člen ZUS-1), če so dani **revizijski razlogi**. Stranke jo lahko vložijo **v 30 dneh** od vročitve prepisa sodbe prvostopenjskega sodišča, s katero je bila tožba zavržena, in zoper sodbo, s katero je bilo meritorno odločeno o pravici ali obveznosti, pritožba pa ni dovoljena. Izjemoma je dovoljena revizija prvostopenjske in drugostopenjske sodne odločbe, če je bilo odločeno o zahtevku v sporu, ki ne spada v sodno pristojnost teh sodišč. Če je bila pritožba zoper sodbo dovoljena in je vrhovno sodišče o njej pravnomočno odločilo, zoper njegovo odločbo ni revizije. Revizija je dovoljena tudi zoper sklep, s katerim je bila ugotovljena ničnost upravnega akta. Revizije zoper ta sklep ni v sporih, v katerih ne bi bila dovoljena revizija zoper pravnomočno sodbo.

Revizija je dovoljena:

- če vrednost izpodbijanega dela dokončnega upravnega akta oziroma pravnomočne sodbe, če je sodišče odločilo meritorno, v zadevah, v katerih je pravica ali obveznost stranke izražena v denarni vrednosti, presega 20.000 evrov;
- če gre po vsebini zadeve za odločitev o pomembnem pravnem vprašanju ali če odločba prvostopenjskega sodišča odstopa od sodne prakse vrhovnega sodišča glede pravnega vprašanja, ki je bistveno za odločitev, ali če v sodni praksi prvostopenjskega sodišča o tem vprašanju ni enotnosti, vrhovno sodišče pa o tem še ni odločalo;
- če ima odločitev, ki se izpodbija v upravnem sporu, zelo hude posledice za stranko. V tem primeru bi sodišče sprejelo revizijo tudi, če vrednost izpodbijanega akta ne presega 20.000 evrov ali če ne bi šlo za pomembno pravno vprašanje.

Revizija ni dovoljena v sporih, v katerih je dovoljena pritožba, v volilnih zadevah ter če jo vloži nekdo, ki nima te pravice, nekdo, ki jo je umaknil, ali nekdo, ki zanjo nima pravnega interesa, ali če je vložena zoper sodbo, zoper katero je po zakonu ni mogoče vložiti, ali če odločitev, ki se izpodbija v upravnem sporu očitno nima zelo hudih posledic za stranko, ali če v sporu očitno ni šlo za odločitev o pomembnem pravnem vprašanju.

Vložena revizija **ne zadrži** izvršitve pravnomočne sodbe, zoper katero je vložena. Vrhovno sodišče lahko na zahtevo revidenta izda začasno odredbo za začasno ureditev stanja do odločitve o reviziji, če se lahko utemeljeno pričakuje uspeh v revizijskem postopku. Začasna odredba ne sme odložiti izvršitve pravnomočne sodbe, zoper katero je vložena revizija.

Revizija se vloži iz dveh možnih razlogov:

- **zaradi bistvene kršitve določb postopka v upravnem sporu** (glej bistvene kršitve v pritožbenem postopku). Stranke smejo navajati v reviziji nova dejstva in predlagati nove dokaze samo tedaj, če se nanašajo na bistvene kršitve določb postopka v upravnem sporu, zaradi katerih se lahko vloži revizija;
- **zaradi zmotne uporabe materialnega prava.**

Revizije ni mogoče vložiti zaradi zmotne ali nepopolne ugotovitve dejanskega stanja. Dejansko stanje lahko ugotavlja prvostopenjsko sodišče in v pritožbenem postopku. Vrhovno sodišče preizkusi izpodbijano sodbo samo v tistem delu, v katerem se izpodbija z revizijo, in v mejah razlogov, ki so v njej navedeni, pri čemer po uradni dolžnosti pazi na pravilno uporabo materialnega prava.

Revizija se vloži pri upravnem sodišču **v 30 dneh od vročitve prepisa sodbe**, in sicer v številu izvodov za sodišče in nasprotne stranke. Prepozno ali nepopolno revizijo zavrže s sklepom sodnik poročevalec vrhovnega sodišča. Gre za primere zamude roka. Nedovoljeno revizijo zavrže senat vrhovnega sodišča. Izvod vsake revizije pošlje sodnik poročevalec vrhovnega sodišča nasprotni stranki, ki lahko v 30 dneh od vročitve revizije predloži sodišču odgovor. O reviziji odloča vrhovno sodišče brez obravnave, ker se v reviziji ne ugotavlja dejanskega stanja. Gre za presojo pravilnosti postopka in uporabljenega materialnega prava.

Vrhovno sodišče odloči na seji brez obravnave:

- s sodbo zavrne revizijo kot neutemeljeno, če ugotovi, da niso podani revizijski razlogi in ne razlogi, na katere mora paziti po uradni dolžnosti (ničnostni razlogi in pravilna uporaba materialnega prava);
- s sklepom ugotovi reviziji in v celoti ali deloma razveljavi sodbo prvostopenjskega sodišča, če so podane bistvene postopkovne napake, in vrne zadevo v novo sojenje;
- s sklepom razveljavi izdane odločbe prvo- ali drugostopenjskega sodišča (93. člen ZUS-1), če je bilo odločeno o zahtevku v sporu, ki ne spada v sodno pristojnost. Iz tega razloga je dovoljena revizija tudi zoper odločbo vrhovnega sodišča, kadar je vrhovno sodišče prvostopenjsko sodišče v volilnih zadevah, pa ne bi šlo za volilno zadevo;
- s sklepom ugotovi reviziji in v celoti ali deloma razveljavi sodbo ter zadevo vrne v novo sojenje, če je bilo zaradi zmotne uporabe materialnega prava dejansko stanje nepopolno ugotovljeno in zato ni pogojev za spremembo izpodbijane sodbe;
- s sodbo ugotovi reviziji in spremeni izpodbijano sodbo, če vrhovno sodišče ugotovi, da je bilo materialno pravo zmotno uporabljeno. V tem primeru uporabi polno jurisdikcijo in odloči po enem od pooblastil, ki jih ima po 65. členu ZUS-1;
- s sklepom ugotovi reviziji in v celoti ali deloma razveljavi sodbo sodišča ter vrne zadevo v novo sojenje, če ugotovi, da je bilo zaradi zmotne uporabe materialnega prava dejansko stanje nepopolno ugotovljeno in da zato ni pogojev za spremembo izpodbijane sodbe.

Obnova postopka (96. člen ZUS-1) je izredno pravno sredstvo, ki omogoča stranki, ki je bila udeležena v pravnomočno končanem postopku, da na podlagi pozneje ugotovljenih napak pri odločanju sodišča ali zaradi kršitev pravil postopka v upravnem sporu, zaradi česar je lahko odločitev sodišča napačna, predlaga obnovitev oziroma ponovitev sodnega postopka. V obnovljenem postopku se odloča na podlagi dejanskega in pravnega stanja, kakršno je bilo v času odločanja. Spremenjeno dejansko stanje ali sprememba ali drugačna razlaga predpisa pri sodišču po končanem postopku niso razlogi za obnovo postopka. Novih dejstev, ki so nastala po

odločitvi, ni mogoče upoštevati niti v pritožbenem postopku, razen če stranka izkaže, da jih upravičeno ni mogla predložiti oziroma navesti v postopku izdaje upravnega akta (52. člen ZUS-1). Prav tako jih ni mogoče upoštevati niti v obnovi postopka ali zaradi njih začeti obnove.

Postopek, ki je bil pravnomočno končan s sodbo ali sklepom, se na predlog stranke obnovi, če:

- stranka izve za nova dejstva ali če najde nove dokaze ali dobi možnost uporabiti nove dokaze, na podlagi katerih bi bil spor zanjo ugodneje rešen, če bi se nanje sklicevala ali če bi jih uporabila v prejšnjem postopku;
- se odločba opira na ponarejeno ali prenarejeno listino ali na krivo izpovedbo priče, izvedenca ali stranke pri zasliševanju pred sodiščem in je sodišče samo ugotavljalo dejansko stanje;
- sodišče ni bilo sestavljeno po določbah ZUS-1;
- je pri odločitvi sodeloval sodnik, ki je bil ali bi moral biti po zakonu izločen;
- se je postopka udeleževal nekdo, ki ne more biti stranka v upravnem sporu, ali če stranke v skladu z zakonom ni zastopal zakoniti zastopnik ali če zakoniti zastopnik oziroma pooblaščenec stranke ni imel potrebnega dovoljenja za opravljanje dejanj v postopku, razen če so bila posamezna dejanja v postopku pozneje odobrena;
- se odločba opira na sodbo, ki je bila izdana v kazenski ali civilni zadevi, ta sodba pa je bila pozneje razveljavljena z drugo pravnomočno sodno odločbo;
- je prišlo do odločbe sodišča zaradi kaznivega dejanja sodnika ali delavca pri sodišču, strankinega zastopnika ali pooblaščenca, njenega nasprotnika ali nasprotnega zastopnika ali pooblaščenca;
- stranka najde odločbo, ki je bila izdana že prej v istem upravnem sporu, ali dobi možnost, da jo uporabi;
- prizadeti osebi ni bila dana možnost udeležbe v upravnem sporu.

Stranka lahko razloge iz 1., 2. ter 5. do 9. točke uveljavlja kot obnovitvene razloge, sodišče pa sme dovoliti obnovo samo, če se stranka brez lastne krivde ni mogla sklicevati nanje v prejšnjem postopku.

Določena sta **dva roka**, v katerih lahko stranka zahteva obnovo. Subjektivni in objektivni rok. Subjektivni 30-dnevni rok teče od subjektivne okoliščine, to je, odkar je stranka izvedela za obnovitveni razlog oziroma odkar bi ga lahko uporabila (npr. odkar je zvedela za nova dejstva). Po petih letih od pravnomočnosti odločbe se obnova ne more več zahtevati, razen če se odločba opira na sodbo, ki je bila izdana v kazenski ali civilni zadevi, ta sodba pa je bila pozneje razveljavljena z drugo pravnomočno sodno odločbo. Ta razlog ni vezan na petletni objektivni rok. Je pa vezan na enomesečni subjektivni rok, ki stranki teče od dneva, ko je izvedela za ta obnovitveni razlog. Če je izvedela zanj, preden je bil postopek pri sodišču končan, pa ga ni mogla uporabiti v tem postopku, lahko zahteva obnovo v 30 dneh od dneva, ko ji je bila vročena sodna odločba. To velja tudi za druge razloge, ki so vezani na določeno upravno ali sodno odločbo. **Predlog za obnovo postopka** mora izpolnjevati določene formalne pogoje. V njem je treba zlasti navesti:

- sodbo ali sklep, s katerim je bil končan postopek, glede katerega se zahteva obnova. Obnova se lahko zahteva glede sodne odločbe sodišča prve ali druge stopnje, na katero se obnovitveni razlog nanaša;
- vsaj enega od naštetih razlogov za obnovo in dokaze oziroma okoliščine, ki razloge verjetno izkazujejo. Obstoj obnovitvenega razloga ni treba nesporno dokazati. Zadoštujejo okoliščine, ki kažejo na verjetnost njegovega obstoja (100. člen ZUS-1);
- okoliščine, iz katerih izhaja, da je bil predlog vložen v zakonitem roku in dokaze za to. Npr. poštna vročilnica o vročitvi odločbe, sodbe, listine ali navedba okoliščin, kdaj je stranka našla nove dokaze oziroma jih je lahko uporabila.

Obnovitveni razlogi so morali obstajati že v času prejšnjega odločanja, niso pa bili znani oziroma dosegljivi stranki oziroma sodišču.

Predlog za obnovo postopka se vloži pri sodišču, ki je izdalo sodbo ali sklep, na katerega se nanaša obnovitveni razlog. To je upravno sodišče (oziroma njegov oddelek) ali vrhovno sodišče. To sodišče tudi odloči o predlogu za obnovo postopka v senatu treh sodnikov. Razlog, ki je nastal po odločanju sodišča, ni obnovitveni razlog. Sodišče **zavrže predlog** za obnovo s sklepom, če ugotovi, da je predlog vložila neupravičena oseba ali je bil vložen prepozno ali da stranka ni izpričala, da je zakoniti razlog za obnovo vsaj verjeten. Če sodišče ne zavrže predloga, ga **pošlje nasprotni stranki in prizadetim osebam**, ki lahko v 15 dneh nanj odgovorijo. Nato se izvede obnovljeni postopek, v katerem se presodi vpliv in pomen obnovitvenega(ih) razloga(ov), ki se uveljavlja(o). Dejstva in okoliščine, ki so bila v prejšnjem postopku nesporna, se ponovno uporabijo.

Obnova je lahko samo **delna ali popolna**, odvisno od tega, kakšen pomen ima obnovitveni razlog na prejšnje odločanje. Sodišče po končani obnovi izda novo odločbo – sodbo oziroma sklep, s katero odloči enako, kot je bilo odločeno, če verjetni obnovitveni razlog vendarle ne vpliva na odločitev. Sodišče lahko odloči na kateri koli način, ki bi ga uporabilo, če bi bil obnovitvenega razlog znan že v času prejšnjega sodnega postopka. Zoper odločbo, sodbo oziroma sklep, ki jo izda sodišče v obnovljenem postopku, so dovoljena pravna sredstva, ki so dovoljena zoper sodbo (101. člen ZUS-1). Torej pritožba in revizija pod pogoji za vložitev pritožbe oziroma revizije, če je postopek obnovilo prvo stopenjsko sodišče. Če je postopek obnovilo vrhovno sodišče, ni mogoče vlagati pravnih sredstev.

Izvršba po ZUS-1

Sodba, s katero sodišče nadomesti upravni akt (ga spremeni ali samo odloči v sporu polne jurisdikcije), se izvrši po določbah ZUP. Sodbo izvrši upravni organ oziroma drug organ, ki je o tej zadevi odločil na prvi stopnji, s pogojem, da gre za obveznost, ki se glasi na nedenarno obveznost. Če gre za denarno obveznost, se izvrši sodbo po **ZDavP-2**.

Če zavezanec nima denarnih sredstev in tudi ne premoženja, bo sodbo izvršilo na zavezančeve nepremičnine ali deleže družbenika izvršilno sodišče **po Zakonu o izvršbi in zavarovanju**. Prav tako, če se izvršba sodbe, s katero je sodišče nadomestilo upravni

akt, opravi proti državi, lokalni skupnosti ali njunim organom, izvršbo opravi izvršilno **sodišče po ZIZ**, ker bi sicer moral organ opraviti izvršbo proti sebi, kar bi nasprotovalo prisilni naravi izvršbe, ki jo opravlja od zavezanca neodvisen organ. Pred izdajo sklepa o izvršbi sodišče obvesti organ oziroma zavezanca o nameravani izvršbi – s pozivom, naj se izvršbi izogne s prostovoljno izpolnitvijo obveznosti, največ v enem mesecu.

Začasne odredbe, izdane v upravnem sporu, prav tako izvrši izvršilno sodišče po določbah **ZIZ**. Gre začasne odredbe za začasno ureditev stanja do pravnomočne sodne odločitve (tretji odstavek 32. člen ZUS-1) in za zavarovanje ustavno zavarovanih pravic in svoboščin, če ne more takoj meritorno odločiti (66. člen ZUS-1). Naznanitev izvršbe in upoštevanje roka za prostovoljno izpolnitev nista potrebna, če gre za izvršitev začasne odredbe, ker je treba takoj izvršiti začasno odredbo, če je zavezanec prostovoljno ne izvrši.

128 Sodno varstvo po pravnomočnosti v upravnem sporu

Po pravnomočnosti posamičnega oziroma upravnega akta je dovoljena **še ustavna pritožba na ustavno sodišče pod pogojem, da je stranka uporabila vsa razpoložljiva pravna sredstva in da lahko v pritožbi navede, da ji je s pravnomočnim upravnim aktom kršena (odvzeta ali omejena ali prizadeta) kakšna ustavna pravica ali svoboščina**. Ustavna pritožba se lahko vloži zaradi kršitve človekove pravice ali temeljne svoboščine zoper posamični akt, s katerim je državni organ, organ lokalne skupnosti ali nosilec javnih pooblastil odločil o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika ali pravne osebe pod pogoji, ki jih določa Zakon o ustavnem sodišču (50. člen ZUstS).

Ustavna pritožba se vloži zoper **pravnomočno** odločbo sodišča, s katero je bil upravni spor ali kakšen drugi sodni postopek zoper upravni akt ali drugi posamični akt končan. **Pred** izčrpanjem izrednih pravnih sredstev lahko ustavno sodišče izjemoma odloča o ustavni pritožbi, če je zatrjevana kršitev očitna in če bi z izvršitvijo posamičnega akta nastale za pritožnika nepopravljive posledice. Ustavna pritožba se vloži **v 60 dneh** od dneva vročitve posamičnega akta, zoper katerega je mogoča ustavna pritožba. Varuh človekovih pravic vloži ustavno pritožbo s soglasjem tistega, katerega človekove pravice ali temeljne svoboščine v posamični zadevi varuje. V posebno utemeljenih primerih lahko ustavno sodišče izjemoma odloča o ustavni pritožbi, ki je vložena po izteku 60-dnevnega roka. Ustavna pritožba se vloži **pisno**. Ustavna pritožba **mora vsebovati** navedbe o posamičnem aktu, ki se izpodbija, z navedbo organa, ki ga je izdal, z njegovo opravilno številko in z datumom izdaje, domnevno kršenih človekovih pravicah ali temeljnih svoboščinah, razlogih, s katerimi se utemeljujejo kršitve, datumu, ko je bil pritožniku vročen posamični akt, ki ga izpodbija, in kontaktnih podatkih pritožnika. Ustavni pritožbi je treba **priložiti** kopijo posamičnega akta, ki ga pritožnik izpodbija, in vse druge posamične akte in listine, ki so bili v zvezi z izpodbijanim posamičnim aktom izdani v postopkih pred pristojnimi organi v zadevi oziroma na katere pritožnik opira pritožbo (53. člen ZUstS).

! Pomembno !

*Po pravnomočnosti v upravnem sporu lahko stranka pod določenimi pogoji uveljavlja zoper konkretni upravni akt **ustavno pritožbo in tožbo na ESČP**.*

Stranka, ki je izčrpala zoper upravni akt **vsa pravna sredstva v državi**, lahko vloži še pritožbo **na Evropsko sodišče za človekove pravice v Strasbourgu**, če lahko navede okoliščine, da ji je s pravnomočnim aktom **kršena kakšna pravica iz Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin**. Možnost uporabe EKČP pri sodnem nadzoru nad akti uprave je sicer omejena, ker so pogoji 6. člena EKČP največkrat neuporabni, saj je primarno namenjena civilnim in kazenskim zadevam (prim. Sever, 2014, zlasti o primerih o odločanju v razumnem roku v upravnih zadevah).⁵² Toda sodišče ne sledi nacionalni kvalifikaciji pravne narave razmerja, temveč samo po primarnih ali prevladujočih značilnostih razmerja presodi, ali gre pri neki nacionalno upravni zadevi res za upravno ali pa za (bolj) civilno ali kazensko, in tako odloči meritorno. Vendarle je mogoče uveljavljati pravico **do dostopa do sodišča** zoper akte, ki posegajo v človekove pravice in temeljne svoboščine posameznika, če je spor v določenih zadevah izključen, **do sojenja v razumnem roku ter do poštenega sojenja in do naravnega sodnika**. Vsakdo ima namreč pravico, da o njegovih civilnih pravicah in obveznostih ali o kakršnihkoli kazenskih obtožbah zoper njega pravično in javno ter v razumnem roku odloča neodvisno in nepristransko z zakonom ustanovljeno sodišče. Sodišče sme obravnavati zadeve šele potem, ko so bila izčrpana vsa notranja pravna sredstva v skladu s splošno priznanimi pravili mednarodnega prava in v šestih mesecih od dne, ko je bila sprejeta dokončna odločitev po notranjem pravu.

Če sodišče ugotovi, da je prišlo do kršitve EKČP ali njenih protokolov in če notranje pravo države pogodbenice dovoljuje le delno zadoščenje, sodišče oškodovani stranki, če je potrebno, nakloni **pravično zadoščenje**. Ne presoja pa, ali je bilo kršeno notranje pravo države. Zato tudi ne razveljavi ali odpravi izpodbijanega akta.

⁵² Npr. davčne in inšpekcijske zadeve ESČP pogosto šteje med kaznovalne in jih zato vsebinsko presoja (npr. glej zadevi Yukos proti Rusiji, št. 14902/04 z dne 20. 9. 2011 ali Jussila proti Finski, št. 73053/01 z dne 23. 11. 2006). Druge upravne zadeve se nadalje lahko štejejo kot civilne in se prav tako meritorno presojujejo po standardih EKČP, npr. izdaja ali odvzem raznih dovoljenj ali postopki v zvezi s koncesijami ali posegi v lastninsko pravico, kot so (pri nas sicer upravne zadeve) razlastitve ali denacionalizacije (glej npr. zadeve Mats Jacobsson proti Švedski, št. 11309/84 z dne 28. 6. 1990, J. S. in A. S. proti Poljski, št. 40732/98 z dne 24. 5. 2005, Bayer proti Nemčiji, št. 8453/04 z dne 16. 7. 2009, Wurzer proti Avstriji, št. 5335/07 z dne 6. 3. 2012 itd.).

Najpogostejša izpitna vprašanja:

- V čem je mednarodnopravni in ustavni pomen sodnega nadzora nad upravnimi akti (katera načela uresničuje)?
- Kaj je in kdaj ter pred katerim organom se vodi socialni spor?
- Kaj pomeni princip subjektivnega spora?
- Kateri posamični upravni akti se izpodbijajo v upravnem sporu?
- Kateri akti se ne izpodbijajo v upravnem sporu, čeprav imajo znake posamičnih upravnih aktov in zakaj?
- Kdo so udeleženci v upravnem sporu?
- Katero sodišče odloča v RS v upravnem sporu?
- Kdo sta nujni stranki v upravnem sporu in kdo ju zastopa?
- Navedite, kateri organ je izdajatelj akta, ki se izpodbija v upravnem sporu, kdo je toženec in kdo njegov zastopnik, če gre za upravno zadevo a) izdaje gradbenega dovoljenja, b) odmere RTV prispevka in c) odvzema otroka staršem!
- Kako in kdaj se sproži upravni spor?
- Katere vrste tožb poznamo po ZUS-1? Kateri so tožbeni razlogi in na kaj mora paziti sodišče po uradni dolžnosti?
- Kaj zajema predmet in obseg sodne kontrole v upravnem sporu?
- Kdaj sodišče sme in kdaj mora odločiti v sporu polne jurisdikcije?
- Kdaj poteka in kaj pomeni vzorčni postopek?
- Kaj sočasne odredbe? Kakšen cilj doseže tožnik z vložitvijo zahteve za izdajočasne odredbe in do kdajčasna odredba učinkuje?
- Katera pravna sredstva so možna v upravnem sporu?
- Opišite dopustnost in omejenost rabe pritožbe po ZUS-1!
- Katere pravni poti ima na voljo stranka, če ne uspe v upravnem sporu in pod katerimi pogoji?
- Kako poteka postopek ustavne pritožbe v upravnih zadevah (roki, predpostavke)?
- Navedite najpogostejše pravice, ki so varovane po EKČP tudi v upravnih zadevah!

Primeri kolokvijskih vprašanj ali nalog na strokovnem izpitu iz upravnega postopka:

- Ugotovite, ali in zakaj je/ni v upravnem sporu dovoljena presoja zakonitosti: a) prvostopenjske odločbe o zavrnitvi izdaje orožnega lista, b) drugostopenjske odločbe o zavrnitvi pritožbe v istem primeru, c) odloka občinskega sveta o določitvi parkirnih con, č) molka upravne enote pri izdaji gradbenega dovoljenja, d) mnenja invalidske komisije (o čemer bo ZPIZ izdal odločbo), e) dopisa o ne/priznanju subvencije za šolsko prehrano, f) sklepa o izbiri ponudnika, izdanega v postopku javnih naročil, g) odločbe o pokojnini, h) akta volilne komisije o izvolitvi župana Občine Izola, j) vstopa zdravstvenega inšpektorja v stanovanje zavezanca, k) zapisnika o opravljanju izpita na FU.
- Opredelite, kdo so tožniki in kdo tožene stranke v upravnem sporu, če pride zadeva do te stopnje, v naslednjih zadevah: a) sprememba prostorskega reda oziroma občinskega prostorskega načrta; b) inšpekcijski nadzor na področju varstva okolja oziroma gradnje; c) odmera davka od dohodka pravnih oseb; č) vračilo preplačane občinske dajatve, npr. komunalnega prispevka.
- Sestavite tožbo v upravnem sporu, če ste ocenili, da vam je bil previsoko odmerjen davek. Pazite, kdo so udeleženci upravnega spora in na tožbene navedbe in roke!

LITERATURA IN VIRI

- Adamovich, K. L., Funk, B. C. (1987): *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Springer, Dunaj, New York.
- Administration And You, *Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons* (1996), Council of Europe, Strasbourg.
- Androjna, V. (1992): *Upravni postopek in upravni spor*, Uradni list RS, Ljubljana.
- Androjna, V., Kerševan, E. (2006): *Upravno procesno pravo*, GV Založba, Ljubljana.
- Antonielli, W., Koja, F. (1996): *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien, and Manz.
- Aristovnik, A. et al. (2016): *Slovenska javna uprava na razpotju strateških sprememb*, Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- Auburn, J., Moffett, J., Sharland, A. (ur.) (2013): *Judicial Review. Principles and Procedures*, Oxford University Press, Oxford.
- Auby, J.-B. (ur.) (2014): *Codification of Administrative Procedure*, Bruylant.
- Beneška komisija (Venice Commission – European Commission for Democracy through Law) (2011): *Stoctaking on the Notions of »Good Governance« and »Good Administration«*, Study no. 470/2008, CDL-AD(2001)009.
- Bevir, M. (ur.) (2011): *The SAGE Handbook of Governance*, Sage, Los Angeles, London, New Delhi, Singapur, Washington DC.
- Breznik, J., et al. (2001, 2004, 2008): *Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem*, GV založba, Ljubljana.
- Breznik, J. (red.), Kerševan, E. (red.) et al. (2008): *Zakon o upravnem sporu (ZUS-1) s komentarjem*, GV založba, Ljubljana.
- Coglianesi, C., Kagan, R. A. (ur.) (2007): *Regulation and Regulatory Processes*, Ashgate, Hampshire, Burlington.
- Craig, P. (2006): *EU Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford.
- Čebulj, J. (2000): *Posebnosti ustavne pritožbe s področja upravnega prava*, v: *Ustavno sodstvo* (Pavčnik, M., Mavčič, A. (ur.), Cankarjeva založba, Ljubljana.
- Čebulj, J., Strmečki, M. (2006): *Upravno pravo*, Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- Dragos, D. C., Neamtu, B. (ur.) (2014): *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law*, Springer.
- European Court of Human Rights (2016), <http://www.echr.coe.int/echr>.
- Galetta, D.U. et al. (2015): *The General Principles of EU Administrative Procedural Law*. Evropski parlament, Bruselj 2015, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/519224/IPOL_IDA\(2015\)519224_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/519224/IPOL_IDA(2015)519224_EN.pdf).

- Godec, R. (1978): O smiselni uporabi upravnega postopka, Vestnik Inštituta za javno upravo, št. 3-4 Ljubljana.
- Godec, R. (1993): Upravne norme in upravni akti, Upravni zbornik, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana.
- Grafenauer, B., Breznik, J. (2005): Upravni postopek in upravni spor, GV Založba, Ljubljana.
- Grafenauer, B., Breznik, J. (2009): Upravno pravo, Procesni del: upravni postopek in upravni spor, GV Založba, Ljubljana.
- Harlow, C., Rawlings, R. (1997): Law and Administration, Butterworths, London, Edinburgh, Dublin.
- Harlow, C., Rawlings, R. (2014): Process and procedure in EU Administration. Hart, Oxford, Portland, Oregon.
- Hoffman-Riem, W., Schmidt-Assmann, E., Vosskuhle, A. (ur.) (2012): Grundlagen des Verwaltungsrechts (Band II), 495–937, Beck, München.
- Informacijski pooblaščenec (2016), URL=»<http://www.ip-rs.si/>«.
- Jerovšek, T. (1992): Pravnomočnost konkretnih upravnih aktov, Uradni list RS, Ljubljana.
- Jerovšek, T. (1999): Uvodna pojasnila v: Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP) z uvodnimi pojasnili prof. dr. T. Jerovška in s stvarnim kazalom, UL RS, Ljubljana.
- Jerovšek, T. (2001): Začasne odredbe v upravnem postopku in upravnem sporu: tretji del v Začasne odredbe, GV, Ljubljana, 2001, str. 313–371.
- Jerovšek, T. (2003): Varstvo javne koristi, IX. Dnevi javnega prava, zbornik. Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani.
- Jerovšek, T., Trpin, G. (ur.) (2004): Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani in Nebra, Ljubljana.
- Jerovšek, T., Kovač, P. (2007, 2008): Posebni upravni postopki. Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani, Ljubljana.
- Jerovšek, T. et al. (2008): Zakon o davčnem postopku s komentarjem, Davčni izobraževalni inštitut, Maribor, in Davčno finančni raziskovalni inštitut, Ljubljana.
- Jerovšek, T., Kovač, P. (2010): Upravni postopek in upravni spor, Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- Kečanović, B. (ur.) (2012): Javna etika in integriteta: odgovornost za skupne vrednote: integriteta, odgovornost, vladavina prava, Komisija za preprečevanje korupcije, Ljubljana.
- Kerševan, E. (2004): Uprava in sodni nadzor, Pravna fakulteta, Ljubljana.
- Kerševan, E. (2004a): Vloga procesnega prava pri odločanju v nedržavnem sektorju, Podjetje in delo, št. 6–7, str. 1394–1402.
- Kerševan, E. (2006): Zakon o upravnem sporu ZUS-1. Uvodna pojasnila, GV Založba, Ljubljana.
- Kerševan, E. (2012): Omejevanje pravnih sredstev v upravnem procesnem pravu, Javna uprava, let. 48, št. 1/2, str. 5–23.

- Koprić, I. (2005): Administrative Procedures on the Territory of Former Yugoslavia, v: Regional Workshop on Public Administration Reform and EU Integration, SIGMA, Budva, URL=»<http://www.oecd.org/dataoecd/52/20/36366473.pdf>«.
- Koprić, I. (ur.), Đulabić, V. (ur.) et al. (2009): Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj, Institut za javnu upravu, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb.
- Koprić, I. et al. (2016): Legal Remedies in Administrative Procedures in Western Balkans. ReSPA, Regional School of Public Administration, Danilovgrad 2016, <<http://www.respaweb.eu/11/library#respa-publications-2016-7>>.
- Kovač, P. (2006): Pravni in sociološki vidiki javnih pooblastil. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- Kovač, P. (2013): Pravica biti slišan v upravnem postopku po slovenski ustavnosodni praksi, Pravniki, let. 68, št. 3/4, str. 203–225.
- Kovač, P., Gajduschek, G. (ur.) (2015): Contemporary Governance Models and Practices in Central and Eastern Europe, NISPAcee, Bratislava.
- Kovač, P. (ur.), Rakar, I., Remic, M. (2012): Upravno-procesne dileme o rabi ZUP 2, 120 vprašanj iz prakse z odgovori in sodno prakso ter z uvodno študijo, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
- Kovač, P., Remic, M. (2014): Izbrani vidiki razvoja ZUP – prek današnjih problemov k jutrišnjim ciljem: razvoj upravnih postopkov v prostoru in času, Pravna praksa, leto 33, št. 2, str. 21–23.
- Kovač, P. (ur.), Remic, M., Sever, T. (2015): Upravno-procesne dileme o rabi ZUP 3 v posebnih upravnih postopkih, 90 vprašanj iz prakse z odgovori, sodno prakso in uvodno študijo, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
- Kovač, P. (ur.), Remic, M., Sever, T. (2010): Upravno-procesne dileme o rabi ZUP, 113 vprašanj iz prakse z odgovori, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
- Kovač, P., Remic, M., Stare, J. (2008): Uredba o upravnem poslovanju z uvodnimi pojasnili in izvedbenimi akti, Uradni list RS, Ljubljana.
- Kovač, P., Sever, T. (2011): Regulacija odločanja v razumnem roku in pravice do pritožbe v upravnih zadevah v izbranih evropskih državah. V: Stare, J. (ur.). Odgovornost javnega sektorja : znanstvena konferenca : referati, Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- Kovač, P., Sever, T. (2012): Regulacija upravnega postopka v izbranih evropskih državah - med demokracijo in racionalnostjo. V: Vintar, M. et al. Primerjalni pogled na delovanje izbranih področij javnega sektorja v Sloveniji, str. 113-132. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- Kovač, P., Sever, T. (2014): Participatory administrative procedure : USA vs. selected EU states. V: Bohne, E. (ur.). Public administration and the modern state : assessing trends and impact, Palgrave Macmillan Basingstoke; New York, str. 144-160.
- Kovač, P., Virant, G. (ur.) (2011): Razvoj slovenske javne uprave 1991–2011, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.

- Kovač, P. (2016): Koraki in razprave ob pripravi zakona EU o upravnem postopku, *Pravna praksa*, leto 35, št. 3/4, str. 16–18.
- Kovač, P. et al. (2016): Inšpekcijski nadzor : razprave, sodna praksa in komentar zakona, *Uradni list Republike Slovenije*, Ljubljana.
- Kranjc, J. (2006): *Latinski pravni reki*, GV založba, Ljubljana.
- Krbek, I. (1960): *Pravo javne uprave*, Birozavod, Zagreb.
- Majstorovič, B. (1977): *Komentar zakona o opštem upravnem postopku*. Službeni list SFRJ, Beograd, 1977.
- Pavčnik, M. (1997, 2007): *Teorija prava*, Cankarjeva založba, Ljubljana.
- Pavčnik, M., Mavčič, A. (ur.) (2000): *Ustavno sodstvo*, Cankarjeva založba, Ljubljana.
- Pečarič, M. (2015): *Osnove splošnega upravnega prava*, Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- Peters, B. G., Pierre, J. (ur.) (2005): *Handbook of Public Administration*, Sage, London, Thousand Oaks, New Delhi.
- Pirnat, R. (1994): Ustavna pritožba s področja upravnega prava – nekatera začetna vprašanja. *Javna uprava*, št. 3, str. 275–283.
- Pirnat, R. (gl. ur.) et al. (2004): *Komentar zakonov s področja uprave (Zakon o državni upravi – ZDU-1, Zakon o javnih agencijah – ZJA, Zakon o javnih uslužbencih – ZJU, Zakon o sistemu plač v javnem sektorju – ZSPJS, Zakon o inšpekcijskem nadzoru – ZIN)*. Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, Ljubljana.
- Pitschas, R., Walther, H. (ur.) (2008): *Mediation im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess*, Peter Lang, Frankfurt am Main, Berlin, Bern, Bruxelles, New York, Oxford, Wien.
- Popovič, S. et al. (1998): *Komentar zakona o opštem upravnem postopku sa objašnjenjima, sudskom praksom, obrascima za primjenu zakona i registrom pojmova*, Savremena administracija, Beograd.
- Pusić, E. (2002): *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb.
- Remic, M. (2010): *Stranke v upravnem postopku: položaj, lastnost in zastopanje: magistrsko delo*, Pravna fakulteta, Ljubljana.
- Remic, M. (2011): *Upravna in sodna pravnomočnost posamičnih upravnih aktov*, *Pravna praksa*, let. 30, št. 34, str. 12–14.teroterialna)
- Research for EU Administrative Law (ReNEUAL) (2014), URL=[»www.reneual.eu/«](http://www.reneual.eu/), (vključno z Resolution of 15 January 2013 with recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union (2012/2024(INI)).
- Rose-Ackerman, S., Lindseth, P. L. (ur.) (2011): *Comparative Administrative Law*, Edward Elgar, Cheltenham, Northampton.
- Schuppert, G. F. (2000): *Verwaltungswissenschaft, Nomos*, Baden-Baden.
- Schwarze, J. (1992): *European Administrative Law*, Sweet and Maxwell, London.

- Sedonja, J., Štriker, M., Todorovič, N. (2002, 2008): Vzorci uradnih pisanj, GV Založba, Ljubljana.
- Sever, T. (2014): Pravno varstvo odločanja v razumnih rokih v upravnih zadevah : doktorska disertacija, Evropska pravna fakulteta, Ljubljana.
- Sever, T., Rakar, I., Kovač, P. (2014): Protecting human rights through fundamental principles of administrative procedures in Eastern Europe, Danube, vol. 5, 4, str. 249-275, doi: 10.2478/DANB-2014-0014.
- Sodišče Evropske unije (2016), URL=»<http://europa.eu.int/cj/index.htm>«, http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/domov.
- Statskontoret (2005): Principles of Good Administration in the Member States of the European Union (Statskontoret), URL=»<http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2005/200504.pdf>«.
- Steska, H. (1936): Oris našega upravnega prava, 1. zvezek, Upravni postopek. Univerzitetna tiskarna, Ljubljana.
- Šinkovec, J. (1994): Pridobljene pravice, Pravniki, let. 49, št. 1-3, str. 3-15.
- Šturm, L., Arhar, F. (ur.) (2002, 2011): Komentar Ustave Republike Slovenije, Dopolnitev-A, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Brdo.
- Tratar, B. (2000): Intenziteta kontrole dejanskega stanja v upravnem sporu, magistrska naloga, Pravna fakulteta, Ljubljana.
- Trpin, G. (2006): Postopek občevanja med državljani in organi javnih oblasti – novi koncept splošnega upravnega postopka, Javna uprava, let. 42, št. 2/3, str. 257–272.
- Tyler, T. R. (2006): Why People Obey the Law, Princeton University Press, Princeton and Oxford.
- Ude, L. (2000): Posebni upravni in sodni postopki v novejši slovenski zakonodaji. Podjetje in delo, št. 6–7, str. 1375–1382.
- Ude, L. (2002): Civilno procesno pravo, ČZ Uradni list RS, Ljubljana.
- Upravna svetovalnica (2016); URL=»<http://www.upravna-svetovalnica.si/>«.
- Ustavno sodišče RS (2016), Odločbe in sklepi, URL=»http://www.us-rs.si/index.php?sv_path=9«.
- Varuh človekovih pravic (2016), URL=»<http://www.varuh-rs.si/>«.
- Vavpetič, L. (1994): Splošna družbena ali javna korist, javno pooblastilo in upravna zadeva, Vestnik inštituta za javno upravo, 10, št. 1-2, str. 7-20.
- Vlada RS (2015): Strategija razvoja javne uprave 2015–2020 (SRJU), URL=»http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/kakovost_v_javni_upravi/strategija_razvoja_javne_uprave/«.
- Virant, G. (1998, 2004): Pravna ureditev javne uprave. Visoka upravna šola, Fakulteta za upravo, Ljubljana.

- Vlaj, S. (ur.) (2004): Pokrajina: druga raven lokalne samouprave, Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- Ziller, J. (2011): Alternatives in Drafting Administrative Procedure Law, EP/DG IntP D.C.<www.europarl.europa.eu/committees/en/juri/studiesdownload.html?language=Document=EN&file=59979>.

STVARNO KAZALO

A

akcesorni akt, 44, 210
 akt, 7, 12, 14, 18, 20, 21, 28, 32, 33, 34, 37, 39, 40,
 41, 42, 43, 44, 45, 48, 52, 59, 60, 62, 63, 65, 66,
 67, 78, 79, 84, 89, 100, 103, 107, 108, 118, 125,
 131, 133, 135, 138, 147, 148, 156, 165, 167, 173,
 177, 181, 186, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205,
 206, 207, 209, 210, 211, 213, 214, 215, 217, 223,
 224, 230, 232, 235, 237, 245, 246, 249, 250, 254,
 259, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287,
 288, 289, 290, 291, 292, 293, 294, 295, 296, 297,
 298, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 307,
 308, 309, 310, 311, 312, 313, 315, 317, 318, 319
 Akt, 201, 213

C

center za socialno delo, 80, 86, 109, 237
 civil, 20, 177, 223, 293, 315, 316, 319

D

davčna izvršba, 263
 davčni organ, 263
 dejanski stan, 38, 39, 41, 44, 46, 48, 49, 50, 57, 59,
 61, 68, 166, 168, 169, 171, 176, 179, 201, 206,
 241, 246, 261, 286, 292, 295, 299, 300, 301, 303,
 305, 306, 309, 310, 311, 312, 314, 315
 delovno in socialno sodišče, 298
 denarna obveznost, 259, 263, 317
 devolutivno, 233, 235, 309
 diplomat, 132, 139
 direktiv, 35
 diskrecija, 38, 39, 42, 209, 215, 238, 283, 286, 287,
 288, 295
 dispozitiv, 164, 168, 211, 213, 232, 235, 238
 dogovor, 83, 84, 85, 87, 154, 185, 261
 dokaz, 29, 39, 44, 48, 49, 50, 54, 55, 56, 57, 58, 59,
 60, 61, 69, 108, 133, 138, 139, 154, 155, 169, 172,
 173, 174, 176, 177, 182, 184, 185, 191, 192, 193,
 195, 215, 218, 240, 242, 248, 292, 293, 295, 296,
 300, 301, 302, 303, 305, 310, 311, 312, 314, 315,
 316
 dokazilo, 50, 56, 125, 147, 156, 175, 177, 178, 182,
 183, 184, 217, 296, 301, 302

dokazni postopek, 40, 54, 56, 57, 58, 60, 101, 119,
 138, 154, 163, 167, 171, 172, 173, 176, 177, 182,
 205, 240, 250
 dokazno sredstvo, 56, 182, 184, 190, 193, 194
 dokazovanje, 54, 58, 59, 63, 69, 182, 185, 191, 193,
 215
 dokončnost, 42, 48, 59, 131, 162, 164, 178, 181, 195,
 214, 221, 222, 223, 224, 232, 249, 252, 261, 296,
 298
 dolžnost, 18, 22, 28, 37, 43, 47, 48, 49, 50, 57, 62, 63,
 68, 69, 70, 78, 87, 95, 102, 103, 109, 119, 121,
 125, 131, 135, 153, 154, 155, 164, 165, 166, 167,
 169, 170, 171, 172, 173, 176, 178, 186, 189, 191,
 195, 200, 206, 208, 211, 213, 215, 233, 238, 239,
 241, 246, 248, 249, 250, 252, 261, 264, 265, 266,
 279, 290, 292, 299, 300, 312, 314, 320
 dopolnilna odločba, 226
 dopolnitev, 107, 121, 125, 145, 146, 147, 216, 243
 društvo, 99
 država, 277
 državljan, 100, 119, 156, 282, 286
 državni odvetnik, 66, 102, 103, 235, 236, 248, 291
 državni tožilec, 48, 66, 236, 248

E

ekonomičnost, 30, 62, 68, 69, 70, 73, 85, 86, 131,
 154, 168, 172, 180, 240, 241, 242, 290, 301
 EU, 35, 324, 325, 326
 Evropska unija, 35, 87, 183, 251, 287
ex nunc, 201, 245, 250
ex tunc, 201, 245, 250, 251

F

formalno, 14, 19, 20, 24, 32, 41, 121, 206, 284, 309
 formalnost, 215, 308

G

glasovanje, 126, 129, 286
 glavna obravnava, 149, 300, 301, 302, 303, 308, 310,
 312

I

informacija, 77, 127, 128, 129, 130, 142, 202, 213

interes, 5, 20, 21, 23, 38, 46, 47, 48, 55, 66, 95, 99,
102, 103, 104, 109, 110, 128, 129, 164, 165, 171,
172, 174, 201, 205, 235, 249, 257, 259, 290, 291,
293, 298, 313
izključitev, 49, 66, 67, 68, 180, 255, 281
izločitev, 91, 92, 190, 192
izpodbojen, 156
izredna razveljavitev odločbe, 43, 162, 232, 233, 252
izrek, 61, 62, 158, 167, 171, 205, 206, 207, 210, 211,
213, 214, 215, 216, 223, 226, 230, 233, 237, 241,
242, 243, 252, 265, 302, 308, 312
izvedenec, 51, 61, 91, 124, 125, 126, 153, 167, 173,
175, 177, 180, 182, 190, 191, 192, 205, 218, 248,
315
izvirnik, 66, 207, 295
izvršba, 40, 51, 70, 90, 150, 151, 155, 200, 201, 222,
257, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 266,
267, 269, 317
izvršilni postopek, 99, 162, 260, 266, 269, 336
izvršitev, 68, 99, 104, 176, 206, 214, 224, 232, 233,
235, 246, 249, 257, 259, 261, 262, 264, 267, 296,
297, 309, 317, 336
izvršljivost, 43, 131, 214, 221, 224, 225, 252, 257,
259, 261, 264, 265, 266, 296, 309, 336

J

javna korist, 37, 38, 47, 48, 297, 327, 336
javna listina, 61, 126, 127, 183, 184, 185, 336
javna uprava, 324
javne listine, 182
javni interes, 5, 21, 46, 47, 48, 58, 83, 99, 103, 104,
132, 164, 175, 176, 180, 183, 189, 190, 201, 205,
207, 214, 235, 237, 249, 252, 257, 259, 261, 291,
336

K

kaznivo dejanje, 178, 252, 257, 302, 309, 315
kolegijski organ, 89, 90, 126, 207, 213, 217, 248
kompetenca, 74, 88
koncesije, 78
kopija, 187, 207, 295
korist, 5, 6, 12, 18, 19, 20, 21, 28, 34, 36, 37, 38, 46,
47, 48, 49, 54, 57, 58, 59, 62, 63, 66, 68, 69, 85,
88, 99, 101, 102, 103, 104, 109, 128, 129, 131,
145, 155, 162, 164, 165, 166, 167, 170, 172, 173,
175, 195, 201, 207, 209, 213, 216, 221, 222, 224,
230, 235, 236, 241, 242, 245, 246, 248, 257, 259,
260, 265, 266, 280, 282, 283, 284, 285, 286, 290,
292, 293, 294, 297, 298, 299, 300, 301, 304, 305,
306, 308, 312, 318, 324, 327
krajevna pristojnost, 81, 82, 83, 85, 168, 169, 207,
289

L

legitimacija, 40, 66, 96, 98, 101, 103, 167, 224, 281
letni program dela, 273
listin, 132, 173, 182, 186
listina, 60, 83, 115, 119, 126, 129, 175, 184, 185, 186,
187, 188, 195, 249, 301, 312, 315, 316, 318

M

materialna resnica, 29, 39, 44, 55, 56, 57, 58, 59, 60,
69, 73, 127, 171, 172, 175, 176, 182, 189, 191
materialno dejanje, 12, 201, 336
materialno pravo, 38, 45, 61, 62, 65, 78, 171, 179,
235, 238, 239, 241, 242, 292, 294, 300, 305, 311,
312, 314, 315, 336
mnenje, 44, 45, 61, 155, 173, 175, 180, 188, 190,
191, 192, 210, 213, 251, 305, 306, 336
molk organa, 68, 84, 85, 146, 186, 207, 208, 209,
213, 226, 336

N

načelo, 1, 7, 12, 15, 17, 23, 24, 27, 28, 29, 32, 36, 37,
38, 39, 40, 41, 43, 44, 45, 46, 47, 49, 50, 51, 52,
53, 54, 55, 56, 57, 58, 60, 62, 63, 67, 69, 70, 71,
72, 73, 85, 86, 87, 91, 102, 103, 108, 112, 122,
123, 124, 125, 127, 130, 131, 154, 155, 158, 164,
168, 171, 172, 173, 176, 178, 180, 182, 191, 193,
197, 209, 211, 216, 221, 223, 230, 236, 240, 252,
258, 259, 263, 264, 269, 292, 297, 310, 320, 336
nadaljevanje postopka, 48, 164, 169, 170, 174, 336
nadzor, 35, 277, 324
nadzorstvena pravica, 42, 67, 162, 232, 233, 242,
245, 246, 250, 251, 285, 292, 336
nagrada, 51, 190
nalog, 77, 78, 191, 200, 213, 336
navodilo, 44, 45, 60, 146, 287, 293, 336
nedoločni pravni pojem, 38, 336
neodvisnost, 43, 67, 336
nepristranskost, 40, 88, 92, 94, 215, 336
neznani, 109, 132, 140, 336
nično, 42, 43, 61, 62, 67, 162, 206, 207, 214, 230,
232, 233, 241, 242, 245, 246, 251, 252, 253, 255,
285, 292, 299, 300, 307, 312, 313, 314, 336
norma, 14, 22, 28, 38, 39, 41, 51, 184, 201, 206, 223,
231, 251, 324, 336
nosilci javnih pooblastil, 23
notranje inšpekcije, 273
novo, 18, 42, 68, 85, 170, 185, 242, 250, 253, 263,
284, 285, 295, 299, 306, 311, 314, 315, 316, 336
nujni ukrep, 132, 176, 252

O

- oblika, III, 7, 22, 29, 38, 52, 54, 55, 58, 61, 65, 76, 87, 122, 127, 128, 132, 133, 138, 158, 185, 191, 197, 206, 207, 210, 215, 218, 259, 261, 264, 279, 280, 283, 287, 288, 293, 336
- obnova postopka, 56, 58, 62, 92, 95, 103, 120, 146, 147, 149, 162, 174, 178, 183, 195, 217, 232, 233, 236, 237, 245, 246, 249, 261, 293, 309, 313, 315, 316, 336
- obravnava, 36, 49, 50, 52, 54, 55, 57, 58, 61, 62, 65, 68, 69, 108, 115, 116, 119, 121, 122, 123, 125, 126, 149, 153, 154, 166, 167, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 179, 180, 181, 183, 185, 188, 190, 191, 192, 202, 207, 215, 217, 224, 230, 237, 241, 245, 259, 286, 292, 294, 296, 299, 300, 301, 302, 303, 306, 308, 309, 310, 311, 312, 314, 319, 336
- obrazložitev, 28, 65, 205, 208, 211, 215, 216, 239, 241, 242, 243, 290, 308, 336
- obvestilo, 130, 134, 139, 181, 207, 290, 336
- obveznost, 5, 12, 14, 18, 19, 21, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 40, 47, 48, 49, 55, 57, 59, 61, 62, 66, 68, 70, 78, 79, 85, 95, 98, 99, 101, 102, 119, 124, 128, 130, 131, 145, 146, 154, 162, 166, 167, 168, 171, 173, 175, 177, 181, 186, 200, 201, 206, 207, 209, 210, 213, 214, 215, 217, 222, 223, 235, 245, 246, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 267, 279, 280, 282, 283, 284, 285, 286, 289, 294, 295, 296, 297, 298, 300, 304, 306, 308, 312, 313, 317, 318, 319, 336
- odgovor, 188, 189, 190, 191, 240, 241, 250, 290, 299, 301, 314, 316, 336
- odklonitev, 133, 336
- odločanje, 15, 18, 19, 20, 21, 23, 28, 35, 36, 37, 38, 39, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 50, 57, 58, 59, 60, 61, 63, 66, 67, 68, 70, 73, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 83, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 94, 128, 130, 131, 150, 162, 172, 175, 181, 183, 185, 195, 201, 206, 214, 215, 217, 218, 222, 223, 230, 233, 236, 239, 241, 242, 250, 251, 252, 255, 264, 276, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 291, 295, 297, 298, 299, 300, 305, 306, 307, 310, 311, 313, 315, 316, 319, 336
- odločba, 12, 13, 20, 28, 34, 35, 36, 39, 40, 41, 42, 43, 45, 47, 48, 49, 51, 52, 54, 55, 56, 58, 60, 61, 62, 63, 65, 66, 67, 68, 69, 80, 81, 84, 89, 90, 92, 99, 101, 103, 108, 110, 115, 117, 121, 122, 123, 131, 132, 133, 147, 148, 150, 151, 155, 156, 158, 162, 163, 166, 167, 168, 169, 171, 172, 174, 177, 178, 181, 183, 186, 187, 195, 196, 199, 200, 201, 202, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 226, 230, 231, 232, 233, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 245, 246, 248, 249, 250, 251, 252, 254, 255, 259, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 267, 280, 282, 283, 284, 285, 286, 288, 290, 291, 292, 294, 295, 296, 298, 299, 300, 302, 305, 306, 311, 317, 318, 320
- odločitev, 7, 8, 20, 21, 22, 23, 24, 29, 34, 35, 36, 38, 39, 40, 42, 44, 45, 47, 51, 52, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 61, 62, 65, 67, 68, 69, 70, 76, 86, 121, 126, 127, 128, 129, 130, 150, 156, 162, 168, 169, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 181, 182, 190, 192, 202, 206, 207, 209, 210, 214, 215, 217, 218, 221, 222, 223, 232, 235, 237, 238, 239, 240, 241, 243, 246, 248, 249, 250, 255, 257, 260, 265, 266, 280, 281, 282, 283, 284, 286, 287, 288, 290, 291, 292, 294, 295, 296, 297, 300, 301, 302, 303, 308, 309, 313, 314, 315, 316, 317, 319, 336
- odlog, 156, 259, 267, 336
- odložitev, 267, 297, 336
- odprava odločbe, 162, 250
- odškodnina, 154, 300, 336
- odvetnik, 51, 107, 108, 121, 128, 132, 139, 189, 216, 290, 291, 292, 294, 296, 308, 336
- ogled, 60, 87, 127, 149, 175, 179, 192, 195, 336
- omejitev, 65, 145, 169, 172, 230, 309, 336
- opomin, 121, 336
- opravičilo, 50, 51, 125, 180, 188, 301
- oprostitev, 50, 120, 156
- organ, 7, 13, 17, 18, 19, 21, 28, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 54, 55, 56, 57, 58, 60, 61, 62, 63, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 73, 76, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 95, 99, 100, 103, 104, 106, 107, 108, 109, 110, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 138, 139, 140, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 153, 154, 155, 156, 158, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 191, 192, 193, 195, 199, 201, 202, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 221, 223, 224, 232, 233, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 257, 259, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 267, 280, 283, 284, 285, 286, 288, 290, 291, 292, 294, 295, 296, 298, 299, 300, 302, 305, 306, 311, 317, 318, 320
- oseba, 6, 17, 21, 24, 34, 37, 39, 40, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 57, 59, 60, 61, 62, 63, 66, 76, 79, 82, 88, 89, 90, 91, 92, 94, 95, 96, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 106, 107, 108, 109, 118, 119, 120, 121, 122, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 132, 133, 134, 135, 139, 140, 145, 146, 147, 153, 155, 156, 166, 170, 173, 174, 176, 177, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 195, 206, 207, 211, 217, 218, 230, 233, 236, 238, 239,

245, 246, 248, 249, 250, 254, 260, 281, 284, 290,
291, 292, 296, 297, 298, 303, 305, 309, 316
osebno vročanje, 133, 136, 139, 141, 142
overitev, 69, 107, 187

P

pisno, 50, 52, 54, 90, 100, 107, 108, 125, 127, 129,
130, 133, 134, 173, 174, 177, 184, 188, 207, 294,
318
pisnost, 173, 205
podpis, 69, 83, 89, 108, 115, 120, 121, 126, 127, 133,
138, 139, 171, 185, 187, 205, 211, 216, 217, 243
pogoj, 6, 7, 21, 34, 57, 59, 63, 66, 67, 68, 69, 78, 88,
90, 95, 98, 99, 101, 103, 112, 122, 131, 139, 147,
166, 167, 169, 171, 185, 186, 191, 197, 209, 214,
215, 221, 239, 240, 248, 249, 252, 261, 269, 281,
285, 286, 287, 291, 295, 297, 301, 306, 314, 315,
316, 317, 318, 319, 320
položaj inšpektorjev, 273
pomen, 22, 28, 29, 50, 65, 73, 80, 88, 94, 99, 100,
133, 142, 175, 183, 193, 207, 215, 216, 222, 224,
226, 251, 259, 291, 299, 316, 320
pomoč, 28, 46, 48, 49, 50, 51, 69, 84, 86, 87, 118,
125, 145, 182, 214
pomota, 131, 294
ponarejena listina, 185, 195, 248, 249, 315
pooblastila, 35
pooblastila inšpektorjev, 35
pooblastilo, 18, 21, 24, 32, 33, 34, 37, 39, 40, 42, 43,
44, 49, 57, 61, 63, 65, 76, 77, 78, 79, 80, 84, 86,
87, 88, 89, 90, 92, 94, 107, 108, 110, 112, 121,
128, 139, 147, 173, 185, 191, 207, 217, 218, 230,
235, 237, 238, 239, 248, 262, 276, 279, 282, 283,
286, 287, 288, 292, 294, 295, 296, 297, 301, 305,
308, 315, 318, 325, 327
pooblaščenec, 62, 77, 79, 105, 106, 107, 108, 109,
110, 112, 121, 128, 130, 139, 140, 153, 181, 213,
239, 248, 292, 296, 308, 311, 315, 324
popravek, 218, 226
popravljanje, 218
poravnava, 47, 49, 58, 126, 154, 155, 170, 171, 197,
204, 250, 261, 301, 303
poseben ugotovitveni postopek, 68, 69, 131, 175,
176, 197, 208
posebni upravni postopek, 18, 44, 47, 175, 258, 272,
324
posledice, 41, 48, 50, 58, 59, 61, 62, 65, 99, 112, 122,
125, 134, 142, 145, 146, 158, 173, 180, 181, 183,
197, 210, 222, 223, 245, 249, 250, 251, 252, 254,
255, 266, 281, 285, 297, 298, 301, 307, 313, 318
postopek, I, V, XIII, 5, 7, 12, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 40,
43, 44, 47, 48, 49, 50, 51, 54, 55, 57, 58, 59, 60,
62, 66, 67, 68, 69, 70, 76, 77, 78, 81, 82, 83, 84,
85, 87, 89, 90, 91, 92, 95, 96, 98, 99, 101, 102,

103, 104, 106, 107, 109, 110, 112, 115, 117, 119,
120, 121, 125, 126, 128, 130, 135, 139, 140, 142,
147, 150, 151, 153, 154, 155, 156, 162, 163, 164,
165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 173, 174, 175,
176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 187, 191,
192, 193, 195, 197, 200, 202, 203, 204, 205, 206,
207, 208, 211, 213, 215, 217, 218, 221, 222, 226,
231, 233, 236, 239, 240, 243, 248, 249, 250, 251,
253, 254, 255, 258, 261, 264, 276, 279, 281, 282,
283, 284, 285, 286, 290, 291, 292, 295, 296, 298,
299, 300, 301, 302, 304, 305, 306, 308, 309, 310,
311, 312, 316, 317, 318, 320, 323, 327
postopki, 19, 36, 62, 123, 125, 162, 164, 168, 175,
301, 327
potrdilo, 20, 49, 79, 83, 90, 120, 121, 125, 128, 132,
133, 138, 172, 173, 185, 186, 187, 197, 214, 223,
261, 262, 284
potrditev, 44, 45, 131, 187, 213, 217, 223
pouk, 28, 50, 66, 201, 205, 211, 216, 217, 243, 308
povračilo, 70, 155, 156, 167, 252, 308
pravica, III, 5, 12, 14, 18, 19, 21, 23, 28, 33, 34, 35,
36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 45, 46, 47, 48, 49,
50, 51, 52, 54, 55, 56, 57, 59, 62, 63, 65, 66, 67,
68, 70, 73, 78, 79, 95, 96, 98, 99, 100, 101, 102,
103, 109, 116, 117, 118, 119, 124, 127, 128, 129,
130, 131, 142, 145, 146, 147, 149, 150, 155, 162,
165, 166, 167, 168, 171, 172, 173, 174, 175, 177,
180, 181, 187, 192, 200, 201, 205, 206, 208, 209,
210, 214, 215, 216, 219, 221, 222, 223, 230, 235,
236, 241, 245, 246, 248, 250, 252, 255, 259, 260,
261, 265, 266, 279, 281, 282, 283, 284, 285, 286,
288, 289, 290, 291, 293, 294, 295, 296, 297, 298,
299, 300, 301, 304, 305, 306, 309, 312, 313, 318,
319, 320, 327
pravilnik, 34, 153, 223, 293, 308
pravna korist, 19, 103
pravna pomoč, 84, 86, 87, 182
pravna sposobnost, 98, 99, 336
pravni interes, 55, 66, 95, 102, 103, 104, 128, 129,
172, 174, 205, 290, 291, 298, 313
pravno sredstvo, 59, 63, 65, 103, 107, 131, 149, 162,
168, 174, 195, 211, 216, 230, 231, 232, 233, 235,
238, 245, 246, 250, 251, 252, 254, 283, 284, 285,
290, 292, 309, 313, 315, 317, 318
pravnomočnost, 36, 42, 131, 162, 178, 195, 206,
214, 221, 222, 223, 224, 225, 231, 232, 245, 250,
252, 261, 293, 296, 297, 300, 309, 313, 316, 318,
326
predhodno vprašanje, 50, 69, 130, 170, 175, 177,
178, 181, 197, 302
predpis, 6, 15, 18, 19, 20, 21, 23, 33, 34, 35, 36, 37,
38, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 50, 51, 57,
58, 61, 68, 76, 77, 78, 80, 81, 82, 83, 88, 89, 98,
101, 102, 104, 107, 120, 121, 123, 125, 126, 128,
130, 135, 145, 146, 147, 154, 162, 164, 165, 166,

167, 173, 177, 179, 181, 182, 185, 186, 187, 188, 189, 201, 202, 207, 209, 211, 213, 215, 216, 217, 236, 238, 242, 245, 246, 251, 254, 272, 276, 282, 283, 286, 287, 288, 290, 293, 294, 295, 297, 299, 300, 305, 311, 315

predstojnik, 44, 88, 89, 92, 94, 106, 207, 217, 248, 260, 310

pregled, 56, 116, 127, 128, 129, 142, 145, 146, 176, 192, 202

prekinitve postopka, 87, 104, 130, 181

prenos, 49, 78, 83, 84, 99, 131, 148, 149

prepis, 83, 90, 103, 127, 129, 130, 187, 216, 293, 296, 310, 313, 314

prevzem, 48, 81, 83, 84, 85, 133

priča, 50, 51, 53, 60, 61, 62, 69, 86, 87, 91, 106, 124, 125, 126, 153, 154, 155, 175, 176, 177, 179, 180, 182, 184, 185, 186, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 248, 249, 315

pristojnost, 12, 14, 15, 34, 40, 45, 67, 68, 76, 77, 78, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 93, 94, 118, 125, 167, 173, 177, 178, 182, 210, 211, 213, 217, 237, 238, 241, 251, 252, 258, 283, 286, 287, 288, 289, 290, 298, 302, 310, 313, 314, 336

pritožba, 12, 16, 23, 28, 36, 40, 41, 43, 48, 50, 56, 58, 59, 62, 63, 65, 66, 67, 68, 69, 73, 80, 84, 85, 86, 87, 92, 104, 108, 110, 118, 119, 120, 121, 123, 124, 125, 129, 130, 131, 144, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 153, 156, 158, 168, 169, 171, 174, 176, 181, 183, 186, 187, 192, 195, 200, 205, 206, 208, 210, 211, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 221, 222, 223, 224, 230, 231, 232, 233, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 246, 249, 250, 251, 252, 255, 259, 261, 264, 265, 266, 267, 283, 284, 285, 289, 290, 291, 292, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 299, 300, 301, 306, 308, 309, 310, 311, 312, 313, 317, 318, 320, 326, 336

procesna sposobnost, 98, 100, 167, 336

prosti preudarek, 38, 39, 42, 57, 61, 156, 209, 215, 242, 295, 300, 336

R

razširitev, 83, 336

razveljavitev, 42, 47, 89, 162, 232, 233, 242, 245, 246, 250, 251, 252, 285, 292, 336

red, 32, 38, 42, 47, 96, 98, 99, 100, 106, 132, 153, 158, 176, 183, 211, 252, 276, 286, 323, 336

resnica, 29, 57

resnice, 57, 172

resničnost, 58, 59, 60, 61, 127, 182, 184, 187

revizija, 61, 162, 231, 290, 293, 309, 313, 314, 317

rok, 12, 15, 16, 35, 36, 45, 48, 49, 50, 51, 59, 62, 63, 66, 67, 68, 84, 85, 87, 99, 106, 107, 108, 119, 120, 122, 123, 124, 130, 131, 133, 134, 135, 138, 139, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 155, 156, 158,

166, 169, 170, 174, 175, 178, 181, 183, 208, 214, 216, 221, 222, 224, 226, 230, 231, 236, 237, 239, 241, 242, 243, 249, 251, 252, 255, 259, 261, 263, 264, 265, 266, 284, 285, 288, 289, 290, 293, 294, 295, 296, 298, 299, 300, 301, 302, 305, 306, 310, 312, 314, 316, 317, 318, 319, 320

S

seja, 213, 301, 308

senat, 89, 289, 299, 301, 302, 303, 308, 309, 310, 314, 316

sklep, 60, 67, 84, 86, 92, 99, 100, 101, 104, 106, 108, 109, 110, 122, 123, 125, 128, 129, 130, 147, 149, 150, 151, 153, 155, 156, 158, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 174, 178, 180, 181, 182, 183, 185, 190, 191, 192, 195, 200, 201, 202, 204, 205, 206, 214, 216, 217, 218, 219, 221, 222, 224, 232, 233, 239, 240, 242, 243, 249, 252, 258, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 267, 269, 280, 282, 283, 286, 289, 290, 291, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 299, 300, 301, 302, 303, 305, 306, 307, 308, 309, 310, 311, 312, 313, 314, 315, 316, 317

skrajšani ugotovitveni postopek, 48, 54, 55, 68, 69, 172, 174, 175, 176, 208, 290

skrbnik, 80, 91, 102, 106, 109, 188, 202

skrbstveni organ, 51, 100, 106

skupina, 47, 48, 77, 79, 91, 98, 139, 190, 192

skupine, 98

skupni predstavnik, 69, 110, 112

socialni spor, 279

socialno sodišče, 298

sodba, 45, 223, 249, 290, 293, 297, 299, 301, 303, 304, 305, 306, 308, 309, 310, 311, 312, 313, 314, 315, 316, 317

sodišče, 20, 34, 36, 37, 39, 42, 43, 45, 61, 65, 66, 67, 68, 70, 77, 79, 86, 87, 100, 106, 121, 123, 125, 130, 167, 173, 177, 178, 181, 192, 216, 223, 236, 245, 248, 250, 252, 254, 262, 267, 276, 277, 279, 281, 282, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 292, 293, 294, 296, 297, 298, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 308, 309, 310, 311, 312, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 320, 327

sodna izvršba, 260, 262

sodnik, 88, 286, 287, 289, 291, 299, 301, 309, 310, 314, 315, 316, 319

soočenje, 189

spor, I, V, XIII, 20, 39, 42, 45, 56, 65, 67, 68, 85, 86, 151, 156, 164, 200, 204, 216, 218, 223, 230, 232, 250, 251, 253, 267, 277, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 299, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 308, 309, 310, 311, 312, 313, 314, 315, 317, 318, 319, 320, 323, 324, 327

sposobnost, 98, 100, 105, 106, 108, 181

sprememba, 36, 37, 83, 85, 139, 162, 168, 169, 187, 222, 223, 233, 246, 250, 254, 255, 290, 294, 298, 300, 302, 314, 315

stranka, 6, 7, 8, 12, 19, 21, 22, 23, 28, 29, 33, 35, 36, 37, 40, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 62, 63, 65, 66, 68, 69, 70, 73, 78, 82, 83, 84, 85, 86, 88, 91, 92, 95, 96, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 112, 114, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 135, 138, 139, 140, 144, 146, 147, 148, 149, 150, 153, 154, 155, 156, 158, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 195, 197, 200, 201, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 221, 222, 223, 224, 232, 233, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 245, 246, 248, 249, 250, 252, 258, 261, 264, 266, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 288, 289, 290, 291, 292, 293, 295, 297, 298, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 308, 309, 311, 312, 313, 314, 315, 316, 318, 319, 320

stranke, 326

stranski intervenient, 102

stranski udeleženec, 62, 66, 95, 102, 103, 112, 129, 174, 236, 239, 248, 281, 290, 293, 298, 303

strategija, 327

strokovni pomočnik, 110

stroški, 15, 50, 51, 62, 68, 69, 102, 118, 119, 120, 125, 127, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 167, 171, 180, 188, 190, 191, 192, 193, 204, 214, 265, 308

stvar, 18, 24, 36, 39, 40, 42, 43, 44, 45, 47, 54, 55, 57, 58, 60, 67, 69, 70, 81, 90, 127, 149, 150, 156, 165, 178, 179, 184, 185, 192, 193, 195, 202, 205, 207, 218, 222, 241, 257, 260, 261, 281, 286, 294, 295, 298, 299, 300, 305, 306, 308, 310

stvarna pristojnost, 40, 76, 80, 81, 83, 84, 85, 213, 241, 289

subsidiarno, 24, 40, 56, 193

suspenzivno, 205, 232, 235

Š

škoda, 7, 36, 38, 46, 47, 48, 49, 51, 54, 63, 66, 69, 70, 85, 132, 154, 177, 188, 189, 192, 236, 241, 242, 250, 252, 267, 286, 290, 292, 294, 297, 298, 299, 302, 305, 306, 312

T

tajnost, 121, 173, 189

taksa, 66, 121, 188, 211, 216

tolmač, 28, 50, 51, 119, 154, 155, 189, 191, 200

tožba, 36, 59, 85, 151, 179, 200, 216, 223, 243, 250, 251, 281, 282, 284, 285, 286, 289, 290, 291, 293, 294, 296, 297, 298, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 308, 309, 311, 312, 313, 320

toženec, 45, 250, 284, 288, 290, 291, 299, 300, 302, 309, 320

tožnik, 67, 250, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 299, 300, 301, 302, 303, 305, 306, 308, 310, 320

tuj, 102, 118, 119, 129, 156, 184, 186

tujec, 100, 102, 119

U

udeležba, 55, 62, 103, 124, 172, 174, 180, 240, 248, 249, 290, 291, 315

udeleženec, 22, 46, 51, 54, 55, 56, 62, 102, 103, 119, 124, 127, 153, 154, 155, 180, 291

ugotovitveni postopek, 55, 69

ugovor, 120, 127, 130, 145, 190, 215, 261, 266, 311

umik, 125, 155, 169, 170, 197, 204, 221, 298, 301, 336

upravna izvršba, 260, 262, 263

upravna zadeva, 5, 19, 20, 21, 29, 34, 45, 47, 57, 60, 61, 79, 82, 84, 87, 107, 130, 166, 167, 168, 213, 251, 252, 260, 280, 284, 289, 298, 320, 327, 336

upravni akt, 32, 34, 39, 40, 41, 42, 45, 60, 62, 67, 125, 186, 187, 199, 201, 204, 206, 209, 215, 245, 254, 259, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 288, 289, 290, 291, 292, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 299, 300, 301, 303, 304, 305, 306, 307, 308, 309, 311, 312, 317, 318, 320, 324

upravni akti, 320, 324

upravni spor, 324

upravnim sodiščem, 290

upravno poslovanje, 83, 325

upravno sodišče, 223, 277, 282, 289, 290, 309, 310, 316

uradna evidenca, 14, 49, 79, 173, 185, 186

uradna oseba, 6, 17, 34, 37, 39, 40, 43, 44, 45, 46, 47, 49, 50, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 69, 76, 88, 89, 90, 91, 92, 94, 95, 107, 108, 119, 122, 124, 126, 127, 133, 134, 145, 146, 147, 153, 154, 156, 170, 171, 173, 174, 176, 177, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 195, 205, 206, 207, 211, 217, 218, 248, 257, 260, 296

uradnik, 287

uredba, 35, 81, 88, 90, 120, 128, 209, 251, 287, 293

ustavitev postopka, 54, 163

ustavno sodišče, 34, 36, 67, 68, 86, 130, 181, 254, 287, 292, 293, 318

ustna obravnava, 50, 52, 54, 55, 57, 58, 69, 125, 126, 149, 167, 172, 174, 175, 176, 177, 179, 180, 183, 190, 192, 207, 217

ustna odločba, 65, 176, 207, 226, 251
uvod, 205, 211, 243, 308

V

vabilo, 15, 124, 125, 131, 142, 149, 180, 192
varnost, 19, 36, 38, 42, 47, 78, 115, 132, 176, 180, 189, 222, 231, 252
varstvo, 12, 23, 24, 28, 29, 36, 42, 46, 47, 48, 49, 50, 56, 59, 61, 63, 65, 66, 67, 70, 77, 85, 88, 102, 104, 109, 114, 122, 123, 125, 127, 131, 164, 165, 171, 200, 209, 216, 221, 222, 230, 232, 235, 236, 240, 241, 245, 259, 265, 279, 281, 282, 286, 287, 288, 289, 306, 308
vlada, 34, 45, 63, 66, 79, 81, 86, 88, 106, 120, 209, 235, 250, 251, 286, 291, 306
vloga, 12, 15, 16, 22, 35, 36, 37, 47, 50, 51, 58, 68, 91, 102, 107, 108, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 138, 139, 140, 142, 144, 145, 146, 147, 148, 150, 153, 158, 165, 166, 167, 173, 174, 176, 183, 188, 191, 208, 210, 217, 218, 239, 243, 245, 289, 290, 296, 298, 300, 301, 302, 306
vojak, 132, 139
vrnitev v prejšnje stanje, 58, 120, 121, 124, 144, 145, 146, 149, 150, 151, 158, 183, 216, 231, 293
vročanje, 12, 15, 87, 108, 114, 115, 116, 124, 131, 132, 133, 134, 135, 138, 139, 140, 211, 258, 261
vročilnica, 131, 133, 134, 138, 139, 142, 316

Z

začasna odredba, 266, 267, 296, 297, 298, 314, 317, 320, 324
začasni sklep, 262, 264
začasni zastopnik, 49, 62, 109, 112, 218
zadeva, 1, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 29, 33, 34, 35, 36, 37, 42, 43, 44, 47, 48, 49, 51, 55, 56, 57, 58, 59, 63, 65, 67, 68, 69, 70, 73, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 96, 99, 100, 104, 107, 109, 110, 120, 121, 126, 128, 129, 130, 131, 146, 149, 162, 164, 166, 168, 169, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 185, 188, 189, 190, 191, 193, 197, 199, 201, 202, 206, 207, 208, 210, 211, 213, 214, 215, 216, 218, 222, 223, 224, 230, 236, 239, 240, 241, 242, 243, 251, 252, 260, 264, 265, 279, 280, 281, 282, 284, 285, 289, 290, 291, 292, 293, 295, 296, 298, 299, 301, 302, 305, 306, 307, 308, 309, 311, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 320
zahteva, 21, 23, 24, 37, 40, 45, 48, 49, 50, 51, 54, 55, 56, 58, 62, 63, 65, 68, 69, 83, 86, 87, 88, 92, 100, 101, 103, 104, 107, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 128, 132, 133, 135, 138, 145, 146, 153, 154, 155,

164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 172, 173, 174, 177, 178, 183, 184, 185, 186, 187, 189, 192, 195, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 211, 213, 216, 222, 223, 233, 236, 240, 243, 245, 250, 251, 252, 254, 267, 276, 285, 286, 287, 293, 294, 295, 296, 297, 299, 300, 301, 306, 310, 314, 316, 320
zahtevek, 36, 44, 47, 49, 50, 52, 54, 55, 57, 58, 67, 68, 70, 102, 107, 120, 121, 125, 132, 139, 146, 154, 155, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 176, 177, 178, 180, 183, 197, 208, 209, 214, 215, 216, 223, 224, 241, 285, 292, 294, 295, 296, 299, 300, 305, 310
zakon, III, 13, 15, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 28, 32, 33, 34, 36, 37, 38, 39, 40, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 51, 52, 54, 55, 56, 57, 58, 60, 61, 63, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 77, 78, 79, 80, 81, 84, 85, 87, 88, 89, 91, 96, 100, 103, 104, 105, 106, 108, 109, 117, 119, 123, 128, 129, 132, 140, 147, 154, 155, 156, 165, 166, 168, 170, 171, 173, 175, 181, 182, 183, 186, 187, 189, 191, 192, 193, 202, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 221, 222, 224, 230, 231, 235, 236, 237, 238, 239, 248, 249, 252, 254, 259, 261, 262, 279, 281, 282, 283, 284, 285, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 294, 295, 297, 298, 299, 301, 302, 303, 304, 305, 307, 308, 309, 310, 311, 312, 313, 315, 317, 318, 319, 323, 324, 326
zakoniti zastopnik, 48, 51, 62, 100, 105, 106, 108, 109, 112, 121, 138, 139, 140, 181, 213, 239, 248, 311, 315
zakonitost, 28, 29, 30, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 48, 51, 56, 63, 68, 69, 73, 76, 88, 91, 123, 127, 130, 131, 163, 177, 195, 209, 211, 215, 223, 230, 235, 236, 238, 245, 246, 276, 279, 280, 281, 282, 287, 288, 289, 290, 293, 294, 297, 303, 309, 310, 311, 312, 313
zamuda, 62, 67, 68, 69, 108, 146, 149, 150, 151, 158, 174, 183, 216, 236, 249, 283, 289, 293, 294, 301, 314
zapisnik, 15, 20, 52, 54, 61, 66, 87, 107, 116, 120, 123, 126, 127, 142, 150, 166, 171, 181, 189, 192, 204, 213, 216, 239, 261, 302, 303
zapisnikar, 126, 127, 171, 303, 308
zaslišanje, 28, 29, 52, 54, 55, 56, 58, 69, 73, 103, 114, 124, 126, 127, 131, 155, 172, 175, 176, 182, 189, 193, 249, 292
zastopnik, 95, 96, 102, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 118, 126, 131, 135, 139, 154, 158, 189, 202, 213, 235, 291, 293, 298, 308, 315, 318, 320
zavarovanje dokazov, 195
zavrnitev, 21, 47, 171, 205, 243, 281
zaznamek, 65, 207, 215, 216
zbirna odločba, 210, 226
združitev, 69, 168
ZIN, 273

ZUP, 18, 23, 325

SEZNAM SLIK IN TABEL

Seznam slik

Slika 1: Upravnopravno razmerje.....	11
Slika 2: Upravni postopek – obseg in vrste akt.....	12
Slika 3: Delitev pravnih razmerij/panog in obseg uporabe ZUP	23
Slika 4: Uporaba ZUP v različnih organih, zadevah in obsegu	25
Slika 5: Elementi zakonitosti v upravnih zadevah	33
Slika 6: Povezava absolutnih bistvenih postopkovnih napak z načeli/pravili ZUP.....	41
Slika 7: Samostojnost organa in uradne osebe navzgor in navzdol	44
Slika 8: Udeleženci v upravnem razmerju in varstvo javnega in zasebnih interesov...	46
Slika 9: Stopnji prepričanja za odločitev po ZUP	59
Slika 10: Miselni vzorec o temeljnih načelih po slovenskem ZUP	72
Slika 11: Prikaz prevzema pristojnosti ob molku organa.....	84
Slika 12: Miselni vzorec - prikaz pravil ZUP o pristojnosti.....	93
Slika 13: Miselni vzorec - prikaz pravil o stranki.....	105
Slika 14: Miselni vzorec - prikaz zastopstva strank po ZUP v RS	111
Slika 15: Oblike občejanja med udeleženci po ZUP, ZDIJZ in ZIMI.....	116
Slika 16: Pravila o vročanja po slovenskem ZUP	134
Slika 17: Ovojnica za fizično osebno vročanje v RS	136
Slika 18: Miselni vzorec – pravila po ZUP o občejanju med organom in stranko	141
Slika 19: Tek rokov v dnevih po slovenskem ZUP.....	148
Slika 20: Miselni vzorec - prikaz pravil ZUP o rokih.....	151
Slika 21: Miselni vzorec – prikaz pravil o stroških po slovenskem ZUP	156
Slika 22: Faze - meritorni postopek po preizkusu formalnosti	160
Slika 23: Faze matičnega postopka in izvršba	162
Slika 24: Določbe o fazah postopka (ang., po ReNEUAL, 2014).....	163
Slika 25: Postopek izdaje potrdila	186
Slika 26: Dokazna sredstva po slovenskem ZUP	193
Slika 27: Miselni vzorec – prvostopenjski postopek.....	195
Slika 28: Akti, s katerimi se zaključi upravni postopek glede na način uvedbe	202
Slika 29: Sestavine odločbe z vidika zakonitosti.....	207
Slika 30: Sestavine in podsestavine odločbe ali sklepa	211
Slika 31: Miselni vzorec – prikaz značilnosti odločbe in sklepa.....	219
Slika 32: Miselni vzorec – dokončnost, pravnomočnost in izvršljivost	224
Slika 33: Stopnje ne/zakonitosti pri napakah v postopku	230
Slika 34: Pregled pravnih sredstev v slovenskih upravnih postopkih.....	233
Slika 35: Možne odločitve drugostopenjskega organa o pritožbi	241
Slika 36: Miselni vzorec – pravila o pritožbi po slovenskem ZUP	243
Slika 37: Miselni vzorec – izredna pravna sredstva po slovenskem ZUP.....	252

Slika 38: Vrste in načini izvršb v upravnih zadevah	262
Slika 39: Akti ob začetku in ustavitvi izvršilnega postopka.....	266
Slika 40: Miselni vzorec – pravila o izvršbi po ZUP RS.....	267
Slika 41: Upravni spor v sklopu delitve oblasti	276
Slika 42: Oblike pravnega varstva glede posamičnih upravnih aktov v RS	279
Slika 43: Udeleženci v upravnem sporu.....	287
Slika 44: Udeleženci in obseg presoje v upravnem sporu	306

Seznam tabel

Tabela 1: Dobro upravljanje in dobra uprava	6
Tabela 2: Poglavitne funkcije upravnega postopka in načela dobrega upravljanja	9
Tabela 3: Vrste pravnih aktov	13
Tabela 4: Vrste upravnih aktov, ki se izdajajo v upravnem postopku.....	13
Tabela 5: Primerjava med subsidiarno in smiselno rabo ZUP	24
Tabela 6: Temeljna načela po slovenskem ZUP in njihova ustavnopravna vezanost... 29	
Tabela 7: Primerjava temeljnih načel ZUP (Slovenija, Makedonija, Češka, Hrvaška) . 30	
Tabela 8: Nabor upravnih načel v evropskem prostoru	31
Tabela 9: Nabor upravnih načel in pravil v slovenskih sistemskih predpisih.....	31
Tabela 10: Primerjalni pregled pravice biti slišan in povezanih pravic obrambe.....	53
Tabela 11: Razlike med načelom zaslišanja stranke in izjavo stranke.....	56
Tabela 12: Primerjava določb o upravni pritožbi (Avstrija, Estonija, Hrvaška)	64
Tabela 13: Primerjani pregled določb o rokih in posledicah molka organa	71
Tabela 14: Organi, ki so v Sloveniji dolžni postopati po ZUP	79
Tabela 15: Pregled stvarno pristojnih organov po ZUP v Sloveniji	81
Tabela 16: Primerjalni pregled določb ZUP o statusu in položaju stranke	97
Tabela 17: Pridobitev in izguba pravne in procesne sposobnosti oseb	100
Tabela 18: : Razlike med zakonitim zastopnikom in pooblaščenecem	108
Tabela 19: Razlike med pravicama do pregleda dokumentov in dostopa do IJZ	128
Tabela 20: Razlike med temeljnima pristojnostnima IP RS.....	130
Tabela 21: Razlike med materialnimi in procesnimi roki.....	146
Tabela 22: Razlike med posebnim in skrajšanim ugotovitvenim postopkom	174
Tabela 23: Razlike med pričami in izvedenci	191
Tabela 24: Konstitutivni elementi za posamični upravni akt	201
Tabela 25: Stičišča in razlike med odločbo in sklepom po ZUP	204
Tabela 26: Pravna sredstva po ZUP po vrstah in značilnostih	246
Tabela 27: Razlike med matičnim in izvršilnim postopkom po ZUP.....	257
Tabela 28: Vrste izvršb upravnih odločb in sredstva upravne izvršbe	261
Tabela 29: Akti in stranke ter zastopniki po ZUS-1 – primeri	290

PRILOGA 1 – IZSEK STRATEGIJE RAZVOJA SLOVENSKE JAVNE UPRAVE 2015–2020

Posodobitev upravnega procesnega prava

a) Obstoječe stanje

Posodobitev upravnega procesnega prava na tem mestu označuje predvsem posodobitev temeljnih načel in pravnih pravil splošnega upravnega postopka kot temeljnega procesnega okvira za vzpostavljanje upravnopravnih razmerij med javno oblastjo in nosilci pravic, pravnih koristi in obveznosti na področju upravnega prava. Ta proces bo zaradi posebne vloge načel in pravil splošnega upravnega postopka neposredno ali posredno vplival na celotni korpus upravnega procesnega prava in širše, saj se splošna pravila (smiselno oziroma primerno) uporabljajo tudi na drugih pravnih področjih, ki v procesnem smislu niso urejena tako kot slednja.

Zgodovinsko razvojno in primerjalnopravno v Republiki Sloveniji velja ureditev, ki temelji na več desetletnem razumevanju ožje definicije upravnega postopka, saj se ta vodi le pri primarno oblastnem (avtoritativnem) odločanju. Ob tem procesni položaj udeležencev v postopku zaradi ustavno zajamčenega enakega varstva (procesnih) pravic določa za vsa področja enako *lex generalis*, tj. Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP), vendar je dopuščena področna zakonska ureditev, če so za različno urejanje posameznih procesnih institucij izkazani realni razlogi. Veljavni ZUP sledi tradicionalnemu urejanju upravnega postopka, ki je na tem prostoru poznan in uveljavljen od leta 1930. Tradicija se kaže v dokaj podrobnem urejanju procesnih pravil splošnega upravnega postopka, saj ima veljavni zakon več kot 325 členov. Po načinu in obsegu urejanja je primerljiv s civilnopravnim postopkovnikom, čeprav so sodne zadeve po naravi stvari kompleksnejše.

Ob uporabi pravil ZUP se v enem letu izda več kot deset milijonov upravnih aktov. Poleg tega je treba upoštevati, da se pravila ZUP ne uporabljajo samo za odločanje v upravnih zadevah, ampak smiselno tudi v drugih javnopravnih zadevah, ki niso urejene s posebnimi postopkovnimi pravili ali ne urejajo vseh procesnih situacij, predvsem na področju izvajanja javnih služb, v prekrškovnih zadevah, pri urejanju delovnopravnih razmerij javnih uslužbencev in javnem naročanju, zato je treba pri posegih v pravila splošnega upravnega postopka imeti v mislih tudi druga javnopravna področja.

Statistično spremljanje reševanja upravnih zadev je poseben izziv. Neposredni pravni temelj za spremljanje upravne statistike sta ZUP in Pravilnik o vodenju evidence v upravnem postopku. Posamezni organi so že zdaj zavezani, da tekoče spremljajo statistične podatke. Poleg priprave letnega poročila morajo ves čas razpolagati s statističnimi podatki, na podlagi katerih je mogoče oceniti dejansko stanje reševanja upravnih zadev. Uveljavljeni način ne zagotavlja celovite, zanesljive in točne slike o stanju na različnih upravnih področjih in v različnih organih. Razen redkih istovrstnih organov (npr. upravnih enot) se za spremljanje reševanja

upravnih zadev praviloma uporabljajo različne informacijske in celo druge bolj ali manj pragmatične rešitve. To vpliva na zanesljivost, razpoložljivost, popolnost in kakovost podatkov ter posledično na njihovo osnovno uporabnost za spremljanje delovanja upravnega sistema na organizacijski in normativni ravni ter njegovega prilagajanja spremenjenim razmeram.

b) Ciljno stanje

Prihodnja ureditev splošnega upravnega postopka mora upoštevati globalne trende, ki se kažejo v spreminjajoči se vlogi države oziroma javne oblasti, ko se tradicionalne oblastne naloge spreminjajo ali dopolnjujejo s servisnimi. Nosilci oblasti niso nujno edini urejevalec družbenih razmerij, ampak morajo s prepoznavanjem javnega interesa postati servis uporabnikom svojih storitev in s tem vedno bolj partner pri urejanju zadev, ki so v obojestranskem interesu. To ne sme biti zgolj domena splošnega in abstraktnega urejanja, ampak v največji mogoči meri, ki še zagotavlja varstvo javnega interesa, tudi konkretnega in posamičnega.

V izhodišču omenjeno obstoječe podrobno (kazuistično) obravnavanje upravnih procesnih institutov v ZUP ni nujno, edino in najboljše za učinkovito procesno varstvo javnega in zasebnega interesa. Pri neoblastnih udeležencih postopka je obsežno in kompleksno urejanje lahko vzrok za nepoznavanje temeljnih procesnih pravic in ustreznega varovanja njihovega položaja. Podrobno urejen postopek tudi na oblastni strani vpliva na (ne)učinkovitost, če se izključno zaradi forme izvajajo procesne aktivnosti, ki sicer niso potrebne zaradi zagotavljanja temeljnega namena upravnega postopka. Odgovor je v splošnejši (posledično krajši) in preglednejši normativni ureditvi, ki ni v škodo udeleženega javnega in zasebnega interesa ter zagotavlja učinkovit in pošten postopek. Tega ni mogoče doseči z novelacijami obstoječega, ampak z novim ZUP. Seveda omenjeni razlogi niso edini cilj in namen novega ZUP. Vsaj enako pomembno je vzpostaviti formalni okvir, ki bi ob klasičnem upravnem odločanju vsaj na nekaterih področjih omogočal prožnejše, hitrejše in racionalnejše vzpostavljanje upravnopravnega razmerja (možnost participativnega oblikovanja upravnih razmerij in uvedbe upravnih pogodb). Uveljavi se pristop (vrednostna usmeritev), da je izdaja upravnega dovoljenja tudi v javnem interesu in da si mora upravna oblast v okviru servisne vloge s svetovanjem in pomočjo prizadevati za ugodno rešitev zahtev.

Hkrati z zgoraj obravnavano posodobitvijo splošnega upravnega postopka se mora posodobiti spremljanje reševanja upravnih zadev. Zbrani podatki morajo omogočati predstojnikom organov, nadzornim institucijam in vladi redno spremljanje stanja z možnostjo ukrepanja v razumnem času ter tako preiti iz stanja zgolj spremljanja uspešnosti poslovanja in zapoznelega odzivanja v strateško in proaktivno upravljanje uprave. Tekoče spremljanje podatkov o upravnih zadevah je ob ustavno in zakonsko zagotovljeni samostojnosti organov ter omejitvah v zvezi z nadzori mogoče zagotavljati z uporabo enotnih pravil in enotno aplikativno rešitvijo, ki jo uporabljajo vsi organi in nosilci javnih pooblastil. To bo pomembno izboljšalo zanesljivost, razpoložljivost, popolnost in kakovost podatkov ter zmanjšalo porabo časa, saj bodo podatki sproti dosegljivi iz skladišča podatkov, ki bo edini in uradni vir za statistična poročanja, spremljanje poslovanja in upravljanje. Dostop do podatkov bo enostaven in dnevno na voljo, uradno poročanje pa samodejno in prek dinamičnih poročil. Z redno objavo podatkov na

spletu bo omogočeno pregledno spremljanje in nadzorovanje dela s strani (zainteresirane) javnosti, konkurenčnost in primerljivost istovrstnega dela med organi, uporabniki pa bi se lahko na podlagi objavljenega časa za reševanje konkretne zadeve (morebiti zaostankov) odločali, kje bodo uveljavljali pravico do upravnega dovoljenja, če jih pri tem ne omejujejo pravila krajevne pristojnosti.

c) Nosilec razvoja, ključni deležniki, predpostavke in dejavniki tveganja

Nosilec razvoja bo Ministrstvo za javno upravo. V strokovno razpravo je treba vključiti čim širši krog zainteresiranih, ki imajo izkušnje s področja upravnega odločanja, sojenja v upravnih zadevah, in predstavnike članic univerz, ki na akademski ravni spremljajo smeri razvoja upravnega postopka v svetu. Uresničevanje cilja zaradi njegovega pomena terja širšo podporo znotraj in zunaj uprave. Treba je odmisлити procesno ureditev kot potencialno »administrativno oviro« ali »nepotreben strošek«, ker gre za zagotavljanje ustavnih jamstev, omejevanje procesnih pravic ne sme biti vodilo za posege v pravice ali pravne koristi. Posebno tveganje pomeni nevarnost neželene »prilagoditve« področne zakonodaje novemu splošnemu okviru, ki bi z ohranjanjem in dopolnjevanjem področnih »posebnosti«, ki to dejansko niso, ustvarjala vzporeden, podrobno urejen sistem upravnega odločanja. S tem se ne samo vzpostavlja vprašanje »enakosti pred zakonom«, temveč tudi izniči cilj, ki se želi doseči s posodobitvijo splošnega upravnega postopka.

Pri spremembah statističnega spremljanja je treba med dejavniki tveganja poudariti možnost, da morebitne normativne in aplikativne rešitve, kot je statistični »nadzor«, ne izgubijo svojega smisla, da se statistika odrazi kot osnovni in edini kazalnik uspešnosti dela posameznika in organa. Dejavnika tveganja sta tudi širok nabor vhodnih podatkov za vzpostavitev podatkovnega skladišča in razdrobljenost organov odločanja.

Vir: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/Kakovost/Strategija_razvoja_SLO_final_web.pdf

PRILOGA 2 – RESOLUCIJA EVROPSKEGA PARLAMENTA 2016

Resolucija Evropskega parlamenta z dne 9. junija 2016 o odprti, učinkoviti in neodvisni upravi Evropske unije (2016/2610(RSP))

Evropski parlament,

- ob upoštevanju člena 225 Pogodbe o delovanju Evropske unije,
 - ob upoštevanju člena 298 Pogodbe o delovanju Evropske unije,
 - ob upoštevanju člena 41 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, ki priznava pravico do dobrega upravljanja kot temeljno pravico,
 - ob upoštevanju vprašanja Komisiji o odprti, učinkoviti in neodvisni upravi Evropske unije (O-000079/2016 – B8-0705/2016),
 - ob upoštevanju svoje resolucije z dne 15. januarja 2013 s priporočili Komisiji o zakonu Evropske unije o upravnem postopku(1) ,
 - ob upoštevanju členov 128(5), 123(2) in 46(6) Poslovnika,
1. želi spomniti, da je Parlament v svoji resoluciji z dne 15. januarja 2013 v skladu s členom 225 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) pozval k sprejetju uredbe o odprti, učinkoviti in neodvisni upravi Evropske unije v skladu s členom 298 PDEU, vendar se Komisija kljub temu, da je bila resolucija sprejeta z veliko večino (572 glasov za, 16 proti, 12 vzdržanih), na zahtevo Parlamenta ni odzvala s predlogom;
 2. poziva Komisijo, naj ponovno prouči priloženi predlog uredbe;
 3. poziva Komisijo, naj pripravi zakonodajni predlog, ki ga bo vključila v svoj delovni program za leto 2017;
 4. naroči svojemu predsedniku, naj to resolucijo posreduje Komisiji.

Predlog Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta EU za odprto, učinkovito in neodvisno upravo Evropske unije

EVROPSKI PARLAMENT IN SVET EVROPSKE UNIJE STA ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti člena 298 Pogodbe, ob upoštevanju predloga Evropske komisije, po posredovanju osnutka zakonodajnega akta nacionalnim parlamentom, v skladu z rednim zakonodajnim postopkom, ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Z razvojem pristojnosti Evropske unije se državljani vse pogostejše srečujejo z institucijami, organi, uradi in agencijami Unije, pri čemer njihove postopkovne pravice niso vedno ustrezno varovane.
- (2) V Uniji, ki upošteva načelo pravne države, je treba zagotoviti, da so postopkovne pravice in obveznosti vedno ustrezno opredeljene in razvite ter da se v vsakem trenutku ustrezno spoštujejo. Državljeni upravičeno pričakujejo visoko raven preglednosti in učinkovitosti ter hitro obravnavo in odzivnost institucij, organov, uradov in agencij. Državljeni so prav tako upravičeni do prejema ustreznih informacije glede možnosti nadaljnjega ukrepanja v zvezi z zadevo.
- (3) Obstoječi predpisi in načela Unije o dobrem upravljanju so razpršeni v številnih različnih virih: primarni zakonodaji, sekundarni zakonodaji, sodni praksi Sodišča Evropske unije, nezavezujoči zakonodaji in enostranskih zavezah institucij Unije.
- (4) Unija je z leti razvila veliko število sektorskih upravnih postopkov, in sicer tako v obliki zavezujočih pravil kot nezavezujoče zakonodaje, pri čemer ni nujno upoštevala splošne skladnosti sistema. Zaradi te kompleksne raznovrstnosti postopkov je prišlo do vrzeli in neskladij v teh postopkih.
- (5) Dejstvo, da Unija nima skladnega in celovitega sistema kodificiranih pravil upravnega prava, državljanom otežuje razumevanje njihovih upravnih pravic na podlagi prava Unije.
- (6) Aprila 2000 je Evropski varuh človekovih pravic institucijam predlagal kodeks dobrega ravnanja javnih uslužbencev v prepričanju, da bi se moral isti kodeks uporabljati za vse institucije, organe, urade in agencije Unije.
- (7) V svoji resoluciji z dne 6. septembra 2001 je Parlament potrdil osnutek kodeksa Evropskega varuha človekovih pravic s spremembami in pozval Komisijo, naj na podlagi člena 308 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti predloži predlog uredbe, ki bo vsebovala kodeks dobrega ravnanja javnih uslužbencev.
- (8) Obstoječi notranji kodeksi ravnanja, ki so jih naknadno sprejele različne institucije in ki povečini temeljijo na omenjenem kodeksu Evropskega varuha človekovih pravic, imajo omejen učinek, se medsebojno razlikujejo in niso pravno zavezujoči.
- (9) Začetek veljavnosti Lizbonske pogodbe je Uniji zagotovil pravno podlago za sprejetje uredbe o upravnem postopku. Člen 298 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) omogoča sprejetje uredb za zagotovitev, da institucije, organe, urade in agencije Unije pri izvajanju njihovih nalog podpira odprta, učinkovita in neodvisna evropska uprava. Z začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe je Listina Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljnjem besedilu: Listina) dobila enako pravno veljavo kot Pogodbi.
- (10) V naslovu V Listine („Pravice državljanov“) je pravica do dobrega upravljanja zapisana v členu 41, ki določa, da ima vsakdo pravico do tega, da institucije, organi, uradi in agencije Unije njegove zadeve obravnavajo nepristransko, pravično in v razumnem roku. Člen 41

Listine nadalje neizčrpno navaja nekatere od elementov, ki jih zajema pravica do dobrega upravljanja, kot so pravica vsake osebe, da se izjavi, pravica vsake osebe do vpogleda v njen spis, pravica do obrazložitve odločitev, pravica do nadomestila za škodo, ki so jo povzročile institucije ali njihovi uslužbenci pri opravljanju svojih dolžnosti, ter jezikovne pravice.

(11) Učinkovita uprava Unije je ključnega pomena za javni interes. Prekomerno število pravil in postopkov, vendar pa tudi njihovo pomanjkanje, lahko vodi k upravnim nepravilnostim, ki so prav tako lahko posledica nasprotujočih si, neskladnih ali nejasnih pravil in postopkov.

(12) Ustrezno strukturirani in skladni upravni postopki podpirajo tako učinkovito upravo kot tudi ustrezno izvrševanje pravice do dobrega upravljanja, ki je zajamčeno kot splošno načelo prava Unije in v skladu s členom 41 Listine.

(13) V svoji resoluciji z dne 15. januarja 2013 je Evropski parlament pozval k sprejetju uredbe o zakonu Evropske unije o upravnem postopku, da bi z odprto, učinkovito in neodvisno evropsko upravo zajamčili pravico do dobrega upravljanja. Oblikovanje skupnega sklopa pravil o upravnem postopku na ravni institucij, organov, uradov in agencij Unije bi moralo okrepiti pravno varnost in zapolniti vrzeli v pravnem sistemu Unije ter tako prispevati k skladnosti z načelom pravne države.

(14) Namen te uredbe je vzpostaviti sklop postopkovnih pravil, ki bi jih uprava Unije morala spoštovati pri izvajanju svojih upravnih dejavnosti. Namen teh postopkovnih pravil je zagotoviti tako odprto, učinkovito in neodvisno upravo kot tudi ustrezno izvrševanje pravice do dobrega upravljanja.

(15) V skladu s členom 298 PDEU se ta uredba ne bi smela uporabljati za uprave držav članic. Nadalje se ta uredba ne bi smela uporabljati za zakonodajne postopke, sodne postopke in postopke, ki vodijo k sprejetju nezakonodajnih aktov, ki temeljijo neposredno na Pogodbah, delegiranih aktov ali izvedbenih aktov.

(16) Ta uredba bi se morala uporabljati za upravo Unije brez poseganja v druge pravne akte Unije, ki določajo posebna upravna postopkovna pravila. Vendar upravni postopki za posamezen sektor niso povsem skladni in popolni. Z namenom zagotavljanja splošne skladnosti upravnih dejavnosti uprave Unije in ob polnem spoštovanju pravice do dobrega upravljanja bi tako morali pravne akte, ki določajo posebna upravna postopkovna pravila, razlagati v skladu s to uredbo, zadevne določbe te uredbe pa bi morale zapolniti njihove vrzeli. Ta uredba določa pravice in obveznosti kot privzeto pravilo za vse upravne postopke v skladu z zakonodajo Unije in tako zmanjšuje razdrobljenost veljavnih postopkovnih pravil, ki izhajajo iz zakonodaje za posamezen sektor.

(17) Postopkovna upravna pravila, določena v tej uredbi, so namenjena izvajanju načel dobrega upravljanja, opredeljenih v različnih pravnih virih, ob upoštevanju sodne prakse Sodišča Evropske unije. Ta načela so podana v nadaljevanju, njihova ubeseditev pa bi morala predstavljati podlago za razlago določb te uredbe.

(18) Načelo pravne države, kot je zapisano v členu 2 Pogodbe o Evropski uniji, predstavlja samo srce in dušo vrednot Unije. V skladu s tem načelom mora vsak ukrep Unije temeljiti na Pogodbah, v skladu z načelom prenosa pristojnosti. Nadalje načelo zakonitosti, ki logično izhaja iz načela pravne države, zahteva, da se dejavnosti uprave Unije izvajajo v polni skladnosti z zakonom.

(19) Vsak pravni akt Unije mora biti skladen z načelom sorazmernosti. Slednje zahteva, da so vsi ukrepi uprave Unije ustrezni in potrebni za doseg ciljev, ki jih upravičeno zasleduje zadevni ukrep: kjer obstaja možnost izbire med več potencialno ustreznimi ukrepi, je treba izbrati najmanj obremenjujočo možnost, nobena dajatev, ki jo naloži uprava, pa ne bi smela biti nesorazmerna glede na zastavljene cilje.

(20) Pravica do dobrega upravljanja zahteva, da uprava Unije sprejema upravne akte v skladu z upravnimi postopki, ki zagotavljajo nepristranskost, pravičnost in pravočasnost.

(21) Pravica do dobrega upravljanja zahteva, da je strankam vročen vsakršen sklep o začetku upravnega postopka ter da se jim zagotovijo ustrezne informacije, s čimer se jim omogoči, da uveljavljajo svoje pravice v okviru upravnega postopka. V ustrezno utemeljenih in izjemnih primerih, kjer to zahteva javni interes, lahko uprava Unije vročitev opravi kasneje oziroma je ne opravi.

(22) Če se upravni postopek sproži na podlagi vloge stranke, pravica do dobrega upravljanja upravi Unije nalaga obveznost, da pisno potrdi prejem vloge. V potrditvi prejema bi morale biti navedene potrebne informacije, ki bi stranki omogočile, da uveljavlja svojo pravico do obrambe v upravnem postopku. Vendar bi morala uprava Unije imeti pravico, da zavrne nesmiselne vloge ali vloge, ki pomenijo zlorabo, saj bi lahko ogrozile upravno učinkovitost.

(23) Za zagotovitev pravne varnosti bi moral biti upravni postopek sprožen v razumnem času po tem, ko se je zgodil dogodek. Zato bi morala ta uredba vsebovati določbe glede zastaralnega roka.

(24) Pravica do dobrega upravljanja zahteva skrbno ravnanje uprave Unije, kar upravo zavezuje, da v vseh fazah postopka skrbno in nepristransko ugotavlja in pregleduje vse zadevne dejanske in pravne elemente primera ter pri tem upošteva vse zadevne interese. V ta namen bi morala biti uprava Unije pooblaščenca, da zasliši stranke, priče in strokovnjake, zahteva dokumente in evidence ter izvaja obiske ali inšpekcijske preglede. Pri izbiri strokovnjakov bi morala uprava Unije zagotoviti, da so strokovno usposobljeni in da nanje ne vpliva nasprotje interesov.

(25) Med preiskavami, ki jih izvaja uprava Unije, bi stranke morale biti dolžne sodelovati tako, da upravi pomagajo ugotoviti dejstva in okoliščine primera. Kadar uprava Unije zaprosi stranke za sodelovanje, bi jim morala dati ustrezen rok za odgovor in jih opomniti glede privilegija zoper samoobtožbo, kadar bi upravni postopek lahko privedel do kazni.

(26) Pravica do nepristranske obravnave s strani uprave Unije je logična posledica temeljne pravice do dobrega upravljanja in pomeni, da so se zaposleni dolžni vzdržati sodelovanja v upravnem postopku, v katerem imajo, bodisi neposredno bodisi posredno, osebni interes, vključno zlasti s kakršnim koli družinskim ali finančnim interesom, ki bi ogrozil njihovo nepristranskost.

(27) Pravica do dobrega upravljanja lahko zahteva, da uprava v določenih pogojih izvede inšpekcijske preglede, kadar je to potrebno za izpolnitev dolžnosti ali dosego cilja v skladu s pravom Unije. Ti inšpekcijski pregledi bi morali upoštevati določene pogoje in postopke, da se zavarujejo pravice strank.

(28) Pravico osebe, da se izjavi, bi morali spoštovati v vseh postopkih, sproženih v zvezi z osebo, za katere je mogoče, da bo njihova posledica ukrep, ki škodljivo vpliva na to osebo. Te pravice ne bi smeli izključiti ali omejiti z nobenim zakonodajnim ukrepom. Pravica osebe, da se izjavi, terja, da zadevna oseba prejme točno in popolno navedbo podanih trditev ali ugovorov in ima priložnost, da posreduje pripombe o resničnosti in ustreznosti dejstev ter o uporabljenih dokumentih.

(29) Pravica do dobrega upravljanja vključuje pravico stranke v upravnem postopku do vpogleda v lasten spis, kar je prav tako bistven pogoj za pravico osebe, da se izjavi. Kadar varovanje upravičenih interesov zaupnosti ter poklicne in poslovne tajnosti ne dopušča neomejenega vpogleda v spis, bi stranki morali zagotoviti vsaj ustrezen povzetek njegove vsebine. Da bi posameznikom olajšali vpogled v spise in tako zagotovili pregledno upravljanje informacij, bi morala uprava Unije voditi evidenco o dohodni in odhodni pošti, prejetih dokumentih in izvedenih ukrepih ter oblikovati seznam evidentiranih spisov.

(30) Uprava Unije bi morala upravne akte sprejemati v razumnem časovnem roku. Počasna uprava je slaba uprava. Vsakršna zamuda pri sprejemanju upravnih aktov bi morala biti upravičena, stranke v upravnem postopku pa o tem ustrezno obveščene, pri čemer bi jim morali posredovati pričakovani datum, ko bo po ocenah sprejet upravni akt.

(31) Pravica do dobrega upravljanja upravi Unije nalaga obveznost, da jasno navede razloge, na katerih temeljijo njeni upravni akti. V obrazložitvi bi morali biti navedeni pravna podlaga za akt, splošne razmere, ki so vodile k njegovemu sprejetju, in splošni cilji, ki si jih prizadeva doseči. V obrazložitvi bi morala biti jasno in nedvoumno navedena utemeljitev pristojnega organa, ki je sprejel akt, in sicer na takšen način, da bi zadevnim strankam omogočili, da se odločijo, ali želijo braniti svoje pravice z vlogo za sodno presojo.

(32) V skladu s pravico do učinkovitega pravnega sredstva niti Unija niti države članice ne bi smele praktično onemogočiti ali pretirano otežiti uveljavljanja pravic, podeljenih s pravom Unije. Pravzaprav so dolžne zagotavljati dejansko in učinkovito sodno zaščito, prepovedano pa jim je izvajanje kakršnega koli pravila ali postopka, ki bi lahko, tudi zgolj začasno, preprečil polno veljavnost in učinek prava Unije.

(33) Za lažje uveljavljanje pravice do učinkovitega pravnega sredstva bi morala uprava Unije v svojih upravnih aktih navesti, katera pravna sredstva imajo na voljo stranke, kadar ti akti vplivajo na njihove pravice in interese. Poleg možnosti, da stranka sproži sodni postopek ali vložijo pritožbo pri Evropskem varuhu človekovih pravic, bi morala imeti tudi pravico zaprositi za upravni pregled, pri čemer bi morala biti obveščena o postopku in rokih za predložitev tovrstne zahteve.

(34) Zahteva za upravni pregled ne posega v pravico stranke do pravnega sredstva. Za namene določanja rokov za predložitev zahteve za upravni pregled velja, da je upravni akt dokončen, če stranka zahteve za upravni pregled ne predloži v določenem roku oziroma, če stranka to zahtevo predloži, je dokončni administrativni akt tisti, ki zaključi upravni pregled.

(35) V skladu z načeloma preglednosti in pravne varnosti bi morale stranke v upravnem postopku jasno razumeti svoje pravice in dolžnosti, ki izhajajo iz upravnega akta, naslovljenega nanje. V ta namen bi morala uprava Unije zagotoviti, da so njeni upravni akti sestavljeni v jasnem, preprostem in razumljivem jeziku ter da začnejo veljati po tem, ko so bili vročeni strankam. Pri izvajanju te obveznosti je nujno, da uprava Unije ustrezno uporablja informacijske in komunikacijske tehnologije ter se prilagaja njihovem razvoju.

(36) Za namene preglednosti in upravne učinkovitosti bi morala uprava Unije zagotoviti, da pristojen organ popravi tiskarske, računske oziroma podobne napake v njenih upravnih aktih.

(37) Načelo zakonitosti, ki logično izhaja iz načela pravne države, upravi Unije nalaga dolžnost, da popravi ali umakne nezakonite upravne akte. Vendar bi morala ob upoštevanju dejstva, da je lahko vsakršen popravek ali umik upravnega akta v nasprotju z varovanjem upravičenih pričakovanj in načelom pravne varnosti, uprava Unije skrbno in nepristransko oceniti posledice popravka ali umika na druge stranke in v razlogih za popravek ali umik upravnega akta navesti ugotovitve iz takšne ocene.

(38) Državljeni Unije imajo pravico, da se na institucije, organe, urade in agencije Unije obrnejo v enem od jezikov Pogodb in prejmejo odgovor v istem jeziku. Uprava Unije bi morala spoštovati jezikovne pravice strank tako, da bi zagotovila, da se upravni postopek izvaja v enem od jezikov Pogodb, ki ga izbere stranka. V primeru, da je upravni postopek sprožila uprava Unije, bi moralo biti prvo obvestilo sestavljeno v enem od jezikov Pogodb, ki ustreza državi članici, v kateri se nahaja stranka.

(39) Načelo preglednosti in pravica do dostopa do dokumentov sta še zlasti pomembna v okviru upravnega postopka, brez poseganja v zakonodajne akte, sprejete v skladu s členom 15(3) PDEU. Vsakršne omejitve teh načel bi bilo treba razlagati ozko, da se zagotovi skladnost z načeli, opredeljenimi v členu 52(1) Listine, zato bi morale biti predvidene v zakonodaji in spoštovati bistvo pravic in svoboščin, zanje pa bi moralo veljati načelo sorazmernosti.

(40) Pravica do varstva osebnih podatkov pomeni, da bi, brez poseganja v zakonodajne akte, sprejete v skladu s členom 16 PDEU, podatki, ki jih uporablja uprava Unije, morali biti točni, posodobljeni in zakonito zabeleženi.

(41) Načelo varovanja upravičenih pričakovanj izhaja iz načela pravne države in pomeni, da ukrepi javnih organov ne bi smeli posegati v pridobljene pravice in končni pravni položaj, razen kjer je to nujno potrebno zaradi javnega interesa. Če se upravni akt popravi ali umakne, bi se morala ustrezno upoštevati upravičena pričakovanja.

(42) Načelo pravne varnosti zahteva, da so pravila Unije jasna in natančna. Namen tega načela je zagotoviti, da razmere in pravna razmerja, ki jih ureja pravo Unije, ostanejo predvidljivi v smislu, da lahko posamezniki nedvoumno ugotovijo, katere so njihove pravice in dolžnosti, ter sprejmejo temu ustrezne ukrepe. V skladu z načelom pravne varnosti retroaktivnih ukrepov razen v pravno upravičenih primerih ne bi smeli sprejemati.

(43) Z namenom zagotavljanja splošne skladnosti pri dejavnostih uprave Unije bi morali biti splošni upravni akti skladni z načeli dobrega upravljanja, opredeljenimi v tej uredbi.

(44) Pri razlagi te uredbe bi morali posebno pozornost posvečati enaki obravnavi in nediskriminaciji, ki veljata za upravne dejavnosti kot logični posledici načela pravne države ter načel učinkovite in neodvisne evropske uprave

SPREJELA NASLEDNJO UREDBO:

Člen 1

Predmet urejanja in cilj

1. Ta uredba določa postopkovna pravila, ki urejajo upravne dejavnosti uprave Unije.
2. Cilj te uredbe je zagotoviti pravico do dobrega upravljanja, zapisano v členu 41 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, z odprto, učinkovito in neodvisno upravo.

Člen 2

Področje uporabe

1. Ta uredba se uporablja za upravne dejavnosti institucij, organov, uradov in agencij Unije.
2. Ta uredba se ne uporablja za dejavnosti uprave Unije v okviru:
 - (a) zakonodajnih postopkov;
 - (b) sodnih postopkov;
 - (c) postopkov, ki vodijo k sprejetju nezakonodajnih aktov, ki temeljijo neposredno na Pogodbah, delegiranih aktov ali izvedbenih aktov.
3. Ta uredba se ne uporablja za uprave držav članic.

Člen 3

Razmerje med to uredbo in drugimi pravnimi akti Unije

Ta uredba se uporablja brez poseganja v druge pravne akte Unije, ki določajo posebna upravna postopkovna pravila. Ta uredba dopolnjuje tovrstne pravne akte Unije, ki se razlagajo v skladu s njenimi zadevnimi določbami.

Člen 4

Opredelitev pojmov

V tej uredbi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

- (a) „uprava Unije“ pomeni upravo institucij, organov, uradov in agencij Unije;
- (b) „upravne dejavnosti“ pomenijo dejavnosti, ki jih za izvajanje prava Unije opravlja uprava Unije, z izjemo postopkov, navedenih v členu 2(2);
- (c) „upravni postopek“ pomeni postopek, po katerem Unija pripravi, sprejme, izvaja in izvršuje upravne akte;
- (d) „uslužbenec“ pomeni uradnika v skladu s členom 1a Kadrovskih predpisov in uslužbenca, kot je opredeljen v alineah od 1 do 3 člena 1 Pogojev za zaposlitev drugih uslužbencev Evropske unije;
- (e) „pristojni organ“ pomeni institucijo, organ, urad ali agencijo Unije oziroma subjekt znotraj njih oziroma nosilca funkcije znotraj uprave Unije, ki je v skladu z veljavnim pravom pristojen za upravni postopek;
- (f) „stranka“ pomeni fizično ali pravno osebo, na pravni položaj katere lahko vpliva izid upravnega postopka.

Člen 5

Začetek upravnega postopka

Upravne postopke lahko uprava Unije začne na lastno pobudo ali na podlagi vloge stranke.

Člen 6

Začetek na pobudo uprave Unije

1. Upravne postopke lahko uprava Unije začne na lastno pobudo na podlagi sklepa pristojnega organa. Pristojni organ pred odločitvijo o začetku postopka preuči posebne okoliščine primera.
2. Sklep o začetku upravnega postopka se vroči strankam. Sklep se pred vročitvijo ne objavi javno.
3. Vročitev se lahko opravi kasneje oziroma se lahko ne opravi le, v kolikor je tu nujno potrebno glede na javni interes. Sklep o tem, da se vročitev opravi kasneje oziroma se ne opravi, se ustrezno obrazloži.
4. V sklepu o začetku upravnega postopka se navede naslednje:
 - (a) referenčna številka in datum;

- (b) vsebina in namen postopka;
 - (c) opis glavnih faz postopka;
 - (d) ime in kontaktni podatki odgovornega uslužbenca;
 - (e) pristojni organ;
 - (f) rok za sprejetje upravnega akta in posledice, v kolikor se v tem roku upravni akt ne sprejme;
 - (g) pravna sredstva, ki so na voljo;
 - (h) naslov spletne strani iz člena 28, v kolikor takšna spletna stran obstaja.
5. Sklep o začetku upravnega postopka se pripravi v jezikih Pogodb, ki ustrezajo državam članicam, v katerih se nahajajo stranke.
6. Upravni postopek se začne v razumnem času po datumu dogodka, ki je predmet postopka. V nobenem primeru se ne začne več kot 10 let po datumu tega dogodka.

Člen 7

Začetek na podlagi vloge

1. Upravne postopke lahko sproži stranka.
2. Za vloge ne veljajo nepotrebne formalne zahteve. V njih se jasno navedejo ime stranke, naslov za vročanje, predmet vloge, zadevna dejstva in razlogi za vlogo, datum in kraj ter pristojni organ, na katerega so naslovljene. Podajo se pisno, bodisi v papirni bodisi v elektronski obliki. Pripravijo se v enem od jezikov Pogodb.
3. Prejem vloge se pisno potrdi. Potrdilo prejema se pripravi v jeziku vloge, v njem pa je navedeno naslednje:
 - (a) referenčna številka in datum;
 - (b) datum prejema vloge;
 - (c) opis glavnih faz postopka;
 - (d) ime in kontaktni podatki odgovornega uslužbenca;
 - (e) rok za sprejetje upravnega akta in posledice, v kolikor se v tem roku upravni akt ne sprejme;
 - (f) naslov spletne strani iz člena 28, v kolikor takšna spletna stran obstaja.
4. Če vloga ni skladna z eno ali več zahtevami, opredeljenimi v odstavku 2, se v potrdilu o prejemu navede razumen rok za odpravo napake ali predložitev morebitnega manjkajočega dokumenta. Nesmiselne ali očitno neutemeljene vloge se lahko zavrnejo kot nedopustne s kratko obrazloženim potrdilom o prejemu. Potrdilo o prejemu se ne pošlje v primerih, ko isti vlagatelj zlorablja postopek s posredovanjem več zaporednih vlog.

5. V kolikor je vloga naslovljena na organ, ki ni pristojen za njeno obravnavo, jo ta organ posreduje pristojnemu organu in v potrdilu o prejemu navede pristojni organ, ki mu je bila vloga posredovana, ali da zadeva ne sodi na področje delovanja uprave Unije.

6. Če pristojni organ nadaljuje z upravnim postopkom, se, kjer je ustrezno, uporablja člen 6(2) in (4).

Člen 8

Postopkovne pravice

Stranke imajo v zvezi z upravljanjem upravnega postopka naslednje pravice:

- (a) da prejmejo vse ustrezne informacije, povezane s postopkom, na jasn in razumljiv način;
- (b) da komunicirajo in, kjer je mogoče in ustrezno, izpolnijo vse postopkovne formalnosti na daljavo in z elektronskimi sredstvi;
- (c) da uporabljajo kateri koli jezik Pogodb in da prejmejo odgovor v jeziku Pogodb, ki so ga same izbrale;
- (d) da so obveščene o vseh postopkovnih korakih in sklepih, ki bi lahko vplivali nanje;
- (e) da jih zastopa odvetnik ali druga oseba po njihovem izboru;
- (f) da plačajo zgolj dajatve, ki so razumne in sorazmerne s stroškom zadevnega postopka.

Člen 9

Dolžnost skrbne in nepristranske preiskave

- 1. Pristojni organ skrbno in nepristransko razišče primer. Upošteva vse zadevne dejavnike in zbere vse potrebne informacije, na podlagi katerih sprejme sklep.
- 2. Z namenom zbiranja ustreznih informacij lahko pristojni organ, kjer je ustrezno:
 - (a) zasliši stranke, priče in strokovnjake,
 - (b) zahteva dokumente in evidence,
 - (c) izvede obiske in inšpekcijske preglede.
- 3. Stranke lahko predložijo dokaze, za katere menijo, da so ustrezni.

Člen 10

Dolžnost sodelovanja

- 1. Stranke pomagajo pristojnemu organu ugotoviti dejstva in okoliščine primera.
- 2. Stranke imajo na voljo razumen rok, da odgovorijo na kakršno koli zahtevo po sodelovanju, pri čemer se upoštevajo dolžina in kompleksnost zahteve ter zahteve preiskave.
- 3. Kadar lahko upravni postopek privede do kazni, se stranke opomnijo glede privilegija zoper samoobtožbo.

Člen 11

Priče in strokovnjaki

Priče in strokovnjaki so lahko zaslišani na pobudo pristojnega organa ali na predlog stranke. Pristojni organ zagotovi, da izbere strokovnjake, ki so strokovno usposobljeni in na katere ne vpliva nasprotje interesov.

Člen 12

Inšpekcijski pregledi

1. Inšpekcijski pregledi se lahko izvedejo, če je v zakonodajnem aktu Unije opredeljena pristojnost za izvajanje inšpekcijskih pregledov ter če je tak pregled potreben za izpolnitev dolžnosti ali dosego cilja v skladu s pravom Unije.
2. Inšpekcijski pregledi se opravijo v skladu s specifikacijami in v okvirih, ki jih določa akt, ki dodeljuje pooblastila za inšpekcijske preglede oziroma jih dovoljuje, kar zadeva ukrepe, ki se lahko sprejmejo, in prostore, ki se lahko preiščejo. Inšpektorji izvajajo svoja pooblastila le ob predložitvi pisnega pooblastila, iz katerega sta razvidna njihova identiteta in položaj.
3. Organ, pristojen za inšpekcijski pregled, stranko, ki je predmet pregleda, obvesti o datumu in času pričetka tega inšpekcijskega pregleda. Ta stranka ima pravico, da je prisotna med inšpekcijskim pregledom ter da izraža mnenja in zastavlja vprašanja v zvezi z inšpekcijskim pregledom. Kjer je to nujno potrebno glede na javni interes, lahko organ, pristojen za inšpekcijski pregled, takšno obvestilo izda kasneje ali ga ne izda, pri čemer za to poda ustrezno utemeljene razloge.
4. Med inšpekcijskim pregledom se prisotne stranke, kolikor je to mogoče, obvestijo o predmetu in namenu inšpekcijskega pregleda, postopku in pravilih, ki veljajo zanj, ter nadaljnjih ukrepih in morebitnih posledicah inšpekcijskega pregleda. Inšpekcijski pregled se izvede brez povzročanja nepotrebnih nevšečnosti predmetu pregleda ali osebi, ki ga poseduje.
5. Inšpektorji nemudoma pripravijo poročilo o inšpekcijskem pregledu, v katerem povzamejo prispevek inšpekcijskega pregleda k doseganju namena preiskave in navedejo ključna opažanja. Organ, pristojen za inšpekcijski pregled, izvod tega inšpekcijskega poročila posreduje vsem strankam, ki so upravičene do prisotnosti na inšpekcijskem pregledu.
6. Organ, pristojen za inšpekcijski pregled, pripravi in izvede inšpekcijski pregled v tesnem sodelovanju s pristojnimi organi države članice, v kateri poteka inšpekcijski pregled, razen če je država članica sama predmet inšpekcijskega pregleda ali če bi to ogrozilo namen inšpekcijskega pregleda.
7. Pri izvajanju inšpekcijskega pregleda in pripravi poročila o inšpekcijskem pregledu organ, pristojen za inšpekcijski pregled, upošteva vse postopkovne zahteve, določene v nacionalnem pravu zadevne države članice, ki določajo dopustne dokaze v upravnih ali sodnih postopkih v državi članici, v kateri se namerava uporabiti poročilo o inšpekcijskem pregledu.

Člen 13

Nasprotje interesov

1. Uslužbenec ne sodeluje v upravnem postopku, v katerem ima, bodisi neposredno bodisi posredno, osebni interes, vključno zlasti s kakršnim koli družinskim ali finančnim interesom, ki bi ogrozil njegovo nepristranskost.
2. Nasprotje interesov zadevni uslužbenec sporoči pristojnemu organu, ki ob upoštevanju posebnih okoliščin primera odloči, ali se zadevna oseba izloči iz upravnega postopka.
3. Vsaka stranka lahko zahteva, da se zaradi nasprotja interesov določeni uslužbenec izloči iz sodelovanja v upravnem postopku. Utemeljena zahteva za tovrstno izločitev se v pisni obliki posreduje pristojnemu organu, ki odloči po zaslišanju zadevnega uslužbenca.

Člen 14

Pravica osebe, da se izjavi

1. Stranke imajo pravico, da se izjavijo, preden se sprejme kakršen koli posamezen ukrep, ki bi nanje škodljivo vplival.
2. Stranke prejmejo zadostne informacije in dobijo na voljo dovolj časa, da pripravijo svoje argumente.
3. Stranke imajo možnost, da izrazijo svoje mnenje v pisni ali ustni obliki, v kolikor je potrebno, pri tem pa jim lahko pomaga oseba po njihovi izbiri, v kolikor tako želijo.

Člen 15

Pravica do vpogleda v spis

1. Zadevnim strankam se odobri pravica do neomejenega vpogleda v spis ob spoštovanju upravičenih interesov zaupnosti ter poklicne in poslovne tajnosti. Vsakršna omejitev te pravice se ustrezno obrazloži.
2. Kadar ni mogoče odobriti pravice do neomejenega vpogleda v spis, se strankam zagotovi ustrezen povzetek vsebine teh dokumentov.

Člen 16

Dolžnost vodenja evidence

1. Uprava Unije za vsak spis vodi evidenco dohodne in odhodne pošte v zvezi z njim, prejetih dokumentov in ukrepov, ki jih sprejme. Uprava Unije vzpostavi seznam spisov, ki jih vodi.
2. Evidenca se vodi ob polnem spoštovanju pravice do varstva podatkov.

Člen 17

Roki

1. Upravni akti se sprejmejo in upravni postopki zaključijo v razumnih rokih ter brez nepotrebnega odlašanja. Rok za sprejetje upravnega akta ni daljši od treh mesecev od datuma:
(a) vročitve sklepa o začetku upravnega postopka, v kolikor ga je začela uprava Unije, ali

- (b) potrdila o prejemu vloge, v kolikor je bil upravni postopek sprožen z vlogo.
2. Če upravnega akta ni mogoče sprejeti v zadevnem roku, se o tem in o razlogih, ki upravičujejo zamudo, obvestijo zadevne stranke, obenem pa se jim posreduje ocena pričakovanega datuma sprejetja upravnega akta. Pristojni organ na zahtevo odgovarja na vprašanja o tem, kako napreduje obravnava zadeve.
3. Če uprava Unije ne potrdi prejema vloge v roku treh mesecev, se vloga šteje za zavrnjeno.
4. Roki se izračunajo v skladu z Uredbo (EGS, Euratom) št. 1182/71 Sveta(1) .

Člen 18

Oblika upravnih aktov

Upravni akti so v pisni obliki, podpiše pa jih pristojni organ. Sestavljeni so jasno, preprosto in razumljivo.

Člen 19

Obveznost obrazložitve

1. V upravnih aktih se jasno navedejo razlogi, na katerih temeljijo.
2. V upravnih aktih se navedejo njihova pravna podlaga, zadevna dejstva in način, kako so bili upoštevani različni zadevni interesi.
3. Upravni akti vsebujejo individualno obrazložitev glede položaja strank. Če to ni mogoče zaradi velikega števila zadevnih oseb, zadostuje splošna obrazložitev. Vendar se v tem primeru vsaki stranki zagotovi individualna obrazložitev, če ta to izrecno zahteva.

Člen 20

Pravna sredstva

1. V upravnih aktih se jasno navede, da je mogoč upravni pregled.
2. Stranke imajo pravico, da zaprosijo za upravni pregled upravnih aktov, ki negativno vplivajo na njihove pravice in interese. Zahteve za upravni pregled se posredujejo nadrejenemu organu, če to ni mogoče, pa istemu organu, ki je sprejel upravni akt.
3. V upravnih aktih se navedejo postopek za predložitev zahteve za upravni pregled ter ime in naslov pisarne upravnega organa ali pooblaščenega uslužbenca, ki se mu mora zahteva za pregled posredovati. V upravnem aktu se prav tako navede rok za predložitev tovrstne zahteve. Če do določenega roka ni vložena nobena zahteva, velja upravni akt za dokončnega.
4. Kadar tako določa pravo Unije, se upravni akti jasno sklicujejo na možnost sprožitve sodnih postopkov ali vložitve pritožbe pri Evropskem varuhu človekovih pravic.

Člen 21

Vročanje upravnih aktov

Zadevnim strankam se upravni akti, ki vplivajo na njihove pravice in interese, pisno vročijo takoj po njihovem sprejetju. Upravni akti za stranke začnejo veljati šele po njihovi vročitvi.

Člen 22

Popravljanje napak v upravnih aktih

1. Tiskarske, računske in podobne napake pristojni organ popravi na lastno pobudo ali na zahtevo zadevne stranke.
2. Stranke se obvestijo pred izvedbo popravka, popravek pa začne veljati po vročitvi. V kolikor to ni mogoče zaradi velikega števila strank, se sprejmejo ustrezni ukrepi za zagotovitev, da se vse stranke obvestijo brez nepotrebnega odlašanja.

Člen 23

Popravek ali umik upravnih aktov, ki škodljivo vplivajo na stranko

1. Pristojni organ na lastno pobudo ali na zahtevo zadevne stranke popravi ali umakne nezakonit upravni akt, ki škodljivo vpliva na stranko. Popravek ali umik imata retroaktivni učinek.
2. Pristojni organ na lastno pobudo ali na zahtevo zadevne stranke popravi ali umakne zakonit upravni akt, ki škodljivo vpliva na stranko, če razlogi, ki so privedli do sprejetja tega akta, ne obstajajo več. Popravek ali umik nimata retroaktivnega učinka.
3. Popravek ali umik začne veljati po vročitvi stranki.
4. Kadar upravni akt škodljivo vpliva na stranko in je obenem v korist drugih strank, se pripravi ocena morebitnega učinka na vse stranke, ugotovitve pa se vključijo v razloge za popravek ali umik upravnega akta.

Člen 24

Popravek ali umik upravnih aktov, ki so v korist stranke

1. Pristojni organ na lastno pobudo ali na zahtevo druge stranke popravi ali umakne nezakonit upravni akt, ki je v korist ene od strank.
2. Posledice popravka ali umika akta za stranke, ki so lahko upravičeno pričakovale, da je akt zakonit, se ustrezno upoštevajo. Če bi takšne stranke utrpely izgubo zaradi zanašanja na zakonitost akta, pristojni organ oceni, ali so te stranke upravičene do odškodnine.
3. Popravek ali umik ima retroaktivni učinek zgolj, kadar se sprejme v razumnem času. V kolikor je stranka lahko upravičeno pričakovala, da je akt zakonit, in je izrazila mnenje, da bi moral obveljati, popravek ali umik v zvezi s to stranko nima retroaktivnega učinka.
4. Pristojni organ lahko na lastno pobudo ali na pobudo druge stranke popravi ali umakne zakonit upravni akt, ki je v korist stranke, če razlogi, ki so privedli do sprejetja tega akta, ne obstajajo več. Upravičena pričakovanja drugih strank se ustrezno upoštevajo.
5. Popravek ali umik začne veljati po vročitvi stranki.

Člen 25

Upravljanje popravkov napak, popravka in umika

Zadevne določbe poglavij III, IV in VI te uredbe se uporabljajo tudi za popravke napak, popravek in umik upravnih aktov.

Člen 26

Spoštovanje postopkovnih pravic

Splošni upravni akti, ki jih sprejme uprava Unije, morajo biti skladni s postopkovnimi pravicami, določenimi v tej uredbi.

Člen 27

Pravna podlaga, obrazložitev in objava

1. V splošnih upravnih aktih, ki jih sprejme uprava Unije, se navede njihova pravna podlaga, jasno pa se navedejo tudi razlogi, na katerih temeljijo.
2. Veljati začnejo z dnem objave prek sredstev, ki so neposredno dostopna zadevnim osebam.

Člen 28

Spletne informacije o pravilih o upravnih postopkih

1. Uprava Unije spodbuja zagotavljanje posodobljenih spletnih informacij o obstoječih upravnih postopkih na temu namenjeni spletni strani, če je to mogoče in smotrno. Prednost imajo postopki na podlagi vloge.
2. Spletne informacije vključujejo:
 - (a) povezavo na veljavno zakonodajo;
 - (b) kratko pojasnilo glavnih pravnih zahtev in njihovo upravno razlago;
 - (c) opis glavnih faz postopka;
 - (d) navedbo organa, pristojnega za sprejetje končnega akta;
 - (e) navedbo roka za sprejetje akta;
 - (f) navedbo razpoložljivih pravnih sredstev;
 - (g) povezavo na standardne obrazce, ki jih lahko uporabijo stranke pri svojem komuniciranju z upravo Unije v okviru postopka.
3. Spletne informacije, navedene v odstavku 2, se predstavijo na jasn in preprost način. Dostop do teh informacij je brezplačen.

Člen 29

Ocena

Komisija Evropskem parlamentu in Svetu predloži poročilo o oceni delovanja te uredbe do [xx let po začetku veljavnosti te uredbe].

Člen 30

Začetek veljavnosti

Ta uredba začne veljati dvajseti dan po objavi v Uradnem listu Evropske unije.

Ta uredba je v celoti zavezujoča.

V...,

Za Evropski parlament Za Svet

Predsednik

Vir: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0279+0+DOC+XML+V0//SL&language=SL>

PRILOGA 3 – UČNI NAČRT UPUS

Učni načrt predmeta Upravni postopek in upravni spor Fakultete za upravo, program Upravljanje javnega sektorja, UN-I (pomlad 2019)

Predmet:	UPRAVNI POSTOPEK IN UPRAVNI SPOR
Course title:	ADMINISTRATIVE PROCEDURE AND ADMINISTRATIVE DISPUTE

Študijski programi in stopnja	Študijska smer	Letnik	Semes-tri
Upravljanje javnega sektorja, prva stopnja, univerzitetni	Upravljanje javnega sektorja (študijski program)	3. let-nik	Zimski

Univerzitetna koda predmeta/University course code:	0788
--	------

Predava-nja	Seminar	Vaje	Klinične vaje	Druge oblike študijskega dela	Samo-stojno delo	ECTS
45		30		15	90	6

Nosilec predmeta/Lecturer:	Prof. dr. Polonca Kovač
-----------------------------------	-------------------------

Vrsta predmeta/Course type:	Obvezni/Core
------------------------------------	--------------

Jeziki/Languages:	Predavanja/Lectures:	Slovenščina
	Vaje/Tutorial:	Slovenščina

Pogoji za vključitev v delo oz. za opravljanje študijskih obveznosti: **Prerequisites:**

--	--

Vsebina:	Content (Syllabus outline):
1. Umestitev upravnega procesnega prava in upravnih postopkov v razvoju družbe, javne uprave in sodnega nadzora, v Sloveniji in po svetu. Dobra uprava. 2. Pojem upravne zadeve in javnega interesa. Subsidiarna in smiselna raba ZUP. Splošni in posebni upravni postopki. 3. Temeljna načela ZUP kot standardi. Zakonitost. Pravica biti slišan. Materialna resnica, govoriti resnico. Samostojnost. Pravica do pritožbe. Ekonomičnost. 4. Udeleženci postopka. Pristojnost (organa, personalna). Stranke po status in položaju, zastopanje, drugi udeleženci. 5. Komuniciranje med organi in strankami ter drugimi udeleženci: jezik, vloga, vabilo, zapisnik, vročanje. 6. Pravica do pregleda dokumentov in informacij javnega značaja. 7. Vrste in tek rokov. Vrnitev v prejšnje stanje. Red v postopku. Stroški postopka. 8. Postopek na prvi stopnji: začetek, ugotovitveni in dokazni postopek. 9. Odločbe in sklepi: vrste, sestavine, značilnosti, dokončnost in pravnomočnost. 10. Pravna sredstva. Pritožba in izredna pravna sredstva: značilnosti, legitimacija in pristojnost, razlogi, roki idr. 11. Izvršba, izvršljivost, vrste izvršbe, izvršilni organi, sredstva in načini izvršbe. Upravna inšpekcija. 12. Upravni in socialni spor: predmet, udeleženci, faze postopka. Ustavnosodno varstvo v upravnih zadevah. Varstvo pred Evropskim sodiščem za človekove pravice.	1. Categorisation of administrative procedural law in the development of society, public administration and judicial review, in Slovenia and globally. Good administration. 2. Notion of administrative matter and public interest. Use of GAPA – subsidiary, mutatis mutandis. General and special procedures. 3. Basic principles as procedural standards. Legality. Right to be heard. Material truth, duty to speak the truth. Autonomy. Right to appeal. Economy. 4. Participants in proceedings. Jurisprudence (of an agency, personal). Parties by status and position, representatives et al. 5. Communication between authorities, parties and other participants: language, application, summon, minutes, delivery. 6. Right to access one's own file and information of public character. 7. Categories and current of deadlines, restitutio in integrum. Order. Costs. 8. Proceedings at first instance: initiation, fact establishing and evidence giving. 9. Decisions and conclusions: types, elements, characteristics, completeness, finality. 10. Legal remedies. Appeal and extraordinary remedies: characteristics, legitimization and jurisdiction, grounds, time limits, etc. 11. Execution, executability, types of execution, jurisdiction, measures. Administrative inspection. 12. Administrative and social dispute: materia, participants, phases. Constitutional protection in administrative matters and before European Court of Human Rights.

Temeljna literatura in viri/Readings:

1. Jerovšek, T., in Kovač, P. (2016/17): Upravni postopek in upravni spor, Fakulteta za upravo, Ljubljana, 300 str.
2. Kovač, P., Sever, T. (2018). Praktikum za upravni postopek in upravni spor. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
3. Kovač, P., v Avbelj, M. (2019). Komentar Ustave RS (komentar k členom 22, 23, 25 in 157; Del 1: str. 189-197, 228-232, 248-255, Del 2: str. 420-430). Nova Gorica: Nova univerza, EPF.
4. Kovač, P., et al. (2012, 2015): Upravno-procesne dileme o rabi ZUP 2 in 3, Uradni list RS, Ljubljana, izbranih cca 100 str.
5. Kerševan, E., Androjna, V. (2017): Upravno procesno pravo. Ljubljana: GV založba, Ljubljana, izbranih cca 50 str.
6. Rose-Ackerman, S., Lindseth P.L., et al. (2010): Comparative Administrative Law, Edward Elgar, Cheltenham, Northampton, izbranih cca 20 str.
7. Kovač, P. (2017). Smernice evropeizacije upravnega procesnega prava. Javna uprava, letn. 53, št. 1/2, str. 67-83.
8. Gradiva gostujočih predavateljev in portal Upravna svetovalnica (Kovač, P., gl. ur., 2009-). Ljubljana: Fakulteta za upravo: Ministrstvo za javno upravo http://www.fu.uni-lj.si/mediawiki/index.php?title=Glavna_stran.

Cilji in kompetence:**Objectives and competences:**

Cilji: Študent: • analizira različne življenjske situacije iz upravnih razmerij tako, da vzpostavi upravni postopek kot demokratično orodje, ki izvršilni oblasti preprečuje samovoljo in omogoča participativno demokracijo, • razume namen in zna izdelati posamezne akte in voditi tipske postopke za uveljavljanje pravic oz. naložitev obveznosti na različnih upravnih področjih, • spozna in nadalje analizira sistem sodnega nadzora nad zakonitostjo posamičnih upravnih aktov s poudarkom na upravnem sporu, • na temelju pozitivnopravne ureditve in sodnih judikatov samostojno razčleni dovoljeno procesno odločanje v upravnem procesnem pravu ter pravni položaj organa in stranke v določeni procesni situaciji, • preveri in obvlada pristope reševanja bistvenih procesnih napak,	Objectives: Student gets to: • analyse individual life events on the basis of an administrative procedure as a democratic tool, limiting arbitrary authority and enabling participatory democracy, • understand, prepare different acts and conduct the procedures for the enforcement of rights or imposing obligations on different areas, • know and further analyse system of judicial review upon legality of individual administrative acts, especially administrative dispute, • understand and analyse the basis of a legal procedural decision-making and position of participants (agency and party) in individual situation as set by law and case-law, • check and manage significant procedural errors,
---	--

• pri branju izbrane tuje literature izdela glosar strokovne terminologije predmeta v angleškem in slovenskem jeziku, • v medpredmetni povezavi z izbirnim predmetom tujega jezika napiše dober esej v slovenskem in angleškem jeziku. Kompetence: • poznavanje in razumevanje utemeljitev in zgodovine (razvoja) temeljne discipline procesnega upravnega prava, koherentno obvladanje temeljnega znanja, • razumevanje splošnih elementov in strukture upravnega procesnega prava ter zagovarjanja varstva javne koristi v dialogu z drugimi akterji postopkov, • sposobnost za reševanje konkretnih postopkovnih problemov z uporabo raziskovanja in znanstvenih metod ter umeščanja novih informacij in interpretacij v kontekst upravnega prava pri regulaciji področnega procesnega prava ali z aplikacijo pravil procesnega prava v dejanski stan, • razumevanje in uporaba metod kritične analize in razvoja teorij ter njihova uporaba v reševanju konkretnih delovnih problemov, • sposobnost komuniciranja v strokovnem jeziku in zavezanost profesionalni etiki.	• prepare a glossary of professional terminology in Slovenian and English based on selected literature, • write a qualitative essay in Slovenian and English within cooperation between subjects/courses (APAD & elective Business English). Competences: • coherent knowing and understanding grounds and development trends of administrative procedural law, • capacity of protection of public benefit and its collision in a dialogue in relation to parties' rights and legal interests, • ability to analyze and synthesize knowledge for problem-solving by use of scientific research and applying new information, • ability to apply methods of critical analysis and theories' development within concrete working problems, • ability to communicate in professional language in mother tongue and English, • (develop) loyalty to administrative ethics.
--	---

Predvideni študijski rezultati:

Študent bo znal uporabiti znanje v praksi in implicirati temeljne pojme v sami teoriji, tj. ključne elemente upravnopravnega razmerja, postopke uveljavljanja pravic in pravnih koristi pri odrejanju obveznosti ter sistem sodnega varstva, v Sloveniji in drugod.

Študent bo znal v posamezni življenjski situaciji aplicirati temeljna načela in pravila upravnega procesnega prava.

Intended learning outcomes:

Student will be able to apply knowledge in practice and basic notions in theory itself, namely key elements of administrative relations, i.e. procedures of ensuring rights and obligations of the parties and judicial review over administrative authorities, in Slovenia and abroad.

Student will understand and be able to apply fundamental principles and rules of administrative procedural law in concrete life situations.

Študent bo usposobljen za reševanje lažjih in srednje zahtevnih upravno-procesnih problemov.	Student is capable of resolving easier and moderate complicated administrative-procedural problems.
Študent bo znal uporabljati temeljne pojme snovi v strokovnem, maternem in angleškem jeziku.	Student will be able to apply professional terminology in mother tongue and English.

Metode poučevanja in učenja:**Learning and teaching methods:**

1. Predavanja,	1. Lectures,
2. vaje,	2. practical work (exercises),
3. e-učenje,	3. e-learning,
4. študije primerov,	4. case studies,
5. gostujoča predavanja iz prakse,	5. guest lectures from practice,
6. seminar z medpredmetno povezavo,	6. seminar work in cooperation between subjects/courses,
7. tutorstvo.	7. tutorship.

Načini ocenjevanja:**Delež/Weight****Assessment:**

1. Aktivno sodelovanje (sodelovanje pri predavanjih, e-učenje, medpredmetno povezovanje ...)	20,00 %	1. Active participation (collaboration at lectures, e-learning, inter-course-collaboration ...)
2. Medsemestrski kolokvij	20,00 %	2. Mid-term colloquium
3. Pisni ali ustni izpit	60,00 %	3. Written or oral exam

Reference nosilca/Lecturer's references:

• Jerovšek, T., Kovač, P. (2017). Upravni postopek in upravni spor. Ljubljana: Fakulteta za upravo. • Kovač, P. (2016). The requirements and limits of the codification of administrative procedures in Slovenia according to European trends. Review of central and east European law, 41(3/4) 427-461. • Kovač, P. (2018). Potentials of administrative procedures as a participatory tool within governance models in Central and Eastern Europe. Danube, vol. 9, issue 4, str. 227-244. • Kovač, P., v Avbelj, M. (2019). Komentar Ustave RS (komentar k členom 22, 23, 25 in 157; Del 1: str. 189-197, 228-232, 248-255, Del 2: str. 420-430). Nova Gorica: Nova univerza, EPF. • Dragos, D.C., Kovač, P., Tolsma, H.D. (2019). The Sound of Silence in European Administrative Law. Legal and Empirical Insights in Selected Jurisdictions. Palgrave Macmillan.
