

Občevanje organov in strank v sodobnem upravnem postopku

UDK: UDK: 35.077.3

Polona Kovač

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo

polona.kovac@fu.uni-lj.si

IZVLEČEK

Občevanje med organi in strankami postaja v sodobnem upravnem postopku vse pomembnejše, ker operacionalizira temeljni načeli varstva pravic strank in zaslišanja stranke. Razvija se elektronsko poslovanje, ki poudarja večje možnosti za stranke in upravne organe zlasti v smislu večje dostopnosti in ekonomičnosti. Prispevek podrobno obravnava institute jezika, vlog, vabil, zapisnikov, pravice do pregleda dokumentov (spisa) in vročanja. Pri tem so izpostavljena temeljna pravila, upravna in sodna praksa ter še sveže novosti obsežnejše novele slovenskega Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 73/04) z začetkom uporabe 1. 1. 2005. Tematika je predstavljena zaokroženo tudi z vidika uporabe pravil o občevanju v drugih javnopravnih zadevah in možnostih uveljavljanja pravnih sredstev, če se določbe o občevanju med organi in strankami kršijo.

Ključne besede: upravni postopek, modernizacija, občevanje, komuniciranje, jezik, vloge, vabila, zapisnik, pregled dokumentov/spisa, vročanje, elektronsko poslovanje, ZUP, novela.

1. Uvod

Upravni postopek je splet institutov, ki urejajo način uveljavljanja materialnih pravic strank in hkratno varstvo javnega interesa. Posamezna vprašanja, ki določajo izvajanje procesnih dejanj, izhajajo iz temeljnih načel splošnega upravnega postopka, ki so minimalni procesni standardi za vsa upravna področja in povezujejo vrsto posebnih upravnih postopkov. Med temi načeli je najpomembnejše ustavno načelo zakonitosti. *Če postopek ni voden pravilno, je končni upravni akt izpodbojen zaradi formalne nezakonitosti.* Schuppert (2000, str. 788–793) navaja upravni postopek kot instrument pravne države in demokracije, posebej v povezavi z varstvom ustavnih pravic. Načelo zakonitosti dopolnjujejo še druga, za namen tega prispevka izpostavljene načeli varstva pravic strank in javne koristi ter zaslišanja (participacije) strank.

Upravni postopek je kljub politični nevtralnosti *predmet stalnega spreminjanja*, saj se mora upravno poslovanje prilagajati sodobnim družbenim trendom. Osnovni

skelet slovenske ureditve temelji na avstro-ogrskem izročilu in delitvi na splošni in posebne upravne postopke. Pri vodenju sodobnih upravnih postopkov je treba na tem temelju upoštevati v praksi Evropskega sodišča za človekove pravice¹ in Sodišča Evropskih skupnosti izoblikovana načela, kot so zakonitost, pravica do zaslišanja, predvidljivost in zanesljivost, nepristranskost, odločanje v razumnem roku, dostop do podatkov v lastnih zadevah, sorazmernost, učinkovitost, odprtost in jasnost, sodni nadzor nad upravo ipd. Kljub konceptualni nespornosti veljavne zakonodaje o splošnem upravnem postopku, temeljni predpis je Zakon o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 80/99, 70/00, 52/02, 73/04: v nadaljevanju: ZUP), se ta danes dopolnjuje. Pri tem *ne prihaja do sprememb v zasnovi postopka kot celote niti samih institutov* (Jerovšek, 2003, str. 108), temveč gre za pretežno redakcijske in tehnične spremembe ter dopolnitve. Modernizacija slovenskega splošnega upravnega postopka sledi razvojnemu bistvu upravnega postopka, ki izhaja iz omejitve absolutistične oblasti, zato je treba *v dvomu posamezne določbe gledati v korist posameznikov*. Tej ideji zakonodajalec sledi, ko prenaša breme pridobivanja podatkov s strank na upravne organe, uvaja upravno overovitev, stremi k večji učinkovitosti postopka z delno odpravo krajevne pristojnosti in prenosom izvršb odločb nosilcev javnih pooblastil na njih same, dodaja možnosti in hkrati odvzema poti uveljavljanja pravnih koristi stranskih udeležencev, uvaja sodobne načine komunikacije in se preusmerja od izključno arbitrarnega odločanja k servisu in svetovanju. Primeroma nanizane in druge usmeritve operacionalizira zadnja, tretja novela veljavnega ZUP, objavljena julija 2004 v Uradnem listu RS, št. 73/04 za začetkom uporabe 1. 1. 2005 (v nadaljevanju: ZUP-C).

Ko govorimo o upravnem postopku, se moramo zavedati, da ta ne velja le za upravne enote, morda še občinske organe in ministrstva, temveč morajo v skladu z njegovimi pravili ravnati vsi organi državne uprave in drugi državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, ko odločajo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih fizičnih in pravnih oseb z upravnega področja (1. člen ZUP). Pri slednjih velja poudariti, da se njihov nabor veča, kakor se država (in občina) odloča za delegacijo svojih pristojnosti. S tem se oži jedro klasične države uprave in širi funkcionalni upravni sistem. Nadalje je pomembno dejstvo, da slovenski ZUP (z veljavnostjo od leta 2000) v 4. členu uvaja smiselno uporabo pravil upravnega postopka za ne-upravne organe, ko ti v javnopravnih zadevah odločajo o pravicah in dolžnostih posameznikov oz. organizacij in ta področja niso urejena s posebnim postopkom. ZUP morajo poznati zaposleni v javnih agencijah, javnih zavodih, zbornicah,

¹ Leta 1977 je Svet Evrope izdal resolucijo o zaščiti posameznikov v zvezi z akti upravnih oblasti (*Resolution No. 77 (31) on the Protection of the Individual in Relation to the Acts of Administrative Authorities*), ki jo je kasneje nadgradil, izhajajoč iz kritične mase konkretnih obravnavanih primerov pred ESČP. Za kontekst razumevanja in samo prakso je pomemben 6. člen Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (1950), ki govori o poštenem postopku.

policiji, na univerzi in drugih nosilcih javnih pooblastil ter izvajalcih javnih služb, od leta 2005 tudi v prekrškovnih organih². Pri tem ostaja odprto, kaj pomeni »smiselna« – ali kot določajo nekateri področni zakoni, npr. zakon o trgu vrednostnih papirjev, »primerna« – uporaba ZUP, saj pušča določeno mero negotovosti o tem, katere določbe ZUP se uporabljajo, sploh če upoštevamo sodelovanje med posameznimi instituti. Breznik pravi (2001, str. 45), da pomeni smiselno »le in kolikor je mogoče in smotrno«.

Pri posodabljanju splošnega upravnega postopka ni zadosti skrbeti za normativne spremembe, temveč glede na nedoslednosti v praksi najprej za pravilno implementacijo. Slednje naj bi zagotovili prek stalnega usposabljanja in učinkovitega nadzora.

2. Definicija, načela in trendi občevanja med organi in strankami

2.1 Kaj pomeni občevanje med organi in strankami

Občevanje³ med organi in strankami pomeni v jeziku ZUP formalno komunikacijo z določenimi *pravnimi učinki*. *Pomen komuniciranja na relaciji uprava-stranke narašča* upošteva splošna načela sodobne uprave, predvsem usmerjenost k strankam, učinkovitost in odprtost. V mejah javnega interesa se uveljavlja partnerski odnos uprave do njenih odjemalcev pri odpravi nepotrebnih postopkov, lažjemu uveljavljanju pravic ter sodobnemu in stranki prilagojenemu komuniciranju. Pri komuniciranju torej upoštevamo tako njegovo formalno plat kot neformalne razsežnosti v smislu uporabniku prijazne uprave.

Občevanje med organi in strankami vključuje po ZUP več institutov. V ožjem smislu se kot oblike občevanja štejejo vloge, vabila, zapisniki in uveljavljanje pravice do pregleda, prepisa in preslikave dokumentov (spisa) ter obvestil o poteku postopka (63.-68. člen), v širšem govorimo poleg navedenega še o uporabi jezika v postopku (62. člen) in o vročanju (83.–98. člen).

2 Zakon o prekrških (Uradni list RS, št. 7/03, 86/04, ZP-1) z začetkom uporabe 1. 1. 2005 uvaja *smiselno uporabo ZUP* v hitrem prekrškovnem postopku, če zakon ne določa drugače glede pristojnosti, izločitve uradne osebe, zastopanja, rokov in narokov, jezika v postopku, vlog, vabil, zapisnikov, pravice do pregleda spisa, vročanja in odločbe (58. člen); pri nekaterih institutih (npr. vročanje plačilnega naloga) pa ZP-1 odreja celo na *subsidiarno rabo ZUP*.

3 Termin »občevanje« nekateri pojmujejo kot arhaičen in ga nadomeščajo z izrazom »komuniciranje«. Drugi postopkovni zakoni (o pravnem postopku, o izvršbi in zavarovanju itd.) tega termina kot naziva poglavja ali zbirnega izraza za več procesnih institutov sploh ne poznajo in govore le o vlogah, vročanju itd., enako zakon o upravnem sporu.

Občevanje organov in strank v sodobnem upravnem postopku

Posredno se na občevanje pravzaprav bolj ali manj nanašajo tudi vsi *drugi procesni instituti*, saj je upravni postopek splet neločljivo povezanih elementov, ki vplivajo drug na drugega. Tako je s komuniciranjem tesno povezano vprašanje pristojnosti, zlasti personalne, saj stranke občutijo neposredno občevanje z organi, ko govorijo oz. pišejo uradnim osebam. ZUP ima glede *uradnih oseb* dokaj stroge določbe. Loči uradne osebe, ki postopke vodijo, torej opravljajo posamezna procesna dejanja, in uradne osebe, ki odločajo, torej izdajajo odločbe in sklepe, ki postopke končajo. Pri tem imajo nekatere uradne osebe, zlasti predstojnik in inšpektor, zakonsko pooblastilo, druge ga dobijo od predstojnika. Posebej je treba poudariti, da pri tem igrajo vlogo ne samo zakonska merila, torej stopnja in vrsta izobrazbe ter opravljen strokovni izpit iz upravnega postopka, temveč tudi zaupanje, ki ga predstojnik čuti oz. nakloni podrejenemu. Pri presoji, komu podeliti pooblastilo za odločanje in katere vrste ter obsega bo, naj bi poleg formalnih pogojev odločala sposobnost posameznikovega komuniciranja, tako s strankami kot s sodelavci. Nadalje naj izpostavimo, da predstojniki nimajo avtomatičnega pooblastila tako za odločanje kot za vodenje postopka, saj lahko neposredno postopek izvajajo le, če izpolnjujejo pogoje (28.–32. člen, gl. zlasti četrti odstavek 30. člena in 32. člen).

Z občevanjem so povezana še druga vprašanja: *zastopanje strank, roki in naroki, stroški, razpolaganje z zahtevkom, dokazovanje itd.* Steska (1936, str. 41–2) določbe o rokih in redu v upravnem postopku umešča neposredno v poglavje o občevanju med upravnimi oblastmi in strankami, ob bok vlogam, vabilom, zapisnikom, vpogledovanju spisov in vročanju. Občevanje se na specifičen način izrazi ustno – na *ustni obravnavi*, ki je obvezna ob zaslišanju prič in izvedencev, ogledu in sodelovanju strank z nasprotnimi interesi (154. člen), a tudi sicer priporočljiva. V praksi je pri vodenju ustnih obravnav opaziti nedoslednosti zlasti pri ne/sposobnosti menedžiranja dogodka. Štriker (2003) navaja, da je upravna inšpekcija na podlagi razgovorov z uradnimi osebami ugotovila pomanjkanje izkušenj in usposobljenosti ter tiho bojazen vodenja večjih obravnav v lokalnem okolju. Ne smemo pozabiti, da bi morala uradna oseba, ki postopek oz. ustno obravnavo vodi, biti gospodar dogajanja, saj navsezadnje deluje v javnem interesu. Pri izvajanju ugotovitvenih postopkov se ob preferiranju skrajšanega postopka namesto posebnega krši ob načelu zaslišanja še pravila materialne resnice, saj je po ZUP dopustno odločiti z verjetnostjo samo v zakonsko določenih izjemah. Z vidika praktične uporabe ZUP naj izpostavimo le še nastanek pravnih posledic dejanskih upravnih aktov, vezan na *trenutke dokončnosti, izvršljivosti in pravnomočnosti*, ki zopet predpostavljajo nujno komunikacijo med organom in stranko, pravno formalno prek vročanja, dejansko s predhodnim sodelovanjem stranke v postopku in v izjemnih primerih prek instituta ustne odločbe.

Specifike posameznih upravnih področij ureja tudi *področna zakonodaja*, med splošnimi predpisi je treba za popolno obravnavo poznati zakonodajo s področij

taks, varstva osebnih in tajnih podatkov, dostopa do informacij javnega značaja, elektronskega poslovanja, elektronskega podpisa ipd. Določena vprašanja podrobneje urejajo *izvedbeni predpisi*. Med njimi se na institute občevanja med organi in strankami nanašajo Uredba o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami (Uradni list RS, št. 22/01, 81/03), Uredba o pridobivanju in posredovanju podatkov med organi javne uprave za potrebe upravnih postopkov (Uradni list RS, št. 38/02, 129/03), Navodilo o obliki ovojnice za obvezno osebno vročanje v splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 11/02). Uporabljajo se nekateri drugi predpisi, ki izvirajo iz podlag vzporednih ZUP: Uredba o poslovnem času, uradnih urah in delovnem času v organih državne uprave (Uradni list RS, št. 21/01, 54/02, 31/03, 18/04) in Uredba o poslovanju organov javne uprave z dokumentarnim gradivom (Uradni list RS, št. 91/01). Vse te uredbe ter rešitev dodatnih vprašanj (npr. glede odmere stroškov in elektronskega poslovanja) naj bi po ZUP-C nadomestila oz. konsistentno strnila v enoten predpis nova *uredba o upravnem poslovanju* kot analogen akt sodnemu redu.

2.2 Načela, ki se nanašajo neposredno na občevanje med organi in strankami

ZUP-C pri spreminjanju in dopolnjevanju veljavne ureditve daje velik poudarek *ekonomičnosti postopka in lažjemu uveljavljanju pravic strank*. S to dikcijo neposredno poudarja pomen načel upravnih postopkov, pri čemer so nekatera razvojno bolj izpostavljena, nekateri jih poimenujejo kar »trendovska«, tako usmerjenost uprave k uporabnikom, učinkovitost in uspešnost, odprtost. *Klasična načela upravnega prava in načela delovanja sodobne uprave* se torej povezujejo v nadgradnji, ki jo sestavlja naslednji nabor: delitev oblasti, zakonitost, enakost pred zakonom, sorazmernost, odprtost in transparentnost, pravna varnost, pravice državljanov zahtevati upravno storitev, pravica do dobrega upravljanja, uspešnost in učinkovitost, etičnost itd⁴.

Slovenska ustava večino izmed omenjenih načel jasno zapoveduje že sama, nekaj jih dodatno operacionalizira, tj. specifično poudarja ZUP. *ZUP našteva devet temeljnih načel*, to so zakonitost, varstvo pravic strank in javnega interesa, materialna resnica, zaslišanje stranke, prosta presoja dokazov, dolžnost govoriti resnico in poštena uporaba pravic, samostojnost pri odločanju, pravica pritožbe, ekonomičnost

⁴ V tem okviru velja omeniti še nekatera načela Zakona o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 56/02): zakonitost, strokovnost, častno ravnanje, omejitve in dolžnosti v zvezi s sprejemanjem daril, zaupnost, odgovornost za rezultate (7.–13. člen), za uradnike še politična nevtralnost in nepristranskost (28. člen) ter načelo odprtosti do javnosti (32. člen), vendar se nobeno načelo ne nanaša izključno na občevanje v upravnem postopku, zato tu niso podrobna obdelana.

postopka. Za samo občevanje veljajo vsa načela, vendar bi izvedbeno izpostavili varstvo pravic strank, zaslišanje stranke in ekonomičnost. Temeljnim se pridružujejo *posebna načela*, ki so aktualna v posameznih fazah postopka – za ugotovitveni in dokazni postopek ustnost in pisnost, razpravno in preiskovalno načelo, neposrednost in posrednost, koncentracija ter javnost in tajnost (Androjna, 1992, str. 137–140).

Pri *varstvu pravic strank* velja prednost javne koristi pred individualno, vendar zakon poudarja omejenost posegov v sfero zasebnega le, kolikor je to izrecno dopustno. Drugi in četrti odstavek 7. člena ZUP nadalje opredeljujeta *pomoč neuki stranki*, vendar po mnenju nekaterih omejujeta to pomoč na svetovanje v zvezi s postopkovnimi in ne materialnimi pravicami – v odvisnosti od strankinega zahtevka, torej vsebine njene vloge⁵. Med *postopkovne pravice* sodi (več Androjna, 1992, str. 43–4) vlaganje vlog ustno na zapisnik, napotitev stranke k pristojnemu organu, dopolnitev vloge, navajanje (novih) dejstev, predlaganje dokazov in dokazil ter njihovo izpodbijanje in uveljavljanje pravnih sredstev (pritožb, ugovorov, izrednih pravnih sredstev, vrnitve v prejšnje stanje), iz česar sledi, da sta načeli varstva pravic strank in zaslišanja stranke izjemno povezani. Stranko je treba pri komuniciranju v obliki vabil in drugače opozarjati na posledice njenega ravnanja in pasivnosti (npr. posledice motnje reda, ne/opravičen izostanek, ne/dopolnitev nepopolne vloge, ne/prijava stroškov), kar se najbolj očitno izrazi v pouku o pravnem sredstvu pri odločbi in sklepu. Drugi, kamor sodi večina sodne prakse v upravnem sporu, zagovarjajo širše tolmačenje pomoči neuki strani, torej informiranje tako o procesnih kot materialnih pravicah⁶. širša tolmačenja so v praksi, sploh na prvostopenjskih organih, sprejeta z manj razumevanja, ker pomenijo v skrajni posledici izvajanje odvetniške funkcije, kar prispeva k izpodbojnosti odločb. Zlasti je treba biti pazljiv pri zahtevkih, ki niso jasni ali popolni; v dvomu se mora od stranke zahtevati dopolnitev vloge v smislu izjasnitve, katero materialno pravico zasleduje⁷. V zvezi z ZUP-C se načelo pomoči neuki stranki še bolj poudarja, npr. glede večje dolžne skrbnosti uradnih oseb pri sprejemanju ustnih izjav na zapisnik z vidika popolnosti vloge ali glede upravnih overitev po 1. 1. 2005, ki bodo po eni strani pospešile postopek, če je v njem potrebna overovljena kopija listine ali podpis, hkrati pa bo treba stranke opozarjati na omejen domet veljavnosti teh overitev le za potrebe upravnih postopkov.

Pravica do *zaslišanja* (8. člen) sodi po razumevanju evropskih dokumentov (SIGMA, 2003) v interpretacijo načela zakonitosti, kar izraža njegov velik pomen. Pravila o zaslišanju stranke naj bi bilo obvezna *na vseh stopnjah* (Ribičič, 2004, str. 222–3),

⁵ Sodba VS RS U 1176/94-6 z dne 24. 10. 1996.

⁶ Sklep VS RS VIII Ips 101/96 z dne 11. 2. 1997 ali Sodba VS RS U 625/92-6 z dne 15. 4. 1993.

⁷ Sodba VS RS U 291/95-4 z dne 11. 6. 1997.

čprav sodna praksa poudarja predvsem pritožbeno instanco⁸. Načelo zaslišanja je sporno pri praktičnem izvajanju upravnih postopkov, ker ga nekateri upravni delavci razumejo kot *dolžnost stranke, da sodeluje*, tudi v postopkih na njeno zahtevo. Temu ni tako, se pa strankina neodzivnost ustrezno upošteva pri odločitvi – možen je konkludenten umik zahtevka v zvezi s predhodnim vprašanjem (tretji odstavek 151. člena) ali neupravičenim izostankom z ustne obravnave (tretji odstavek 161. člena). Sodna praksa ugotavlja, da je upravni organ izpolnil svojo dolžnost, ko je prizadete osebe vabil na ustno obravnavo, da zavarujejo svoje interese; če te možnosti niso izkoristili, gre za stvar njihove odločitve, in ne za napako v postopku⁹. Druga skrajna interpretacija strankam ne ugovarja možnosti sodelovanja, vendar ne upošteva, da *je upravni organ strankam dolžan vseskozi le to zagotavljati, torej vzpostaviti in vzdrževati formalne komunikacijske kanale*. Natančna je določba o obveznosti razpisa naroka za ustno obravnavo, kar pomeni aktivno delovanje uradnih oseb (102. člen). Nadalje pomeni načelo zaslišanja za stranke pravico udeleževati se ugotovitvenega postopka, navajati dejstva, izpodbijati pravilnost navedb drugih, dopolnjevati in pojasnjevati svoja stališča, izjavljati se o vseh okoliščinah in dejstvih, navedenih v ugotovitvenem postopku in potrebnih za odločitev, sodelovati pri izvedbi dokazov, postavljati vprašanja drugim strankam, pričam in izvedencem, se seznaniti z uspehom dokazovanja še pred izdajo odločbe, zahtevati ustno obravnavo, če ta ni obvezna, še pred ustno obravnavo pregledati bistvene dokumente, predlagati in podati mnenje o predvidenem izvedencu, izjaviti se o izvedenih dokazih, pregledovati dokumente (spise), podati nova dejstva in dokaze itd. (Androjna, 1992, str. 27). Načelo zaslišanja je po ZUP omejeno v skrajšanem ugotovitvenem in pritožbenem postopku (tretji odstavek 144. člena, prvi odstavek 244. člena), v področni zakonodaji (izvajanje inšpekcijskega nadzora) in v izvršbi, kjer ni nikjer izrecne zaveze, da se zavezanca seznanja s predlogom za izvršbo¹⁰. Upoštevati moramo namreč dejstvo, da ima zaslišanje stranke v upravnem postopku drugačno vrednost kot v pravdnem (Androjna, 1992, str. 27–8), saj ne gre za dokazovanje¹¹, temveč za izraz omejitve nadrejenosti organa in javnega interesa. Uresničevanje načela zaslišanja stranke je v zakonu zavarovano tudi z dolžnostjo organa, da skrbi, da so v postopku *udeležene vse osebe*, na katerih pravice ali pravne koristi bi lahko vplivala odločba (44. člen, Breznik, 2001, str. 73). Gre za stranske udeležence, tj.

8 Odločba Ustavnega sodišča Up-455/01 v povezavi z Up-58/95 se sklicuje na prakso Evropskega sodišča za človekove pravice, ki se zadovolji s tem, da je sodno varstvo zagotovljeno le na eni, pritožbeni instanci (npr. pred senatom za prekrške zoper odločitve carinarnic). Ribičič (2004: 222–3) ugotavlja, da je slovenska ustavna ureditev strožja in bi Ustavno sodišče RS moralo slediti našim standardom, ne pa se sklicevati na ESčP kot kreatorja le minimalne ravni varstva pravic.

9 Sodba VS RS U 692/94-12 z dne 7. 3. 1996.

10 Sodba VS RS U 170/92-8 z dne 7. 1. 1993.

11 Temu po ZUP služi izjava stranke (188. člen), ki je z zaslišanjem ne smemo zamenjevati.

Občevanje organov in strank v sodobnem upravnem postopku

osebe, ki izkažejo pravni interes – na področni zakon oprto osebno pravico ali pravno korist. V zvezi z določanjem kroga stranskih udeležencev je v praksi opaziti precejšnjo pasivnost upravnih organov, saj bodisi ne ugotavljajo, kdo vse bi lahko bil vključen, bodisi sledijo navedbam vložnika brez preverjanja upravičenosti interesa dejanskih domnevnih stranskih udeležencev¹². Tako ravnanje ima pozitivni učinek na dolžino postopka, a le kratkoročno, če ne pride do pritožbe ali drugega pravnega sredstva s strani spregledanih oseb. Načelo zaslišanja stranke torej upravni organi spoštujejo, če vsem strankam in osebam z enakimi postopkovnimi pravicami *zagotovijo navzočnost pri izvajanju procesnih dejanj, osebno ali prek zastopnikov, vmes pa omogočijo pisno in ustno komunikacijo v najširšem pomenu besede, na ustni obravnavi in izven nje, pisno in ustno*.

Zanimivo je še načelo *dolžnost govoriti resnico in poštena uporaba pravic*, ki za razliko od drugih prvenstveno zavezuje stranke in je celo sankcionirano z možnostjo obnove postopka (peta točka 260. člena), omejitvijo možnosti vložitve pritožbe za stranskega udeleženca (deveta točka 260. člena v povezavi z 229. členom), selekcijskim navajanjem novih dejstev in dokazov (tretji odstavek 238. člena) in plačilom stroškov (tretji odstavek 113. člena). To načelo je bilo oblikovano pri slovenskem ZUP kot novo iz praktičnih potreb, saj so bile aktivne stranke (vložniki) nemalokrat šikanirane s strani stranskih udeležencev, ki so z vlaganjem pravnih sredstev omejevali trenutek izvršljivosti dovoljenja, ki ga je stranka želela. Problem predmetnih situacij je težko dokazno breme, kdaj se dejansko varuje svoj pravni interes, kdaj pa gre za nagajivost sosedu. V tej smeri trend nadaljuje ZUP-C, saj pravice stranskih udeležencev omejuje v korist aktivne stranke že z dokazovanjem pravnega interesa in aktivno udeležbo na povabilo kot pogojem uveljavljanja pravnih sredstev.

Ekonomičnost oz. učinkovitost postopka (14. člen) je že po ZUP podrejena pravilni in zakoniti odločbi, torej predpostavlja nadrejenost zakonitosti, materialne resnice ter varstva pravic strank in javne koristi. To bi morali upoštevati tudi področni zakoni, ko sicer skladno s subsidiarno rabo ZUP (3. člen) drugače urejajo posamezna postopkovna vprašanja in na račun pospešitve postopka nemalokrat poslabšajo strankin položaj, kar bi bilo po strogem testu sorazmernosti verjetno ustavno sporno (Pirnat, 2000, str. 1399–1400). V občevanju med organi in strankami se ekonomičnost izraža na več načinov, ki vsi stremijo k racionalizaciji, *čimprejšnjemu zaključku postopka in čim manj nastalim stroškom*. ZUP v tem smislu podaja upravnim organom možnosti:

- pravne pomoči (33.–34. člen);
- skrajšanega ugotovitvenega postopka (144. člen);

12 Primer: če področni zakon daje status stranskega udeleženca lastniku zemljišča, je treba preveriti zemljiško knjižno stanje lastništva te parcele, ne pa pritegniti nekoga, ki na tej parceli (slučajno) dejansko živi.

- pridobivanja podatkov iz uradnih evidenc (139. člen) in od drugih organov in oseb (140. člen),
- skupnega predstavnika (52. člen);
- vročanja in poslovanja po pooblaščenju (53., 88.–89. člen);
- združitve postopka (130.–132. člen),
- alterniranja dokaznih sredstev¹³ (164.–206. člen);
- prisilne privedbe stranke in priče (73. člen) idr.

Na tej točki velja omeniti pravilo *odločanja v razumnem roku*, ki je po ZUP določen na en ali dva meseca (222. člen), vendar v praksi vse prevečkrat prekorachen. Odškodninska odgovornost države se bo v dejanskih primerih presojala ne po zakonskem roku, ki je določen mehanično, niti po dejanski obremenitvi odločevalcev, temveč v odvisnosti od zahtevnosti posameznega primera in ravnanja vseh udeležencev (organov odločanja, aktivnih in nasprotnih strank). Država je lahko obsojena, če v svojem pravnem sistemu nima učinkovitega pravnega sredstva za primere kršitev pravice do sojenja/odločanja v razumnem roku, več Ribičič (2004, str. 218–221). ZUP-C stremi k večji ekonomičnosti postopka z omejevanjem stranskih udeležencev proti strankam, odpravo krajevne pristojnosti pri skrajšanih ugotovitvenih postopkih, kjer obstajajo informatizirane baze podatkov, uvedbo pravne pomoči ministrstvom zunaj njihovega sedeža, zastopanju (stranka mora imeti pooblaščenca z bivališčem v Sloveniji, če sama ne živi tu oz. ne more osebno sodelovati v postopku), pri izvršbah odločb in sklepov nosilcev javnih pooblastil in z vzpostavitvijo pravnih temeljev za *elektronsko poslovanje v upravi in z upravo*.

Temeljna načela upravnih postopkov so torej minimalni procesni standardi v vseh delih postopkov, ki se nanašajo neposredno na komuniciranje med organi in strankami. Ne gre jih pojmovati samo kot omejitvene dejavnike, temveč kot *razlagalna pravila* v mejnih situacijah, ki naj se z vidika komunikacije praviloma razrešijo v korist strank. Uradne osebe bi morale glede na trende spreminjanja zakonodaje in njene interpretacije v evropskem okviru svoja ravnanja preusmeriti v bolj dejavno in enakopravno poslovanje s strankami.

¹³ Izvajati je treba le tista dokazila, ki so potrebna. V sodbi VS RS U 2354/97-9 z dne 10. 11. 1999 je sodišče ugotovilo, da organ ni ravnal v skladu z načelom ekonomičnosti, ker je ob ugotovitvi neizpolnitve enega izmed kumulativnih pogojev (za sprejem v državljanstvo) še naprej izvajal dokaze o drugih pogojih. Pri možnosti več dokazil izberemo bolj verodostojna, cenejša in hitrejša. Pri tem ni mogoče podati vnaprejšnje sodbe, da bo npr. listina ustreznejša od priče, zato se uradna oseba odloča v vsakem primeru posebej. V praksi je največkrat problem z izvedenci, zlasti ob nasprotnih mnenjih, kjer naj poudarimo dolžnost uradne osebe, da izvedene in zbrane dokaze pač pretehta po načelu proste presoje dokazov in sprejme odgovornost za odločitev.

2.3 E-poslovanje v upravnih postopkih

Dejstvo je, da elektronsko poslovanje prispeva k dostopnosti podatkov in storitev ter hitrosti in stroškom njihovega posredovanja in obdelave. Ob tem je treba zagotoviti varnost z omejitvijo dostopa nepooblaščenim in onemogočenjem potvorbe podatkov.

Elektronsko poslovanje v upravnih postopkih prihaja do izraza tako pri vlogah kot vmesnem komuniciranju med postopkom in končno pri vročanju. *Podlaga* za dosedanje oblike je bila že dana z Zakonom o elektronskem poslovanju in podpisu iz leta 2000 (Uradni list RS, št. 98/04-UPB) ter ZUP. Konkretno so bile z ZUP določene možnosti:

- pošiljanja vlog po elektronskem mediju (četrti odstavek 63. člena), če: ni drugače predpisano in (kumulativno) in 2. – pri organu obstajajo tehnične možnosti sprejema take vloge;
- dokazovanja z e-listinami in podatki iz e-baz (tretji odstavek 169. člena, drugi odstavek 173. člena, 178. člen);
- e-vročanja (tretji odstavek 83. člena) in
- e-odločbe (tretji odstavek 210. člena in tretji odstavek 216. člena).

V praksi do silne izrabe teh možnosti ni prišlo iz več razlogov, med njimi zaradi dolgotrajnega nepriznavanja zasebnih digitalnih potrdil o elektronskem podpisu v namene upravnega poslovanja in nepogostnosti postopkov, v katerih sodelujejo državljani kot stranke (s tem povezana smiselnost npr. nakupa optičnega čitalnika zaradi podaje le ene vloge na nekaj let). Kljub temu sta bila izpeljana vrsta konkretnih akcij in vključevanje posameznih organov v razvoj e-poslovanja nasploh¹⁴. Izvedena je bila analiza postopkov za namene izdelave referenčnega modela splošnega upravnega postopka. Vpeljana je bila možnost e-vlog za izdajo potrdil iz matičnih knjig, ki so postala sicer skoraj nepotrebna zaradi dopolnjenega 139. člena z novelo ZUP iz junija 2002, vendar so v času ponudbe pomenila preboj (Kričej, 2002, str. 73). Pličanič (2002, str. 26–7) meni, da je za uspešno oblikovanje e-uprave nujen sistematičen in organiziran pristop v obliki sprejema splošne strategije in vzporednega sistemskega *zakona o e-upravi*. Ta zakon naj bi obsegal sklope o vsebinski opredelitvi upravnih storitev, organizacijski strukturi, spodbudah in olajšavah, načinu financiranja opremljanja, varstvu uporabnikov in plačilnih mehanizmih. Menim, da tak pristop ne bi prinesel dodatne vrednosti z vidika pospešitve e-upravnih postopkov, temveč bi kvečjemu odprl dodatne dileme morebitne neusklajenosti med več sistemskimi zakoni.

¹⁴ V tem pogledu so prednjačile nekatere občine, ki (so) se vključujejo (vključevale) tudi v mednarodne projekte, med prvimi Nova Gorica, Velenje, Celje (npr. projekt AIDA, *Advanced Iterative Digital Administration*).

Uspešnost e-poslovanja se celovito meri glede na več dejavnikov, zlasti sta to:

- ciljna skupina uporabnikov (državljeni, gospodarska podjetja, zaposleni v upravi, uprava sama¹⁵) in
- stopnja e-poslovanja, od informiranja in enosmernih interakcij do dvosmernih interakcij in transakcij.

Za slovensko upravo velja enaka ocena kot za večino evropskih – na področju sodelovanja z državljani je dokaj uspešna, saj se razvija in ponuja čedalje več interaktivnih storitev, medtem ko storitve za gospodarstvo kljub večji potrebi teh subjektov ostajajo na nivoju enosmernih interakcij. Naj poudarimo še ugotovitev Evropske komisije (2003), ki pravi, da bi moralo biti merilo presoje uspešnosti nacionalnega e-poslovanja v upravi izbor res bistvenih storitev, ki se informatizirajo, in ne toliko le njihovo število. Med prve bi za področje upravnega postopka sodilo poslovanje z davčno in carinsko upravo, kamor sodi tako vlaganje e-vlog, pridobivanje in posredovanje podatkov kot preverjanje zatrjevanih dejstev na podlagi e-listin ter izdaja in vročanje odločb v e-obliki.

Pri elektronskem poslovanju se (lahko) pojavlja več nejasnosti. Prvo ureja že veljavni ZUP (tretji odstavek 67. člena), ko pokriva situacijo *vprašljive identitete pošiljatelja* elektronske (ali telefonične) vloge. Organ lahko zahteva od domnevne stranke pisno potrditev vloge, sicer se šteje, da vloga sploh ni bila vložena. O tem se ne izda noben akt, torej take odločitve ni možno izpodbijati. Največji problem, ki predstavlja zavoro za nadaljnji množični razvoj e-upravnih postopkov, je *varnost* poslovanja, ki naj bi bila zagotovljena s spoštovanjem zahtev po avtentifikaciji vpletenih, zaupnosti, integriteti in verodostojnosti podatkov ter pravni dokazljivosti prenosa (osebe, vsebina, čas). Nekateri imajo zadržke glede uvajanja e-poslovanja v upravne postopke zaradi *odpiranja uprave poslovnim ponudnikom*, češ da naj bi ti omajali varstvo javnega interesa zaradi lastnih pridobitnih namenov. Taka možnost se namreč odpira pri vlaganju e-vlog prek oseb, ki opravljajo posredovanje vlog kot svojo dejavnost. Menim, da argument sam po sebi ni brezpredmeten, vendar bi po preučitvi mehanizmov preprečevanja nedovoljenih vplivov in zlorabe uprava določene dejavnosti ali faze postopka morala postopoma prenašati v zasebni sektor, kakor je že sedaj možno za vročanje.

Največ sprememb je v smeri e-poslovanja pri vodenju upravnih postopkov na splošno pričakovati pri vlogah in vročanju. Tako ZUP-C nadaljuje dosedanja prizadevanja. Projekti v zadnjih letih so za stranke pomenili dejanski napredek, saj se je poenostavilo, standardiziralo in informatiziralo kar nekaj vlog, od marca 2003 je bil

¹⁵ Znana je uporaba kratic G2C – *government to citizens* (uprava in državljani), G2B – *government to business* (uprava in gospodarstvo), G2E – *government to employees* (uprava in njeni zaposleni), G2G – *government to government* (poslovanje med organizacijami znotraj uprave kot sistema). Nekateri namesto črke G uporabljajo A kot *administration*.

vzpostavljen portal upravnih enot, breme pridobivanja podatkov iz uradnih evidenc se je z novelo ZUP 2002 preneslo s strank na organe javne uprave, od februarja 2003 je možno plačevati takse tudi s karticami. K e-poslovanju v upravnih postopkih naj bi največ pripomogel v letu 2005 vzpostavljen *informacijski sistem za sprejemanje, obveščanje in vročanje*, delujoč prek identifikacijskih števil k posameznih vlogam/postopkom ali EMŠO vložnika kot dela vloge. Nadalje je dan zakonski nastavek za *videokonferenčno obravnavo* (154. člen). Še več elektronskega poslovanja pa se uvaja pri posameznih ali skupinah posebnih upravnih postopkov (npr. davčni in carinski postopki).

3. Podrobneje o posameznih procesnih institutih – poglavitna pravila, praksa in novosti ZUP-C

3.1 Jezik v postopku

Po jugoslovanski zakonodaji je bila uporaba jezika temeljno načelo (Androjna, 1992, str. 44–5), ne le pravno pravilo, ker je oblast skušala poudariti pomen političnega sožitja več narodov in jezikov. ZUP pri določbah o jeziku (62. člen) v celoti povzema ustavna določila, enako zakon o državni upravi in zakon o javnih uslužbencih, pri čemer se ti členi 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, ki želi pregledati dokumente (spis).

Danes je nesporno, da je uradni jezik pri nas *slovenščina*. Na območjih občin, kjer živijo pripadniki avtohtonih narodnostnih manjšin, je uradni jezik dodatno *italijanščina ali madžarščina*. Te občine, skupaj osem, so od leta 1995 oz. 1998 v skladu s 64. členom Ustave RS, zakonom o ustanovitvi občin in določitvi njihovih območij ter občinskimi statuti navedenih občin naslednje:

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

Število in konkretne občine se lahko spreminjajo, npr. pred osamosvojitvijo Slovenije je imela tak status za madžarsko narodno skupnost občina Murska Sobota, od sedanjih pa le Lendava (Androjna, 1992, str. 44). Italijanščino oz. madžarščino morajo upoštevati tudi organi, ki na območju navedenih občin niso teritorialno organizirani. Pri uporabi italijanščine in madžarščine je pravica pripadnikov manjšin, da med postopkom menjajo uporabo maternega 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. Zakon o državni upravi dodatno določa, da se izda drugostopenjska odločba v italijanščini ali madžarščini, če je bil v tem jeziku voden prvostopenjski postopek (tretji odstavek 4. člena). 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).

Spoštovanje določb o slovenščini kot uradnem jeziku je strogo, saj se *vloga v tujem jeziku obravnava kot nepopolna*. Enako velja za dokazni postopek, ko gre za listine, ki vsebujejo le malo besedila, pretežno številke, rojstni list ali račun za nakup avtomobila; v teh in drugih primerih je prevod te listine pravno in stroškovno breme vložnika ali predlagatelja zadevnega dokaza.

Ko gre za uporabo znakovnega jezika in *sporazumevanje z invalidnimi* osebami, imajo te pravico spremljati postopek po tolmaču na stroške proračuna, o čemer jih mora uradna oseb poučiti (sedmi odstavek 62. člena). Isto pravico imajo *osebe, ki ne znajo uradnega jezika/ov*, ne glede na status državljanstva ali tujca, vendar je breme stroškov tolmača včasih na njihovi strani, kakor določi posebni zakon (npr. prosilci za azil).

Uporaba jezika je zanimiva v luči polnopravnega članstva Slovenije v *EU*. V zvezi s tem se postavlja vprašanje, *ali lahko nastopajo pred slovenskimi* upravnimi organi državljani EU oz. drugih držav članic EU *v svojih uradnih jezikih*, enako velja za zastopnike, predvsem tuje odvetnike. Odgovor je *nikalen* (drugače lahko vsak hip določi za konkretno področje kaka uredba Sveta EU), seveda pa se lahko *vsi jeziki kot enakopravni uporabljajo pred institucijami EU*. Posebnosti so možne po *področni zakonodaji*. Novi Zakon o davčnem postopku (Uradni list RS, št. 54/04, 57/04; uporabljati se začne večinoma s 1. 1. 2005) uvaja za slovensko davčno upravo pristojnost prisilnih izterjav po izvršljivih naslovih organov drugih držav članic (131. člen). V teh primerih velja posebna ureditev, da morata biti zaprosilo in vsa dokumentacija prevedeni v slovenščino, razen če se pristojni organ odpove prevodu, kar je po zakonu (tretji odstavek 203. člena) možno izjemoma, če gre za enostavno zadevo in če organ oceni, da mu prevod ni potreben. Kot izraz načela varstva pravic strank je pomembna določba, da odpoved prevodu ne posega v strankine pravice o uporabi jezika v postopku.

3.2 Vloge

Vloge so kakršnakoli *sporočila (in dejanja) stranke organu*. Posebej pomembna vloga je *zahtevok*, ko gre za postopke na zahtevo strank, saj je taka vloga dejavnik sprožitve postopka in se od trenutka njene popolnosti šteje rok za odločitev o zadevi.

Občevanje organov in strank v sodobnem upravnem postopku

Med druge vloge sodijo (Androjna, 1992, str. 90–3) *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)... *Vloga se presoja po vsebini, ne nazivu* – ta kot napačen nima pravnih posledic (lat. *Falsa nominatio non nocet*). Vsebina kaže na cilj, ki ga zasleduje vložnik z vlogo.

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. Pri sestavinah vloge, najbolj opazno v zvezi s prilogami k zahtevku, velja poudariti v praksi žal precej neizvajane določbe 66. in 139. člena ZUP, ki ne glede na področne predpise bremenijo za *pridobivanje podatkov iz uradnih evidenc*, ki so potrebni za odločitev v zadevi, organe same in ne stranke, razen če te izrecno izjavijo drugače, če ne gre za davčno tajnost ali če se po ZUP-C nanašajo na rasno in drugo poreklo, politična, verska in druga prepričanja, pripadnost sindikatu, spolno vedenje, kazenske obsodbe ter zdravstvene podatke. ZUP-C dodaja sedanjim sestavinam še uradno dodeljeno identifikacijsko številko in oznako stranke, če je to potrebno zaradi samodejne enolične identifikacije stranke ali pridobivanje podatkov iz uradnih evidenc, kar se izvede samodejno znotraj upravnega informacijskega sistema.

ZUP nadalje določa, kako ravnati z vlogo, za katero organ ni pristojen (64.–65. člen), kar v praksi ne povzroča večjih težav. Drugače je s časom prejema. Od leta 2001 čas prejema vlog natančno ureja vladna uredba o uradnih urah. Razlikuje podajo ustnih vlog in sprejem pisnih, telefoničnih in elektronskih sporočil. V tem smislu uredba omejuje dikcijo ZUP, ki v 64. členu pravi, da se vloga lahko vloži vsak delavnik med delovnim časom. To je dopustno, saj ZUP daje možnost omejitve za vloge, ki niso neodložljive ali vezane na rok. Problemi se pojavljajo za posamezne stranke in skupine strank, katerih običajni delavnik ne omogoča urejanja upravnih zadev zunaj njihovega rednega delovnega časa, zato je hvalevredno noveliranje uredbe v smeri raztega popoldanskih uradnih ur v večjih središčih. V ruralnem okolju je praksa pogosto ravno obratna in je krajevno običajno z upravo poslovati v zgodnih jutranjih urah, zato pretirano poenotenje ni vsem v korist. Še bolj bi se morala razširiti časovna in lokacijska dostopnost uprave prek e-vlog, kar skuša udejanjiti že ZUP-C, ki spreminja sedanji 64. člen tako, da se lahko vloga izroči vsak delavnik med poslovnim časom (skupaj praviloma 40 ur na teden), po elektronski poti pa ves čas.

Neredko se zgodi, da upravni organi spregledajo neobstoj procesnih predpostavk (129. člen) in vzamejo v reševanje zahtevo v zadevi, ki sploh ni upravna ali o kateri je bilo že pravnomočno odločeno. Te situacije deloma rešujejo izredna pravna sredstva. Odločba je nična, če ne gre za upravno zadevo (prva točka prvega odstavka 279. člena), ali se odpravi po nadzorstveni pravici, če gre za drugi primer (druga točka prvega odstavka 274. člena), a le če je bila upravna zadeva rešena drugače.

Iz navedenega je razvidno, da je treba biti pri pregledu procesnih predpostavk v praksi zelo pazljiv.

Če je vloga nepopolna, je treba zahtevati dopolnitev in se je ne sme takoj zavreči ali preprosto odvreči. To pravilo sodi po praksi Ustavnega sodišča med temelje pravne države. Pri zahtevi za dopolnitev, ki jo je treba poslati v treh dneh od prvotne vloge, po ZUP-C v petih (delovnih) dneh, ZUP terja (67. člen):

- navedbo manjkajočega;
- rok za dopolnitev in
- opozorilo na posledice strankinega neupoštevanja navodil, tj. zavrženje vloge.

V praksi se pojavlja več dilem, denimo, glede *roka za dopolnitev*. Ta je v diskreciji uradne osebe in ga določi glede na okoliščine konkretnega primera; lahko ga na strankino prošnjo, ki mora biti vložena pred potekom prvotnega roka, s sklepom podaljša. Vloga ni nepopolna, če ni plačana *taksa*, čeprav se take vloge osebno sploh ne sme sprejeti. Če pride po pošti, taksni zakon določa, enako sodna praksa, da se v postopkih na zahtevo stranke odločbe pač ne vroči do njenega plačila, v ostalih in tudi prvih primerih se izda taksni opomin in vodi morebitna izvršba. V povezavi s tematiko prispevka je vprašanje *neobstoja pooblastila* pooblaščenca, ki je vložil vlogo ali opravil določeno dejanje v imenu in za račun stranke. Naknadno predloženo pooblastilo lahko po sodni praksi¹⁶ učinkuje za nazaj; pri vlaganju zahtevkov pomanjkanje pooblastila ni razlog za zavrženje vloge zaradi nepopolnosti (drugače, če je bila stranka pozvana k dopolnitvi). ZUP-C pravi, da se pisni *poziv za dopolnitev vloge* pošlje z osebnim vročanjem, saj gre za pisanje, po katerega prejemu začne teči rok (87. člen).

Enako kot nepopolna vloga se obravnava *nerazumljiva vloga* – organ ne sme predpostavljati vsebine vloge, sicer gre za bistveno kršitev pravil postopka¹⁷; enako ni dopustno prejudiciranje uveljavljajoče se pravne podlage, če zakon daje več možnosti¹⁸. Če stranka dopolni vlogo, ZUP določa (drugi odstavek 67. člena), 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 jugoslovanski praksi obstajal celo

¹⁶ Sodba VS RS 967/92-5 z dne 16. 9. 1993.

¹⁷ Sodba VS RS U 1665/93 z dne 4. 10. 1995.

¹⁸ Sodba VS RS U 1343/93-4 z dne 1. 9. 1994: »Vloga za pridobitev državljanstva ni jasna in iz nje ni mogoče sklepati, na kateri pravni temelj jo opira tožnik... ali po izredni naturalizaciji ali po rodu... Tožena stranka tožnika ni pozvala, da naj vlogo dopolni oziroma popravi, pa tudi sama mu vloge ni pomagala popraviti. Zaradi tega iz vloge ni mogoče ugotoviti, v kateri smeri izvajati dokazni postopek in na katero pravno podlago opreti odločitev...«.

Občevanje organov in strank v sodobnem upravnem postopku

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 slutiti, da je nameravala vložiti vlogo, a je ni¹⁹. Zanimiv je primer vloge, podane na temelju zakona o denacionalizaciji, ko je bil še v postopku priprave in je po uveljavitvi določil omejen rok za vlaganje zahtev, te pa vložnik ni naknadno (ponovno) vložil. Sodišče je presodilo²⁰, da se taka vloga šteje za vloženo na dan uveljavitve zakona, če je popolna, sicer je treba vložnika pozvati k dopolnitvi.

Vloge se podajo *pisno ali ustno na zapisnik* (drugi odstavek 63. člena). Pri slednjem načinu je nujno upoštevati pravila o vlogah in zapisnikih hkrati. Uradne osebe si pomagajo s standardiziranimi obrazci vlog, ki – razen če so predpisani – ne bi smeli biti za stranko zavezujoči. Nekateri strokovnjaki zagovarjajo stališče, da je pri sprejemu vloge na zapisnik uradna oseba skorajda strankin odvetnik, kar je v praksi izjemno problematično in lahko kasneje v postopku izpodbojno. Po drugi strani ustne vloge ni moč sprejeti v nekaj sekundah. Štriker (2003) pravi: »... *Govorimo o sprejemu stranke, s katero se uradna oseba pogovarja in si zanjo vzame potreben čas...*«. ZUP-C pri tem uvaja strožje obveznosti za organe in več možnosti za stranke. Stranka bo lahko po novem vložila vlogo tudi *na nepredpisanih obrazcih*. Slednje bo pomenilo za upravne organe razbremenitev pri pisanju zapisnikov o podaji ustne vloge, vendar ne bodo smeli zahtevati dopolnitve tako podane vloge – ta se bo štela za popolno in začel bo teči rok za odločitev o zadevi. Nadalje ZUP-C podaja možnost vlaganja nekaterih vlog, katerih seznam in način identifikacije strank lahko določi vlada z uredbo, *po telefonu ali elektronsko brez digitalnega potrdila o elektronskem podpisu*. Ta novost se sicer zdi glede na koncept ZUP in možnosti zlorab zlasti glede identitete in prekluzivnih rokov kar preveč liberalna, čeprav se organi v primeru dvoma o identiteti in vsebini ravna po splošnih določbah ZUP in zakon določa omejitve tovrstnih vlog z uredbo.

Več pravnih strokovnjakov (npr. Lukan Lapornik, 2004, str. 17–8) vidi niz morebitnih težav tudi pri delovanju *informacijskega sistema za sprejemanje, obveščanje in vročanje*, z letom 2005 v polnem zagonu, predvsem pri razpoznavanju elementov, ki naj bi pravilno določili stvarno in krajevno *pristojnost*. Delovanje sistema je res odvisno od natančnosti vnosa ustreznih parametrov, vendar obstaja realna skrb, da jih glede na laičnost vlog ne bo mogoče podrobno zajeti. Kaj bo s tako nedoločeni vlogami, ali se bodo izgubile in koliko časa bo izgubljenega že v začetku ter kaj to pomeni z vidika teka rokov, so še nerešena vprašanja (možno je, denimo,

¹⁹ Podobno sodba VS SRS U 136/82-5 z dne 24. 6. 1982: »Če je stranka ustno zahtevala priznanje določene pravice pri pristojnem upravnem organu in zaradi pouka, da do pravice ni upravičena, ni vztrajala pri zahtevi, naj bo njena vloga vzeta na zapisnik, potem se ne more šteti, da je zahtevo vložila.«.

²⁰ Sodba VS RS U 1691/95 z dne 17. 11. 1999.

denimo, da bo nerazporejene vloge posredovala dalje pristojnim organom posebna ad hoc komisija). Mimogrede: uradne osebe v praksi premalo uporabljajo določbe o *redu* v postopku, kar pride v poštev pri vlogah, ko so te *nedostojne in žaljive* (tretji odstavek 111. člena). Sankcije, ki se izrečejo s sklepom, zoper katerega je možna posebna nesuspendivna pritožba (drugi odstavek 112. člena), bi imele ne samo specialni, temveč tudi splošni preventivni učinek, ki naj bi sčasoma vodil v večje spoštovanje uprave v javnosti.

3.3 Vabila

Vabila ZUP ureja v členih 70–73. *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). Vabiti se sme *praviloma*, ne pa izključno, na naslov stalnega bivališča ali sedeža pravne osebe in ne ob praznikih in ponoči²¹, vendar kraj, čas in način vabljenja ne vplivajo na dolžnost vabljenega, da se odzove²². Rimljani so temu rekli: »*Si in ius vocat, ito!*« – 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*, čeprav je dovoljena zahteva po dopolnitvi nepopolnega vabila.

Glede sestavnih delov vabila se vse premalokrat izrablja priložnost stranko in druge vabljene *opozoriti*, da jim ni treba priti osebno, da lahko podajo pisno izjavo ali pošljejo pooblaščenca, da naj kakšno listino ali dodatno pričo prinesejo/pripeljejo s seboj ipd. Trud pri natančnem vabilu bi se obrestoval pri večji učinkovitosti za vse udeležence postopka. Ugotovitve iz prakse glede pozivov za dopolnitev nepopolne vloge lahko v veliki meri uporabimo pri vabilih, gl. način vročanja. Praktiki obratno opozarjajo, da je to eden večjih pragmatičnih napak ZUP, ko je treba pri eno- ali dvomesečnem roku za odločitev opraviti vsaj eno ustno obravnavo, pa se vabilo vroča obvezno osebno z upoštevanjem vsaj 7-dnevnega prejema vabila pred sklicem naroka (drugi odstavek 102. člena). Če stranka ali drug vabljeni vabila ne prevzame, to hitro vodi v molk organa, saj so ponavadi težave še pri vročanju, ki naj bi prav tako zapadlo znotraj enega/dveh mesecev. V postopkih vabljenja bo izostanek po ZUP-C možno opravičiti le ob *predložitvi dokazila* opravičenega izostanka, da bi postopek ne trajal po nepotrebnem več kot sicer.

21 Androjna (1992: 96) opozarja, da je termin »ponoči« dejansko vprašanje, odvisno od kraja in letnega časa, ki razen pri področnih specifikah pomeni čas od mraka do zore.

22 Sodba VS RS U 579/92-6 z dne 26. 5. 1993: »... V inšpekcijskem postopku je ... inšpektor upravičen povabiti vsakogar, čigar navzočnost je v postopku potrebna... Tožnik se moti, če meni, da se ni bil dolžan odzvati vabilu, naj se zgleda pri ... inšpektorju ... samo zaradi tega, ker mu je bilo vabilo poslano osebno na naslov stanovanja ...«.

Občevanje organov in strank v sodobnem upravnem postopku

V praksi je sporna nekritična uporaba in napovedi vseh možnih *sankcij* od plačila stroškov, denarne kazni do prisilne privedbe. Sporna je prisilna privedba strank v postopkih na njihovo zahtevo ali stranskih udeležencev. Tak represiven pristop ni potreben, saj ZUP stranko kaznuje z drugačnimi posledicami, kot je domneva umika zahtevka (tretji odstavek 161. člena). Posebej je kritična praksa nekaterih nosilcev javnih pooblastil, ki ne/namerno pozabijo v vabilo vstaviti *opozorilo na posledice neopravičenega izostanka* (prvi odstavek 71. člena), ki jih potem ni mogoče izreči in se postopek zavlačuje in draži na škodo drugih udeležencev in javnega interesa.

Prav tako ni zaznati prizadevanj uradnih oseb, da bi uresničevale prvi odstavek 72. člena, ki pravi, da mora organ pri vabljenju gledati na to, da povabi tistega, katerega navzočnost je potrebna, za *tak čas, ko bo najmanj oviran* pri opravljanju svojega rednega dela. Po drugi strani *ni primerna praksa, da se stranke vabi na pretirano prijazen način*, saj ima vabilo v upravnem postopku vendar značaj poziva.

3.4 Zapisnik

Pri zapisniku je treba določbe ZUP (74.–81. člen) tolmačiti v smislu spoštovanja *načela formalnosti*, saj gre v končni posledici za *javne listine*. Zanje velja domneva resničnosti vsebine in obrnjeno dokazno breme spodbijanja navedb, pri čemer pa zapisnik dokazuje samo izjavo in ne njene verodostojnosti, razen če je bil glede le-te izvajan posebni ugotovitveni in dokazni postopek. Zapisnik je treba pisati *o vseh pomembnejših stvareh*, izrecno pri podaji ustne vloge na zapisnik, ustni obravnavi, ogledu, zaslišanju, poravnavi, o posvetovanju in glasovanju kolegijskega organa itd. Steska (1936, str. 36) in Valenčič (1993, str. 48–50) razlikujeta zapisnike o:

- »službenem poslovanju«, tj. posameznih dejanjih v postopku in
- ustnih izjavah udeležencev v postopku.

Izpostavljata potrebo po obličnosti in natančnosti. ZUP-C določa, da se zapisnik ne piše o notranjem delu organa. V zapisnik pa je treba zapisati vse izvedene in uporabljene dokaze. Alternativni *uradni zaznamek* naj bi bil rezerviran za res manj pomembne zapise, kamor vsekakor ne sodi podaja ustne pritožbe (primer iz prakse). Po ZUP-C je uradni zaznamek še poenostavljen, če je zaveden v okviru upravnega informacijskega sistema, mora pa zapisovalec poleg podpisa in datuma navesti še kraj zapisa oz. dogodka.

Za zapisnike je značilno, da jih v določenih postopkih *področna zakonodaja določa posebej*, tako pri inšpekcijskem nadzoru ali v davčnih zadevah. Ne glede na to je treba pri vseh zapisnikih, kot ugotavlja upravna inšpekcija, več pozornosti nameniti *izčrpnosti in natančnosti, nenazadnje čitljivosti*, saj je zapisnik instrument kasnejšega dokazovanja dejstev in poteka postopka, lahko več let ali desetletij po

njegovem zapisu. V zvezi s čitljivostjo naj še opozorimo na določbe 77. člena, po katerih se v zapisniku ne sme nič izbrisati, temveč kvečjemu prečrtati, a tako, da ostane prvotno besedilo vidno.

Zapisnik se piše ali na kraju samem narekuje v *elektronski nosilec zvoka* (79. člen; gre za diktafon, magnetofon ali kamero), vendar ga je po novem treba v takem primeru v najkasneje osmih dneh prepisati z možnostjo ugovora udeležencev dejanja v nadaljnjih osmih dneh. Iz predlagane dikcije je razviden poudarek, da pri izdaji pisne oblike zapisnika ob predhodnem beleženju z elektronskimi nosilci zvoka ne gre za »zapisnik«, temveč le »prepis zapisnika«. Zapisnik je lahko »zapisan« prek ustrezne naprave in ne le klasično na papirju. Ni upravičeno stališče udeležencev v postopku, če je bil zapisnik *pravilno sklenjen* (prebran, dana možnost ugovora in dopolnitev ter podpisan), da naj bi jim za zagotovitev načela zaslišanja stranke organ poslal na dom še prepis zapisnika²³, razen če poseben zakon ne določa drugače. V takem primeru lahko upravičenci koristijo pravico do pregleda ter fotokopiranja spisa in njegovih delov na lastne stroške.

3.5 Pregled dokumentov (spisa)

Pregled dokumentov in njihov prepis ter kopiranje (82. člen) so izrazi načel varstva pravic strank in zaslišanja, torej v končni posledici same zakonitosti. Namen je stranko seznaniti s podlagami za odločitev, kar je omogočeno tudi (morebitnim) stranskim udeležencem in se ne sme omejevati z nalaganjem nesorazmernih *stroškov* kopiranja. V dokumente lahko vpogledajo pristojni državni in občinski organi ter zahtevajo potrebne podatke, enako odvetniki po 10. členu zakona o odvetništvu, če podatke potrebujejo za opravljanje odvetniškega poklica v posamični zadevi. ZUP-C omogoča vpogled prek novega upravnega informacijskega sistema. Iz te pravice je izvzet vpogled v zapisnik o posvetovanju in glasovanju, uradna poročila in osnutke odločb, medtem ko se veljavna izjema *zaupnih* dokumentov z ZUP-C, upošteva dolgoletno sodno prakso, odpravlja, če so bili te listine ali podatki uporabljeni kot temelj za odločitev.

ZUP-C ves 82. člen spreminja tako, da razširja njegov domet že z naslovom instituta, ki naj bi se *po novem glasil* »Pregled dokumentov, obvestila o poteku postopka in dostop do informacij javnega značaja«. Ko omenjamo dostop do informacij javnega značaja, naj izpostavimo morebitno nasprotje med ZUP in Zakonom o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 24/03; v nadaljevanju: ZDIJZ), saj prvi zakon možnosti pridobivanja podatkov veže na izkazan *pravni interes*, medtem ko drugi kot pravilo uvaja odprtost na temelju *dejanskega interesa* (upošteva zakonsko izvzete izjeme, značilno varstvo osebnih podatkov ali izvedba

²³ Sodba VS RS U 218/96-10 z dne 9. 10. 1997.

Občevanje organov in strank v sodobnem upravnem postopku

upravnega postopka, 7. člen). Izhodišče ZDIJZ je namreč, da prosilcu svoje zahteve po informaciji javnega značaja ni treba obrazložiti (tretji odstavek 17. člena). Mes-toma zaznavno neskladje med ZDIJZ in ZUP je naravno, saj vsak zakon izhaja iz drugih ciljev, a zna v mejnih primerih povzročiti težave pri interpretaciji. To skuša ZUP-C rešiti z izrecno referenco na ZDIJZ. Odnos med ZUP in ZDIJZ je še intenziviran, ker *ZDIJZ določa subsidiarno rabo ZUP* pri ravnanju s pisnimi zahtevami (drugi odstavek 15. člena) in v pritožbenem postopku (četrti odstavek 27. člena).

Praktično se je izkazalo za problematično ravnanje nekaterih upravnih organov, ko dovoljujejo vpogled v dokumente osebam, ki jim kasneje ne priznajo *statusa stranskega udeleženca*, saj gre v obeh primerih za pogoj obstoja pravnega interesa za zadevo. Te odstopne bi bilo lažje obvladovati, če bi upravni organi dosledno *izdajali sklepe* o vpogledih ali zavrnitvah vpogleda, čeprav je pisni sklep obvezen le ob negativni odločitvi zaradi pravice do posebne pritožbe (sedmi odstavek 82. člena).

Del iste pravice je zahteva po prejemanju *obvestil* o teku postopka, kar lahko terjajo vsi z izkazanim pravnim interesom, po novem ožje – *le stranke in prizadeti državni organi*. ZUP-C dodaja jasno dolžnost organov, da stranke obvestijo v 15 dneh, če je izvrševanje predpisa zadržano s strani Ustavnega sodišča, kar hkrati pomeni prekinitev postopka in mirovanje rokov za izdajo odločbe (153. in 222. člen).

Vlada RS je že marca 2001 sprejela *uredbo o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami*, ki temelji na ZUP in zavezuje državno upravo, organe lokalnih skupnosti in nosilce javnih pooblastil. Ta uredba je v reformi slovenske uprave pomemben mejnik, saj pomeni kodifikacijo minimalnih standardov kakovosti, ki jo je uprava dolžna zagotavljati svojim uporabnikom. Uredba v določenem delu razširja pravico do pregleda dokumentov po ZUP. Prvo pravilo uredbe je (3. člen), da *mora uprava zagotavljati strankam splošne informacije* o upravnih storitvah na razumljiv način in v obliki osebne 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 ter pojasnila v zvezi z drugimi upravnimi storitvami. Splošne informacije se ne nanašajo na potek oziroma stanje konkretnega upravnega ali drugega postopka. 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 upravnih enot²⁴). Tu je pomembna določba, da je organ javne uprave dolžan zagotoviti splošno informacijo vsakomur ne glede na obstoječ oziroma izkazan pravni interes, s čimer je uredba z uveljavitvijo novele avgusta 2003 dalje rešila zgoraj podano nasprotje med splošno informacijo in konkretnim upravnim postopkom. Nadalje uredba v poglavju o pregledovanju, prepisovanju in preslikovanju dokumentov upravne zadeve vendarle sledi določbi ZUP o vezanosti upravičenca do vpogleda in

²⁴ Na državnem portalu E-uprava, naslov <http://upravneenote.gov.si>.

prepisa na izkazan pravni interes. Posebno pozornost moramo nameniti dejstvu obilice informacij v sodobnem svetu, kar z vidika selektivnosti in individualne obravnave posameznika daje težo načelu posredovanja informacij »na razumljiv način«. Uredba določa posebne instrumente za zagotavljanje odzivnosti, od knjige oziroma nabiralnika pripomb in pohval do letnih postopkov ugotavljanja zadovoljstva strank (15.–16. člen), kjer se cilji uredbe in ZDIJZ ujemajo. Normativno uredbi po zadnji noveli ni kaj očitati, treba pa si je samokritično naliti čistega vina in pregledati, koliko in kateri organi javne uprave navedene in druge določbe res izvajajo.

3.6 Vročanje²⁵

V veliki večini primerov vročitev sledi fazi sprejema meritorne odločitve. Prenos uradnih upravnih dokumentov od organa k stranki je *nujna sestavina v komunikaciji* med izvršilno vejo oblasti na eni strani ter posamezniki in pravnimi osebami na drugi; dosledno spoštovanje določb ZUP o vročanju je pogoj za uveljavitev načela zakonitosti, načela varstva pravic strank in varstva javnih koristi, načela zaslišanja stranke ter načela pravice do pritožbe (Kavčič, 2002, str. 8). Vročitev pomeni *nastanek pravnih posledic, predvsem tek (prekluzivnih) rokov* v upravnem postopku. Dokler upravni akt ni vročen stranki, ne povzroči nobenega pravnega učinka; odločilno je pravno in dejansko stanje ob vročitvi odločbe stranki, ne pa dan inšpekcijskega pregleda, zaslišanja stranke ali izdelave odločbe²⁶. ZUP-C jasno poudari, da je *odločba izdana z vročitvijo²⁷*. Vročanje je bilo predmet korenitih sprememb že ob novem slovenskem ZUP 1999²⁸, danes se v konceptu ne spreminja.

25 Star izraz za vročanje je »dostavljanje«, za vročitev »dostava«, za vročilnico »dostavnica« (Steska, 1936: 37-42).

26 Sodba VS SRS U 166/82-5 z dne 3. 6. 1982.

27 Prim. Androjna (1992: 103): »... Odločba, ki je bila »izdana« v upravnem postopku, pa ni bila ustno naznanjena oziroma razglašena, ne povzroči npr. nobenega pravnega učinka vse dotlej, dokler ni odposlana oziroma vročena stranki. Odločba, ki še ni bila vročena stranki, pravno še ne obstaja in spričo tega ne veže stranke in tudi ne organa, ki je formuliral vsebino odločbe. Zato jo lahko organ pred vročitvijo stranki, ko ima odločba še značaj internega akta, tudi spremeni ali umakne...«. Zadnja trditev je po mnenju sodišča, sodba VS RS U 366/93-4 z dne 1. 2. 1995, relativna, saj je sprememba možna »... le v primerih in na način, ki ga določa zakon...«.

Ali Sodba VS SRS U 281/81-5 z dne 17. 9. 1991: »šteje se, da je bila odločba izdana v določenem roku, če je bila v tem roku stranki tudi vročena oziroma če je bila vsaj na predpisani način poskušana vročitev.«

28 Novosti ZUP 1999 z uveljavitvijo aprila 2000 so bile za vse upravne postopke naslednje: uvedba obveznega osebnega vročanja z vročitvijo izključno naslovníku in domneva vročitve po 15 dneh od sporočila; pri posrednem vročanju odprava vročanja hišniku ali sosedu; razširitev pooblastil pooblaščenca za vročitve na vložitev pravnega sredstva, če tega stranka v prekluzivnem roku ne more storiti zaradi odsotnosti; določitev fiktivnih datumov za nekatere skupine naslovníkov, npr. vojaške osebe; možnost vročanja po pravni ali fizični osebi, ki opravlja vročanje kot svojo dejavnost (Jerovšek, 1999, Eržen, 2000).

Občevanje organov in strank v sodobnem upravnem postopku

Vroča se na več *načinov*, izmed obstoječih naj se zadržimo pri obveznem osebno vročanju, vročanju prek pooblaščenca in vročanju prek javnega naznanila. *Obvezno osebno* (po ZUP-C le »osebno«) vročanje je kvalificiran način, predviden zaradi varstva pravic strank, saj gre za pisanje, ki vsebuje nepodaljšljiv rok, katerega potek pomeni izgubo kake pravice. Bistvena razlika v primerjavi z drugimi načini je v ravnanju, če vročevalec naslovnika ne najde na naslovu; tedaj mu pusti sporočilo o prispelem pismu. Po poteku 15-dnevnega roka velja fikcija dejanske vročitve tudi, če naslovnik ne pride po pisanje na pošto na sedežu stalnega bivališča, kjer se le-to v tem času hrani. Za stranke bo nedvomno lažje, kot določa ZUP-C, da *vročevalec pisanje po preteku 15-dnevnega roka, po katerem se šteje za vročeno, pusti v poštnem nabiralniku naslovnika, ne pa da so stranke obvezane zadeve dvigovati na pošti stalnega bivališča*. Ob odsotnosti je moč predlagati vrnitev v prejšnje stanje.

V praksi je več težav – stranke (v večstanovanjskih blokih) navajajo, da niso prejele sporočila – tu pač ni pomoči razen nadstandardnega poslovanja vročevalca. Kako vročiti pisanje možu in ženi na istem naslovu, če sta oba stranki, a eden drugega ni pooblastil kot skupnega predstavnika – tu lahko organ že v postopku s sklepom odredi skupno predstavništvo ali pazi na vročanje vsakemu od zakonskih partnerjev posebej, z ločeno ovojnico. Kako vročiti pisanje osebi, ki nosi isto ime in živi na istem naslovu kot nekdo drug, mlajši ali starejši – tu se zanesemo na poznavanje ljudi v lokalnem okolju ali še bolje izpostavimo ml./st. na sami ovojnicu in odredimo posebno vestnost vročevalcu pri presoji pravega naslovnika. Kako vročati osebam, ki živijo v hišah brez določenih hišnih števil ali nimajo s poštnim zakonom predpisanega hišnega predalčnika (nabiralnika) – pošta takim naslovnikom ne vroča. V upravni praksi je bilo kar nekaj težav glede neenotnosti še z ovojnicami in obvestili, zato je bilo v februarju 2002 izdano enotno navodilo, ki je večino težav odpravilo s sedaj poznano svetlo modro ovojnicu in priloženim perforiranim sporočilom o prispelem pismu.

Naj opozorimo še na rešitev ZUP, potrjeno v sodni praksi, glede *spremembe naslova* naslovnika, ki breme obveščanja o tem vali na stranko in njene zastopnike. Večkrat se pojavi *odklonitev sprejema*, to ZUP ureja v 95. členu. Ta ni dopustna razen: 1. – ob neutemeljenemu vročanju ponoči ali ob praznikih in 2. – na neobičajnih krajih, 3. – če naj bi se pisanje vročilo osebi, ki ima nasprotni interes od naslovnika, in 4. – če ima naslovnik zastopnika.

Kadar ima stranka *zastopnika*, se vroča *le* njemu. Na to opozarjamo v kontekstu pomoči neuki stranki, kajti znanih je nekaj primerov, ko so stranke želele uveljavljati pritožbo po poteku roka za njeno vložitev, ker je ta tekla od vročitve odvetniku, stranke pa so živele v zmotnem prepričanju, da bodo same prejele odločbo. To je problematično, ko se izkaže, da se odvetnik o možnostih vložitve pritožbe ni posvetoval s stranko. Vročanja pooblaščenca za vročitve v primeru obveznega osebnega

vročanja ne smemo istovetiti z vročanjem pooblaščenca za vročitve po tretjem odstavku 89. člena, ki se postavi stranki, da se postopek ne bi zavlačeval z zamudnim vročanjem (Jerovšek, 1999, str. 89). Slednji odstavek se z ZUP-C črta, ne pa institut, ker je tako ali tako možen v sklopu določb o začasnem zastopniku.

Javno (ediktalno) naznanilo pride v poštev pri vročanju večjemu številu oseb, ki niso znane ali določljive (značilno v postopku izdaje dovoljenja za gradnjo ceste). Pisanje, vabilo, sklep o uvedbi postopka, odločba, sklep se štejejo za vročeno s potekom roka od objave na uradni deski organa. Upravna praksa pri tem še pre malo uporablja zakonsko možnost vzporedne *objave v (lokalnih) sredstvih* javnega obveščanja, časopisih, radiu ipd., res pa je povezana s stroški.

Po ZUP-C se uvaja elektronska vročitev *prek upravnega informacijskega sistema*. Taka vročitev je možna kot odgovor na elektronsko vlogo, kjer se želja po e-odločbi domneva. E-odločba se lahko izda tudi glede klasično podane vloge, bodisi pisno (po pošti) bodisi ustno na zapisnik, če stranka za elektronsko vročitev prosi. Ta se bo opravila tako, da bo naslovnik po prejemu obvestila, da se v informacijskem sistemu nahaja dokument zanj, pošto prevzel z uporabo kvalificiranega potrdila za varen elektronski podpis. Vročitve po elektronski poti lahko opravljajo zasebne osebe, ki jim je vročanje dokumentov lastna dejavnost. Novosti so vnesene pri *vročanju prek meja RS* (upoštevamo mednarodne pogodbe, konvencije in vzajemnost) in *diplomatom* (prek Ministrstva za zunanje zadeve) ter *zapornikom* (vročitev, ko uprava zavoda dejansko izroči dokument naslovniku).

Vročitev se *dokaže* z vročilnico in ne s (poštno) povratnico. če vročilnice ni ali ni pravilno izpolnjena, se o vročitvi in času vročitve vodi poseben ugotovitveni postopek. Uporabi se vsa možna dokazna sredstva, običajno zaslišanje prič in izjave ali dejanja strank, skrajno npr. z dnem vložitve pritožbe. če se pri vročanju zgodi *pomota*, moramo ločiti bistveno od nebistvene (Androjna, 1980, v Polič, 1993, str. 12). Nebistvena pomota je manjkajoč podpis vročevalca na vročilnici ali podobno; ta se niti ne popravlja, saj je važno, da je oseba, ki ji je dokument namenjen, tega dejansko dobila. Samo dejstvo, da pošiljka ni bila vročena v predpisani ovojnici ali z vročilnico, pa naslovnik ne ugovarja seznanitvi z vsebino, ni bistvena napaka²⁹. Bistvena pomota je, če se pisanje ne vroči stranki; ta se mora popraviti, lahko s ponovno vročitvijo dokumenta.

Zakon dovoljuje, da *vročitve lahko izvajajo* tako upravni organi sami kot pošta ter fizične in pravne osebe, ki jim Agencija za pošto in elektronske komunikacije podeli dovoljenje za opravljanje te dejavnosti³⁰. Ni torej edina možnost pošta, ki po Kerševanu (2004, str. 12–3) v javnosti vzbuja vtis o slabih in neustreznih zakonih, ker ZUP izvaja nepravilno s tem, ko s pretirano »vestnostjo« zahteva od ljudi izkaz

²⁹ Sodba VS RS U 884/96 z dne 1. 4. 1999.

³⁰ Zakon o poštnih storitvah (Uradni list RS, št. 102/04-UPB).

notarsko overjenega pooblastila za dvig pisanja, o katerem so dobili sporočilo, pa neposredni naslovnik zaradi bolezni ali drugih obveznosti ne more priti na enoto pošte ponj. Ob tem še opazka, da ZUP zelo jasno izključi uporabo poštnega zakona pri vročanju upravnih dokumentov, odločb in sklepov. Naj povzamem, da je tako ravnanje pošte dokaj značilno za vrsto organizacij javne uprave in širše, ki pri poslovanju izhajajo iz nezaupanja do svojih odjemalcev in gradijo sistem na patoloških primerih. Ali je to častna poza, ki ustvarja pravno državo in zaupanje vanjo?

4. Uporaba pravnih sredstev pri kršitvah določb o občevanju med organi in strankami

Korekcija kršitev pravil o občevanju med organi in strankami je možna z več pravnimi sredstvi. Največkrat se soočimo s kršitvami načela zaslišanja stranke, zaradi katerih je vse več pritožb, obnov postopkov in različnih sodnih postopkov, veliko med njimi glede neupoštevanja stranskih udeležencev (Štriker, 2003). Če pravne možnosti stranke in drugih udeležencev z enakimi postopkovnimi pravicami nanizamo, so to: vrnitev v prejšnje stanje, pritožba, obnova postopka, ničnost, upravni spor, ustavna pritožba, tožba na Evropsko sodišče za človekove pravice.

Vrnitev v prejšnje stanje je kvazipravno sredstvo (103.–108. člen), ki ga lahko v okviru občevanja med strankami in organi prve uporabijo predvsem pri zamudah procesnih rokov – za vložitev vlog, v povezavi z vročanjem tudi za vložitev pritožb in drugih pravnih sredstev. Gre za postopkovno pravico, o kateri naj bi (neuke) stranke podučile uradne osebe, ker predlog lahko vloži le stranka sama – vrnitve v prejšnje stanje ni moč uvesti po uradni dolžnosti. Pomembno je upoštevanje subjektivnega roka (osem dni) znotraj objektivnega (tri mesece od zamude).

Veliko morebitnih nepravilnosti občevanja organov in strank zasledimo pri pritožbenih razlogih (237. člen):

- če je bil materialni predpis uporabljen napačno ali ni bil uporabljen, seveda če vsebuje postopkovne določbe, ki institute občevanja določajo drugače kot ZUP in so bile kršene ravno te;
- če je bilo dejansko stanje ugotovljeno nepopolno ali napačno, kar je mogoče zaradi nesodelovanja strank in drugih oseb ter nemožnosti podaje izjav in ustreznega dokazovanja;
- če so podane kršitve pravil postopka, posebej bistvene (drugi odstavek 237. člena) – te so samostojni pritožbeni razlog; v primeru pritožbe po drugi podlagi instančni organ presoja pravilnost uporabe avtomatično po uradni dolžnosti.

Med bistvene kršitve pravil postopka sodijo:

- kršitve načela zaslišanja stranke, torej da stranki ali stranskemu udeležencu ni bila dana možnost, da se izjavi o dejstvih in okoliščinah, pomembnih za izdajo odločbe (tretja točka), ali da osebi, ki bi morala biti udeležena v postopku, ta možnost ni bila dana (druga točka);
- kršene določbe o jeziku (peta točka);
- če pooblaščenec ni imel ustreznega pooblastila (nepopolna vloga, četrta točka) in
- če je pri odločanju ali vodenju postopka sodelovala oseba (na strani organa), ki bi po zakonu morala biti izločena (šesta točka).

Odločba je formalno nezakonita ob kršenju načela zaslišanja stranke *le*, če bi opustitev zaslišanja prizadetih strank in oseb z izkazanim pravnim interesom *lahko vplivala na odločitev v zadevi*³¹ (Breznik, 2001, str. 75). Enako sodna praksa³², ko se ne ugotovi tožbi v upravnem sporu zaradi nepravilne podlage za izdajo sklepa o zavrženju (neizpolnitev procesne predpostavke upravne zadeve), ker bi bil ta prav tako izdan ob drugi podlagi (nepristojnost upravnega organa) in torej napaka ni take narave, da bi kakorkoli vplivala na pravilnost odločitve o zadevi. ZUP-C ponovno vpeljuje bolj *laično pritožbo*, ko pritožnikom ni treba izrecno navajati v zakonu določenega razloga za pritožbo, seveda pa dejansko ostajajo na razpolago iste točke kot doslej.

Naj izpostavimo problem posebne *pritožbe zoper sklep o zavrženju nepopolne vloge*, ki je sedanji ZUP ne določa, čeprav je dopustna neposredno na podlagi 25. člena Ustave RS, ker gre za sklep, ki postopek konča. Da bi se dvomom izognili, ZUP-C izrecno dodaja pravico stranke do samostojne pritožbe zoper tak sklep.

Med *izrednimi pravnimi sredstvi* ZUP na več mestih omenja kršitev določb v zvezi z občevanjem med organi in strankami, a le glede izdaje odločb; pri ničnosti še sklepov, ki pomenijo vsebinske odločitve (drugi odstavek 279. člena). *Obnova postopka* (260. člen) je med drugim dopustna, če se izve za nova dejstva ali nove dokaze, ki bi lahko pripeljali do drugačne odločitve, kar je v posredni navezavi z občevanjem med organi in strankami oz. pravico do zaslišanja vsaj pri pogoju, da stranka teh dejstev in dokazov brez svoje krivde ni mogla navesti že prej (261. člen). Obnova postopka se lahko sproži zoper ugodilno odločbo, izdano na podlagi strankinih neresničnih navedb (peta točka 260. člena), in če osebi, ki bi morala biti udeležena v postopku, ni bila dana možnost udeležbe (deveta točka 260. člena). Drugi razlog hkrati pomeni kršitev ustavne pravice do enakega varstva, naj gre za

³¹ Sodba VS RS U 1342/94 z dne 16. 10. 1997.

³² Sodba VS RS U 360/93-6 z dne 25. 1. 1995.

neudeležbo ali nemožnost izjavljanja v postopku kot celoti ali le deloma³³. Posredno lahko obnovitvene razloge izpeljemo iz drugih točk. Obnova postopka se dovoli le, če bi navedeni razlogi pripeljali do drugačne odločitve (tretji odstavek 267. člena), kar ZUP-C ne določa kot pogoj v primeru devete točke 260. člena. Obnova postopka je možna v objektivnem roku petih let od vročitve določbe, po ZUP-C le v treh letih od dokončnosti, kar vodi v večjo pravno varnost. Hujša kršitev je izdaja odločbe v postopku, ki se lahko vodi le na zahtevo (vlogo) stranke, pa ta ni bila vložena, niti ni stranka v postopek kasneje izrecno ali molče privolila (četrti točka prvega odstavka 279. člena), zato ZUP v takem primeru predpisuje ugotovitev *ničnosti*. Breznik (2001, str. 637) poudarja, da se uporaba izrednih pravnih sredstev in upravnega spora ne izključujeta.

Za uporabo sodnih poti, vložitev tožbe v *upravnem sporu ali ustavne pritožbe*, je pomemben pogoj *izčrpanja pravne poti* (gl. zakon o upravnem sporu in zakon o Ustavnem sodišču glede procesnih predpostavk tožbe/pritožbe). Izčrpanje je treba tako redna kot izredna pravna sredstva, vendar ob izpolnjevanju pogojev; ta predpostavka je lahko spregledana le ob očitni kršitvi in nepopravljivih posledicah za pritožnika (Pirnat, 1994, str. 279). Načeloma velja enako kot pri nas pred Evropskim sodiščem za človekove pravice, čeprav mora morebitno neizčrpanje vseh poti v nacionalnem pravnem sistemu tožena država uveljavljati najkasneje v odgovoru na tožbo. Izjeme so vezane na neobstoje učinkovitega pravnega varstva v nacionalnem pravnem sistemu, več Ribičič (2004, str. 218–221). Ustavna pritožba se vložijo, ko je odločitev upravnega organa domnevno prizadela ustavno zagotovljeno pravico ali svoboščino, in ne pride v poštev pri vseh v upravnem sporu izpodbijanih aktih. Tudi pri sodnih postopkih velja kot sito upravičenosti zahteve za presojo zakonitosti taka kršitev pravil, ki bi *lahko vplivala na odločitev* v zadevi. Pirnat (1994, str. 277) poudarja pomen pritoslovnosti v postopku ustavne pritožbe kot instrumenta skrbi za človekove pravice proti nadrejeni upravni oblasti.

5. Uporaba ZUP pri nosilcih javnih pooblastil in v javnopravnih zadevah – načelo zakonitosti in občevanje s strankami

Že uvodoma omenjeni 4. člen v povezavi s tretjim odstavkom 3. člena govori o uporabi pravil ZUP tako v upravnih zadevah, ki pomenijo izvajanje javnih služb, kot v drugih javnopravnih zadevah. ZUP-C črta tretji odstavek 3. člena, ker izvajanje javnih služb sodi pod opredelitve, ki so v skladu z 2. členom in navajanje posameznih

³³ Podrobneje Breznik (2001: 644-5), ko povzema 9. in 14. točko obrazložitve Odločbe US RS Up-17/95 z dne 4. 7. 1996.

področij ter statusne in funkcionalne opredelitve upravnih organov/zacij ni smiselno. Naj opozorimo še na opredelitev *pojma javne službe*, ki je bistven z vidika uporabe tretjega odstavka 3. člena. Ali gre za izvajanje javne službe, ne moremo oceniti čez palec, temveč se je nujno ravnati po področni zakonodaji. Primer: izvajanje verificiranega visokošolskega programa, določenega z nacionalnim programom, je javna služba po zakonu, ki ureja visoko šolstvo, ne glede na to, ali jo izvajajo fakultete in druge šole kot javni zavodi ali zasebne organizacije na podlagi koncesije.

Bistveno večjega pomena kot ne/izvajanje uporabe ZUP pri nosilcih javnih pooblastil, ki izvršujejo javno službo, je dejstvo, da sta navedeni določbi ZUP, zlasti 4. člen, v praksi izjemno pogosto spregledani in bolj ali manj zavestno izigrani. Naj omenimo samo področje šolstva in vzgoje, kjer postopki niso urejeni, če že, le s *pravilniki*³⁴, kar je očitna kršitev ustavne in ZUP načela zakonitosti ter subsidiarne rabe ZUP. *Postopkovne pravice in obveznosti stranke se lahko določijo le z zakonom*. Izvedbenim predpisom so pridržana le tehnična in organizacijska vprašanja, ne pa načini ravnanja organa in stranke oz. slednje le po izrecnem zakonskem pooblastilu (Jerovšek, 1999, str. 26-8). *Le področni zakon lahko nadredi ZUP*, a pod pogojem, da je za ravnanje to na določenem upravnem področju potrebno. Primer: Ustavno sodišče³⁵ je razveljavilo določbo zakona o davčnem postopku o stroških v postopkih po uradni dolžnosti, ker ne obstaja razumen razlog za razlikovanje; drugačna ureditev od tiste v ZUP posledično krši načelo enakosti pred zakonom. Nadalje obstoječi pravilniki *nekaterih vprašanj sploh ne urejajo*. Pomanjkljivo sta rešeni vprašanja izvajanja načela zaslišanja (pravice izjavljati se) in vročanja, ponekod celo pravnih sredstev.

Med rešitvami, ko postopkovna vprašanja urejajo zakoni, vendar bolj ali manj utemeljeno in posrečeno, lahko navedemo še primere *nekaterih javnih agencij*, za trg vrednostnih papirjev in zavarovalni nadzor. Pirnat (2000, str. 1398–1402) ugotavlja, da je poseg področnih zakonov v postopkovna vprašanja poslabšal položaj stranke v postopku, ker se določa senatni način odločanja, skoraj izključna pisnost izjav strank, omejuje možnost stranke, da daje izjave in predlaga dokaze na določen rok po pozivu na to izjavo, terja od stranke predložitev vseh listinskih dokazov, omejuje možnost izvedbe obravnave (naroka), prepoveduje vrnitev v prejšnje stanje in

34 Kot primer Baumanova (2000: 10) navaja Pravilnik o preverjanju in ocenjevanju znanja ter napredovanju učencev v 9-letni šoli (Uradni list RS, št. 61/99), ki ureja postopek v zvezi z ocenjevanjem in ugovorom zoper oceno za osnovnošolsko izobraževanje. Temu lahko pridamo Pravilnik o postopku usmerjanja otrok s posebnimi potrebami (Uradni list RS, št. 54/03). Pravilnik, ki sicer temelji na Zakonu o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami (Uradni list RS, št. 54/00, 36/04), vendar ga je moč (laično, brez moči Ustavnega sodišča) označiti za predpis *praeter legem*, ker postopek ureja drugače kot ZUP brez pooblastila v področnem zakonu.

35 Odločba št. U-I-252/00-12 z dne 8. 10. 2003, Uradni list RS, št. 105/03.

izredno omejuje uporabo izrednih pravnih sredstev³⁶. Zato pozdravlja kot boljšo rešitev Energetskega zakona, ki določa delovanje Agencije za energijo pravzaprav v celoti po ZUP. Ude (2000, str. 1377) podobno ugotavlja, da neodvisne agencije, zlasti ko jim področni zakoni določajo le enostopenjskost postopka, pravzaprav dejansko opravljajo že vlogo sodnih organov³⁷. Nadalje je očitno dejansko neupoštevanje ZUP v *policijskih zadevah*, čeprav bi policija morala ravnati po 4. členu ZUP in to ravno v zvezi z instituti občevanja med organi in strankami: ravnanje z (nepopolnimi) vlogami, v vabilu navedba razloga, zakaj je vabljeni pozvan, podpis zapisnika s strani stranke, vpogled v dokumente proti izkazanemu pravnemu interesu (in plačani taksi). Posebna dilema je v praksi pravna definicija pravice do pristopa k izpitu in posledična obveza *univerze* in drugih izobraževalnih ustanov, da ravnajo po ZUP. Enako se obravnava vpis ali registracija pri *zbornicah* in v imenikih, iz katerih izvirajo določene pravice in obveznosti³⁸.

Vprašanje, ki si ga lahko postavimo v okviru tega prispevka, je, *ali in do katere mere naj bi neupravni organi upoštevali ZUP pri določbah v zvezi z občevanjem med organi in strankami*. Izhajajoč iz načela varstva pravic, je *nujna ureditev vsaj sprejemanja vlog in ravnanja z nepopolnimi vlogami*, saj neustrezno varstvo povzroči prek zavrženja vloge (včasih celo brez sklepa ali s sklepom brez možnosti pritožbe) konec postopka. Tako je presodilo tudi sodišče – fakulteta bi morala v postopku vpisa kandidatov v študijski program postopati po ZUP, torej zahtevati dopolnitve nepopolne prijave, preden se je odločila, da je sploh ne bo meritorno obravnavala³⁹. Osnovnega pomena je prav tako *pravica do pregleda dokumentov (spisa)*, ki stranki poda možnost analize, na kakšnih okoliščinah se bo organ odločal o njeni zadevi, in na tem temelju presodi, ali bo *podala dodatna dejstva in predlagala dopolnilne dokaze*. Popolnoma napačna je praksa nekaterih organizacij, v zadnjem času so odmevni zdravstveni domovi, da strankam ne omogočajo direktnega vpogleda v dokumentacijo v lastnih zadevah ali pa to celo dovolijo prek kopiranja nekaterih dokumentov, vendar proti plačilu, ki izjemno presega materialne stroške. Nadalje je obvezna določitev *vročanja*, ker to – le na videz tehnično – poglavje določa čas

36 Zakon o trgu vrednostnih papirjev (Uradni list RS, št. 56/99), Zakon o zavarovalništvu (Uradni list RS, št. 13/00).

37 Ude nadaljuje zanimivo razmišljanje o upravičenosti določitve upravnega ali sodnega postopka za odločanje o posameznih pravnih razmerjih in o posledicah za procesno in siceršnje varstvo strank. Ugotavlja tendenco vdora javnopravnih elementov v zasebnopravna razmerja, tudi ko gre za sodne pristojnosti, doma in v povezavi z mednarodnimi konvencijami in sodno prakso.

38 Sodba VS RS U 8/95-8 z dne 22. 10. 1997 odreja uporabo določb ZUP pri odločanju o predlogu za vpis v imenik odvetniških kandidatov, ker zakon o odvetništvu o tem nima posebnih postopkovnih določb: »Če je o predlogu odločeno, ne da bi bil v skladu z ZUP izveden ugotovitveni postopek, je odločitev nezakonita.«.

39 V sodbi US RS U 1375/95-6.

pravnega učinkovanja, največkrat začetek roka za pritožbo ali že izvršljivost. Med načini vročanja je tu izjemno pomembno (obvezno) osebno vročanje, ko gre za pisanja z nepodaljšljivim rokom.

V odvisnosti od specifik posameznega področja bi lahko argumentirali potrebo po natančni določitvi drugih sestavin komuniciranja, ki sicer pomenijo izpeljavo načel varstva pravic strank in zaslišanja, vendar so morda preveč natančni brez potrebnega manevrskega prostora ali v nasprotju z namenom postopka. Enako kot Kerševan (2003) na splošno, Baumanova (2000, str. 11) za področje šolstva in vzgoje ugotavlja, da je v večini primerov uporaba ZUP v javnopravnih zadevah ali pri izvajanju javne službe *smiselno določiti poenostavljen in krajši postopek, učinkovit po merilih in prioritetah stroke* konkretnega področja ali ustanove. Posledično bi sicer težko govorili o popolni formalni zakonitosti akta kot rezultata takega postopka, zato Kerševan po vzoru nekaterih razvojnih rešitev v nemškem in avstrijskem pravu predlaga uvedbo instituta javnopravnega akta. Nasprotniki tovrstnih rešitev opozarjajo, da bi tak postopek morda ne zagotovil minimalnih pravic in osnovnega varstva strankam, ki so življenjsko odvisne od odločitve, neizkušene, neizobražene ali kako drugače podrejene⁴⁰, četudi bi načeloma sledil ustavnemu načelu spoštovanja človekovega dostojanstva. Pirnat (2000, str. 1398) se zavzema za čim širšo uporabo ZUP, ker gre za zelo preskušen in s pravno prakso podprt zakon, a hkrati vendarle ugotavlja (2003, str. 3) možnost konceptualnih sprememb v smeri posebnega zakona o splošnih določbah ZUP, ki bi veljal za vse organe.

6. Sklep

Večina določb v ZUP o komuniciranju operacionalizira temeljna načela varstva pravic strank, zaslišanja stranke in ekonomičnosti, kar pri svojih odločitvah in interpretacijah upoštevatata sodišče v upravnem sporu in Ustavno sodišče. V upravni praksi je opaziti precejšnjo nedoslednost, morda še najbolj pri ravnanju z vlogami in zapisnikih. Pred dopolnjevanjem ZUP je torej treba zagotoviti izpeljavo veljavnih rešitev. Le-ta naj se nadgradi s sodno prakso, ki jo je treba po Pirnatu (1994, str. 283) okrepiti in zmanjšati daleč prevladujoč pomen postavljenega prava; na ta način bo pridobila na pomenu tista stran prava, ki jo predstavlja izkušnja o pravičnem ali vsaj sprejemljivem načinu urejanja razmerij med ljudmi.

⁴⁰ Kerševan (2003, str. 492) izvaja podrejenost strank pred neupravnimi organi in njihovimi zaposlenimi, učitelji in zdravniki, če izpostavimo le dva najbolj pogosta primera, že iz dejstva, da so financirani iz javnih sredstev, kar jih ne zavezuje k tržni odvisnosti od zadovoljstva izvajalcev.

Občevanje organov in strank v sodobnem upravnem postopku

Novosti, ki jih prinaša ZUP-C z uporabo od leta 2005 dalje, večinoma sodijo ravno v spekter poglavja o občevanju med organi in strankami, saj se uvajajo strožja zaveza organov pri aktivnem zagotavljanju možnosti strank za vlaganje vlog in sodelovanje v postopku, omejene možnosti izogibanja dejanjem v postopku in naknadna posledična omejitev pravic ter elektronsko poslovanje. Pri teh spremembah jih je nekaj tehnične narave, govorimo o digitalizaciji in informatizaciji poslovanja, nekaj vsebinsko novih ali dopoljenih. Kljub novim zakonskim nastavkom ostaja odprto, do katere mere bo elektronsko poslovanje zaživelo v praksi – večina strokovnjakov po svetu ugotavlja, da je pobuda na strani strank, te pa elektronsko komuniciranje uporabljajo v odvisnosti od stopnje zaupanja v upravo. *ZUP-C je torej pozitiven premik glede na obstoječi pravni red, čeprav ne vnaša konceptualnih sprememb.* Ob normativnih razsežnostih občevanja organov in strank ne smemo pozabiti, da ima na izvajanje zakonskih določb velik vpliv tradicionalna in razvijajoča se nova *upravna kultura*, ki čedalje bolj upošteva stranke kot partnerje.

Mag. Polona Kovač je diplomirala na Pravni fakulteti, nato leta 1999 magistrirala na Fakulteti za družbene vede. Sprva se je zaposlila na Upravni enoti Kranj, leta 1996 pa na Ministrstvu za notranje zadeve, kjer se je ukvarjala z reformo slovenske javne uprave, strukturo državne uprave in razvojem kakovosti v upravi. Od leta 2002 je zaposlena na Fakulteti za upravo kot asistentka na področju upravnih postopkov. Je avtorica vrste člankov.

Literatura in viri

- Androjna, V. (1992): Upravni postopek in upravni spor, ČZ Uradni list RS, Ljubljana.
- Bauman Gašperin, J. (2000): Uporaba ZUP v postopkih pred organi vzgojno-izobraževalnih zavodov, Pravna praksa, št. 32, str. 9-11.
- Breznik, J., Štucin, Z., Marflak, J. (2001): Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem, GV Založba, Ljubljana.
- Checklist Administrative Procedure Code - Framework/Introduction (2003), SIGMA Draft Paper, neobjavljeno.
- Eržen, B. (2000): Vročanje po novem ZUP, Pravna praksa, št. 4, str. 9.
- Grafenauer, B. (2001): Osnove upravnega postopka in upravnega spora, GV Založba, Ljubljana.
- Jerovšek, T. (1998): Pomen načel v upravnem postopku, IV. Dnevi javnega prava - Uprava in sodstvo v evropskih povezavah in reforma javne uprave v Sloveniji, zbornik posvetovanja, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, str. 53-72.

- Jerovšek, T. (1999): Odločanje po upravnem postopku v vseh javnopravnih stvareh, strokovni posvet o aktualnih vprašanjih na področju varstva okolja in javnih služb, Svetovalni center, Ljubljana.
- Jerovšek, T. (2003): Varstvo javne koristi, IX. Dnevi javnega prava, CD zbornik posvetovanja, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani.
- Jerovšek, T. (2003): Spremembe v procesnem delovanju javne uprave, X. Dnevi slovenske uprave, zbornik posvetovanja, Fakulteta za upravo, str. 107-124.
- Kavčič, B. (2002): Vročanje upravnih aktov, Pravna praksa, št. 26, str. 8-9.
- Kavčič, B. (2002): Občevanje organov in strank v upravnem postopku, Pravna praksa, št. 42, str. 14-16.
- Kerševan, E. (2003): Uporaba postopka pri odločanju o javnopravnih zadevah s strani nosilcev upravnih funkcij, Javna uprava, št. 4, str. 489-502.
- Kerševan, E. (2004): Vročanje v interesu pošte, Pravna praksa, št. 5, str. 12-13.
- Kričej, D. (2002): E-uprava na dlani, Pasadena, Ljubljana.
- Lukan Lapornik, M. (2004): Obsežna novela ZUP, Pravna praksa, št. 15-16, str. 17-18.
- Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o splošnem upravnem postopku, Poročevalec Državnega zbora RS, št. 17/04, str. 3-67.
- Pirnat, R. (1994): Ustavna pritožba s področja upravnega prava – nekatera začetna vprašanja, Javna uprava, št. 3, str. 275-283.
- Pirnat, R. (2000): Nekatera vprašanja postopkov neodvisnih upravnih agencij, Podjetje in delo, št. 6-7, Gospodarski vestnik, str. 1393-1402.
- Pirnat, R. (2003): Razmisliti tudi že o konceptu upravnega postopka, Pravna praksa, št. 19, str. 3.
- Pličanič, S. (2002): Vizija e-uprave v Sloveniji (ali potrebujemo zakon o e-upravi?), zbornik posveta Pravnosistemski vidiki informacijske družbe, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, str. 19-27.
- Polič, V. (1993): Vročanje v upravnem postopku, Pravna praksa, št. 1, str. 10-12.
- Register predpisov Slovenije, <http://zakonodaja.gov.si>, Služba Vlade RS za zakonodajo, dobljeno decembra 2004.
- Ribičič, C. (2004): Nacionalno in evropsko pravo človekovih pravic, Slovensko pravo in gospodarstvo ob vstopu Slovenije v Evropsko unijo, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, str. 213-226.
- Schuppert, G. F. (2000): Verwaltungswissenschaft (Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Steska, H. (1936): Oris našega upravnega prava, 1. zvezek, Upravni postopek, Univerzitetna tiskarna, Ljubljana.

Občevanje organov in strank v sodobnem upravnem postopku

- Štriker, M. (2003): Lokalna skupnost in splošni upravni postopek, *Lex localis*, št. 3, str. 135-143.
- Ude, L. (2000): Posebni upravni in sodni postopki v novejši slovenski zakonodaji, *Dnevi slovenskih pravnikov, Podjetje in delo*, št. 6-7, *Gospodarski vestnik*, str. 1375-1382.
- Valenčič, J. (1993): Zapisnik v upravnem postopku, *Firis*, št. 7/8, str. 47-52.
- Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP) z uvodnimi pojasnili prof. dr. Toneta Jerovška in s stvarnim kazalom (1999), *Uradni list RS*.
- Zapisniki upravne inšpekcije (2002-2004), interno gradivo Ministrstva RS za notranje zadeve.

SUMMARY

**Communication Among Administration and its Parties
in Slovene Modern Administrative Procedure**

The administrative procedure is a set of rules, representing a form of protection of individuals against administration. Therefore special emphasis should be dedicated to the communication among administration and its parties, taking into account language used, requests and other initiatives, invitations, minutes, the right to see the documentation and to be informed, notification. The article addresses the main rules, problems and solutions from administrative and judicial practices and furthermore recently passed novelties, valid from January 2005 by the latest amendment to Slovene General Administrative Procedure Act (Official Journal of Republic of Slovenia, Nr. 80/99, 70/00, 52/02, 73/04). The article also deals with the appeal and other legal instruments filed to check the legality of the procedure regarding the communication institutes.

The author dedicates special focus to principles of general administrative procedure such as legality, right to be heard, economy, etc. Until recently, the administrative procedure has been regarded as pure enclave of the national legal orders since it is formally a part of administrative law. The economic globalisation, social and legal integration also led, among others, to internationalisation of administrative law and procedures. In 1977, the Council of Europe issued Resolution on the Protection of the Individual in Relation to the Acts of Administrative Authorities, introducing five basic rights of individuals: to be heard, to have access to the data in one's own matters, to receive legal advice and the explanation of the decision and to have a possibility to file a complaint against administrative act within judicial system.

Furthermore, administrative procedure is being digitalised. It is very important to meet the needs of modern communication in administrative procedures as well as within the so called e-government. The e-government is one of the basic pillars of modern public administration reforms in Slovenia from the late nineties on. It can largely contribute to democratic governance and rationalisation by enabling much higher accessibility of administration, even quasi-competition among administrations, and more efficient procedures in terms of time and costs. Therefore, special emphasis is given to electronic administrative procedures also within OECD and EU. Slovenia has been intensively working on e-administrative procedures within national strategy

Občevanje organov in strank v sodobnem upravnem postopku

and action plans on e-government. The most important legal grounds for e-administrative procedures are in Slovenia Electronic Commerce and Electronic Signature Act (Official Journal of Republic of Slovenia, Nr. 98/04, first passed in 2000) and General Administrative Procedure Act. The latter has enabled e-administrative procedure as a whole or in certain phases from spring 2000 on by allowing e-applications, e-evidences, e-insights in official registers, e-notification and even e-decisions. The possibilities have been rather modestly implemented for several reasons (relevance of e-procedures, equipment of administration and parties, acknowledgment of private certificates, questions on safety, etc.). If Slovenia is compared to EU average, we can establish the following:

- Regarding Government to Citizens, G2C, Slovene administration offers a large number of services, for example from beginning of 2003 a national catalogue of life events with app. 150 procedures and application forms on portal <http://upravneenote.gov.si>, from February 2004 the possibility of filing an e-tax declaration);
- Regarding Government to Business, G2B, Slovenia rather lags behind (lack of services in the field of customs and taxes);
- Regarding Government to Government, G2G, many projects have been run (for example the analysis of procedures to prepare a reference model, e-tools for exchange of data among different registers, etc.).

Despite some rather impressive achievements, European Commission argues that national administrations should focus on selection of relevant procedures rather than enlargement of the number of services.

The latest amendment to General Administrative Procedure Act offers a large set of new opportunities, such as:

- Introduction of unified administrative information system (IS) for accepting, informing and notifying;
- E-applications by common e-mail without e-signature;
- Video conferences, etc.

It is expected that new options, especially the new IS, would contribute to actual intensity of e-administrative procedures, aiming to lower common costs and time and enable a higher level of satisfaction.

Concerning the classical institutes of communication among administration and its parties we must take a look at the language, applications, invitations, minutes, insights in one's file and notification of different acts. In

Slovenia it is the Slovene language which is an official one, but in several municipalities Italian and Hungarian as well. Requests and any other initiatives are of a basic interest since they are in the focus of an administrative procedure. Parties are allowed to give any application (request, appeal, comment or whatever) in writing or orally (it has to be documented in the minutes. Administration has to gain data from an official register by itself from July 2002. Invitations are in administrative procedures a formal request to come without allowing excuses without evidence. Regarding minutes there is a strict level of formality since they are very important as evidence. It is also part of modern development of administrative law to have a complete insight into one's own file; in the Slovene law the right to see the documentation and to be informed, joining up two different laws – General Administrative Procedure Act and Freedom of Information Access Act (in Slovenia from 2003). Notification is a crucial prerequisite for a decision or any act to become valid. It is very complicated in practice.

Slovene General Administrative Procedure Act from 1999 takes into account modern principles and practice, lately most evidently regarding the rights of applicants and rationalisation and efficiency of procedures. However, despite quite a few novelties no crucial change has been introduced since the concept of this apolitical law stays as it was eighty years ago. Despite internationalisation and further development of administrative procedure, the most important message of classical administrative law prescribes execution of procedures with legality and proportionality in mind. We must not forget that administrative law always limits the scope of individual rights, not only by decision, but also in different phases of communication. A factor of proper communication remains also the so called administrative culture.