

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**Diplomsko delo  
visokošolskega programa**

# **VARSTVO PRAVIC V UPRAVNEM SPORU**

**Andrejka Cirnski**

**Ljubljana, december 2009**

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo  
visokošolskega programa

**VARSTVO PRAVIC V UPRAVNEM SPORU**

Kandidatka: Andrejka Cirnski  
Številka indeksa: 04033498

Mentorica: doc. dr. Polonca Kovač

Ljubljana, december 2009

## **POVZETEK**

V tem diplomskem delu je obdelana tema upravnega spora oziroma varstva pravic posameznikov v upravnih zadevah pred sodiščem. Predstavljen je postopek in pogoji, ki morajo biti izpolnjeni, da oziroma kdaj in v katerih zadevah je upravni spor sploh mogoč. Navedeno je kdo lahko nastopa kot stranka in varuje svoje pravne interese, katera pravna sredstva so na voljo, na katere roke mora stranka paziti pri uveljavljanju svojih pravic, katera sodišča so pristojna za odločanje ter kakšne so možne odločitve sodišča. Predstavljen je tudi zgodovinski razvoj instituta upravnega spora ter poglobitne novosti, ki jih uvaja Zakon o upravnem sporu (ZUS-1), ki se uporablja od 1.1.2007, glede na prejšnje ureditve. Na koncu dela pa so predstavljene še možne poti varstva pravic po tem, ko je upravni spor že končan, tudi z možnostjo izčrpanja izrednih pravnih sredstev.

Ključne besede:

Upravni spor, upravni akt, stranka, rok, tožba, odločba, sodba, sklep, pravno sredstvo, pritožba, revizija, obnova postopka, izvršba

## **SUMMARY**

In this dissertation is discussed administrative dispute and protection of rights of individuals in administrative matter before the court of justice. Procedure is introduced and the conditions that must be fulfilled, that or when and in what cases the administrative dispute is permitted at all. Listed is who can perform as a legal party in dispute and protect their legal interests, legal remedies which are per will, on which legal terms must the legal parties pay attention at asserting one's rights, which courts of justice are competent for deciding and what are possible decisions of courts of justice. Historical development of institution of administrative dispute is described and also main novelties that have been introduced by the Law about administrative dispute (ZUS-1), which has been in use since 1.1. 2007, considering formerly legal regulations. Other possible ways of protection of rights, after the administrative dispute is finished, even with special legal remedies, are introduced at the end of this dissertation.

### **Keywords:**

Administrative dispute, administrative act, legal party, term, lawsuit, decree, judgement, deduction, legal remedy, complaint, revision, renewal of procedure, execution

## KAZALO

POVZETEK .....	ii
SUMMARY .....	iii
1 UVOD .....	1
2 POJEM IN CILJ UPRAVNEGA SPORA .....	3
2.1 SPLOŠNO O UPRAVNEM SPORU .....	3
2.2 ZGODOVINSKI RAZVOJ UPRAVNEGA SPORA V REPUBLIKI SLOVENIJI .....	5
2.2.1 Ureditev pred osamosvojitvijo .....	5
2.2.2 Ureditev v samostojni Republiki Sloveniji .....	6
2.2.3 Pomanjkljivosti ureditve upravnega spora pred uveljavitvijo ZUS-1 .....	8
2.2.4 Spremembe sodnega varstva pravic po veljavnem Zakonu o upravnem sporu (ZUS-1) .....	9
3 DOPUSTNOST IN PREDMET UPRAVNEGA SPORA .....	13
3.1 AKTI, KI SE LAHKO IZPODBIJAJO V UPRAVNEM SPORU .....	15
3.2 OBSEG PRESOJE V UPRAVNEM SPORU .....	16
4 UDELEŽENCI V UPRAVNEM SPORU .....	19
4.1 SODIŠČA .....	19
4.2 STRANKE V UPRAVNEM SPORU .....	21
5 POSTOPEK V UPRAVNEM SPORU .....	25
5.1 SPLOŠNA PRAVILA POSTOPKA .....	25
5.2 ROKI .....	26
5.3 STROŠKI POSTOPKA .....	27
5.4 ZAČETEK POSTOPKA – TOŽBA, NJEN UČINEK, UMIK IN SPREMEMBA .....	28
5.4.1 Uvedba postopka .....	28
5.4.2 Učinek, umik in sprememba tožbe .....	30
5.4.3 Začasni odredbi .....	31
5.5 PREDHODNI PREIZKUS TOŽBE .....	32
5.6 POSTOPEK S TOŽBO .....	34
5.6.1 Izdaja drugega akta med postopkom upravnega spora .....	35
5.6.2 Vzorčni postopek .....	36
5.6.3 Pripravljalni postopek .....	36
5.6.4 Predhodno vprašanje .....	37
5.7 GLAVNA OBRAVNAVA IN SEJA .....	38
5.8 ODLOČITVE SODIŠČA NA PRVI STOPNJI .....	40
5.9 ODLOČBA .....	43
6 PRAVNA SREDSTVA V UPRAVNEM SPORU .....	45
6.1 PRITOŽBA .....	45
6.1.1 Rok za pritožbo .....	46
6.1.2 Obravnava na drugi stopnji (postopek s pritožbo) .....	46
6.1.3 Pritožbeni razlogi .....	47
6.1.4 Odločitve sodišča na drugi stopnji .....	48
6.1.5 Prepoved spremembe na slabše – »reformatio in peius« .....	50
6.1.6 Pritožba zoper slep .....	50
6.2 REVIZIJA .....	51

6.2.1	Dopustnost revizije .....	52
6.2.2	Nesuspendivni učinki revizije .....	53
6.2.3	Revizijski razlogi .....	54
6.2.4	Preizkus sodbe .....	54
6.2.5	Postopek v reviziji .....	55
6.2.6	Revizija zoper sklep .....	56
6.3	OBNOVA POSTOPKA .....	56
6.3.1	Roki v zahtevi za obnovo postopka .....	57
6.3.2	Tek obnove postopka .....	58
7	IZVRŠBA .....	60
8	VARSTVO PRAVIC PO KONČANEM UPRAVNEM SPORU .....	62
8.1	VARSTVO PRAVIC PRED USTAVNIM SODIŠČEM .....	62
8.2	VARSTVO PRAVIC PRED EVROPSKIM SODIŠČEM ZA ČLOVEKOVE PRAVICE.....	63
9	ZAKLJUČEK .....	66
	LITERATURA.....	68
	VIRI .....	70
	SEZNAM TABEL .....	72
	PRILOGE.....	73
	Priloga 1: Primer tožbe v upravnem sporu .....	73
	Priloga 2: Podatki o zaposlenih na Upravnem sodišču RS.....	76
	Priloga 3: Podatki o zaposlenih na Upravnem oddelku Vrhovnega sodišča RS.....	81
	IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORICE.....	83

# 1 UVOD

Institucija upravnega spora, kot posebna oblika sodnega varstva pravic oziroma pravnih interesov posameznikov in pravnih oseb, v Sloveniji po pomenu vse bolj narašča, saj se je njen doseg v bližnji preteklosti širil tako v pogledu aktov, ki jih tožniki lahko izpodbijajo v upravnem sporu (od individualnega do posamičnega upravnega akta), kot tudi v pogledu pravnih področij, kjer se pojavlja potreba po tej obliki sodnega varstva, zlasti po včlanitvi Slovenije v Evropsko unijo in z »vdorom« evropskega prava (po Brezniku et al., 2008, str. 5). Število upravnih sporov je iz teh razlogov močno naraščalo, povečevali so se sodni zaostanki, podvajale so se možnosti sodnega varstva in s tem preobremenjenost sodišč, kar je privedlo do potrebe po novi zakonski ureditvi upravnega spora (po Kerševanu, 2006, str. 16-18). Zakon o upravnem sporu (ZUS-1, Ur.l. RS, št. 105/2006; Ur.l. RS, št. 26/2007; Skl.US: U-I-69/07-9, 122/2007; Skl.US: U-I-264/05-23, U-I-181/07, Up-2126/07-10, 65/2008; Odl.US: U-I-98/07-27) je uvedel več novosti, ki naj bi pripomogle racionalizirati postopek. Med pomembnejšimi spremembami so omejitev spora na varstvo subjektivnih pravic, omejitev možnosti pritožbe zoper sodbo, večja pooblastila sodišča pri odločanju o tožbi ...

V Republiki Sloveniji je upravni spor zasnovan na konceptu subjektivnega spora, torej predvsem na varstvu pravic in pravnih interesov posameznikov, in ne prvenstveno varstvu objektivne zakonitosti (po Tratarju, 2006, str. 28).

Akti, ki se izpodbijajo v upravnem sporu, so lahko le dokončni upravni akti, ki ustvarjajo pravo za posamičen primer - torej konkretni dokončni posamični akti, s katerimi se posega v pravni položaj posameznika ter s katerimi so po mnenju tožnika kršene njegove pravice ali pravne koristi.

Da stranka lahko učinkovito varuje svoje pravne interese in pravice, mora biti seznanjena z vsemi svojimi pravicami in dolžnostmi, ki jih ima v upravnem sporu - kdaj je lahko stranka, na katere roke mora paziti, kakšne so njene dolžnosti v postopku, katere odločitve in kdaj lahko izpodbija, katera pravna sredstva lahko vloga in kakšne so možne odločitve sodišča oziroma kaj lahko stranka s sprožitvijo upravnega spora pridobi, izboljša svoj položaj. Učinkovito sodno varstvo pravic posameznikov napram »močnejšim« javnim organom in hkrati nadzor nad delovanjem javne uprave pa je tudi temeljni cilj oziroma smoter upravnega spora.

Cilj naloge je predstaviti postopek varstva pravic v upravnem sporu ter kakšno vlogo in pomen ima ta oblika sodnega varstva in nadzora nad upravo. Diplomaska naloga razčlenjuje koncept upravnega spora in temelji na analizi in komentiranju členov ZUS-1. Osredotoča se na vse osnovne komponente instituta upravnega spora in s pomočjo metod raziskovanja, analize in interpretacije virov skozi komentarje, navedbe in sodno prakso, prikazuje sodni postopek na prvi in drugi stopnji kot tudi

splošna pravila in načela, ki veljajo ter udeležence, roke ter načine in primere odločanja ter predstavlja novosti, ki jih je prinesel ZUS-1.

Upravni spor pa ne predstavlja samo varstva pravic posameznikov, temveč tudi nadzor nad delovanjem uprave, pri čemer naloga razčlenjuje tudi to vlogo upravnega spora in predstavlja omejitve in probleme, ki bi se lahko pojavili pri prekoračitvi pooblastil oziroma če bi bila ta širša ter kaj bi to lahko pomenilo za načelo delitve oblasti.

Naloga je razdeljena na devet poglavij. V prvih štirih poglavjih obravnava zgodovinski razvoj upravnega spora, spremembe po Zakonu o upravnem sporu (ZUS-1) ter pojem in cilji upravnega spora. V četrtem poglavju je opisana sestava in pristojnost sodišč ter stranke, ki nastopajo v upravnem sporu. V petem poglavju so opredeljene temeljne predpostavke upravnega spora (splošna pravila, roki, stroški, ...). To poglavje predstavlja osrednji del diplomske, ki opisuje in razčlenjuje postopek v upravnem sporu na prvi stopnji, skupaj s šestim poglavjem, v katerem so predstavljena redna in izredna pravna sredstva ter hkrati postopek na drugi stopnji. V zadnjih poglavjih pa sta opisani še izvršba ter nadaljnja pot varstva pravic po končanem upravnem sporu.

## **2 POJEM IN CILJ UPRAVNEGA SPORA**

### **2.1 SPLOŠNO O UPRAVNEM SPORU**

Upravni spor pomeni sodno varstvo pravic in pravnih koristi posameznikov in organizacij proti odločitvam in dejanjem javnih organov - državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil (ZUS-1, 1. člen).

Gre torej za javnopravno razmerje med posamezniki in organi oblasti oziroma za spore iz javnopravnih razmerij. Z drugim odstavkom 157. člena Ustave pa je omogočen upravni spor, tudi če za poseganje v ustavne pravice posameznikov (s posamičnimi akti in dejanji) ni zagotovljeno drugo sodno varstvo – torej bi lahko upravni spor pomenil tudi neko osnovno oziroma generalno zagotovilo za sodno varstvo temeljnih človekovih pravic in svoboščin.

Upravni spor je sodni postopek, ki poteka pred sodišči. Pristojno sodišče v upravnem sporu (Upravno, kot specializirano sodišče, ter Vrhovno sodišče) presoja o zakonitosti dokončnih upravnih aktov, s katerimi se posega v pravni položaj strank (pravne koristi, pravice in obveznosti) (po Rakočeviču, 2008, str. 48 ). V upravnem sporu gre torej za dodatno varstvo zakonitosti nad posamičnimi upravnimi akti in varstvo pravic posameznika. Preden sproži upravni spor, mora namreč prizadeta stranka uporabiti pritožbeni postopek znotraj upravnih organov (v okviru splošnega upravnega postopka), da pride do dokončnosti upravnega akta. Upravni spor pa lahko predstavlja tudi edino pravno sredstvo, torej nadomestilo za pritožbo, kadar jo zakonodajalec v upravnih in drugih zadevah izključi na podlagi 25. člena Ustave, ki določa, da ima vsakdo pravico do pritožbe ali drugega pravnega sredstva proti odločbam ... (Arhar et al., 2002, str. 1058).

Temeljni cilj upravnega spora je varovanje pravic posameznikov in organizacij nasproti organom oblasti ter hkrati sodni nadzor nad delovanjem uprave. Upravni spor torej ne pomeni le varstva pravic posameznikov napram »močnemu upravnemu aparatu«, temveč je tudi orodje nadzora nad delovanjem uprave. V osnovi bi lahko nadzor razdelili na politični, ki ga izvajajo politične institucije - vlada, parlament, politične stranke ..., in pravni, predvsem v obliki sodnega nadzora - to je v upravnih zadevah upravni spor. Upravni spor je uveden zaradi predpostavke, da za nadzor nad zakonitostjo posamičnih upravnih aktov in delovanjem upravnih organov ne zadostuje zgolj notranji upravni nadzor (znotraj upravnih organov), ampak je potreben še zunanji – sodni nadzor (po Kristanu, 1992, str. 235). Z nadzorom je omogočeno učinkovito, pravično in predvsem z načelom zakonitosti skladno delovanje upravnih organov, s tem pa se zagotavlja ustrezno varstvo pravic, koristi in pravnih interesov posameznikov – lahko bi torej rekli, da ima upravni spor dvojno vlogo varovanja zakonitosti.

Načelo zakonitosti delovanja uprave pa izhaja iz načela pravne države, ki zahteva poleg učinkovitega sodnega nadzora tudi spoštovanje načela delitve oblasti in s tem omejevanje poseganja sodne v izvršilno vejo oblasti. To pomeni, da so postavljene meje vloge sodstva, da le to ne more vse odločitve uprave nadomeščati s svojimi sodbami in s svojimi odločitvami v celoti usmerjati delovanje izvršilne veje oblasti. Zato vsi demokratični sistemi omejujejo sodni nadzor, bodisi preko omejitve aktov in dejanj, ki so lahko predmet presoje (npr. izključitev političnih aktov), preko omejevanja pooblastil sodišča (npr. možnost odprave odločbe, a ne odločitve v stvari) ali pa tudi preko omejitve intenzitete presoje določenih aktov (npr. diskrecijski akti uprave). Ta omejitev pa po drugi strani izhaja tudi iz dejstva, da delitev oblasti omogoča vsaki veji oblasti posebej prilagojene funkcije in s tem večjo profesionalizacijo in specializacijo. Tako izvršilna oblast, zaradi širjenja svojega področja delovanja na tako rekoč vse ravni družbenega življenja, vključuje vse več strokovnjakov in posebej usposobljenih kadrov ter oblikuje posebne postopke in mehanizme za zadovoljevanje družbenih potreb. Politično vodenje te upravne strukture pa je prilagojeno sprejemanju temeljnih političnih odločitev in opredeljevanju javnega interesa, sodstvo pa teh značilnosti in zmogljivosti nima (po Kerševanu, 2006, str. 11).

## **2.2 ZGODOVINSKI RAZVOJ UPRAVNEGA SPORA V REPUBLIKI SLOVENIJI**

### **2.2.1 Ureditev pred osamosvojitvijo**

Institucija upravnega sodstva izvira iz zahtev francoske revolucije, ki je na podlagi nezaupanja v redno sodstvo oblikovala posebne sodne organe za presojo aktov uprave in leta 1801 ustanovila posebne svete prefektur in Državni svet, ki je postal najvišji organ sodne presoje. Tako je nova ureditev, poleg vezanosti uprave na zakone, ki jih sprejema parlament, kot institucionalno dopolnitev zahtevala tudi oblikovanje organov sodnega nadzorstva nad spoštovanjem zakonitosti delovanja uprave, kar je eden temeljnih postulatov liberalnega pojmovanja pravne države (po Kerševanu, 2006, str. 12-13).

Uvedba upravnega spora na sedanjem ozemlju Republike Slovenije sega v leto 1875, ko je bil za tedanja avstrijsko polovico Avstro-Ogrske sprejet Zakon o upravnem sodišču. S tem zakonom so se postavila temeljna načela upravnega spora, ki so vplivala na njegov nadaljnji razvoj (prevzete v ureditvi upravnega spora nove Jugoslavije): načelo enostopenjskega odločanja v upravnem sporu, načelo dopustnosti upravnega spora po izčrpanju pravnih sredstev v upravnem postopku, načelo pravne kontrole - izključitev presoje pravilnosti uporabe diskrecijske pravice, načelo kasatornosti odločanja upravnega sodišča, načelo ustnosti in javnosti postopka in načelo varstva subjektivnih pravic (po Grafenauerju in Brezniku, 2005, str. 465). V avstrijskem sistemu je predmet presoje v upravnem sporu opredeljevala generalna klavzula z negativno enumeracijo, ki pa je zajemala vse oblastvene akte državne oblasti (po Kerševanu, 2006, str. 13).

Po I. svetovni vojni je bila ureditev precej raznolika. Z nastankom Kraljevine SHS in sprejetjem Vidovdanske ustave pa so se določila temeljna načela sodnega nadzora upravnega delovanja in s tem poenotenje ureditve upravnega spora za vso državo (ustanovitev posebnih upravnih sodišč, državni svet kot vrhovno državno sodišče) (po Grafenauerju in Brezniku, 2005, str. 465-466). Po francoskem vzoru je državni svet kot pritožbeni organ odločal zoper odločitve upravnih sodišč, na prvi stopnji pa o sporih v zvezi s kraljevimi ukazi in odločbami ministrov, uvedeni pa so bili tudi novi instituti kot npr. možnost tožbe že zaradi kršitve pravno priznanega interesa posameznika in ne le ob kršitvi njegove pravice (po Kerševanu, 2006, str. 14).

Med I. in II. svetovno vojno je bilo upravno sodstvo urejeno z Zakonom o državnem svetu in upravnih sodiščih iz leta 1922 (dvostopenjsko upravno sodstvo).

Po II. svetovni vojni so bila s posebnim odlokom predsedstva AVNOJ z dne 23. 4. 1945 in z Zakonom o opustitvi državnega sveta in upravnih sodišč (Ur.l. FLRJ, št. 24/46) odpravljena upravna sodišča in državni svet ter s tem izključen sodni nadzor nas zakonitostjo konkretnih upravnih aktov ter je obstajal le še v omejenem obsegu v

nekaterih pravnih stvareh pred rednimi sodišči v obliki civilne pravde. Politično podlago za ponovno uvedbo upravnega spora v SFRJ je podal Centralni komite Zveze komunistov Jugoslavije, ki je na IV. plenumu leta 1951 obravnaval pomanjkljivosti v tem sistemu nadzora nad zakonitostjo konkretnih upravnih aktov ter sprejel stališče, da je na področju upravnega delovanja potreben učinkovit sistem sodnega nadzora in varstva zakonitosti. Institucija upravnega spora je bila vpeljana v pravni sistem povojne Jugoslavije z Zakonom o upravnih sporih, ki je bil objavljen v 23. številki Uradnega lista FLRJ dne 19. 4. 1952 ter nato dvakrat spremenjen in dopolnjen (Ur.l. FLRJ, št. 15/53; Ur.l. SFRJ, št. 16/65). Pomembna je zlasti druga sprememba, ki je pomenila uskladitev zakona z Ustavo SFRJ iz leta 1963 in je afirmirala upravni spor kot ustavno kategorijo ter sprememba in dopolnitev, ki je bila objavljena v Uradnem listu SFRJ (št. 4/77, 60/1977) in je veljalo na slovenskem ozemlju vse do razpada Jugoslavije. Lahko bi rekli, da je v osnovi veljalo vse do uveljavitve slovenskega Zakona o upravnem sporu (ZUS, Ur.l. RS, št. 50/1997 (65/1997 popr.), 70/2000, 11/2003 Skl.US: U-I-279/00-42, 92/2005 Odl.US: U-I-65/05-12, 45/2006 Odl.US: U-I-68/04-14) z večjo izjemo (*exceptio illegalis*), ko so sodišča lahko izključila uporabo podzakonskega predpisa, na podlagi katerega je bil izdan upravni akt, če so ugotovila, da je podzakonski predpis v nasprotju z zakonom, in sodila neposredno na podlagi zakona (po Androjni in Kerševanu, 2006, str. 637-639).

### **2.2.2 Ureditev v samostojni Republiki Sloveniji**

V samostojni Republiki Sloveniji se je upravni spor uredil z Zakonom o upravnem sporu (ZUS), ki se je začel izvajati 1.1.1998, od osamosvojitve pa do tedaj pa je veljalo besedilo Zakona o upravnih sporih bivše SFRJ, na podlagi prvega odstavka 4. člena Ustavnega zakona za izvedbo Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije (UZITUL, Ur. l. RS, št. 1/1991-I, 45I/1994)(po Grafenauerju in Brezniku, 2005, str. 466).

Zakon o upravnem sporu je uveljavil drugačna pravila postopka, drugače organiziral sodišča, razširil predmet upravnega spora in krog strank, uvedel je tudi dvostopenjsko odločanje oziroma možnost pritožbe, kar je bilo po prejšnji ureditvi mogoče le izjemoma. Danes se uporablja 12.10.2006 sprejet Zakon o upravnem sporu (ZUS-1), ki je začel veljati 1.1.2007.

Ustavno podlago upravnemu sporu daje 157. člen Ustave RS (URS, Ur. l. RS, št. 33/1991, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 69/2004, 69/2004, 68/2006), ki pravi: »O zakonitosti dokončnih posamičnih aktov, s katerimi državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil odločajo o pravicah ali o obveznostih in pravnih koristih posameznikov in organizacij, odloča v upravnem sporu pristojno sodišče, če za določeno zadevo ni z zakonom predvideno drugo sodno varstvo«.

Če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo (npr. pred delovnim in socialnim ali pravnim sodiščem), odloča v upravnem sporu pristojno sodišče tudi o zakonitosti posamičnih

dejanj in aktov, s katerimi se posega v ustavne pravice posameznika. Ta določba pove, da je celotna izvršilna oblast podvržena neodvisni sodni kontroli zakonitosti njenega odločanja v konkretnih stvareh. S tem je opredeljen medsebojni odnos oblasti ter razmerje in varstvo posameznika do izvršilne oblasti, ker posameznik in organ odločanja v upravnem sporu nastopata kot enakopravni stranki. Ustava zagotavlja vsakomur enako varstvo pravic v postopku pred sodišči in drugimi organi oblasti, ki odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih (URS, 22. člen). S tem se preprečuje, da bi se oblastno odločanje v upravi končalo s pritožbo znotraj uprave, ker ne bi bila zagotovljena enakost vsakogar, da o njegovih pravicah odloči sodišče (kot je to v civilnih, kazenskih, nepravdnih in izvršilnih sodnih zadevah). S tem členom je tudi realiziran in konkretiziran 1. odst. 23. člena Ustave, ki določa, da ima vsakdo pravico, da o njegovih pravicah in dolžnostih brez nepotrebnega odlašanja odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom ustanovljeno sodišče, ter 120. člena, ki določa, da je proti odločitvam in dejanjem upravnih organov in nosilcev javnih funkcij zagotovljeno sodno varstvo pravic in zakonitih interesov državljanov in organizacij. Drugi odstavek 157. člena pa določa upravni spor kot posebno sodno varstvo zoper vse akte in dejanja, proti katerim ni zagotovljeno drugo sodno varstvo (npr. odškodnina v civilnem sodnem varstvu, če gre za že končane posege v ustavne pravice z akti in dejanji), če se z njimi posega v ustavne pravice posameznika. Predmet take presoje so posamični akti in dejanja, ki niso upravni akti (ker je za vse oblastne akte že tako zagotovljen upravni spor), pri tem gre lahko za akte in dejanja državnih organov in nosilcev javnih funkcij ali pa oseb zasebnega prava, ki nimajo posebnega sodnega varstva (po Arharju et al., 2002, str. 1045-1055).

Na ureditev upravnega spora pa vplivajo tudi drugi členi ustave: 3. člen, ki narekuje delitev oblasti in 125. člen, ki določa neodvisnost sodstva, 8. člen, ki govori o tem, da morajo biti zakoni in drugi predpisi skladni s splošno veljavnimi mednarodnimi načeli in pogodbami, II. poglavje o Človekovih pravicah in svoboščinah s poudarkom na 14. členu (enakost pred zakonom), 15. členu (sodno varstvo človekovih pravic in svoboščin), 22. členu (enako varstvo pravic), 23. členu (pravica do sodnega varstva, neodvisno in brez nepotrebnega odlašanja), 24. členu (javnost sojenja), 25. členu (pravica do pravnega sredstva), 127. člen, ki opredeljuje Vrhovno sodišče, 153. člen - usklajenost pravnih aktov, 156. člen – postopek za oceno ustavnosti zakonov pred ustavnim sodiščem ter 158. člen, ki ureja in opredeljuje pravnomočnost.

Na razvoj in ureditev upravnega spora na slovenskem je vplivala tudi Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin - EKČP s svojimi določbami, predvsem s 6. členom, ki govori o pravici do poštenega sojenja, 7. členom, ki pravi, da ni kazni brez zakona ter predvsem s 13. členom, ki zagotavlja pravico do učinkovitih pravnih sredstev pred domačimi oblastmi, tudi če je kršitev storila uradna oseba pri opravljanju uradne dolžnosti ( EKČP, Ur. l. RS, št. 33/1994).

Za določena procesna vprašanja, ki niso posebej urejena v ZUS-1, pa se smiselno uporablja Zakon o pravdnem postopku (ZPP, Ur.l. RS, št. 26/1999, 83/2002 Skl.US: U-I-21/02-6, 96/2002, 12/2003-UPB1, 58/2003 Odl.US: U-I-255/99-28, 73/2003

Skl.US: U-I-137/00-21, 2/2004, 2/2004-ZDSS-1 (10/2004 popr.), 36/2004-UPB2, 69/2005 Odl.US: U-I-145/03-9, 90/2005 Odl.US: Up-258/03-14, U-I-74/05, 43/2006 Odl.US: U-I-55/04-10, Up-90/04-15, 69/2006 Odl.US: Up-236/04-16, U-I-314/06, 52/2007, 73/2007-UPB3, 101/2007 Odl.US: Up-679/06-66, U-I-20/07, 102/2007 Odl.US: Up-2089/06-31, U-I-106/07, 45/2008-ZArbit, 45/2008, 62/2008 Skl.US: U-I-275/06-7, Up-811/07-7).

### **2.2.3 Pomanjkljivosti ureditve upravnega spora pred uveljavitvijo ZUS-1**

Po dosedanji ureditvi je bil upravni spor mogoč za vse upravne akte in druge posamične akte, upravno odločanje je potekalo po štirih stopnjah, kar je povzročalo zamude, naraščanje števila sporov ter povečevanje sodnih zaostankov. To je, skupaj z uveljavljenim načelom, da je zapoznena pravica odvzeta pravica («Justice delayed is a justice denied»), ki narekuje meje pravno dopustnega časa teka sodnih postopkov, spodbudilo potrebo po spremembi procesne zakonodaje. Ker v Slovenji prizadete stranke niso imele pravne podlage za uveljavitev teh načel, je bil sprejet Zakon o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebne odlašanja (Ur. l. RS, št. 49/2006). Zaradi tega dejstva je bil tudi ZUS pred Ustavnim sodiščem spoznan za neustavnega (po Koblerju, 2008, str. 9-10).

Temeljno izhodišče za reformo upravnega spora je bilo torej pravno spoznanje, da je zapoznena pravica tudi odvzeta pravica ter da se na podlagi judikature Ustavnega sodišča Republike Slovenije ter Evropskega sodišča za človekove pravice (primer Lukenda v. Slovenija) tudi vzpostavijo meje pravno dopustnega časa teka sodnih postopkov, kajti predolg čas odločanja sodišč je nedopusten tako z vidika odgovornosti države kot tudi ker se tako zmanjšuje stopnja pravne varnosti in zaupanja v pravo in pravno državo. Ureditev upravnega spora iz leta 1997 je v številnih primerih vodila k podvajanju možnosti sodnega varstva, saj je nekdo lahko sprožil več sporov z istim predmetom odločanja, vzporedno ob hkratni uporabi izrednih pravnih sredstev v postopkih izdaje upravnega akta. Takšna ureditev ni bila potrebna za zagotavljanje učinkovitega varstva položaja posameznika, je pa močno povečevala obremenitev sodišč. To ureditev so pa izrabljale tudi stranke, da so zaradi odprtih možnosti sodnega varstva oteževale ali onemogočale pridobitev pravnomočne odločitve v zadevi.

Drugi primer, ki ga je potrdila tudi praksa, je izhajal iz dejstva, da so upravni spor v preveliki meri uporabljali tudi tožniki, ki v svojih pravicah z izdanim upravnim aktom sploh niso bili prizadeti, pa se je na podlagi njihove tožbe in zatrjevanja namena objektivne zakonitosti kljub temu odločalo v upravnem sporu.

Z razvojem sodobne države in delovanja upravnih organov ter drugih oseb javnega prava na različnih področjih družbenega življenja je nastala cela vrsta aktov, ki so jih želele prizadete osebe izpodbijati v upravnem sporu, kar je povzročalo težave pri vprašanju obsega sodnega varstva, saj večje število teh zadev sploh ne spada v

pristojnost presoje upravnega sodstva. Tako je, zaradi nejasnega razumevanja zakonskih določil, v praksi veliko vprašanj v zvezi z mejami sodnega nadzora ostalo nerešenih. Pokazalo se je tudi, da so pooblastila sodišč v razmerju do izpodbijanih upravnih aktov nepopolna, saj se je velikokrat izpodbijal zgolj procesni akt ali pa akt, ki ni vseboval vsebinske odločitve v zadevi. Sodišče je moralo tak akt presojati, čeprav njegova odprava ni razrešila prizadetosti pravnega položaja posameznika, hkrati pa sodišče ni imelo pooblastil, da bi v takem primeru poseglo tudi na druge akte upravnega organa, ki so v obravnavani zadevi dejansko vplivali na posameznikov položaj.

Za eno največjih težav se je torej v praksi pokazala obvezna dvostopenjskost odločanja v upravnem sporu oziroma je v povezavi z dvostopenjskim postopkom odločanja pred upravnimi organi, možnost pritožbe v tudi upravnem sporu vzpostavila odločanje o isti zadevi na štirih stopnjah, preden je bila dosežena pravnomočnost odločitve. Takšna ureditev se je v razmerju do pravice sojenja v razumnem roku iz 23. člena Ustave in 6. člena Evropske konvencije o človekovih pravicah izkazala za neustrezno, ker je bil postopek do pravnomočnosti sodbe v praksi nesorazmerno podaljšan. Pravica do pravnega sredstva in sodnega varstva namreč zahtevata predvsem presojo odločitve uprave s strani sodnika, ne presojanje odločitve sodnika samega, tako da je tudi naš pravni sistem moral priznati sodniku ustrezen status in ga ne postaviti v primeru vsake odločitve pod predpisan instančni nadzor (po Kerševanu, 2006, str. 16-18).

#### **2.2.4 Spremembe sodnega varstva pravic po veljavnem Zakonu o upravnem sporu (ZUS-1)**

Sprememba ureditve upravnega spora z novim zakonom naj bi predvsem prispevale k hitrejšemu poteku postopkov in preprečitvi nerazumnih zamud, vendar ne na škodo učinkovitosti in procesnih standardov (po Koblerju, str. 10).

V tem se kaže tudi paradoks nove ureditve, saj je učinkovitost sodnega varstva odvisna od zahteve po hitrosti kot od zahteve po intenzivnosti, ki pa sta težko kompatibilni, ustrezno učinkovitost pa se lahko doseže le z ravnovesjem obeh zahtev (po Androjni in Kerševanu, 2006, str. 642).

ZUS-1 je uvedel več sprememb, ki so ali neposredno ali posredno razvidne iz njegovih določb. Zakonska ureditev v Sloveniji po ZUS-1 za razliko od ZUS sledi subjektivnemu konceptu upravnega spora po vzoru sodobnega vidika razumevanja vloge sodišča kot neodvisnega in nepristranskega razsodnika v sporih med različnimi strankami v modernih evropskih državah (po Kerševanu, 2006, str. 19). Ta koncept daje večji poudarek na varstvu pravic in pravnih koristi posameznikov in manjši na varstvu zakonitosti kot take. Zakon pa tudi izrecno določa omejitve obsega sojenja na dokončne upravne akte, ki posegajo v pravni položaj tožnika.

Drugače je urejen tudi položaj zastopnika javnega interesa, saj je njegova vloga po ZUS-1 glede na ZUS močno zožena oziroma je njegov položaj kot stranke v postopku prestavljen iz praviloma pasivne na aktivno stran spora. Zastopnik javnega interesa zdaj lahko nastopa v upravnem sporu le v funkciji tožnika (ZUS-1, 18. člen), medtem ko je po ZUS (42. člen) kot tožnik lahko nastopal le z nasprotno tožbo v upravnem sporu, sicer pa njegova vloga v postopku ni bila jasno opredeljena. Pomembna sprememba je tudi, da kot toženec v upravnem sporu ne nastopa več organ, ki je izdal izpodbijani akt, temveč pravna oseba, organ katere je izdal tak akt. Zožen pa je tudi krog tožnikov, saj v upravnem sporu, v katerem se izpodbija glavni upravni akt, ne more več nastopati kot tožnik oseba, ki ji v postopku izdaje izpodbijanega upravnega akta ni bila priznana pravica do udeležbe. Ta oseba lahko nastopa kot tožnik le v primeru, če izpodbija dokončen sklep, s katerim ji je bila pravica do udeležbe zavržena, ne pa zoper glavni akt, izdan v postopku (po Brezniku et al., 2008, str. 104-105).

Drugačna je tudi ureditev stroškov. Ustavno sodišče je za protiustavno štelo ureditev, po kateri bi v sporu o zakonitosti upravnega akta nosila vsaka stranka svoje stroške postopka, zato je takšno določbo prej veljavnega ZUS razveljavilo in pri tem navedlo, da je z vidika stroškov upravnega spora tožnik v sporu o zakonitosti posamičnega akta in v sporu polne jurisdikcije v enakem položaju (po Kerševanu, 2006, str. 50).

Od ureditve v ZUS se razlikuje tudi ureditev začasne odredbe, saj je izpuščen formalni pogoj, da je treba izdajo te najprej uveljaviti v upravnem postopku in da se šele ob neuspehu lahko zahteva izdaja začasne odredbe v sodnem postopku. Po ZUS-1 je tudi za ureditveno začasno odredbo, enako kot za odložitveno, razlog nevarnost težko popravljive škode, medtem ko sta bila razloga za ureditveno po ZUS nevarnost hujših škodljivih posledic ali grozeče nasilje. Po ZUS-1 je razlog za izdajo začasne odredbe določena le težko popravljiva škoda, medtem ko je ZUS omogočal izdajo tudi iz drugih razlogov, če je to dovoljevala javna korist. Tudi glede upoštevanja javne koristi in koristi nasprotne stranke se ureditev po ZUS-1 razlikuje od prejšnje, saj jo ta upošteva pri izdaji vseh začasnih odredb, medtem ko ju je ZUS upošteval le za odločanje o zahtevi za odložitveno začasno odredbo (po Brezniku et al., 2008, str. 228).

Novost ZUS-1 je tudi odločanje po sodniku posamezniku in s tem odmik od načela zbornosti sojenja, ki je bilo v ZUS le delno prebito v pogledu odločanja o postopkovnih vprašanjih, medtem ko je bilo načelo zbornosti sojenja v pogledu meritornega odločanja o sporih dosledno upoštevano (po Brezniku et al., 2008, str. 99).

ZUS-1 uvaja tudi dve novi procesni predpostavki pri predhodnem preizkusu tožbe in sicer ureja razloga za zavrženje tožbe zaradi pomanjkanja pravnega interesa oziroma procesne legitimacije stranke ter uvaja novo procesno predpostavko, ki se nanaša na pomembnost spora za tožnika ali pravni red, torej če nima izpodbijani pravni akt nobenih ali zanemarljive posledice za tožnika ali ne gre za rešitev pomembnega pravnega vprašanja (po Brezniku et al., 2008, str. 244-253).

ZUS-1 drugače kot ZUS za postopek na prvi stopnji ne izključuje več uporabe tretjega odstavka 87. člena ZPP, po katerem je lahko pooblaščenec stranke samo odvetnik ali oseba s pravniškim državnim izpitom, vendar pa ta omejitev ne velja za zastopanje stranke po zakonitem zastopniku (po Brezniku et al., 2008, str. 138).

Novost glede na ZUS je tudi določilo prvega odstavka 5. člena ZUS-1, ki določa, da je akt, ki odpravlja ali razveljavlja akt, možno izpodbijati le, če je postopek odločanja v zadevi končan. Namen te določbe je zmanjšanje števila upravnih sporov, saj bo moral pristojni upravni organ najprej vsebinsko dokončno odločiti o zadevi, preden bo lahko sprožen upravni spor in tako praviloma ne bo več primerov, ko bi hkrati tekla postopek odločanja v postopku izdaje upravnega akta in postopek sodnega nadzora (po Brezniku et al., 2008, str. 72).

Tudi razmejitev stvarne pristojnosti med upravnim in vrhovnim sodiščem kot sodiščem prve stopnje je bolj razvidna kot v ZUS in je, če se nanaša na zakonitost aktov volilnih organov za državne volitve, jasna, da o tem v upravnem sporu odloča vrhovno sodišče (po Brezniku et al., 2008, str. 96).

Med ostale poglobitve spremembe pa spadajo: izključenost izpodbijanja odločitev zakonodajne in sodne veje oblasti ter aktov izvršilne veje, ki temeljijo na politični diskreciji; klasifikacija različnih tožb; nova vrsta molka (absolutni rok za končanje zadeve); podrobna ureditev sojenja na glavni obravnavi in sojenja na seji; nove možnosti za izdajo zavrnilne sodbe; možnost izdaje ugotovitvene sodbe; poseg v akt prve ali v akt druge stopnje in vrnitev zadeve v stanje pred odpravo; podrobnejša ureditev spora polne jurisdikcije; omejitev možnosti pritožbe; uvedba novega izrednega pravnega sredstva (revizija) in opustitev zahteve za varstvo zakonitosti; širša pooblastila pritožbenega odločanja ter širša uporaba Zakona o izvršbi in zavarovanju (ZIZ, Ur.l. RS, št. 51/1998, 72/1998 Skl.US: U-I-339/98, 11/1999 Odl.US: U-I-339/98, 89/1999, 11/2001-ZRacS-1, 75/2002, 87/2002-SPZ, 70/2003 Odl.US: U-I-331/02-12 (83/2003 popr., 91/2003 popr.), 40/2004-UPB1, 132/2004 Odl.US: U-I-93/03-26, 46/2005 Odl.US: U-I-110/03-16, Up-631/03-13, 96/2005 Odl.US: Up-357/03-23, U-I-351/04, 17/2006, 30/2006 Odl.US: Up-724/04-18, U-I-322/05, 44/2006-UPB2, 69/2006, 110/2006-UPB3, 115/2006, 3/2007-UPB4, 93/2007, 6/2008 Skl.US: U-I-354/07-6, 37/2008-ZST-1, 45/2008-ZArbit, 113/2008 Odl.US: U-I-344/06-11 (po Koblerju, str. 10-11).

Po uveljavitvi ZUS-1 je Upravno sodišče RS zmanjšalo sodne zaostanke (kot je prikazano v tabeli 1), kar je po raziskavah sodišča predvsem posledica programa Lukenda (l. 2007), vendar pa je na to vsekakor vplival tudi ZUS-1 z novostmi, ki jih uvaja.

Pripad zadev se je že leta 2007 v primerjavi z letom 2006 zmanjšal za 11,3 % (524 upravnih sporov) na vseh organizacijskih enotah sodišča, kar je gotovo posledica uveljavitve novega ZUS-1 oziroma privajanja strank in njihovih pooblaščenec na spremembe postopka glede na prejšnji ZUS.

**Tabela 1: Struktura pravnomočno končanih upravnih sporov**

Upravno sodišče RS	Nerešene zadeve 1.1.	Nove zadeve	Zadeve v delu	Rešene zadeve	Nerešene zadeve 31.12.	Razlika v % 1.1. - 31.1.	<u>Nerešene *100</u> prejete (v %)
Leto 2008	4917	4299	9216	4931	4285	-12,9%	99,7%
Leto 2007	5407	4154	9561	4644	4917	-9,1	118,4
Leto 2006	5210	4678	9888	4481	5407	3,8	

Vir: Ministrstvo za pravosodje (2009)

### **3 DOPUSTNOST IN PREDMET UPRAVNEGA SPORA**

Delovanje uprave je raznoliko in zato se postavlja vprašanje, kateri akti so iz sodnega nadzora izvzeti, oziroma ali obstajajo omejitve delovanja sodišč pri nadzoru nad ravnanjem uprave. Če sprejemamo objektivni koncept sodnega nadzora nad upravo, po katerem je njegov namen presoja objektivne zakonitosti delovanja uprave, ne glede na morebitno poseganje v pravni položaj posameznika, je težko postaviti mejo, kateri del upravnega delovanja naj ne bi bil podvržen sodnemu nadzoru, saj je zakonsko in podzakonsko vseobsežno regulirano in je tako potencialno lahko vsak posamičen akt uprave v neskladju s pravnim redom. To lahko pomeni, da je potreba po sodnem nadzoru vseobsežna, če naj bi bil sodni nadzor namenjen zagotavljanju nadzora nad zakonitostjo ravnanja uprave. Ker pa je sodni sistem omejen v svojih kapacitetah, je treba tudi pri tem konceptu določiti kriterije, po katerih bi lahko omejili sodni pripad zadev. Te kriterije pa je v objektivnem konceptu težko določiti, saj ni povsem jasno, kateri akti lahko ostanejo nezakoniti in zanje ni potreben neodvisen zunanji nadzor. Zato pravne ureditve v temeljnih ustavnih in zakonskih rešitvah praviloma naštevajo in opredeljujejo vrste ali oblike aktov oziroma področja delovanja uprave, ki so v sodni nadzor vključena in na formalen način razrešujejo primarno vsebinsko dilemo.

Drugi vidik sodnega nadzora, to je subjektivni koncept, pa navedeno dilemo razrešuje na enostaven način, saj je temelj sodne presoje poseg v pravni položaj posameznika. Po tem konceptu ni namen sodnega nadzora presoja zakonitosti aktov, temveč varstvo pravnega položaja posameznika in je torej kriterij podvrženosti delovanja uprave sodnemu nadzoru ta, da so v sodni nadzor vključene vse oblike izvrševanja upravne funkcije, ki posegajo v položaj posameznika – tako v njegove materialne kot tudi procesne pravice. Iz tega lahko sklepamo, da so iz sodnega nadzora izvzeti le tisti akti in dejanja, ki iz nobenega vidika ne posegajo v posameznikov pravni položaj, pri čemer je oblika delovanja uprave povsem irelevantna. Te ugotovitve pritrjujejo opredeljevanju za subjektivni koncept sodnega nadzora, saj ima manj pomanjkljivosti tudi pri opredeljevanju predmeta nadzora - zato je potrebno nadaljnji razvoj sodnega nadzora usmeriti v čim učinkovitejše pravno varstvo položaja posameznika (po Kerševanu, 2004, str. 195-197).

Torej lahko strnemo, da ker gre za varstvo pravic in pravnih interesov posameznikov, so lahko predmet upravnega spora samo tisti akti in dejanja, s katerimi je s kršitvijo zakona poseženo v subjektivno pravico oziroma pravno korist tožnika (subjektivni upravni spor), ne morejo pa biti predmet upravnega spora akti in dejanja, ki pomenijo zgolj objektivno kršitev zakonskega predpisa, razen izjemoma, ko gre za kršitev zakona v škodo javne koristi (objektivni upravni spor, 2. odstavek 18. člena ZUS-1) (po Grafenauerju in Brezniku, 2005, str. 479). Predmet upravnega spora so lahko samo dokončni upravni akti, torej akti, pri katerih je bila izčrpana možnost pritožbe oziroma le ta ni možna. Če pa pritožba (ali drugo redno pravno sredstvo) ni bila vložena, pa je dovoljena, oziroma je bila vložena prepozno, pa upravni spor ni

dovoljen (ZUS-1, 1. odst. 6. člena). Ta člen uporablja splošni pojem »upravni spor«, ki pokriva vse vrste tožb oziroma tožbenih zahtevkov, tudi tiste, ki se nanašajo na sodno varstvo človekovih pravic kot tiste, ki se nanašajo na odločanje o pravici ali dolžnosti po 23. členu Ustave. To določilo potrjuje namen zakonodajalca, da stranka ne more uveljavljati neposrednega sodnega varstva njene pravice ali obveznosti iz 23. člena Ustave v upravnem sporu pred neodvisnim sodiščem, tudi če je prvostopenjski organ posegel v ustavno pravico, temveč mora najprej izčrpati pravno sredstvo v upravnem postopku pred organom, ki ni sodišče. Če stranka ne izčrpa rednih pravnih sredstev pred vložitvijo tožbe v upravnem sporu, lahko to pomeni, ali da je tožba vložena prezgodaj (2. točka 1. odstavek 36. člena ZUS-1), da izpodbijani akt ni akt, ki se lahko izpodbija v upravnem sporu (4. točka 1. odstavek 36. člena ZUS-1), ali pa da je bila zoper upravni akt, ki se izpodbija možna pritožba, pa ta ni bila vložena ali je bila vložena prepozno (7. točka 1. odstavek 36. člena ZUS-1) (po Brezniku et al., 2008, str. 76).

Upravni spor ni dopusten, če je bila z upravno odločbo zadeva vrnjena v ponovno odločanje prvostopenjskemu (ali drugemu) organu.

Glede možnosti sprožitve upravnega spora pa ločimo sisteme:

- sistem splošne, generalne klavzule – varstvo vseh upravnih aktov, izdanih v katerikoli upravni stvari;
- pozitivna enumeracija – možnost izpodbijanja le izrecno v zakonu navedenih dokončnih aktov;
- negativna enumeracija – izrecno naštete zadeve, v katerih upravni spor ni mogoč (po Koblerju, 2008, str. 7).

ZUS-1 opredeljuje predmet sodnega nadzora z generalno klavzulo, ki določa, da sodišče odloča v upravnem sporu o zakonitosti vseh dokončnih upravnih aktov. Zakon tako opušča dosedanje naštevanje aktov in dejanj, ki jih je mogoče izpodbijati v upravnem sporu, saj to lahko vodi v določene nejasnosti glede opredelitve obsega sodnega nadzora, saj se s kakršnim koli naštevanjem posredno izključujejo vsi primeri, ki so bili pri tem pozabljeni. Opuščen je torej sistem enumeracije, ki bi lahko celo omejeval sodni nadzor in bi bil lahko sporen tudi z ustavnega vidika. Vendar pa generalna klavzula ni v skladu s subjektivnim konceptom upravnega spora, saj preširoko odpira možnosti izpodbijanja odločitev upravnih organov tudi tam, kjer se ne doseže nobeno varstvo konkretnih pravic posameznikov. Ustava v 120. členu določa zelo široko opredelitev, ko določa, da je zagotovljeno sodno varstvo pravic in zakonitih interesov državljanov in organizacij proti odločitvam in dejanjem upravnih organov in nosilcev javnih pooblastil, vendar pa to opredelitev zoži v 157. členu, ko omeji možnost sprožitve upravnega spora na dokončne posamične upravne akte in kot merilo določi tudi poseg v pravice, obveznosti ali pravne koristi posameznikov in organizacij. Gre za upravni akt (odločbo, izjemoma sklep), ki je izdan v konkretni zadevi na podlagi splošnega akta. Bistveno za določitev predmeta izpodbijanja v upravnem sporu torej je, da gre za odločanje o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika ali organizacije, da se s tem posega v pravni položaj posameznika ter da gre za akt, s katerim se posega v upravni ali drug javnopravni posamični akt in

tisti akt, v katerem je vsebinska odločitev, s katero je postopek končan (1., 2., 3., in 5. člen ZUS-1) (po Jerovšku, 2007, str. 165-166).

### **3.1 AKTI, KI SE LAHKO IZPODBIJAJO V UPRAVNEM SPORU**

Po ZUS-1 se v upravnem sporu izpodbijajo dokončni upravni akti. »Upravni akt po tem zakonu je upravna odločba in drug javnopravni, enostranski, oblastveni posamični akt, izdan v okviru izvrševanja upravne funkcije, s katerim je organ odločil o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika, pravne osebe ali druge osebe, ki je lahko stranka v postopku izdaje akta. » (ZUS-1, 2. čl., 2. odst.). Dokončnost akta pa pomeni, da več ni možnosti vložitve rednih pravnih sredstev.

Po ZUS-1 (3. čl.) pa upravni akti *niso* odločitve, ki jih sprejemajo nosilci zakonodajne in sodne oblasti za izvrševanje svojih ustavnih pristojnosti, ter akti, ki jih sprejemajo nosilci izvršilne veje oblasti in so utemeljeni na politični diskreciji, podeljeni na podlagi ustavnih in zakonskih pooblastil. To pomeni, da se v upravnem sporu izpodbijajo akti, s katerimi je bil postopek odločanja o zadevi končan (na podlagi rednih ali izrednih pravnih sredstev) ter sklepi, s katerimi je bil postopek odločanja o izdaji upravnega akta obnovljen, ustavljen ali končan. Upravni akt mora torej imeti abstraktno podlago (predpis), biti mora oblastven, s katerim organ enostransko in avtoritativno oblikuje upravno pravno razmerje, izdan mora biti v splošnem ali posebnem upravnem postopku, mora imeti sposobnost nastopa dokončnosti, pravnomočnosti in izvršljivosti ter mora vsebovati vse predpisane sestavne dele in sestavine (obličnost upravnih aktov) (po Jerovšku, 2007, str. 166).

Sodišče v upravnem postopku odloča o:

- zakonitosti dokončnih upravnih aktov, s katerimi se posega v pravni položaj tožnika (ZUS-1, 2. člen),
- zakonitosti posamičnih aktov in dejanj, s katerimi organi posegajo v človekove temeljne pravice in temeljne svoboščine posameznika, če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo (subsidiarno sodno varstvo) (ZUS-1, 4. člen, 1. odstavek),
- zakonitosti aktov organov, izdanih v obliki predpisa, če urejajo posamična razmerja (ZUS-1, 5. člen, 4. odstavek),
- o javnopravnih sporih med državo in lokalnimi skupnostmi, med lokalnimi skupnostmi ter o sporih med njimi in nosilci javnih pooblastil, če tako določa zakon ali če ni z ustavo ali zakonom določeno drugo sodno varstvo (ZUS-1, 7. člen, 3. odstavek),
- zakonitosti aktov volilnih organov ((ZUS-1, 12. člen, 1. odstavek),
- o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika ali pravne osebe, kadar zakon tako določa ali če je zaradi narave pravice oziroma zaradi varstva ustavne pravice ta potrebna (ZUS-1, 7. člen, 1. odstavek),
- o zahtevku za vrnitev vzete stvari in za povrnitev škode, ki je nastala z izvršitvijo izpodbijanega akta (ZUS-1, 7. člen, 2. odstavek),
- o sporih zaradi neizdaje ali nevročitve akta (ZUS-1, 5. člen, 3. odstavek),

- o sporih zaradi kršitve zakona v škodo javnega interesa (ZUS-1, 18. člen) (po Koblerju, 2008, str. 12).

### 3.2 OBSEG PRESOJE V UPRAVNEM SPORU

Glede na pooblastila, ki jih ima sodišče pri odločanju, ločimo spor o zakonitosti (kasacija) ter spor polne jurisdikcije.

Kadar sodišče odloča oziroma presoja formalno in materialno zakonitost dokončnih upravnih ali drugih posamičnih aktov, gre za *spor o zakonitosti*. To pomeni, da sodišče o utemeljenih tožbah ne odloča meritorno, temveč nezakonit akt odpravi in ga vrne v ponovno odločanje organu, ki ga je izdal (ZUS-1, 64. člen). Pri tem je upravni organ vezan na pravno mnenje in stališča sodišča, ki se tičejo postopka. Sodišče lahko presoja samo zakonitost, ne pa tudi primernosti odločanja po prostem preudarku (po Grafenauerju in Brezniku, 2005, str. 483). V okviru kasacijskih pooblastil sodišča pri odločanju v upravnem sporu (ZUS-1, 64. člen) sodišče tožbi ugodi in izpodbijani akt odpravi, če ga ni izdal pristojni organ, če ne more rešiti spora na podlagi dejanskega stanja, ki je bilo ugotovljeno v postopku izdaje upravnega akta (ker so ugotovljena dejstva v nasprotju s podatki spisa, ker so dejstva v bistvenih točkah nepopolno ugotovljena ali ker je bil iz ugotovljenih dejstev narejen napačen sklep glede dejanskega stanja), če spozna, da niso bila upoštevana pravila postopka v postopku izdaje upravnega akta (2. točka prvega odstavka in tretji odstavek 27. člena ZUS-1), pa sodišče v svojem postopku takih kršitev ni odpravilo in ni pogojev za zavrnitev tožbe po drugem odstavku 63. člena ZUS-1 ter če ugotovi, da je prišlo do kršitve materialnega prava in da je upravni akt posegel v tožnikovo pravico ali pravno korist (1. točka prvega odstavka 27. člena ZUS-1), pa prav tako ni pogojev za zavrnitev tožbe po drugem odstavku 63. člena ZUS-1. Pooblastila sodišča v primeru kasacije so zelo široka, vendar pa jih zožuje koncept subjektivnega spora, kar pomeni, da lahko sodišče odpravi upravni akt zgolj v primeru, da je prišlo do kršitve subjektivnih pravic; posledično velja, da sodišče ne bo presojalo dejanskega stanja, ki je pripeljalo do napačne uporabe materialnega prava, če je posledica tovrstne uporabe le kršitev neke splošne norme (ali pravice nekoga drugega, pa ta posameznik tožbe ni vložil).

Upravni spor glede na vsebino zadev lahko traja dlje časa, kar lahko pripelje do situacije, ko bi odprava določenega akta v primeru ugotovljene nezakonitosti, v nasprotju z ustavnim načelom sorazmernosti, nesorazmerno posegla v pravni položaj posameznika (npr. odprava gradbenega dovoljenja in posledično rušenje stavbe s stanovanji, v katerih že več let prebivajo stanovalci), ker tožba v upravnem sporu ne zadrži izvrševanja izpodbijanega akta. V takih primerih bi bila odprava akta in njegovih posledic lahko ustavno sporna, zato zakon uvaja možnost izdaje ugotovitvene sodbe, s katero se upravni akt ne odpravi, temveč se s sodbo ugotovi nezakonitost izpodbijanega upravnega akta (sodišče pa lahko odloča tudi o zahtevku o povrnitvi škode). Sorazmernost posega pa je seveda potrebno tehtati v vsakem

posameznem primeru, tudi ob upoštevanju stopnje prizadetosti tožnika in prizadetosti javnega interesa (po Tratarju, 2006, str. 45-46).

Določba tretjega odstavka 64. člena ZUS-1 uvaja novost in pooblašča sodišča, da lahko poleg izpodbijanega akta odpravi tudi druge akte (glede na vsebino zadeve), ki so bili izdani v postopku izdaje izpodbijanega akta. Vendar pa ta določba ni popolna in načenja vprašanja ali lahko sodišče odloči o odpravi teh drugih aktov po uradni dolžnosti ali samo na predlog stranke ter ali je pri dvostopenjskem upravnem postopku kot postopku izdaje izpodbijanega upravnega akta (če je izpodbijan prvostopenjski akt) treba šteti tudi pritožbeni postopek, saj ta daje prvostopenjskemu upravnemu aktu lastnost dokončnosti in s tem praviloma tudi pravne učinke. Če se poleg 64. člena ZUS-1 opiramo tudi na 345. člen ZPP, bi lahko z upravnimi akti pojmovali tudi sklepe (izdane v upravnem postopku), zlasti tiste, ki jih tožnik ne more izpodbijati s posebno tožbo. Iz navedenega bi torej sledilo, da lahko sodišče poleg izpodbijanega upravnega akta, odpravi tudi sklepe, izdane v upravnem postopku, če je njihova odprava potrebna, da se upravna stvar v ponovnem upravnem postopku pravilno reši. Ni pa jasnega odgovora ali lahko sodišče na podlagi obravnavane določbe odpravi upravni akt nižje ali višje stopnje od izpodbijanega, če tožnik tega ne predlaga (po Brezniku et al, 2008, str. 383-384). V skladu z zakonom sodišče v primeru odprave upravnega akta vrne zadevo organu, ki je upravni akt izdal, v ponovni postopek (organu prve ali druge stopnje, glede na izpodbijani upravni akt) ali pa pošlje zadevo pristojnemu organu, če je upravni akt izdal nepristojen upravni organ. Kot navedeno lahko sodišče, glede na vsebino zadeve, odpravi tudi druge akte v postopku izdaje izpodbijanega akta, tako da lahko sodišče pri izpodbijanju upravnega akta, izdanega s strani upravnega organa na drugi stopnji, v posameznem primeru (če je to potrebno) odpravi tudi akt organa prve stopnje in vrne zadevo v reševanje slednjemu, saj se po zakonu zadeva vrne v stanje, v kakršnem je bila, preden so bili odpravljeni upravni akti izdani – to pa tudi pomeni, da se ipso lege štejejo za odpravljene tudi akti druge stopnje, če je sodišče odpravilo izpodbijani akt prve stopnje.

V primerih odprave izpodbijanega upravnega akta mora pristojni organ izdati nov akt v 30. dneh od dneva, ko je prejel sodbo oziroma v roku, ki ga določi sodišče; pri tem pa je vezan na pravno mnenje sodišča glede uporabe materialnega prava in njegova stališča, ki se tičejo postopka. Če upravni organ navedeno obveznost krši, lahko v primeru ponovnega upravnega spora zoper novo odločbo upravno sodišče tudi nemudoma odloči v sporu polne jurisdikcije (po Tratarju, 2006, str. 46-47).

Kadar pa sodišče, ob presoji zakonitosti ugotovi nezakonnost upravnega akta, ga odpravi in samo meritorno odloči o stvari, potem gre za *spor polne jurisdikcije*. Sodba izdana v sporu polne jurisdikcije v celoti nadomesti odpravljeni akt in neposredno učinkuje na individualno pravno razmerje (po Grafenauerju in Brezniku, 2005, str. 483-485).

Pogoji, ki morajo biti izpolnjeni za meritorno odločanje sodišča v upravnih sporih (ZUS-1, 65. člen):

- če bi ponovno odločanje pri organu povzročilo tožniku težko popravljivo škodo;
- če organ izda nov akt, po odpravi in ponovnem odločanju, ki je v očitnem nasprotju s pravnim mnenjem sodišča;
- če pristojni organ po tridesetih dneh po odpravi (oziroma v roku, ki ga določi sodišče) ne izda novega akta;
- če je vložena upravičena tožba zaradi molka organa (organ pa tudi po navodilih sodišča ne izda akta).
- 

V določbi 7. člena ZUS-1 pa je določeno, da sodišče v sporu polne jurisdikcije odloči le v primeru, kadar je s tožbo zahtevana odločitev o pravici, obveznosti ali pravni koristi, kadar zakon tako določa ali če je zaradi narave pravice oziroma zaradi varstva ustavne pravice to potrebno (po Tratarju, Ljubljana 2006, str. 47-49).

V primeru, ko sodišče ugotovi nezakonitost aktov ali dejanj, ki posegajo v temeljne človekove pravice in svoboščine, sme prepovedati nadaljevanje posamičnega dejanja, odločiti o tožnikovem zahtevku za povrnitev škode in določiti, kar je treba, da se odpravi poseg v človekove pravice in temeljne svoboščine ter vzpostavi zakonito stanje. V tem primeru mora sodišče odločiti brez odlašanja; če pa ne more, pa lahko izda začasno odredbo, s katero začasno uredi sporno stanje (ZUS-1, 66. čl.).

Določbe zakona, ki se nanašajo na spor polne jurisdikcije pa je treba interpretirati restriktivno, saj meritorna odločitev sodišča o upravni stvari pomeni izvrševanje izvršilne funkcije in s tem poseg v načelo delitve oblasti. Tudi z vidika ustavne podlage (120. in 157. člen) velja, da mora sodišče le izjemoma meritorno odločati o sami stvari – na primer ko ne gre za tipičen upravni akt in sama presoja zakonitosti ne bi zadovoljila namena, zaradi katerega se ti akti preizkušajo v upravnem sporu. Po komentarju 157. člena Ustave je spor polne jurisdikcije podan tudi, kadar tožnik s tožbo zahteva vrnitev odvzetih stvari, da se mu povrne škoda, ki mu je nastala z izvršitvijo izpodbijanega upravnega akta, torej tudi takrat, ko gre za meritorno odločanje o praviloma stranskih posledicah upravnega akta. Sodno odločanje mora nadomestiti upravno odločanje le v primerih, ko bi drugačno ravnanje pomenilo nedopusten poseg v pravico do sodnega varstva in bi nedelovanje upravnega organa pomenilo, da posameznik ne bi mogel, ali vsaj ne učinkovito, uveljavljati svojih pravic oziroma varovati svojih pravnih koristi. Če pa bi sodstvo, kljub temu, da je o posamezni pravici že odločil upravni organ, moralo na podlagi vložene tožbe zoper takšno odločitev vselej kar avtomatično soditi v sporu polne jurisdikcije, potem ne bi šlo več za sodno kontrolo upravnega odločanja, ampak za prevzem upravnega odločanja (po Brezniku et al., 2008, str. 77-78).

## 4 UDELEŽENCI V UPRAVNEM SPORU

### 4.1 SODIŠČA

Ena izmed temeljnih predpostavk učinkovitega in kredibilnega sodnega nadzora nad upravo je (zaradi udeležbe države) zagotavljanje de iure in de facto neodvisnosti in nepristranskosti sodišč pri odločanju. V tem okviru je eno bistvenih pooblastil sodišč pri odločanju v upravnem sporu, da v primeru nezakonitega ravnanja uprave odloči mimo nezakonitega podzakonskega predpisa (*exceptio illegalis*). Prav neodvisnost loči sodni nadzor od internega, upravnega, instančnega nadzora višjih organov nad nižjimi upravnimi organi, ki so kot del izvršilne oblasti vezani na navodila najvišjih organov uprave. Pomen in teža odločanja sodišč o javnopravnem varstvu posameznika torej ne temelji na njihovi morebitni strokovni kompetenci kot tudi ne v primernejšem postopku sodnega odločanja temveč na nepristranskosti in neodvisnosti. Da lahko govorimo o taki neodvisnosti in nepristranskosti, je potrebno v prvi vrsti zagotoviti neodvisen položaj sodnika samega, preko mehanizmov njihovega imenovanja s strani zakonodajalca in ne s strani upravnih organov, trajnosti njihovega mandata in nepremestivijo ter s spoštovanjem načela zakonitega sodnika pri sojenju. Poleg navedenega statusa sodnika je pomembno tudi načelo kolegialnega odločanja (razen v bagatelnih in postranskih zadevah), da se izognemo morebitnim pritiskom na odločujoče sodnike ter načelo javnosti sojenja, ki zmanjšuje možnost prikritih nedovoljenih pritiskov. V področje zagotavljanja neodvisnosti kaže vključiti tudi potrebo po specializiranosti sodnikov, da so seznanjeni z delovanjem uprave, temeljnimi značilnostmi in internimi odnosi ter z relativnimi problemi njenega delovanja. V nasprotnem bi bila sodišča v veliki meri odvisna od strokovnih ali celo pravnih interpretacij strank v sporu, torej predvsem uprave z njenim strokovnim in informacijskim potencialom, kar pa lahko negativno vpliva na učinkovitost varstva položaja posameznika in tudi ruši načelo neodvisnosti sodišč (po Kerševanu, 2004, str. 214–216).

Pristojnost za odločanje o tožbah, s katerimi se sproži upravni spor, je torej v našem sistemu, skladno s temeljno človekovo pravico do sodnega varstva (23. člen Ustave), dana sodiščem z namenom zagotavljanja nepristranskega in neodvisnega nadzora nad upravo (157. člen Ustave). Pristojnost sodišč tudi ustreza načelu, da glede vezanosti na zakon glede odgovornosti za kršitve zakona ni razlik med posamezniki in organi, ki v postopku izdaje upravnega akta odločajo o pravicah, obveznostih in pravnih koristih posameznikov v upravnih in drugih javnopravnih zadevah (po Androjni in Kerševanu, 2006, str. 687).

Pristojnost sodišča opredeljujemo kot stvarno in krajevno. Pristojnost je pravica ali dolžnost organa, da odloča na določenem upravnem področju (stvarna pristojnost) ter na določenem območju, teritoriju (krajevna pristojnost).

- Stvarna pristojnost:

V Sloveniji je bilo z Zakonom o upravnem sporu iz leta 1997 uvedeno dvostopenjsko odločanje v upravnem sporu in sicer je na prvi stopnji tudi po ZUS-1 praviloma pristojno Upravno sodišče, na drugi pa Vrhovno sodišče.

Praviloma na prvi stopnji odloča Upravno sodišče, poznamo pa tudi izjeme, ko je na prvi stopnji pristojno Vrhovno sodišče – če odloča o zakonitosti aktov volilnih organov za volitve v državni zbor, državni svet in volitve predsednika republike (ZUS-1, 12. člen).

Na drugi stopnji pa vrhovno sodišče odloča o pritožbi zoper odločbe izdane v upravnem sporu na prvi stopnji, o izrednih pravnih sredstvih (obnovi postopka in reviziji) ter v sporu o pristojnosti med upravnim in drugim sodiščem (ZUS-1, 11., 12. člen). ZUS-1 torej določa delitev pristojnosti, po kateri na prvi stopnji praviloma odloča Upravno sodišče, Vrhovno sodišče pa le izjemoma, če zakon tako izrecno določi.

Zakon o upravnem sporu predvideva v načelu pravilo kolegialnega (senatnega) odločanja. Upravno sodišče tako odloča v senatu treh sodnikov, pri odločanju o sporih o pristojnosti pa v senatu petih sodnikov (ZUS-1, 14., 15. člen). Po sodniku posamezniku pa sodišče odloča, če vrednost spora ne presega 20.000 evrov in ne gre za pomembno pravno vprašanje, če se izpodbijajo procesni sklepi, če gre za enostavno dejansko in pravno stanje ter če ima akt bistvene pomanjkljivosti (ZUS-1, 13. člen). Tako ZUS-1 določa tudi možnosti sojenja v upravnem sporu po sodniku posamezniku glede na pomen in kompleksnost zadeve in s tem preprečuje, da bi tudi o najbolj bagatelnih zadevah moral odločati senat in s tem racionalizira izrabo omejenih sredstev sodišča (po Androjni in Kerševanu, 2006, str. 687-690).

Vrhovno sodišče odloča o pritožbah in o reviziji v senatu treh sodnikov, po sodniku posamezniku pa o ustavitvi postopka. V sporih o pristojnosti med upravnim sodiščem in vrhovnim sodiščem odloča vrhovno sodišče v senatu petih sodnikov, v sporih o pristojnosti med upravnim sodiščem in sodiščem splošne pristojnosti oziroma specializiranim sodiščem pa v senatu treh sodnikov (ZUS-1, 14., 15. člen).

- Krajevna pristojnost:

Glede na krajevno pristojnost odloča v upravnem sporu Upravno sodišče Republike Slovenije v Ljubljani na sedežu ter na zunanjih oddelkih v Celju, Novi Gorici in Mariboru.

Pristojnost se določa glede na prebivališče oziroma sedež tožnika, če pa tožnik nima prebivališča oziroma sedeža na ozemlju Republike Slovenije, je pristojno sodišče na zunanjem oddelku, glede na kraj izdaje izpodbijanega upravnega akta (po Kerševanu, 2006, str. 39).

Ne glede na kraj prebivališča oziroma sedež tožnika sodi upravno sodišče na sedežu sodišča v zadevah azila, varstva konkurence in v davčnih zadevah, razen v zadevah dohodnine in v zadevah po zakonu o davkih občanov (ZUS-1, 9. člen).

Število zaposlenih na Upravnem sodišču ter Upravnem oddelku Vrhovnega sodišče se je skozi leta povečevalo, kar je razvidno iz podatkov v Prilogah 2 n 3. Upravno sodišče je bilo ustanovljeno z Zakonom o upravnem sporu iz leta 1997, sodno funkcijo pa je pričelo opravljati 1.1.1998. Od tedaj določenih 25. sodniških mest, se je zaradi vse večjega pripada zadev, širjenja področja delovanja uprave in povečevanja števila upravnih sporov, povečevalo tudi število dodeljenih sodniških mest in je v letu 2000 znašalo že 30 sistemiziranih sodniških delovnih mest. Leta 2007, v desetem letu svojega delovanja, pa je Upravno sodišče Republike Slovenije poslovalo v okoliščinah, ki so bile, glede na stanje v prejšnjih letih, znatno spremenjene. Zaradi izvajanja projekta Lukenda in s sprejetjem novega Zakona o upravnem sporu (ZUS-1), so bila izpolnjena pravila postopka in zagotovljene kadrovske okrepitve. Tako je bilo Upravnemu sodišču v letu 2007 dodeljenih 37 sodniških mest, kar je glede na prejšnje leto znašalo povečanje kar za 8 sodniških mest. Spremembe v kadrovanju sledijo spremembam na upravnem področju in s tem dosegajo boljše rezultate na področju zmanjševanja sodnih zaostankov ter učinkovitejšega varstva pravic v upravnih sporih (Upravno sodišče, 6. 4. 2009).

## **4.2 STRANKE V UPRAVNEM SPORU**

Obstoj pravnega varstva posameznika je pogojen z obstojem materialne pravne norme, ki opredeljuje zavezo države, da bo v določenem primeru (hipotezo norme) ukrepala skladno s postavljeno normo (dispozicijo norme) in ugotovljene kršitve preprečila oziroma sankcionirala. Če izhajamo iz subjektivnega koncepta upravnega spora, torej da je nadzor nad upravo namenjen varstvu pravic in pravnih interesov posameznikov, je za stvarno legitimacijo (tožnika) za sprožitev upravnega spora potrebno to, da te materialne norme nudijo pravno varstvo prav temu posamezniku - torej da je ta posameznik nosilec pravic in obveznosti iz (javnega) materialnopravnega razmerja na katerega se nanaša upravni spor. Zaradi zahteve po obstoju materialne pravice, kot predpogoja za sprožitev sodnega nadzora, je mogoče sistemsko omejevati tudi možnost procesne legitimacije, to je priznavanje procesnih pravic zahtevati sodno varstvo. To pomeni, da mora biti za sodni nadzor kršena iz pravnih norm izhajajoča subjektivna materialna pravica posameznika, kar je mogoče presoditi na podlagi meril, ki izhajajo iz teorije varovalne norme – ali je bila določena odločitev zakonodajalca usmerjena prav v zagotavljanje pravnega varstva temu posamezniku (individualizacija določenega zaključenega kroga subjektov). V primeru, ko posameznik nima posamezne materialne pravice ali če ni prišlo do njene kršitve, mu ne kaže priznati legitimacije v postopku (Kerševan, 2004, str. 200-206).

V vsakem sporu, ki zadeva kakšno pravno razmerje, sta udeleženi najmanj dve stranki; ena ki meni, da ji je bila prizadeta kakšna pravna korist ali pravica in druga, ki meni nasprotno (po Androjni in Kerševanu, 2006, str. 677).

Stranke v upravnem postopku morajo imeti tri poglobitve sposobnosti: *sposobnost biti stranka* (biti nosilec pravic in obveznosti), *procesno sposobnost* (sposobnost samostojnega in veljavnega opravljanja procesnih dejanj - v primerih, ko stranke nimajo procesne sposobnosti, se upoštevajo načela o zakonitem zastopanju) ter *postulacijsko sposobnost* (sposobnost dati procesnim dejanjem pravno upoštevno obliko). Stranke lahko procesna dejanja v upravnem postopku opravljajo same ali po pooblaščenih (po Brezniku, et al., 2008, str. 106-107).

Stranke v upravnem sporu po ZUS-1 (16. čl.) so tožnik, toženec ter prizadeta oseba s položajem stranke, če tako določa zakon. Državno pravobranilstvo oziroma državi pravobranilec se lahko pojavlja v vseh vlogah kot zastopnik stranke ali tožnik v varovanju javnega interesa. Za zastopnika javnega interesa se lahko določi državni pravobranilec, odvetnik oziroma oseba, ki izpolnjuje pogoje za okrožnega sodnika. Vlada Republike Slovenije pa je v skladu z namenom Zakona o upravnem sporu za zastopnika javnega interesa v konkretnem upravnem sporu določila Državno pravobranilstvo Republike Slovenije, tako da je državno pravobranilstvo določeno za zastopnika javnega interesa v tudi vseh drugih zadevah v upravnih sporih, ko ta ugotovi, da je bil z upravnim aktom kršen zakon v škodo javnega interesa (generalno pooblastilo) (po Seibert, 2008, str. 7-8).

Tožnik je oseba, ki je bila stranka ali stranski udeleženec v procesu izdaje upravnega akta; to je lahko vsak posameznik, pravna oseba, organizacija in drugi, ki menijo, da jim je bila z upravnim aktom kršena kakšna pravica ali korist. Lahko pa je tožnik tudi zastopnik javnega interesa, ne more pa biti organ, ki je odločal v končanem postopku.

Sodna praksa:

Tožnik je tisti, ki je bil stranka v upravnem postopku in mu je bil izdan dokončen upravni akt ter tudi tisti, ki kot stranka v upravnem postopku ni sodeloval, pa je z izdanim aktom ali zaradi tega, ker upravni akt ni bil izdan, kršena kakšna njegova pravica ali pravna korist. V obravnavani zadevi ni mogoče odreči statusa tožnika osebi, kateri je bil vročen upravni akt organa druge stopnje, s katerim je bilo odločeno o statusu kmetije, katere solastnik je ta oseba.

Sklep VS RS, št. I Up 159/2002, z dne 23. 10. 2002, VSI4694 (po Brezniku et. al., 2008, str. 112).

Ker je upravni spor namenjen predvsem varstvu pravic posameznika, je torej zastopnik javnega interesa le izjemoma lahko tožnik, in sicer v primerih, ki jih določa zakon, to je, kadar kršitev zakona v škodo javnega interesa ugotovi vlada. V tem primeru nastopa zastopnik javnega interesa zaradi varstva zakonitosti oziroma javne koristi ne glede na to, ali je bila z upravnim aktom kršena pravica takšne stranke ali ne. Zastopnik javnega interesa lahko vložijo tožbo le na podlagi posebnega pooblastila vlade za vsak posamezni primer kršitve zakona v škodo javnega interesa. Zastopnik javnega interesa naj bi skladno z ustavnimi pristojnostmi državnih organov s tožbo v upravnem sporu predvsem nadzoroval zakonitost nad delovanjem organov lokalnih skupnosti ter izpodbijal posamične akte teh skupnosti na podlagi njihove

nezakonnosti. Omeniti je treba še en položaj državnega pravobranilca kot tožnika v upravnem sporu in sicer Zakon o brezplačni pravni pomoči ((ZBPP), Ur.l. RS, št. 48/2001, 50/2004, 96/2004-UPB1, 23/2008) daje državnemu pravobranilcu kot nosilcu funkcije neposredno položaj tožnika. Državni pravobranilec namreč lahko vloži tožbo v upravnem sporu zoper odločbo ali sklep organa za brezplačno pravno pomoč. Zoper odločbo ali sklep organa za brezplačno pravno pomoč (sodišče) pritožba ni možna, dopusten pa je upravni spor. Za vložitev tožbe državni pravobranilec ne potrebuje morebitnega dokazovanja posega v javno korist z odločbo o dodelitvi brezplačne pomoči, ampak tožnik uveljavlja le presojo njene zakonitosti.

Ker je Republika Slovenija kot pravna oseba lahko stranka v upravnem postopku kot nosilec pravic, obveznosti in pravnih koristi, je lahko tudi tožnik v upravnem sporu, če je bilo z dokončnim upravnim aktom poseženo v njen pravni položaj. Postopek v upravnem sporu poteka pred upravnim sodiščem, kar pomeni, da Republiko Slovenijo kot tožnika v upravnem sporu zastopa državno pravobranilstvo kot zakoniti zastopnik, glede na generalno določbo zakona o državnem pravobranilstvu o zastopanju pred sodišči. Navedeni položaj državnega pravobranilstva v praksi povzroča tako državnemu pravobranilstvu kot upravnemu sodišču težave pri ugotavljanju položaja državnega pravobranilstva kot zastopnika stranke Republike Slovenije kot tožeče in kot tožene stranke. Tako je upravno sodišče v konkretni zadevi (Sklep Upravnega sodišča Republike Slovenije opr. št. U 1717/2008 -12 z dne 1. 8. 2008) ugotovilo, da ima po določbah 2. in 17. člena Zakona o upravnem sporu lastnost tožnika pravna oseba in ne njen organ. Zaradi nujnosti vodenja postopka pa upravno sodišče izjemoma priznava lastnost stranke kot tožnika organu Republike Slovenije, ker kot tožena stranka nastopa v istem upravnem sporu po določbi 5. odstavka 17. člena Zakona o upravnem sporu tudi Republika Slovenija. Ena in ista oseba namreč ne more biti stranka v postopku hkrati na tožeči in toženi strani ( po Seibert, 2008, str. 7-11).

Toženec pa je država, lokalna skupnost ali druga pravna oseba, ki je izdala sporni upravni akt, s katerim je bil postopek končan (ZUS-1, 17. člen, 5. odstavek), kar pomeni, da zakon toženca opredeljuje izključno kot pravno osebo. Toženca v upravnem sporu zastopa organ, ki je izdal akt, s katerim je bil postopek odločanja končan, razen v primeru tožbe zoper državo, če Vlada Republike Slovenije za zastopnika ne določi drug organ države. V primeru tožbe zoper državo jo praviloma zastopa ministrstvo, ki je izdalo dokončen upravni akt, razen če vlada ne določi drugega organa, ki je lahko tudi državno pravobranilstvo (po Seibert, 2008, str. 11). Prizadeta stranka je oseba, ki bi z odpravo akta v upravnem sporu začasno ali trajno izgubila kakšno pravico, ki ji gre na podlagi s tožbo izpodbijanega dokončnega upravnega akta (po Grafenauerju in Brezniku, 2005, str. 489). Upravno sodišče mora med upravnim sporom po uradni dolžnosti obvestiti prizadeto stranko, če bi ureditev spornega razmerja lahko posegla v njene pravice, ali na zakon oprte neposredne koristi.

Sodna praksa:

Oseba s priznanim položajem stranke vstopi v že začeti upravni spor v stanju, v katerem je spor, ko stopi vanj. Ker sta v obravnavanem primeru pritožnika vstopila v že začeti upravni spor po pravnomočnosti sklepa o izdani začasni odredbi, je prvostopenjsko sodišče pravilno zavrglo njuno pritožbo, s katero sta izpodbijala že pravnomočni sklep o izdani začasni odredbi.

Sklep VS RS, št. I Up 1433/2006, z dne 24.01. 2006, VS18330 (po Breznik, et. al., 2008; str. 118).

## 5 POSTOPEK V UPRAVNEM SPORU

### 5.1 SPLOŠNA PRAVILA POSTOPKA

Sodišče ima pooblastilo, da samo razišče oziroma preizkusi dejansko stanje v okviru tožbenih navedb, kar pomeni, da se izpodbija samo tisto, kar tožnik zatrjuje v tožbi ter da ima sodišče pri svojem delu poudarjeno preiskovalno načelo, ki pa je omejeno z voljo stranke, ki jo izrazi v tožbi (po Kerševanu, 2006, str. 46). Po uradni dolžnosti pa mora paziti na ničnost upravnega akta in če sodišče ugotovi, da je upravni akt ničen, ga izreče za ničnega ne glede na tožbene navedbe. Vendar pa sodišče ne sme iti izven tožbenega zahtevka, kot je to dovoljeno pritožbenemu organu v upravnem postopku, kjer pazi na korist pritožnika na kršitev materialnega prava in na bistvene kršitve upravnega postopka in na ničnost.

Sodna praksa:

Iz izpodbijanega sklepa je razvidno, da je sodišče prve stopnje pritožnikovo zahtevo za izdajo začasne odredbe po drugem odstavku 69. člena ZUS po eni strani obravnavalo (ko je ugotovilo, da sporno razmerje iz te določbe ni izkazano), po drugi strani pa jo je zavrglo zaradi neizpolnjenih procesnih predpostavk iz prvega odstavka 69. člena ZUS, kljub temu da je pritožnik izrecno uveljavljal začasno ureditev stanja po drugem odstavku 69. člena ZUS. Sodišče je torej odločilo o zahtevi, ki ni bila vložena, kar pritožnik tudi uveljavlja v pritožbi, in to utemeljeno, saj sodišče ne more odločati o nečem, kar ni bilo zahtevano. Sodišče je vezano na zahtevo stranke (...). Sklep VS RS, št. I Up 867/99, z dne 4. 11. 1999, VS15631« (po Brezniku et al., 2008, str. 125-126).

Sodišče ni vezano na dokazne predloge strank v okviru tožbenega zahtevka in lahko izvede vse dokaze, za katere meni, da bodo pripomogli k razjasnitvi zadeve ter k zakoniti odločbi. Dokaze lahko izvaja na obravnavi tako, da samo ugotovi dejansko stanje (ob primerni uporabi ZPP). V tem primeru mora omogočiti strankam, da dajo izjavo o tako ugotovljenih dejstvih in okoliščinah, če so pomembne za odločitev. Stranke v tožbi ne smejo navajati novih dejstev in dokazov, če so za te imele možnost v postopku pred izdajo akta.

Sodna praksa:

V tretjem odstavku 14. člena ZUS je določeno, da v upravnem sporu tožeče stranke ne smejo navajati novih dejstev in predlagati dokazov, če so imele možnost navajati ta dejstva in predlagati te dokaze pred izdajo akta. Tožnica je po presoji pritožbenega sodišča imela možnost navajati ta dejstva in predlagati dokaze že v postopku na prvi stopnji. Res je sicer, da ji P.L. ni zavezana pokazati svoje dokumentacije, vendar tožnica niti ni izkazala, da bi to dokumentacijo še med upravnim postopkom zahtevala in da bi pivovarna to njeno zahtevo zavrnila. Razloga, da bi te dokaze izvajal davčni organ oziroma prvostopenjsko sodišče, pa ni bilo, saj je

bilo predhodno z zapisnikom davčnega inšpektorja, ki je javna listina, ugotovljeno, in kar je potrdila tudi knjigovodska služba, ki je za tožnico opravljala knjigovodske storitve, da so bile tožnici dobavljene količine piva, kakršne je izkazovala evidenca pri P.L. Zato se pritožbeno sodišče strinja s stališčem prvostopenjskega sodišča, da so tožnične tožbene trditve glede ponarejenosti dokumentov tožbena novota, ki jo sodišče prve stopnje upravičeno ni obravnavalo.

Sodba VS RS, št. I Up 721/2002, z dne 26.10. 2004, VS16166

Za postopkovna vprašanja, ki niso urejena z ZUS-1, se primerno uporabljajo določbe Zakona o pravnem postopku, zlasti tudi glede zastopanja strank. Ne uporablja pa se tretji odstavek 86. člena ZPP, kar pomeni, da je po ZUS-1 lahko pooblaščenec stranke v upravnem sporu na prvi stopnji oseba, ki ni pravnik s pravniškim državnim izpitom. V postopku s pritožbo in izrednimi pravnimi sredstvi pa lahko stranka nastopa samo po pooblaščenцу, ki ima opravljen državni pravniški izpit. S tem naj bi se zmanjšalo število zadev, ki nimajo možnosti za uspeh ter se zagotovila večja strokovnost pri vlaganju teh pravnih sredstev (po Jerovšku, 2007, str. 180-181).

ZUS-1 torej ne ureja posebej vseh postopkovnih vprašanj, ampak se sklicuje na določbe ZPP. Posebnosti upravnega spora so v tem, da ima sodišče pooblastilo, da samo razišče dejansko stanje le v okviru tožbenih navedb (omejeno preiskovalno načelo) ter glede zastopanja strank.

Podobno kot po ZUP je tudi v upravnem sporu poudarjeno načelo zaslišanja strank - če je sodišče samo ugotovilo dejansko stanje, je treba pred izdajo sodne odločitve dati strankam možnost, da se izjavijo o dejstvih, ki so pomembna za odločitev (po Kerševanu, 2006, str. 47-49).

## **5.2 ROKI**

Upravni spor se začne s tožbo, ki mora biti pravočasno vložena. Tako ZUS-1 predpisuje roke, ki so pomembni za postopek. Rok za vložitev tožbe za začetek postopka je 30 dni od vročitve dokončnega upravnega akta oziroma od takrat, ko je bilo storjeno posamično dejanje, s katerim se posega v ustavne pravice posameznika (po Kerševanu, 2006, str. 49). Rok za tožbe zoper akte izdane v obliki predpisov, ki urejajo posamična razmerja, pa prične teči od objave tega akta. Rok za pravno sredstvo prične teči z vročitvijo sodne odločbe strankam.

Glede tožbe v primeru molka organa ZUS-1 določa, da sme stranka sprožiti upravni spor, če ji organ druge stopnje po dveh mesecih ali krajšem ne izda odločbe na pritožbo, vloženo na akt izdan na prvi stopnji (tudi po opozorilu stranke in 7-dnevnem roku), kot da če bi bila njena pritožba zavrnjena. Enako sme ravnati stranka, ki ji ni bila izdana odločba s strani organa prve stopnje, zoper katerega odločbo ni pritožbe in pa tudi, če organ v treh letih od začetka postopka ne izda dokončnega upravnega akta (tudi če so bila uporabljena redna/izredna pravna

sredstva, ne pa če je bil postopek ustavljen). Če pa organ prve stopnje v enem oziroma dveh mesecih ali krajšem s posebnim predpisom določenem roku ne izda odločbe, sme stranka svojo zahtevo nasloviti na organ druge stopnje, če je zoper akt dovoljena pritožba (zoper odločbo organa druge stopnje pa sme stranka sprožiti upravni spor) (po Koblerju, 2008, str. 16).

Kadar upravni organ ne izda odločbe v določenem roku, je podana pravna fikcija izdaje negativne odločbe in s tem ima stranka možnost pritožbe. V primeru molka organa ni predpisanih rokov za vložitev tožbe, torej v teh primerih tožba ne more biti prepozna.

Če stranka iz upravičenih vzrokov zamudi zakoniti rok za opravo katerega procesnega dejanja in ga zaradi tega ne more več opraviti, lahko vloži predlog za vrnitev v prejšnje stanje. Predlog mora podati v osmih dneh od dneva, ko je prenehal vzrok za zamudo roka, oziroma od dneva, ko izvedela za zamudo (subjektivni rok) in najkasneje v treh mesecih od dneva zamude (objektivni rok) - zaradi zamude teh rokov pa stranka ne more zahtevati vrnitve v prejšnje stanje. Vzroki za zamudo morajo biti verjetno izkazani (ob vložitvi predloga ali v postopku odločanja o njem), sodišče pa o njem odloči s sklepom; če s sklepom ugotovi predlogu za vrnitev v prejšnje stanje, ni dopustna pritožba, razen, če ugotovi predlogu za vrnitev v prejšnje stanje zaradi zamude samega roka za vložitev predloga (po Androjni in Kerševanu, 2006, str. 694).

Sodna praksa:

Rok za vložitev tožbe, določen v ZUS, je prekluzivni rok, zamuda tega roka pomeni izgubo pravice do sodnega varstva. Le s predlogom za vrnitev v prejšnje stanje lahko stranka, ki iz upravičenega razloga zamudi rok za vložitev tožbe, prepreči posledice svoje zamude. Da bi tem primeru tožnik uveljavljal to pravno sredstvo, pa ni podatkov v spisih in tudi tožnik tega ne zatrjuje.

Sklep VS RS, št. I Up 267/2002, z dne 30. 1. 2003

Sodišče zaključuje, da je odvetnik zamudil rok za vložitev tožbe iz upravičenega razloga, ker iz zdravniškega potrdila izhajajo okoliščine, ki utemeljujejo njegov predlog. Sodišče je dovolilo vrnitev v prejšnje stanje in štelo tožbo za pravočasno vloženo.

Sodba in sklep UpS LJ., št. U 1773/2004, z dne 3. 11. 2004« (po Brezniku et. al., 2008, str. 145, 159).

### **5.3 STROŠKI POSTOPKA**

Pravna pravila o stroških postopka v upravnem sporu se zaradi narave spora razlikujejo od pravil po ZPP in so tudi drugačna, kot jih je določal ZUS. O stroških sodišče po ZUS-1 različno odloča glede na vrsto spora ter tudi glede na vrsto sprejete odločitve (po Brezniku et al., 2008, str. 161).

Kadar sodišče meritorno odloči o pravici (spor polne jurisdikcije), odloči tudi o stroških postopka po Zakonu o pravnem postopku ( ZPP-UPB2, čl. 151-173, Ur. l. RS, št. 36/2004). Stroške, ki jih je stranka povzročila po svoji krivdi oziroma po naključju, ki se je njej pripetilo, vselej nosi ta stranka (načelo krivde).

Kadar sodišče tožbi ugodi ter v upravnem sporu izpodbijani upravni akt odpravi ali ugotovi nezakonitost upravnega akta (65. člen ZUS-1), naloži tožencu pavšalni znesek v skladu s pravilnikom, ki ga izda minister za pravosodje. Če pa sodišče tožbo zavrže, zavrne ali ustavi postopek, nosi vsaka stranka svoje stroške (po Kerševanu, 2006, str. 50-51).

Ko pa sodišče odloča v javnopravnih sporih med državo in lokalnimi skupnostmi, lokalnimi skupnostmi, ter njimi in nosilci javnih pooblastil, vsaka stranka nosi svoje stroške postopka. Če pa nastanejo skupni stroški, sodišče določi, v kakšnem delu trpijo stranke te stroške (po Jerovšku, 2007, str. 183).

Sodna praksa:

Položaj stranke z interesom v upravnem sporu je vezan na eno od strank, zato je ugoditev zahtevi za povrnitev stroškov postopka vezana na njen uspeh. Načelo uspeha v postopku, ki ga določa ZPP, se na podlagi 16. člena ZUS v upravnem sporu primerno uporablja za vprašanja postopka, ki niso urejena s tem zakonom.

Sodba UpS LJ, št. U 1995/2005, z dne 16. 5. 2006 (po Brezniku et al., 2008, str. 171).

## **5.4 ZAČETEK POSTOPKA – TOŽBA, NJEN UČINEK, UMIK IN SPREMEMBA**

### **5.4.1 Uvedba postopka**

Upravni spor se začne s tožbo (ali drugim pravnim sredstvom, če tako določa zakon-zahtevo za revizijo in obnovo postopka), ki se vloži neposredno pri sodišču ali pošlje po pošti, ni pa je mogoče podati ustno na zapisnik pri pristojnem sodišču. Tožba mora biti vložena v 30. dneh od vročitve dokončnega upravnega akta. Zastopnik javnega interesa lahko vloži tožbo v primeru, ko ni bil stranka v postopku izdaje upravnega akta, v roku, ki velja za stranko, v katere korist je bil upravni akt izdan. Za tožbe po pošti se šteje, da so bile vložene tisti dan, ko so bile priporočeno oddane na pošto, tožbe vložene pri drugih organih pa se štejejo za pravočasne, če je tako vložitev mogoče pripisati nevednosti ali očitni pomoti vložnika (ZUS-1, čl. 29). Nevednost ali očitna pomota morata biti verjetni, na kar se ne morejo sklicevati pravno izobražene osebe (po Jerovšku, 2007, str. 183-184). Upravni spor se ne prične po uradni dolžnosti.

S tožbo v upravnem sporu se lahko zahteva odprava upravnega akta (izpodbijna tožba), izdaja oziroma vročitev upravnega akta (tožba zaradi molka) ter sprememba

upravnega akta (tožba v sporu polne jurisdikcije). S tožbo zaradi kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin pa se lahko zahteva (ZUS-1, 33. člen, 2. odstavek) odprava, izdaja ali sprememba posamičnega akta, ugotovitev, da je bilo z dejanjem poseženo v človekovo pravico ali temeljno svoboščino tožnika, prepoved nadaljevanja dejanja ter odprava posledic dejanja (po Kerševanu, 2006, str. 51-52).

ZUS-1 v 30. členu določa vsebino tožbe, ki mora vsebovati tožnikovo ime in priimek, prebivališče oziroma ime in sedež, naziv, upravni akt, ki se izpodbija, razložitev vzroka tožbe, predlog kako in v čem se naj upravni akt odpravi, vrednost spornega predmeta, če je pravica ali obveznost stranke izražena v denarju, akt v izvorniku, prepisu ali kopiji, določen zahtevek glede glavne stvari in stranskih terjatev, dejstva, na katera tožnik opira zahtevek, in dokaze, s katerimi se ta dejstva ugotavljajo, če se s tožbo zahteva odločitev o pravici, obveznosti ali pravni koristi ali vrnitev stvari ali odškodnina, dejanje, dokaze in zahtevek, naj se poseg v človekove pravice in temeljne svoboščine ugotovi, odpravi oziroma prepove, če se s tožbo zahteva ugotovitev, da je bilo z dejanjem nezakonito poseženo v človekove pravice ali temeljne svoboščine tožnika oziroma se zahteva prepoved izvrševanja posamičnega dejanja, s katerim se posega v te pravice tožnika, je treba navesti dejanje, kje in kdaj je bilo storjeno, organ ali uradno osebo, ki je to storila ter po en prepis ali kopijo tožbe in prilog za toženca, če je kdo prizadet z upravnim aktom pa tudi zanj. Vsebovati pa mora tudi listine (v izvorniku, prepisu v celoti ali izvlečkih), ki se nanašajo na zadevo, če še niso v upravnem spisu.

Tožnik lahko z eno tožbo uveljavlja več tožbenih zahtevkov, če se nanašajo na enega toženca, temeljijo na isti dejanski in pravni podlagi in če je pristojno isto sodišče (po Koblerju, 2008, str. 18).

Če je tožba nepopolna (ZUS-1, 31. člen), zahteva predsednik senata, naj tožnik v določenem roku odpravi nepopolnosti; ZUS-1 pa mu nalaga, da mora tožnika poučiti kaj in kako mora napraviti in ga opozoriti na posledice, če tega ne stori – sodišče zavrže tožbo s sklepom, ker je zaradi pomanjkljivosti ne more obravnavati, razen če spozna, da je izpodbijani akt ničen. V tem primeru ga izreče za ničnega z učinki za nazaj, od dneva izdaje (po Jerovšku, 2007, str. 187).

Tožnik sme v tožbi navajati nova dejstva in dokaze, le če so obstajali že v času izdaje upravnega akta na prvi stopnji, pa jih toženec iz upravičenih razlogov ni mogel navajati že v postopku izdaje akta.

Sodna praksa Vrhovnega sodišča Republike Slovenije:

V obravnavanem primeru je bila vložena skupna tožba štiridesetih krajanov, ker je sodišče ugotovilo, da po 18. členu ZUS (24. členu ZUS-1, op.a.) niso izpolnjeni pogoji za skupno tožbo, je v skupni tožbi navedenim osebam poslalo pozive na dopolnitev tožbe. Tak poziv je bil poslan tudi pritožniku in sicer naj se v treh dneh izjasni, ali vlaga posamično tožbo zoper upravni akt, naveden v skupni tožbi v seznamu upravnih aktov ob njegovem imenu, pritožnik pa je bil opozorjen, da bo v primeru, če sodišče ne bo prejelo njegovega odgovora v roku, vloženo tožbo obravnavalo kot

vloženo po prvotožniku, drugih zahtevkov, ki ne bodo vloženi po posamičnih tožbah, pa ne bo obravnavalo. Čeprav sodišče ni prejelo pritožnikovega odgovora, je izdalo sklep, s katerim je prvotno skupno tožbo razdružilo na posamične tožbe, na pritožnikov naknadni umik tožbe pa izdalo sklep o ustavitvi postopka. Po presoji vrhovnega sodišča je prvostopenjsko sodišče napačno uporabilo določbe 24. člena ZUS, saj je začelo upravni spor, brez da bi tožnik vložil tožbo (čeprav se po izrecni določbi ZUS upravni spor začne s tožbo). Če pa ni bila vložena tožba, je tudi ni mogoče umakniti oziroma ni mogoče ustaviti postopka, ki se ni začel. Sklep VS RS; opr. Št. I Up 962 /2004, z dne 13. 10. 2004, VS16174 (po Brezniku et.al., 2008, str. 174).

#### **5.4.2 Učinek, umik in sprememba tožbe**

Tožba *nima suspenzivnega učinka* – ne ovira izvršitve akta, razen če zakon veleva drugače. Torej ne suspendira pravic in obveznosti do pravnomočne odločbe sodišča, ki so z njo naložene. Praviloma je izvršljiva dokončna odločba ali sklep, izjemoma če gre za nujne ukrepe, pa že pritožba v upravnem postopku nima suspenzivnega učinka na upravni akt, ki se izvrši z dokončnostjo, lahko pa tudi takoj po njegovi izdaji oziroma vročitvi (ZUP, 236. člen) (po Jerovšku, 2007, str. 187-188). Tožba v upravnem sporu torej zadrži nastop pravnomočnosti upravnega akta, zoper katerega je vložena, nima pa suspenzivnega učinka na njegovo izvršljivost, saj je izvršljivost odločb in sklepov, izdanih v upravnem postopku, po ureditvi v ZUP (282. in 283. člen) vezana na dokončnost odločb in sklepov, ne na njihovo pravnomočnost (izjeme lahko določajo le posebni upravni postopki oz. specialni zakoni, npr. gradbeno dovoljenje) (po Brezniku et al., 2008, str. 225).

Upravni spor lahko sproži le upravičeni tožnik, kar je njegova pravica, ki jo lahko uveljavi po svoji volji. Ima pa tudi pravico *umakniti* tožbo do pravnomočne odločbe (po starem ZUS-dokler se toženec na glavni obravnavi ne spusti v obravnavanje glavne stvari, kasneje pa s privolitvijo toženca) brez privolitve toženca in se postopek s sklepom ustavi (ZUS-1, 34. člen) (po Kerševanu, 2006, str. 60).

*Sprememba* tožbe, v primeru tožbe za vrnitev stvari ali odškodnine, je dopustna, če vanjo privoli toženec do konca glavne obravnave oziroma do odločitve na seji. Za privolitev toženca v spremembo tožbe po ZUS-1 (41. čl.) šteje, če se je, ne da bi ji ugovarjal, z vlogo ali na glavni obravnavi spustil v obravnavo spremenjene tožbe. Zoper sklep sodišča o spremembi tožbe ni pritožbe.

Sodna praksa:

Spremenjeni zahtevek je bil vročen tožencu ob začetku glavne obravnave, na kateri je toženec podal vsebinski odgovor na tožnikove navedbe. Nato so bili izvedeni dokazi s pregledom pogodbe in zaslišanjem obeh strank. S tem se je toženec spustil v obravnavanje o glavni stvari in ni nasprotoval spremembi tožbe.

Sodba VS RS, št. II Ips 27/95, z dne 4. 7. 1996, VS02414 (po Breznik et. al., 2008, str. 297).

### **5.4.3 Začasni odredbi**

Začasna odredba v upravnem sporu je institut, ki tožniku omogoča, da ob določenih izpolnjenih pogojih doseže odložitev izvršitve izpodbijanega akta (odložitvena ali neprava začasna odredba) oziroma, da doseže drugačno začasno ureditev stanja glede na sporno pravno razmerje (ureditvena ali prava začasna odredba). Z začasno odredbo se lahko na podlagi 32. člena ZUS-1 izvršitev izpodbijanega upravnega akta odloži oziroma drugače uredi sporno pravno razmerje do pravnomočne sodne odločbe. Osnovni namen začasne odredbe je zagotovitev učinkovitosti sodnega varstva, ki v času postopka pred sodiščem preprečuje ravnanja, ki bi povzročila, da sodno varstvo ne bi več moglo doseči svojega namena, če bi že med sodnim postopkom nastale hujše škodljive posledice pa stranke ne bi imele možnosti, da preprečijo ravnanje, ki bi izničilo morebitni poznejši uspeh v postopku (po Brezniku et al., 2008, str. 224-226).

Sodišče lahko na tožnikovo zahtevo izda začasno odredbo, s katero se poseže v izvrševanje izpodbijanega akta, če so za to izpolnjeni zakonsko določeni pogoji in sicer, če bi se z izvršitvijo tožniku prizadela težko popravljiva škoda ter če bi izdaja začasne odredbe ne posegla nesorazmerno v javne koristi in koristi nasprotnih strank. Sodišče mora opraviti tehtanje prizadetosti koristi, pri čemer varovanje javne koristi nima absolutne prednosti. Procesna predpostavka za izdajo začasne odredbe je obstoj upravnega spora in če ta ni sprožen, se zahteva za izdajo začasne odredbe zavrne (po Kerševanu, 2006, str. 57).

Formalni pogoj za izdajo začasne odredbe v upravnem sporu je torej pravočasno vložena tožba (zahtevo za izdajo začasne odredbe je dopustno vložiti hkrati s tožbo ali pozneje, vse do pravnomočne odločitve o tožbi), vsebinski pa verjetno izkazana težko popravljiva škoda ter za ureditveno začasno odredbo še verjetno izkazana potreba po začasni drugačni ureditvi stanja glede spornega pravnega razmerja, pri čemer sodišče pravo začasno odredbo izda predvsem za trajajoča pravna razmerja.

O zahtevi za izdajo začasne odredbe odloči sodišče s sklepom v sestavi, kot je določena za odločanje o zadevi sami; lahko pa tudi izdajo začasne odredbe veže na pogoj, da tožnik položi varščino za škodo, ki zaradi te utegne nastati nasprotni stranki ( po Brezniku et al., 2008, str. 226-227).

Zaradi nujnosti zadeve so za odločanje o začasni odredbi določeni kratki roki. Tako mora sodišče o zahtevi za izdajo začasne odredbe odločiti v sedmih dneh po prejemu zahteve, zoper sklep pa je dovoljena pritožba, ki mora biti vložena v roku treh dni, ki pa ne zadrži izvršitve izdane začasne odredbe. O pritožbi zoper sklep mora pristojno sodišče odločiti brez odlašanja, najpozneje pa v roku petnajstih dni po prejemu pritožbe.

Začasno odredbo lahko na zahtevo revidenta izda tudi Vrhovno sodišče, kadar odloča o reviziji zoper sodbo Upravnega sodišča (ZUS-1, 84. člen, drugi odstavek). Taka začasna odredba velja do odločitve o reviziji in se lahko izda pod istimi pogoji, ki veljajo za odločanje o začasni odredbi na prvi stopnji. Vrhovno sodišče lahko tudi določi, da do njegove odločitve ne učinkuje sodba Upravnega sodišča, temveč sporno razmerje uredi drugače.

Začasna odredba ima torej suspenzivni učinek na izvršitev upravnega akta dokler o zadevi ni pravnomočno odločeno, sodišče pa mora o vloženi zahtevi obvestiti tudi organ, ki je pristojen za izvršbo (po Koblerju, 2006, str. 58-59).

Sodna praksa:

Glede na specifiko začasne odredbe (dokazovanje dejstev s standardom verjetnosti, sedemdnevni rok za izdajo začasne odredbe – tretji odstavek 32. člena ZUS-1) mora tožnik v zahtevi za izdajo začasne odredbe zatrjevana dejstva dokazovati z dokazi, predloženimi ob vložitvi zahteve, ki jih sodišče lahko takoj preizkusi. Za dokazovanje zatrjevane škode so lahko relevantni predvsem listinski dokazi, tožnikovega dokaznega predloga za zaslišanje priče v postopku za izdajo začasne odredbe pa sodišče ni prejelo.

Sklep UpS Lj., opr. št. U 1349/2007, z dne 19.7. 2007 (po Brezniku et. al., 2008, str. 235).

## **5.5 PREDHODNI PREIZKUS TOŽBE**

Po prejemu tožbe sodišče opravi predhodni preizkus tožbe (ugotavlja ali so podane procesne predpostavke za vsebinski preizkus izpodbijanega upravnega akta). Predhodni preizkus procesnih predpostavk je obligatorna faza postopka, iz vsebine drugega odstavka 36. člena ZUS-1 pa je razvidno, da mora sodišče podanost procesnih predpostavk, določenih v prvem odstavku tega člena, preizkušati tudi ves čas postopka odločanja na prvi stopnji (v okviru presoje, ki so določeni v 6. poglavju ZUS-1, pa tudi pri odločanju o pravnih sredstvih). Ker pa ZUS-1 le delno ureja procesne predpostavke, je treba v preostalem uporabljati določbe ZPP (po Brezniku et al., 2008, str. 245).

Sodišče zavrže tožbo s sklepom, če ugotovi (ZUS-1, 36. čl.):

- da odločanje o sporu ne spada v sodno pristojnost,
- tožba ni bila vložena v zakonsko določenem roku (prepozno/prezgodaj),

- tožnik ne uveljavlja kakšne svoje pravice oziroma koristi oziroma sploh ne more biti stranka po ZUS-1,
- izpodbijani akt ni upravni akt (ne more biti izpodbijan v upravnem sporu),
- upravni akt nima posledic za tožnika (so zanemarljive), razen če gre za rešitev pomembnega pravnega vprašanja,
- upravni akt ne posega v tožnikovo pravico oziroma njegovo neposredno, na zakon oprto korist,
- zoper akt, ki dopušča pritožbo, ta ni bila vložena ali je bila vložena prepozno,
- je bila o isti zadevi v upravnem sporu že izdana pravnomočna odločba.

Na vse te navedene razloge mora sodišče paziti po uradni dolžnosti. Sklep v primerih iz 1., 4., 5. in 6. alineje izda senat, v drugih primerih pa predsednik senata, razen če je za odločanje v zadevi pristojen sodnik posameznik (po Jerovšku, 2007, str. 189-191).

Sodna praksa:

ZUS v 4. členu predpisuje splošno procesno predpostavko za vložitev tožbe v upravnem sporu in omejuje dopustnost tega spora v primerih, ko tožnik ne izkaže, da so z upravnim aktom prizadete njegove pravice in pravne koristi, pravni interes (pravovarstvena potreba) ni isto kot utemeljenost tožbe oziroma tožbenega zahtevka. V tem okviru presoje to pomeni, da ima pravico do sodnega varstva (pravico do meritorne odločitve sodišča) le tisti, ki izkaže, da je odločitev sodišča nujna zaradi varstva njegovih pravic - da bi mu torej ugodna rešitev zagotavljala neko pravico ali pravno korist, ki je brez sodne odločbe ne bi bilo. Sodišče zato pri presoji pravnega interesa kot pogoja za sodno varstvo ne ugotavlja ali je tožbeni zahtev utemeljen ali ne.

Sklep VS RS, št. I Up 1239/2003, z dne 14. 9. 2005, VS17212 (po Brezniku et. al., 2008, str. 265).

Sodišče sme upravni akt s sodbo odpraviti, ne da bi poslalo tožbo v odgovor, če ima izpodbijani akt take bistvene pomanjkljivosti, da ni mogoče ugotoviti, če je zakonit ali ne.

Tudi na ničnost mora sodišče paziti po uradni dolžnosti. Če je upravni akt ničen, sodišče odloči, ne da bi poslalo tožbo v odgovor. Za nično se izreče odločba (ZUP, 279. čl.), ki je bila izdana v upravnem postopku v stvari iz sodne pristojnosti ali v stvari, v kateri sploh ni mogoče odločati v upravnem postopku; ki bi s svojo izvršitvijo lahko povzročila kakšno dejanje, ki je kaznivo po kazenskem zakonu; ki je sploh ni mogoče izvršiti; ki jo je izdal organ brez zahteve stranke, pa stranka pozneje ni izrecno ali molče v to privolila; ki je bila izdana kot posledica prisiljenja, izsiljevanja, posebnega primera izsiljevanja, pritiska ali drugega nedovoljenega dejanja; ter odločba, v kateri je taka nepravilnost, ki je po kakšni posebni zakonski določbi razlog za ničnost. Pod istimi pogoji se lahko za ničnega izreče tudi sklep, če je bilo z njim odločeno o vsebinskih vprašanjih (po Koblerju, 2008, str. 21-22).

Sodna praksa:

Odločitev o ukinitvi služnosti tudi po presoji pritožbenega sodišča ni stvar odločanja v upravnem postopku, saj gre za civilno-pravno razmerje, o katerem je pristojno odločati sodišče. Ker je prvostopenjski organ odločal o stvari iz sodne pristojnosti, je pravilna ugotovitev tožene stranke in presoja sodišča prve stopnje, da gre v tem primeru za kršitev pravil procesnega prava, ki ima za posledico ničnost odločbe.

Sodba VS RS, št. I Up 188/2002, z dne 1. 12. 2004, VS16304 (po Brezniku et. al., 2008, str. 269).

## 5.6 POSTOPEK S TOŽBO

Upravni akt se sme izpodbijati, če v postopku za izdajo upravnega akta zakon, na zakon oprt predpis ali drug zakonito izdan predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, ni bil uporabljen ali pa ni bil pravilno uporabljen ter če se v postopku pred izdajo upravnega akta ni ravnalo po pravilih postopka, pa je to vplivalo ali moglo vplivati na zakonitost oziroma pravilnost odločitve (bistvena kršitev določb postopka). Bistvena kršitev določb postopka je vselej podana (absolutna bistvena kršitev postopka), če je upravni akt izdal stvarno nepristojen organ, pri neudeležbi stranke ali udeležbi nestranke, nemožnost izjave, napaka pri zastopanju, kršitve pravil o jeziku, sodelovanje izločene osebe, nemožnost preizkusa odločbe; če dejansko stanje ni bilo pravilno in popolno ugotovljeno ali če je bil iz ugotovljenih dejstev napravljen napačen sklep o dejanskem stanju; ali iz razlogov, zaradi katerih se upravni akt izreče za ničnega.

Ne gre za nepravilno uporabo predpisa, če je pristojni organ odločil po prostem preudarku na podlagi pooblastila, ki ga je imel po predpisih, v mejah danega pooblastila in v skladu z namenom, zaradi katerega mu je bilo to dano (po Koblerju, 2008, str. 19). V tem primeru sodišče preveri, ali je upravni akt nezakonit, ker so bile prekoračene meje prostega preudarka ali ker je bil prosti preudarek uporabljen na način, ki ne ustreza namenu, za katerega je določen.

Če sodišče tožbe ne zavrže, odpravi ali izreče akt za ničnega, pošlje kopijo tožbe s prilogami toženi stranki in drugim strankam v odgovor ter jim določi rok za odgovor na tožbo, ki ne sme biti daljši od trideset dni.

Tožena stranka mora v tem določenem roku poslati vse spise, ki se nanašajo na zadevo, če pa tega ne stori tudi na novo zahtevo ali se ne izreče, da jih ne more poslati, lahko sodišče odloči brez spisov.

Sodna praksa:

Po določbi četrtega odstavka 36. člena ZUS mora tožena stranka v določenem roku poslati vse spise, ki se nanašajo na zadevo. Če tožena stranka tudi na novo zahtevo ne pošlje spisov o zadevi ali če izjavi, da jih ne more poslati, sme sodišče odločiti o stvari tudi brez spisov. V obravnavani zadevi tožena stranka sodišču upravnih spisov

kljub pozivom in dvema urgencama ni poslala in tudi ni pojasnila morebitnih razlogov, zaradi katerih tega ne bi mogla storiti, niti ni odgovorila na tožnikove tožbene navedbe oziroma ugovore... Po določbi 2. točke prvega odstavka 60. člena ZUS lahko sodišče odpravi izpodbijani akt, če spozna, da na podlagi dejanskega stanja, ki je bilo ugotovljeno v postopku za izdajo upravnega akta, ne more rešiti spora, zato ker so dejanske okoliščine v bistvenih točkah nepopolno ugotovljene. Ker sodišče ni imelo upravnih spisov in ni prejelo odgovora na tožbo, ni moglo oceniti okoliščin, ki so bile pomembne pri odločitvi, oziroma ni moglo preizkusiti tožbenih navedb tožene stranke o tem, da tožnik ne izpolnjuje pogoja neprekinjenega osemletnega bivanja na podlagi izdanih dovoljenj, saj ni prejelo upravnih spisov, zato tudi ni razpolagalo z izpisi iz uradnih evidenc, ki bi potrjevali navedeno ugotovitev tožene stranke, na kateri temelji izpodbijana odločba. Ob tem pa je tožnik sodišču predložil potrdilo Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije, Območne enote A, iz katere izhajajo, da naj bi bil tožnik pri tem zavodu zavarovan od ... dalje neprekinjeno. Ker sodišče brez upravnih spisov ni moglo preizkusiti ugotovljenega dejanskega stanja oziroma ugotoviti okoliščin, ki so pomembne za odločitev, je bilo treba izpodbijano odločbo odpraviti na podlagi 2. točke prvega odstavka 60. člena ZUS. Sodba UpS v Mariboru, št. U 229/2003, z dne 20. 4. 2004, UM10068 (po Brezniku et al., 2008, str. 274).

### **5.6.1 Izdaja drugega akta med postopkom upravnega spora**

Upravni spor ne ovira uporabe izrednih pravnih sredstev v postopku izdaje upravnega akta pred pristojnimi organi, zato se lahko zgodi, da organ med sodnim postopkom izda drug upravni akt, s katerim spremeni ali odpravi izpodbijani upravni akt ali pa v primeru molka pozneje izda upravni akt (po Tratarju, 2006, str. 135). Če med postopkom upravnega spora (upravni) organ izda drug upravni akt, s katerim spremeni ali odpravi izpodbijani akt, ali izda upravni akt v primeru molka, mora to sporočiti sodišču, pri katerem je sprožen upravni spor. V tem primeru mora tožnik sodišču (v 15 dneh) sporočiti ali vztraja pri tožbi in v kakšnem obsegu oziroma ali jo razširja tudi na novi akt. Če tožnik ne vztraja pri tožbi, sodišče s sklepom postopek ustavi, drugače pa nadaljuje s postopkom (ZUS-1, 39. člen).

Če v primeru tožbe zaradi molka prvostopenjskega organa, organ izda akt po vložitvi tožbe, sodišče ustavi postopek, če je zoper ta akt dovoljena pritožba, če pa ni pritožbe, pa zopet sodišče pozove tožnika, da se izjavi o nadaljevanju, razširjenju ali opustitvi tožbe.

Če je vloženih več zahtevkov o istem predmetu, jih lahko sodišče združi v skupno obravnavo in odločanje, lahko pa tudi loči več zahtevkov vloženih v enem postopku v ločene postopke.

Sodna praksa:

Tožeča stranka je vložila tožbo pri upravnem sodišču zoper zavrnilni del odločbe tožene stranke. Tožena stranka je po pozivu sodišča, da odgovori na tožbo in dostavi upravne spise, sodišču poslala odgovor na tožbo in navedla, da so tožbene navedbe utemeljene, zato je na podlagi 273. člena ZUP izdala novo odločbo, s katero je izpodbijano odločbo odpravila. Sodišče je, skladno z drugim odstavkom 36. člena ZUS, tožnika pozvalo, naj v roku 15 dni sporoči, če vztraja pri tožbi in v kakšnem delu ali jo razširja na novi upravni akt. Sodišče nadaljuje s postopkom, če tožnik izjavi, da vztraja pri tožbi, drugače pa postopek s sklepom ustavi, na kar je bil tožnik opozorjen. Ker tožnik v navedenem roku ni navedel, da tožbo razširja na novoizdani akt, je sodišče na podlagi tretjega odstavka 37. člena ZUS postopek ustavilo.

Sklep UpS v Ljubljani, št. U 1085/2002, z dne 8. 11. 2002, UL00625 (po Brezniku et. al., 2008, str. 280).

### **5.6.2 Vzorčni postopek**

Vzorčni postopek je posebna oblika upravnega spora, namenjena reševanju večjega števila medsebojno povezanih oziroma sorodnih zadev zaradi ekonomičnosti postopka in hitrejšega reševanja zadev. Če je pri sodišču vloženi več kot dvajset tožb zoper upravne akte, pri katerih se pravice ali obveznosti opirajo na enako ali podobno dejansko in isto pravno podlago in če se izteče rok za odgovor na tožbo ter je bilo pred izdajo sklepa o prekinitvi postopka omogočeno tožnikom, da se izjavijo o navedbah v odgovoru na tožbo, jih lahko sodišče izvede na podlagi ene tožbe, druge postopke pa prekine do pravnomočnosti odločbe, izdane v vzorčnem postopku (po Kerševanu, 2006, str. 71). Zoper sklep o prekinitvi postopka zaradi izvedbe vzorčnega postopka ni pritožbe. Po pravnomočnosti te odločbe sodišče odloči o drugih zahtevkih (prekinjenih postopkih) brez obravnave. Te zadeve sodišče obravnava prednostno in zoper sklep o prekinitvi postopka zaradi izvedbe vzorčnega postopka ni dovoljena pritožba. Če sodišče odloči enako, kot je bilo odločeno v vzorčnem postopku, lahko odloči v vseh tožbah z eno sodbo (po Tratarju, 2006, str. 138-139).

### **5.6.3 Pripravljalni postopek**

V pripravljalnem postopku sodišče zbere dokazno gradivo, če meni, da ga je še potrebno glede na spise in odgovore na tožbo dopolniti.

Predsednik senata mora pred glavno obravnavo storiti vse, da se spor čim prej reši, tako da stranke povabi k razpravi o spornem stanju in sklenitvi poravnave (ne sme biti v nasprotju z javno koristjo), strankam naloži, da v določenem roku navedejo dejstva in dokaze, dopolnijo ali pojasnijo pripravljalne listine, predložijo listine in druge predmete, ki so pomembni za deponiranje pri sodišču ter se izjavijo o dejstvih, pomembnih za odločitev (sodišče jih lahko zavrne, če prispejo po preteku roka, če bi

njihova dopustnost zavlačevala sojenje, če ni zadostnega opravičila za zamudo, če je bila stranka poučena o posledicah zamude roka) ter pridobi potrebne podatke.

Tako je namen pripravljalnega postopka v bistvu dvojen – da se bodisi doseže poravnava in se spor čim hitreje reši ter da se zberejo vsi potrebni podatki in dokazila, kar bo omogočilo hitrejšo odločitev.

Predsednik senata lahko v tej fazi sprejme odločitev, da prekine postopek ali ga konča. Tako lahko postopek s sklepom ustavi, če je bila tožba umaknjena ali je bila sklenjena poravnava. Postopek tudi ustavi z zavrženjem tožbe, torej če tožba ne izpolnjuje procesnih predpostavk, o katerih lahko predsednik senata odloča samostojno (2. odst. 31. člena ter 1. in 2. odst. 36. člena ZUS-1). V drugih primerih bo tožbo zavrzel senat na njegov predlog (po Androjni in Kerševanu, 2006, str. 730).

Sodna praksa:

Med pripravami na glavno obravnavo do naroka za glavno obravnavo lahko predsednik sodišča odloči tudi o postavitvi začasnega zastopnika, kar je zadeva vodstva postopka. Zoper tako odločbo pritožba ni dopustna.

Sklep VS RS, št. I Up 788/2005, z dne 29. 6. 2005, VS17278 (po Brezniku et. al., 2008, str. 306).

#### **5.6.4 Predhodno vprašanje**

Predhodno vprašanje se praviloma pojavi in rešuje že v upravnem postopku, v upravnem sporu pa le izjemoma, ko se pokaže kot pomanjkljivost upravnega postopka oziroma pri obravnavanju novih dokazov in dejstev, ki jih stranka iz upravičenih razlogov ni vložila že v upravnem postopku ampak šele v postopku upravnega spora (po Brezniku et al., 2008, str. 315).

Predhodno vprašanje je samostojna pravna celota, ki delno ali v celoti vpliva na odločitev v upravnem sporu in sodi v pristojnost drugega sodišča ali organa. Sodišče lahko prekine postopek, dokler organ ne reši vprašanja, lahko pa ga samo obravnava (v tem primeru ima njegova rešitev učinek samo v stvari, v kateri je bilo vprašanje rešeno).

Sodišče ne sme samo obravnavati predhodnega vprašanja in mora prekiniti postopek (obligatorna prekinitev), če se predhodno vprašanje tiče kaznivega dejanja, če se tiče obstoja zakonske zveze ali ugotovitve očetovstva, saj gre za tako občutljiva vprašanja, da o njih ni mogoče odločati v upravnem sporu. Kadar pa gre za rešitev predhodnega vprašanja, ki se tiče kaznivega dejanja, za katerega ni več mogoč kazenski pregon (npr. zaradi zastaranja), sodišče obravnava tudi to vprašanje (po Androjni, Kerševanu, 2006, str. 730-731).

Prav tako mora sodišče prekiniti postopek, če o predhodnem vprašanju že teče postopek pred pristojnim sodiščem ali drugim organom ali če tako določa zakon.

Sodišče postopek (zaradi predhodnega vprašanja) ustavi s sklepom, na katerega je možna pritožba v treh dneh od vročitve strankam; s tem sklepom lahko sodišče naloži stranki naj začne postopek pred pristojnim organom in mu predloži dokazilo o tem (rok začne teči z vročitvijo oziroma s potekom roka za pritožbo).

V sklepu o ustavitvi postopka je treba tožnika opozoriti, da se šteje, da je tožbo umaknil, če ne upošteva naloženih obveznosti.

Če je postopek zaradi predhodnega vprašanja ustavljen zaradi reševanja pri drugem organu, se nadaljuje, ko postane odločba o tem vprašanju pravnomočna (po Koblerju, 2008, str. 24-25).

Sodna praksa:

V obravnavanem primeru je bilo o predhodnem vprašanju že odločeno v času glavne obravnave v tej pravdi (prvi odstavek 12. člena ZPP), in to pravnomočno (z odločbo Višjega sodišča), zaradi česar ni bilo več pogojev za prekinitev postopka (drugi odstavek 215. člena ZPP). Tako ni bilo zakonskih pogojev, da bi sodišče čakalo na izid postopka, ki teče na podlagi izrednega pravnega sredstva zoper pravnomočno odločbo, ki je zajela predhodno vprašanje.

Sodba VS RS, št. II Ips 392/96, z dne 17.12. 1997 (Sodstvo RS, 12. 9. 2008).

## **5.7 GLAVNA OBRAVNAVA IN SEJA**

Na prvi stopnji sodišče odloči po opravljeni glavni obravnavi, to je vsebinskemu odločanju o tožbi. Pravica do sojenja na javni glavni obravnavi je temeljna človekova pravica (24. člen Ustave RS) in je poseg v to pravico možen le iz utemeljenih razlogov ter v zakonsko določenih primerih. Po ZUS-1 je sicer pravilo, da sodišče na prvi stopnji odloča po opravljeni glavni obravnavi (51. člen ZUS-1), vendar pa je predvidenih kar nekaj izjem. Razlogi za te izjeme so, da je le tožnik subjekt, ki ga v postopku varujejo človekove pravice in temeljne svoboščine, toženec pa je država, lokalna skupnost ali nosilec javnih pooblastil, ki po svoji naravi niso varovani z ustavnimi pravicami. Glavna obravnava je torej namenjena pravici do sodnega varstva tožnika in morebitnih drugih udeležencev v upravnem sporu, ki niso oblastveni organi, zato jo je mogoče izpustiti, ko bi bila zgolj v interesu tožene stranke. Drugi pomemben razlog je, da je glavna obravnava kot sodni postopek po svoji naravi potrebna le v primerih, ko je med strankama sporno dejansko stanje in ga mora sodišče samo ugotovljati, da se racionalizira glavna obravnava. Izven glavne obravnave se lahko izvedejo tudi posamezni dokazi, vendar bodo ti upoštevani le, če bo pozneje opravljena glavna obravnava, saj mora v primeru odločanja na seji sodišče odločiti le na podlagi tistega dejanskega stanja, ki ga je ugotovil upravni organ v svojem postopku (53. in 60. člen ZUS-1) (po Androjni in Kerševanu, 2006, str. 737-738).

V praksi upravnega spora je glavna obravnava razpisana le izjemoma, se pa njihovo število povečuje (po Grafenauerju in Bezniku, 2005, str. 508). Zakon vsebuje določila o poteku glavne obravnave, pri čemer pa se smiselno uporabljajo tudi določbe Zakona o pravnem postopku.

Glavno obravnavo vodi predsednik senata, ki najprej okliče zadevo, pove bistveno vsebino spisa, nato pa besedo dobi tožnik, ki razloži tožbo, za njim pa tožena stranka in druge razložijo svoja stališča.

V upravnem sporu ni poravnalnega naroka in mirovanja postopka. Če toženec ne pride na glavno obravnavo, se ta kljub temu opravi, če pa ne pride na obravnavo nobena od strank ali če ne pride tožnik, lahko odloči sodišče brez glavne obravnave.

Na glavni obravnavi sodišče izvaja dokaze, če je to potrebno za odločitev v upravnem sporu, pa dokazi niso bili že izvedeni v postopku izdaje izpodbijanega upravnega akta ali če druga dejstva kažejo na to, da jih je treba drugače presoditi, kot jih je presodil organ, ki je izdal izpodbijani upravni akt. Na glavni obravnavi vloženi dokazni predlog se lahko zavrne samo s sklepom sodišča, ki mora biti ustno obrazložen.

Sodišče obvesti stranke o vseh narokih za izvedbo dokazov, ki jim stranke lahko prisostvujejo. Stranke lahko pričam in izvedencem postavljajo vprašanja. Če nasprotna stranka vprašanju ugovarja, odloči predsednik senata.

O glavni obravnavi se piše zapisnik, vanj pa se vpisujejo samo bistvena dejstva in okoliščine in izrek odločbe.

Izvajanje dokazov je odvisno od vrste spora; če gre za spor o zakonitosti, lahko sodišče nezakonit akt, v primeru nepopolno ugotovljenega dejanskega stanja, odpravi brez ugotavljanja dejstev; če pa gre za spor polne jurisdikcije, mora sodišče ugotoviti dejansko stanje stvari, kar praviloma lahko stori le z izvajanjem dokazov na glavni obravnavi.

Sodna praksa:

Tožeča stranka je v sodbi zahtevala, da sodišče odloči na glavni obravnavi. V tožbi je uveljavljala tudi zmotno in nepopolno ugotovljeno dejansko stanje. Sodišče prve stopnje predlogu ni sledilo in je odločitev sprejelo na seji, ker je ugotovilo, da je tožeča stranka predlagala dokaze del listinskega gradiva v upravnem spisu in s tem dejansko podlago odločitve izpodbijane odločbe. Zato je sodišče odločitev sprejelo na seji in presojalo zgolj pravilnost in zakonitost izpodbijane odločbe.

Izvedba glavne obravnave pomeni realizacijo načela kontradiktornosti, ki pomeni, da ima stranka pravico predložiti vsa svoja pravna in dejanska stališča sodišču. Namen glavne obravnave pri presoji zakonitosti upravnega akta je v tem, da se na podlagi neposrednega, ustnega in javnega obravnavanja zbere dokazno gradivo za presojno, ali je bilo dejansko stanje pravilno in popolno ugotovljeno oziroma, če je sploh bilo

ugotovljeno. Tako prvostopenjsko sodišče, iz vidika 22. člena Ustave Republike Slovenije, ni imelo podlage za sojenje na seji.

Sklep VS RS, št. 171/2003, z dne 2. 6. 2005, VS17039 ( po Brezniku et. al., 2008, str. 360-361).

Lahko pa sodišče odloči tudi brez glavne obravnave na *seji*, ki je izjema od izvedbe glavne obravnave, če dejansko stanje, ki je bilo podlaga za izdajo izpodbijanega akta, med tožnikom in tožencem ni sporno oziroma je bilo v postopku izdaje upravnega akta pravilno in popolno ugotovljeno. Ne glede na to pa je glavna obravnava potrebna, če stranki ali stranskemu udeležencu ni bila dana možnost udeležbe ali izjave o pomembnih dejstvih.

Vendar pa lahko sodišče tudi ob spornem dejanskem stanju odloči brez glavne obravnave, če gre za očitno potrebo po odpravi akta, spornost zaradi nedovoljenih tožbenih novot ali obstoj pravnomočne sodbe (po Koblerju, 2008, str. 25). Sojenje na seji pa ni nikoli mogoče, če je po zakonu obvezna glavna obravnava (prvi in tretji odstavek 59. člena ZUS-1). Seja ni javna, sodnik poročevalec pa ima v postopku pred sejo enaka pooblastila, kot jih ima predsednik senata (peti odstavek 59. člena ZUS-1). Kadar sodišče odloča na seji, lahko odloči le na podlagi dejanskega stanja, ugotovljenega v upravnem postopku in ne more izvajati in upoštevati novih dejstev in dokazov ali drugače presojati že izvedenih dejstev in dokazov.

V sporih o zakonitosti aktov volilnih organov ter o pravnih sredstvih sodišče vselej odloči na seji (po Kerševanu, 2006, str. 74-76).

## **5.8 ODLOČITVE SODIŠČA NA PRVI STOPNJI**

Kadar tožnik s svojim zahtevkom ne uspe, sodišče v skladu s 63. členom ZUS-1 tožbo kot neutemeljeno zavrne, če spozna, da je bil postopek pred izdajo izpodbijanega upravnega akta pravilen in da je odločba pravilna in temelji na zakonu. Tožba bo lahko tudi zavrnjena, če sodišče spozna izpodbijani upravni akt kot nezakonit, vendar ne posega v tožnikovo pravno pravico ali korist; če je bil postopek pred upravnim organom sicer nezakonit, vendar je sodišče v svojem postopku kršitev odpravilo ter če spozna, da je izpodbijni akt po zakonu utemeljen, vendar iz drugih razlogov, kot so navedeni v upravnem aktu (po Tratarju, 2006, str. 152-153).

Lahko pa sodišče zaradi kršitve materialnega ali procesnega prava oziroma zaradi nepopolno ali zmotno ugotovljenega dejanskega stanja, ki se lahko izrazi tudi v drugih vidikih nezakonitosti akta, tožbi ugodi ter odpravi izpodbijani upravni akt ter vrne zadevo organu, ki je upravni akt izdal v ponovno odločanje. Sodišče tožbi ugodi in s sodbo izpodbijani akt odpravi, če upravni akt ni izdal pristojni organ; če na podlagi dejanskega stanja, ki je bilo ugotovljeno v postopku za izdajo upravnega akta, ne more rešiti spora (zaradi zmotno presojenih dokazov, ugotovljena dejstva so v nasprotju s podatki spisa, v bistvenih točkah nepopolno ugotovljena, napačno

narejen sklep glede dejanskega stanja, pravo dejansko stanje potrebno ugotoviti v upravnem postopku); če v postopku za izdajo upravnega akta niso bila upoštevana pravila postopka, pa je to ali bi lahko vplivalo na zakonitost oziroma pravilnost odločitev, pa sodišče v svojem postopku takih kršitev ni odpravilo in ni pogojev za zavrnitev tožbe ter če ugotovi, da predpis (zakon, na zakon oprt predpis ali splošni akt), izdan za izvrševanje javnega pooblastila, ni bil uporabljen ali je bil nepravilno uporabljen, pa ni pogojev za zavrnitev tožbe.

V teh primerih sodišče vrne zadevo pristojnemu organu v ponovno odločanje in s tem v stanje, v katerem je bila preden je bil odpravljeni akt izdan (glede na vsebino zadeve lahko sodišče odpravi tudi druge akte, izdane v postopku izdaje izpodbijanega upravnega akta). Pristojni organ mora, v 30 dneh (ali v roku, ki ga določi sodišče) od prejema sodbe, izdati nov upravni akt, pri tem pa je vezan na pravno mnenje in stališča sodišča (glede uporabe materialnega prava in postopka) (po Kerševanu, 2006, str. 79-82).

V primeru *spora polne jurisdikcije* pa lahko sodišče upravni akt odpravi in s sodbo meritorno odloči o stvari (65. člen ZUS-1), če :

- narava stvari to dopušča in če dajejo podatki postopka za to zanesljivo podlago;
- je samo ugotovilo dejansko stanje na glavni obravnavi;
- bi odprava upravnega akta in novi postopek pri pristojnem organu tožniku prizadela težko popravljivo škodo;
- v ponovnem postopku (po odpravi izpodbijanega akta) organ izda nov akt, ki je v nasprotju s pravnim mnenjem in stališči sodišča;
- pristojni organ po odpravi akta ne izda novega akta v določenem roku (stranka ima pravico zahtevati izdajo novega upravnega akta, če organ tega po 7 dneh ne stori lahko s tožbo od sodišča zahteva, da odloči o pravici, ker je to potrebno zaradi njene narave; če organ tudi po vprašanju sodišča po razlogu za neizdan akt ne odgovori ali razlog ne opravičuje, sodišče samo odloči o stvari, v nasprotnem pa tožbo zavrže s sklepom, zoper katerega je dovoljena pritožba);
- je vložena tožba zaradi molka organa, sodišče pa spozna, da je upravičena, sodišče samo odloči ali pa naloži pristojnemu organu, kakšen upravni akt mora izdati ali vročitev odločbe ( če organ ne ravna po navodilih sodišča, lahko sledi isti postopek kot v prejšnji alineji).

V teh primerih lahko (ko meritorno odloči o pravici, obveznosti oziroma pravni koristi) sodišče s sodbo odloči tudi o tožnikovem zahtevku, da se mu vrnejo vzete stvari ali povrne škoda ( pri odločanju o škodi ne sme presojati zakonitosti akta). Če pa bi to zahtevalo ugotavljanje novih dejstev in podaljšalo postopek, lahko sodišče napoti tožnika, naj uveljavlja svoj zahtevek v pravdi.

Kadar sodišče odloča o zakonitosti posega v človekove pravice in temeljne svoboščine, sme ugotoviti nezakonitost dejanja ali akta, prepovedati nadaljevanje posamičnega dejanja (če še traja, odloči sodišče brez odlašanja s sklepom, če ne

more pa po uradni dolžnosti izda začasno odredbo; o pritožbi na sklep odloča vrhovno sodišče), odločiti o tožnikovem zahtevku o povrnitvi škode ali določiti, kaj je potrebno, da se poseg odpravi in vzpostavi zakonito stanje (po Koblerju, 2008, str. 28-29).

Če sodišče ugotovi, da so podani razlogi, zaradi katerih se izreče upravni akt za ničnega, s sklepom izreče izpodbijani akt za ničen in s tem odpravi posledice ničnega upravnega akta.

Če je bila opravljena glavna obravnava, sodišče takoj po njej izda sodbo oziroma sklep z glavno obrazložitvijo, razglasi pa jo predsednik senata in navede najpomembnejše razloge odločitve. V zapletenih primerih pa sme sodišče odložiti izdajo sodbe oziroma sklepa za osem dni. V tem primeru se sodba ne razglasi (prvi in drugi odstavek 70. člena ZUS-1). Po končani obravnavi pa mora sodišče sodbo oziroma sklep izdati in vročiti strankam v overjenem prepisu, ne glede na to ali je sodbo oziroma sklep tudi ustno razglasilo (po Kerševanu, 2006, str. 85).

Če je sodišče sklenilo, da konča glavno obravnavo, pa je treba preskrbeti še spise ali listine, v katerih so dokazi, se mora sodba izdati v osmih dneh od dneva, ko sodišče prejme spise ali listine. Ves čas do izdaje odločbe pa lahko stranke v upravnem sporu tudi sklenejo poravnavo.

Pravnomočna sodba, ki jo izda sodišče v upravnem sporu, je obvezna za vse stranke v sporu (tudi za javne organe, ki so tožena stranka), kar sledi iz narave upravnega spora, v katerem sodišče odloči o materialni in formalni zakonitosti izpodbijanega konkretnega dokončnega upravnega akta.

V upravnem sporu odpravljen akt pravno ne obstaja. Ko sodišče ugodi tožbi, odpravi izpodbijani upravni akt, a samo meritorno ne odloči o stvari, se zadeva vrne v stanje, v katerem je bila pred izdajo odpravljenega akta – torej ima odprava učinek za nazaj (ex tunc), od narave upravne zadeve pa je odvisno ali je treba izdati nov upravni akt. Toženi oziroma pristojni organ mora vedno, kadar je bil v upravnem sporu odpravljen dokončni upravni akt, ki je bil izdan na zahtevo oziroma pritožbo stranke, izdati nov upravni akt, ker je po odpravi tega upravnega akta ostala nerešena zahteva oziroma pritožba stranke. V primeru, ko je organ odpravljeni akt izdal po uradni dolžnosti, ta sam odloči o izdaji novega upravnega akta, saj mu sodišče tega praviloma ne more naložiti.

Pri izdaji novega akta je pristojni organ vezan na pravno mnenje sodišča in njegova navodila oziroma pripombe glede postopka in ni pristojen za presojo pravilnosti sodbe. V nasprotnem primeru lahko tožnik vloži novo tožbo in sodišče praviloma samo meritorno odloči o zadevi in izda sodbo, ki nadomešča odpravljeni izpodbijani upravni akt (po Androjni in Kerševanu, 2006, str. 786-790).

Za boljši prikaz odločitev sodišča so v Tabeli 2 navedeni podatki o rešenih zadevah v upravnih sporih ter številčna razmerja med odločitvami za leto 2008.

**Tabela 2: Statistični prikaz odločitev Upravnega sodišča v upravnih sporih za leto 2008**

1.	Nerešene zadeve na začetku poročevalnega obdobja	4917
2.	Prejete zadeve	4299
3.	Skupaj rešene zadeve (od 3.1. do 3.10.)	4931
3.1	tožba zavržena	571
3.2	tožba zavrnjena	2932
3.3	tožbi ugodeno: neuporaba ali nepravilna uporaba zakona	355
3.4	tožbi ugodeno: bistvena kršitev določb postopka	370
3.5	tožbi ugodeno: nepravilno ali nepopolno ugotovljeno dejansko stanje ali napačen sklep o dejanskem stanju	296
3.6	tožbi ugodeno: iz drugih razlogov	15
3.7	tožbi ugodeno: upravni akt odpravljen	1
3.8	tožba umaknjena	181
3.9	sodbe, ki nadomeščajo odpravljeni upravni akt	9
3.10	ostalo	201
4.	Nerešene zadeve na koncu poročevalnega obdobja	4285

Vir: Ministrstvo za pravosodje (2009)

## 5.9 ODLOČBA

V upravnem sporu sodišče o sporu odloči s sodbo, o vprašanih, ki se tičejo postopka ali nastanejo v zvezi s postopkom, pa s sklepom (če zakon ne določa drugače) (po Tratarju, 2006, str. 151). Sodišče se posvetuje in glasuje brez navzočnosti strank (o tem se piše posebni zapisnik), odločitev (sodbo ali sklep) pa sprejme z večino glasov. Pri presojanju in odločitvi se sodišče lahko opira samo na dejstva in dokaze, ki so bili izvedeni pred sodiščem ali v postopku izdaje izpodbijanega akta z izjemama, če dejstvo ni sporno ali mu stranke niso ugovarjale ali kadar sodišče odloči brez predhodne izjave strank.

Sodna praksa:

Če tožena stranka odpravi odločbo prvostopenjskega organa in sama odloči drugače kot organ prve stopnje, lahko tožnik odločitev tožene stranke izpodbija šele v tožbi. Zato mora prvostopenjsko sodišče presoditi vsa v tožbi navajana nova dejstva, ki so pomembna za odločitev.

Sklep VS RS, št. I Up 689/2000, z dne 16. 5. 2002, VS14208 (po Brezniku et. al., 2008, str. 361).

Sodba mora vsebovati uvod, izrek, obrazložitev ter pouk o pritožbi.

*Uvod*, ki vsebuje navedbo, da se sodba izreka v imenu ljudstva, naslov sodišča, imena in priimke predsednika in članov senata ter zapisnikarja, imena strank in njihovih zastopnikov, označbo sporne zadeve ter dan, ko je bila končana glavna obravnava oziroma opravljena seja senata.

*Izrek* je bistveni del odločbe, s katerim sodišče odloči o utemeljenosti tožbe ali o pravici, obveznosti ali pravni koristi (navedbe ali je sodišče tožbi ugodilo in odpravilo izpodbijani upravni akt ali je tožbo kot neutemeljeno zavrnilo).

*Obrazložitev* je sestavljena iz dveh delov; v prvem delu sodišče navede potek upravnega postopka, vsebino izpodbijanega upravnega akta, zahtevke tožbe in odgovore nanjo, ter dejansko stanje, ki ga je ugotovilo; v drugem delu pa navede pravne predpise, na katere je oprlo odločitev ter zaključek, ki izhaja iz predpisov glede na dejansko stanje (sodišču ni treba navajati razlogov za odločitev, če sledi utemeljitvi upravnega akta in to v sodbi ugotovi).

*Pouk o pritožbi* vsebuje navedbo roka, v katerem se lahko vloži pritožba, pri katerem sodišču se vloži in v koliko izvodih, kaj je treba pritožbi priložiti in navedbo takse. Če pritožba zoper sodno odločbo ni dovoljena, tudi ni pouka o pritožbi; nikoli pa se ne navaja pouk o izrednih pravnih sredstvih (po Androjni, Kerševanu, 2006, str. 785-786).

Sodbo podpiše predsednik senata, strankam pa se izroči v overjenem prepisu. Tudi sklep ima enake sestavne dele kot sodba; vendar pa ZUS-1 posebej določa, da je treba sklepe obrazložiti, če je zoper njih dovoljena pritožba, če se z njim odloči o pravnem sredstvu ali če je v zakonu tako določeno.

Sodna praksa:

Če sodišče v izreku ne navede tožbenega zahtevka, o katerem odloči, ni mogoč preizkus tožbe, izrek pa je nerazumljiv, s čimer je storjena bistvena kršitev določb pravnega postopka po 14. točki drugega odstavka 339. člena Zakona o pravnem postopku. V primeru, ko sodišče delno ugoditi ali delno zavrne zahtevek, je potrebno določno opisati, v katerem delu je sodišče tožbenemu zahtevku ugodilo in enako določno tudi v katerem ga je zavrnilo, vse dokler o zahtevku ni odločeno v celoti.

Sodba VS RS, št. III Ips 100/2001, z dne 21. 3. 2002, VS40533 (po Brezniku et. al., 2008, str. 417).

## **6 PRAVNA SREDSTVA V UPRAVNEM SPORU**

Z ZUS-1 so uvedene tudi novosti na področju pravnih sredstev. Še vedno je možna pritožba kot redno pravno sredstvo, pri izrednih pravnih sredstvih pa je poleg obnove postopka, ki jo je poznal že stari Zakon o upravnem sporu (ZUS), uvedel revizijo kot novost in opustil zahtevo za varstvo zakonitosti. Zakonska ureditev upravnega spora po ZUS-1 posega na področje pritožbe, z namenom zagotovitve učinkovitejšega in hitrejšega odločanja v upravnem sporu ter po drugi strani zagotovitve Vrhovnemu sodišču možnosti delovanja v skladu z vlogo najvišjega sodišča v državi, ki mu pripada na podlagi ustavne ureditve. Revizija, kot novost, pa je namenjena varstvu pravic zoper pravnomočne sodbe, kadar pritožba ni dovoljena. Služi kot nekakšno korekcijsko sredstvo, vendar le v zakonsko določenih primerih, ter skrbi za enotnost in razvoj prava (po Androjni in Kerševanu, 2006, str. 760-762).

### **6.1 PRITOŽBA**

Pritožba je redno pravno sredstvo v upravnem sporu. Zakon o upravnem sporu dovoljuje možnost pritožbe le v primerih, ko je zaradi zagotavljanja učinkovitega pravnega varstva posameznika nujno ponovno instančno preverjanje prvostopenjske sodbe. Te potrebe praviloma ni, če Upravno sodišče ni spreminjalo odločitve upravnega organa, saj bi to pomenilo zgolj presojanje zakonitosti iste odločitve, glede katere je bil sodni nadzor že opravljen. Prav tako je pritožba nesmotrna, če je sodišče na prvi stopnji sicer odločalo v sporu polne jurisdikcije, vendar je odločalo na podlagi istega dejanskega stanja, na podlagi katerega so odločili tudi upravni organi v postopku izdaje upravnega akta (po Androjni in Kerševanu, 2006, str. 762-763).

Pritožba je torej dovoljena zoper sodbo, ki jo izda upravno sodišče, če je sodišče samo ugotovilo drugačno dejansko stanje, kot ga je ugotovila tožena stranka ter je na tej podlagi spremenilo izpodbijani upravni akt. Navedena pogoja morata biti izpolnjena kumulativno, saj je z vidika varstva pravnega položaja stranke nepotrebno dovoliti pritožbo, če bi Upravno sodišče samo ugotavljalo dejansko stanje, pa bi izpodbijani upravni akt zgolj odpravilo in vrnilo v ponovno odločanje upravnemu organu, ali pa če bi spremenilo upravni akt, ne da bi samo ugotovilo drugačno dejansko stanje, kot ga je ugotovil upravni organ, saj gre v slednjem primeru zgolj za drugačno pravno presojo enakega dejanskega stanja, ki so ga presojali že organi v postopku izdaje upravnega akta.

Pritožba pa je dovoljena tudi, če je sodišče odločilo o zakonitosti akta ali dejanja, s katerim se posega v človekove pravice in temeljne svoboščine. V tem primeru imajo pravico do pritožbe stranke, ki so sodelovale v postopku upravnega spora na prvi stopnji. Ni pa dovoljena v sporih o zakonitostih aktov volilnih organov za lokalne

volitve, prav tako tudi ni dovoljena pritožba zoper odločbe, izdane v upravnem sporu na drugi stopnji (po Kerševanu, 2006, str. 88-89).

Sodna praksa:

...pritožba ni dovoljena, če pritožnik ni imel pravnega interesa za pritožbo. Vsakdo, ki v upravnem sporu zahteva varstvo svojih pravic oziroma koristi, mora ves čas postopka izkazovati pravni interes oziroma pravnovarstveno potrebo; kar pomeni, da mora kot verjetno izkazati, da bi ugoditev njegovi zahtevi zanj pomenila določeno pravno korist, ki je brez tega ne bi mogel doseči, oziroma bi si v primeru ugoditve izboljšal pravni položaj. Kadar pa si stranka ne more več izboljšati pravnega položaja, preneha tudi pravnovarstvena potreba za odločanje v upravnem sporu. Na obstoj pravnovarstvene potrebe mora sodišče paziti ves čas upravnega spora po uradni dolžnosti, tudi pritožbeno sodišče v pritožbenem postopku.

Sklep VS RS, št. I Up 606/2006, z dne 21. 4. 2006, VS17882 (po Brezniku et. al., 2008, str. 428).

### **6.1.1 Rok za pritožbo**

Pritožbo je treba vložiti v 15. dneh od vročitve overjenega prepisa sodbe strankam (tožniku, toženci, prizadeti stranki). Vloži se pri sodišču, ki je izdalo sodbo na prvi stopnji, torej pri Upravnem sodišču (3. odstavek 73. člena ZUS-1), v zadostnem številu izvodov za sodišče in stranke, ki so se udeleževale postopka na prvi stopnji. Pritožbe torej ni mogoče vložiti neposredno pri sodišču, ki se mu pritožba izjavlja, temveč le pri sodišču, ki je izdalo odločbo, ki se izpodbija. Pri tem sodišču se pritožba vloži neposredno ali pa pošlje po pošti (po Androjni in Kerševanu, 2006, str. 764).

Sodna praksa:

Napačen pravni pouk o pravici do pritožbe ne more biti v škodo stranke, ki se po njem ravna ... Z napačnim pravnim poukom o pravici do pritožbe je stranka v eni svojih temeljnih ustavnih pravic zavedena v zmotu glede dolžine pritožbenega roka, zaradi česar ne sme trpeti škodljivih posledic.

Sklep VS RS, št. II Ips 488/2002, z dne 25. 9. 2003, VS07388 (po Brezniku et. al., 2008, str. 418).

### **6.1.2 Obravnava na drugi stopnji (postopek s pritožbo)**

O pritožbi zoper Upravno sodišče odloča Vrhovno sodišče v senatu treh sodnikov (2. odsravek 13. člena in 1. odstavek 14. člena ZUS-1). Za obravnavo pred sodiščem druge stopnje se smiselno uporabljajo pravila, ki veljajo za obravnavno pred sodiščem prve stopnje.

Za sodišče prve stopnje je po novem glavna obravnava pravilo, odločanje na seji pa izjema. Za odločanje pritožbenega sodišča pa velja ravno nasprotno, ki praviloma

odloča na seji in se za glavno obravnavo odloči po prosti presoji (po Brezniku et. al., 2008, str. 430).

Novote v pritožbi niso dovoljene. V pritožbi sme pritožnik navajati nova dejstva in dokaze izjemoma le, če izkaže za verjetno, da jih brez svoje krivde ni mogel navesti oziroma predložiti do konca glavne obravnave, če je postopek tekel brez glavne obravnave, pa do konca postopka na prvi stopnji.

Kadar tožnik izpodbija pravilnost dejanskega stanja, ki ga je ugotovilo sodišče na glavni obravnavi na prvi stopnji, tudi sodišče druge stopnje samo opravi glavno obravnavo, če spozna, da je treba za pravilno ugotovitev dejanskega stanja ponoviti vse ali nekatere od že izvedenih dokazov pred sodiščem druge stopnje ali kadar meni, da bi bilo potrebno ugotoviti nova dejstva in nove dokaze, za razjasnitev stvari. Na drugi stopnji je torej pristojno Vrhovno sodišče Republike Slovenije, ki predstavlja vrh na upravnem področju in ki ustvarja enotno sodno prakso glede pomembnih pravnih vprašanj, upravna sodišča pa so tista, ki razlagajo pravo (Ustavno sodišče RS, 18. 12. 2007).

### **6.1.3 Pritožbeni razlogi**

Razlogi, zaradi katerih se sme izpodbijati sodba prvostopenjskega sodišča, so zelo široki in se nanašajo na pravne ali dejanske napake, ki so bile storjene v postopku izdaje sodbe ali sodbi. Po 75. členu ZUS-1 se sme sodba izpodbijati zaradi bistvenih kršitev določb postopka v upravnem sporu, zaradi zmotne uporabe materialnega prava ali zmotne presoje pravilnosti postopka izdaje upravnega akta ter zaradi zmotne ali nepopolne ugotovitve dejanskega stanja (po Kerševanu, 2006, str. 89).

S pritožbo lahko pritožnik načeloma uveljavlja vsa pravna in dejanska vprašanja. Uveljavlja se lahko vsaka kršitev materialnega prava, kršitve procesnega prava pa le, če gre za bistveno kršitev določb postopka v upravnem sporu ali za spregled nepravilnosti v postopku izdaje upravnega akta. Tudi izpodbijanje dejanskega stanja načeloma ni omejeno, vendar je relevantno dejansko stanje ob izdaji upravnega akta prve stopnje.

Do kršitev določb postopka lahko pride pri predhodnem preizkusu tožbe, v postopku s tožbo, v pripravljalnem postopku, v zvezi z glavno obravnavo ali sejo ter pri sodbi, pritožbeni razlogi pa so le tiste kršitve, ki so določene kot bistvene. Zakon določa dve vrsti bistvenih kršitev določb postopka in sicer relativne bistvene (drugi odstavek 75. člena ZUS-1) ter absolutne bistvene (tretji in četrti odstavek 75. člena ZUS-1) kršitve (po Brezniku et. al, 2008, str. 431-433).

- Relativne bistvene kršitve postopka v upravnem sporu:  
Če sodišče med postopkom ni uporabilo kakšne določbe ZUS-1 ali Zakona o pravdnem postopku ali jo je uporabilo nepravilno, pa je to vplivalo na zakonitost

oziroma pravilnost sodbe, gre za relativne bistvene kršitve postopka v upravnem sporu.

- Absolutne bistvene kršitve določb postopka v upravnem sporu:  
Če je sodišče izdalo sodbo brez glavne obravnave v nasprotju s tem zakonom, je podana bistvena kršitev določb postopka v upravnem sporu.

ZUS-1 določa za absolutne bistvene kršitve prvega, drugega in tretjega odstavka 78. člena tega zakona (procesne predpostavke, bistvene pomanjkljivosti akta, nestranka, napake pri zastopanju).

Prav tako gre za absolutne kršitve določb postopka, če gre za kakšen razlog iz 1., 2., 3., 4. ali 14. točke drugega odstavka 339. člena Zakona o pravdnem postopku (nepravilna sestava senata, sodelovanje izločenega sodnika, nesodna zadeva, stvarna in krajevna nepristojnost sodišča, kršitev pravil odločanja) (po Koblerju, 2008, str. 32-33).

#### **6.1.4 Odločitve sodišča na drugi stopnji**

Tudi na drugi stopnji vrhovno sodišče lahko odloči s sodbo ali sklepom. Vrhovno sodišče lahko s sodbo zavrne pritožbo kot neutemeljeno in potrdi sodbo sodišča prve stopnje, če spozna, da niso bili podani razlogi, zaradi katerih se sodba lahko izpodbija in na katere mora paziti po uradni dolžnosti (76. člen ZUS-1).

Sodna praksa:

Če stranka v pritožbi ne navede razlogov, zaradi katerih izpodbija sodbo prvostopenjskega sodišča, pritožbeno sodišče po uradni dolžnosti preizkusi, če je v prvostopenjski sodbi zmotno uporabljeno materialno pravo ter če so podane bistvene kršitve pravil postopka v upravnem sporu. Če ti niso podani, pritožbeno sodišče pritožbo zavrne in potrdi sodbo sodišča prve stopnje.

Sodba VS RS, št. 1427/2004, z dne 30. 11. 2004 (po Brezniku et. al., 2008, str. 440).

Sodišče prav tako s sodbo razveljavi sodbo in odpravi akt, če je bila pred prvostopenjskem sodiščem kršena določba 37. člena ZUS-1 glede akta, ki ga ni mogoče preizkusiti ali je zakonit ali ne ali če ugotovi, da je akt ničen (po Tratarju, 2006, str. 168-169).

Vrhovno sodišče pa ima v pritožbenem postopku tudi reformatična pooblastila, predvsem tedaj, ko samo opravi glavno obravnavo in ugotovi drugačno dejansko stanje, kot je bilo ugotovljeno v sodbi sodišča prve stopnje. Vrhovno sodišče lahko tako s sodbo ali spremeni sodbo prvostopenjskega sodišča (prvi odstavek 80. člena ZUS-1) ali spremeni sodbo prvostopenjskega sodišča ter spremeni ali odpravi izpodbijani upravni akt, če je glede na okoliščine primera to potrebno (drugi odstavek 80. člena ZUS-1). V zakonsko določenih primerih pa lahko vrhovno sodišče izvršuje reformatična pooblastila tudi, če ne izvede glavne obravnave, če je sodišče prve stopnje zmotno presodilo listine ali posredno izvedene dokaze (njegova odločitev pa

se opira le na te dokaze), če je prvostopenjsko sodišče iz ugotovljenih dejstev napačno sklepalo na obstoj drugih dejstev (sodba pa se opira na ta dejstva), če meni, da je dejansko stanje pravilno ugotovljeno, a je prvostopenjsko sodišče zmotno uporabilo materialno pravo ter če ugotovi, da je izpodbijani upravni akt ničen, sodišče prve stopnje pa je tožbo neutemeljeno zavrnilo (po Kerševanu, 2006, str. 92-93).

Sodna praksa:

Prvostopenjsko sodišče je pri razlagi poddržavljenja nezazidanega zemljišča na podlagi Zakona o nacionalizaciji najemnih zgradb in gradbenih zemljišč prezrlo, da je moglo biti poddržavljeno zemljišče zatrjevanemu denacionalizacijskemu upravičencu odvzeto iz posesti. Tožnica, na kateri je breme dokazovanja, v postopku ni dokazala prisilnega odvzema pravice uporabe poddržavljenega zemljišča. Na podlagi dejstva, da so danes sporna zemljišča pozidana, se še ne more sklepati, da se lahko prejšnji lastnici pravica do denacionalizacije prizna, ne da bi bilo izkazano, na kakšen način so prišla zemljišča iz njene uporabe v uporabo občine. Prvostopenjsko sodišče je tako za pravilno ugotovljeno dejansko stanje zmotno uporabilo materialno pravo. Zato je pritožbeno sodišče na podlagi 3. odstavka 80. člena ZUS-1 pritožbi ugodilo in prvostopenjsko sodbo spremenilo tako, da je na podlagi prvega odstavka 63. člena ZUS-1 tožbo kot neutemeljeno zavrnilo.

Sodba VS RS, št. I Up 885/ 2005-2, z dne 23. 5. 2007 (po Brezniku et. al., 2008, str. 452).

S sklepom razveljavi sodbo prvostopenjskega sodišča, če ugotovi, da je podana bistvena kršitev določb postopka v upravnem sporu (ZUS-1,77. člen). Vrhovno sodišče samo ne odpravi zadeve ampak jo vrne sodišču, ki je odločalo na prvi stopnji ali drugemu pristojnemu sodišču, da opravi nov postopek, v sklepu pa sodišče odloči tudi o tem, katera dejanja (ki jih zajema bistvena kršitev določb postopka) se ponovno opravijo (po Tratarju, 2006, str. 167-168).

Sodna praksa:

Bistvena kršitev postopka je podana vedno, ko je odločitev v nasprotju s podatki s spisov. Ker v spisih ni dokazila iz uradne evidence o tem, da je bil tožnik samovoljno tri dni odsoten iz azilnega doma, je odločitev sodišča v nasprotju s podatki iz upravnih spisov.

Sklep VS RS, št. I Up 1210/2005, z dne 11. 1. 2006 (po Brezniku et. al., 2008, str.441).

Vrhovno sodišče lahko s sklepom razveljavi sodbo sodišča prve stopnje in zavrže tožbo, če je bila v postopku pred sodiščem prve stopnje prekršena določba ZUS-1 glede procesnih predpostavk in je bila zato kršena določba prvega odstavka 36. člena ZUS-1 (ZUS-1, 1. odstavek 78. člena).

Če vrhovno sodišče ugotovi, da je bila v postopku na prvi stopnji udeležena oseba, ki ne more biti stranka v upravnem sporu ali če zakoniti zastopnik oziroma pooblaščenec ni imel potrebnega dovoljenja za opravljanje dejanj v postopku (razen

če so bila pozneje v postopku posamezna dejanja odobrena), s sklepom razveljavi sodbo in odredi nov postopek ali zavrže tožbo, glede na naravo kršitev (ZUS-1, 3. odstavek 78. člena).

Vrhovno sodišče lahko tudi razveljavi sodbo sodišča prve stopnje s sklepom in mu vrne zadevo v novo sojenje, če meni, da je za pravilno ugotovitev dejanskega stanja treba ugotoviti nova dejstva in izvesti nove dokaze ali da je bilo dejansko stanje nepopolno ugotovljeno zaradi zmotne uporabe materialnega prava (ZUS-1, 79. člen). V primeru iz prejšnjega odstavka, če je glede na okoliščine potrebno, lahko Vrhovno sodišče ob razveljavitvi sodbe prvostopenjskega sodišča tudi odpravi izpodbijani upravni akt in vrne zadevo v odločanje pristojnemu organu, če je glede na okoliščine to potrebno (po Kerševanu, 2006, str. 91-92).

### **6.1.5 Prepoved spremembe na slabše – »reformatio in peius«**

Zakon o upravnem sporu (ZUS-1) v svojem 81. členu zapoveduje načelo »reformatio in peius«, kar pomeni, da vrhovno sodišče ne sme spremeniti sodbe sodišča prve stopnje v škodo stranke, ki se je pritožila, če se je pritožila samo ona (po Kerševanu, 2006, str. 93). Če sodbo prvostopenjskega sodišča s pritožbo izpodbijata dve stranki z nasprotujočimi si interesi, prepoved ne velja več, se pa nanaša samo na postopek odločanja o pritožbi.

Sodna praksa:

Predmet presoje v upravnem sporu je odločba tožene stranke, s katero je bil potrjen sklep prvostopenjskega upravnega organa, ki je kot prepozno zavrgel pritožnikovo pritožbo zoper odločbo o odobritvi pravnega posla. Prvostopenjsko sodišče se je zmotno opredelilo, da so v tem sporu pravno pomembne tožnikove navedbe, da o isti stvari obstajata dve odločbi in je nanje zmotno oprlo svojo odločitev (na podlagi 3. točke 60. člena ZUS je tožbi ugodilo, odpravilo odločbo tožene stranke in zadevo vrnilo v ponovni postopek). Ker pa se je v tej zadevi pritožil samo tožnik, pritožbeno sodišče, kljub navedeni kršitvi, ni smelo poseči v odločitev prvostopenjskega sodišča (prepoved reformatio in peius) in odločiti drugače, kot izhaja iz sodbe prve stopnje. Sodba VS RS, št. 711/2003, z dne 23. 6. 2005 (po Brezniku et. al., 2008, str. 453-454).

### **6.1.6 Pritožba zoper sklep**

V upravnem sporu se sklep lahko izpodbija s posebno pritožbo samo, če tako določa ZUS-1. Pritožba zoper sklep je dovoljena npr. v primerih nedovoljene vrnitve v prejšnje stanje (7. odstavek 24. člena ZUS-1) ali sklepa o izdaji začasne odredbe (6. odstavek 32. člena ZUS-1) itd. V vseh primerih pa je dovoljena pritožba zoper sklep prvostopenjskega sodišča, s katerim se onemogoči nadaljnji postopek, če ZUS-1 ne določa drugače. Pritožba je tako dovoljena zoper sklep o zavrženju tožbe (2.

odstavek 31. člena in 36. člen ZUS-1), sklep o ustavitvi postopka (2. odstavek 34. člena, 3. odstavek 39. člena ZUS-1), sklep o zavrženju pritožbe itd.

Med sklepe, s katerimi se onemogoči nadaljnji postopek, pa ni mogoče šteti sklepov, ki predstavljajo meritorno presojo sodišče v upravni zadevi – npr. sklep, s katerim se izpodbijani akt izreče za ničnega (68. člen ZUS-1). V takem primeru je zoper tak sklep pod zakonskimi pogoji dovoljena revizija (95. člen ZUS-1).

Zakonska ureditev pa zanimivo dopušča pritožbo zoper sklepe tudi v primerih, v katerih v isti zadevi ne bi bila dopustna revizija zoper sodbo (po Androjni, Kerševanu, 2006, str. 771).

Pritožbeni razlogi zoper sklep so praviloma formalnopravne narave, torej zaradi bistvenih kršitev oziroma nepravilne uporabe določb o postopku, ker se s sklepom praviloma odloča o procesnih vprašanjih. Torej se sklep lahko izpodbija zaradi bistvenih kršitev določb postopka, zmotne uporabe materialnega prava ter zaradi zmotne ali nepopolne ugotovitve dejanskega stanja.

Sodna praksa:

Odločanje o prekinitvi postopka je odločanje o procesnem vprašanju in ne odločanje o sami upravni stvari, zato upravni spor po določbah ZUS ni dovoljen. Upravni spor zoper sklep bi bil dovoljen le, če bi se postopek z njim končal. Razlog je v tem, da bi se z njim dejansko onemogočilo odločanje o materialnopravni pravici, pravni koristi ali obveznosti.

Sklep VS RS, št. I Up 822/2006, z dne 21. 3. 2007 (po Brezniku et. al., 2008. str. 457-458).

## **6.2 REVIZIJA**

Revizijo ZUS-1 obravnava v 2. oddelku šestega poglavja. Določa, da je revizija izredno pravno sredstvo, dovoljeno zoper pravnomočno sodbo izdano na prvi stopnji. To pomeni, da revizija ni dovoljena, kadar je zoper sodbo prvostopenjskega sodišča dovoljena pritožba.

»ZUS-1 je torej revizijo sicer uvedel kot izredno pravno sredstvo, vendar služi kot nekakšna korekcija v primerih, ko pritožba (kot redno pravno sredstvo) ni dovoljena. Z njo se lahko odpravijo hujše nepravilnosti pri sojenju (zlasti v t. i. upravnih sporih o zakonitosti) Upravnega sodišča, kadar pritožba ni dovoljena« (Ustavno sodišče, 18. 12. 2007).

Torej je cilj revizije, poleg varstva pravic posameznikov, tudi zaščita pravne enotnosti, zagotovitev enotnosti sodne prakse ter pravno varstvo v primeru najtežjih kršitev prava ter razvoj prava. V postopku revizije se presojuje le materialnopravne in postopkovne napake sodbe, ne pa tudi pomanjkljivosti ugotavljanja dejanskega stanja (po Tratarju, 2006, str. 52).

Postavlja pa se vprašanje interpretacije zakonskih določb o reviziji, ki ga bo zaradi novosti morala razrešiti sodna praksa. Vprašanje je ali je revizija dopustna zoper vse pravnomočne sodbe izdane v upravnem sporu na prvi stopnji ali le zoper tiste, s katerimi se je končal postopek odločanja v posamezni upravni zadevi. Torej zoper sodbe, s katerimi je prvostopenjsko sodišče tožbo zavrnilo in sodbe, s katerimi je sodišče odločilo v sporu polne jurisdikcije in pravnomočno odločilo o pravici, pravni koristi ali obveznosti posameznika.

Torej, če izhajamo zgolj iz gramatikalne interpretacije zakonske določbe, je revizija dopustna zoper vse pravnomočne sodbe, izdane na prvi stopnji v upravnem sporu. Če pa ob tem uporabimo še druge metode interpretacije (sistemska, teleološka), pa bi lahko razlagali, da je revizija dopustna le zoper sodbe, s katerimi je bil postopek odločanja v upravni zadevi zaključen.

Smotrno pa je, da se skladno z namenom revizije ta lahko vloži, ko je postopek odločanja v upravni zadevi v celoti končan in ko revident jasno izkaže pravni interes v skladu z dopustnimi razlogi za revizijo (po Kerševanu, 2006, str. 94-95).

ZUS-1 določa rok za vložitev revizije in sicer 30 dni od vročitve pravnomočne sodbe sodišča prve stopnje (ZUS-1, 1. odstavek 83. člena).

Revizijo lahko vložijo samo osebe, ki so sodelovale kot stranke v upravnem sporu na prvi stopnji, ne pa tudi druge osebe, ki menijo, da so bili prizadeti njihovi interesi in bi zato morale sodelovati v postopku, pa niso pridobile formalnega položaja stranke v postopku upravnega spora (te osebe lahko vložijo predlog za obnovo postopka po 9. točki 1. odstavka 96. člena ZUS-1).

Revizija, ki jo vloži neupravičena oseba, ni dovoljena. Prav tako tudi ni dovoljena, če revident ne izkaže pravnega interesa oziroma je očitno, da mu ne bo prinesla nobenih pravnih koristi (npr. če je stranka na prvi stopnji v celoti uspela) - pravni interes je procesna predpostavka, na katero je treba paziti ves čas sodnega postopka (po Androjni in Kerševanu, 2006, str. 774).

Stranke smejo v reviziji navajati nova dejstva in predlagati nove dokaze samo tedaj, če se nanašajo na bistvene kršitve določb postopka v upravnem sporu, zaradi katerih se lahko vloži revizija (ZUS-1, 87. člen).

Revizija se vloži pri upravnem sodišču v zadostnem številu izvodov za sodišče in nasprotne stranke (ZUS-1, 88. člen).

### **6.2.1 Dopustnost revizije**

ZUS-1 v 83. členu določa, da je revizija dopustna, če vrednost izpodbijanega dela dokončnega upravnega akta oziroma pravnomočne sodbe, če je sodišče odločilo meritorno, v zadevah, v katerih je pravica ali obveznost stranke izražena v denarni

vrednosti, presega 20.000 evrov, če gre po vsebini zadeve za odločitev o pomembnem pravnem vprašanju, če odločba prvostopenjskega sodišča glede pravnega vprašanja, ki je bistveno za odločitev, odstopa od sodne prakse vrhovnega sodišča, ali če v sodni praksi sodišča prve stopnje o tem pravnem vprašanju ni enotnosti, vrhovno sodišče pa o tem še ni odločalo, ali če ima odločitev, ki se izpodbija v upravnem sporu zelo hude posledice za stranko (ZUS-1, 2. odstavek 83. člena).

Revizija pa ni dovoljena v volilnih zadevah, v sporih, v katerih je dovoljena pritožba, če jo vložijo nekdo, ki nima te pravice, nekdo, ki jo je umaknil, ali nekdo, ki zanjo nima pravnega interesa ali če je vložena zoper sodbo, zoper katero je po zakonu ni mogoče vložiti (ZUS-1, 3. odstavek 83. člena) (po Kerševanu, 2006, str. 96-98).

Sodna praksa:

Če je prvostopenjsko sodišče s sodbo ugodilo tožnici tožbi, odpravilo odločbo tožene stranke in ji zadevo vrnilo v nov postopek, tožnica nima pravnega interesa za revizijo.

Sklep VS RS, št. X Ips 1729/2006, z dne 14. 3. 2007, VS18454 (po Brezniku et. al., 2008, str. 463).

### **6.2.2 Nesuspendivni učinki revizije**

Revizija ne zadrži izvršitve pravnomočne sodbe, zoper katero je vložena. Vrhovno sodišče pa lahko izda začasno odredbo na zahtevo revidenta do odločitve o reviziji iz istih razlogov, ki so lahko podlaga odločilni začasni odredbi po 32. členu ZUS-1 v postopku s tožbo (če bi se z izvršitvijo akta prizadela tožniku težko popravljiva škoda ob upoštevanju prizadetosti javne koristi in koristi nasprotnih strank) (ZUS-1, 84. člen) (po Tratarju, 2006, str. 174).

ZUS-1 pa vsebinsko ne opredeljuje pojma »težko popravljiva škoda«, zato sodišče o tem presoja v vsakem konkretnem primeru posebej. Za težko popravljivo škodo je mogoče šteti le prikrajšanje, ki je že nastalo ali njegov nastanek verjetno neposredno grozi tožniku, ki je v neposredni vzročni zvezi z realizacijo pravnomočne sodbe ali prikrajšanje, ki je v določeni meri težko popravljivo ali nenadomestljivo (po sodni praksi je materialno prikrajšanje načeloma nadomestljivo).

Sodna praksa:

... presoja, ali bi tožniku nastala težko popravljiva škoda, se opravi od primera do primera. Pri tem pa se upošteva tožnikova zatrjevana škoda in tudi škoda za javno korist in nasprotno stranke. Sodišče pa mora ugotoviti in oceniti ali s strani tožnika zatrjevana škoda zanj pomeni težko popravljivo škodo in ob tem pretehtati še kakšne bi bile posledice izdaje začasne odrede za javno korist in nasprotno stranke...

Sklep VS RS, št. I Up 475/2007, z dne 5. 7. 2007 (po Brezniku et. al., str. 468- 469).

### 6.2.3 Revizijski razlogi

Revizijski razlogi so ožji od tožbenih. Revizija se lahko vloži zaradi bistvene kršitve določb postopka v upravnem sporu ali zaradi zmotne uporabe materialnega prava (ZUS-1 85. člen). Ni pa mogoče vložiti revizijo zaradi zmotne ali nepopolne ugotovitve dejanskega stanja ter v sporih zoper akte volilnih organov za državne oziroma lokalne volitve (po Tratarju, 2006, str. 174-175).

Vrhovno sodišče o reviziji odloča brez obravnave. V primerih, ko je bila revizija vložena prepozno ali je bila nepopolna, jo vrhovno sodišče oziroma sodnik poročevalec s sklepom zavrže, nedovoljeno revizijo pa senat Vrhovnega sodišča.

Sodna praksa:

Tožnici v reviziji navajata, da so navedbe v obrazložitvi nesprejemljive, s tem pa le izražata nestrinjanje z odločitvijo sodišča prve stopnje, kar pa ni revizijski razlog po prvem odstavku 85. člena ZUS-1.

Sodba VS RS, št. X Ips 835/2005-2, z dne 28. 3. 2007 (po Brezniku et. al., 2008, str. 472).

### 6.2.4 Preizkus sodbe

Vrhovno sodišče preizkusi izpodbijano sodbo samo v tistem delu, v katerem se izpodbija z revizijo ter v mejah razlogov, ki so v njej navedeni, pri tem pa mora po uradni dolžnosti paziti na pravilno uporabo materialnega prava (ZUS-1, 86. člen).

Stranke smejo v reviziji navajati nova dejstva in dokaze le, če se nanašajo na bistvene kršitve določb postopka v upravnem sporu, zaradi katerih se lahko vloži revizija (ZUS-1, 87. člen). Revident torej ne more izpodbijati sodbe iz razloga napačne uporabe materialnega prava tako, da bi dokazoval, da je do tega prišlo zaradi nepopolno ali zmotno ugotovljenega dejanskega stanja, in bi to dokazoval z novimi dejstvi in dokazi (po Androjni in Kerševanu, 2006, str. 776-777).

Sodna praksa:

Revizija ne navaja, v čem naj bi bila podana bistvena kršitev pravil postopka v upravnem sporu in za katero kršitev naj bi šlo. Zato revizijsko sodišče izpodbijane sodbe ni preizkušalo v tej smeri ...

Sodba VS RS, št. X Ips 172/2007-2, z dne 22. 2. 2007 (po Brezniku et. al., 2008, str. 474).

## 6.2.5 Postopek v reviziji

Revizijski postopek se začne po načelu dispozitivnosti, po vložitvi pisne vloge, za katero velja posebna strogost, saj lahko revizijo vloži le kvalificirana oseba, ki ima pravniški državni izpit. Revizija se vloži pri upravnem sodišču v zadostnem številu izvodov za sodišče in nasprotne stranke, da je mogoče zagotoviti kontradiktornost postopka (po Brezniku et al., 2008, str. 475-476).

Po prejemu revizije upravno sodišče posreduje revizijo in vse spise zadeve Vrhovnemu sodišču v nadaljnji postopek. Prepozno ali nepopolno revizijo s sklepom zavrže sodnik poročevalec Vrhovnega sodišča, nedovoljeno pa senat Vrhovnega sodišča (ZUS-1, 89. člen). Če je revizija popolna, pravočasna in dovoljena, pošlje izvod vsake revizije sodnik poročevalec Vrhovnega sodišča nasprotni stranki, nasprotna stranka pa lahko v 30. dneh po vročitvi nanjo odgovori. Zakon predvideva, da o reviziji odloča Vrhovno sodišče brez obravnave (ZUS-1, 91. člen) (po Kerševanu, 2006, str. 99).

Na podlagi presoje revizijskih razlogov lahko Vrhovno sodišče s sodbo zavrne revizijo kot neutemeljeno, če ugotovi, da niso podani razlogi, zaradi katerih je bila vložena, in ne razlogi, na katere mora paziti po uradni dolžnosti (92. člen ZUS-1).

Vrhovno sodišče lahko, v celoti ali deloma, razveljavi sodbo prvostopenjskega sodišča in vrne zadevo v novo sojenje istemu ali drugemu senatu sodišča prve stopnje, če so podane bistvene kršitve pravil postopka v upravnem sporu, zaradi katerih je dopustna revizija, pa takih kršitev v svojem postopku ni odpravilo. Če je bila v postopku pred sodiščem prve ali druge stopnje storjena kršitev iz 3. točke drugega odstavka 339. člena Zakona o pravnem postopku (sodna nepristojnost), Vrhovno sodišče razveljavi ali zavrže tožbo, razen če je bilo odločeno o zahtevku, o katerem že teče pravda, vrhovno sodišče s sklepom razveljavi izdane odločbe in zavrže tožbo (ZUS-1, 93. člen) (po Tratarju, 2006, str. 176-177).

Kadar Vrhovno sodišče ugotovi, da je bilo materialno pravo zmotno uporabljeno, s sodbo ugotovi reviziji in spremeni izpodbijano sodbo. Pri spremembi sodbe ima enaka pooblastila, kot jih ima pri svojem odločanju prvostopenjsko sodišče. Če pa Vrhovno sodišče ugotovi, da je bilo zaradi zmotne uporabe materialnega prava tudi dejansko stanje nepopolno ugotovljeno in da zato niso izpolnjeni pogoji za spremembo izpodbijane sodbe, s sklepom ugotovi reviziji ter v celoti ali deloma razveljavi sodbo sodišča in vrne zadevo v ponovno sojenje (ZUS-1, 94. člen) (po Androjni in Kerševanu, 2006, str. 779).

Sodna praksa:

V upravnem postopku je bila pritožba tožeče stranke zavržena kot prepozna. V dokaz tožbenim navedbam, da je pritožbo vložila pravočasno, je tožeča stranka priložila potrdilo pošte o priporočenih pošiljki. Na to tožbeno navedbo prvostopenjsko sodišče ni odgovorilo, zato z revizijo izpodbijane sodbe prvostopenjskega sodišča v tem ni

mogoče preizkusiti. Podana je bistvena kršitev določb postopka po tretjem odstavku 75. člena ZUS-1 (zaradi razloga iz 14. točke drugega odstavka 339. člena ZPP). Od okoliščine, ki jo navaja tožeča stranka, je odvisna njena pravočasnost. Po določbi drugega odstavka 68. člena ZUP v primeru, ko je vloga poslana priporočeno po pošti ali brzojavno, se šteje za dan, ko je bila vloga oddana na pošti, za dan, ko je organ prejel vlogo.

Revizijsko sodišče ugotovljene bistvene kršitve določb postopka v upravnem sporu ni moglo odpraviti, zato je na podlagi prvega odstavka 93. člena ZUS-1 razveljavilo izpodbijano sodbo prvostopenjskega sodišča in mu vrnilo zadevo v novo sojenje. Sklep VS RS, št. X Ips 504/2004, z dne 29. 3. 2007 (po Brezniku et. al., 2008, str. 487-488).

### **6.2.6 Revizija zoper sklep**

Revizija zoper sklep je izredno pravno sredstvo in zaradi tega nesuspendivno, devolutivno, dvostransko in samostojno pravno sredstvo, ki ga ZUS-1 dopušča le v enem primeru in sicer zoper sklep prvostopenjskega sodišča, s katerim je bila ugotovljena ničnost izpodbijanega upravnega akta po 68. členu ZUS-1. Revizije zoper sklep pa ni v sporih, v katerih ne bi bila dovoljena revizija zoper pravnomočno sodbo (ZUS-1, 3. odstavek 83. člena). V postopku z revizijo se smiselno uporabljajo določbe ZUS-1 o reviziji zoper sodbo (po Brezniku et al., 2008, str. 490-492).

### **6.3 OBNOVA POSTOPKA**

Obnova postopka je posebno pravno sredstvo, ki je mogoče zoper pravnomočno sodno odločbo, torej če je bil sodni postopek s sodbo ali sklepom pravnomočno končan, kar pomeni, da zoper izdano sodno odločbo ni rednega pravnega sredstva (pritožbe). Obnova postopka zajema le ponovno ugotavljanje dejstev oziroma dejanskega stanja, ki je obstajalo v času odločanja na prvi stopnji postopka izdaje upravnega akta ali ponovitev dejanj ugotovitvenega postopka, na katera se nanaša obnovitveni razlog in zaradi tega ne more biti mogoča zaradi kakšnega pravnega vprašanja (npr. nepravilna uporaba materialnega predpisa ali sprememba tega, spremenjeno stališče o kakem pravnem vprašanju) (po Kerševanu, 2006, str. 102).

ZUS-1 ureja obnovo postopka v tretjem oddelku šestega poglavja. V 96. členu določa, kdaj lahko stranka predlaga obnovo postopka, ki je bil pravnomočno končan s sodno odločbo:

- če stranka zve za nova dejstva, najde nove dokaze ali dobi možnost uporabiti nove dokaze, na podlagi katerih bi bil spor zanjo ugodneje rešen, če bi se nanje sklicevala ali če bi jih uporabila v prejšnjem postopku (le če je sodišče samo ugotavljalo dejansko stanje);

- če se odločba opira na ponarejeno ali prenarejeno listino ali na krivo izpovedbo priče, izvedenca ali stranke pri zasliševanju pred sodiščem;
- če sodišče ni bilo sestavljeno po določbah ZUS-1;
- če je pri odločitvi sodeloval sodnik, ki je bil ali bi moral biti po zakonu izločen;
- če se je postopka udeleževal nekdo, ki ne more biti stranka v upravnem sporu, ali če stranke v skladu z zakonom ni zastopal zakoniti zastopnik ali če zakoniti zastopnik oziroma pooblaščenec stranke ni imel potrebnega dovoljenja za opravljanje dejanj v postopku, razen če so bila posamezna dejanja v postopku pozneje odobrena;
- če se odločba opira na sodbo, ki je bila izdana v kazenski ali civilni zadevi, ta sodba pa je bila pozneje razveljavljena z drugo pravnomočno sodno odločbo;
- če je prišlo do odločbe sodišča zaradi kaznivega dejanja sodnika ali delavca pri sodišču, strankinega zastopnika ali pooblaščenca, njenega nasprotnika ali nasprotnega zastopnika ali pooblaščenca;
- če stranka najde odločbo, ki je bila izdana že prej v istem upravnem sporu, ali dobi možnost, da jo uporabi;
- če prizadeti osebi ni bila dana možnost udeležbe v upravnem sporu.

Zaradi razlogov iz 1., 2. ter 5. do 9. alineje se sme dovoliti obnova samo, če se stranka brez lastne krivde ni mogla sklicevati nanje v prejšnjem postopku (upravnem sporu) (po Koblerju, 2008, str. 41).

Sodna praksa:

Po prvi točki prvega odstavka 52. člena ZUS se postopek, končan s sodbo, obnovi na strankin predlog, če ta izve za nove dejanske okoliščine ali če najde ali dobi možnost uporabiti take dokaze, na podlagi katerih bi bil zanjo spor ugodneje rešen, če bi se na njih sklicevala ali jih uporabila v prejšnjem sodnem postopku. Navedeni obnovitveni razlog predpostavlja, da je sodišče v prejšnjem upravnem sporu samo ugotavljalo dejansko stanje ter nato na tej podlagi tudi meritorno odločilo v upravni stvari.

Sklep VS RS, št. U 1194/94, z dne 17. 10. 1996, VS12302 (po Brezniku et al., 2008, str. 496).

### **6.3.1 Roki v zahtevi za obnovo postopka**

Zakon določa subjektivni (ZUS-1, 1. odstavek 97. člena) in objektivni (ZUS-1, 2. odstavek 97. člena) rok za obnovo postopka. Oba sta prekluzivna in nepodaljšljiva zakonska roka (po Brezniku et al., 2008, str. 498).

Subjektivni rok:

Stranka lahko zahteva obnovo postopka v 30. dneh odkar je izvedela za obnovitveni razlog oziroma odkar bi ga lahko uporabila. Če pa je stranka zvedela za obnovitveni razlog preden je bil postopek pri sodišču končan, pa ga ni mogla uporabiti v tem postopku, lahko zahteva obnovo v 30. dneh od dneva, ko ji je bila vročena odločba.

Objektivni rok:

Stranka po petih letih od pravnomočnosti odločbe več ne more zahtevati obnove postopka, razen če se odločba opira na sodbo, ki je bila izdana v kazenski ali civilni zadevi, ta sodba pa je bila pozneje razveljavljena z drugo pravnomočno sodno odločbo (po Koblerju, 2008, str. 42).

### **6.3.2 Tek obnove postopka**

V upravnem postopku ima legitimacijo za obnovo sodnega postopka, ki je končan v upravnem sporu, stranka, ki je kot tožnik, toženec ali stranski intervenient sodelovala v upravnem sporu, pa tudi oseba, ki bi morala biti udeležena kot stranka v končanem upravnem sporu. Po uradni dolžnosti sodišče ne more obnoviti sodnega postopka (po Kerševanu, 2006, str. 102).

Obnova postopka se začne na podlagi posebne vloge stranke, s poredlogom za obnovo postopka. Predlog se vložijo pri sodišču, ki je pristojno, da o obnovi odloči, to je sodišču, ki je izdalo odločbo, na katero se obnovitveni razlog nanaša (to pa je lahko upravno ali Vrhovno sodišče). O obnovi postopka odloča upravno sodišče v senatu treh sodnikov, razen če je v upravnem sporu odločal sodnik posameznik, Vrhovno sodišče pa v senatu treh sodnikov (ZUS-1, 98. člen). Glede obnove postopka se primerno uporabljajo določbe ZPP (394. - 401. člen ZPP) (po Brezniku et al., 2008, str. 499).

Predlog za obnovo mora zlasti vsebovati sodbo ali sklep, s katerim je bil končan postopek, glede katerega se zahteva obnova, razloge za obnovo in dokaze oziroma okoliščine, ki razloge verjetno izkazujejo ter okoliščine, iz katerih izhaja, da je bil predlog vložen v zakonitem roku, in dokaze za to (99. člen ZUS-1) (po Koblerju, 2008, str. 42).

Sodna praksa:

Kdor ima možnost v prekluzivnem roku izpodbijati dokončni upravni akt, toda ne vložiti tožbe, ne more pozneje vlagati izrednih pravnih (obnove postopka) sredstev v upravnem sporu, saj bi se na ta način povsem izigral prekluzivni rok za sprožitev upravnega spora in se tako nedopustno poseglo v dokončen upravni akt, ki je postal, v razmerju do predlagateljev obnove postopka, pravnomočen z iztekom prekluzivnega roka za vložitev tožbe pred prvostopenjskim sodiščem.

Sklep VS RS, št. I Up 1130/2004, z dne 25. 5. 2005, VS16975 (po Brezniku et. al., 2008, str. 499-500).

Sodišče lahko predlog za obnovo s sklepom zavrže, če je predlog vložila neupravičena oseba ali je bil vložen prepozno ali stranka ni izkazala, da je zakoniti razlog za obnovo vsaj verjeten. Lahko pa predloga ne zavrže in pošlje nasprotni stranki in prizadetim osebam v odgovor, ki imajo nato 15 dni časa, da odgovorijo.

Nato pristojno sodišče odloči o utemeljenosti predloga - predlog zavrne ali pa dovoli obnovo. Če je obnova dovoljena, sodišče v zadevi ponovno odloči (razveljavitvena in nadomestitvena faza) (po Koblerju, 2008, str. 42).

Sodna praksa:

Če je tožnik vedel za izločitveni razlog ali bi ga lahko uveljavil, preden je sodišče odločilo o njegovi pritožbi, pa tega ni storil, je predlog za obnovo sodnega postopka v upravnem sporu prepozen.

Sklep VS RS, št. VI Ips 4/2006, z dne 17. 5. 2006, VS18091

Zoper odločbo, izdano v obnovljenem postopku, so dovoljena pravna sredstva, ki so dovoljena zoper sodbo. Vendar pa zoper odločbo, ki jo izda Vrhovno sodišče v obnovljenem postopku, ni pravnih sredstev, ker je taka odločba pravnomočna (po Brezniku et al., 2008, str. 500-501).

## 7 IZVRŠBA

Izvršba zagotavlja uresničitev odločitve, sprejete v izreku odločbe. Opravi se takrat, ko zavezanec ne izpolni svojih obveznosti (po Grafenauerju, Cijan; 2005; str. 194). Izvršujejo se odločbe, ki nalagajo določeno storitev, dajatev ali opustitev, ne izvršujejo pa se odločbe o pravicah ali pravnih koristih (po Jerovšku; 2007; str. 61). ZUS-1 v 7. poglavju obravnava izvršbo, vendar je ni razdelal, temveč napotuje na Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP) ter na Zakon o izvršbi in zavarovanju ((ZIZ), Ur.l. RS, št. 51/1998, Ur.l. RS, št. 72/1998 Skl.US: U-I-339/98, 11/1999 Odl.US: U-I-339/98, 89/1999, 11/2001-ZRacS-1, 75/2002, 87/2002-SPZ, 70/2003 Odl.US: U-I-331/02-12 (83/2003 popr., 91/2003 popr.), 40/2004-UPB1, 132/2004 Odl.US: U-I-93/03-26, 46/2005 Odl.US: U-I-110/03-16, Up-631/03-13, 96/2005 Odl.US: Up-357/03-23, U-I-351/04, 17/2006, 30/2006 Odl.US: Up-724/04-18, U-I-322/05, 44/2006-UPB2, 69/2006, 110/2006-UPB3, 115/2006, 3/2007-UPB4, 93/2007, 6/2008 Skl.US: U-I-354/07-6, 37/2008-ZST-1, 45/2008-ZArbit, 113/2008 Odl.US: U-I-344/06-11, 28/2009, 47/2009 Odl.US: U-I-54/06-32 (48/2009 popr.), 57/2009 Skl.US: Up-1801/08-10, U-I-237/08-10).

Če sodišče meritorno odloči o stvari - nadomesti upravni akt, se sodba izvrši po *Zakonu o splošnem upravnem postopku* (ZUP, 4. del, 17. poglavje). Po tem zakonu izvršbo nedenarnih obveznosti opravlja organ, ki je odločil o stvari na prvi stopnji, če ni s posebnim predpisom za to določen drug organ. Pristojni organ za izvršbo izda (po uradni dolžnosti ali na zahtevo upravičenca) sklep o dovolitvi izvršbe, v katerem določi tudi način izvršbe.

Upravno izvršbo denarnih obveznosti pa opravi davčni organ po postopku, predpisanem za izvršbo davčnih obveznosti (*Zakonu o davčnem postopku*) ob subsidiarni uporabi ZUP-a.

Po določbah Zakona o izvršbi in zavarovanju pa se izvršujejo sklepi, izdani o prepovedi nadaljevanja dejanja in ukrepah za vzpostavitev zakonitega stanja, če nezakonito dejanje še traja, sklepi o izdaji začasne odredbe za začasno ureditev stanja glede na sporno pravno razmerje ter sodbe sodišča, s katerimi se naloži obveznost državi, lokalni skupnosti ali njunim organom ali organizacijam (po Koblerju, 2008, str. 43).

Če se opravi izvršba denarnih obveznosti proti državi, samoupravni lokalni skupnosti ali njunim organom ali organizacijam, mora sodišče pred izdajo sklepa o izvršbi organ oziroma organizacijo o nameravani izvršbi obvestiti s pozivom, naj se izvršbi izognejo s prostovoljno izpolnitvijo obveznosti. Rok za prostovoljno izpolnitev ne sme biti daljši od enega meseca.

Sodba je izvršljiva, ko postane pravnomočna. Upravna izvršba se opravi po uradni dolžnosti, kadar to zahteva javna korist, ali na predlog stranke, če je to v njeno korist (po Brezniku et al., 2008, str. 502).

Izvršba ni dopustna na stvareh, ki so javno dobro v lasti države oziroma samoupravne lokalne skupnosti in tudi ne na stvareh, ki so nujni pogoj za izvrševanje javnih nalog (po Grafenauerju in Cijanju, 2005, str. 215).

## **8 VARSTVO PRAVIC PO KONČANEM UPRAVNEM SPORU**

### **8.1 VARSTVO PRAVIC PRED USTAVNIM SODIŠČEM**

Ko je upravni spor končan ima stranka pravico pritožbe na Ustavno sodišče, če meni, da so ji bile kršene ustavne pravice. Ustavne norme namreč zavezujejo tudi upravno oblast pri njenem delovanju, pri čemer se lahko v primeru njihovih kršitev uporabljajo kot neposredni temelj za sprožitev sodnega nadzora nad upravo. Če sodišče meni, da je določen akt ali dejanje uprave sicer skladno z zakonom, vendar je z njim prišlo do posega v ustavne pravice posameznika, samo ne more spregledati zakonske norme in aplicirati ustavnih določil, ker bi to bilo v nasprotju z načelom delitve oblasti. Zaradi tega je potrebno dopustiti možnost, da posameznik vloži pravno sredstvo tudi na Ustavno sodišče, ki lahko tudi v takem primeru zagotovi pravno varstvo njegovih ustavnih pravic pred posegi s strani uprave (po Kerševanu, 2004, str. 293). Ustavno pritožbo obravnava Zakon o Ustavnem sodišču ((ZUstS). Ur.l. RS, št. 15/1994, 64/2001-ZPKSMS, 51/2007, 64/2007-UPB1, 108/2007 Skl.US: U-I-259/07-10) v petem poglavju ( 50.-60. člen). Ustavno pritožbo zoper posamični akt, s katerim je državni organ, organ lokalne skupnosti ali nosilec javnih pooblastil odločil o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika ali pravne osebe, lahko vloži vsakdo, ki meni, da so mu kršene človekove pravice ali temeljne svoboščine.

Ustavna pritožba se lahko vloži šele, ko so izčrpana vsa pravna sredstva (izjemoma prej, če je zatrjevana kršitev očitna in če bi z izvršitvijo posamičnega akta nastale za pritožnika nepopravljive posledice) in sicer pisno pri ustavnem sodišču v roku 60 dni od dneva vročitve posamičnega akta. ZUstS tako v 51. in 52. členu določa dva pogoja za vložitev ustavne pritožbe: predhodno izčrpanost pravnih sredstev ter pravočasnost.

»Ustavno sodišče lahko na podlagi vložene pravnega sredstva (ustavne pritožbe) po izčrpanosti ostalih pravnih sredstev presoja tudi pravno pravilnost posamičnih aktov ali dejanj uprave z vidika njihovega posega v ustavne pravice posameznika. Ustavno sodišče v okviru svoje pristojnosti nadzora nad delovanjem uprave torej ne presoja, ali je bilo navedeno delovanje uprave pravno pravilno z drugih vidikov skladnosti z zakoni in nižjimi pravnimi akti, temveč zgolj z vidika posega v ustavnopravno varovan položaj posameznika. Ustavno sodišče tako ne predstavlja pritožbene instance nad drugimi sodišči, ki izvršujejo nadzor nad upravo, saj odloča zgolj v okviru svoje specializirane pristojnosti.« (Kerševan, 2004, str. 294).

Ustavna pritožba mora vsebovati predvsem navedbe o tem, kateri akt se izpodbija, katera ustavna pravica je kršena ter osebne podatke pritožnika. Predmet izpodbijanja je sodna odločba, posredno pa tudi dokončna upravna odločba.

Ustavno sodišče najprej v postopku preizkusa ustavne pritožbe odloči o tem, ali bo začelo postopek na podlagi ustavne pritožbe. Če gre res za kršitve ustavnih pravic, ki so imele hujše posledice za pritožnika ali če gre za pomembno ustavnopravno vprašanje, ki presega pomen konkretne zadeve, sodišče sprejme zadevo v obravnavo in o tem obvesti organ, ki je izdal izpodbijani posamični akt ter prizadetim osebam, ki so bile udeležene v postopku izdaje spornega posamičnega akta.

Sprejeto ustavno pritožbo obravnava Ustavno sodišče praviloma na nejavni seji, lahko pa razpiše javno obravnavo (57. člen ZUstS). V postopku naj bi ustavno sodišče izdalo začasno odredbo, bodisi za izpodbijani posamični akt, bodisi za zakon, drug predpis oziroma splošni akt, na podlagi katerega je bil izpodbijani posamični akt sprejet.

V postopku z ustavno pritožbo lahko Ustavno sodišče meritorno odloči in zavrne pritožbo zaradi njene neutemeljenosti, lahko delno ali v celoti odpravi ali razveljavi izpodbijani akt in vrne zadevo pristojnemu organu v ponovno odločanje; odpravi ali razveljavi protiustavni predpis ali splošni akt, izdan za izvajanje javnih pooblastil, če ustavno sodišče ugotovi, da odpravljeni posamični akt temelji na takšnem predpisu oziroma splošnem aktu. Če sodišče odpravi ali razveljavi izpodbijani posamični akt, lahko ustavno sodišče odloči tudi o sporni pravici oziroma svoboščini, če je to nujno zaradi odprave posledic, ki so na podlagi odpravljenega oziroma razveljavljenega posamičnega akta že nastale, ali če to terja narava ustavne pravice oziroma svoboščine in če je na podlagi podatkov v spisu mogoče odločiti (po Koblerju, 2008, str. 46).

Ustavna pritožba ni dovoljena, če ne gre za kršitev človekovih pravic ali temeljnih svoboščin, ki bi imela hujše posledice za pritožnika (1. odstavek 55.a člena ZUstS). Po drugem odstavku istega člena se šteje, da ne gre za kršitev človekovih pravic ali svoboščin, ki bi imela hujše posledice za pritožnika, kadar gre za posamične akte, izdane v sporih majhne vrednosti, v sporih zaradi motenja posesti, v zadevah prekrškov ali če se izpodbija le odločitev o stroških postopka. Ustavno sodišče pa lahko v posebno utemeljenih primerih izjemoma odloča tudi o ustavnih pritožbah, ki praviloma niso dovoljene, če gre za odločitev o pomembnem ustavnopravnem vprašanju, ki presega pomen konkretne zadeve (3. odstavek istega člena ZUstS) (Ustavno sodišče RS, 11. 9. 2009).

## **8.2 VARSTVO PRAVIC PRED EVROPSKIM SODIŠČEM ZA ČLOVEKOVE PRAVICE**

Posameznik lahko, kadar gre za upravne zadeve, potem ko je izčrpal vsa pravna sredstva v državi, naslovi pritožbo na Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP), na podlagi določb Evropske konvencije o človekovih pravicah (EKČP, zlasti členi 34., 35., 29., 41., 42. in 43.) in protokolov k tej konvenciji (zlasti protokol št. 11), če meni, da so mu bile s strani države Slovenije, podpisnice EKČP, kršene človekove

pravice in svoboščine. Pritožbo mora vročiti v roku šestih mesecev od datuma pravnomočne odločbe sodišča v svoji državi (po Koblerju, 2008, str. 47).

Konvencija je bila sprejeta s strani Sveta Evrope 4. novembra 1950 torej po drugi svetovni vojni, v kateri je prišlo do izredno razširjenih, sistematičnih in grobih kršitev človekovih pravic, njen glavni cilj pa je bil preprečiti, da bi se takšne grozote še kdaj ponovile. EKČP je ratificiralo vseh sedanjih 46 članic Sveta Evrope, v Republiki Sloveniji pa je stopila v veljavo dne 28. junija 1994. EKČP je živ organizem, namenjen varstvu človekovih pravic, ki se spreminja s protokoli in sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice. Vendar pa EKČP nima v vseh državah članica Sveta Evrope enakega položaja in moči. Povsod predstavlja zavezujoče notranje pravo, vse države so se na zavezale k spoštovanju pravic in svoboščin določenih z EKČP, razlike pa so v načinu zagotavljanja teh obveznosti ter kakšen pravni položaj priznavajo EKČP. Tako ima EKČP v Avstriji moč ustave, v Nemčiji moč zakona v Franciji in Sloveniji pa ima položaj med ustavo in zakoni.

EKČP sestavljajo preambula, ki opredeljuje cilje in namen Konvencije, sklop človekovih pravic in svoboščin (pravica do življenja, prepoved mučenja, prepoved suženjstva, pravica do svobode in varnosti, pravica do poštenega sojenja, pravica do učinkovitega pravnega sredstva, prepoved diskriminacije...), sklop o položaju in delovanju Evropskega sodišča za človekove pravice ter zadnji del, ki se nanaša na pogoje podpisa in ratifikacije, možnosti pridržkov in odpovedi EKČP in druga podobna vprašanja (po Ribičiču, 2007, str. 109, 124-143, 176).

Pritožba se lahko vloži proti eni ali več državam, ki jih zavezuje konvencija (EKČP), njihovim organom (npr. upravni ali sodni), ne more se vložiti zoper subjekte zasebnega prava, nanašati pa se mora na eno od pravic, določenih v konvenciji.

Pritožba mora vsebovati predvsem kratek povzetek dejstev in pritožbe, navedbo pravic iz konvencije, ki so bile kršene, izčrpana pravna sredstva ter kopije odločb. Vlogo s pritožbo na Evropsko sodišče za človekove pravice lahko podajo posamezniki, nevladne organizacije ali skupine posameznikov, ki zatrjujejo, da so žrtve kršitev pravic, priznanih s Konvencijo in njenimi Protokoli, s strani države Slovenije ali katerekoli druge države pogodbenice.

Vlogo lahko podajo vlagatelji sami ali preko zastopnika, ki se lahko napiše v materinem jeziku na posebnem obrazcu. Zastopnik vlagatelja mora biti odvetnik ali druga oseba, ki jo odobri predsednik senata Sodišča, z zadostnim znanjem enega od uradnih jezikov sodišča, angleščine ali francoščine. Sodišče pri presoji posameznega primera ni vezano na pravno kvalifikacijo, ki jo je vlagatelj uporabil, zato je zagotovljena visoka stopnja varstva vlagateljev, ki niso pravniki in nimajo pravnega zastopnika.

Ko Sodišče prejme prvo pismo vlagatelja, odpre začasni spis (dossier provisoire), ki predstavlja fazo priprave zadeve za obravnavo. Če je vloga pomanjkljiva sekretariat opozori vlagatelja na njeno dopolnitev (dokumentov in dokazov). Ko je spis

dopolnjen in pripravljen za obravnavo, se pritožba registrira in določi sodnik poročevalec. Sodnik poročevalec nato s pomočjo sekretariata pripravi osnutek sklepa in zadevo poroča enemu od senatov sodišča. To so odbor 3 sodnikov (comité), ki lahko zadevo le soglasno zavrže kot nesprejemljivo, oziroma senat 7 sodnikov (chambre), ki lahko zadevo zavrže ali posreduje vladi, da v 12. tednih posreduje svoje pripombe, nakar lahko svoj odgovor na mnenje vlade poda tudi pritožnik.

Ko sta odgovora prejeta, senat odloči o sprejemljivosti in v primeru, da je pritožba ocenjena kot sprejemljiva, pozove stranke k sporazumni rešitvi (reglement amiable). Če sporazumna rešitev ni možna, senat odloči s sodbo.

Od odločitve o sprejemljivosti naprej je pravno zastopanje obvezno, vsi dopisi sodišču pa morajo biti napisani v enem od uradnih jezikov, torej francoščini ali angleščini. Stranke lahko od posebnega senata 5. sodnikov v 3. mesecih po sodbi zahtevajo, da o zadevi ponovno odloči (renvoi) veliki senat 17. sodnikov (grande chambre), čeprav do ponovnega odločanja pride le redko. Pomembnejše zadeve lahko velikemu senatu prepustijo tudi senati 7. sodnikov na lastno pobudo.

Po pravnomočnosti sodbe sledi njena izvršitev, ki jo nadzoruje odbor ministrov Sveta Evrope (Auersperger - Matić, 2002, str. 18).

Kar se tiče upravnih zadev, so tudi slovenski državljani že vlagali pritožbe na Evropsko sodišče za človekove pravice ter s svojimi zahtevki uspeli. En tak primer je zadeva Šilc zoper Republiko Slovenijo iz leta 2006. Pritožba je bila vložena zaradi predolgega reševanja, saj je postopek pred Upravnim ter Vrhovnim sodiščem, ko je g. Šilc vložil tožbo zoper zavrnitev Odvetniške zbornice Slovenije o vpisu, trajal nerazumno dolgo. Sodišče zavzema stališče, da je treba v sporih, v zvezi z dovoljenji za opravljanje poklica, odločati nemudoma ne glede na to ali bo rezultat postopka v prid pritožnika ali ne. Iz tega naslova je ESČP pritožniku prisodilo odškodnino za nepremoženjsko škodo, ki izhaja iz kršitve 6. in 13. člena Konvencije, to je pravice do poštenega sojenja v razumnem roku ter pravice do učinkovitega pravnega sredstva (Državno pravobranilstvo, 28.10.2009).

## 9 ZAKLJUČEK

Diplomsko delo je zasnovano predvsem kot predstavitev varstva pravic posameznikov nasproti javnim organom v upravnem sporu skozi novi Zakon o upravnem sporu (ZUS-1). Skozi analizo in komentarje členov ZUS-1 je mogoče razbrati procesne in materialnopravne predpostavke, ki morajo biti izpolnjene.

Institucija upravnega spora zavzema nedvomno pomembno vlogo v vsakem pravnem sistemu in sodobni pravni državi, njegov pomen pa zaradi širjenja področja delovanja uprave skozi čas samo narašča. Po načelu zakonitosti delovanja uprave, ki izhaja iz načela pravne države, mora biti tudi uprava podvržena neodvisnemu in nepristranskemu zunanemu sodnemu nadzoru, saj je zgolj notranji nadzor (znotraj upravnih organov) lahko velikokrat pristranski, neobjektiven in podvržen notranjim pritiskom. Zakon o upravnem sporu daje tako Upravnemu in Vrhovnemu sodišču pooblastila, da skozi postopek sproženega upravnega spora vršita nadzor nad zakonitostjo aktov uprave. Vendar pa mora biti tudi zunanji sodni nadzor omejen, bodisi preko omejitve aktov in dejanj, ki so lahko predmet presoje, preko omejevanja pooblastil sodišča ali pa tudi preko omejitve intenzitete presoje določenih aktov, da ne bi prišlo do kršitve načela delitve oblasti. Sodna oblast namreč ne sme in ne more prevzeti nalog uprave, saj ima delitev oblasti svoj namen, da omogoča vsaki veji oblasti posebej prilagojene funkcije in s tem večjo profesionalizacijo in specializacijo. Upravni spor je sodni postopek, v katerem se presoja o zakonitosti dokončnih upravnih aktov, s katerimi se posega v pravni položaj posameznikov, v tem pa se kaže dvojna vloga tega postopka. Na eni strani pomeni pomemben nadzor nad zakonitostjo aktov in delovanja uprave, na drugi pa varstvo pravic posameznikov napram organom oblasti.

S širjenjem pomena upravnega spora ter zaradi neustrezne ureditve odločanja na štirih stopnjah je posledično prihajalo tudi do vse večjih sodnih zaostankov, postopki so potekali neracionalno in predolgo, niso pa v ničemer prispevali k večji učinkovitosti in kakovosti reševanja sporov oziroma k intenzivnejšemu varovanju pravic. S prakso in z vdorom mednarodnih standardov je takšna ureditev postala neustrezna in zahtevala spremembo Zakona o upravnem sporu. ZUS-1 je tako uvedel več sprememb, ki naj bi vplivale na večjo učinkovitost varstva pravic posameznikov. Na tej podlagi je bil sprejet nov zakon ZUS-1, ki je pričel veljati 1.1.2007. Uvedel je subjektivni koncept upravnega spora, kar pomeni, da je poudarek na varstvu pravic posameznikov in ne toliko na varstvu zakonitosti kot take. S tem je postal upravni spor predvsem orodje v rokah posameznikov, ki ščitijo svoje pravne interese v postopkih pred javnimi organi ter postavil javne in zasebne interese v prirejeni položaj. Prav to je posebnost upravnega spora kot sodnega postopka, da v njem nujno sodeluje javni interes, vendar kadar je vključen tudi zasebni, javni v osnovi nima nadrejenega položaja.

Z uvedbo revizije, kot izredno pravno sredstvo, ki je novost po ZUS-1, pa je vloga upravnega spora razširjena tudi na področje varovanja in ohranjanja enotnosti in celovitosti prava in sodne prakse. Revizija je namreč namenjena nekakšni korekciji v upravnih sporih, saj se v postopku revizije lahko odpravijo hujše nepravilnosti pri sojenju upravnega sodišča, kadar pritožba ni dovoljena.

ZUS-1 je uvedel spremembe predvsem na področju že omenjenega koncepta upravnega spora, drugače je opredelil vlogo zastopnika javnega interesa, spremenil ureditev stroškov, uvedel odločanje po sodniku posamezniku in se s tem odmaknil od načela zbornosti. Bolj jasno razvidna je tudi razmejitev stvarne pristojnosti med upravnim in vrhovnim sodiščem, podrobneje je urejen spor polne jurisdikcije, opuščena je zahteva za varstvo zakonitosti ...

Kot je razvidno iz dosedanje sodne prakse sojenja po ZUS-1, ki je v veljavi od 1.1.2007, se že kažejo učinkovine sprememb, ki jih uvaja ZUS-1 (predvsem omejevanje obsega presoje sodišč na varstvo subjektivnih pravic posameznikov, omejitev možnosti pritožbe zoper sodbo upravnega sodišča, uvedba revizije ...), saj se sodni zaostanki v primerjavi z letom 2006 že manjšajo. Zmanjšujejo pa se tudi neutemeljene oziroma zavržene tožbe, k čemer prispeva določnejša opredelitev dopustnosti upravnega spora kot tudi privajanje strank, pooblaščenca ter tudi zastopnikov na nove določbe. Kljub vsemu pa še vedno ostaja vprašanje, kako uskladiti dve nasprotujoči si zahtevi po večji učinkovitosti in skrajšanju časa odločanja, da ne bi prihajalo do oškodovanja strank pri uveljavljanju pravic ter do nepopolnih oziroma manj izčrpnih rzsodb, kar bo skozi čas reševala usklajena sodna praksa.

Še ena vloga, ki jo zaseda institucija upravnega spora, je subsidiarno varstvo temeljnih človekovih pravic in svoboščin. Kadar ni zagotovljenega drugega pravnega varstva, lahko posamezniki, kadar menijo, da jim je bila s posamičnimi akti ali dejanji s strani organov kršena kakšna človekova pravica ali svoboščina, sprožijo upravni spor. Tudi v tem se kaže razsežnost vloge upravnega spora, ki torej sega tudi na področje varstva najosnovnejših oziroma temeljnih pravic posameznikov.

Upravni spor je ustavna kategorija, ki pomeni neodvisni sodni nadzor nad področjem delovanja uprave ter varstva zakonitosti ter pravic in pravnih koristi posameznikov. Z možnostjo sprožitve upravnega spora je realizirana enakost vsakogar, da o njegovih pravicah odloča neodvisno sodišče in s tem preprečena samovolja uprave. Temeljni namen institucije upravnega spora pa je dosežen s spoštovanjem subjektivnega koncepta, torej kriterijem posega v pravni položaj posameznika, omejitve na dokončne upravne akte ter s spoštovanjem načela delitve oblasti kot tudi z omejitvami posega v upravno odločanje.

## LITERATURA

ANDROJNA Vilko, KERŠEVAN Erik. Upravno procesno pravo. Upravni postopek in upravni spor. GV Založba, Ljubljana, 2006.

AUSPERGER – MATIČ Andrej. Pritožba na Evropsko sodišče za človekove pravice: kdaj, kako. Pravna praksa, GV Založba, Ljubljana, 2002, št. 6, str. 18.

BELE I., CERAR M., ČEBULJ J., GASPARI M., GRAD F., IGLIČAR A., JAMBREK P., JEROVŠEK T., KAUCIČ I., KONČAR. P., KRISTAN I., KRIVIC M., PERENIČ A., PIRNAT R., RIBARIČ M., RIBIČIČ C., RUPNIK J., SAJOVIC B., STROBL M., ŠELIH A., ŠMIDOVNIK J., TRPIN G., UDE L., ZUPANČIČ B.M., ZUPANČIČ K.. Nova ustavna ureditev Slovenije. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 1992

BREZNIK J., DOBRAVEC JALEN M., FAGANEL M., KERŠEVAN E., KOBLER G., OŽBOLT K., POGAČAR J., ŠTUCIN Z., ZALAR B.. Zakon o upravnem sporu s komentarjem. GV Založba, Ljubljana, 2008

GRAFENAUER Božo. BREZNIK Janez. Upravni postopek in upravni spor. GV Založba, Ljubljana, 2005

GRAFENAUER Božo. CIJAN Rafael. Gradivo za pripravo na strokovni izpit iz upravnega postopka. Pravna fakulteta, Maribor, 2005

JEROVŠEK Tone, TRPIN G., ČEBULJ J. . Upravni postopek in upravni spor. Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2007

KERŠEVAN Erik. Uprava in sodni nadzor. Pravna fakulteta, Ljubljana, 2004

KERŠEVAN Erik. Zakon o upravnem sporu (ZUS-1) z uvodnimi pojasnili. GV Založba, Ljubljana, 2006

RIBIČIČ Ciril. Evropsko pravo človekovih pravic: izbrana poglavja. Pravna fakulteta, Ljubljana, 2007

RAKOČEVIČ Slobodan. Sistem upravnega prava, upravni postopek in upravni spor. Upravna akademija, Ljubljana, 2007

SEIBERT Lučka. Državno pravobranilstvo v položaju stranke v upravnem postopku in upravnem sporu. V: KLJUN Maja (ur.): Dnevi slovenske uprave 2008. Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2008

ŠTURM L. (ur.), ARHAR F., BLAHA M., BUČAR F., ČEBULJ J., DEISINGER M., DULAR J., FRIEDL J., GRASELLI A., JADEK PENSA D., JAKLIČ K., JAMBREK P., JEROVŠEK A., KLEMENČIČ G., KOMOČAR PETERNEL M., KRESAL B., MAVČIČ A. M., MOZETIČ M.,

NOVAK M., OREHAR IVANNC M., PERNUŠ – GOROŠELJ B., PIRNAT R., PLAUŠTAJNER K., RIBARIČ M., RIJAVEC V., SLADIČ J., SOVDAT J., STEINMAN T., ŠORLI M., TESTEN F., TOPLAK L., TRAMPUŽ M., TRPIN G., VIRANT G., VLAJ S., ZAKRAJŠEK F., ZALAR B., ZUPANČIČ B.M.. Komentar Ustave Republike Slovenije. Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana, 2002

TRATAR Boštjan. Novi zakon o upravnem sporu s pojasnili in stvarnim kazalom. Založba Legat, Ljubljana, 2006

## **VIRI**

### **Predpisi:**

Ustava Republike Slovenije (URS). Ur.l. RS, št. 33/1991, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 69/2004, 69/2004, 68/2006

Evropska konvencija o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah. Ur.l. RS, št.33/1994.

Zakon o upravnem sporu (ZUS). Ur.l. RS, št. 50/1997 (65/1997 popr.), 70/2000, 11/2003 Skl.US: U-I-279/00-42, 92/2005 Odl.US: U-I-65/05-12, 45/2006 Odl.US: U-I-68/04-14

Zakon o upravnem sporu (ZUS-1). Ur.l. RS, št. 105/2006  
Ur.l. RS, št. 26/2007 Skl.US: U-I-69/07-9, 122/2007 Skl.US: U-I-264/05-23, U-I-181/07, Up-2126/07-10, 65/2008 Odl.US: U-I-98/07-27

Zakon o izvršbi in zavarovanju (ZIZ). ), Ur.l. RS, št. 51/1998, Ur.l. RS, št. 72/1998  
Skl.US: U-I-339/98, 11/1999 Odl.US: U-I-339/98, 89/1999, 11/2001-ZRacS-1, 75/2002, 87/2002-SPZ, 70/2003 Odl.US: U-I-331/02-12 (83/2003 popr., 91/2003 popr.), 40/2004-UPB1, 132/2004 Odl.US: U-I-93/03-26, 46/2005 Odl.US: U-I-110/03-16, Up-631/03-13, 96/2005 Odl.US: Up-357/03-23, U-I-351/04, 17/2006, 30/2006 Odl.US: Up-724/04-18, U-I-322/05, 44/2006-UPB2, 69/2006, 110/2006-UPB3, 115/2006, 3/2007-UPB4, 93/2007, 6/2008 Skl.US: U-I-354/07-6, 37/2008-ZST-1, 45/2008-ZArbit, 113/2008 Odl.US: U-I-344/06-11, 28/2009, 47/2009 Odl.US: U-I-54/06-32 (48/2009 popr.), 57/2009 Skl.US: Up-1801/08-10, U-I-237/08-10

Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP). Ur.l. RS, št. 80/1999  
Ur.l. RS, št. 70/2000, 52/2002, 73/2004, 22/2005-UPB1, 119/2005, 24/2006-UPB2, 105/2006-ZUS-1, 126/2007, 65/2008

Zakon o pravnem postopku (ZPP). Ur.l. RS, št. 26/1999, 83/2002 Skl.US: U-I-21/02-6, 96/2002, 12/2003-UPB1, 58/2003 Odl.US: U-I-255/99-28, 73/2003 Skl.US: U-I-137/00-21, 2/2004, 2/2004-ZDSS-1 (10/2004 popr.), 36/2004-UPB2, 69/2005 Odl.US: U-I-145/03-9, 90/2005 Odl.US: Up-258/03-14, U-I-74/05, 43/2006 Odl.US: U-I-55/04-10, Up-90/04-15, 69/2006 Odl.US: Up-236/04-16, U-I-314/06, 52/2007, 73/2007-UPB3, 101/2007 Odl.US: Up-679/06-66, U-I-20/07, 102/2007 Odl.US: Up-2089/06-31, U-I-106/07, 45/2008-ZArbit, 45/2008, 62/2008 Skl.US: U-I-275/06-7, Up-811/07-7

Zakon o ustavnem sodišču (ZUstS). Ur.l. RS, št. 15/1994, 64/2001-ZPKSMS, 51/2007, 64/2007-UPB1, 108/2007 Skl.US: U-I-259/07-10

## **Drugi viri:**

Državno pravobranilstvo. Odločbe ESČP – Slovenija.  
URL=»<http://www2.gov.si/dp-rs/escp.nsf>«, 28.10.2009

KOBLER Gorazd. Upravni spor (ZUS-1).  
URL=»[http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/UA/ucna\\_gradiva/7.podrocje/Upravni\\_spor.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/UA/ucna_gradiva/7.podrocje/Upravni_spor.pdf)«. 12. 9. 2008

Ministrstvo za pravosodje. Statistika.  
URL= »[http://www.mp.gov.si/si/zbirke\\_podatkov/statistika/](http://www.mp.gov.si/si/zbirke_podatkov/statistika/)

Odvetnik Dornik Dušan. Tožba. Krško, 30.10. 2008

Sodstvo Republike Slovenije. Sodba VS RS, št. II Ips 392/96, z dne 17.12. 1997.  
URL=»[http://www.sodnapraksa.si/default.asp?k=doc\\_content&baza=SOVS&oid=3483&highlight=ii%2Cips%2C392%2F96](http://www.sodnapraksa.si/default.asp?k=doc_content&baza=SOVS&oid=3483&highlight=ii%2Cips%2C392%2F96)«. 12. 9. 2008

Upravno sodišče RS. Letna poročila o delu Upravnega sodišča za leta 1998-2008.  
Upravno sodišče, Ljubljana, 6. 4. 2009

Ustavno sodišče. Ustavna pritožba zoper sodbo Upravnega sodišča št. U 1201/2005 z dne 12. 4. 2007.  
URL=»<http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/o/4F4928709398FCFDC12573BE002ED2AE>«. 18.12.2007

Ustavno sodišče Republike Slovenije. Pobude in ustavne pritožbe.  
URL=»<http://www.us-rs.si/vloge/>«. 11.9.2009

## **SEZNAM TABEL**

1. Tabela 1: Struktura pravnomočno končanih upravnih sporov, str. 12
2. Tabela 2: Statistični prikaz odločitev Upravnega sodišča v upravnih sporih za leto 2008, str. 42

## **PRILOGE**

### **Priloga 1: Primer tožbe v upravnem sporu**

#### **ODVETNIK**

...

UPRAVNO SODIŠČE  
REPUBLIKE SLOVENIJE  
Fajfarjeva 33  
1000 LJUBLJANA

Tožeči stranki: 1. A.A.,  
2. B.A., CKŽ 00, 8270 Krško, ki ju zastopa: ...

Tožena stranka: Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Dunajska 58, Ljubljana

#### **T O Ž B A**

za odpravo upravnega akta odločbe UE Krško,

2x

pooblastilo

sodna taksa v znesku 148,00 EUR, taksa bo plačana po nalogu  
priloge:

- odločba UE Krško,
- zapisnik UE Krško,
- odločba Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano,

I.

Z odločbo UE Krško, je upravni organ odločil, da tožeči stranki, ki sta pridobili nove parcele oziroma povečali svoje površine za parc. št. , vpisane pri vl. št. k.o. Raka, nepremičnine vpisane pri vl. št.k.o. Ravne, vl. št. k.o. Raka, nepremičnine pri vl. št. k.o. Smednik in parc. št. vpisane pri vl. št. k.o. Raka, še izpolnjujejo pogoje za zaščiteno kmetijo po določbah ZDKG. Nadalje upravni organ v izreku odločbe pod

točko 2 ugotavlja, da imata tožeči stranki vpisani na podlagi odločbe UE Krško, zaščiteni kmetijo.

Dokaz:

- odločba UE Krško,
- zapisnik UE Krško,
- sodni preudarek,
- zaslišanje strank.

## II.

Postopek upravnega organa prve stopnje je pomanjkljiv tako dejanskem kot pravnem pomenu. Drugo tožeča stranka je podala na zapisnik, da noče, da bi se njene nepremičnine, ki jih je podedovala po svojih starših, pripisale k ostalim nepremičninam na ta način, da bi postale del zaščiteni kmetije.

Tožeči stranki že imata zaščiteni kmetijo po odločbi UE Krško. Naknadno pridobljene nepremičnine pa sta pridobila ločeno od zaščiteni kmetije in je njuna volja, da kasneje pridobljene nepremičnine ne postanejo del zaščiteni kmetije oziroma da se ne všttevajo v zaščiteni del. Tudi prvostopenjski upravni organ pravilno ugotavlja, da tožnika ne želita, da se pri izračunu skupnih in primerljivih površin upoštevajo nepremičnine, katerih je lastnica B.B..

Dokaz:

- sodni preudarek,
- zaslišanje strank.

## III.

Naknadno pridobljene nepremičnine ne bi znatno prizadele zaščiteni kmetijo, če se ne bi všttevale v zaščiteni, ker izpolnjujejo pogoje iz 22. čl. ZDKG. Posamezna nepremičnina ne presega dveh odstotkov zaščiteni kmetije in vse skupaj ne presega desetih odstotkov zaščiteni kmetije. Glede na navedeno ni potrebno, da se zgoraj omenjene nepremičnine upoštevajo k zaščiteni kmetiji.

Tožnikoma so se v zakonu rodile tri hčere, nobena izmed njih nima stalnega prebivališča v Republiki Sloveniji, temveč vse tri živijo v Nemčiji. Vse tri so poročene z Nemci – tujci in nobena nima namena, da bi s svojim možem prevzela celotno kmetijo.

Tožnika želita v času svojega življenja določiti naslednike svoje kmetije brez takšnega načina, da bi določila samo enega prevzemnika. S takšnim načinom ne bi prizadela kmetije v ekonomskem in obdelovalnem pomenu, ker ima njuna kmetija takšne lastnosti, tako tožnikova kot tudi tožničina, da določita več prevzemnikov svoje kmetije. Takšno razpolaganje dopuščajo samostojna gospodarska in stanovanjska poslopja na vsaki njuni kmetiji in hiše za prebivanje prevzemnikov.

Tožeči stranki želita, da še za časa svojega življenja uredita razpolaganje s kmetijo po svoji smrti. Želita pa tudi, da se njuni dediči ne bi sprli po njuni smrti.

Dokaz:

- ogled na krajem samem,
- vpogled v nepremičninske evidence,
- zaslišanje strank.

Ker je upravni organ z odločbo v postopku zmotno in nepopolno ugotovil dejansko stanje in so tako dejanske okoliščine v nasprotju s podatki v spisu in napačno uporabil materialno pravo ter iz ugotovljenih dejstev napravil napačni sklep o dejanskem stanju, tožnik predlaga naslovnemu sodišču, da po opravljeni obravnavi izda naslednjo

s o d b o :

Odločba UE Krško, se odpravi.

Tožnik se iz previdnosti zadrži pravico uveljavljati stroške postopka.

V Krškem, dne 30/10-2008

A.A.  
B.A.

Stroški:

- |                           |     |             |
|---------------------------|-----|-------------|
| - tožba                   | tč. |             |
| - končno poročilo stranki | tč. |             |
| - povečanje čl. 9 OT 10%  |     |             |
| - sodna taksa             |     | 148,00 EUR, |
| - mat. stroški 2%         | tč. |             |
| - 20% DDV                 |     |             |
- 

Vir: Odvetnik Dornik (2008)

## Priloga 2: Podatki o zaposlenih na Upravnem sodišču RS

LETO 2008

	Delovno mesto	Število delovnih mest po kadrovske m načrtu	Število sistemizirani h Delovnih mest	Morebitno povečanje sistemizacij e	Število dejansko zasedeni h delovnih mest	Število sodnikov, ki jim je prenehal o delovno razmerje	Število sodnikov dodeljeni h po projektu Lukenda	Število nadomestni h sodnikov, premestitev in dodelitev
1 .	Sodnik	38	38	+ 1 glede na leto 2007	36	1	9	2
2 .	Strokovni sodelavec	13	13	/	10	/	/	/
3 .	Sodno osebje	29	29	+ 2 glede na leto 2007	28	/	/	/
4 .	Skupne in servisne službe	8	8	/	8	/	/	/
5 .	SKUPAJ (1+2+3+4)	88	88	+ 3	82	1	9	2

LETO 2007

	Delovno mesto	Število delovnih mest po kadrovske m načrtu	Število sistemizirani h Delovnih mest	Morebitno povečanje sistemizacij e	Število dejansko zasedeni h delovnih mest	Število sodnikov, ki jim je prenehal o delovno razmerje	Število sodnikov dodeljeni h po projektu Lukenda	Število nadomestni h sodnikov, premestitev in dodelitev
1 .	Sodnik	37	37	+ 1 glede na leto 2006	35	1	8	1
2 .	Strokovni sodelave c	13	13	/	11	/	/	/
3 .	Sodno osebje	35	35	/	35	/	/	/
4 .	SKUPAJ (1+2+3)	85	85	+ 1	81	1	8	1

## LETO 2006

	Delovno mesto	Število delovnih mest po kadrovske m načrtu	Število sistemizirani h Delovnih mest	Morebitno povečanje sistemizacij e	Število dejansko zasedeni h delovnih mest	Število sodnikov, ki jim je prenehal o delovno razmerje	Število sodnikov dodeljeni h po projektu Lukenda	Število nadomestni h sodnikov, premestitev in dodelitev
1	Sodnik	29	/	+ 3	29	2	/	/
2	Sodno osebje, tudi strokovni sodelovci	/	40	/	40	1	/	/
3	SKUPAJ (1+2)	29	40	+ 3	69	3	/	/

## LETO 2005

	Delovno mesto	Število delovnih mest po kadrovske m načrtu	Število sistemizirani h Delovnih mest	Morebitno povečanje sistemizacije	Število dejansko zasedeni h delovnih mest	Število sodnikov, ki jim je prenehalo delovno razmerje	Število nadomestni h sodnikov, premestitev in dodelitev
1.	Sodnik	/	/	/	28	/	/
2.	Strokovni sodelavec	/	8	+ 3	8	1	/
3.	Sodno osebje	/	28	/	/	/	/
4.	SKUPAJ (1+2+3)	/	36	+ 3	36	1	/

## LETO 2004

	Delovno mesto	Število delovnih mest po kadrovske m načrtu	Število sistemizirani h Delovnih mest	Morebitno povečanje sistemizacije	Število dejansko zasedeni h delovnih mest	Število sodnikov, ki jim je prenehalo delovno razmerje	Število nadomestni h sodnikov, premestitev in dodelitev
1.	Sodnik	28	/	/	28	/	/
2.	Sodno osebje, tudi strokovni sodelovci	/	25	/	34	/	/
3.	SKUPAJ (1+2)	28	25	/	62	/	/



## LETO 2003

	Delovno mesto	Število delovnih mest po kadrovskem načrtu	Število sistemiziranih Delovnih mest	Morebitno povečanje sistemizacije	Število dejansko zasedenih delovnih mest	Število sodnikov, ki jim je prenehalo delovno razmerje	Število nadomestnih sodnikov, premestitev in dodelitev
1.	Sodnik	30	/	/	27	3	2
2.	Strokovni sodelavec	/	/	/	9	2	/
3.	Sodno osebje	/	/	/	26	/	/
4.	SKUPAJ (1+2+3)	30	/	/	62	5	2

## LETO 2002

	Delovno mesto	Število delovnih mest po kadrovskem načrtu	Število sistemiziranih Delovnih mest	Morebitno povečanje sistemizacije	Število dejansko zasedenih delovnih mest	Število sodnikov, ki jim je prenehalo delovno razmerje	Število nadomestnih sodnikov, premestitev in dodelitev
1.	Sodnik	30	/	/	27	1	/
2.	Strokovni sodelavec	9	/	+3	33	/	/
3.	Sodno osebje	29	/	/		/	/
4.	SKUPAJ (1+2+3)	68	/	/	60	1	/

## LETO 2001

	Delovno mesto	Število delovnih mest po kadrovskem načrtu	Število sistemiziranih Delovnih mest	Morebitno povečanje sistemizacije	Število dejansko zasedenih delovnih mest	Število sodnikov, ki jim je prenehalo delovno razmerje	Število nadomestnih sodnikov, premestitev in dodelitev
1.	Sodnik	30	/	/	28	1	2
2.	Strokovni + sodelavec	35	/	/	33	/	/
3.	Sodno osebje					/	/
4.	SKUPAJ (1+2+3)	65	/	/	61	1	2

## LETO 2000

	Delovno mesto	Število delovnih mest po kadrovskem načrtu	Število sistemiziranih Delovnih mest	Morebitno povečanje sistemizacije	Število dejansko zasedenih delovnih mest	Število sodnikov, ki jim je prenehalo delovno razmerje	Število nadomestnih sodnikov, premestitev in dodelitev
1.	Sodnik	30	/	/	27	2	4
2.	Strokovni sodelavec	35	/	/	30	/	/
3.	Sodno osebje					/	/
4.	SKUPAJ (1+2+3)	65	/	/	57	2	4

## LETO 1999

	Delovno mesto	Število delovnih mest po kadrovskem načrtu	Število sistemiziranih Delovnih mest	Morebitno povečanje sistemizacije	Število dejansko zasedenih delovnih mest	Število sodnikov, ki jim je prenehalo delovno razmerje	Število nadomestnih sodnikov, premestitev in dodelitev
1.	Sodnik	25	/	/	23	1	3
2.	Strokovni sodelavec	35	/	/	30	/	/
3.	Sodno osebje					/	/
4.	SKUPAJ (1+2+3)	60	/	/	53	1	3

## LETO 1998

	Delovno mesto	Število delovnih mest po kadrovskem načrtu	Število sistemiziranih Delovnih mest	Morebitno povečanje sistemizacije	Število dejansko zasedenih delovnih mest	Število sodnikov, ki jim je prenehalo delovno razmerje	Število nadomestnih sodnikov, premestitev in dodelitev
1.	Sodnik	25	/	/	25	/	/
2.	Strokovni sodelavec	6	/	/	24	/	/
3.	Sodno osebje	28	/	/		/	/
4.	SKUPAJ (1+2+3)	59	/	/	49	/	/

Vir: Letna poročila o delu Upravnega sodišča RS za leta 1998-2008

### Priloga 3: Podatki o zaposlenih na Upravnem oddelku Vrhovnega sodišča RS

LETO 2008

Datum	1.1.	17.1	21.1	13.2.	19.2.	17.3.	27.3.	1.4.	5.5.	13.5.	10.7.	1.10.	1.11.
št. Sodnikov	14						13				14	13	
št. strokovnih sodelavcev	6	5	6	5	4	5		7	8	9			10
št. ostalih	3												

LETO 2007

Datum	1.1.	13.6.	30.6.	20.7.	13.8.	19.10.	23.12.
št. Sodnikov	12	13	14				
št. strokovnih sodelavcev	6			5		6	5
št. ostalih	2				3		

LETO 2006

Datum	1.1.	1.4.	4.5.	1.12.	30.12.
št. Sodnikov	11		12		
št. strokovnih sodelavcev	3	4		5	
št. ostalih	2				

LETO 2005

Datum	1.1.	1.10.	6.10.	10.11.
št. Sodnikov	12		11	
št. strokovnih sodelavcev	5	4		3
št. ostalih	2			

LETO 2004

Datum	1.1.	1.4.	19.4.	1.6.	16.8.
št. Sodnikov	12				
št. strokovnih sodelavcev	1	2	3	4	5
št. ostalih	2				

LETO 2003

Datum	1.1.	27.3.
št. Sodnikov	11	12
št. strokovnih sodelavcev	1	
št. ostalih	2	

## LETO 2002

Datum	1.1.	25.5.	18.12.
št. Sodnikov	12	11	12
št. strokovnih sodelavcev	1		
št. ostalih	2		

## LETO 2001

Datum	1.1.	1.2.
št. Sodnikov	11	12
št. strokovnih sodelavcev	1	
št. ostalih	2	

## LETO 2000

Datum	1.1.	13.1.	25.2.	30.3.	1.7.	14.7.	16.7.	24.8.
št. Sodnikov	9		10	11	10	11	10	11
št. strokovnih sodelavcev	0	1						
št. ostalih	2							

Vir: Vrhovno sodišče RS (2009)

## **IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORICE**

Spodaj podpisana Andrejka Cirnski, rojena 18.11.1983, v Brežicah, izjavljam, da sem avtorica tega diplomskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom doc.dr. Polonce Kovač. Strinjam se z objavo naloge na internetu v skladu s pravili Fakultete za upravo.

Diplomsko delo je lektorirala Simona Pangrčič.

Podpis: \_\_\_\_\_