

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**DIPLOMSKO DELO
VISOKOŠOLSKEGA PROGRAMA**

**ODLOČBA IN SKLEP KOT KONKRETNA
UPRAVNA AKTA**

Karmen Kirič

Ljubljana, september 2010

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

DIPLOMSKO DELO
VISOKOŠOLSKEGA PROGRAMA

ODLOČBA IN SKLEP KOT KONKRETNA UPRAVNA AKTA

Kandidatka: Karmen Kirič
Vpisna številka: 04032721

Mentor: Mag. Iztok Rakar

Ljubljana, september 2010

IZJAVA O AVTORSTVU

Diplomskega dela

Podpisana Karmen Kirič, študentka z vpisno številko 04032721, sem avtorica diplomskega dela z naslovom: Odločba in sklep kot konkretna upravna akta.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela;
- sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem poskrbela, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem pridobila vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisala v predloženem delu;
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorstvu in sorodnih pravicah, Ur. list RS št. 21/95), prekršek pa podleže tudi ukrepom Fakultete za upravo v skladu z njenimi pravili;
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za upravo;
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko diplomskega dela ter soglašam z objavo dela v zbirki »Dela FU«.

Diplomsko delo je lektorirala: Simona Perovšek, profesorica slovenščine

Ljubljana,

Podpis avtorice: _____

POVZETEK

Predmet diplomske naloge sta odločba in sklep, kot konkretna posamična pravna akta, izdana v upravnem postopku. Odločba pomeni akt, s katerim pristojni organ odloči o kakšni pravici, obveznosti ali pravni koristi določenega posameznika ali pravne osebe oziroma druge osebe, ki je lahko stranka v upravnem postopku, sklep pa se izda o postopkovnih vprašanjih in o postranskih vprašanjih, ki nastanejo v zvezi z izvedbo postopka. Izdajata se v upravnem postopku, na podlagi predpisov in ugotovljenih dejstev, čigar namen je ugotoviti dejansko stanje zadeve.

Upravna odločba je pravni, avtoritativen, enostranski, oblasten, konkreten in posamičen upravni akt, ki ustvarja konkretno in posamično upravno odločitev (normo). Pomeni odločitev v konkretni zadevi stranke in na njeno pravno razmerje tudi pravno učinkuje. Izdaja odločbe je najpomembnejše dejanje v upravnem postopku in najpomembnejše pisanje v upravnem postopku.

Sklep je posebna vrsta v upravnem postopku izdanega posamičnega upravnega akta. S sklepom upravni organ odloči o vprašanjih, ki zadevajo potek upravnega postopka in o postranskih vprašanjih, v katerih ni odločeno v odločbi.

KLJUČNE BESEDE: Odločba, sklep, upravni akti, upravni postopek, upravni organ, pravnomočnost, dokončnost, izvršljivost

SUMMARY

The main subjects of the diploma are two concrete and individual administrative acts – a decision and an order issued within the administrative procedure. A decision is a final in which a state body makes a decision on a right, obligation or legal benefit of an individual or legal entity, or of any other persons who may be party to an administrative procedure. An order is issued in case of decisions on questions of procedures and other questions relating to the administrative procedure. These two acts are issued within an administrative procedure based on the provisions and established facts, the purpose of which is to establish the actual facts of the case. There are different kinds of decisions related to the General Administrative Procedure Act as regards the procedure or to a special act as regards the detailed regulation.

The administrative decision is a legal, authoritative, unilateral, governmental, a concrete and an individual administrative act used to create a concrete and individual administrative decision (a norm). This act means a decision of a concrete case and has a legal effect vis-à-vis this party's legal relationship.

Issuing a decision is the most significant part and the most important writing within the administrative procedure.

An order is a special administrative individual act issued within the administrative procedure, in which a state body makes a decision on questions relating to the administrative procedure as well as on questions which are raised as secondary questions and which are not resolved in a decision.

KEY WORDS: decision, order, administrative acts, administrative procedure, state body, finality of legal decisions, completeness of legal decisions, enforceability.

Kazalo

IZJAVA O AVTORSTVU	I
POVZETEK	II
SUMMARY	III
KAZALO	IV
SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC	VI
1 UVOD	1
2 UPRAVNI POSTOPEK	3
2.1 Opredelitev upravnega postopka	3
2.1.1 Kdo mora postopati po ZUP	4
2.1.2 Kdaj mora postopati po ZUP	6
2.1.3 Smiselna uporaba ZUP	6
2.2 Vrste upravnih postopkov	7
2.2.1 Splošni upravni postopek	7
2.2.2 Posebni upravni postopki	8
2.3 Potek upravnega postopka	11
3 PRAVNI AKT	13
3.1 Opredelitev pravnega akta	13
3.2 Vrste pravnih aktov	13
3.3 Abstraktni splošni upravnopravni akti	14
3.3.1 Opredelitev	14
3.3.2 Vrste	14
3.4 Konkretni posamični pravni (upravnopravni) akti	15
3.4.1 Opredelitev	15
3.4.2 Vrste	16
3.4.3 Zakonitost	16
4 ODLOČBA	19
4.1 Organi, ki izdajajo upravne odločbe	21
4.2 Oblika in sestavni deli odločbe	21
4.2.1 Uvod odločbe	24
4.2.2 Naziv odločbe	25
4.2.3 Izrek	25
4.2.4 Obrazložitev odločbe	26
4.2.5 Pouk o pravnem sredstvu	29
4.2.6 Podpis uradne osebe	30
4.2.7 Žig organa	31

4.3 Vrste odločb	32
4.3.1 Pisne in ustne odločbe.....	32
4.3.2 Delne, dopolnilne in začasne odločbe	32
4.3.3 Dokončne, pravnomočne in izvršljive odločbe	33
4.3.4 Pozitivne in negativne odločbe	34
4.3.5 Konstitutivne in deklarativne odločbe	34
4.3.6 Individualne in generalne odločbe.....	34
4.3.7 Izpodbojne in nične odločbe	35
4.3.8 Odločba, ki jo izda posamezni organ, in zbirna (sestavljena, kompleksna) odločba.....	35
4.4 Rok za izdajo odločbe.....	35
5 SKLEP.....	37
5.1 Pojem in značilnosti sklepa	37
5.2 Vrste sklepov	38
5.3 Izdaja in sestavni deli sklepa	39
5.4 Pritožba zoper sklep.....	39
5.5 Razlika med odločbo in sklepom	40
6 PRAVNOMOČNOST, DOKONČNOST IN IZVRŠLJIVOST POSAMIČNIH UPRAVNIH AKTOV.....	41
6.1 Splošno o pravnomočnosti, dokončnosti in izvršljivosti odločbe in sklepa ...	41
6.2 Dokončnost, pravnomočnost in izvršljivost odločbe in sklepa po ZUP.....	44
6.3 Pravnomočnost, dokončnost in izvršljivost kot pogoj za uporabo izrednih pravnih sredstev.....	46
7 PRAVNA SREDSTVA ZOPER ODLOČBO IN SKLEP	49
7.1 Redno pravno sredstvo	49
7.2 Izredna pravna sredstva.....	51
7.2.1 Obnova postopka	52
7.2.2 Sprememba in odprava odločbe v zvezi z upravnim sporom.....	53
7.2.3 Odprava in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici.....	53
7.2.4 Izredna razveljavitev odločbe.....	54
7.2.5 Ničnost odločbe	54
8 ZAKLJUČEK	56
LITERATURA	58
VIRI	59

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC

DZ	državni zbor
RS	Republika Slovenija
ZDavP	Zakon o davčnem postopku
ZDen	Zakon o denacionalizaciji
ZLS	Zakon o lokalni samoupravi
ZUP	Zakon o splošnem upravnem postopku

1 UVOD

Posamezna pravna področja urejajo zakoni in na zakonu temelječi predpisi. Ti predpisi določajo dejavnost posameznih organov javne uprave ter na splošno urejajo javnopravna razmerja med posamezniki in državo oziroma lokalno skupnostjo. Na podlagi teh materialnih predpisov se ustanavljajo, spreminjajo in ukinjajo oziroma ugotavljajo pravice, obveznosti in pravne koristi posameznikov.

Odločanje o pravici, obveznosti in pravni koristi posameznika v konkretni upravni zadevi je bistvena vsebina upravnega postopka. Postopek nakazuje pot, po kateri se pride do cilja. Ta cilj je dosežen, če je bila konkretna upravna zadeva pravilno in zakonito rešena.

V diplomski nalogi se bom osredotočila na upravna akta odločbo in sklep. To sta skrbno oblikovana upravna akta, s katerima pristojni organ ureja pravice, obveznosti in upravlja dolžnosti določenega posameznika. Za odločitev v upravnem postopku organ izda upravne akte na podlagi predpisov in ugotovljenih dejstev.

Struktura naloge je naslednja: Najprej bom opredelila, kaj je upravni postopek in katere vrste upravnih postopkov poznamo. Opisala bom kdo mora postopati po Zakonu o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju ZUP¹) ter kdaj. Ker pa se ZUP uporablja tudi smiselno, bom navedla nekaj primerov, kdaj pride do smiselne uporabe le tega.

Nadaljevala bom z vrstami upravnih postopkov. Poznamo splošni upravni postopek (to so procesna pravila, vsebovana v ZUP) ter posebni upravni postopki, ki so določeni z področnimi zakoni. Razmerje med splošnim upravnim postopkom ter posebnimi upravnimi postopki je subsidiarnost.

V naslednjem poglavju bom opredelila kaj je pravni akt, katere vrste pravnih aktov poznamo. Poznamo oblastne in neoblastne, splošne in posamične ter abstraktne in konkretne.

Poudarek bo na odločbi in sklepu. Sta konkretna posamična pravna akta, izdana v upravnem postopku. Izdajata se v upravnem postopku, na podlagi predpisov in ugotovljenih dejstev, čigar namen je ugotoviti dejansko stanje zadeve.

V teku upravnega postopka se lahko ugotovi, da zadeva ni v pristojnosti organa, ki vodi postopek ali pa se postopek prekine, in sicer z izdajo sklepa.

V diplomski nalogi bom predstavila vrste odločb ter vrste sklepov, kako oziroma kdaj poteče rok za izdajo, kako sta povezana eden z drugim, o čem se odločamo pri enem in drugem, bistvene sestavine, ter vse povezano z izvršljivostjo posamičnih upravnih aktov.

¹ Uradni list RS, št. 80/99, 70/00, 52/02, 73/04, 22/05-UPB1, 24/06-UPB2, 105/06-ZUS-1, 48/09, 8/10.

V nadaljevanju diplomske naloge bom opisala pravnomočnost, izvršljivost ter dokončnost posamičnih upravnih aktov, tudi z uporabo Zakona o upravnem postopku. Nanaša se na opredelitev lastnosti in povezanosti teh pojmov ter navaja, kateri pogoji morajo biti izpolnjeni, da sta odločba in sklep dokončna, pravnomočna in izvršljiva.

Zadnji del diplomske naloge bo vseboval pravna sredstva zoper odločbo in sklep, ki se delijo na redna in izredna pravna sredstva. Pravno sredstvo je z ustavo oziroma z zakonom določeno procesno dejanje, s katerim se pri pristojnem organu začne oziroma sproži postopek za presojo in ugotovitev skladnosti konkretnega upravnega akta (odločbe, sklepa) z abstraktno pravno normo.

V diplomski nalogi bom uporabila več različnih metodologij dela.

Pri opredeljevanju predmeta obravnave ima največji obseg analiza. Z metodo analize bom razčlenila pravni red kot celoto in njegove bistvene prvine, ki so pomembne za opredelitev strukture predmeta obravnave.

Čim bolj enoten, objektiv in podroben opis predmeta obravnave bom skušala podati z metodo deskripcije.

Z metodo klasifikacije bom predmet obravnave uvrstila v sistem pravnih pojmov.

Uporabila bom tudi primerjalno metodo, ki na podlagi podobnih dejstev omogoča preglednost, lažje razumevanje in obogatitev že znanih spoznanj.

2 UPRAVNI POSTOPEK

2.1 OPREDELITEV UPRAVNEGA POSTOPKA

Postopek je natančno določen potek ravnanj pri ustvarjanju upravnih aktov, sestavljajo pa ga posamezna dejanja, ki si sledijo in se opravljajo po določenem redu. Z njim se določajo vrsta, vsebina, oblika, potek, čas, kraj, način, namen posameznega dejanja oziroma akta. S temi dejanji, ki se povezujejo v organsko celoto, se postopek začne, razvija in konča. Tako je omogočena uporaba abstraktnega materialnega predpisa v posameznem konkretnem primeru (ustanovitev, sprememba ali ukinitvev oziroma ugotovitev pravnega razmerja in s tem določene pravice ali obveznosti oziroma pravne koristi). Upravni postopek je bistveni način za ustanovitev oziroma ugotovitev pravnega razmerja v konkretni upravni zadevi (Androjna in Kerševan, 2006, str. 28).

Postopki potekajo po natančno določenih postopkovnih pravilih, ki so potrebna zato, da organi, ki v konkretnih postopkih odločajo, v vsakem primeru in za vsakega udeleženca v postopku vedo, kako morajo ravnati. Predvidevajo sistematično in v naprej predpisano ravnanje.

Upravni postopek je postopek, v katerem pristojni organi (predvsem upravni) odločajo o pravicah, obveznostih sli pravnih koristi strank s kakšnega upravnega področja (to je v konkretni upravni zadevi). Je skupek, splet, sistem postopkovnih pravil vodenja postopkov in odločanja v upravnih zadevah. Zagotavlja zakonito in urejeno uporabo materialnih predpisov v konkretnih zadevah (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 105 in 106).

Splošni upravni postopek vsebuje vsa splošna pravna pravila, ki omogočajo vodenje upravnega postopka v celoti. Vsa skupna splošna pravna pravila so določena v ZUP, ob upoštevanju razveljavitev nekaterih določb, ki jih je povzročil novi Zakon o upravnem sporu. Zakon o splošnem upravnem postopku je Državni zbor Republike Slovenije (DZ RS) sprejel 16. septembra 1999. Objavljen je bil v Uradnem listu RS, št. 80/99 in sicer 1. oktobra leta 1999, veljati pa je začel 2. aprila 2000. Sicer pa se kratica ZUP za ta zakon uporablja že od leta 1930. Od leta 2000 dalje imamo polno sprememb. Konec leta 2006 je bil sprejet Zakon o upravnem sporu (ZUS-1), veljati pa je začel 1. januarja 2007. S tem zakonom prenehajo veljati odstavki določenih členov Zakona o splošnem upravnem postopku (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 107 in 109).

Upravni postopek urejajo pravna pravila, ki se razlikujejo od pravil v drugih postopkih. Zato je potrebno ločiti upravni postopek od pravnega, nepravdnega, kazenskega in drugih postopkov, v katerih se ne odloča o pravicah, obveznostih in pravnih koristih posameznikov v konkretnih upravnih zadevah. V pravnem postopku se odloča o sporih iz premoženjskih, osebnih, družinskih in drugih civilnopravnih razmerij, v kazenskem postopku se odloča o kaznivih dejanjih itd. (Androjna in Kerševan, 2006, str. 30).

2.1.1 Kdo mora postopati po ZUP

Kakor določa 1. odst. 1. člena ZUP, morajo postopati upravni² organi (ministrstva, organi v sestavi ministrstev, upravne enote in druge območne enote ministrstev) in drugi državni organi (državni zbor, državni svet, vlada, sodišča, državni tožilec, družbeni pravobranilec, organi za postopek o prekrških), organi samoupravnih lokalnih skupnosti (občinska uprava, župan, občinski svet in organi skupne občinske uprave več občin postopajo v občinah po ZUP) in nosilci javnih pooblastil³ (agencije, zbornice, javna podjetja, javni zavodi, gospodarske družbe...), kadar v upravnih zadevah, neposredno uporabljajoč predpise, odločajo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznikov, pravnih oseb in drugih strank. V 121. členu ustave je določeno: „Z zakonom ali na njegovi podlagi lahko pravne ali fizične osebe dobijo javno pooblastilo za opravljanje določenih nalog državne uprave.“ ZUP uporabljajo tudi izvajalci javnih služb, ko odločajo o pravicah ali obveznostih uporabnikov njihovih storitev⁴ (3. odst. 3. člena ZUP), smiselno pa tudi v drugih javnopravnih zadevah, ki nimajo narave upravne zadeve, če ta področja niso urejena s posebnim postopkom (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 126).

S predpisi je določeno, kateri organ, v katerih zadevah in na katerem območju je pooblaščen za odločanje v posamezni upravni zadevi. Določena je pristojnost, ki je skupek pooblastil in dolžnosti, ki jih za postopanje posameznih organov predpisujejo zakoni. Pristojnost je pooblastilo, ki izhaja iz predpisov in daje določenemu organu pravico in dolžnost, da odloča v konkretni upravni zadevi. Pomen pristojnosti je prav v tem, da se za vsako posamezno upravno stvar določi organ, ki edini (načelo izključne pristojnosti) sme in mora oziroma je pooblaščen, da o njej odloči. Odločanje nepristojnega organa pomeni nezakonitost v postopku⁵, kar ima lahko za posledico: odpravo odločbe v pritožbenem postopku, odpravo odločbe po nadzorstveni pravici, izrek odločbe za nično, obnovo postopka in odpravo odločbe v upravnem sporu. Pristojnost je določena z zakonom ali na zakonu temelječem predpisu ter je tako za organ kot za stranko »ius cogens« (obvezna po zakonu) in se o tem ni mogoče drugače dogovoriti. S pristojnostjo se določata področje dela in območje delovanja organa, zato ločimo:

- stvarno pristojnost, ki opredeljuje, v katerih upravnih zadevah (po vsebini določenih zadevah), sme oziroma mora posamezni organ opravljati predpisane naloge (voditi postopek in odločiti) in

² Ministrstva določa Zakon o državni upravi, ki tudi na splošni ravni opredeljuje njihova delovna področja, vlada pa lahko z uredbo podrobneje določi naloge ministrstev.

³ Kot je navedeno v komentarju k 15. členu Zakona o državni upravi, je javno pooblastilo mogoče najširše opredeliti kot pravico posameznikov in organizacij, ki niso državni organi, da izvršujejo funkcije uprave.

⁴ Gimnazija je javni zavod in je izvajalec javne službe, kandidat za vpis pa je potencialni uporabnik njenih storitev. Zato je treba tudi postopek glede vpisa voditi po ZUP, kar pa ne pomeni, da morajo biti tudi odločbe prvostopenjskega organa (ravnatelja) in drugostopenjskega organa (sveta gimnazije) oblikovane v skladu z ZUP. Iz obrazložitve sodbe VS RS, št. I UP 1296/2006 z dne 20. 9. 2006, VS18867.

⁵ Kršitev pravil o pristojnosti je bistvena kršitev pravil postopka, ki v vsakem primeru vpliva na pravilno odločitev o stvari. VS RS U 547/93-4 z dne 16. 11. 1994, VS11335.

- krajevno pristojnost, ki pove, na katerem območju sme oziroma mora posamezni organ delovati oziroma odločati in opravljati druge predpisane naloge (Grafenauer in Breznik, 2009 str. 217, 218 in 233).

Stvarno pristojnost določajo organizacijski predpisi, s katerimi je določena pristojnost in organizacija organov, ter materialni predpisi, s katerimi so urejena posamezna upravna področja ter urejajo pravice in obveznosti upravnih organov na posameznih upravnih področjih (Androjna in Kerševan, 2006, str. 130).

Stvarna pristojnost torej opredeljuje področje dela, to je, katera upravna zadeva po vsebini spada v delovno področje posameznega organa. ZUP v 16., 17., in 18. členu določa stvarno pristojnost organov državne uprave in organov samoupravnih lokalnih skupnosti. Upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave in zakonov. Po določbah Zakona o državni upravi⁶, upravljajo upravne naloge ministrstva, organi v sestavi ministrstev in upravne enote, če zakon tako določa, pa tudi območne enote, izpostave oziroma drugače imenovane dislocirane enote ministrstev oziroma organov v njihovi sestavi.

Za odločanje v upravnih zadevah iz izvirne državne pristojnosti so na prvi stopnji stvarno pristojne upravne enote, če zakon ne določa drugače. Tako imamo nekaj zakonov, ki določajo stvarno pristojnost iz izvirne pristojnosti države tako, da so na prvi stopnji pristojna ministrstva oziroma njihove izpostave ali organi in organizacije v sestavi ministrstev, na področju davčne službe, obrambe, carine, inšpekcij in geodetskih zadev.

Za primer vzemimo carinski postopek, kjer po Zakonu o carinski službi⁷ odločajo na prvi stopnji Carinski uradi Carinske uprave RS (skupaj jih je devet), na drugi stopnji pa odloča Ministrstvo za finance (po prejšnji ureditvi je odločal Generalni carinski urad s sedežem v Ljubljani) (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 231).

Na drugi stopnji so stvarno pristojna resorna ministrstva.

Pri določitvi krajevne pristojnosti veljajo določena pravila. Krajevna pristojnost pomeni pripadnost neke zadeve določenemu organu, in to iz razlogov, ki povezujejo vsebino zadeve z območjem delovanja tega organa. ZUP v 2. odst. 15. člena vsebuje določbo, da se krajevna pristojnost določa po predpisih o teritorialni organizaciji državne uprave, po predpisih o teritoriju samoupravnih lokalnih skupnosti ter po predpisih o organizaciji posameznih organov. Opozoriti je potrebno na novo določbo ZUP, ki se uporablja od 1. januarja 2005 dalje, to je, da organi državne uprave, organizirani po teritorialnem načelu, odločajo o upravnih zadevah na območju celotne države v postopkih, uvedenih na zahtevo stranke, če tako določa uredba vlade.

⁶ ZDU-1, Uradni list RS, št. 113/05-UPB4, 126/07-ZUP-E, 48/09.

⁷ ZCS-1, Uradni list RS, št. 103/04-UPB1, 113/05-ZJU-B, 40/09.

Po zakonu mora vsak organ po uradni dolžnosti med postopkom ves čas paziti na svojo stvarno in krajevno pristojnost. Zakon tudi določa, kako postopa organ tedaj, ko ni pristojen za odločanje.

2.1.2 Kdaj mora postopati po ZUP

Pristojni organi morajo torej postopati po ZUP, če gre za upravno zadevo (to je vsak posamezni primer z nekega upravnega področja), če gre za neposredno uporabo predpisov in če gre za odločanje o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznikov, pravnih oseb ali drugih strank (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 145).

ZUP natančneje določa, da gre za upravno stvar, če je s predpisom določeno, da organ v neki stvari vodi upravni postopek, v upravnem postopku odloča ali izda upravno odločbo oziroma če to zaradi varstva javnega interesa izhaja iz narave stvari. Pri tem gre pri javni koristi za korist, ki je po testu sorazmernosti nad koristjo posameznika zaradi zastopanja večje skupnosti ljudi. Javna korist je pravno nedoločen pojem, saj ga ustava, zakoni in drugi predpisi večkrat uporabijo. Definicija upravne zadeve po področnem zakonu pove, kdaj gre za javno pooblastilo. Po ZUP pretežno odločajo in vodijo postopek nosilci javnih pooblastil, v zvezi s posameznimi vprašanji pa uporabljajo postopkovne določbe področnih zakonov. Rabo ZUP za izvajalce javnih služb v razmerju do strank poudarimo, če rečemo da je: "Odločanje v posamičnih upravnih zadevah v vsakem primeru tipična upravna naloga, zato jo je šteti za predmet javnega pooblastila ne glede na to, ali je odločanje sestavni del javne službe ali ne." (Jerovšek in Kovač, 2008, str. 23, 30 in 31).

2.1.3 Smiselna uporaba ZUP

ZUP se smiselno uporablja v drugih javnopravnih zadevah, ki nimajo narave upravne zadeve, kot je opredeljena v 2. členu ZUP, če ta področja niso urejena s posebnim postopkom. Smiselna uporaba ZUP pomeni prilagojeno uporabo določb na način, ki najbolj ustreza naravi in namenu ter posebnostim posameznega instituta in področja, na katerem se uporablja. V posameznih primerih tudi drugi zakoni napotujejo na smiselno uporabo ZUP (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 146).

Smiselno rabo ZUP na primer določa Zakon o prekrških⁸, kjer je predpisano, da je smiselna uporaba ZUP predvidena v hitrem prekrškovnem postopku, ki ga vodijo upravni in drugi državni organi, organi občin in nosilci javnih pooblastil, ki izvajajo nadzorstvo nad izvrševanjem predpisov, ki določajo posamezne prekrške. Torej, 58. člen ZP pravi: „Če v tem ali drugem zakonu ni drugače določeno, se v hitrem postopku glede pristojnosti, zastopanja, jezika v postopku, vlog, vabil, zapisnikov, odločb, pregledovanja in prepisovanja spisov, rokov in narokov, vročanja in izločitve uradnih oseb smiselno uporabljajo določila zakona o splošnem upravnem postopku.“

⁸ ZP-1, Uradni list RS, št. 3/07 – UPB4, 29/07 – odl. US, 58/07 – odl. US, 16/08 – odl. US, 17/08, 76/08 – ZIKS-1C, 108/09, 109/09 – odl. US, 45/10.

2.2 VRSTE UPRAVNIH POSTOPKOV

Poznamo dve vrsti upravnega postopka in sicer:

1. Splošni upravni postopek (splošna, skupna, celotna ... procesna pravila, ki so vsebovana v Zakonu o splošnem upravnem postopku – ZUP)⁹ ter
2. Posebne upravne postopke (to so posamezna procesna pravila za postopanje na nekaterih upravnih področjih oziroma o posameznih vprašanih upravnega postopka).

Med njima velja subsidiarnost (dopolnilnost) uporabe (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 116).

2.2.1 Splošni upravni postopek

Splošni upravni postopek ureja ZUP in se uporablja, ko gre za odločanje o najrazličnejših upravnih zadevah, tako rekoč na vseh upravnih področjih ne glede na materialni predpis, ki se uporabi. Velja tudi za vse organe, ki odločajo o konkretnih upravnih zadevah, ne glede na to, kateri organ odloča o upravni zadevi (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 107).

Splošni upravni postopek temelji na načelih, ki nakazujejo pot za pravilno uporabo abstraktnega materialnega predpisa v konkretnem primeru. Načela so strnjena in zajeta že v prvem poglavju ZUP, ter neposredno ali posredno izhajajo iz Ustave Republike Slovenije (v nadaljevanju Ustava RS)¹⁰. To so: načelo zakonitosti (6. člen ZUP), varstvo pravic strank in varstvo javnih koristi, ki vsebuje tudi načelo pomoči neuki stranki (7. člen ZUP), načelo materialne resnice (8. člen ZUP), načelo zaslišanja stranke (9. člen ZUP), načelo proste presoje dokazov (10. člen ZUP), dolžnost govoriti resnico in poštena uporaba pravic (11. člen ZUP), načelo samostojnosti pri odločanju (12. člen ZUP), pravica pritožbe (13. člen ZUP) in načelo ekonomičnosti postopka (14. člen ZUP) (Androjna in Kerševan, 2006, str. 74).

ZUP je zaokrožena celota, posamezna poglavja si sledijo v logičnem vsebinskem in časovnem zaporedju zaradi lažje uporabe zakona. Vsak del zakona pomeni zaključeno celoto obravnavanih vprašanj, vsi deli skupaj pa sestavljajo okvirni sistem splošnega upravnega postopka.

Prvi del zakona (od 1. člena do vključno s 124. členom) vsebuje določbe, ki se uporabljajo ves čas med upravnim postopkom na prvi in tudi na drugi stopnji, pa tudi v postopku z izrednimi pravnimi sredstvi in izvršbi.

Drugi del, ki je osrednji del zakona, obsega določbe o postopku na prvi stopnji od uvedbe tega postopka od 125. člena do 228. člena, nadrobnejše opisuje določbe o vrstah odločb ... ter določbe o sklepih, ki jih organi izdajajo med upravnim postopkom.

⁹ Uradni list RS, št. 22/2005-UPB1, 119/2005, 24/2006-UPB2, 105/2006-ZUS-1, 8/2010.

¹⁰ Uradni list RS, št. 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 69/2004, 68/2006.

Naslednji, tretji del zakona obravnava pravna sredstva v splošnem upravnem postopku in je razdeljen na tri poglavja. Vsebuje od 229. člena do 281. člena.

V nadaljevanju, v četrtem delu (282. do 306. člena) zakona, vsebuje določbe o izvršbi za izpolnitev obveznosti, ki so bile naložene zavezancem z odločbo oziroma sklepom in jih ti niso sami prostovoljno izvršili.

Sledi peti del, ki ima določbe o nadzoru nad izvajanjem ZUP in posebnim upravnim postopkom, od 307. do 317. člena.

Šesti del vsebuje prehodne in končne določbe (člen 318 do zadnjega člena 325) (glej Androjna in Kerševan, 2006, str. 32).

2.2.2 Posebni upravni postopki

ZUP, ki predstavlja enotna pravila upravnega postopka in zaokrožen sistem pravnih norm določa, da se lahko drugače uredijo posamezna vprašanja upravnega postopka za določeno upravno področje v posameznem zakonu. To določa 3. člen ZUP (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 109).

Ta odstopanja oziroma posamezna vprašanja se lahko nanašajo na:

- drugačno ureditev določene institucije splošnega upravnega postopka, na primer roka za izdajo odločbe ali roka za uporabo posameznih pravnih sredstev, izvršba itd.
- določitev kakšne nove institucije, ki je upravni postopek ne pozna, na primer posebna pravna sredstva (ugovor, revizija, ponovni preizkus odločbe itd.)
- izključitev kakšne institucije splošnega upravnega postopka, na primer izključitev vrnitve v prejšnje stanje, obnova postopka itd. (Androjna in Kerševan, 2006, str. 35).

V primeru posebne pravne ureditve upravnega postopka, se ZUP uporablja dopolnilno oziroma subsidiarno. O subsidiarni uporabi ZUP govorimo, le če ne obstajajo posebni predpisi oziroma procesne določbe. V teh primerih se postopa po določbah posebnega zakona, po določbah ZUP pa se postopa v vseh primerih, ki niso urejeni s posebnim zakonom. Torej pomeni subsidiarna uporaba ZUP, da se na nekem upravnem področju, v okviru katerega so predpisane posebne procesne določbe primarno uporabljajo te, medtem ko se za vsa druga vprašanja uporabljajo določbe ZUP. Za primer vzemimo pritožbeni rok, ki je predpisan z ZUP (235. člen ZUP) in določa, da se pritožba vloži v 15 dneh, če ni z zakonom drugače določeno. Če pa je s kakšnim zakonom predpisan 8-dnevni rok za pritožbo, torej rok, ki je drugačen od pritožbenega roka, zanj glede roka za pritožbo veljajo določbe posebnega zakona, medtem ko se za vsa druga vprašanja v zvezi s pritožbo uporabljajo določbe ZUP (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 114).

Kot naslednji primer lahko vzamemo temeljni prepis, ki ureja pravice in obveznosti strank in način uveljavljanja le teh, to je Zakon o prijavi prebivališča¹¹. Gre za posebni upravni postopek, kjer se ZUP uporablja subsidiarno, torej dopolnilno. Po tem zakonu mora posameznik prijaviti stalno prebivališče in spremembo naslova stanovanja, ter prijaviti in odjaviti začasno prebivališče najkasneje v osmih dneh od spremembe, kljub ustavni svobodi gibanja. Če pristojni organ dvomi, da prijavitelj dejansko prebiva na prijavljenem naslovu, ker se je bodisi fiktivno prijavil bodisi zapustil prebivališče brez odjave le tega, mora po uradni dolžnosti uvesti postopek in ugotoviti dejansko stalno prebivališče (8. člen ZPPreb). Neredko se stranki zaradi dejansko neznanega prebivališča, zlasti v postopku izbrisa iz Registra stalnega prebivalstva, po 51. členu ZUP postavi začasni zastopnik, praviloma ena izmed uradnih oseb pri upravni enoti, ki vodi postopek (Jerovšek in Kovač, 2008, str. 263 in 265).

Upravni postopek se lahko prilagodi, zaradi specifičnosti nekaterih upravnih področij ter predvsem uveljavitve pravic. Prilagodi se tako, da je na primer prožnejši, hitrejši, preprostejši, prilagojen posebnim značilnostim vodenja postopka in odločanja na nekem področju. Tako govorimo o posebnih upravnih postopkih. Posamezne procesne določbe so ponavadi vključene v materialne zakone, ki urejajo posamezna področja (področje upravnih notranjih zadev, inšpekcijskega nadzora, razlastitve, denacionalizacije, socialnega varstva, davkov, carin,...). Potrebno je opozoriti, da se lahko posebni upravni postopek, v teoriji se uporablja izraz „specialni“ upravni postopek, predpiše le z zakonom, in to ob določenih pogojih (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 110).

Postopek, ki je drugačen od postopka po ZUP, lahko za posamezno upravno področje predpiše samo posebni zakon, vendar le ob pogojih, da je to potrebno za postopanje na takem upravnem področju in da so pravila posebnega upravnega postopka v skladu s temeljnimi načeli upravnega postopka. Na podlagi drugih (podzakonskih) predpisov, ni mogoče predpisati posebnega upravnega postopka. Za primer vzemimo občinski svet, ki ni pooblaščen, da predpiše poseben upravni postopek niti tedaj, kadar tak postopek ni predpisan z zakonom, s katerim je urejeno določeno upravno področje.

Postopek mora biti prilagojen naravi upravnega področja in posebnostim pravnih razmerij na tem področju ter namenu upravnega delovanja, hkrati pa olajšati uporabo in izvršitev materialnega predpisa. Zato so tudi dovoljena odstopanja od pravil splošnega upravnega postopka (Androjna in Kerševan, 2006, str. 33).

Se pravi splošno napotilo in usmeritev, da naj se posebni postopki predpisujejo le, če je to dejansko potrebno zaradi specifičnosti nekega področja. Kot primer lahko navedemo Zakon o azilu (ZAzil-UPB1, Uradni list RS, št. 134/03), ki določa, da se spisi (vabila, odločbe, sklepi in drugi uradni spisi), obvezno vročajo osebno prosilcu za azil oziroma njegovemu zakonitemu zastopniku ali pooblaščenca. Enako vprašanje ZUP ureja drugače. Pravi, da se dokumenti, kadar ima stranka zakonitega zastopnika ali pooblaščenca, vročajo njemu. V azilnem postopku se je pojavil problem, zaradi kratkih rokov (3 dni),

¹¹ Uradni list RS, št. 9/01, 39/06, 59/06-UPB1, 111/07, ZPPreb.

zato je Zakon o azilu prenehal veljati z uveljavitvijo Zakona o mednarodni zaščiti (ZMK). Rok za vložitev pravnega sredstva je lahko potekel, preden je bila odločba vročena pooblaščenca (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 110).

Naslednji pogoj je, da se lahko posebej urejajo samo posamezna procesna vprašanja upravnega postopka, saj ni mogoče drugače urejati celote postopka oziroma ni mogoče v celoti izključiti uporabe ZUP.

To bi razložili na primeru davčnega postopka, saj je to področje še posebej občutljivo z vidika zagotavljanja enakosti strank. Davčni postopek je posebni upravni postopek, kjer so dodatno opredeljena oziroma poudarjena še nekatera načela, na primer načelo sorazmernosti in načelo varovanja davčne tajnosti¹². Davčni posebni upravni postopek, ki ga ureja samostojen Zakon o davčnem postopku, že po obsegu normiranj, ki presega ZUP, kaže na vso zahtevnost tega postopka. V davčnem postopku se podrejeno uporablja tudi ZUP, pri inšpekcijskih upravnih postopkih pa nadrejeno ZUP še ZIN. Pri tem se postavi vprašanje: čemu pravni red Republike Slovenije terja, da se ZUP uporablja subsidiarno tudi v davčnih postopkih ter katera postopkovna razmerja se glede na vsebino Zakona o davčnem postopku (še) urejajo z ZUP (Jerovšek in Kovač, 2007, str. 23 in 45).

Obstajati morajo razvidni in razumni razlogi za odstopanje od (splošne) ureditve v ZUP, predvsem, če bi s tem prišlo do različne oziroma drugačne ureditve položaja udeležencev v upravnem postopku. Govorimo o njihovih pravicah in obveznostih.

Torej, ko pride do drugačne ureditve oziroma odstopanja od splošnega upravnega postopka, mora biti uporabljena le za tista procesna pravila, ki so pogojena s specifičnostjo ureditve nekega področja. Ob upoštevanju specifičnosti konkretnega upravnega področja, morajo biti posebne oziroma specialne določbe utemeljene.

Posamezna vprašanja upravnega postopka na posameznih upravnih področjih, so posebej urejena, za vse drugo pa veljajo in se uporabljajo pravila splošnega upravnega postopka. Tako se kakšen institut upravnega postopka s posebnim upravnim postopkom uredi drugače. (Na primer: „ Sestavni deli vloge, rok za izdajo odločbe ali uporabo pravnih sredstev...), predvidi kakšen nov institut (na primer posebna pravna sredstva – ugovor, revizija ...), izključi kakšen institut splošnega upravnega postopka (na primer pritožba, vrnitev v prejšnje stanje ...), ali uredi kakšna druga značilnost konkretnega postopka (na primer obvezen razpis ustne obravnave, pridobitev mnenja posebne strokovne izvedeniške komisije ipd.)“ (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 111).

Pogosto prihaja do nejasnosti in nedoslednosti ter primerov, da se pomembna procesna vprašanja urejajo tudi s podzakonskimi akti. Za primer vzemimo občino, ki s svojim

¹² V neskladju z ustavnim načelom enakosti (drugi odstavek 14. člena ustave) je posebna zakonska ureditev stroškov v davčnem postopku kot posebnem upravnem postopku. Odstopa od splošne ureditve stroškov upravnega postopka in pri tem ni razvidnih razlogov za odstop od splošne ureditve stroškov upravnega postopka (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 111).

odlokom določi, da pritožba zoper odločbo, ki jo je treba izdati za izvršitev občinskega odloka, ne zadrži izvršitve odločbe, saj je to lahko odločeno samo z zakonom po drugem odstavku 236. člena ZUP. To je nezakonito.

Opozorimo pa lahko še na nekatere podzakonske predpise vlade in pristojnih ministrstev, ki so neposredno povezani z uresničevanjem ZUP. Med take podzakonske predpise sodi Uredba o upravnem poslovanju, ki vsebuje vrsto določb, ki so pomembne tudi za vodenje upravnih postopkov. Če pride do neuskajenosti, je potrebno izhajati iz stališča, da, če so vprašanja postopka v podzakonskih predpisih ali splošnih aktih urejena v nasprotju z določbami ZUP, pri upravnem odločanju ni dopustno upoštevati takšne posebne ureditve (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 112 in 113).

2.3 POTEK UPRAVNEGA POSTOPKA

Upravni postopek je splet več korakov, dejanj v posameznih fazah upravnega odločanja. Faze postopka so med seboj povezane, nekatere v tesnejšo celoto, druge v manj tesno ali pa pomenijo alternativno pot presoje o upravičenosti priznanja materialno pravne pravice ali pravne koristi oziroma naložitve obveznosti. V grobem se upravni postopek deli na naslednje faze:

- postopek na prvi stopnji in postopek na drugi stopnji (pritožbeni postopek);
- postopki v zvezi z izrednimi pravnimi sredstvi in
- izvršilni postopek.

Upravni postopek se praviloma začne na zahtevo stranke, lahko pa tudi po uradni dolžnosti. Na zahtevo stranke, se postopek začne z vlogo, ki v trenutku, ko je popolna predstavlja mejnik, od katerega prične teči rok za izdajo odločbe oz. drugega upravnega akta. Po zaključku postopka na prvi stopnji lahko sledi (v primeru uveljavljanja pravnih sredstev) tudi postopek na drugi stopnji.

Prvo- in drugostopenjski postopek sta zaključena celota, ker je odločitev v zadevi dokončna šele na drugi stopnji (224. člen ZUP), gre za isto zadevo. Glavne faze upravnega postopka lahko razčlenimo na:

- začetek postopka oziroma uvedba postopka,
- ugotovitveni postopek,
- dokazni postopek,
- izdaja odločbe oziroma ustavitev postopka s sklepom.

Smiselno podobne so faze pritožbenega postopka, čeprav je jedro tega presoja zakonitosti izpodbijane prvostopenjske odločbe, ne pa na primer osnovno ugotavljanje dejanskega stanja.

Po dokončnosti se lahko sproži upravni spor ali drug sodni postopek, ki ni faza upravnega postopka ali le neka vrsta upravnega sredstva, ampak povsem samostojni sodni postopek (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 144).

Upravni postopek se torej poenostavljeno rečeno zaključi z izdajo dokončnega upravnega akta, ne glede na stopnjo na kateri se postopek nahaja, kar pomeni, da se lahko upravni postopek zaključi že tudi po prvostopenjskem odločanju.

Čeprav v navedenem primeru konec postopka nastopi avtomatsko (torej z izdajo dokončne odločbe, ki postane pravnomočna), pa lahko v nekaterih primerih, ko niso izpolnjene procesne predpostavke postopek konča tudi uradna oseba sama, praviloma s sklepom o ustavitvi postopka. Povsem sklepno pa velja opozoriti še na dejstvo, da lahko v določenih primerih uradna oseba postopek tudi prekine, vendar se iz vidika teka postopka razume, da tak postopek ni končan, ampak samo miruje.

3 PRAVNI AKT

3.1 OPREDELITEV PRAVNEGA AKTA

Pravni akt je splošno zavestna manifestacija (izjava) volje posameznega subjekta, s katero hoče tak subjekt ustvariti pravne učinke, ki jih pravni red bodisi terja, bodisi kot dovoljeno dopušča in jih na takšno manifestacijo navezuje (po Čebulj in Strmecki, 2005, str. 55).

Pravni akt je oblika s katero se izraža pravna norma. Ko govorimo o razmerju med pravnim aktom in pravno normo, govorimo v bistvu o razmerju med obliko in vsebino oziroma med formo in materijo (Čebulj in Strmecki, 2005, str. 56).

Usklajenost pravnih aktov določa 153. člen Ustave RS, ki navaja, da morajo biti zakoni, podzakonski predpisi in drugi splošni akti v skladu z Ustavo. Govorimo o načelu ustavnosti in zakonitosti. Ustava določa, da morajo biti zakoni v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in mednarodnimi pogodbami, ki jih je ratificiral državni zbor. Podzakonski predpisi in drugi splošni akti morajo biti v skladu z ustavo in zakoni ter drugimi mednarodnimi pogodbami. Na zakonu ali zakonitem predpisu pa morajo temeljiti tudi posamični akti in dejanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil.

V strukturi državnih organov je hierarhija pravnih aktov odraz hierarhije državnih organov, tako da je izdajanje določene vrste aktov v pristojnosti določenih organov. Zakonodajni izdajajo zakone, organi državne uprave pa izdajajo podzakonske predpise. Vlada, kot izvršilni organ, izdaja uredbe in odloke, ministrstva, kot upravni organi, pa izdajajo pravilnike, odredbe in navodila. Pravni akti so torej oblike, v katerih se izražajo oziroma so vsebovane pravne norme.

3.2 VRSTE PRAVNIH AKTOV

Razlikujemo med abstraktnimi in konkretnimi ter posamičnimi (individualnimi) in splošnimi (generalnimi) upravnimi akti. Pri prvih dveh gre za vsebinski pomen, medtem ko pri drugih dveh pomembno vlogo igrajo subjekti, na katere se nanašajo. Največkrat se zasledi kombinacija abstraktni – splošni in konkretni – posamični, imamo pa tudi izjeme (na primer generalni – konkretni). Pri abstraktnih normah je namen ustvarjanje, pri konkretnih pa uporaba prava.

Lahko se uporablja razmejitev na podlagi abstraktnosti in konkretnosti. Abstrakten je tisti akt, ki je namenjen nedoločenemu številu primerov uporabe, konkretni akt pa je namenjen enemu samemu primeru. Druga razmejitev temelji na splošnosti oziroma posamičnosti akta, torej glede na krog naslovnikov, katerim je namenjen. Torej, če se

nanaša na nedoločen krog naslovnikov je akt splošen, če pa vsebuje konkretna in posamična pravna pravila in se nanaša na točno določeno osebo, namen pa je, da razreši konkretno, že nastalo situacijo, govorimo o posamičnem pravnem oziroma upravnem aktu (Androjna in Kerševan, 2006, str. 50).

Pravni akti so lahko oblastni in neoblastni. Splošni oblastni pravni akti so uredbe, pravilniki, zakoni, akti lokalnih skupnosti, akti za izvrševanje javnih pooblastil, predpisi itd., neoblastni splošni pravni akti pa so; status družbe, pravila društva itd. Posamični oziroma konkretni oblastni akti so sodba, odločba, sklep, odredba, itd, med neoblastne posamične akte pa spadajo pogodba, oporoča, poroka, vpis v zemljiško knjigo itd.

3.3 ABSTRAKTNI SPLOŠNI UPRAVNOPRAVNI AKTI

3.3.1 Opredelitev

Splošni upravnopravni akti so akti, ki vsebujejo splošne odvisne upravnopravne norme. Sprejemajo se po postopku, ki je posebej predpisan v ustavi, zakonu, poslovniku in statutu.

Poleg parlamenta, ki ima vlogo ustavodajalca in zakonodajalca, splošne upravne akte izdajajo še vlada, ministri, nosilci javnih pooblastil (na primer Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje) ter organi samoupravnih lokalnih skupnosti (občinski sveti) (Čebulj in Strmecki, 2005, str. 56).

Z zakonom ali na njegovi podlagi lahko pravne ali fizične osebe dobijo javno pooblastilo za opravljanje določenih nalog državne uprave, kar dopušča 121. člen Ustave RS. Javno pooblastilo je pooblastilo subjektu, ki organizacijsko ni vključen v državno upravo, za opravljanje nalog državne uprave. Tovrstno pooblastilo zajema vse vrste upravno-izvršilnih nalog, razen inšpekcijskega nadzora (Čebulj in Strmecki, 2005, str. 92).

3.3.2 Vrste

Delimo jih na oblastne, kot so: ustava, zakoni in podzakonski pravni akti (uredbe, pravilniki, odredbe, navodila itd.) in neoblastne pravne akte, to so avtonomni pravni akti (statuti in drugi splošni pravni akti pravnih oseb, kot so gospodarske družbe, zavodi in druge organizacij ter akti organov lokalne skupnosti).

Ustavno sodišče je v več primerih ugotovilo, da so odloki občinskega sveta, ki so praviloma pravni akti splošne narave, lahko po svoji vsebini posamični pravni akti.

3.4 KONKRETNI POSAMIČNI PRAVNI (UPRAVNOPRAVNI) AKTI

3.4.1 Opredelitev

Pravni akti so oblika, v kateri se izraža pravna norma. So torej izraz zavesti in volje pravne ali fizične osebe po oblikovanju pravnih pravil o vedenju in ravnanju ljudi. Vsak pravni akt vsebuje določeno pravno pravilo (normo) ali več pravnih pravil. Rečemo lahko, da je pravni akt celota enega ali več pravnih pravil. Po tej opredelitvi pravnega akta lahko upravnopravni akt opredelimo kot tisti pravni akt, ki vsebuje upravnopravne norme.

Vendar pa s pojmom upravnopravni akt ne mislimo vseh pravnih aktov, ki vsebujejo upravnopravne norme, ampak samo tiste pravne akte, ki jih v hierarhiji upravnopravnih norm uvrščamo med odvisne splošne norme (izvršilne norme) in posamične upravnopravne norme. Vse tiste lastnosti in sestavine, ki jih ima upravnopravna norma, jih ima tudi pravna norma. Posebnost upravnopravne norme je le v predmetu urejanja in načinu reguliranja. Predmet urejanja je upravno področje, način reguliranja pa je upravno odločanje (Čebulj in Strmecki, 2005, str. 55).

Posamični upravnopravni akti so akti, ki vsebujejo posamične upravnopravne norme, katerih bistvena značilnost je konkretnost in posamičnost. V upravnem procesnem pravu se ti akti označujejo z izrazom upravne odločbe in z izrazom posamični akti za izvrševanje javnih pooblastil. Nastanejo kot rezultat uporabe abstraktnega in splošnega pravnega pravila na konkreten in posamičen način. Praviloma jih izdajajo na prvi stopnji upravne enote, nosilci javnih pooblastil in občinska uprava, na drugi stopnji pa ministrstva in župani občin (Čebulj in Strmecki, 2005, str. 56 in 60).

Konkretni upravni akti so zgolj teoretični naziv za tisto, kar včasih poimenujemo odločba, upravna odločba ali upravni akt.

„Posamični upravni akti živijo po svojem nastanku relativno samostojno življenje, v načelu neodvisno od sprememb nadrejenih višjih aktov iz katerih so izšli. Zanje velja, da ostanejo v veljavi tudi po prenehanju veljavnosti nadrejenega akta, bodisi zakona bodisi splošnega pravnega akta, na podlagi katerega so nastali.“ (Čebulj in Strmecki, 2005, str. 66).

Vsebina akta je norma, s katero se odloči o pravici, obveznosti ali pravni koristi določenega ali nedoločljivega posameznika ali druge osebe. Če drugače povemo je posamični upravni akt odločitev o vsebini upravne stvari. Torej so upravni akti odločbe, sklepi, dovoljenja ipd. Izdani morajo biti po predpisanem postopku in v predpisani obliki. Če jih zavezanec ne izvrši prostovoljno, se izvršijo prisilno (izvršba). Prisilno izvršitev zagotavljajo upravni organi po posebej predpisanem postopku in v predpisani obliki, opravi pa se na predlog upravičenca ali po uradni dolžnosti.

Za izvršljivost akta potrebujemo izvršilni naslov oziroma s tujko „*titulus executionis*“, kajti brez tega naslova akta ni mogoče izvršiti. Izdan mora biti sklep o dovolitvi izvršbe. Načelo zakonitosti preprečuje, da bi se naloge javne uprave izvrševale pred izdajo ustreznega pravnega akta ter pripadajočega izvršilnega naslova. Da se akt lahko izvrši, mora

vsebovati določene pogoje in sicer, mora biti izrek (dispozitiv) odločbe kondemnatornega (obsodilnega) značaja, kot na primer se z davčno odločbo določi višino davčne obveznosti (konstitutivno), oziroma se z ugotovitveno odločbo določi potek poti na podlagi katastrskih podatkov (deklarativno). Akt mora točno specificirati zavezanca, torej ni dovolj, če je iz naslova razvidno le, da ima akt obsodilno naravo. Na primer Ministrstvo za zdravje kot javno pooblastilo daje, podaljšuje in odvzema dovoljenja za samostojno upravljanje dela zdravnikov oziroma zobozdravnikov. Se pravi da nadzoruje delo Zdravniške zbornice Slovenije (Čebulj in Strmecki, 2005, str. 156).

„Posamični upravni akt je upravni posrednik med pravno normo in njeno izvršitvijo, saj se pravne norme, ki predpisujejo dejavnost uprave največkrat izvršijo z izdajo upravnega akta (Čebulj in Strmecki, 2005, str. 147 in 148).

3.4.2 Vrste

Posamične upravne akte (upravne odločbe) delimo na pozitivne in negativne (na njihovi podlagi se dejansko stanje ne spremeni; pravice, obveznosti in pravne koristi ostanejo nespremenjene). Pozitivne posamične upravne akte delimo na konstitutivne in deklaratorne (glej Čebulj in Strmecki, 2005, str. 158).

Posamične (konkretne) pravne akte delimo na oblastne akte, kamor spadajo upravni in sodni akti (upravne odločbe in sodbe sodišč). To so avtoritativni akti, pri katerih uprava, v razmerju do drugega subjekta nastopa z močnejšo voljo, kot da mu nekaj zapoveduje in neoblastne akte, kot so akti poslovanja. Pri njih oba subjekta nastopata z enakopravno voljo, za sklenitev pa je potrebo soglasje volj. Neoblastni posamični pravni akti temeljijo na samostojnosti ali avtonomiji pravnih subjektov, ki po svoji volji samostojno odločajo o svojih pravicah in obveznostih. V splošnih pravnih aktih so lahko posamična in konkretna pravila ali pa so splošna pravila konkretna (Cijan in Grafenauer, 2002, str. 84).

3.4.3 Zakonitost

Načelo zakonitosti se nanaša na celotno postopanje organa in na pravilno uporabo prava v konkretni zadevi. Organ mora v upravnem postopku v posamični in konkretni zadevi odločiti v skladu s splošnimi in abstraktnimi pravili materialnega (področnega) prava. Se pravi, da organ odloča v določeni upravni zadevi po zakonu, podzakonskih predpisih, predpisih samoupravne lokalne skupnosti in splošnih aktih, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil, ki urejajo predmetno pravico ali obveznost stranke, ki je predmet postopka.

Zakonitost ali legaliteta pomeni vezanost organov, ki odločajo v upravnih zadevah, na veljavne predpise. Načelo zakonitosti ima svoj temelj v 2. členu Ustave RS, ki določa, da je Slovenija pravna država. Zakonodajalec je pri izdajanju predpisov ter vsi državni organi in organi samoupravnih lokalnih skupnosti so pri odločanju o konkretnih pravicah in obveznostih posameznikov in javnih oseb vezani na ustavo in zakon. To velja v formalnem kot v vsebinskem pogledu, saj se strankam prizna pravice in naloži obveznosti, a le tiste in v takem obsegu, kot to določajo področni predpisi (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 26).

V upravni odločbi se splošni materialni predpis (splošna in abstraktna pravna norma) uporabi za konkreten, posamičen oziroma individualen primer. Zato odločba pomeni akt uporabe prava, ki ustvarja konkretno in posamično upravno odločitev (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 335).

Odločanje v upravnem postopku terja, da mora biti upravni akt tako formalno kot tudi materialno zakonit (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 27).

Formalno zakonitost opredeljujeta 1. in 3. člen ZUP. Formalna zakonitost zahteva od organa, da ves čas postopka ravna po temeljnih načelih tega in posebnih zakonov, ki urejajo postopek in predstavljajo skupne minimalne standarde dovoljenega ravnanja organa in stranke v postopku. V posameznih fazah postopka pa mora ravnati po posameznih procesnih institutih in procesnem redu, ki je veljal v času odločanja, ter obsega začetek postopka, ugotovitveni in dokazni postopek in izdajo upravnega akta. Nato lahko sledita še pritožbeni postopek in izvršba. V vsaki fazi postopka so organu in stranki dane procesne pravice in obveznosti. Odstopanje od njih pomenijo kršitve pravil postopka, ki so lahko bistvene ali nebistvene.

Materialno zakonitost določa 153. člen Ustave RS in zavezuje organ, da tako pri odločitvi in tudi v izdanem upravnem aktu uporabi materialne predpise, ki določajo vrsto, vsebino in obseg pravic, obveznosti ter pravne koristi strank (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 28).

Zakon o denacionalizaciji (ZDen)¹³ določa, da se uporablja ZUP, če ZDen ne določa drugače. Vprašanje formalne in materialne zakonitosti odločbe se presoja po dejanskem in pravnem stanju ob izdaji odločbe na prvi stopnji, torej po takrat veljavnih predpisih, saj upravni organi odločajo neposredno uporabljajoč predpise in pred izdajo odločbe ugotavljajo dejstva in okoliščine, ki jih določa materialni predpis. Na morebitne kasnejše ugodnejše predpise upravni organ ne more čakati, saj ZUP prekinitve postopka iz takšnih razlogov ne določa. Zato ni mogoče upoštevati tožnikovega ugovora, da bi morala tožena stranka z odločbo počakati do sprejetja ustreznega zakona po določbi 9. člena Ustavnega zakona za izvedbo ustave RS v smislu 68. člena Ustave (Sodba VS RS, št. U 471/93 z dne 30. 3. 1995, VS11600).

Prenehanje posamičnega upravnega akta je povezano s potekom časa, za katerega je bil izdan, če je bil izdan kot temporarni oziroma začasni akt, z nastopom smrti, na temelju sporazuma oziroma poravnave ali z nastopom resolutivnega pogoja (Čebulj in Strmecki, 2005, str. 67).

¹³ Ur.l. RS, št. 271/1991 Spremembe: Ur.l. RS, št. 56/1992 Odl.US: U-I-10/92-19, 13/1993 Odl.US: U-I-25/92-27, 31/1993, 24/1995 Odl.US: UI 72/93, 29/1995-ZPDF, 74/1995-ZDZVP, 20/1997 Odl.US: U-I-81/94, 23/1997 Odl.US: U-I-23/93, 41/1997 Skl.US: U-I-107/96, 49/1997, 87/1997, 65/1998, 83/1998 Skl.US: U-I-387/98, 11/1999 Odl.US: U-I-144/97 (16/1999 popr.), 31/1999 Odl.US: U-I-309/98, 60/1999 Odl.US: U-I-387/98, 1/2000 Odl.US: U-I-22/99, 66/2000, 66/2000, 54/2002 Odl.US: U-I-130/01-18, 54/2004-ZDoh-1 (56/2004 popr., 62/2004 popr., 63/2004 popr.), 18/2005 Odl.US: U-I-58/04-7, 6/2008 Skl.US: U-I-251/07-6, 113/2008 Odl.US: Up-1734/07-26, U-I-149/07

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, odloča v upravnem sporu pristojno sodišče tudi o zakonitosti posamičnih dejanj in aktov, s katerim se posega v ustavne pravice posameznika (157. člen Ustave RS).

Konkretni upravni akt načeloma učinkuje vse do tedaj, dokler se ne postavi izven veljave, kar v principu velja za trajna upravno pravna razmerja z logičnim pridržkom, ki dopušča, da tudi trajni akti prenehajo iz točno opredeljenih razlogov. Preneha lahko učinkovat tudi zaradi stranke, če se odpove nadaljnjemu izvrševanju svoje pridobljene pravice, v kolikor je odpoved v danem primeru dopustna. Prenehanje lahko povzročijo tudi spremembe na strani stranke, pri čemer je potrebno razlikovati ali je konstitutivni upravni akt strogo osebno naravnani ali pa gre za stvarni akt (Čebulj in Strmecki, 2005, str. 155).

Načelo zakonitosti terja tudi obrazložitev konkretnega upravnega akta. Ta je zakonit, če so razlogi za njegovo izdajo obrazloženi. Izjema so akti, ki so lahko izdani brez obrazložitve. Ker pravni akt povzroča obvezujoče pravne učinke, je obrazložitev v tesni zvezi z vsebinsko odločitvijo organa. V obrazložitvi je potrebno upoštevati tudi splošno ustavno načelo sorazmernosti, ki bo pri presoji zakonitosti upravnega akta pokazalo ali je bila pravna norma pravilno uporabljena (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 32).

4 ODLOČBA

Upravna odločba je pravni, avtoritativen, enostranski, oblasten, konkreten in posamičen akt. Zanj je značilno, da se izda po postopku, predpisanim z zakonom, se pravi, da temelji na pravnih predpisih. Izda jo pristojni organ in sicer; državni organ, organ v samoupravni lokalni skupnosti oziroma nosilec javnega pooblastila. Z njo se pravica, obveznost ali pravna korist ustanavlja, spreminja, odpravlja (konstitutivna odločba), ugotavlja (deklarativna odločba) ali odklanja sprememba pravnega stanja (negativna odločba) (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 485 in 486).

Z izrazom odločba ni mišljen samo akt, ki je bil izdan v obliki odločbe, temveč vsak akt organa, s katerim je bilo morebitno odločeno o pravici ali obveznosti stranke (Androjna in Kerševan, 2006, str. 381).

Z upravno odločbo se torej splošni materialni predpis uporabi za konkreten, posamični – individualni primer. Z odločbo organ avtoritativno in enostransko, kar pomeni z močnejšo voljo in brez sklenjenega dogovora oziroma sporazuma s stranko, odloči o konkretni pravici, obveznosti in pravni koristi posamezne stranke. „Odločba pomeni akt uporabe prava, akt, ki ustvarja konkretno in posamično upravno odločitev (normo).“ (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 485).

ZUP obravnava odločbe v glavnem po različnih zunanjih merilih. Tako poleg različnih vrst odločb, odločbe razporedimo še po tem, kateri organ jo je izdal, kdo je dal pobudo za začetek upravnega postopka itd. Imamo odločbe prve stopnje in odločbe druge stopnje ter odločbe izdane na zahtevo stranke in odločbe, izdane po uradni dolžnosti.

V prvem in drugem odstavku 207. člena ZUP je določeno, da izda organ, ki je pristojen za odločanje, na podlagi dejstev, ugotovljenih v postopku, odločbo o zadevi, ki je predmet postopka. Z odločbo se odloči o vseh zahtevkih stranke, tudi če je postopek začel po uradni dolžnosti.

Pri odločbi, izdani po uradni dolžnosti, organ začne upravni postopek, če tako določa zakon ali na zakonu temelječi predpis, pa tudi v primeru, če ugotovi ali izve, da je glede na obstoječe dejansko stanje zaradi javne koristi treba začeti upravni postopek (126. člen ZUP).

V upravnih zadevah, v katerih je po zakonu ali po naravi stvari za začetek upravnega postopka potrebna zahteva stranke, pristojni organ ne more začeti postopka in izdati odločbe, če takšna zahteva ni podana. V takšnih upravnih zadevah je potrebna zahteva stranke ne samo za začetek postopka, temveč tudi za vodenje postopka, kar določa 128. člen ZUP. Zahteva stranke, ki je potrebna za začetek in vodenje postopka za na primer izdajo obrtnega dovoljenja, gradbenega dovoljenja ali potnega lista je odločba, ki je izdana v takšni upravni zadevi, izpodbojna, vendar se izpodbojnost odločbe lahko z izrecno ali molče dano poznejšo privolitvijo stranke konvalidira. Če manjka takšna privolitev, je izdana odločba nična. Izjavo mladoletne stranke poda njen zakoniti

zastopnik, potrebna pa je še privolitve same stranke. Če ni privolitve, je izdana odločba izpodbojna, lahko pa se izpodbojnost konvalidira z izrecno ali molče dano naknadno privolitvijo. Če ni niti naknadne privolitve, je izdana odločba nična.

Tedaj, ko odloča kolegijski organ, sme odločati, kakor določa 3. odst. 207. člena ZUP, če je navzočih več kot pol njegovih članov, odločbo pa sprejme z večino glasov navzočih članov, če ni z zakonom, podzakonskim predpisom, odlokom samoupravne lokalne skupnosti, splošnim aktom, izdanim za izvrševanje javnih pooblastil, ali na podlagi ustave ali zakona sprejetim poslovnikom določena posebna večina (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 486).

Z zakonom ali drugim na zakonu temelječim predpisom je lahko določeno, da je za izdajo odločbe v upravni zadevi potrebno tudi soglasje prizadetega (Androjna in Kerševan, 2006, str. 383 in 384).

Ko se ugotovitveni postopek in dokazovanje končata, se na podlagi zbranega gradiva in ugotovljenih dejstev pristopi k odločanju, ki je predmet postopka. Se pravi da, v tej najpomembnejši fazi postopka organ ugotovljeno dejansko stanje primerja z materialnim predpisom, ki ga je potrebno uporabiti pri reševanju upravne zadeve, in sklepa, ali je ugotovljeno dejansko stanje skladno z dejstvi in okoliščinami, ki jih določa materialni predpis kot pogoje za nastanek, spremembo ali prenehanje oziroma za ugotovitev pravnega razmerja. To sklepanje pomeni odločanje o pravici, obveznosti oziroma pravni koristi posameznika v konkretni upravni zadevi, formuliranje vsebine tega sklepanja pa izdajo odločbe v zadevi, ki je predmet upravnega postopka. Odločanje pomeni neposredno uporabo materialnega predpisa na ugotovljeno dejansko stanje konkretnega in posamičnega primera (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 486).

Izdaja odločbe pomeni prav to, da organ oblikuje svojo voljo ter da to voljo izrazi na predpisan način (v pisni obliki odločbe z vsemi predpisanimi sestavinami, v obliki ustne odločbe pa kakor to dopušča zakon).

S tem, ko je odločba izdana, pomeni, da smo prišli do temeljnega zaključka odločanja v upravnem postopku. Z izdano odločbo je potrebno seznaniti tudi stranko, da odločba lahko začne učinkovati, torej je potrebna vročitev odločbe. Tako se z izdajo in vročitvijo odločbe stranki konča upravni postopek na prvi stopnji. Se pravi, da odločba v upravni zadevi pravno učinkuje, ko je njena vsebina ustno oziroma pisno naznanjena stranki (Androjna in Kerševan, 2006, str. 379).

Praviloma se izda v pisni obliki in le izjemoma se izda ustno, kadar to določa zakon ali na zakonu temelječ predpis. Naziv akta, da gre za odločbo ima pravne posledice, saj se nanj veže dovoljenost pritožbe ter dokončnost, pravnomočnost in izvršljivost odločbe. Naziv, da gre za odločbo pove tudi, da gre za konkretni upravni akt, ne pa za drug akt organa javne uprave. Izjemoma se da odločbi drugačen naziv, na primer za potni list, prometno dovoljenje za registrirano vozilo, gradbeno dovoljenje itd. (Androjna in Kerševan, 2006, str. 411).

4.1 ORGANI, KI IZDAJAJO UPRAVNE ODLOČBE

V prvem in drugem odstavku 207. člena ZUP je določeno, da izda organ, ki je pristojen za odločanje, na podlagi dejstev, ugotovljenih v postopku, odločbo o zadevi, ki je predmet postopka. Tako imamo organe, ki izdajajo upravne odločbe in sicer;

- odločbo izda organ, ki je pristojen za odločanje o konkretni zadevi;
- kolegijski organ odloča o zadevi, če je navzoča več kot polovica članov, odloči pa večina prisotnih članov, razen, če je s predpisom določena posebna večina;
- odločbo lahko izdata dva ali več organov, če je tako predpisano, tako da vsak organ posebej odloči o zadevi, nato pa se sporazumejo, kdo bo izdal odločbo;
- odločbo lahko izda organ v soglasju z drugim organom, če tako določa zakon ali odlok samoupravne lokalne skupnosti. V tem primeru organ zahteva soglasje v naprej tako, da sporoči drugemu organu, kakšen je zahtevk stranke. Če pa odloča po uradni dolžnosti, pa ga obvesti, kako odločbo namerava izdati. Organ mora soglasje podati v roku 15 dni. Da je soglasje dal se šteje, če ni dal ne pozitivnega ne negativnega soglasja. Podoben postopek velja tudi takrat, kadar je s predpisi določeno, da organ izda odločbo z odobritvijo, potrditvijo ali dovoljenjem drugega organa;
- z zakonom ali odlokom sveta samoupravne lokalne skupnosti pa je lahko določeno, da organ izda odločbo, ko prejme mnenje pristojnega organa. Če pa organ ne prejme mnenja drugega organa v roku 15 dni, lahko izda odločbo tudi brez mnenja (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 502 do 504).

4.2 OBLIKA IN SESTAVNI DELI ODLOČBE

V upravnem postopku, se praviloma izda odločba v pisni obliki, izjemoma pa se lahko odloči tudi ustno (v primerih, ki jih določa zakon). Torej se ustna odločba lahko izda le, če gre za nujne ukrepe v javnem interesu in je treba ukrepati takoj, na kraju samem, če obstaja nevarnost za življenje in zdravje ljudi, za javni red in mir, za javno varnost ali za premoženje večje vrednosti, ki jih ni mogoče odlagati, pa so dejstva na katera se mora upirati odločba ugotovljena ali vsaj verjetno izkazana (ZUP 211. in 144. člen). Organ bo izdal ustno odločbo, če bo katera od navedenih nevarnosti taka, da bo treba ukrepati takoj, da se preprečijo posledice, do katerih bi sicer lahko prišlo. Organ lahko v takih primerih odredi tudi, da se odločba tako izvrši, saj njuni ukrepi pogosto zahtevajo takojšnjo izvršitev. Na primer sanitarni inšpektor, ki ugotovi, da bi bilo z nadaljnjim obratovanjem gostinskega lokala ogroženo zdravje ljudi.

Kot je predpisano v 210. členu ZUP, mora biti vsaka odločba označena z besedo odločba. Tako se že na zunaj vidi, da gre za konkreten upravni akt, a katerim se odloči v upravni zadevi. Izjemoma se lahko določi, da je odločba drugače poimenovana, se pravi, da se za odločbo določi drugačen naziv (na primer potni list, vizum, voziško dovoljenje, gradbeno dovoljenje itd.) (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 506).

Pisna odločba obsega; uvod (glava), naziv, izrek (dispozitiv, tenor), obrazložitev, pouk o pravnem sredstvu, podpis uradne osebe, ki je odločbo izdala, številko, datum in pečat (žig) organa, v primerih, ki jih določa zakon, pa posamezni deli v odločbi niso obvezni. Vsaka od navedenih sestavin je poseben sestavni del odločbe, saj je v 8. odst. 215. člena ZUP določeno, da pouk o pravnem sredstvu kot poseben sestavni del odločbe sledi za obrazložitvijo (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 507).

Odločba, izdana v elektronski obliki, mora imeti varna elektronska podpisa uradne osebe in organa, overjena s kvalificiranim potrdilom. Odločba se izdela samodejno, ko gre za večje število le teh. Namesto podpisa in žiga ima lahko faksimile (3. odst. 210. člen ZUP). Imamo tudi primere, za katere določa zakon ali na podlagi zakona izdan predpis, da posamezni deli v odločbi niso obvezni. Na primer odločba, s katero se v zadevah manjšega pomena ugotovi strankinemu zahtevku, pa to ne posega v javno korist ali v korist koga drugega, ima samo dispozitiv v obliki zaznamka na spisu, če so razlogi zanjo očitni in ni drugače predpisano.

Tehnično razporeditev, vrstni red in vsebino odločbe določajo z zakonom določeni sestavni deli. Hkrati omogočajo lažjo presojo njene zakonitosti in pravilnosti, stranki pa lažje varstvo njene pravice oziroma pravne koristi. Odsotnost katere od sestavin odločbe lahko pomeni bistveno kršitev pravil postopka (Androjna in Kerševan, 2006, str. 412).

Za upravne odločbe veljajo pravila glede njihove oblikovne značilnosti, vključno z njihovo enotno podobo. Pravilnik določa, da se dokumenti organov pišejo v tipografski pisavi Times New Roman, v velikosti 11 PT, razmik med črkami je 0, razmik med vrsticami pa največ 1,2 PT. Uporablja se leva poravnava, lahko tudi obojestranska. ZUP navaja, kaj obsega pisna odločba, ni pa v njem izrecno določena oziroma predpisana tehnična oblika odločbe, čeprav je s tem, ko so v zakonu po vrstnem redu navedeni sestavni deli odločbe, določena struktura odločbe in tudi tehnična razporeditev posameznih sestavin (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 506 in 508).

Za posamezne vrste odločb, so večkrat predpisani posebni obrazci. Če glede oblike odločbe sledimo pripravljenim obrazcem in vzorcem iz prakse, lahko shematsko prikažemo oblike pisne odločbe in njene sestavine (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 510). Poleg določb ZUP, je potrebno upoštevati tudi druge predpise, ki določajo, kaj mora posamezna odločba še vsebovati. V skladu z Uredbo o upravnem poslovanju¹⁴ se na odločbi zapišeta še številka in datum odločbe. V glavi se navede naziv organa in njegov sedež, nato pa številka in datum odločbe (pri organih državne uprave tudi naziv Republika Slovenija in grb RS)¹⁵. Na koncu odločbe se navede, komu je treba odločbo vročiti oziroma komu jo poslati v vednost (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 508 in 509).

¹⁴ Uradni list RS, št. 20/05, 106/05, 30/06, 86/06, 32/07, 63/07, 115/07, 122/07, 32/08.

¹⁵ Naziv organa s številko in datumom odločbe je sestavni del odločbe in je pomemben zaradi individualizacije odločbe, dokazovanja njene izvirnosti, ugotavljanja časa izdaje in predpisov, ki so takrat veljali. Pomemben je tudi zaradi evidence zadev in dokumentov oziroma pisarniškega materiala.

Pritožba se lahko izroči naravnost oziroma neposredno pri organu, ki je izdal odločbo na prvi stopnji, lahko se da na zapisnik, lahko pa se organu, ki je izdal odločbo na prvi stopnji, pošlje po pošti (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 554).

ZUP določa, da je treba odločbo vročiti stranki v izvorniku. Vročanje obravnava v posebnem poglavju prvega dela ZUP v členih od 83 do 98.

ZUP v 206. členu določa, da je treba odločbo vročiti stranki v izvorniku ali overjenem prepisu, kar pomeni, da mora biti pisni odpravek odločbe, ki se vroči stranki, po vsebini enak izvorniku. Vročitev pisnega odpravka odločbe, ki po vsebini ni enak izvorniku, po presoji sodišča predstavlja kršitev pravice do pravnega sredstva (25. člen Ustave RS), v spornem primeru pravice do pritožbe (11. člen in 1. odst. 223. člena ZUP/86) (Sodba VS RS, št. U 1336/94-6 z dne 16. 1. 1997, VS12364).

Vročanje je pravilo postopka, s pomočjo katerega organ izroči vabila, sklepe, odločbe in druge uradne dokumente oziroma pisanja naslovniku. Vročitev je izročitev oziroma prenos upravnega dokumenta od organa k osebi – naslovniku, ki mu je dokument namenjen. Od dneva vročitve teče rok za pritožbo. Ob vročitvi so stranke seznanjene s svojimi pravicami in obveznostmi, od nje pa je tudi odvisno, kdaj bo odločba postala dokončna, pravnomočna in izvršljiva. Vročitev je povezana tudi z uresničevanjem ustavno in zakonsko zagotovljene pravice do pravnega sredstva (predvsem pritožbe in sodnega varstva).

Vročanje je ključno dejanje v postopku, ker je pogoj za nastanek pravnih učinkov pisanja, ki se vroča. Dokler akt ni vročen, z vidika nastopa pravnih posledic tako v razmerju do strank oziroma drugih naslovnikov kot organa izdajatelja akt sploh ni izdan, poudarjajo teoretiki in sodna praksa. Vročanje je torej v temelju opravilo v postopku, prek katerega organ kot adresant izroči dopise, pozive, vabila, sklepe, odločbe in druge dokumente oziroma pisanja naslovniku – adresatu (stranki, zastopniku, priči, izvedencu...) (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 114).

Vročitev se lahko opravi na dva osnovna načina, to je s fizično vročitvijo dokumenta, ki je v papirnati obliki in z elektronsko vročitvijo oziroma vročitvijo po elektronski poti (vseh dokumentov ni mogoče vročiti po elektronski poti, kot na primer potnega lista ipd). vročitev se opravi po pošti, po uradni osebi organa (kurirju), po pravni ali fizični osebi, ki opravlja to dejavnost, v samem organu (naslovnika je dovoljeno le izjemoma povabiti zato, da prevzame dokument), po elektronski poti v varen elektronski predal (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 351, 352 in 357).

Pravilna vročitev pomeni podstat formalni zakonitosti. Tako vročanje delimo glede na kraj, čas in način. Vročilnica ima na primer pravno naravo potrdila o sami vročitvi in, natančneje, o načinu in datumu vročitve. Vročilnica je javna listina, vsebina se šteje za dokazano, možno pa je dokazovati nasprotno (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 115).

Vročanje se mora opraviti v predpisani obliki, način vročitve, ki je odvisen od vrste in oblike dokumenta, pa določi uradna oseba. Pri tem je treba upoštevati, da se morajo odločbe in sklepi ter drugi dokumenti, od vročitve katerih začne teči rok, vročiti osebno tistemu, kateremu so namenjeni. Po predpisih o poštnih storitvah se vročajo drugi dokumenti (86. in 87. člen ZUP).

Poznamo tudi posebne primere vročanja v ZUP (posebna točka 6. poglavja v členih 88 do 96). Tu so obravnavani posebni primeri vročanja in sicer; vročanje zakonitemu zastopniku in pooblaščenцу; vročanje pooblaščenцу za vročitve; vročanje državnim organom, organom samoupravnih lokalnih skupnosti, pravnim in fizičnim osebam, registriranim za opravljanje dejavnosti; vročanje osebam z diplomatsko imuniteto; vročanje vojaškim osebam; vročanje osebam, zaposlenim v kopenskem, zračnem ali pomorskem prometu; vročanje osebam, ki jim je odvzeta prostost; vročanje z javnim naznanilom; vročitev v primeru odklonitve sprejema; vročitev v primeru spremembe naslova; vročanje na naslovu za vročanje.

4.2.1 Uvod odločbe

Uvod je začetni del pisne odločbe in obsega, kot je določeno v 212. členu ZUP;:

- ime organa, ki odločbo izdaja;
- predpis o njegovi pristojnosti (predvsem predpis o stvarni pristojnosti organa, če je treba, pa tudi o krajevni pristojnosti);
- način uvedbe postopka (po uradni dolžnosti ali na zahtevo stranke);
- osebno ime stranke oziroma pri generalni odločbi podatke, iz katerih se dajo ugotoviti osebe, na katere se nanaša odločba in njenega morebitnega zakonitega zastopnika ali pooblaščenca;
- na kratko označeno zadevo, za katero v postopku gre;
- navedbo, da je odločbo izdalo dvoje ali več organov, ali pa en organ s soglasjem, dovoljenjem, potrditvijo itd. ali mnenjem drugega organa (je treba to navesti v uvodu);
- navedbo dneva seje, na kateri je bilo o zadevi odločeno, če je o zadevi odločil kolegijski organ.

Uradna oseba ima na podlagi navedbe akta pooblastilo za odločanje v zadevi, kar se napiše v uvod odločbe. Organ se že v uvodu odločbe napotuje na pomembna vprašanja postopka, na katera mora dati odgovor. Na primer prvo teh vprašanj je gotovo vprašanje opredelitve upravne zadeve, saj je predmet odločanja, zatem vprašanje stvarne in krajevne pristojnosti za odločanje v zadevi, vprašanje pobude za začetek upravnega postopka itd. (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 512) (Androjna in Kerševan, 2006, str. 412).

Navesti je potrebno tudi določbe procesnega predpisa, na podlagi katerih se je postopek vodil (ZUP, če pa je predpisan posebni upravni postopek, se je potrebno sklicevati tudi na določbe tega postopka). Nato sledi navedba stranke (ime, priimek, naslov) in njenega zakonitega zastopnika, če ga je stranka imela. Če so stranke mladoletne, se navede enega od staršev oziroma začasnega zastopnika. Pri pravni osebi, se navede tistega, ki je pooblaščen za zastopanje, če pa gre za državni organ, se navede predstojnika. Stranki je lahko opravilna sposobnost odvzeta. V tem primeru se navede postavljenega zakonitega zastopnika. Če ima stranka pooblaščenca, se ta tudi navede. Na primer pri odvetniku, se navede samo ime, priimek in kraj, če pa gre za fizično osebo, se navede ime, priimek in polni naslov. Če povzamem navedene točke, se nato navedejo soglasje, mnenja, dovoljenja ali potrditev drugih organov, ki so z akcesornimi akti sodelovali pri izdaji odločbe. Navede se organ, številka in datum izdaje akcesornega akta. Na koncu uvoda sledi kratka označitev zadeve <http://www.pravna-pomoc.info/upravno-pravo/upravna-odlocba/>.

4.2.2 Naziv odločbe

Odločba mora biti imenovana kot odločba, razen če ji da zakon ali drug predpis drugačen naziv, na primer gradbeno dovoljenje, lokacijsko dovoljenje, potni list itd. (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 511). 210. člen ZUP določa, da se mora vsako odločbo označiti kot tako, izjemoma se lahko na podlagi zakona oz. odloka posamezno odločbo drugače poimenuje.

4.2.3 Izrek

Izrek (dispozitiv, tenor) izraža vsebino odločbe in je zato osrednji in najpomembnejši sestavni del odločbe. Z njim se odloči o predmetu postopka in o vseh zahtevkih strank. V izreku se lahko v skladu z zakonom določijo tudi pogoji ali nalogi, povezani z odločitvijo organa o predmetu postopka. Če odločba nima dispozitiva pomeni, da ni bilo odločeno o pravicah oziroma obveznostih strank v določeni upravni zadevi.

Biti mora popoln in določen, kar pa se doseže, če je kratek, natančen in jasen. Lahko se razdeli na več točk, če je to potrebno, kar dopušča 6. odst. 213. člen ZUP. Določenost dispozitiva je pomembna zlasti v izvršbi, kajti če ne vsebuje vrste, predmeta, obsega in časa izpolnitve obveznosti, zavezanec ne more vedeti, kdaj in kaj naj stori, da dopusti ali opusti, da bo zadoščeno izvršilnemu naslovu, upravičenec pa ne more vedeti, kdaj in kaj lahko zahteva po izvršilnem naslovu od zavezanca. Z izrekom se torej odloči o pravici, obveznosti ali pravni koristi stranke v konkretni upravni zadevi. Brez njega ni odločbe in rešitve upravne zadeve. Sestavine izreka je mogoče razvrstiti na obvezne (obligatorne) in na morebitne¹⁶, to so tiste, ki so odvisne od konkretnega primera. Na primer določitev pogojev in nalogov (navedba odločilnega (suspenzivnega) pogoja pomeni, da začne odločba učinkovati šele z izpolnitvijo tega pogoja in razvezni (resolutivni) pogoj pomeni, da bo odločba prenehala učinkovati, če bi nastopil v izreku navedeni dogodek); določitev

¹⁶ V teoriji delijo sestavine izreka odločbe na obvezne (obligatorne), morebitne in neobvezne (fakultativne).

roka (izpolnitvenega, paricijskega), v katerem je treba opraviti dejanje, ki je z odločbo naloženo stranki oziroma začeti uresničevati vsebino odločbe; navedbo, da pritožba ne zadrži izvršitve odločbe. Obvezne sestavine morajo biti v vsaki odločbi. Sem štejemo odločitev o predmetu postopka v celoti in o vseh zahtevkih strank ter odločitev o stroških postopka. Poleg teh ima lahko še druge sestavine, če tako določa materialni predpis (Androjna in Kerševan, 2006, str. 413) (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 513 in 515).

Izrek predstavlja glavni del odločbe, v katerem se odloči o predmetu postopka. Opredeljuje upravnoopravno razmerje in določa obseg pravic, obveznosti oziroma pravnih koristi. Samo izrek postane izvršljiv, dokončen in pravnomočen.

Morebitne sestavine dispozitiva so določene v 3. in 4. odst. 213. člena ZUP. To je določitev roka, v katerem je treba opraviti dejanje¹⁷, če se je z odločbo stranki naložilo, da mora opraviti kakšno dejanje. Če stranka dejanja ne opravi v roku, pride do izvršbe. Rok, v katerem mora zavezanec opraviti z odločbo naloženo dejanje (izpolnitveni ali paricijski rok), praviloma določa materialni predpis. Še pa z odločbo ni določen rok, v katerem mora stranka opraviti dejanje, odločba postane praviloma izvršljiva v petnajstih dneh od dneva, ko je odločba postala dokončna. Med morebitne sestavine izreka spada tudi navedba, da pritožba ne zadrži izvršitve odločbe, če je predpisano, da pritožba nima odložilnega (suspenzivnega) učinka. Ta klavzula se domneva ko gre za ustno odločbo.

Med neobvezne oziroma dodatne sestavine štejemo odločitev o morebitnih stroških postopka. Organ določi, kdo trpi stroške postopka, koliko znašajo ti stroški ter komu in v katerem roku jih je treba plačati. Če pa organ nima podatkov, na podlagi katerih bi določil stroške postopka, v dispozitivu navede, da bo o stroških postopka izdan poseben sklep. Če se stroški ne prijavijo do izdaje odločbe, se jih kasneje ne more več uveljavljati.

Druge sestavine, ki jih obsega dispozitiv odločbe in jih predpisujejo materialni predpisi so lahko naslednji. Določitev pogoja in določitev roka, s katerim se povezuje pravni učinek izdane odločbe. Oba pogoja imata razvezni ali odložilni učinek. Razlika med pogojem in rokom je v tem, da pri pogoju ni gotovo, ali bo določeni dogodek sploh nastopil (dogodek lahko nastopi ali ne, rok pa bo zagotovo nastopil). Zadnja sestavina pa je določitev naloga, ki se predpisuje kot vzporedna in samostojna dodatna obveznost v obliki določenega dejanja, ki ga mora opraviti stranka. Od pogoja in roka se razlikuje v tem, da na pravni učinek odločbe ne vpliva neposredno, ker se odločba, če stranka ne izpolni naloga, kljub temu lahko tudi prisilno izvrši (Androjna in Kerševan, 2006, str. 415 in 416).

4.2.4 Obrazložitev odločbe

Obrazložitev je odvisna ob tega, ali je organ začel postopek na zahtevo stranke ali po uradni dolžnosti. Če je postopek začel po uradni dolžnosti, najprej navede predpis, ki ga pooblašča za uvedbo postopka. Če je postopek začel na zahtevo stranke, najprej na

¹⁷ Z izrazom »dejanje« je treba razumeti kakršno koli dejanje oziroma obveznost nekaj storiti ali dati (na primer plačati odmerjeni davek).

kratko povzame zahtevek stranke, nato navede ugotovljeno dejansko stanje, pomembnejše dokaze, s katerimi je dejansko stanje ugotovil ter predpise, ki jih je na uporabljeno dejansko stanje uporabil. Naredi sklep, glede odločitve, navedene v izreku in razloži zakaj ni bilo ugodeno kakšnemu od zahtevkov stranke. Če je organ odločal po prostem preudarku, mora v obrazložitev navesti predpis, ki ga pooblašča za takšno odločanje. Razložiti mora, kako je uporabil namen in obseg prostega preudarka. Vsaka diskrecijska odločba mora imeti polno obrazložitev. Dovoljeno se je sklicevati na strokovna mnenja ali članke, na sodne ali upravne judikate ter na teoretična dela, tudi tuja. Odločba ima lahko le skrajšano obrazložitev v preprostih upravnih stvareh. Vsebuje najkrajši povzetek zahtevka stranke ter sklicevanje na predpis, na podlagi katerega je bilo odločeno. Če gre za stvar majhnega pomena, se izda odločba brez obrazložitve, v obliki združitve vseh delov odločbe v en sam tekst. S tako odločbo se ugodi zahtevku stranke, niso podani nasprotni zahtevki in taka odločba nima pravnega pouka <http://www.pravna-pomoc.info/upravno-pravo/upravna-odlocba/>.

Iz obrazložitve mora izhajati, da dispozitiv odločbe izhaja iz uporabe materialnega predpisa na ugotovljeno dejansko stanje v konkretnem primeru. Vsaka pisna odločba mora imeti obrazložitev. Odpade lahko le, kadar se v upravnih zadevah manjšega pomena ugodi strankinemu zahtevku, pa takšna odločitev ne posega v javno korist ali korist koga drugega. Torej če upravna odločba nima obrazložitve v skladu z Zakonom o splošnem upravnem postopku, je to bistvena kršitev pravil upravnega postopka, zaradi česar je treba tak akt v pritožbenem postopku ali v upravnem sporu odpraviti.

Obrazložitev ima dva dela in sicer; a) prvi ali dejanski del, ki vsebuje razložitev dejanskega stanja, ki je bilo ugotovljeno v konkretnem primeru ter b) drugi ali pravni del, ki vsebuje navedbo in tolmačenje materialnih predpisov oziroma posameznih določb teh predpisov, ter pravno presojo oziroma preudarjanje in sklepanje, ali in koliko se pravice oziroma obveznosti glede na ugotovljeno dejansko stanje skladajo z materialnimi predpisi. Oba dela sta celota, v kateri se dejanski del obrazložitve večkrat prepleta s pravnim delom obrazložitve. Z obrazložitvijo ni mogoče nadomestiti dispozitiva in tudi ne more se nanašati na stvar, v kateri bi bilo odločeno v dispozitivu odločbe. Z obrazložitvijo se utemelji izrek odločbe in prepriča stranko o pravilnosti odločitve.

Velika večina strank bo utemeljeno in argumentirano odločitev razumsko sprejela in se ne bodo pritožile. Obrazložitev odločbe je pravzaprav pojasnitev in utemeljitev odločitve, navedene v izreku. Obrazložitev mora biti jasna in pregledna, vsebovati pa mora bistvene in nosilne razloge, ki so narekovali sprejeto odločitev. Posebej je pomembna za stranko, da vidi razloge, ki so vplivali na odločitev, pomembna pa je tudi za organ druge stopnje, ki iz nje vidi, ali je dejansko stanje pravilno ugotovljeno in ali je bil postopek pravilno in zakonito izpeljan.

Obrazložitev odločbe je še posebej pomembna v odločbi, s katero je zahtevek stranke zavržen in v odločbi, s katero se stranki nalaga kakšno obveznost (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 518).

Razlikujemo odločbe z krajšo obrazložitvijo in odločbo s polno obrazložitvijo, glede na obseg podatkov, ki jih mora vsebovati obrazložitev (Androjna in Kerševan, 2006, str. 417).

Če gre za upravno zadevo manjšega pomena in se ugotovi strankinemu zahtevku, lahko organ izda odločbo brez obrazložitve, odločba pa lahko vsebuje samo dispozitiv v obliki zaznamka v zadevi, če ni drugače predpisano. Praviloma se taka odločba stranki sporoči ustno, pisno pa se ji izda, če organ tako odloči ali pa če stranka tako zahteva, vendar v tem primeru pisna odločba nima obrazložitve, razen če je po naravi stvari potrebna. Taka odločba se lahko izda na predpisanem obrazcu ali samodejno z uporabo informacijskega sistema. Na primer za potni list, vozniško dovoljenje itd. (Androjna in Kerševan, 2006, str. 418).

To so odločbe po 218. členu ZUP, v obliki uradnega zaznamka na dokumentu, ki imajo samo izrek. Gre za primere, ko se v zadevah manjšega pomena ugotovi strankinemu zahtevku in se ne posega v javno korist ali v korist koga drugega (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 519).

Odločbo s krajšo obrazložitvijo je mogoče izdati v enostavni upravni zadevi, v kateri je udeležena ena sama stranka, in v enostavni upravni zadevi, v kateri je v postopku udeleženi dvoje ali več strank pa nobena ne ugovarja postavljenemu zahtevku, in se zahtevku ugotovi. Obrazložitev odločbe vsebuje kratko obrazložitev strankinega zahtevka in sklicevanje na pravne predpise, na podlagi katerih je bilo odločeno v pravni zadevi. Smisel izdaje odločbe s krajšo obrazložitvijo je, da se postopek v enostavnih zadevah pospeši. Tudi odločba v takšnih stvareh se lahko izda na predpisanem obrazcu ali samodejno z uporabo informacijskega sistema.

Odločba s polno obrazložitvijo se uporablja v vseh upravnih zadevah, ki niso manjšega pomena ali enostavne in v katerih se lahko izda odločba brez obrazložitve oziroma s skrajšano obrazložitvijo (Androjna in Kerševan, 2006, str. 419).

Po ZUP po prvem odstavku 214. člena obsega navedbe: razložitev zahtevkov strank in njihove navedbe o dejstvih (navede se, kaj je stranka zahtevala in ali je bil postopek uveden na njeno zahtevo ali po uradni dolžnosti); ugotovljeno dejansko stanje in dokaze, na katere je to oprto; razloge, odločilne za presojo posameznih dokazov (to je navedba razlogov, na podlagi katerih je uradna oseba v okviru proste presoje dokazov odločila, katera dejstva šteje za dokazana); navedbo določb predpisov, na katere se opira odločba (navedba materialnih predpisov, uporabljenih pri odločanju); razlogov, ki glede na ugotovljeno dejansko stanje narekuje odločbo oziroma odločitev v dispozitivu (gre za navedbo ugotovitve skladnosti ugotovljenega dejanskega stanja z materialnimi predpisi, ki so bili uporabljeni); razloge, zaradi katerih ni bilo ugodeno kakšnemu zahtevku strank.

Prve tri navedbe pomenijo dejanske podlage, druge tri pa navedbo pravne podlage izreka odločbe. Pogosto si navedeni elementi sledijo po zaporedju, vedno pa ni tako. Obrazložitev odločbe vsebuje še navedbo predpisa, ki določa, da pritožna ne zadrži

izvršitve odločbe., kadar gre za primer, ko je v zakonu predpisano da odločba ne zadrži izvršitve odločbe (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 520 in 512).

Odločba, ki je izdana po prostem preudarku, mora imeti v obrazložitvi podatke, ki so določeni za odločbo s polno obrazložitvijo, poleg teh podatkov pa še kot določa 5. odst. 214. člena ZUP. Če je pristojni organ po zakonu opravičen zadevo rešiti po prostem preudarku, mora v obrazložitvi navesti še zakon, na podlagi katerega je tako odločil ter razloge, zakaj je tako odločil. Gre za predpis, na podlagi katerega je organ upravičen rešiti stvar po prostem preudarku. Organ se z navedbo tega predpisa sklicuje na pooblastilo, da lahko izmed več pravno enako možnih odločitev izbere tisto, ki jo šteje za najprimernejšo, glede na javno korist. Tu gre tudi za razloge za odločitev in kako je uporabil obseg in namen prostega preudarka. Odločba, po kateri je organ upravičen odločati po prostem preudarku, mora biti izdana ne samo v mejah pooblastila, temveč tudi v skladu z namenom, za katerega je organu dano pooblastilo. Zaradi tega mora organ navesti razloge, ki so ga napotili, da je izmed dvema ali več pravno enako možnih odločitev izbral tisto, ki izhaja iz dispozitiva odločbe. Presoja je omogočena z navajanjem razlogov za sprejeto odločitev. Obrazloženi morajo biti tudi sklepi, zoper katere ni dovoljena pritožba, saj lahko te sklepe prizadete osebe izpodbijajo v pritožbi zoper odločbo, razen če je taka pritožba z zakonom izključena (Androjna in Kerševan, 2006, str. 418 do 423) (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 522).

4.2.5 Pouk o pravnem sredstvu

Pouk o pravnem sredstvu (pravni pouk, pravno navodilo) je obvezen sestavni del vsake pisne odločbe, izdane v upravni zadevi, razen če je z zakonom ali drugim z zakonom izdanim predpisom določeno, da tak pouk ni obvezen. Je takoj za obrazložitvijo in ločen od nje. Z njim se stranki sporoči, ali lahko vloži pritožbo zoper odločbo, ali pa začne upravni spor ali drug postopek pred sodiščem (pozitiven pouk).

Z njim se stranki sporoči tudi, kakšne so njene pravne možnosti, če se z odločbo ne strinja, to je, ali lahko vloži zoper odločbo pritožbo ali pa začne upravni spor ali kakšen drug postopek pred sodiščem. V 215. členu ZUP je določeno, katere sestavine mora vsebovati pouk o pravnem sredstvu in sicer; - sporočilo stranki oziroma navedbo, ali lahko zoper odločbo vloži pritožbo ali pa začne upravni spor ali kakšen drug postopek pred sodiščem.; - na koga se stranka lahko pritoži; - pri kom se stranka lahko pritoži (po ZUP organ, ki je izdal odločbo); - navedbo, da lahko stranka poda pritožbo na zapisnik; - v katerem roku stranka vloži pritožbo (15 dni, če ni drugače predpisano); - koliko znaša taksa za pritožbo (to predvideva Zakon o upravnih taksah, ZUT¹⁸) (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 525). Če tudi upravni spor ni dopusten, se stranko pouči, katero sodno varstvo je zagotovljeno namesto upravnega spora (na primer redno sodno varstvo pred pravnim sodiščem).

Vsaka dokončna odločba, odločba zoper katero je dovoljen upravni spor, mora imeti pouk o upravnem sporu. Dokončna je vsaka odločba druge stopnje in vsaka odločba prve

¹⁸ Uradni list RS, št. 42/07 – UPB3, 126/07.

stopnje, ki je ni dovoljeno izpodbijati s pritožbo. Če je zoper takšno dokončno odločbo dovoljen upravni spor, ima pouk navedbo, da lahko sproži upravni spor, pri katerem sodišču lahko sproži tožbo in v katerem roku (Androjna in Kerševan, 2006, str. 424).

Če zoper odločbo ni dovoljena pritožba, niti ni mogoč upravni spor in stranka lahko začne zaradi varstva svoje pravice kakšen drug postopek pred sodiščem, je potrebno v pouku navesti, na katero sodišče se stranka lahko obrne in v katerem roku.

Pouk o pravnem sredstvu je obvezen sestavni del pisne odločbe, če pa ga v odločbi ni, še ne pomeni, da zaradi tega odločba ni nezakonita. V takšnem primeru ali če odločba vsebuje nepopoln pouk o pravnem sredstvu (na primer ne vsebuje navedbe o roku za pritožbo, navedbo, pri katerem organu se vložijo pravno sredstvo itd.), se stranka lahko ravna po veljavnih predpisih (vložijo pritožbo v pritožbenem roku) ali zahteva od organa, ki je odločbo izdal, da jo dopolni v osmih dneh. Če se stranka ne ravna po enem izmed naštetih načinov, s potekom roka za pravno sredstvo izgubi pravico do pravnega sredstva. Odločba postane z izrekom pritožbenega roka dokončna in pravnomočna (Androjna in Kerševan, 2006, str. 425) (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 525).

Pouk o pravnem sredstvu je lahko tudi napačen, če ni v skladu z veljavnimi predpisi. Stranka se lahko ravna po veljavnih predpisih ali po pouku. Če se stranka ravna po napačnem pouku, nima zato nobenih škodljivih posledic, čeprav je postopala v nasprotju z veljavnimi predpisi. Pravica do pravnega sredstva zoper odločbo ji je zavarovana po Zakonu o splošnem upravnem postopku (215. člen ZUP) (Androjna in Kerševan, 2006, str. 425).

Stranka lahko ravna po katerikoli od možnih razlag pouka, le če je pravni pouk dvoumen <http://www.pravna-pomoc.info/upravno-pravo/upravna-odlocba/>.

4.2.6 Podpis uradne osebe

Kakor določa 1. odst. 216. člena ZUP, odločbo podpiše uradna oseba, ki jo izda pa tudi uradna oseba, ki je vodila postopek oziroma je pripravila osnutek odločbe. Če odločba ni podpisana, nima pravnega učinka, saj sploh ni bila izdana. Z izdajo odločbe organ izrazi svojo voljo o priznanju določene pravice ali pravne koristi oziroma naložitvi določene obveznosti in da je ta volja izražena v ustrezni obliki, kar praviloma pomeni, da je potrjena s podpisom pristojne uradne osebe (Androjna in Kerševan, 2006, str. 425).

Ali bo odločbo podpisala ena uradna oseba ali jo bosta podpisali dve uradni osebi, je odvisno od tega, katera uradne oseba je pooblaščenca za postopek in katera za odločanje. To je lahko ista oseba, lahko pa ena uradna oseba vodi postopek do izdaje odločbe, druga pa odločbo izda. Uradna oseba, ki izda odločbo, ter njen podpis sta praviloma na koncu odločbe na desni strani, medtem ko se oseba, ki je vodila postopek oziroma je pripravila osnutek odločbe, navede in podpiše na levi strani.

Odločba, izdana v elektronski obliki mora, namesto podpisa uradne osebe in žiga organa, vsebovati varna elektronska podpisa uradne osebe in organa, overjena s kvalificiranim

potrdilom. Če je podpis overjen s kvalificiranim potrdilom, ki vsebuje navedbo organa, varen elektronski podpis organa ni potreben. Vse to je določeno v 3. odst. 210. člena ZUP, ki pa obravnava še, ima lahko odločba, če se izdela samodejno (odločba o odmeri dohodnine), namesto podpisa in žiga faksimile. Naj omenim, da elektronski podpis nadomešča lastnoročni podpis osebe, ki je izdala odločbo, in osebe, ki je vodila postopek oziroma pripravila osnutek odločbe. Glede tega je potrebno posebej opozoriti na Zakon o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu (ZEPEP, Uradni list RS, št. 98/04 – UPB1, 61/06 – ZEPT) (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 526 in 527).

Odločbo, ki jo izda kolegijski državni organ, podpiše predsedujoči, če ni z zakonom ali s posebnim predpisom drugače določeno. V zadevah kjer odloča nosilec javnega pooblastila, podpiše odločbo individualni poslovodni organ oziroma predsednik kolegijskega poslovodnega organa oziroma tisti, ki opravlja ustrezno funkcijo če ni v zakonu ali v splošnem aktu nosilca javnega pooblastila določeno drugače. Poleg uradne osebe, ki izda odločbo, jo mora podpisati tudi uradna oseba, ki je vodila postopek oziroma je pripravila osnutek odločbe. To velja, ko je odločil monokratični organ ali če je odločal kolegijski organ, razen, če je ista uradna oseba vodila postopek in odločila v zadevi.

Podpis uradne osebe je potrditev, da je postopek vodila oseba, ki za to izpolnjuje predpisane pogoje in ki tudi odgovarja za zakonitost in pravilnost samega postopka (Androjna in Kerševan, 2006, str. 425).

4.2.7 Žig organa

Z žigom organa se potrjuje verodostojnost odločbe, ki jo je izdal neki organ. V 165. členu Uredbe o upravnem poslovanju (Uradni list RS, št. 20/05, 106/05, 30/06, 86/06, 32/07, 63/07, 115/07, 122/07, 31/08, 35/09), ki opredeljuje žige organov državne uprave in nosilcev javnih pooblastil, je določeno: „Žigi organov državne uprave in nosilcev javnih pooblastil v fizični obliki so okrogle oblike, v sredini žiga je grb Republike Slovenije.“ V zunanjem krogu vsebujejo naziv „Republika Slovenija“ pod njim pa v notranjem krogu naziv organa. Sedež organa je zapisan na zunanjem krogu spodnje strani žiga, nad njim pa številka žiga. Žigi nosilcev javnih pooblastil imajo zapisano v notranjem krogu naziv „Nosilec javnega pooblastila“.

Številka in datum odločbe ter žig organa, so podatki, ki so potrebni zaradi individualizacije odločbe in avtentičnosti oziroma dokazovanja njene izvornosti. Številka in datum odločbe, ki se izpodbija, sta obvezni sestavini pritožbe. Odločbe vsebujejo številke, da se lahko ločijo med seboj, saj so si različne. Odločeno je bilo o različnih pravicah in obveznostih istih strank ali o istih pravicah in obveznostih različnih strank. Datum odločbe je pomemben za presojo vprašanja, ali je bil pri odločanju o upravni zadevi uporabljen ustrezeni materialni predpis ali je bil organ pristojen za odločanje itd. Če odločba nima datuma izdaje, gre za bistveno kršitev pravil postopka, saj se zaradi te pomanjkljivosti odločba ne da preizkusiti glede pravilnosti uporabe materialnega prava in pravil o pristojnosti (Androjna in Kerševan, 2006, str. 426).

4.3 VRSTE ODLOČB

Odločbe, ki jih izdajajo organi v upravnem postopku, razporedimo po različnih vidikih in merilih. Tako poznamo: pisne in ustne odločbe; delne, dopolnilne in začasne odločbe; dokončne, pravnomočne in izvršljive odločbe; pozitivne in negativne odločbe; konstitutivne in deklarativne odločbe; individualne in generalne odločbe; izpodbojne in nične odločbe; odločbe, ki jih izda posamezni organ, ter zbirne odločbe; prvostopenjske in drugostopenjske odločbe; odločbe, izdane na zahtevo stranke in odločbe, izdane po uradni dolžnosti.

4.3.1 Pisne in ustne odločbe

Iz pisne odločbe je jasno razvidno, kakšna pravica je stranki priznana oziroma kakšna dolžnost, obveznost ji je naložena. Zato se v upravnem postopku praviloma izdajajo pisne odločbe. Zanj ZUP podrobno predpisuje njeno obliko in sestavne dele. Tako po določbah 3. odst. 210. člena ZUP pisna odločba obsega: uvod, naziv, izrek (dispozitiv), obrazložitev, pouk o pravnem sredstvu, podpis uradne osebe in žig organa. Posamezni deli odločbe niso obvezni, če tako določa zakon ali na podlagi zakona izdan predpis.

Imamo tudi posebne vrste pisne odločbe in sicer odločba, izdana v obliki uradnega zaznamka v zadevi. Taka odločba se izda po ZUP (218. člen); če gre za zadevo manjšega pomena, da se strankinemu zahtevku ugotovi in če se ne posega v javno korist ali v korist koga drugega.

Ustna odločba se lahko izda le, če gre za nujne ukrepe v javnem interesu in je potrebno ukrepati takoj. Organ, ki je ustno odločil, mora stranki vseeno izdati isto odločbo, in sicer najpozneje v osmih dneh od ustne odločitve.

Poudariti je treba, da se pisna odločba, izdana v upravnem postopku, šteje za izdano, ko je vročena stranki, ustna odločba pa, ko je njena vsebina naznanjena stranki (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 488).

4.3.2 Delne, dopolnilne in začasne odločbe

Zakon dopušča, da se odločba izda še pred koncem postopka, če je v posameznem primeru to potrebno. S tako odločbo se reši samo del postavljenega zahtevka, zato jo imenujemo delna odločba. Taka odločba mora imeti vse sestavine odločbe, kot velja za popolno odločbo. Delna odločba se lahko izda, kadar se lahko odloča o kakšni zadevi po delih oziroma po posameznih zahtevkih in kadar so (samo) posamezni deli oziroma zahtevki primerni za odločitev. Glede drugih nerešenih delov oziroma zahtevkov se postopek nadaljuje, kar pomeni, da mora biti za preostali del izdana dopolnilna odločba (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 489).

Dopolnilna odločba se lahko izda, na predlog stranke ali po uradni dolžnosti, če pristojni organ z odločbo o glavni zadevi ni odločil o vseh vprašanjih, ki so bila predmet postopka. Torej organ izda posebno odločbo o vprašanjih, ki v že izdani odločbi niso zajeta – odloči z dopolnilno odločbo. Če se predlog stranke za dopolnilno odločbo zavrne, je zoper tako odločbo dovoljena pritožba (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 490).

Z dopolnilno odločbo ni mogoče v škodo ali korist stranke spremeniti odločbe, s katero je bilo o zahtevku že odločeno. Sodba I Up 105/2007 z dne 3. 10. 2007, VS1916.

Tožba mora biti vložena v 30 dneh po prejemu dokončnega akta, sicer je prepozna. Delna in dopolnilna odločba veljata glede pravnih sredstev in glede izvršbe za samostojni odločbi. Sklep I Up 508/2005 z dne 29. 6. 2005, VS17279.

Za začasno odločbo gre takrat, ko je pred koncem postopka, glede na okoliščine primera, nujno potrebno, da se začasno uredijo posamezna vprašanja ali razmerja.

Začasna odločba se izda na podlagi podatkov, ki obstajajo v času izdaje, v njej mora biti izrecno navedeno, da je začasna, v obrazložitvi mora biti utemeljeno, zakaj je nujno potrebno izdati začasno odločbo. Šteje se za samostojno, izda pa se lahko ali na zahtevo stranke ali pa po uradni dolžnosti.

Od začasne odločbe moramo razlikovati odločbo za določen čas ali temporarno odločbo. Gre torej za odločbo z omejeno časovno veljavnostjo, med katere prištevamo voziško dovoljenje, potni list, delovno dovoljenje tujcu ipd. Take odločbe veljajo le določen čas, s pretekom tega časa prenehajo in se lahko obnovijo (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 491 in 492).

4.3.3 Dokončne, pravnomočne in izvršljive odločbe

Odločba, zoper katero se sploh ne more ali ne more več vložiti pritožba kot redno pravno sredstvo, po določbah 224. člena ZUP, je dokončna. Dokončna je na primer a) odločba 1. stopnje, zoper katero pritožba ni dovoljena;

b) odločba, zoper katero je pritožba dovoljena, in je stranka ni vložila ali pa je zamudila rok za vložitev pritožbe;

c) odločba, pri kateri so se vse stranke odpovedale pravici do pritožbe (ko se pritožbi odpove zadnja stranka);

d) odločba v enostavnih upravnih zadevah in zadevah manjšega pomena

e) odločba, ki jo kot odločbo I. stopnje izda drugostopenjski organ;

f) odločba, ki jo izda v pritožbenem postopku organ II. stopnje.

Stranka lahko z dokončnostjo, če zakon ne določa drugače, začne izvajati pravico. Če gre za 15-dnevni rok za vložitev pritožbe, ki pa ni bila vložena, naslednji dan, po petnajstem dnevu vročitve, nastopi dokončnost. Ko ni vložena pritožba, ki je sicer bila dovoljena, dokončna odločba postane tudi pravnomočna (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 494 in 495).

Pravnomočna je tista odločba, ki se ne more več izpodbijati v upravnem sporu ali drugem upravnem postopku, pa je stranka z njo pridobila določene pravice oziroma so ji bile z njo naložene kakšne obveznosti (po 1. odst. 225. člena ZUP). Pozitivne odločbe imajo materialno – vsebinsko, notranjo pravnomočnost. To so tiste odločbe, s katerimi so stranke pridobile določene pravice oziroma so jim bile naložene določene obveznosti. Negativne (zavrnilne) odločbe ne postanejo materialno pravnomočne. Pravnomočno odločbo je mogoče odpraviti, razveljaviti ali spremeniti samo na podlagi pravnih sredstev,

določenih z zakonom. ZUP pozna tudi delno pravnomočnost, ko se s pritožbo ali s tožbo izpodbijajo posamezne točke ali posamezni vsebinski deli izreka odločbe (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 496).

Izvršljiva je odločba, proti kateri ni pravnega sredstva, ali pa je pravno sredstvo, vendar nima odločilne moči. Torej je izvršljiva vsaka dokončna odločba, poleg tega pa tudi odločba, ki še ni dokončna, če zakon tako izrecno določa (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 497).

Vprašanje potrjevanja dokončnosti in pravnomočnosti ureja tudi poseben Pravilnik o potrjevanju dokončnosti in pravnomočnosti upravnih aktov¹⁹.

4.3.4 Pozitivne in negativne odločbe

Pozitivna odločba pomeni odločbo, s katero se povzroči sprememba pravnega stanja ali razmerja. Za stranko je lahko tudi neugodna, ko se ji naložijo nove obveznosti. Negativna (zavrnilna, odklonilna) pa je tista odločba, s katero se zavrača oziroma odklanja zahteva po spremembi pravnega stanja ali razmerja. Se pravi da organ zahtevke stranke zavrne (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 499).

4.3.5 Konstitutivne in deklarativne odločbe

Konstitutivne so odločbe, ki ustvarjajo oziroma oblikujejo novo pravno razmerje, novo pravico, dolžnost, obveznost, ki torej ustvarjajo pravice, priznavajo lastnosti, dovoljujejo neko dejavnost, nalagajo obveznosti, prepovedujejo kakšno dejavnost, spreminjajo ali odpravljajo obstoječe pravice in obveznosti. Na primer višji naziv učitelja, vpis politične stranke v register, obrtno dovoljenje itd. te odločbe veljajo praviloma le za naprej.

Deklarativne (ugotovitvene) pa so odločbe, ki ugotavljajo, izpričujejo, konstatirajo, sporočajo določeno pravno stanje, pravico, dolžnost obveznost, za katero sicer obstajajo pogoji že po samem zakonu in ni nastala šele z izdajo odločbe. Na primer ugotovitev pokojninske dobe, ugotovitev dejstva rojstva, ki pomotoma ni bilo vpisano v rojstno matično knjigo ipd. Z deklarativno odločbo se samo ugotavlja, da je določeno pravno stanje nastopilo že po samem zakonu. Razlikovanje med tem dvema odločbama v posameznih primerih ni zmeraj zelo jasno (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 500).

4.3.6 Individualne in generalne odločbe

Individualna odločba je tista, ki se nanaša na poimensko določene stranke, ki so v izreku izrecno navedene. Največkrat gre za samo eno fizično osebo (na primer graditelj hiše, davčni zavezanec...), lahko pa gre za večje število posameznikov, kar imenujemo skupna individualna odločba (skupinski potni list...). Ko gre za zadevo, ki se tiče večjega števila določenih oseb, se po ZUP lahko izda za vse skupaj ena sama odločba. Vročena mora biti vsaki od navedenih oseb, v primeru skupnega pooblaščenca pa se vroči njemu.

Generalna odločba se izda, ko gre za upravno zadevo, ki se tiče večjega števila oseb, ki organu niso znane oziroma niso poimensko navedene, vsebuje pa podatke, iz katerih se lahko ugotovi, na katere osebe se odločba nanaša (na primer posestniki na določenem

¹⁹ Uradni list RS, št. 43/05, 94/07.

območju, lastniki psov itd.). Za vse skupaj se izda ena odločba, vsebovati pa mora podatke, iz katerih se lahko ugotovi, na katere osebe se odločba nanaša. Tak je tudi primer uvedbe postopka z javnim naznanilom, ki ga ureja 131. člen ZUP (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 501).

4.3.7 Izpodbojne in nične odločbe

Pri izpodbojni odločbi se lahko morebitna nezakonnost ali nepravilnost, z uporabo pravnih sredstev, popravi in odločba uskladi z zakonom, pri nični odločbi pa to ni mogoče. Nična odločba vsebuje takšno nepravilnost ali nezakonnost, da je z nobenim pravnim sredstvom ni mogoče popraviti in uskladiti z zakonom. V prvem primeru lahko odločba kljub napaki, ki jo vsebuje, postane dokončna in pravnomočna. Nična odločba pa ne more nikoli postati dokončna, pravnomočna in izvršljiva. Izrek odločbe za nično učinkuje za nazaj, razlogi zanj so zapisani v ZUP v 279. členu (glej Grafenauer in Breznik, 2009, str. 502).

4.3.8 Odločba, ki jo izda posamezni organ, in zbirna (sestavljena, kompleksna) odločba

Odločbo v upravnem postopku največkrat izda en sam organ. Če odločbo izda skupaj dvoje ali več organov ali en organ v sodelovanju z drugim ali drugimi organi, takšno odločbo imenujemo zbirna ali kompleksna odločba. To je odločba, pri izdaji katere sodeluje več organov, čeprav je na zunaj ena sama odločba. Organ, ki izda zbirno odločbo, je osrednji (centralni) upravni akt, sestavni deli tega akta pa so dejanja drugih organov, ki so elementarni (akcesorni – nesamostojni, stranski) akti. Izbirna odločba je izpodbojna, če ji manjka eden ali več elementarnih aktov. Za elementarni akt lahko rečemo tudi, da je v bistvu interni akt drugega organa, ki se največkrat dostavlja samo organu, pristojnemu za odločanje (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 502 in 503).

4.4 ROK ZA IZDAJO ODLOČBE

Postopek se lahko začne na zahtevo stranke ali po uradni dolžnosti. Če zahtevek, uveden na njeno zahtevo, uveljavlja stranka, mora organ v roku, ki ga določa zakon, na podlagi ugotovljenih dejstev izdati ali negativno ali pozitivno odločbo, in jo vročiti stranki. Če se je postopek začel po uradni dolžnosti in če je to v interesu stranke, velja enako. Izdati odločbo pomeni določiti njeno vsebino, vendar z določitvijo vsebine odločba še ne učinkuje, saj je treba njeno vsebino (kaže se v dispozitivu odločbe) poslati stranki. To se praviloma opravi z vročitvijo odločbe v izvirniku, kakor je določeno v 5. odst. 210. člena ZUP.

Organ lahko vsebino odločbe še vedno spremeni vse dokler ta ni vročena stranki. Po vročitvi odločbe stranki, lahko to organ stori samo v primerih in na način, kakor je določeno v ZUP. To velja tudi za odločbo, ki je bila izdana v postopku, ki se je začel po uradni dolžnosti.

Če gre za ustno odločbo ali odločbo, ki se ustno razglasi, veže odločba, ko je naznanjena oziroma razglašena, čeprav začne teži rok za pritožbo zoper odločbo, ko je bila stranki vročena pisna odločba.

Roki so določeni zaradi varstva pravic strank ter ekonomičnosti in učinkovitosti postopka. Dolžina rokov je v glavnem odvisna od tega, ali je pred izdajo odločbe potreben poseben ugotovitveni postopek ali ne (1. odst. 222. člena ZUP). Če ni potreben poseben ugotovitveni postopek, mora organ izdati odločbo in jo vročiti stranki najpozneje v enem mesecu od dneva, ko je prejel popolno vlogo za začetek postopka, oziroma od dneva, ko je bil začet postopek po uradni dolžnosti. Če je potrebno izvesti poseben ugotovitveni postopek ali rešiti predhodno vprašanje ali če so drugi razlogi, ki preprečujejo takojšnjo izdajo odločbe, mora organ izdati odločbo in jo vročiti stranki najpozneje v dveh mesecih od dneva, ko je prejel popolno vlogo za začetek postopka, oziroma od dneva, ko je bil začet postopek po uradni dolžnosti.

Torej, rok za izdajo in vročitev odločbe začne teči od dneva, ko je organ prejel popolno zahtevo stranke za začetek upravnega postopka. Če je strankina zahteva pomanjkljiva, nerazumljiva ali nepopolna, se računa rok za izdajo in vročitev odločbe šele od dneva, ko je organ prejel dopolnitev vloge, s katero je stranka odpravila pomanjkljivosti v zahtevi (Androjna in Kerševan, 2006, str. 427 in 428).

Iz tega izhaja, da ko organ začne postopek po uradni dolžnosti in konkretni postopek ni v interesu stranke, organ ni vezan na eno oziroma dvomesečni rok za izdajo odločbe. Številni procesni predpisi določajo rok za izdajo odločbe, nekateri pa zaradi (pre)dolgega reševanja zadev ne določajo nobenih pravnih posledic (na primer Zakon o pravdnem postopku) (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 533).

Rok za izdajo in vročitev odločbe ne teče v času, ko je postopek prekinjen, na primer zaradi rešitve predhodnega vprašanja, (153. člen ZUP), če gre za rok iz 1. odst. 67. člena ZUP, in v primerih, ko je zadržano izvrševanje predpisa s strani pristojnega organa (10. odst. 82. člena ZUP).

Stranka ima posebno varstvo, če ji pristojni organ ne izda oziroma ne vroči odločbe v predpisanem roku. To varstvo je zgrajeno na fikciji, da je organ zavrnil strankin zahtevek in izdal negativno odločbo oziroma da je izdal v postopku po uradni dolžnosti za stranko neugodno odločbo. To varstvo je stranki zagotovljeno v pritožbenem postopku oziroma upravnem sporu (Androjna in Kerševan, 2006, str. 427 in 428).

Kadar organ prekorači vse razumne roke in ne izda odločbe v posamezni upravni zadevi, se stranka lahko obrne na poseben institut, to je molk uprave oziroma molk organa kot neke vrste orožja zoper nedelavnost organa. Po 222. členu ZUP ima stranka pravico do pritožbe, kot da bi bil njen zahtevek zavrjen, če pristojni organ ne izda odločbe in je ne vroči stranki v predpisanem roku. Stranka lahko vložijo pritožbo kadarkoli po izteku roka (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 534).

5 SKLEP

5.1 POJEM IN ZNAČILNOSTI SKLEPA

Poleg odločbe med konkretne in posamične upravne akte uvrščamo tudi sklep. Sklep je posebna vrsta v upravnem postopku izdanega posamičnega upravnega akta. ZUP pozna dve vrsti konkretnih in posamičnih upravnih aktov in sicer odločbo in sklep. Če pomeni odločba odločanje o predmetu postopka oziroma vsebini zadeve, se sklep izda o postopkovnih in postranskih vprašanjih, ki nastanejo v zvezi z izvedbo postopka. To je torej osnovni razpoznavni znak za razlikovanje med odločbo in sklepom (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 537).

S sklepom se urejajo formalnopravna razmerja in zaradi tega s sklepom ni mogoče odločiti v upravni zadevi, ki je glavno vprašanje oziroma predmet postopka. V tej stvari je treba odločiti z drugo vrsto akta, z odločbo (1. odst. 207. člena ZUP). Tako se odločba kot sklep razlikujeta že po vsebini oziroma predmetu odločanja (Androjna in Kerševan, 2006, str. 431).

Se pravi, da se s sklepom odloča o:

- vprašanjih glede postopka (sklep, s katerim se zavrže pomanjkljiva vloga, sklep o ustavitvi postopka zaradi poravnave, itd.) in
- vprašanjih, ki kot postranska nastanejo v zvezi z izvedbo upravnega postopka in se o njih ne odloča z odločbo (na primer izločitev uradne osebe, določitev stroškov postopka, vrnitev v prejšnje stanje).

Vprašanja, s katerimi se s sklepom odloča oziroma primeri sklepov po ZUP, s katerimi se odloča o postopkovnih vprašanjih:

- vprašanja pogojev za uvedbo postopka. Tako se s sklepom zavrže vloga zaradi nepristojnosti (3. in 4. odst. 65. člena ZUP), zavrže vloga zaradi nepopolnosti ali nerazumljivosti vloge (2. odst. 67. člena ZUP), zavrže vloga, če niso izpolnjeni pogoji za uvedbo postopka (129. člen ZUP);
- vprašanja pogojev za obnovo postopka. S sklepom se zavrže predlog za obnovo postopka (2. odst. 267. člena ZUP), izda se sklep o obnovitvi obnove (1. odst. 268. člena ZUP);
- izdaja sklepa o dovolitvi izvršbe (1. odst. 290. člena ZUP);
- postavitve začasnega zastopnika (1. odst. 51. člena ZUP), določitev skupnega predstavnika strank (2. odst. 52. člena ZUP);
- Sklep o združitvi zadev v en postopek (130. člen), o dovolitvi razširitvi ali spremembe postavljenega zahtevka (133. člen), o prekinitvi oziroma ustavitvi postopka (50., 151., 153., 256. člen). Organ s sklepom ustavi postopek, če ga ni mogoče nadaljevati, ker je stranka med postopkom umrla (fizična oseba) ali prenehala obstajati (pravna oseba) in v postopku ne gre za pravico, obveznost ali pravno korist, ki lahko preide na pravne

naslednike (na primer potni list ni prenosljiv na drugo osebo). Kljub smrti ali prenehanju stranke organ izda sklep o prekinitvi postopka, kadar je predmet upravnega postopka prenosljiv na pravne naslednike (na primer gradbeno dovoljenje). Organ s sklepom ustavi pritožbeni postopek, če stranka umakne pritožbo (135. člen).

Sklepi o vsebinskih vprašanjih, ki so glede na predmet postopka postranska:

- Sklep o stroških postopka, ki ga izda organ, če o njih ni odločil z odločbo (118. člen ZUP);
- Sklep o izločitvi uradne osebe, izvedenca, zapisnikarja, člana kolegijskega organa (38., 192., 41. in 40. člen ZUP);
- Sklep o kazni zaradi motenja reda oziroma odstranitve iz ustne obravnave (112. člen ZUP);
- Sklep o popravku pomote v odločbi, ki ga izda uradna oseba na podlagi 223. člena ZUP itd.

V sodni praksi je mogoče zaslediti sklepe, ki jih ZUP ne navaja, ki jih označujemo kot sklepe procesnega vodenja (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 537 in 538) (Androjna in Kerševan, 2006, str. 432).

5.2 VRSTE SKLEPOV

Glede nato, kakšna je možnost pritožbe zoper sklep, poznamo naslednje vrste sklepov (po Grafenauerju in Brezniku, 2009, str. 540 in 571):

- sklepe, zoper katere je dovoljena samostojna oziroma posebna pritožba (ko je z zakonom izrecno določeno). Tak sklep mora biti izdan v pisni obliki, biti mora obrazložen in vsebovati mora pouk o pravnem sredstvu. Tukaj so mišljeni sklepi, ki pomenijo „samostojno“ pravno odločitev oziroma samostojno pravno celoto. Pritožba je dovoljena samo takrat, kadar zakon izrecno tako določa. Torej, če je rešitev vprašanja, o katerem se odloča s sklepom, odločilnega pomena za pravilno rešitev glavne zadeve, lahko rečemo, da je pritožba zoper sklep dovoljena.
- sklepe, zoper katere ni dovoljena samostojna (posebna) pritožba, lahko pa se izpodbijajo s pritožbo zoper odločbo v glavni zadevi Teoretično zoper te sklepe obstaja „nesamostojna“ oziroma „pridržana“ pritožba, ki je dovoljena v okviru pritožbe zoper odločbo o predmetu postopka. Po ZUP so to sklepi s katerimi se ugotovi zahtevi stranke za izločitev uradne osebe (38. člen), odloči o postavitvi začasnega zastopnika (51. člen), izključi javnost iz ustne obravnave (155. člen), potrdi pristnost pooblastila (55. člen), odloči o izločitvi izvedenca (192. člen), ustavi pritožbeni postopek, če stranka umakne pritožbo (256. člen) itd.
- sklepe, zoper katere je pritožba izključena oziroma sploh ni dovoljena Gre za izrecno določbo ZUP, s katero je pritožba zoper sklep izključena, pa tudi, če ni dovoljena pritožba zoper odločbo organa, ki je sklep izdal. Običajno velja, da pritožba ni dovoljena zoper sklepe, ki jih izda drugostopenjski organ. Primeri teh

sklepov so: odločitvi v sporu o pristojnosti po 2. odst. 27. člena ZUP; vrnitvi v prejšnje stanje po 107. členu ZUP; premestitvi oziroma preložitvi naroka ustne obravnave po 4. in 6. odst. 102. člena ZUP; podaljšanja roka po 4. odst. 99. člena ZUP.

V upravnem sporu se lahko izpodbijajo tisti sklepi, s katerimi je bil postopek odločanja o izdaji upravnega akta obnovljen, ali končan (2. odst. 5. člen Zakona o upravnem sporu).

5.3 IZDAJA IN SESTAVNI DELI SKLEPA

Sklep praviloma izda uradna oseba, pristojna za odločanje ali vodenje, ki opravlja dejanja postopka, pri katerem je nastalo vprašanje, ki je predmet sklepa razen, če je z ZUP ali drugim predpisom določeno drugače (po 227. členu ZUP).

Po 30. členu ZUP ima uradna oseba, ki jo predstojnik organa pooblasti za odločanje, pravico opravljati vsa dejanja v postopku, razen pravice dajati odločbe in take sklepe, s katerimi se postopek konča. Tako bi sklep o prekinitvi postopka lahko izdala, ne bi pa mogla izdati sklepa o ustavitvi postopka, ker je to v pristojnosti uradne osebe, ki odloča (na primer načelnika) (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 538).

Sklep se izda pisno, če ima stranka zoper sklep pravico do pritožbe, ustno pa se naznani prizadetim osebam. Vsak sklep mora vsebovati dispozitiv in pouk o pravnem sredstvu. Če se s sklepom naloži kakšno dejanje, se določi tudi rok, v katerem ga je treba opraviti. Rok ni določen z zakonom, zato je odvisen od odločitve uradne osebe, ki ga določi glede na okoliščine primera. Sicer pa velja, da morajo imeti sklepi enake dele kot odločba, torej določbe o pisni odločbi smiselno veljajo tudi za sklep. Označen mora biti kot tak in imeti naslednje sestavine: uvod, naziv, izrek (dispozitiv), obrazložitev, pouk o pravnem sredstvu, podpis uradne osebe in žig organa. Na splošno so navedbe v sklepu krajše, tudi obrazložitev. V uvodu in v obrazložitvi je, kot pravna podlaga za izdajo sklepa, največkrat naveden ustrezni člen Zakona o splošnem upravnem postopku.

5.4 PRITOŽBA ZOPER SKLEP

Pritožba zoper sklep je dovoljena samo takrat, kadar tako izrecno določa zakon (258. člen ZUP). Tak sklep mora biti obrazložen in mora vsebovati tudi pouk o pritožbi. Če pritožba ni dovoljena zoper odločbo organa, ki je sklep izdal, potem tudi pritožba zoper sklep ni dovoljena. Rok za pritožbo, način vložitve in tudi pritožbeni organ, so enaki kot pri pritožbi zoper odločbo. Prizadete osebe lahko izpodbijajo sklepe, zoper katere pritožba ni dovoljena v pritožbi zoper odločbo, razen, če je pritožba zoper sklep z ZUP izključena. Pritožba zoper sklep ne zadrži izvršitve, razen je z zakonom ali samim sklepom določeno drugače. Po 259. členu ZUP organ prve in druge stopnje, glede dela v zvezi s pritožbo, zoper sklep in odločanju o tej pritožbi, smiselno postopa po določbah o pritožbi zoper

odločbo (to pa ne velja za sklep, s katerim se zavrže pritožbo) (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 571).

5.5 RAZLIKA MED ODLOČBO IN SKLEPOM

Obe vrsti posamičnega upravnega akta, ki se lahko izdata v upravnem postopku, torej sklep in odločba, se razlikujeta že po vsebini oziroma predmetu odločanja. Sklep ureja procesna vprašanja, torej vprašanja, ki se tičejo postopka in vprašanja, ki se pojavljajo kot postranska v zvezi z izvedbo postopka, z odločbo pa se odloča o predmetu postopka oziroma o vsebini zadeve (upravni stvari).

Sklep se prizadetim osebam naznani ustno, pisno pa le, če ima stranka zoper sklep pravico do pritožbe, medtem, ko se odločba praviloma izda v pisni obliki.

Odločbo je mogoče izpodbijati s pritožbo, pri sklepu pa pritožba ni samoumevna. Če je pritožba zoper sklep dovoljena, nima suspenzivnega učinka. Torej ima stranka zoper odločbo, ki jo izda prvostopenjski organ, pravico do pritožbe, pritožba pa ni dovoljena, če tako določa zakon. Pritožba zoper sklep pa je dovoljena samo v primeru, če je to izrecno določeno z zakonom.

O pritožbi zoper sklep odloča organ, ki odloča o pritožbi zoper odločbo, pritožba pa ne zadrži izvršitve sklepa, razen če je z zakonom ali samim sklepom drugače določeno (258. člen ZUP).

Pritožba se lahko vloži v enakem roku in na enak način, kot pritožba zoper odločbo. O pritožbi odloči pristojni organ z odločbo (glej Grafenauer in Breznik, 2009, str. 560 in 561).

Med drugim pa se razlikujeta tudi po tem, da odločbo izda organ oziroma njegov predstojnik ali druga za odločanje uradna oseba, ki je pristojen za odločanje v zadevi, sklep pa praviloma izda uradna oseba, ki opravlja dejanje postopka, pri katerem je nastalo vprašanje, ki je predmet sklepa, če s predpisi ni določeno drugače (Androjna in Kerševan, 2006, str. 431).

6 PRAVNOMOČNOST, DOKONČNOST IN IZVRŠLJIVOST POSAMIČNIH UPRAVNIH AKTOV

V upravnem postopku ločimo;

- dokončnost akta,
- pravnomočnost akta,
- izvršljivost akta.

Vsa tri navedena pravna stanja konkretnih upravnih aktov, odločb in sklepov, določa ZUP v 224. in 225. členu.

6.1 SPLOŠNO O PRAVNOMOČNOSTI, DOKONČNOSTI IN IZVRŠLJIVOSTI ODLOČBE IN SKLEPA

Pravna varnost zahteva nespremenljivost pravnega razmerja, ki izhaja iz izdane odločbe. Da bi se lahko dosegla takšna nespremenljivost, je treba dati odločbi, s katero je bilo ustvarjeno ali ugotovljeno določeno pravno razmerje, takšno lastnost, ki izključuje možnost za njeno odpravo, razveljavitev ali spremembo. Temu sta namenjeni instituciji dokončnosti in pravnomočnosti odločbe, ki hkrati po drugi strani rešujeta vprašanje časovne veljavnosti izdane odločbe (Androjna in Kerševan, 2006, str. 435).

Pravni učinek pravnomočnosti je v tem, da izdane odločbe ni mogoče odpraviti, razveljaviti ali spremeniti z novo odločbo, s katero bi se nadomestila prejšnja odločba.

„Pravnomočnost naj v interesu pravnega reda ter ekonomske in socialne varnosti posameznika izključi negotovost glede pravno urejenih razmerij, prepreči ponavljanje postopka ter ponovno odločanje v isti zadevi, v kateri gre za isto stvar (objekt) in za isto osebo (subjekt), ne glede na to, ali je bila z odločbo zadeva pravilno rešena (ne bis in idem)“ (Androjna in Kerševan, 2006, str. 435).

Pravnomočnost je obravnavana že v Ustavi RS v 158. členu, kjer je določeno, da je mogoče pravna razmerja, urejena s pravnomočno odločbo državnega organa odpraviti, razveljaviti ali spremeniti le v primerih in po postopku, ki je določen z zakonom.

Pravnomočna odločba je tista odločba (po 1. odst. 225. člena ZUP), ki se ne more več izpodbijati v upravnem sporu ali drugem sodnem postopku (na primer pred Delovnim in socialnim sodiščem) in je stranka z njo pridobila določene pravice oziroma so ji bile z njo naložene kakšne obveznosti. Pravnomočnost torej nastopi, ko mi več mogoča niti pritožba niti sodno varstvo oziroma je tudi to že izčrpano (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 494).

V teoriji sta se razvili dve pojmovanji in delitvi pravnomočnosti – formalna oziroma zunanja pravnomočnosti in materialna oziroma vsebinska pravnomočnost.

Formalna pravnomočnost odločbe je lastnost, zaradi katere stranka odločbe ne more izpodbijati v upravnem sporu oziroma v drugem postopku sodnega nadzora nad upravo, seveda pa tudi ne s pritožbo oziroma z drugim pravnim sredstvom. Za formalno

pravnomočnost odločbe, ki je bila izdana v upravnem postopku, sta torej predpisana dva pogoja in sicer da zoper njo ni dovoljena pritožba in da zoper njo tudi ni mogoč upravni spor.

Formalna pravnomočnost je zunanja in se ne nanaša na vsebino same odločbe. Praviloma veže le stranko, ker odločbe ne more več izpodbijati z rednim pravnim sredstvom.

Formalna pravnomočnost ali neizpodbojnost odločbe je pogoj za materialno pravnomočnost, ki pravno zavezuje organ kot tudi stranke k spoštovanju vsebine posamičnega upravnega akta. Samo formalno pravnomočna odločba lahko postane materialno pravnomočna.

Materialna pravnomočnost pomeni dokončnost javnopravnega razmerja, ki izhaja iz dispozitiva izdane odločbe. Za materialno pravnomočnost sta prav tako predpisana dva pogoja in sicer, da je postala odločba formalno pravnomočna in da je stranka z njo pridobila določeno pravico oziroma je bila z njo stranki naložena določena obveznost (1. odst. 225. člena ZUP). Iz navedenega izhaja, da ne postanejo vse odločbe v upravnem postopku tudi materialno pravnomočne. Materialno pravnomočnost pridobijo samo pozitivne odločbe, tiste odločbe, s katerimi so bile pridobljene določene pravice ali naložene določene obveznosti (pravno vezane odločbe, odločbe, izdane po prostem preudarku, deklarativne in konstitutivne odločbe). Negativne (odklonilne, zavrnitvene) odločbe, s katerimi stranke niso pridobile pravic oziroma strankam niso bile naložene obveznosti, zato ne morejo postati v upravnem postopku materialno pravnomočne le formalno pravnomočne (Androjna in Kerševan, 2006, str. 437 do 439).

Zaradi pravne varnosti materialno pravnomočne odločne praviloma ni mogoče odpraviti, razveljaviti ali spremeniti, ne glede na to, ali bi šlo za nepravilno ali nezakonito odločbo.

Dokončnost odločbe ima v upravnem postopku enak učinek kot pravnomočnost, z razliko, da dokončnost ni ovira za izpodbijanje odločbe v upravnem sporu.

„Dokončnost odločbe je lastnost, zaradi katere stranka odločbe ne more izpodbijati s pritožbo, ker je bilo dokončno odločeno o njenem zahtevku oziroma o njenem pravnem položaju v postopku, ki se je začel po uradni dolžnosti“ (Androjna in Kerševan, 2006, str. 436).

Dokončnost odločbe pomeni posebno obliko trdnosti odločitve o javnopravnem razmerju med državo in posameznikom, še preden odločba postane pravnomočna, kar je posebnost upravnega postopka v primerjavi z drugimi pravnimi postopki, saj je tudi v dokončno odločbo mogoče poseči le z uporabo izrednih pravnih sredstev ter upravnega spora (Androjna in Kerševan, 2006, str. 437).

Postopek, končan z dokončno odločbo, se lahko namreč obnovi samo takrat, kadar so izpolnjeni predpisani pogoji za obnovo (260. do 272. člen ZUP). Pristojni organ lahko dokončno odločbo odpravi, če dovoli vrnitev v prejšnje stanje (108. člen ZUP), in izjemoma tudi v postopku, v katerem odloči v sporu o pristojnosti (27. člen ZUP).

Glede dokončnosti in pravnomočnosti sklepa načeloma veljajo ista pravila kot za odločbo. Sklep ne more postati materialno pravnomočen in ne more preprečevati ponovnega

začetka postopka. Prav tako sklep, s katerim se je prejšnji postopek končal ali ustavil, sam po sebi nikoli ne ovira ponovnega začetka postopka (Androjna in Kerševan, 2006, str. 451).

Izvršljiv²⁰ je upravni akt (odločba, sklep ter poravnava), ki se po predpisih lahko izvrši. To je odločba, proti kateri ni pravnega sredstva, vendar nima odločilne moči. Iz tega izhaja, da je izvršljiva vsaka dokončna odločba, poleg tega pa tudi odločba, ki še ni dokončna, če zakon tako izrecno določa. Izvršljivost je vezana izključno na izrek, kot najpomembnejši del upravne odločbe, saj med vsemi sestavnimi deli odločbe edini pridobi status dokončnosti, pravnomočnosti in izvršljivosti (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 497).

„Izvršljivost je lastnost odločbe, ki zavezuje tistega, na katerega se nanaša, k izpolnitvi naložene obveznosti in ki hkrati dovoljuje, da se uporabi prisilno sredstvo zaradi izsiljenja izpolnitve, če zavezanec prostovoljno ne bi izpolnil z dispozitivom odločbe naložene obveznosti“ (Androjna in Kerševan, 2006, str. 448).

Izvršljivost konkretnega upravnega akta spada med vzporedne lastnosti, pri čemer je pri izvršljivosti najpomembnejše, da je za izvršljivost akta potreben izvršilni naslov. K izvršitvi akta se lahko pristopi, ko je izdan sklep o dovolitvi izvršbe.

Akt mora izpolnjevati nekatere pogoje, da se ga lahko izvrši. Izrek odločbe mora biti kondemnatoren (obsodilnega) značaja, ne glede na to ali gre za konstitutivni ali pa za deklarativni akt. Akt mora točno specificirati obveznosti zavezanca bodisi na določeno storitev oziroma opustitev ter ali je ta storitev nadomestna ali ni oziroma da je obveznost zavezanca, da nekaj dopusti.

Lastnost izvršljivosti konkretnega upravnega akta se šteje kot vzporedna zato, ker neizvršen akt sam po sebi ne izgubi lastnosti avtoritativnosti. Na primer, če zastarano obveznost nekdo plača, kasneje ne more zahtevati nazaj plačanega zneska.

Izvršljive ne postanejo tiste odločbe, ki ne vsebujejo obveznosti, ki bi jo bilo potrebno izpolniti (Androjna in Kerševan, 2006, str. 449).

Za primer vzemimo odločbo, s katero se priznajo pravice na podlagi invalidnosti II. In III. Kategorije in postane izvršljiva po 224. členu ZUP z dokončnostjo, torej po izčrpani pritožbi ali vsaj preteku pritožbenega roka. Odločba o pravici do invalidske pokojnine pa postane izvršljiva z dnem, ko postane pravnomočna, torej po izčrpanosti sodnega varstva pred socialnim sodiščem. Odločbo izvrši praviloma zavod sam s tem, ko prične plačevati odmerjene pokojnine, invalidske ali druge pravice (Jerovšek in Kovač, 2008, str. 226).

Izvršba je zadnji del upravnega postopka. Omogoča prisilno realizacijo pravnega razmerja oziroma odločitve, ki je izražena v izreku odločbe. Do izvršbe, kot stopnje postopka, pride le izjemoma, če je to glede na naravo upravne stvari potrebno in če zavezanec noče prostovoljno izvršiti obveznosti, ki so mu naložene z odločbo.

Odločbe, sklepi in poravnave, ki so bile izdane v upravnem postopku, se lahko izvršujejo po upravni ali sodni poti. Upravno izvršbo opravljajo upravni organi po določbah ZUP ali

²⁰ Kadar zakon določa, da pritožba ne zadrži izvršitve odločbe, je odločba izvršljiva, čeprav še ni dokončna (3. točka prvega odstavka 270. člena ZUP).

posebnega zakona. Sodno izvršbo pa opravlja pristojno sodišče po predpisih, ki veljajo za sodno izvršbo.

6.2 DOKONČNOST, PRAVNOMOČNOST IN IZVRŠLJIVOST ODLOČBE IN SKLEPA PO ZUP

Dokončnost, pravnomočnost in izvršljivost so pojmi, ki opredeljujejo pravno stanje konkretnih upravnih aktov v določeni fazi upravnega postopka. Glede na časovni potek postopka se v upravnem postopku najprej srečamo z dokončnostjo.

Po ZUP je dokončnost določena kot trenutek, ko zoper odločbo ni več možno vložiti pritožbe kot edinega rednega pravnega sredstva. Pritožba je praviloma suspenzivna, saj zadrži izvršitev odločbe do odločitve na drugi stopnji. Ta lastnost pritožbe velja, ne glede na to, kdo je pritožbo vložil (ali stranka ali drug udeleženec postopka).

Dokončna odločba v upravnem postopku je:

- odločba I. stopnje, zoper katero pritožba ni dovoljena;
- odločba, zoper katero je pritožba dovoljena, pa je stranka ni vložila ali pa je zamudila rok za vložitev pritožbe;
- odločba, pri kateri so se vse stranke odpovedale pravici do pritožbe, postane dokončna, ko se pritožbi odpove zadnja stranka;
- odločba v enostavnih upravnih zadevah in zadevah manjšega pomena;
- odločba, ki jo kot odločbo I. stopnje izda drugostopenjski organ;
- odločba, ki jo izda v pritožbenem postopku organ II. stopnje.

Pomen dokončnosti odločbe je v tesni povezavi z izvršljivostjo odločbe. Ko odločba postane dokončna, lahko stranke pričnejo izvajati pravice, dane z odločbo. Materialni predpisi pa lahko določijo tudi drugače (na primer Zakon o graditvi objektov ima določilo, da lahko investitor prične graditi, ko je odločba pravnomočna, na lasten riziko pa že, ko je odločba dokončna).

Zakon določa, da je odločba, s katero je stranka pridobila določene pravice ali so ji bile naložene določene obveznosti, pravnomočna, ko se ne more več izpodbijati v upravnem sporu ali drugem sodnem postopku. ZUP pravnomočnost opredeljuje v 225. členu. Pravnomočnost, kot učinek konkretnega upravnega akta, je izražena s tem, da pravnih razmerij, urejenih s pravnomočno odločbo, ni mogoče odpraviti, razveljaviti ali spremeniti. Po izrecni določbi ZUP, je mogoče pravnomočno odločbo odpraviti, razveljaviti ali spremeniti samo na podlagi pravnih sredstev, določenih z zakonom, to je z izrednimi pravnimi sredstvi (4. odst. 225. člena ZUP).

Če se odločba izpodbija v upravnem sporu ali drugem sodnem postopku, pa jo sodišče s sodno odločbo ni odpravilo ali razveljavilo, postane pravnomočna z istim dnem, ko postane pravnomočna sodba sodišča.

Odločba organa prve stopnje postane pravnomočna:

- ko se vroči stranki, če pritožba ni dovoljena;
- ko poteče rok za pritožbo, če pritožba ni vložena;
- ko se vroči stranki, če pritožba ne zadrži izvršitve;
- ko se stranki vroči odločba organa druge stopnje, s katero se pritožba zavrne ali sklep, s katerim se pritožba zavrže (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 495 do 498).

Posamični upravni akti, ki ne postanejo pravnomočni so: nični akti, neobstoječi akti, izpodbijani akti, ki postanejo pravnomočni le, če jih po predpisanem roku nihče ne izpodbija z rednimi ali izrednimi pravnimi sredstvi (Čebulj in Strmecki, 2005, str. 149).

Odločba lahko postane le delno pravnomočna. Kadar se izdana odločba samo deloma izpodbija s pritožbo oziroma v upravnem sporu, postane tisti del odločbe, ki se ne izpodbija, pravnomočen, če je seveda možna pravnomočnost tega dela odločbe, ker neizpodbijani deli ne smejo biti z izpodbijanimi v medsebojni odvisnosti. Delna pravnomočnost prihaja do izraza pri odločbah, s katerimi je bilo odločeno o več obveznostih (na primer o odmeri davka za več posameznih koledarskih let), izpodbija pa se zakonitost odločbe le glede nekaterih obveznosti.

Izvršljivost je po ZUP vezana na trenutek dokončnosti. To velja zlasti za izvajanje strankine pravice. Določena je v odločbi, v kateri se nalaga kakšno dejanje. Odločba postane izvršljiva s potekom 15 dnevnega izpolnitvenega roka od dokončnosti. Izjema je le, če je v izreku odločbe ali v posebnem zakonu drugače določeno (Kovač v: Jerovšek et al., 2004, str. 626).

Odločba izdana na prvi stopnji postane izvršljiva:

- z vročitvijo, če pritožba ni dopustna ali je nesuspendivna;
- s potekom pritožbenega roka, če pritožba ni vložena ali je vložena prepozno;
- z vročitvijo drugostopenjskega akta o zavrnitvi ali zvržbi pritožbe;
- kadar se pritožbi ugodi in odločba izdana na drugi stopnji nadomesti odločbo izdana na prvi stopnji. V tem primeru prvostopenjska odločba nima pravnih učinkov, drugostopenjska odločba pa postane izvršljiva z vročitvijo oziroma v primeru izpolnitvenega roka 15 dni kasneje.

Izvršljivost odločbe običajno nastopi z dokončnostjo, ob nesuspendivnosti pritožbe že ob vročitvi stranke, lahko pa tudi kasneje s pravnomočnostjo, če tako določa poseben zakon (Kovač v: Jerovšek et al., 2004, str. 627).

Glede dokončnosti in pravnomočnosti sklepa načeloma veljajo ista pravila kot za odločbo.

Izvršljivost sklepa se razlikuje od izvršljivosti odločbe. Zoper vsako odločbo, ki je bila izdana na prvi stopnji, je praviloma pritožba dovoljena (229. člen ZUP), zoper sklep, ki je bil izdan na prvi stopnji, pa je dovoljena posebna pritožba samo, kadar je z zakonom izrecno tako določeno (1. odst. 258. člena ZUP). Druga razlika je v tem, da imata pritožbeni rok in po predpisih vložena pritožba zoper odločbo praviloma odložilni učinek (26. člen ZUP), posebna pritožba zoper sklep pa praviloma ne zadrži njegove izvršitve,

razen če je z zakonom ali s samim sklepom določeno drugače (Androjna in Kerševan, 2006, str. 451).

6.3 PRAVNOMOČNOST, DOKONČNOST IN IZVRŠLJIVOST KOT POGOJ ZA UPORABO IZREDNIH PRAVNIH SREDSTEV

Predmet izpodbijanja na podlagi pravnega sredstva, je lahko le izrek konkretnega upravnega akta.

Zakonitost konkretnega upravnega akta prve stopnje, ko akt še ni dokončen v upravnem postopku, je mogoče izpodbijati s pritožbo kot rednim pravnim sredstvom.

Pri izrednih pravnih sredstvih je položaj drugačen, ker praviloma predpostavljajo obstoj dokončnega, pravnomočnega oziroma izvršljivega konkretnega upravnega akta (Androjna in Kerševan, 2006, str. 457).

Kot sem že omenila, odločbe, ki je postala dokončna ali celo pravnomočna v upravnem postopku, ni mogoče izpodbijati z rednim pravnim sredstvom. V upravnem postopku je mogoče doseči razveljavitev, odpravo ali spremembo takšne odločbe le z izrednimi pravnimi sredstvi. Izredna pravna sredstva omogočajo izpodbijanje praviloma dokončne ali pravnomočne odločbe, v primerih, ko se šele po končanem postopku izve ali ugotovi, da je v postopku odločanja prišlo do hudih oziroma grobih napak, ki jih ne more prekriti niti dejstvo, da je odločba pravnomočna. Izredna pravna sredstva so časovno omejena in jih lahko vlagajo le pooblaščen predlagatelji. Izredno pravno sredstvo praviloma ne zadrži izvršitve pravnomočne odločbe.

Značilnost izrednih pravnih sredstev je tudi v tem, da omogočajo različne pravne odločitve in različne pravne posledice. Pravni učinek odprave odločbe je vselej retroaktiven in deluje za nazaj od dneva, s katerim je pravno učinkovala odpravljena odločba. Z odpravo odločbe se vzpostavi pravno stanje, ki je obstajalo v preteklosti pred izdajo odpravljene odločbe in zadevo vrne v stanje pred to odločbo.

Če se odločba izreče za nično, ima tak izrek enak pravni učinek kot odprava odločbe. Zakon določa, da je mogoče izreči neko izdano odločbo za nično, ko so v postopku odločanja nastale najhujše kršitve, take kršitve, ki jih ni mogoče popraviti niti s potekom časa. Prav zaradi tega, je tako odločbo mogoče izreči za nično kadarkoli. Tu ni postavljenega roka, odločba pa je bila le navidezno dokončna ali pravnomočna.

„V obravnavanem primeru je sporna odločitev o predlogu za ugotovitev ničnosti odločbe. Po presoji sodišča je neutemeljen revizijski ugovor, da se pravne posledice odprave odločbe po nadzorstveni pravici razlikujejo od pravnih posledic ugotovitve ničnosti odločbe. Odločitev, da se odločba izreče za nično ima isti pravni učinek kot odprava odločbe. Tudi pravni učinek odprave odločbe je retroaktiven (deluje za nazaj). Z odpravo odločbe se vzpostavi pravno stanje, ki je obstajalo v preteklosti pred izdajo odpravljene odločbe in zadevo vrne v stanje pred to odločbo“ (Sodstvo RS. Vrhovno sodišče RS. Sodba X Ips 1093/2006 z dne 19. 4. 2007, VS 1008721).

Če se odločba razveljavi, se ne odpravijo pravne posledice, ki so iz razveljavljene odločbe že nastale, ne morejo pa nastati iz odločbe, ki je nehala veljati, nobene nadaljnje pravne posledice. Razveljavitev se ne nanaša na pozitivne pravne posledice, ki so že nastale, onemogoča le nadaljnji nastanek pravnih posledic, ker deluje samo za naprej (*ex nunc*), nikdar za nazaj (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 544).

V vseh primerih, ko ZUP govori o spremembi odločbe, ki je bila izdana v konkretni upravni zadevi, jo vselej omenja v zvezi z odpravo ali pa razveljavitev odločbe. V ZUP ni nobenega pravnega sredstva, na podlagi katerega bi se odločba lahko le spremenila ali pa hkrati odpravila, razveljavila in spremenila.

Najpogosteje uporabljeno izredno pravno sredstvo v praksi je obnova postopka, s katerim se doseže ponovno izvedbo postopka, ki je bil v določeni upravni zadevi končan z izdajo dokončne odločbe. Temeljni pogoj za uporabo tega pravnega sredstva je končanje upravnega postopka, ki se v posamezni upravni zadevi konča z dokončno odločbo. Obnova postopka je možna tudi zoper pravnomočno odločbo, ki je bila predmet končanega upravnega spora. Naslednji temeljni pogoj za uporabo izrednega pravnega sredstva obnove postopka je obstoj obnovitvenega razloga²¹ (26. člen ZUP).

Stranka, ki z dokončno odločbo, izdano v upravnem postopku, v katerem je izkoristila pritožbo, ni zadovoljna in meni, da je bila z odločbo kršena njena pravica ali na zakon oprta neposredna korist, lahko s tožbo pri pristojnem sodišču sproži upravni spor. Organu je med upravnim sporom dana prilika, da ob določenih pogojih prekliče oziroma popravi svojo dokončno odločbo in jo nadomesti z novo odločbo, če iz tožbenih navedb razbere, da je tožba utemeljena, ter s tem skrajša postopek. Namen tega izrednega pravnega sredstva je pospešiti postopek in s tem zagotoviti njegovo ekonomičnost. Na njegovi podlagi lahko organ spremeni ali odpravi svojo odločbo samo iz razlogov, zaradi katerih bi jo lahko odpravilo sodišče (Androjna in Kerševan, 2006, str. 577).

Izredno pravno sredstvo odprava in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici predstavlja nadzor višjega organa nad zakonitostjo odločanja v upravnem postopku nižjega organa. Ta nadzor je omejen in zajema samo taksativno navedene razloge, ki jih določa 274. člen ZUP.

Izredno razveljavitev odločbe kot izredno pravno sredstvo je mogoče uporabiti v primerih, ko bi se z izvršitvijo odločbe, ki je bila izdana v upravnem postopku, močno prizadel javni interes. Postopek za izredno razveljavitev odločbe se vedno začne po uradni dolžnosti, kar pomeni, da za začetek postopka ni potrebna privolitev stranke, in da se odločba lahko izredno razveljavi tudi v škodo stranke.

„Inštitut odprave in razveljavitve odločbe po nadzorstveni pravici je tako po ZdavP-1 kot tudi po ZUP uvrščen med izredna pravna sredstva, ki se po svoji naravi nanašajo na dokončne oziroma pravnomočne odločbe, o katerih praviloma odločajo upravni organi. Zakon odprave ali razveljavitve odločbe po nadzorstveni pravici nikjer ne omejuje na

²¹ Na primer če je bila odločba izdana na podlagi ponarejene listine ali krive izpovedi pričë; če se zve za nova dejstva ali se najde ali pridobi možnost uporabiti nove dokaze, ki bi mogli pripeljati do drugačne odločitve.

odločbe, ki še ne bi bile predmet presoje s strani instančnih organov, saj se v določbi člena 122 ZdavP-1 govori o odpravi, razveljavitvi ali spremembi odločbe, če je bil z njo prekršen materialni zakon, nič pa se ne govori s strani kateregakoli organa naj bi bil tak materialni zakon prekršen" (Sodstva RS. Upravno sodišče RS. Sodba U 2737/2006 z dne 21. 11. 2007, UL 0002281).

7 PRAVNA SREDSTVA ZOPER ODLOČBO IN SKLEP

Pravno sredstvo je procesno dejanje, s katerim se začne oziroma sproži postopek pri pristojnem organu za presojo in ugotovitev skladnosti konkretnega upravnega akta, torej odločbe ali sklepa z abstraktno pravno normo. Pravno sredstvo zagotavlja tudi Ustava RS v 25. členu, ki pravi, da je vsakemu posamezniku ali pravni osebi, ki meni, da je državni organ izdal nezakonit ali neprimeren posamičen akt, zagotovljena oziroma dovoljena pritožba ali drugo sodno varstvo. 22. člen Ustave RS pa določa, da mora biti strankam zagotovljena pravica do enakega pravnega sredstva. S pravnimi sredstvi se zagotovi pravilno in zakonito odločanje ter varstvo pravic strank in zavarovanje javne koristi (Androjna in Kerševan, 2006, str. 453).

Predmet izpodbijanja s pravnimi sredstvi je izrek (dispozitiv) odločbe, saj se z njim odloči o zadevi. V širšem pomenu med sredstva za zavarovanje zakonitosti ter pravic in obveznosti štejemo: upravni spor, ustavno pritožbo, pa tudi sodno varstvo v okviru Evropskega sodišča za človekove pravice.

Pravna sredstva v okviru upravnega postopka delimo na redna in izredna pravna sredstva. Edino redno pravno sredstvo po ZUP je pritožba, s katero se izpodbija konkretni upravni akt, ki še ni postal dokončen. Uporablja se znotraj postopka, še preden je postopek končan (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 543).

Pravna sredstva pa je mogoče razvrstiti še po drugih merilih, in sicer glede na učinek, ki ga ima pravno sredstvo na izvršljivost odločbe (odložilna oziroma suspenzivna in neodložilna), glede na organ, ki odloča o pravnih sredstvih (devolutivna in nedeolutivna), glede na to, kdaj je na voljo (samostojna in nesamostojna) in glede na rok (pravna sredstva vezana na rok in pravna sredstva, ki niso vezana na rok).

7.1 REDNO PRAVNO SREDSTVO

Pritožba je torej redno, samostojno pravno sredstvo s suspenzivnim (odloži se pravnomočnost in izvršljivost odločbe) in devolutivnim (o pravnem sredstvu odloča drugostopenjski organ) učinkom, vezano na rok. Z njo se izpodbija zakonitost upravnega akta, ki je bil izdan na prvi stopnji²². Pritožba ni dovoljena, če je za odločanje na prvi stopnji pristojen predstavniški organ (to je državni zbor ali občinski svet) ali vlada. Po odločitvi glede pritožbe, postane upravni akt dokončen, torej ga ni mogoče več izpodbijati z rednim pravnim sredstvom. Pritožba se lahko vroči v petnajstih dneh od dneva vročitve pritožbe, rok za pritožbo pa se šteje od dneva, ko je bil vročen upravni akt (229. - 259. člen ZUP).

²² Zoper odločbo, ki jo izda na prvi stopnji ministrstvo, je dovoljena pritožba, če tako določa zakon, ki mora določiti tudi, kateri organ v tem primeru odloča o pritožbi. Pritožbe ni zoper drugostopenjsko odločbo.

V primerih nujnih ukrepov v javnem interesu, ko je organ odločil ustno, teče rok od dneva, ko je vročena pisna odločba. Organ, ki je ustno odločil, mora izdati stranki pisno odločbo v osmih dneh od ustne odločitve (po 211. členu ZUP).

Posebej je treba opozoriti na spremembe ZUP, ki so bile sprejete konec leta 2007, saj so uvedle možnost odpovedi pritožbi. Po določbah 229.a člena ZUP se lahko stranka ali druga oseba, v pravice ali pravne koristi katere odločba posega, v postopkih, ki se začno na zahtevo stranke, odpove pravici do pritožbe (v postopkih, ki se začno po uradni dolžnosti, odpoved pravici do pritožbe ni možna). Odpoved pravici do pritožbe je možna po vročitvi odločbe, če zakon ne določa drugače, sicer nima pravnega učinka. V 229.a členu ZUP je določena tudi izjema od tega pravila, tako da je v enostavnih pravnih zadevah in zadevah manjšega pomena, v katerih je udeležena samo ena stranka, odpoved dopustna tudi pred vročitvijo odločbe. V omenjenem členu je določeno tudi, da se odpoved pravici do pritožbe ne more več preklicati, razen če je dana pred vročitvijo odločbe (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 545 in 546).

Z rokom za pritožbo je povezano vprašanje izvršljivosti odločbe oziroma vprašanje njenega suspenzivnega (odložilnega) učinka. Odločba se ne more izvršiti, dokler teče rok za pritožbo (236. člen ZUP). Izjemoma pa se lahko izvrši odločba, zoper katero pritožbeni rok še teče, in odločba, zoper katero je vložena pritožba, če zakon tako določa, če gre za nujne ukrepe v javnem interesu, s katerimi ni mogoče odlašati ali če bi zaradi odložitve izvršbe nastala za stranko nepopravljiva škoda. Izvršljiva je vsaka dokončna odločba, če področni zakon ne določa drugače, kot na primer v davčnem področju, poleg tega pa je izvršljiva tudi odločba, ki še ni dokončna, če zakon izrecno določa, da vložena pritožba nima odložilne moči. Pritožba se vložijo pisno (lahko se izroči neposredno organu, pošlje po pošti ali po elektronski poti) ali ustno na zapisnik (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 551).

Po določilih 25. člena Ustave RS je vsakomur zagotovljena pravica do pritožbe ali drugega pravnega sredstva proti odločbam sodišč in drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, s katerimi ti odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih in pravnih interesih. Pravica do pritožbe je zagotovljena z ustavo, njena uresničitev pa opredeljena s posameznimi zakoni. Vložitev pritožbe daje poznejšo možnost sodnega varstva pravic in pravnih interesov, in to v upravnem sporu. Za področje upravnega postopka velja, da ima zoper odločbo, izdano na prvi stopnji, stranka pravico pritožbe, pritožbo pa lahko vložijo tudi vsaka druga oseba, če odločba posega v njene pravice ali pravne koristi²³. Zoper odločbo, s katero je v korist stranke in v škodo javne koristi prekršen zakon, lahko vložita pritožbo tudi državni tožilec in državni pravobranilec (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 545).

ZUP vsebuje določila o pristojnosti za odločanje o pritožbi, v členih od 230 do 234, in sicer; a) zoper odločbo, ki jo na prvi stopnji izda državni zbor, predstavniški organ samoupravne lokalne skupnosti ali vlada, ni pritožbe; b) o pritožbi zoper odločbo, ki jo je na prvi stopnji izdala upravna enota, odloča stvarno pristojno ministrstvo, če gre v odločbi za več upravnih zadev, za katere so stvarno pristojna različna ministrstva, pa odloča o

²³ Treba je uporabiti analogijo z umikom zahtevka. Za to mora imeti pooblaščenec, ki ni odvetnik, izrecno pooblastilo (glej 59. člen ZUP).

vsakem delu odločbe stvarno pristojno ministrstvo; c) o pritožbi zoper odločbo, ki jo je na prvi stopnji izdal nosilec javnega pooblastila, odloča organ, določen z zakonom. Če zakon ne določa, kateri organ je pristojen za odločanje o pritožbi, odloča o njej stvarno pristojno ministrstvo....

Pritožba, ki je bila izročena ali poslana organu druge stopnje, čeprav bi morala biti izročena ali poslana organu prve stopnje, je pravočasna, če jo je v roku prejel organ druge stopnje – ta jo mora nemudoma poslati organu prve stopnje. Če pritožna ni dovoljena, če je prepozna ali če jo je vložila neopravičena oseba, jo organ prve stopnje zavrže s sklepom. Zoper navedeni sklep ima stranka pravico do pritožbe. Če organ druge stopnje, ki odloča o pritožbi spozna, da je pritožba utemeljena, hkrati odloči tudi o zavrnjeni pritožbi. Če organ, ki je izdal odločbo, pritožbe ne zavrže, jo pošlje morebitnim strankam z nasprotnimi interesi in jim določi rok (ne krajši od 8 dni in ne daljši od 15 dni), da se izrečejo, o pritožbi in morebitnih novih dejstvih in dokazih (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 554 in 556).

V posebnih upravnih postopkih je v nekaterih primerih z zakonom uvedena revizija kot posebna vrsta pravnega sredstva. Revizija je pravzaprav obvezen preizkus zakonitosti, ki ga nad prvostopenjsko odločbo po uradni dolžnosti opravi organ druge stopnje. Največkrat je predvidena v posebnih upravnih postopkih, kjer se odloča o denarnih pravicah strank in se sredstva izplačujejo iz državnega proračuna. Od pritožbe se revizija razlikuje po tem, da pritožbo vložijo prizadeta stranka, revizijo pa opravi drugostopenjski organ po uradni dolžnosti, poleg tega ime organ druge stopnje v revizijskem postopku širša pooblastila kot v pritožbenem, saj lahko pritožbo tudi razveljavi. O opravljeni reviziji se izda odločba. Če je zoper odločbo prve stopnje vložena pritožba, se o reviziji in pritožbi odloči z isto odločbo. Če zoper organa prve stopnje ni vložena pritožba, revizija pa ni opravljena v predpisanem roku (največkrat je to v treh mesecih od dneva, ko je drugostopenjski organ prejel zadevo), se šteje, da je revizija opravljena in da je k odločbi dano soglasje oziroma da je odločba potrjena (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 575).

Ugovor kot specifično pravno sredstvo je mogoče zaslediti v nekaterih posebnih upravnih postopkih. Tako ima ugovor v nekaterih primerih naravo pritožbe, ker se vložijo zoper izdano odločbo, v nekaterih postopkih pa je ugovor posebna vrsta pravnega sredstva, ki se lahko uporabi zoper posamezna dejanja v postopku. Na primer institut ugovora pozna tudi Zakon o davčnem postopku (ZDavP-2)²⁴, ko je predviden ugovor. Po določbah 267. člena ZDavP-2, lahko davčni zavezanec v roku 15 dni vložijo ugovor zoper informativni izračun dohodnine. Po preteku roka za ugovor in če zavezanec rezident ni ugovarjal, postane informativni izračun dohodnine odločba o odmeri dohodnine. V tem primeru se šteje, da se je odpovedal pritožbi (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 478).

7.2 IZREDNA PRAVNA SREDSTVA

Izredna pravna sredstva so tista, ki omogočajo presojo zakonitosti dokončnih upravnih aktov. Uporabljajo se po končanem upravnem postopku. Izredna pravna sredstva po ZUP

²⁴ Uradni list RS, št. 117/06, 125/08, 20/09, 47/09, 48/09, 110/09, 1/10, 43/10.

so: obnova postopka; sprememba in odprava odločbe v zvezi z upravnim sporom; odprava in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici; izredna razveljavitev odločbe; ničnost odločbe (260. - 280. člen ZUP).

Pravna sredstva, ki jih lahko uporabimo šele potem, ko je upravni postopek končan oziroma je odločba postala dokončna (v nekaterih primerih pravnomočna), imenujemo izredna pravna sredstva. Če je torej mogoče s pritožbo kot rednim pravnim sredstvom odpraviti ali spremeniti samo prvostopenjsko odločbo, in tudi to le tedaj, ko je bila pritožba pravočasno vložena, je mogoče z izrednimi pravnimi sredstvi doseči oziroma zagotoviti zakonitost tudi tistih odločb, ki so že postale dokončne. Tako izredna pravna sredstva dajejo prednost načelu zakonitosti pred pravnomočnostjo, saj zagotavljajo prevlado zakonitosti nad pravnomočnostjo, pod točno določenimi zakonskimi pogoji.

Odločbe, ki so v upravnem postopku dokončne pa tudi pravnomočne, se lahko odpravijo, razveljavijo ali spremenijo le z izrednimi pravnimi sredstvi. Ker so to nekakšna izjemna pravna sredstva, jih imenujemo izredna, uporabijo pa se lahko samo ob posebnih pogojih, ki jih zakon v naprej določa (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 580).

7.2.1 Obnova postopka

Pri obnovi postopka gre za to, da se ponovno izvede postopek, ki je bil v določeni upravni zadevi končan z izdajo dokončne odločbe. Obnova postopka je torej usmerjena na izdajo nove in drugačne odločbe v upravni zadevi, ki je bila predmet končanega upravnega postopka. Temeljna pogoja za obnovo postopka sta; da je bil upravni postopek končan z dokončno odločbo²⁵ ter da je podan razlog za obnovo postopka, to je, da je podan v zakonu predpisan obnovitveni razlog²⁶. ZUP obnovitvene razloge predpisuje v 260. členu (glej Grafenauer in Breznik, 2009, str. 581 in 583).

Obnovo upravnega postopka lahko predlaga stranka²⁷, to je oseba, ki je bila v prejšnjem postopku udeležena kot stranka, pa tudi oseba, ki ji v prejšnjem postopku ni bila dana možnost udeležbe, pa bi ji ta možnost morala biti dana (260. člen ZUP). Obnovo upravnega postopka lahko predlaga državni tožilec in državni pravobranilec, ki lahko predlagata obnovo postopka ob enakih pogojih kot stranka, če odločba posega v javne koristi. Tudi organ, ki je izdal odločbo, na katero se nanaša obnovitveni razlog, lahko začne obnovo postopka po uradni dolžnosti. Na primer Davčni organ po uradni dolžnosti obnovi postopek dohodnine, če izve za obnovitveni razlog (Sodba I Up 170/2005 z dne 15. 3. 2005).

²⁵ Postopka, ki je bil končan s sklepom, ni mogoče obnoviti. Prvostopenjski organ je zato pravilno, ker v zadevi ni bila podana procesna predpostavka dopustnosti, predlog za obnovo postopka zavrzel. Sodba UpS, št. U 2277/2002 z dne 17. 9. 2003, UL00419.

²⁶ Postopek, končan z dokončnim upravnim aktom, je dopustno obnoviti le iz razlogov, ki so taksativno navedeni v ZUP. Med njimi pa nista navedena odločba Ustavnega sodišča in tudi ne drugačna razlaga materialnega prava od tiste, kot je veljala v prejšnjem postopku. Predlog za obnovo postopka, vloženi po preteku 3-letnega objektivnega roka, se zavrže kot prepozen. Sodba X Ips z dne 20. 8. 2007, VS18736.

²⁷ Obnovo denacionalizacijskega postopka lahko predlagajo le stranke v postopku za denacionalizacijo iz 60. člena ZDen. Če obnovo postopka predlaga nekdo, ki v 60. členu ni naveden kot stranka, upravni organ predlog za obnovo postopka zavrže. VS RS U 1700/94-7 z dne 18. 6. 1997, VS12584.

ZUP pozna dva roka za vložitev predloga za obnovo postopka in sicer, subjektivnega (nanj je vezan tudi organ, če začne obnovo po uradni dolžnosti ter traja 1 mesec) in objektivnega, ki traja 3 leta (do 1. 1. 2005 je trajal 5 let). Izjemoma se lahko predlaga oziroma začne obnova tudi po preteku treh let, vendar samo, če je bila odločba izdana na podlagi ponarejene listine ali krive izpovedbe priče ali izvedenca ali kot posledica kakšnega dejanja, ki je kaznivo po kazenskem zakonu (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 589 in 591).

7.2.2 Sprememba in odprava odločbe v zvezi z upravnim sporom

To izredno pravno sredstvo se uporabi zoper dokončno odločbo, in to v okviru sproženega upravnega spora. Če organ, zoper odločbo katerega je pravočasno sprožen upravni spor, ugotovi vsem tožbenim zahtevkom, ne da bi s tem kršil pravice koga drugega, lahko dotlej, dokler spor ni končan, odpravi ali spremeni svojo odločbo iz razlogov, zaradi katerih bi jo lahko odpravilo sodišče. ZUP določa (273. člen), da je zoper navedeno odločbo mogoč upravni spor. V tem primeru mora organ odločitev prepustiti sodišču in nima ponovne možnosti za spremembo ali odpravo odločbe v zvezi z upravnim sporom. Nova odločba, s katero organ spremeni ali odpravi svojo dokončno odločbo v zvezi z upravnim sporom, ima pravni učinek za nazaj – *ex tunc*.

7.2.3 Odprava in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici

Odprava in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici kot izredno pravno sredstvo je pravzaprav poseben nadzor nad zakonitostjo odločbe, ki ga opravlja organ druge stopnje oziroma organ, ki je po zakonu pooblaščen za nadzorstvo nad delom organa, ki je dokončno odločbo izdal. Govorimo o hierarhičnem nadzoru oziroma kontroli, ki se opravlja ne glede na to, ali je bila zoper neko odločbo vložena pritožba ali drugo pravno sredstvo (pritožba, obnova).

V okviru tega nadzora lahko pristojni organ po uradni dolžnosti, lahko pa tudi na zahtevo stranke, državnega tožilca, državnega pravobranilca ali inšpektorja, odpravi oziroma razveljavi, ne pa tudi spremeni, odločbo organa prve stopnje po uradni dolžnosti, če izve oziroma ugotovi, da so podani razlogi za odpravo ali razveljavitev.

Odločbo lahko odpravi ali razveljavi organ druge stopnje, če tega ni, pa organ, ki je po zakonu pooblaščen za nadzorstvo nad delom organa, ki je odločbo izdal. ZUP posebej določa, da odločbo, ki jo je v upravni zadevi iz izvirne pristojnosti samoupravne lokalne skupnosti izdal organ samoupravne lokalne skupnosti, odpravi ali razveljavi po nadzorstveni pravici ministrstvo, v katerega delovno področje spada zadeva po vsebini.

Pristojni (nadzorni) organ lahko odpravi ali razveljavi odločbo po nadzorstveni pravici takoj po njeni izdaji in vročitvi, in ne šele po dokončnosti, kakor je veljalo po prejšnjem ZUP. Po 274. členu ZUP pristojni organ odpravi odločbo, če jo je izdal stvarno nepristojen organ, pa ne gre za primer ničnosti; če je bila v isti zadevi že prej izdana pravnomočna odločba, s katero je bila ta upravna zadeva ob enakem dejanskem in pravnem stanju drugače rešena; če je odločbo izdal kakšen organ brez soglasja, potrditve, dovoljenja ali mnenja drugega organa, kadar je po zakonu ali kakšnem drugem po zakonu temelječem predpisu

to potrebno; če je odločbo izdal krajevno nepristojen organ (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 597 do 600).

Za obravnavano izredno pravno sredstvo sta predpisana dva roka. Če je odločbo izdal nepristojni organ in če je bila v isti zadevi že prej izdana drugačna pravnomočna odločba, odpravi v petih letih od izdaje in vročitve (1. odst. 277. člen ZUP). V drugih primerih je to mogoče v enem letu od dneva, ko je bila odločba izdana in vročena (274. člen ZUP).

Zoper odločbo, s katero se odpravi ali razveljavi odločba po nadzorstveni pravici, ni dovoljena pritožba, temveč je zoper njo mogoče začeti upravni spor.

7.2.4 Izredna razveljavitev odločbe

Izredno razveljavitev odločbe je mogoče uporabiti v tistih primerih, ko bi bil z izvršitvijo odločbe ki je bila izdana v upravnem postopku, močno prizadet javni interes. Po ZUP se odločba izredno razveljavi ob pogoju, da je izvršljiva, da razveljavitev narekujejo nujni ukrepi v javnem interesu, ki jih ni mogoče odlagati ter če nevarnosti ne bi bilo mogoče uspešno odvrniti z drugimi sredstvi, s katerimi bi bile manj prizadete pridobljene pravice (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 601).

Po določbi 1. odst. 266. člena ZUP je izredna razveljavitev izvršljive odločbe izredno pravno sredstvo, ki ga lahko uporabi le organ. To pomeni, da se lahko opravi le po uradni dolžnosti, in ne na zahtevo stranke. Če je odločbo izdal organ prve stopnje, v zadevi iz državne pristojnosti, jo lahko razveljavi organ druge stopnje, če tega organa ni, pa vlada. Če je odločbo izdal organ samoupravne lokalne skupnosti v zadevi iz izvirne pristojnosti lokalne skupnosti, jo lahko razveljavi ministrstvo, v katerega delovno področje spada zadeva po vsebini. Zoper odločbo, s katero se razveljavi navedena odločba, ni dovoljena pritožba. Stranka, ki ima zaradi razveljavitve odločbe škodo, ima pravico do povračila za celotno škodo.

Odločba se lahko razveljavi v celoti ali pa le deloma, in sicer toliko, kolikor je neizogibno potrebno, da se odvrne nevarnost.

7.2.5 Ničnost odločbe

To so odločbe, ki imajo takšne hude pomanjkljivosti in nepravilnosti, da zaradi njih nikoli ne morejo imeti pravnega učinka in se ne štejejo za prave odločbe. Na primer odločba o izpraznitvi stanovanja ni izvršljiva, če je bila hiša, v kateri je bilo sporno stanovanje, že porušena. Odločba, ki se ne more izvršiti je nična (VS SRS U 239783-8 z dne 23. 12. 1983).

ZUP navaja razloge, zaradi katerih se morajo odločbe izreči za nične v 279. členu. Za nično se izreče odločba; ki je bila izdana v upravnem postopku v zadevi iz sodne pristojnosti ali v zadevi, 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, čeprav bi morala stranka za začetek postopka zahtevo podati, pa pozneje ni izrecno ali molče privolila v to; ki je bila izdana kot posledica prisiljenja, izsiljevanja, pritiska ali drugega nedovoljenega dejanja.

Ničnostni razlogi so takšne narave, da odločba nikoli ne more postati pravnomočna. Odločba se lahko izreče za nično (v celoti ali deloma) po uradni dolžnosti ali pa na predlog stranke ali državnega tožilca ali državnega pravobranilca.

Odločbo izreče za nično organ, ki jo je izdal, organ druge stopnje oziroma organ, pristojen za nadzorstvo nad organom, ki jo je izdal. Zoper tako odločbo je dovoljena pritožba, razen če zoper odločbo organa, ki jo je izdal, po zakonu ni pritožbe (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 602 do 605).

8 ZAKLJUČEK

Za pravni akt je bistvena njegova vsebina oziroma učinki, ki jih hočemo z ustvarjanjem pravnega akta doseči. Zelo pomembna je tudi njegova oblika, saj se mora vsebina pravnega akta razpoznavno izraziti. Če obliko pravnega akta razčlenimo, odkrijemo v njem tri sestavne dele in sicer: pravne subjekte, ki pravni akt ustvarijo, postopek, v katerem se tak akt oblikuje in zunanjo materialno sestavino.

Upravni akt je akt izvrševanja od zakonodajalca sprejetih odločitev. Pravni akti, izdani na ravni splošnega in konkretnega upravnega urejanja družbenih razmerij, predstavljajo eno izmed glavnih sredstev za doseg zakonodajalčevega namena. Z njimi upravni organi na prisilen način uveljavljajo voljo države, ko gre za ureditev pravic in dolžnosti posameznikov, udeleženi v upravnem razmerju z državo. O upravni zadevi odloči v skladu z zakonom pooblaščen uradna oseba. Uradna oseba ima lahko pooblastilo za odločanje ali za opravljanje posameznih dejanj v postopku. Upravna zadeva oziroma stvar je vsak posamezni primer odločanja o obveznosti ali pravni koristi fizičnih, pravnih ali drugih oseb na področju upravnega prava.

Kot konkretna upravna akta obravnavam odločbo in sklep, ki se izdajata v upravnem postopku, bodisi v skrajšanem ali posebnem. Upravni postopek se vodi pred stvarno in krajevno pristojnim organom, po uradni dolžnosti ali na zahtevo stranke. Pristojnost daje organu pravico in dolžnost, da odloča o upravnih zadevah na določenem upravnem področju in na določenem teritoriju.

Upravna odločba je pravni, avtoritativen, enostranski, oblasten, konkreten in posamičen upravni akt, s katerim se odloči o vseh zahtevkih stranke z uporabo materialnega predpisa. Izdaja se več vrst odločb, najpogostejše pa so pisne odločbe, ki predstavljajo pravno varnost subjektov. Odločba mora imeti predpisane sestavne dele. To so uvod, naziv, izrek oziroma dispozitiv, obrazložitev, pouk o pravnem sredstvu, podpis uradne osebe in žig organa. Če je odločba izdana v elektronski obliki, podpis uradne osebe in žig organa nadomešča varen elektronski podpis s kvalificiranim potrdilom. Posebna vrsta pisne odločbe je odločba, izdana v obliki uradnega zaznamka. Ta odločba ima samo izrek in podpis uradne osebe, izda pa se, če gre za zadevo manjšega pomena, če se strankinemu zahtevku ugotovi ali če se ne posega v javno korist ali v korist koga drugega. Pisna odločba se šteje za izdano, ko je vročena stranki. Ustna odločba se lahko izda izjemoma, če gre za nujne ukrepe v javnem interesu in je potrebno ukrepati takoj. Po izdaji ustne odločbe, mora biti izdana, v roku 8 dni, še pisna odločba, pri čemer teče rok za pritožbo od dneva izdaje oziroma vročitve pisne odločbe.

Poleg pisne in ustne odločbe pa ločimo še delne, dopolnilne in začasne, pozitivne in negativne, konstitutivne in deklarativne, individualne in generalne, izpodbojne in nične, odločbe, ki jih izda posamezni organ, in zbirna odločba, odločba izdana po uradni dolžnosti ali na zahtevo stranke ter pravno vezana odločba in odločba, izdana po prostem preudarku. Praviloma ima odločba pisno obliko z določenimi sestavnimi deli, vsaka od sestavin odločbe pa je poseben sestavni del (ne glede na to ali jo izda prvo ali drugostopenjski organ). Izrecno je določeno le, da pouk o pravnem sredstvu sledi

obrazložitvi. Izrek oziroma dispozitiv odločbe je osrednji in najpomembnejši del odločbe, saj le ta postane dokončen, pravnomočen ter izvršljiv. Lahko se razdeli na več točk, in sicer na obvezne in neobvezne sestavine. Vsaka upravna odločba naj bi imela polno obrazložitev, v določenih primerih pa je dovoljena tudi skrajšana obrazložitev, ali pa je odločba celo brez nje. Iz obrazložitve stranka ugotovi, kako je organ končal konkretno zadevo. Obrazložitev odločbe vsebuje še navedbo predpisa, ki določa, da pritožba ne zadrži izvršitve odločbe, kadar gre za tak primer. Pouk o pravnem sredstvu sledi obrazložitvi. Z njim se stranki sporoči, ali lahko zoper odločbo vloži pritožbo ali začne upravni spor ali kak drug postopek pred sodiščem. Kadar je pritožba dovoljena, je potrebno navesti, pri kom se stranka lahko pritoži, v katerem roku ter kakšna je višina takse za njeno vložitev. Odločbo podpisše uradna oseba, ki jo je izdala. Žig organa pa potrjuje verodostojnost odločbe, ki jo je izdal organ.

Vsaka odločba mora biti izdana čim prej, najkasneje pa v roku, ki je določen z zakonom. Če gre za skrajšani ugotovitveni postopek v 1 mesecu, če pa gre za posebni ugotovitveni postopek, v 2 mesecih. Po izteku tega roka nastopi molk organa. Če pride do pomot, v izdani odločbi, ki bi lahko prizadele pravice strank, se te lahko odpravijo kadarkoli. To velja za pomote v imenih ali številkah, očitne pisne, računske ali druge napake. Popravek lahko opravi le organ, ki je odločbo izdal.

Vrsta upravnega akta je tudi sklep, ki se izda v upravnem postopku. Z njim se odloči o vprašanih, ki se tičejo poteka upravnega postopka. S sklepom ni mogoče odločiti o upravnih zadevi, ki je glavni predmet postopka. Izda ga uradna oseba, ki opravlja posamezna dejanja postopka, pri katerem je nastalo vprašanje. Ima iste sestavne dele kot odločba, obvezni del vsakega sklepa pa je dispozitiv in pouk o pravnem sredstvu. Izvrši se takoj, saj pritožba zoper sklep ne zadrži njene izvršitve, razen, če poseben predpis tega izrecno ne določa. Prizadetim osebam se naznani ustno, pisno pa le, če ima stranka zoper sklep pravico do pritožbe. Glede na možnost pritožbe ločimo: pisne sklepe, zoper katere je dovoljena posebna pritožba, pisne sklepe, zoper katere ni dovoljena pritožba in sklepe, zoper katere pritožba ni dovoljena in ravno ti v upravnem postopku prevladujejo.

Zoper izdano odločbo ali sklep, če je zoper njega dovoljena samostojna pritožba, je stranki omogočena uporaba pravnih sredstev, in sicer rednih in izrednih.

Odločba najprej postane dokončna, ko zoper njo ni več mogoče vložiti pritožbe in nato pravnomočna. Z nastopom dokončnosti praviloma odločba postane tudi izvršljiva. S tem lahko stranka realizira pravico, ki ji je bila dana z odločbo, razen če zakon ne določa drugače. Če se stranki z odločbo nalaga obveznost, potem ta postane izvršljiva po poteku 15 dnevne paricjskega roka. Izvršitev lahko nastopi tudi pred dokončnostjo, kadar pritožba ne zadrži izvršitve, po dokončnosti pa le, kadar tako določa poseben zakon.

Skozi pisanje diplomske naloge sem utrdila prepričanje, da imajo upravni akti pomembno vlogo v življenju vsakega posameznika. Z njimi se sreča vsak izmed nas, saj smo tudi mi vključeni v to pravno okolje, zato je bolje, da smo seznanjeni s tem, da se čim pravilneje odzovemo na dano situacijo.

LITERATURA

1. ANDROJNA, Vilko, KERŠEVAN, Erik (2006) *Upravno procesno pravo*. GV Založba, Ljubljana.
2. ČEBULJ, Janez, STRMECKI, Mik (2005) *Upravno pravo*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
3. KOVAČ, Polona, JEROVŠEK, Tone (2008) *Posebni upravni postopki*. Učbenik, Ljubljana.
4. CIJAN, Rafael, GRAFENAUER, Božo (2002) *Upravno pravo*. Pravna fakulteta, Maribor.
5. GRAFENAUER, Božo, BREZNIK, Janez (2009) *Upravno pravo, procesni del*. GV Založba, Ljubljana.
6. JEROVŠEK, Tone (ur.), TRPIN, Gorazd (ur.), BUGARIČ, Bojan, HORVAT, Mitja, KERŠEVAN, Erik, KOVAČ, Polona, MUŽINA, Aleksij, PLIČANIČ, Senko, VESEL, Tomaž, VIRANT, Grega (2004) *Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem*. Inštitut za javno upravo Pravne fakultete v Ljubljani. Nebra, Ljubljana.
7. JEROVŠEK, Tone, KOVAČ, Polonca (2010) *Upravni postopek in upravni spor*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.

VIRI

1. Ustava RS. Ur. list RS, št. 33I/1991-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 69/04, 69/04, 68/06.
2. Zakon o državni upravi. Ur. list RS, št. 52/02, 56/03, 83/03-UPB1, 45/04-ZdZPKG, 61/04, 97/04-UPB2, 123/04, 24/05-UPB3, 93/05, 113/05-UPB4, 126/07-ZUP-E, 48/09.
3. Zakon o splošnem upravnem postopku. Ur. list RS, št. 80/99, 70/00, 52/02, 73/04, 22/05-UPB1 24/06-UPB2, 105/06-ZUS-1, 48/09, 8/10.
4. Zakon o upravnem sporu. Ur. list RS, št. 65/08, 119/08, 54/09, 107/09, 14/10.
5. Zakon o ustavnem sodišču. Ur. list RS, št. 51/07, 64/07-UPB1, 108/07.
6. Zakon o lokalni samoupravi. Ur. list RS, št. 100/05, 94/07, 27/08, 100/08, 79/09, 14/10.
7. Zakon o davčnem postopku. Ur. list RS, št. 125/08, 47/09, 48/09, 110/09, 1/10, 43/10.
8. Uredba o upravnem poslovanju. Ur. list RS, št. 31/08, 35/09.
9. Poslovník Vlade RS. Ur. list RS, št. 114/04, 26/06, 21/07, 32/10.
10. Pravilnik o izvrševanju uredbe o upravnem poslovanju. Ur. list RS, št. 86/06, 47/08.
11. Pravilnik o potrjevanju dokončnosti in pravnomočnosti upravnih aktov. Ur. list RS, št. 43/05, 94/07.
12. (Dosegljivo na:
http://www.sodnapraksa.si/default.asp?k=doc_content&baza=SOVS&oid=9329, 2007).
13. (Dosegljivo na:
http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/upravno_sodisce_rs/55725, 2008).
14. (Dosegljivo na:
http://www.sodnapraksa.si/default.asp?k=doc_content&baza=SOVS&oid=18895, 19. 4. 2007).

15. (Dosegljivo na:

http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/upravno_sodisce_rs/56207, 21. 11. 2007).