

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo

**RAZMERJA MED SPLOŠNIM IN POSEBNIMI
UPRAVNIMI POSTOPKI**

Špela Javoršek

Ljubljana, september 2017

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

DIPLOMSKO DELO

**RAZMERJA MED SPLOŠNIM IN POSEBNIMI UPRAVNIMI
POSTOPKI**

Kandidatka: Špela Javoršek
Vpisna številka: 04042829
Študijski program: Visokošolski strokovni študijski program Uprava prva stopnja
Mentorica: izr. prof. dr. Polonca Kovač

Ljubljana, september 2017

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA

Podpisana Špela Javoršek, študentka 1. stopnje visokošolskega strokovnega študijskega programa Uprava, z vpisno številko 04042829, sem avtorica diplomskega dela z naslovom Razmerja med splošnim in posebnimi upravnimi postopki.

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 zapisal/-a 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 avtorski in sorodnih pravicah, Ur. list RS, št. 21/95), kršitev pa se sankcionira tudi z ukrepi po pravilih Univerze v Ljubljani in Fakultete za upravo,
- 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 FUK*«.

Diplomsko delo je lektorirala Janja Đaković, prof. slov.

Ljubljana, 1. september 2017

Podpis avtorice:

POVZETEK

Splošni upravni postopek je en sam, medtem ko poznamo nekaj sto posebnih upravnih postopkov. V Sloveniji so upravni postopki opredeljeni z Zakonom o splošnem upravnem postopku in s posebnimi specialnimi procesnimi pravili področne zakonodaje, ki urejajo posamezna strokovna vprašanja, kadar pravila splošnega zakona ne zadoščajo in zahtevajo uporabo področnega zakona skupaj z ZUP.

Večina zakonskih predpisov zahteva uporabo predpisanih temeljnih načel. Ta namreč predstavljajo smernice odločanja v upravnih zadevah ter varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Njihova uporaba vključno z uporabo pravnih sredstev in potrebnim nadzorom vzpostavlja red in disciplino v medsebojnih odnosih med ljudmi in oblastjo. Skratka je s skupno uporabo splošnega zakona o upravnem postopku in specialnimi procesnimi pravili področne zakonodaje omejeno samovoljno odločanje uprave in s tem delo upravnih organov. Tako imajo pri izvajanju upravnih postopkov pomembno vlogo temeljna načela upravnega postopka po ZUP. Načela predstavljajo postopkovne smernice upravnega postopka, njihova kršitev pa predstavlja absolutno bistveno postopkovno napako, ki privede do ustrezne sankcije ali celo do ničnosti odločbe.

V mojem diplomskem delu predstavljam, kaj je splošni upravni postopek in kaj so posebni upravni postopki, medsebojno povezanost in uporabo temeljnih načel upravnega postopka, zlasti varstvo javnega interesa in pravic strank ter ekonomičnost.

Ključne besede: Splošni upravni postopek, posebni upravni postopek, ZUP, temeljna načela, ekonomičnost, varstvo pravic, uprava.

SUMMARY

RELATIONSHIPS BETWEEN GENERAL AND SPECIAL ADMINISTRATIVE PROCEDURES

In the administration of the Republic of Slovenia there is one general administrative procedure and several special administrative procedures. Administrative procedures are governed by the Slovenian General Administrative Procedure Act (Slovenian acronym: ZUP) and several other special procedural regulations of the sectoral legislation regulating individual specific issues, when the rules of the general law are insufficient and require the application of the sectoral law together with the General Administrative Procedure Act.

Most of the legal provisions require the application of the fundamental principles which represent guidelines for decision making in administrative matters as well as protection of human rights and fundamental freedoms. Their use and the use of legal means together with the necessary supervision helps establishing order and discipline in the interaction between individuals and the authority. Joint usage of the General Administrative Procedure Act and sectoral special procedures ensures arbitrary decision making of the Administration and administrative authorities is limited.

Therefore, the fundamental principles of the administrative procedure in accordance with ZUP play the key role in protecting the rights of the parties involved. The fundamental principles represent procedural guidelines for the administrative procedures; their violation represents an absolute procedural error which imposes appropriate sanctions or can moreover even lead to the annulment of the decision.

My thesis presents the general administrative procedure and the special administrative procedures, their interconnection and the application of the basic principles of administrative proceedings. Amongst basic principles I present in particular the protection of the public interest, the individual's rights and the economy.

Key words: general administrative procedure, special administrative procedure, ZUP, basic principles, economy, protection of rights, administration.

KAZALO

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA	iii
POVZETEK.....	v
SUMMARY	vi
KAZALO.....	vii
SEZNAM UPORABLJENIH KRETIC	viii
1 UVOD	1
2 UPRAVNI POSTOPEK.....	2
2.1 OPREDELITEV POJMA	2
2.2 VRSTE UPRAVNIH POSTOPKOV IN PREDPISI, KI UREJAJO UPRAVNI POSTOPEK	3
2.3 FAZE UPRAVNIH POSTOPKOV	4
2.4 UDELEŽENCI V UPRAVNIH POSTOPKIH (ORGANI IN STRANKE).....	7
3 RAZMERJE MED SPLOŠNIM IN POSEBNIMI UPRAVNIMI POSTOPKI.....	11
3.1 POMEN TEMELJNIH NAČEL PO ZUP	11
3.2 ANALIZA POSAMEZNIH TEMELJNIH NAČEL PO ZUP	12
3.3 TEMELJNA NAČELA V IZBRANIH POSEBNIH UPRAVNIH POSTOPKIH (ZDavP-2, ZIN)	17
4 NAČELO VARSTVA JAVNE KORISTI IN PRAVIC STRANK TER NAČELO EKONOMIČNOSTI POSTOPKA.....	25
4.1 SPLOŠNO O NAČELIH.....	25
4.2 ANALIZA IZVAJANJA NAČEL SKOZI KOMUNICIRANJE UDELEŽENCEV V POSTOPKU, FAZE POSTOPKA, DOKAZOVANJE, TRAJANJE IN STROŠKE.....	26
5 UPORABA PRAVNIH SREDSTEV, VARSTVO IN NADZOR NAD UPRAVNIMI POSTOPKI	28
5.1 UPORABA PRAVNIH SREDSTEV IN VARSTVO PRED SODIŠČEM	28
5.2 NADZOR NAD IZVAJANJEM ZAKONA O SPLOŠNEM IN POSEBNEM UPRAVNEM POSTOPKU.....	33
5.3 POTRDITEV OZIROMA ZAVRNITEV POSTAVLJENIH HIPOTEZ	36
6 ZAKLJUČEK	37
LITERATURA IN VIRI.....	39

SEZNAM UPORABLJENIH KRETIC

RS	Republika Slovenija
EU	Evropska unija (European Union)
ESČP	Evropsko sodišče za človekove pravice (European Court of Human Rights)
CSD	Center za socialno delo
URS	Ustava Republike Slovenije
ZDavP-2	Zakon o davčnem postopku
ZDIJZ	Zakon o dostopu do informacij javnega značaja
ZDU-1	Zakon o državni upravi
ZGO-1	Zakon o graditvi objektov
ZIN	Zakon o inšpekcijskem nadzoru
ZUP	Zakon o splošnem upravnem postopku
ZUS-1	Zakon o upravnem sporu
ZUstS	Zakon o ustavnem sodišču
UUP	Uredba o upravnem poslovanju
DDV	Davek na dodano vrednost

1 UVOD

Upravni postopek členimo na dve veji, in sicer na splošni upravni postopek in posebne upravne postopke. Večinoma se za upravne zadeve smiselno uporablja Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP, sprejet v RS l. 1999 na temelju uporabe ustreznega zakona v Avstriji in Jugoslaviji že desetletja prej; Ur. l. RS, št. 80/99 in novele). Kadar pravila splošnega upravnega postopka po ZUP ne zadoščajo, se posamezna postopkovna vprašanja upravnega postopka urejajo s posebnimi specialnimi procesnimi pravili področne zakonodaje, tako da posebni upravni postopek tvorijo skupaj pravila področnega zakona in ZUP (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 22).

Problem diplomskega dela se nanaša na kombiniranje področnih predpisov in ZUP, zlasti glede upoštevanja temeljnih načel ZUP. Preučila bom, katera načela so problematična, kot predvidevam npr. za kršitev ekonomičnosti.

Napake pri izvedbi upravnih postopkov se kažejo tudi pri kršitvi bistvenih postopkovnih načel. Pogoste so napake, ki povzročijo dodatne stroške, več dela in časovno zaostajanje. Tako nastane preveliko število nerešenih zadev in povzroči nevšečnosti strankam.

Posebni upravni postopki so urejeni s specialnimi procesnimi pravili področne zakonodaje in s pravili splošnega upravnega postopka po ZUP. Zato podajam dve opisni hipotezi:

Hipoteza 1: »Temeljna načela splošnega upravnega postopka po ZUP so skupna vsem posebnim upravnim postopkom.«

Hipoteza 2: »Posebej se v različnih upravnih postopkih kot pomembni v praksi kažeta načeli varstvo javnega interesa in pravic strank ter ekonomičnost.«

Moj namen pri diplomskem delu je predstaviti, kaj je splošni upravni postopek in kaj so posebni upravni postopki. Predstaviti nameravam medsebojno povezanost in uporabo temeljnih načel upravnega postopka, zlasti varstvo javnega interesa in pravic strank ter ekonomičnost. Cilj mojega dela je obrazložiti in prikazati probleme, ki se, povezano z uporabo področne zakonodaje in ZUP, kažejo na področju reševanj upravnih postopkov v Sloveniji. Sklepno načrtujem podati morebitne rešitve, ki se bodo pokazale z raziskovanjem znanih problemov v današnjem času in tukajšnjem prostoru.

Z deskriptivno metodo sem zbrala in analizirala potrebno literaturo, s katero sem poskušala doseči zastavljene cilje. S pomočjo prakse sem analizirala probleme in podala možne rešitve. S komparativno metodo sem primerjala pravno ureditev in načela – v polju med splošnim in posebnimi upravnimi postopki.

2 UPRAVNI POSTOPEK

2.1 OPREDELITEV POJMA

Upravna zadeva predstavlja predmet reševanja na upravnem področju. Je odločanje o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika oz. stranke (po: ZUP). Za reševanje upravne zadeve je potrebno voditi upravni postopek.

Upravni postopek ureja upravno razmerje in to je razmerje med najmanj dvema subjektoma. Subjekta sta organ in stranka in sta obvezna udeleženca upravnega razmerja. Razmerje se prične z vložitvijo strankine zahteve za reševanje upravne zadeve na pristojni upravni organ. Ta subjekt mora preučiti, če stranka izpolnjuje pogoje za pridobitev pravice vložene zahtevke (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 2). Udeleženci v upravnem razmerju so lahko tudi morebitni, kot so izvedenci in tolmači. Upravnopravno razmerje je rezultat upravnega postopka. Rezultat upravnopravnega razmerja pa je upravna odločba, ki je konkretni upravni akt (Pečarič, 2015, str. 63). Odločbo se izda po fazi odločanja v samem postopku, ki sledi za fazama ugotovitvenega in dokazanega postopka. To je dejanje prvostopenjskega ali drugostopenjskega sodišča, ki ponazarja odločitev o strankini oz. posameznikovi pravici ali obveznosti (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 198–223). Upravnopravno razmerje je konkretno razmerje, ki se pretvori iz abstraktnega razmerja s pomočjo upravnega postopka. Torej je upravni postopek zaporedje procesnih pravil, po katerih postopajo organi, ki so pristojni za odločanje o upravnih zadevah. Po pravilih upravnega postopka se morajo ravnati tudi stranke, ko uveljavljajo svoje pravice in branijo svoje pravne interese v upravnih postopkih. Za upravni postopek najdemo veliko definicij in ga lahko opredelimo na več načinov, ki so odvisni od posameznega konteksta obravnave. Pojem lahko opredelimo na pravni, ekonomski, organizacijski in informacijski način. Načini celovito povzemajo pomen upravnega postopka, kar pomeni, da upravni postopek sistemsko povezuje različna področja (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 1).

Zelo pomembno vlogo v upravnem postopku igra javni interes ali javna korist, ki jo v postopku varuje upravni organ in zasebni interes, ki ga izkaže stranka (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 2). Javni interes se pojavi v načelu varstva pravic strank, zaslišanja in varstva javnih koristi, ki opredeljuje naloge organa. Ena izmed nalog upravnega organa je tudi ščititi zasebni interes stranke. Pri tem pa mora organ skrbeti za pravice drugih in ne sme ravnati v nasprotju z javno koristjo (7. člen, ZUP).

Posledica napačnega vodenja upravnega postopka s strani organa je izpodbojnost končnega upravnega akta. Zato je pri reševanju upravnih postopkov pomembno upoštevati bistvena postopkovna pravila oz. temeljna načela upravnega postopka (Jerovšek & Kovač, 2017).

2.2 VRSTE UPRAVNIH POSTOPKOV IN PREDPISI, KI UREJAJO UPRAVNI POSTOPEK

Poznamo dve vrsti upravnega postopka, in sicer splošni upravni postopek in posebne upravne postopke. Splošni upravni postopek je en sam in predstavlja bistvena postopkovna pravila, ki so pomembna za izvedbo upravnega postopka, medtem ko poznamo nekaj 100 posebnih upravnih postopkov (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 18). Pomembno je omeniti, da se za posebne upravne postopke uporabljajo specialna procesna pravila področne zakonodaje in temeljna pravila splošnega upravnega postopka po ZUP skupaj (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 22).

Upravno razmerje in s tem tudi celotni upravni postopek ureja pravna veja formalnega splošnega upravnega (javnega) prava, ki jo imenujemo upravno procesno pravo. To pravno vejo delimo na področne in splošne predpise. Določajo jo mednarodni (zakonodaja EU) in nacionalni pravni viri, kot je ustava. Ta je najvišji splošni pravni akt v državi, če jo sprejme. V njej je predstavljena politična in družbena ureditev države ter so podana splošna načela in pravila, po katerih se ravnavajo državljani. Sledijo ji sistemski ali splošni in področni zakoni (ZUP, ZUS) in nato podzakonski akti oz. splošni upravni akti, ki so izvedbene oz. izvršilne narave (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 14) (več v: Craig, 2006).

Večinoma se za upravne zadeve smiselno uporablja Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP, sprejet v RS l. 1999 na temelju uporabe ustreznega zakona v Avstriji in Jugoslaviji že desetletja prej; Ur. l. RS, št. 80/99 in novele). Bistvo zakona je: »ZUP je splošni postopkovni predpis, ki omogoča vodenje postopka in odločanje načeloma v vseh upravnih zadevah, razen v tistih, ki zaradi svoje specifičnosti potrebujejo posebna postopkovna pravila.« (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 14). Šteje 325 členov, s katerimi omogoča vodenje upravnega postopka, ki ga ločimo na splošni in posebne upravne postopke. Zakon je členjen na šest delov. Prvi del opisuje splošne določbe in je členjen na 10 poglavij. V njem opredeljuje temeljna načela splošnega upravnega postopka, katerih uporaba je bistvena za ugodno rešitev upravnega postopka. Opredeljuje tudi pristojnost, pojem stranke in njenega zastopanja, jezik, občevanje organov in strank, vročanje. Določeni so roki za dokončno izvedbo upravnega postopka in pravila za izvedbo naroka oz. sestanka, v katerem organ povabi stranko k sodelovanju (Breznik, Štucin & Marflak T., 2008, str. 318). Prvi del opredeljuje tudi, kdaj se zadeva vrne v prejšnje stanje, kako se vzdržuje red in določa stroške postopka. Postopek na prvi stopnji je opisan v drugem delu zakona in je opredeljen na štiri poglavja. To so: začetek postopka in zahtevki strank, postopek do izdaje odločbe, odločba in sklep. Tretji del zakona opisuje pravna sredstva, s katerimi se varuje strankin interes in ji daje možnost izpodbitja upravne odločbe. Izvršba, nadzor nad izvajanjem zakona, samo izvajanje zakona ter predhodna in končni določbi so opredeljeni v naslednjih delih zakona.

Kadar pravila splošnega upravnega postopka po ZUP ne zadoščajo, se posamezna postopkovna vprašanja upravnega postopka urejajo s posebnimi specialnimi procesnimi pravili področne zakonodaje, tako da posebni upravni postopek tvorijo skupaj pravila področnega zakona in ZUP (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 22). Iz tega lahko razberemo, da posebne upravne postopke tvorijo skupaj splošen in področni predpisi. ZUP se v takšnih specifičnih postopkovnih vprašanjih uporablja podrejeno. Smiselno oz. omejeno se ZUP v posameznih postopkovnih vprašanjih uporablja v javnopravnih zadevah, ki nimajo značaja upravne zadeve (Breznik, Štucin & Marflak T., 2008, str. 54). Zanje ni niti predpisan poseben postopek z zakonom ali z drugim predpisom ali pa s splošnim aktom izvajalca javnih nalog. Gre za javnopravne zadeve v materialnem smislu. Smiselno morajo uporabljati pravila ZUP vsi javnopravni subjekti, če odredijo določena ravnanja, priznavajo pravice in nalagajo obveznosti v zadevah, ki jih ne moremo opredeliti za upravne zadeve. Gre za javnopravne zadeve v formalnem smislu (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 22) (več v: Kovač in drugi, 2010) (več v: Kovač in drugi, 2012).

2.3 FAZE UPRAVNIH POSTOPKOV

Pred začetkom upravnega postopka potrebujemo podano ustrezno zahtevo za izvajanje tega postopka. Zahteva je lahko podana s strani stranke kot tudi s strani samega upravnega organa. Kadar je zahteva za pričetek upravnega postopka podana s strani organa, se začne postopek po uradni dolžnosti, pri tem velja načelo oficialnosti. Če gre za začetek upravnega postopka na zahtevo stranke, pa gre za načelo dispozitivnosti (Androjna & Kerševan, 2017, str. 275). V prvi vrsti gre za postopek, ki se odvija na prvi stopnji. Za postopek na drugi stopnji gre, kadar se stranka pritoži na izdano upravno odločbo. Lahko pa upravni postopek preide na odločanje z izrednimi pravnimi sredstvi ali pa z izvršbo. Postopek z uporabo pravnih sredstev ni nujen, če ni podana pritožba (Androjna & Kerševan, 2017, str. 273).

Na prvi stopnji členimo upravni postopek na več postopkovnih faz (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 162):

- začetek upravnega postopka,
- ugotovitveni postopek,
- dokazni postopek,
- izdaja odločbe oz. sklepna ustavitev upravnega postopka.

ZAČETEK UPRAVNEGA POSTOPKA: Izvajanje upravnega postopka se prične s podano zahtevo oz. pobudo. Lahko se prične s strani stranke ali pa s strani upravnega organa in pri tem se uveljavljata načeli oficialnosti in dispozitivnosti. Problem na začetku izvajanja upravnega postopka se nahaja v prepletanju javne in zasebne koristi, zato se v postopku uveljavljata obe načeli (Androjna & Kerševan, 2017, str. 276). Skozi celotni postopek je organ dolžan preverjati formalne zahteve. Te se tičejo pravilno izpolnjenih vlog in procesnih predpostavk,

ki so potrebne za samo izvajanje postopka. Procesne predpostavke za vsebinsko odločanje so določene v 129. členu ZUP, kjer je določeno, da lahko organ preizkusi podano vlogo in jo s sklepom zavrže: če vložena zadeva v vlogi ni upravne narave; kadar posameznik, ki vlaga zahtevo, ne more biti stranka v postopku, če vlaga vlogo za korist drugega; če ne spoštuje predpisanih rokov za oddajo zahtevka in kadar se je že pravnomočno odločalo o isti upravni zadevi ali pa je že tekel upravni oziroma sodni postopek. Dovoljena je pritožba zoper izdani sklep, obravnavane upravne zadeve (129. člen, ZUP). Pod posebnimi pogoji lahko organ, ki vodi upravni postopek, združi upravne zadeve v en postopek. Vendar le, če se upravne zadeve navezujejo na enake pravice in obveznosti strank ter je o združitvi zadev izdan sklep (130. člen, ZUP). Vložena zahteva se lahko spremeni, če se spremenjena upravna zadeva navezuje na bistvene sestavine in bi lahko privedla do nesmiselnega izida. Zahteva se lahko umakne iz postopka v celoti ali pa le deloma, pri čemer pa lahko s strani javnega interesa pristojni upravni organ nadaljuje upravni postopek, če je to potrebno. Postopek se lahko nadaljuje tudi s strani stranke z nasprotnim interesom; če ta vloži zahtevek, ga lahko tudi samo ona umakne. Ravno tako ima nasprotna stranka pravico za odločanje v osmih dneh, da sprejme umik zahtevka s strani stranke, ki je zahtevek vložila, ali pa ga zavrne (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 168). Možnosti za umik zahtevka so lahko različne. Stranka lahko umakne zahtevek do vročitve odločbe tako na prvi kot tudi na drugi stopnji in v času, ko teče pritožbeni rok. Posledice ustavitve postopka se razlikujejo glede na stopnjo odločanja, kjer upravni organ na prvi stopnji ustavi postopek s sklepom; na drugi stopnji pa poleg sklepa odpravi učinek prvostopenjske odločbe. Umaknitev zahtevka za umik in nadaljevanje istega zahtevka po njem ni mogoča. V tem primeru lahko stranka vloži novo zahtevo (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 169). V upravnem postopku je mogoča tudi poravnava med strankami, ki pa ne sme biti v škodo javni ali drugi koristi (137. člen, ZUP). Poravnava je sklenjena s spisanim zapisnikom, ki je pristen s podpisom nasprotujočih si strank. Pristojni upravni organ po njej izda sklep, s katerim se ustavi postopek, mogoča je pritožba.

POSTOPEK DO IZDAJE ODLOČBE: V postopku do izdaje odločbe sta najbolj pomembna dva elementa upravnega postopka, in sicer: ugotovitveni postopek (skrajšani in posebni) ter dokazni postopek.

Ugotovitvena postopka se razlikujeta glede na postopek vodenja, dejanja in dokončni rok. V obeh postopkih se zazna potreba po upoštevanju načela zaslišanja stranke in načela materialne resnice. Skrajšani ugotovitveni postopek lahko nastane, kadar gre za nujne ukrepe in je na kakršni koli način lahko ogroženo življenje, stvari v javnem interesu ali pa se dejansko stanje lahko ugotovi na podlagi že predloženih dokazov (144. člen, ZUP). Posebni ugotovitveni postopek se ne izvede v primeru, da je za odločitev o dejanskem stanju potrebno izvesti skrajšani ugotovitveni postopek. Izvede se za ugotovitev dejstev in na podlagi dejanskega stanja se odloča o upravni zadevi, s katero si stranka pridobi možnost, da zavaruje svoje pravice in zasebne koristi (145. člen, ZUP) (Več v Jerovšek & Kovač, 2017, str.

174). Prednost v posebnem ugotovitvenem postopku je vidna z obsežne obravnave, izčrpanosti oz. predelave vseh podatkov in tako pravilno rešenih zadevah. Lahko se odloča o predhodnem vprašanju, ki predstavlja odločilno nit za končno rešitev problema (147. člen, ZUP). Poleg predhodnega vprašanja pa poznamo še elemente posebnega ugotovitvenega postopka, kot sta ustna obravnava in prekinitev postopka (153. člen, 154. člen ZUP). Tu zaznamo načelo zaslišanja stranke, saj predstavlja ustna obravnava obvezen element in daje strankam pravico do podaje izjave. Prav tako zaznamo načelo materialne resnice, saj ustna obravnava omogoča pristojnemu organu prosto zbiranje in uporabo ustreznih podatkov (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 178). Prednost skrajšanega ugotovitvenega postopka je v časovni rešitvi problema ter v sami ekonomičnosti postopka. Gre za hitrejšo uveljavitev pravic strank in pravic iz javne koristi. Pri tem postopku niso potrebne obravnave in ni potrebno zaslišanje stranke, če ni vključene pritožbe (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 174).

Dokazni postopek je faza upravnega postopka, s katero pridemo do pravilne in končne rešitve upravne zadeve. V primeru, da obstaja sum o obstoju nepravilnega podatka, ki ga stranka priloži pristojnemu organu, lahko uradna oseba, ki vodi upravni postopek, preuči, ali podatek vpliva na končni rezultat in ga je zato potrebno dokazati (165. člen, ZUP). Dokazni postopek je tretja faza upravnega postopka, ki se močno povezuje z drugo fazo, imenovano ugotovitveni postopek. Obe fazi sta ključni za izvedbo zadnje faze, s katero se izda odločba ali sklep. Dokazovanje predstavlja analiziranje zbranih dejstev in z njo potrebno materializacijo ter realizacijo zbranih podatkov. To pomeni, da z analizo podatkov, s pomočjo načela materialne resnice, pridemo do pravilne rešitve upravne zadeve (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 181). Poznamo dokazna sredstva: listine (dokumenti), videoposnetke, fotografije, izvedence, priče, izjave strank, ogleda in razne predmete (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 183). Listine, kot najpomembnejše dokazno sredstvo, delimo na javne listine in zasebne listine. Javna listina je na primer izpis iz javne evidence, kot je rojstni list. Izda jo pristojni organ v predpisani obliki in je overjena z žigom ter podpisom uradne osebe. Zasebna listina je na primer izjava stranke po elektronski pošti in nima statusa ter predpisane oblike javne listine (169. člen in drugi, ZUP) (Več v Jerovšek & Kovač, 2017, str. 184). Dokazno sredstvo, ki ima najmanjši vpliv na rešitev upravne zadeve, je izjava stranke. Izvede se pod pogojem, da je za rešitev neke upravne zadeve potrebno imeti več dokazov (188. člen, ZUP).

IZDAJA ODLOČBE OZ. SKLEPNA USTAVITEV UPRAVNEGA POSTOPKA: Zadnja faza upravnega postopka je izdaja odločbe ali sklepa, ki se opravi po zaključku postopka. Odločba in sklep sta posamična upravna akta, ki morata za svoj obstoj vsebovati obvezne sestavine in biti v skladu s predpisi. Akta sta prisilne narave, saj stranki nalagata določeno obveznost, ki jo mora izpolniti. V primeru neizpolnitve svojih obveznosti stranko čaka sankcija, ki je po navadi denarna odškodnina. Zaradi različnih pomenov je treba akte vsebinsko razumeti in jih ne smemo členiti le na njihovo vrsto ter njihovo formalno poimenovanje (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 199). Izvršilna oblast sprejema odločbe in jih izda v izvorni pisni obliki. Odločba se

vroči stranki po končanem upravnem postopku, ki vsebuje kot glavni fazi ugotovitveni in dokazni postopek. Pisno jo je potrebno izdati tudi, kadar se odločba izvršuje ustno, in sicer v 8 dneh od dneva ustne izvršitve (210. člen, ZUP). Pomembno je poudariti, da se lahko izda ustno le v primeru nujnih ukrepov (211. člen ZUP). Obvezne sestavine odločbe opredeljuje ZUP in te sestavine so: uvod, naziv odločbe, izrek, obrazložitev, pouk o pravnem sredstvu, ustrezeni podpis uradne osebe ali predsedujočega in žig. Enake sestavine vsebuje tudi sklep, ki ga izda pristojna uradna oseba. Uradna oseba mora imeti predstojnikovo pooblastilo za odločanje v upravnem postopku ali pa pooblastilo za odločanje s strani zakona. V primeru, da ima samo pooblastilo za vodenje postopka, pa taka uradna oseba ne sme končati postopka s sklepom (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 217). Sklep se izda, kadar se zahteva stranke zavrže ali pa se ustavi postopek zaradi smrti stranke ali pa umika zahteve.

2.4 UDELEŽENCI V UPRAVNIH POSTOPKIH (ORGANI IN STRANKE)

Brez navzočnosti stranke in pristojnega upravnega organa, ki odloča v konkretni zadevi, ni upravnega postopka. Kot nujna udeleženca v upravnem postopku branita svoje koristi in uveljavljata svoje pravice. Nujni udeleženec je lahko tudi zakoniti zastopnik stranke, če stranka ne izkaže opravilne sposobnosti. V upravnem postopku so lahko udeleženi tudi drugi neobvezni udeleženci (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 75). Razlikovati moramo med vlogami udeležencev v teh postopkih, saj so zanje z zakonom določena različna pravila kot tudi načela (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 75). V istem postopku ima lahko posamezni udeleženec le eno vlogo, čeprav je specializiran za upravljanje različnih vlog, navezujočih na upravna področja (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 75).

ORGANI, KI VODIJO UPRAVNI POSTOPEK: Organi v skladu z ZUP odločajo o vsebini upravnega postopka. Poleg upravnih organov državne uprave poznamo tudi druge organe, ki so dolžni postopati po ZUP. To so upravni organi samoupravnih lokalnih skupnosti, nosilci javnih pooblastil in drugi državni organi (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 79) (Androjna & Kerševan, 2017, str. 41–43). Državne upravne organe predstavljajo ministrstva in organi v njihovi sestavi. Ne smemo pozabiti na upravne enote, ki organizirano in teritorialno opravljajo naloge državne uprave. Upravne enote v nasprotju z ministrstvi, ki odločajo na drugi stopnji, odločajo preko državne pristojnosti v upravnem postopku na prvi stopnji (6. člen ZUP) (Androjna & Kerševan, 2017, str. 42). Tudi uprava samoupravne lokalne skupnosti, kot organ občine, je pristojna za vodenje upravne zadeve v postopku na prvi stopnji. Za njeno nemoteno delovanje in vodenje skrbi župan posamezne občine s potrebnim nadzorom. Nosilci javnih pooblastil predstavljajo neoblastne organe, ki preko pooblastila vodijo postopek in odločajo v upravnih zadevah (2. člen ZUP). Enako kot državni in občinski organi morajo nosilci javnih pooblastil voditi uradne evidence, posredovati podatke v okviru svoje pristojnosti (Jerovšek & Kovač, 2008, str. 34). Takšne nosilce delimo na fizične osebe, osebe javnega oziroma zasebnopravnega organa. Primeri nosilcev javnih pooblastil so recimo Center za socialno delo (v nadaljevanju CSD), šole, Zavod za pokojninsko zavarovanje, komunalna

podjetja in drugi. Organi odločajo na prvi in drugi stopnji, vendar ne smejo isti organi ponovno odločati v isti upravni zadevi na obeh stopnjah odločanja. Izjemoma ne odločajo na drugi stopnji, kadar se prvostopenjski akt ne izpodbija s pritožbo (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 79). Med druge državne organe spadajo npr. varuh človekovih pravic, informacijski pooblaščenec, sodišča (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 77). V upravnih postopkih preko upravnih organov torej igrata veliko vlogo pristojnost in pooblastilo. Javno pooblastilo je akt, s katerim lahko pooblaščeni nosilci upravljajo upravne naloge. Z njim se razbremeni delo državne uprave in se omogoči učinkovitejšo opravljanje upravnih nalog po postopkovnih predpisih in z uporabo materialnega prava pri odločanju v upravnih postopkih. S pojmom pristojnost povezujemo odločanje in samo odgovornost organa, da opravi svojo dolžnost po zakonu oziroma v skladu s predpisi (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 76). Za vodenje upravnih zadev so lahko pooblaščeni tudi organi v sestavi ministrstev. Primer takšnega organa je Uprava RS za varno hrano, veterinarstvo in varstvo rastlin, ki je strokovni organ v sestavi Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano.

Pristojnost delimo na način, kjer je pristojnost opredeljena na določenem upravnem področju in določeni stopnji odločanja:

- stvarna pristojnost,
- osebna oz. personalna pristojnost,
- materialna pristojnost,
- vsebinska pristojnost.

Pristojnost delimo tudi na način, kjer je pristojnost omejena na določenem območju:

- krajevna pristojnost,
- teritorialna pristojnost.

V upravnih postopkih sta za odločanje v upravnih zadevah zelo pomembni stvarna in krajevna pristojnost, ki sta opredeljeni v drugem poglavju po ZUP-u. V obsegu stvarne pristojnosti odloča pristojni organ na določenem upravnem področju, državni organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil. Kar pomeni, da odločajo o upravnih zadevah iz državne, izvirne in prenesene občinske pristojnosti (17. člen, ZUP). Na prvi stopnji so stvarno pristojni državni organi po zakonu upravne enote in na drugi stopnji so pristojna ministrstva. Izjemoma, če zakon tako določa, je za odločanje na prvi stopnji o posamezni upravni zadevi pristojno ministrstvo, katerega predmet je v obravnavi in se nanaša na njegovo delovno področje (16. člen, ZUP). Glede stvarne pristojnosti organov samoupravnih lokalnih skupnosti je za odločanje na prvi stopnji o upravnem postopku z vidika izvirne in prenesene pristojnosti pristojna uprava samoupravne lokalne skupnosti (17. člen, ZUP). Že samo ime funkcionalne pristojnosti pove, da je pristojnost omejena glede na

specifičnost obravnave in specializacijo organa. Torej se predmet obravnave navezuje na določeno področje, ki ga opravlja za to točno določen specializirani organ. Ta vrsta pristojnosti se močno povezuje s stvarno pristojnostjo in jo podrobnejše opredeljuje.

STRANKE V UPRAVNEM POSTOPKU: Stranka v upravnem postopku je fizična ali pravna oseba, ki je nosilec pravice ali obveznosti, o katerih se odloča (42. člen, ZUP). V upravnem postopku stranko definirajo ZUP in področni zakoni. Oseba ne more imeti vloge stranke, če ne izpolnjuje določenih pogojev, kot so pravna sposobnost, opravilna ali poslovna sposobnost in stvarna legitimacija. Vsaka fizična oseba je pravno sposobna oseba že od rojstva, kar je zapisano že z Ustavo RS. Opravilno sposobna oseba je lahko polnoletna oseba ali pa 15-letna oseba s sklenjeno zakonsko zvezo. Oseba s stvarno legitimacijo je lahko aktivna in brani svoje pravice ali pa je lahko pasivna in izvršuje svoje obveznosti (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 101). Kadar stranka ne izpolnjuje teh pogojev, zanjo nastanejo posledice. Zahteva za rešitev upravne zadeve se zavrže ali se prekine postopek. Lahko pa pride do bistvene postopkovne napake, če je kršeno pravilo in stranka ni udeležena v celotnem teku upravnega postopka (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 98). Zaradi pravic je potrebno razlikovati status in položaj stranke, saj je stranka nujni udeleženec v postopku in ko ta ni pravno sposobna ali pa je strank več, mora biti udeležen v postopku zastopnik. Stranski udeleženci uživajo enake pravice, kot jih ima v postopku stranka.

V upravnem postopku ločimo stranke glede na njihov status oz. interes na (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 102, 103):

- aktivne stranke,
- pasivne stranke,
- stranske udeležence (43. člen, ZUP),
- zastopnike javnega interesa.

Aktivne stranke so tiste stranke, zaradi katerih se postopek začne na podlagi njenega zahtevka. Nasprotno, kot so aktivne stranke, so pasivne stranke tiste, ki so udeležene proti svoji volji in postopek teče proti njim. Taka stranka v primeru dokazane krivde plača celotni postopek. V upravni postopek lahko vstopi oseba, ki ščiti svoje pravne interese. Take osebe imenujemo stranski udeleženci in zmanjšujejo pravice glavnih udeležencev. V upravni postopek lahko vstopijo stranski udeleženci vse do izdaje odločbe na drugi stopnji ali pa pozneje preko obnove postopka, vendar le, če stranka še ni imela te možnosti, da se udeleži v postopku. Torej lahko takšna stranka vstopi v postopek sama z vloženo zahtevo ali pa jo po uradni dolžnosti povabi organ. Povabilo se lahko odkloni s podano izjavo, tej pa sledijo posledice, kot je izguba pravice do vstopa v postopek. Osebo, ki vloži zahtevek za vstop, lahko pristojni organ zavrne s sklepom. Na sklep se je možno pritožiti. Pomembno je opozoriti, da v postopku izključevanja stranskega udeleženca lahko pride do kršitve

temeljnega načela varstva pravic strank, kar je bistvena postopkovna napaka in se reši s pritožbo. Pride do t. i. obnove postopka (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 104). Zastopniki javnega interesa oz. javne koristi so po zakonu posebni državni organi, kot so državni pravobranilec, državni tožilec in drugi državni organi ter imajo enake pravice kot stranke (45. člen, ZUP).

Nasprotno kot zastopniki javnega interesa so zastopniki strank in ti varujejo strankin interes in branijo njene pravice. Kadar stranka nima ali pa ima delno opravilno sposobnost, se po zakonu imenuje zakonitega zastopnika. Zastopnik je lahko tudi nujni oz. začasni, kar je odvisno od pooblastila in od zahteve področnega zakona. Lahko pa si stranka določi pooblaščenca, kadar ne želi biti udeležena v upravnem postopku, čeprav ima opravilno sposobnost. Tega lahko določi tudi pristojni organ s sklepom, če stranka nima stalnega bivališča v RS. Oba zastopnika sta s strani stranke postavljena v postopek s pisnim pooblastilom. Pooblaščenec je lahko vsak, ki je opravilno sposoben in po svoji volji udeležen v upravni postopek. Udeležen je lahko skozi celostno obravnavo postopka ali pa le delno za posebna dejanja. Pooblaščenec lahko hkrati zastopa tudi več strank v istem upravnem postopku, če se ta odvija v isti obravnavani upravni zadevi in če ni s posebnim predpisom določeno drugače. Stranke lahko namesto skupnega pooblaščenca določijo med seboj enega skupnega predstavnika. Zakoniti zastopnik zastopa stranko celostno in skozi celoten postopek. Ravno tako kot pooblaščenec pa mora biti sam opravilno sposoben in imeti posebno pooblastilo za rabo izrednih pravnih sredstev. Kadar imenuje zastopnika pristojni organ, ta opravlja začasno funkcijo zaradi nujnosti postopka ali pa vlogo posrednika med zakonitim zastopnikom in stranko (51. člen, ZUP). Torej začasni zastopnik zastopa stranko, ki nima opravilne sposobnosti in se brez zastopnika ne more izpeljati nujni upravni postopek, ali pa zastopa nasprotujoče si stranke z istim zakonitim zastopnikom oz. posreduje zaradi navzkrižnih si interesov stranke in zakonitega zastopnika (Kerševan & Androjna, 2017, str. 150) (več v Jerovšek & Kovač, 2017, str. 105).

Stranka ima v upravnem postopku veliko možnosti, ki odpravljajo njeno nevednost in ji pomagajo, da brani svoje pravice. Tako lahko kot zakonitega zastopnika postavi osebo, ki ji zaupa, ali pa odvetnika kot pooblaščenca. Ravno tako pa lahko v postopek pripelje strokovno osebo, s katero dela in ji ta daje pojasnila glede posameznih strokovnih dejanj v postopku (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 110).

3 RAZMERJE MED SPLOŠNIM IN POSEBNIMI UPRAVNIMI POSTOPKI

Splošni upravni postopek je en sam in ga opredeljuje ZUP, medtem ko poznamo nekaj 100 posebnih upravnih postopkov in jih opredeljujejo področni zakoni in ZUP. ZUP se glede na posebne upravne postopke uporablja podrejeno. Bistvo razmerja med splošnim in posebnimi upravnimi postopki se nanaša na bistvene elemente upravnega postopka po ZUP-u, saj vsak posebni upravni postopek vsebuje in mora biti v skladu z bistvenimi elementi splošnega upravnega postopka. To tudi pomeni, da morajo biti vsi področni zakoni, ki opredeljujejo posebne upravne postopke, v skladu z zakonom, ki opredeljuje splošni upravni postopek. Bistveni elementi so temeljna načela in če so upravni postopki v neskladju z njimi, pride do tako imenovane bistvene postopkovne napake. Tako pride do izpodbojnosti končnega upravnega akta s pritožbo in do obnove postopka. V veljavi so tudi posebna načela, ki določajo pravila in obveznosti v posebnih upravnih postopkih. So načela, ki veljajo le za posamezna dejanja ali posamezne faze postopka.

3.1 POMEN TEMELJNIH NAČEL PO ZUP

Zakon o splošnem upravnem postopku opredeljuje temeljna načela že v prvem poglavju kot splošne določbe vseh upravnih postopkov. Določa 9 temeljnih načel upravnega postopka in njihovo vsebino opisuje od 6. člena do 14. člena. Gre za napisana razlagalna pravila splošnega upravnega postopka, ki določajo pravice kot tudi obveznosti strank in upravnih organov oz. uradnih oseb, ki odločajo o posebnem upravnem postopku. Temeljna načela so izpeljana iz Ustave RS in mednarodnih načel (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 27).

Temeljna načela predstavljajo vrednostni okvir za razumevanje in razlago posamičnih postopkovnih pravil in so pravno bolj pomembna od teh pravil. Niso predmet subsidiarnosti ZGO-1. Med seboj se povezujejo in dopolnjujejo, zato jih je potrebno upoštevati celovito v vseh fazah upravnega postopka, ter predpostavljajo minimalne standarde v postopku (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 28). Temeljna načela so si v obravnavi upravne zadeve enakovredna, saj je potrebno upoštevati vsa. Izjema je le načelo, ki opredeljuje pravico do pritožbe v primeru, ko zakon ali področni predpis to pravico izključi, saj je možno stranki odvzeti pravico do pritožbe, ko odločbo na prvi stopnji izda državni zbor, predstavniški organ samoupravne lokalne skupnosti ali vlada (230. člen, ZUP). Vendar pa v moči prevladuje načelo zakonitosti, saj morajo njegovo vsebino vsebovati vsa načela. Podrejeno vsem načelom pa je načelo ekonomičnosti. Načelo mora ob upoštevanju svojih pravil upoštevati tudi meje in ne sme povzročiti škodo načelu zakonitosti, materialne resnice in zaslišanja stranke. Druga temeljna načela upravnega postopka, ki jih pozna naš sistem, so še načelo varstva pravic strank in javne koristi, načelo proste presoje dokazov, načelo dolžnosti govoriti resnico in poštena uporaba pravic in načelo samostojnosti pri odločanju.

3.2 ANALIZA POSAMEZNIH TEMELJNIH NAČEL PO ZUP

NAČELO ZAKONITOSTI (6. člen, ZUP): Upoštevanje načela zakonitosti je ključ do vodenja dobre uprave. Z načelom se namreč omejuje oblast in izboljša odnos do strank. Načelo je izpeljano iz Ustave RS, ki označuje državo kot pravno in socialno. Skupaj s podrejenimi zakoni, podzakonskimi predpisi in drugimi splošnimi akti omejuje dejanja upravnih organov, nosilcev javnih pooblastil in varuje interese državljanov ter organizacij (2. člen, 120. člen & 153. člen, URS).

Omejuje tudi upravna dejanja, sprejeta na podlagi diskrecijske pravice in pravice do prostega poudarka s strani posamičnih upravnih postopkov. Prav tako najdemo to načelo v veji upravnega prava, kjer ima enako funkcijo in skrbi za pravično delovanje uprave. Upravno pravo se razvije skupaj z razvojem pravne države in uveljavljanjem načela zakonitosti, kjer ima to načelo legitimni pomen (Pečarič, 2015, str. 23). To pomeni, da javnost zaupa upravnim organom in nosilcem javnih pooblastil, da so njihove odločitve pravilne in zakonsko ustrezne. Torej je načelo zakonitosti s predpisi urejeno razmerje vseh udeležencev upravnega postopka, kjer se upošteva materialno in formalno oz. postopkovno zakonitost ter ZUP. Kadar gre za sprejete odločitve in podane pravice s strani upravnega organa na podlagi zakonsko veljavnih predpisov, govorimo o materialni zakonitosti. Ta ureja skladnost vsebine upravnega postopka z materialnimi predpisi. Mora se upoštevati hierarhijo predpisov in pri tem ne smemo pozabiti na mednarodne predpise, ki zavezujejo Slovenijo kot članico Evropske unije k njihovem izpolnjevanju. Formalna zakonitost pa ureja skladnost sprejetih odločitev upravnega postopka s temeljnimi procesnimi pravili po ZUP-u. Pristojni upravni organi morajo torej nepristransko voditi posebne upravne postopke in nuditi vsem strankam v postopku enake možnosti za sodelovanje. Pomembno je omeniti pravice in dolžnosti, ki morajo biti spoštovane s strani upravnega organa kot tudi s strani strank. Končni akt upravnega organa je podana odločitev v izdani odločbi, kjer morajo biti urejeni sestavni deli odločbe in ne smejo manjkati predpisane obvezne sestavine. Ključna je obrazložitev same odločitve (Pečarič, 2015, str. 24). V postopku lahko nastanejo bistvene ali nebistvene postopkovne napake. Razlika med njimi se kaže v nastalih posledicah in možni pritožbi. Kadar gre za nebistvene postopkovne napake lahko organ z ustrezno obrazložitvijo zavrne pritožbo kot neutemeljeno, z vidika absolutnih napak pa mora pristojni organ razveljaviti končni akt ali pa ga izreče za ničnega (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 40). Odločba, ki bi imela sedem absolutnih bistvenih napak, bi bila še 5 let nepristopna. Te hude napake so: kadar gre za kršitev stvarne pristojnosti, kršitev nepristranskosti, stranki ni dana pravica izjaviti se in ni dana možnost, da se udeležijo vse stranke v upravnem postopku. Absolutne napake so tudi, kadar gre za kršenje pravil glede rabe jezika (manjšine), ni urejeno zastopanje stranke in ni predpisane obličnosti odločbe ter so manjkajoče obvezne sestavine.

Vsaka kršitev načela zakonitosti ne nalaga upravnemu organu, da odpravi ali izreče upravni akt za ničnega. Posledice so odvisne od stopnje kršitve postopkovnih ali materialnih

predpisov. Ob dokončni ali pravnomočni odločbi ima stranka ali upravni organ možnost, da uporabi izredna pravna sredstva (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 42).

NAČELO VARSTVA PRAVIC STRANK IN VARSTVA JAVNIH KORISTI (7. člen, ZUP): Kot že samo ime načela pove, se z njim brani tako pravice strank kot tudi pravice javnosti oz. javna korist. Načelo zavezuje organe, da morajo vedno skrbeti za javno dobrobit. Pri tem morajo skrbeti za pravice strank v skladu z načelom sorazmernosti. Načelo sorazmernosti je osnovno načelo upravnega ravnanja in blaži ukrepe, ki so potrebni za doseg cilja. To pomeni, da mora organ v skladu s tem načelom sprejemati pravilne odločitve, ki bodo najmanj obremenjevale in so boljše za obe strani v upravnem postopku. Načelo je podrobneje predstavljeno v četrtem poglavju (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 46).

NAČELO MATERIALNE RESNICE (8. člen, ZUP): Cilj v upravnem postopku je ugotoviti resnično dejansko stanje. Za pravilno in končno rešitev pa potrebujemo imeti vsa dejstva in poznati vse okoliščine, ki lahko spremenijo stanje. Torej je potrebna skladnost med rešitvijo in znanimi dejstvi. Pristojni organ mora po uradni dolžnosti dejstva zbrati sam ali pa to naloži stranki v določenem roku. Načelo se največ uporablja v ugotovitvenem postopku, ki je druga postopkovna faza v upravnem postopku in pomembno vpliva na rezultat, sicer pa se materialna resnica išče ves čas skozi celotni upravni postopek (139. člen, ZUP) (več v Kerševan & Androjna, 2017, str. 84). Pomembna so le materialnopravno relevantna dejstva, kot jih določa splošni akt oz. materialni predpis. Organ mora to načelo upoštevati v skladu z drugimi. Načelo se namreč prepleta z načelom varstva pravic strank in varstva javnih koristi. Organ mora zato hkrati paziti tudi na načelo sorazmernosti in upoštevati, da stranka navaja le tista dejstva, ki so njej koristna. Varovati mora tudi pravice drugih in javno korist ter na podlagi preverjenih dokazov odločiti o zadevi, zato mora organ skozi celotni postopek preverjati znana dejstva, kot tudi iskati nova. Razberemo lahko, da načelo materialne resnice ne brani pravice strank, ampak nalaga pristojnemu organu, da na podlagi ugotovljenih dejstev izpodbija ali pa ugodi volji strank (Kerševan & Androjna, 2017, str. 85). Materialna resnica in z njo vsa ugotovljena dejstva so zelo pomembna za pridobitev končnega rezultata. Napačno ugotovljeni rezultati lahko privedejo do nezakonite odločbe in do obnove postopka. Upravni organ pa lahko pri odločanju hitro naredi napako zaradi načela materialne resnice. Zato so po ZUP-u navedena dejstva oz. izjeme, s katerimi se omili pravila v posebnih primerih.

Znana dejstva, ki temeljijo na načelu materialne resnice, so:

- verjetnost,
- zakonita domneva in zakonita fikcija,
- poravnava,
- prekluzija ali izguba pravice.

Namen tega načela je z najvišjo stopnjo prepričanja oz. z gotovostjo ugotoviti resnično dejansko stanje na podlagi materialnih dejstev. Nasprotno kot gotovost je verjetnost in ta predstavlja izjemo v upravnem postopku. Verjetnost je po ZUP opredeljena kot stanje, ki dopušča najnižjo stopnjo prepričanja oz. na podlagi dokazov dopuščena minimalna možnost o resničnosti domnevno pravilnega rezultata z dejanskim stanjem v materialnem svetu. Organ lahko na njeni podlagi odloča v posebnih primerih skrajšanega ugotovitvenega postopka po ZUP in tudi, če tako določa področni zakon (Kerševan & Androjna, 2017, str. 87).

Zakonita domneva je stanje, s katerim je nekaj določeno že na podlagi dokaza oz. pravnomočnosti upravne zadeve. Lahko je izpodbojna ali ni izpodbojna. Obravnava jo tako načelo materialne resnice kot tudi načelo proste presoje dokazov. Nasprotno kot v upravnem postopku glede dokaznega bremena določa izpodbojna domneva nosilnost bremena tistemu, ki zatrjuje, da ne obstaja določeno dejstvo, kar je v večini primerov utemeljeno z obstojem dokazov. Neizpodbitna domneva predstavlja dejanja, dokazana s strani pravnomočne sodbe. Zakonita fikcija pa je domneva, da se je nekaj zgodilo, četudi se ni, ali pa obratno (Kerševan & Androjna, 2017, str. 95, 96).

Organ si mora skozi celostno obravnavo upravnega postopka prizadevati, da bi prišlo do celotne ali delne poravnave med strankami z nasprotujočimi si interesi. Poravnava, ki je neke vrste izvršljiva odločba, se izvršuje v prvi fazi upravnega postopka. Kadar je sklenjena, se jo zapiše v zapisnik. Zakonita poravnava mora vsebovati lastnoročen podpis strank. Na njihovo zahtevo pa mora pristojni organ izdati overjen prepis zapisnika. S sklenjeno poravnavo lahko organ izda sklep za celotno ali delno ustavitve postopka. Možna je pritožba, vendar le ko sklep o ustavitvi postopka ni v skladu s sklenjeno poravnavo (137. člen, ZUP).

NAČELO ZASLIŠANJA STRANKE (9. člen, ZUP): Načelo v prvi vrsti nalaga dolžnost organu, da stranki omogoči se izjaviti o vseh dejstvih in okoliščinah, ki bi lahko vplivale na odločitev. Ravno tako mora zaslišanje stranke potekati v skladu z načelom varstva pravic strank in varstva javnih koristi ter preprečiti oškodovanje strank in drugih udeležencev v upravnem postopku s strani njihove nevednosti in zaščititi njihove pravice. Tako stranki to načelo predstavlja zaščito in varstvo njenih pravic. Pravica mora biti dana stranki že pred izdajo končnega akta, izključi pa jo lahko le zakon (138. člen, ZUP). Kadar zakon ne izključuje te pravice in ta ni upoštevana, pride namreč do bistvene kršitve postopka. Načelo je močno povezano z načelom zakonitosti in načelom materialne resnice, saj se sme navajati le resnična dejstva in stranko v nasprotnem primeru čaka ustrezna sankcija. Zaslišanje govori v prid materialni resnici, saj se z njim hitreje in ekonomično pride do rezultata (Kerševan & Androjna, 2017, str. 90). Torej zaslišanje omogoča stranki aktivnost v upravnem postopku in temeljne pravice, kot so udeležba v postopku, podaja izjave o dejstvih in okoliščinah ter možnost izpodbitja navedenih dejstev drugih udeležencev v upravnem postopku. Načelo predstavlja eno izmed temeljnih človekovih pravic in je izpeljano iz Ustave RS. Ta zapoveduje

organu, da stranka lahko po svoji volji poda izjavo ali pa se odpove tej pravici. Ne sme pa biti prisiljena v podajo izjave (21. člen, Ustava RS). Organu nalaga tudi obveznost, da mora vsakomur zagotoviti enako varstvo njegovih pravic (22. člen, Ustava RS).

Pravica zaslišanja mora biti v primeru pritožbe obravnavana tudi v postopku ugotavljanja na drugi stopnji pod pogojem, da organ druge stopnje sprejme drugačen sklep, sklenjen zaradi novih dejstev. Na podlagi zakonskih pooblastil in v skladu z ZUP lahko ta isti organ zahteva obnovo postopka od prvostopenjskega organa. Izjemoma se stranki lahko po zakonu odvzame pravica zaslišanja, kadar se upravni postopek zaradi nujnosti upravne zadeve izvaja v skrajšanem ugotovitvenem postopku (144. člen, ZUP) (več v Kerševan & Androjna, 2017, str. 92).

NAČELO PROSTE PRESOJE DOKAZOV (10. člen, ZUP) (več v: Kerševan & Androjna, 2017, str. 92): Prosta presoja dokazov ni enaka s prostim poudarkom, saj pri prosti presoji organ presoja po osebnem prepričanju, pri prostem poudarku pa presoja v zakonsko določenem obsegu (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 61). Za presojo dokazov je vedno odgovorna uradna oseba, ki mora poskrbeti, da so ti preverjeni, pravilni in zakoniti. Uradna oseba mora biti pooblaščenca za vodenje upravnega postopka s strani organa, ki odloča v upravnem postopku. To ni študent ali pa oseba, ki nima opravljenega strokovnega izpita iz upravnega postopka in je pooblaščenca v obsegu svojega položaja po zakonu ali preko predstojnika (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 88). S prosto presojjo ter preiskovalnim načelom organ še pred izdajo odločbe odloči o verodostojnosti dokazov in poskrbi za skladje drugih temeljnih načel z načelom proste presoje dokazov. Dokazi se izvedejo, ko organ presodi, kaj je sporno v posameznem primeru postopka (164. člen, ZUP). Vsak dokaz se presoja ločeno in nato skupaj z drugimi za večjo stopnjo gotovosti in z minimalno stopnjo verjetnosti. Načelo je povezano z načelom materialne resnice, saj je ugotovitev resničnega dejanskega stanja cilj dokazovanja. Je kritična presoja z analizo raziskavo, ki celostno združuje dokaze. ZUP ne določuje posebno, da bi se morala dejstva dokazovati s predpisanimi sredstvi, ampak dovoljuje organu, da na podlagi proste presoje domneva o resničnosti podanih dejstev z izjavljanjem stranke. Namreč za dokazilo se lahko uporabijo tudi izjave strank in vse drugo, kar ustreza posameznemu primeru. Pomembno je omeniti, da splošno znana dejstva ni potrebno dokazovati (165. člen, ZUP). Organ svojo odločitev zaključuje z odločbo, v njej pa morajo biti predpisane sestavine, kot tudi mora obrazložiti, zakaj je tako presodil. Zapisati mora razloge za izključitev dokazov in obratno. Nekaj dokaznih pravil omenja tudi splošni zakon, in sicer: zakonito domnevo glede nosilnosti bremena dokazovanja ter zakonito fikcijo glede izdaje odločbe stranki. Prav tako je pomembna povezava z načelom, opredeljenim v nadaljevanju. Stranka in drugi udeleženci upravnega postopka morajo namreč vedno govoriti resnico, čeprav jih ta lahko bremeni (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 61).

NAČELO DOLŽNOSTI GOVORITI RESNICO IN POŠTENA UPORABA PRAVIC (11. člen, ZUP): To načelo predpostavlja obveznost stranki, naj govori resnico in v skladu z zakonom koristi svoje pravice. Sicer pa naj bi se načeloma vsi v upravnem postopku vedli dostojno, pravično in naj ne bi šli v škodo javni koristi, zato da bi pridobili več, kot jim zakonsko pripada. Načelo se najbolj izkaže skupaj z načelom materialne resnice, kjer je pri preiskovanju in analiziranju kot dokaz pomembno upoštevati strankino izjavo. Tu se domneva ali pa se dejansko dokaže resničnost podanih dejstev v izjavi. Neresnica je lahko kaznovana z ustrezno sankcijo krivega pričanja. V tem primeru je stranka torej lahko po zakonu kaznovana kazensko in materialno, na kar jo mora opozoriti organ (188. člen, ZUP) (Več v: Kerševan & Androjna, 2017, str. 96). Ena izmed posledic kršitve je lahko obnova postopka (5. točka., 260. člen, ZUP). Posledica je lahko celostna ali delna ničnost odločbe (Kerševan & Androjna, 2017, str. 97).

NAČELO SAMOSTOJNOSTI PRI ODLOČANJU (12. člen, ZUP): Nosi pomembno vlogo pri uresničevanju načel zakonitosti, materialne resnice in načela proste presoje dokazov. Njegov temelj se ponaša v 120. členu URS, ki dovoljuje upravnemu organu samostojnost pri odločanju v skladu z njo, zakoni, podzakonskimi predpisi, predpisi samoupravnih lokalnih skupnosti, splošnimi akti zavezujoče za izvrševanje javnih pooblastil in predpisi Evropske unije. To lahko razumemo kot neodvisno delo uradnih oseb, ki delujejo v meji svoje pristojnosti in so pooblašene za odločanje o poteku in izidu upravnega postopka v imenu svojega organa. Višji organ ne sme dajati direktnih navodil nižjemu, kako naj se odloči in vodi postopek ter obratno. Sicer samostojnost nižjega upravnega organa ni popolnoma absolutna, saj mu višji upravni organ v okviru svoje pristojnosti oblikuje ter nalaga splošna navodila za delo in organiziranje. Ta navodila so pravni akti interne narave. Samostojnost pa v mejah pristojnosti in v skladu s pravnim redom, ki zavezuje delovanje organov v Sloveniji, zagotavlja učinkovitejše in objektivno strokovno delo pri reševanju upravnih zadev (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 43) (več v: Kerševan & Androjna, 2017, str. 97).

NAČELO PRAVICE DO PRITOŽBE (13. člen, ZUP): Omogoča varstvo pravic strank in zakonitost upravnega postopka, saj je pritožba podana s strani stranke in predstavlja posebno redno pravno sredstvo zoper odločitve organa na prvi stopnji. Torej je pravica izpeljana iz načela zakonitosti in načela varstva pravic strank in varstva javnih koristi. Predvsem pa je ta pravica ustavna in jamči strankam pravico do rabe učinkovitega pravnega sredstva, kadar se odloča o upravnih zadevah, ki se navezujejo na njihove pravice, obveznosti, dolžnosti (25. člen, URS). Pravica mora biti upoštevana s strani sodišč, drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil tudi zaradi mednarodnih predpisov, ki zavezujejo Slovenijo in druge članice EU. Pravica je tako zagotovljena tudi s strani Evropske konvencije o človekovih pravicah. Avtorja Jerovšek in Kovač navajata, da na evropskih tleh ločimo opcijski (neobvezni) in mandatorni (obvezni) sistem pritožb (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 63). Pravico do pritožbe je možno izključiti le na podlagi zakona v posebnih primerih. Kadar se jo izključi v upravnih postopkih, jo

zakonodajalec nadomesti z enakovrednim pravnim sredstvom, kot je upravni spor in podobno sodno sredstvo. Vsaka odločba prvostopenjskega organa mora biti obrazložena na način, ki prikazuje, da je odločitev poštena in v mejah zakonitosti. Brez obrazložitve stranka ne more izpodbijati odločitev v odločbi (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 63) (več v: Kerševan & Androjna, 2017, str. 102) (Ackerman & Lindseth, 2010). Več o pritožbi je napisano in obrazloženo v tretjem delu po ZUP z naslovom Pravna sredstva.

NAČELO EKONOMIČNOSTI POSTOPKA (14. člen, ZUP): Je zadnje temeljno načelo splošnega upravnega postopka, ki je v podrejenem položaju z ostalimi temeljnimi načeli. Načelo narekuje upravnemu organu obveznost, da vodi postopek v skladu s tremi pravili, in sicer: hitro, z minimalnimi stroški in minimalno zamudo. V skladu s temi pravili morajo poskrbeti za zakonito, pravično ter pravilno odločbo. V nasprotnem primeru lahko pride do kršitve bistvene postopkovne napake. Načelo se izvaja v vseh fazah postopka, še posebno v ugotovitvenem postopku. V postopku se mora paziti na pravice strank in drugih udeležencev v postopku in ugotoviti dejansko stanje. Načelo je tudi ustavno načelo, saj je izpeljano iz Ustave RS. Podrobneje bo to načelo opisano v četrtem poglavju diplomskega dela.

3.3 TEMELJNA NAČELA V IZBRANIH POSEBNIH UPRAVNIH POSTOPKIH (ZDavP-2, ZIN)

Kot je poudarjeno v uvodu mojega diplomskega dela, je splošni upravni postopek en sam, medtem ko poznamo več posebnih upravnih postopkov. Razlika med postopkoma je v uporabi področnih predpisov in splošnega zakona, torej v razmerju nadrejenosti ali podrejenosti področnih predpisov v skladu z ZUP. Upoštevanje temeljnih načel po ZUP predstavlja osnovo za izpeljavo upravnega postopka. Njihova kršitev predstavlja bistveno postopkovno napako, ki privede do ustrezne sankcije. Tako se mora temeljna načela upoštevati v vseh upravnih postopkih.

Pomembna je razlika glede uporabe predpisov med davčnimi in inšpekcijskimi postopki. V davčnem postopku se ZUP uporablja podrejeno zakonu o davčnem postopku (v nadaljevanju ZDavP-2), kadar enako specifično vprašanje ne zahteva uporabo področnega predpisa. Nasprotno se pri inšpekcijskih upravnih postopkih Zakon o inšpekcijskem nadzoru (v nadaljevanju ZIN) uporablja nadrejeno ZUP. Z izključitvijo ZUP iz davčnih postopkov bi trpele pravice strank, ki jih splošni zakon zagotavlja s temeljnimi načeli upravnega postopka. Hkrati bi to šlo v škodo demokratični državi in bi se povečala moč oblasti. Pravice strank so podprte tudi z Ustavo RS, tako bi sama izključitev in popolnoma prosto nalaganje davkov pomenila kršenje ustavnih pravic. ZDavP-2 opisuje davek kot obvezno dajatev ljudstva, opredeljeno na podlagi zakonov in predpisov o obdavčevanju. Dajatve so poznali že v srednjeveškem času, kjer so kmetje oz. podložniki plačevali dajatve in opravljali tlako. Skozi zgodovino so se te dajatve spreminjale in postajale prijaznejše ljudem. Da bi si bili ljudje enakovredni, se je plačevanje omejilo glede na denarno sposobnost oz. status človeka. Tako imamo danes

razvito obdavčevanje, brez katerega ne bi delovala socialna država in bi se povečevala gospodarska rast. S pobiranjem davkov se tako rekoč obrača denar od bogatih k revnim in se revnejšemu sloju omogoča preživetje. Ravno tako pa se omogočajo storitve, kot so: javni prevozi, javna razsvetljava in druge javne dobrine. Ločimo dve vrsti davkov, in sicer osnovne ter pripadajoče dajatve (Jerovšek & Kovač, 2008, str. 43, 163) (več v: Jerovšek in drugi, 2008, prvi splošni del).

OSNOVNE DAJATVE (Jerovšek & Kovač, 2008, str. 43):

- posamezni davki – to so na primer davek na motorna vozila, davek na dobitke od iger na srečo, dohodnina in ostali davki;
- uvozne in izvozne dajatve – to so trošarine, okoljske in carinske dajatve ter drugo;
- prispevki obveznega socialnega zavarovanja – takšno je obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje itd.;
- ostale dajatve področnih zakonov.

PRIPADAJOČE DAJATVE (4. točka. 3. člena, ZDavP-2):

- obresti,
- stroški postopka pobiranja davkov in postopka o prekršku,
- denarne kazni in globe.

Avtorja Jerovšek in Kovač omenjata večstopenjsko subsidiarnost z uporabo ustreznih predpisov v davčnih zadevah in se upošteva predpise po sledečem vrstnem redu: mednarodne pogodbe zavezujoče za Republiko Slovenijo, Zakon za obdavčenje, ZDavP-2, Zakon o davčni službi in Zakon o carinski službi, ZIN v inšpekcijski davčni zadevi in nato ZUP (Jerovšek & Kovač, 2008, str. 46). Sami predpisi, ki urejajo davčna razmerja, so torej zaradi medsebojne hierarhije postopkovno subsidiarne narave. To pomeni, da so med seboj povezani oz. podrejeni, predpisi delno vsebujejo pravila podrejenih predpisov in jih strokovno dopolnjujejo. Splošni Zakon o upravnem postopku se v davčnih zadevah in inšpekcijskih uporablja podrejeno. Ker nekateri deli, načela oz. nekatera vprašanja niso urejena z ZDavP-2, so urejena z ZUP. Tako se uporabljajo v davčnem postopku komplementarna specialna načela, urejena z ZDavP-2 (več v: 2. poglavje, ZDavP-2), in temeljna načela splošnega upravnega postopka (3. člen, ZUP). Načela, ki se upoštevajo v davčnih zadevah po ZUP, so: načelo zaslišanja stranke, načelo proste presoje dokazov, načelo samostojnosti pri odločanju, načelo pravice do pritožbe, načelo ekonomičnosti postopka in druga temeljna načela, brez katerih davčni organi ne bi mogli zagotoviti minimalnih procesnih standardov v davčnem postopku.

Specialna načela po ZDavP-2 so (2. poglavje, ZDavP-2):

- načelo zakonitosti v davčnih zadevah,
- načelo materialne resnice,
- načelo sorazmernosti,
- načelo gotovosti, seznanjenosti in pomoči,
- načelo tajnosti podatkov,
- načelo zakonitega in pravočasnega izpolnjevanja in plačevanja davčnih obveznosti,
- načelo dolžnosti dajanja podatkov.

Upravni organi jih morajo upoštevati komplementarno, saj so splošna načela združena s specifičnimi in celostno obravnavajo strokovno področje obdavčevanja. Tista vprašanja davčnega postopka, ki niso ali pa so le delno urejena z ZDavP-2, se rešujejo v skladu s splošnim zakonom. Takšna primera sta recimo prepoved prevzema pristojnosti (18. člen, ZUP) in delni prevzem pravil in sestavin odločbe (207. člen, ZUP). Načela upravnega postopka so razlagalna pravila in podajajo ustrezne omejitve davčnemu organu pri posegu v premoženjski položaj davčnega zavezanca ter podajajo vsebinske omejitve procesa, ki je potreben za izpeljavo davčnega postopka.

Načelo zakonitosti v davčnem postopku je izpeljano iz najpomembnejšega načela splošnega upravnega postopka in predstavlja ravno tako pomembno vlogo ter osnovo za preostala načela davčnega postopka. Podporo najde tudi v Ustavi RS, ki nalaga dolžnost državi in lokalnim skupnostim, da za svoje delovanje in splošne javne potrebe pobira davke in druge dajatve (146. člen, URS). Zagotovljena je tako materialna kot formalna zakonitost. S tem načelom je zagotovljena uporaba vseh načel, pravna varnost in nepristranska obravnava davčnega zavezanca ter v skladu z javnim interesom zagotovljena odločitev. Davčni organ lahko odloča po diskreciji v mejah, kot jih določa zakon ZDavP-2 in ZUP. Omejeno je poseganje v premoženjsko stanje davčnega zavezanca. Zapoveduje, da mora biti postopek izdaje davčne odločbe ali sklepa formalno urejen, sicer lahko v nasprotnem primeru pride s kršenjem teh načel kot načel po ZUP do bistvene postopkovne napake in do odprave postopka (Jerovšek & Kovač, 2008, str. 64).

Načelo materialne resnice v davčnih zadevah se razlikuje od temeljnega načela materialne resnice po ZUP, saj lahko davčni organ bremeni ali pa davčnega zavezanca oprosti plačila dolga. Oprosti ga lahko v primeru nujnosti, kadar je ogroženo zavezančevo preživljanje in preživljanje njegove družine. Pomembno je omeniti razliko v stopnji prepričanja o resničnosti dejanskega stanja. V davčnih zadevah je odločitev na podlagi verjetnosti sprejemljiva le v posebnih primerih in če jo dovoljuje ZDavP-2 ali pa Zakon o obdavčevanju; možna je tudi na podlagi stopnje utemeljenega pričakovanja, s katero se zavaruje plačilo, drugače pa je sprejemljiva samo na podlagi absolutne gotovosti (Jerovšek & Kovač, 2008, str. 67). Ravno

tako se ne more odločati s skrajšanim ugotovitvenim postopkom, saj morajo pridobiti vsa dejstva in vsa ta znana dejstva morajo natančno raziskati do stopnje gotovosti. Skupno obema načeloma je, da je potrebno varovati pravice in interese strank in se ne sme iti v škodo javni koristi. O materialni resnici se ugotavlja v posebnem ugotovitvenem postopku. Kadar se ne ugotavlja s tem postopkom, je lahko, če je ta obvezna, ogrožena pravica zaslišanja stranke po ZUP (237. člen ZUP). Običajno ni potrebno, da zavezanec za plačilo davka poda ustrezne dokumente, saj davčni organ prosto zbira podatke iz uradnih evidenc. Podati jih mora v primeru, ko dokazuje svoje trditve o zmanjšanju davčne osnove (68. člen, ZUP). Poda jih pisno in v predpisanem roku davčnega organa, ki ga poda s pisnim pozivom (Jerovšek & Kovač, 2008, str. 65). Davek se odmeri na podlagi ocene vseh dejstev in okoliščin, ki vplivajo na izračun davčne osnove (9. poglavje, ZDavP-2).

Načelo sorazmernosti je načelo, ki podkrepi načelo zakonitosti in hkrati vsebuje elemente načela, opredeljenega po ZUP, ki opisuje varstvo pravic strank in varstvo javnih koristi (7. člen, ZUP). Uradna oseba, ki je pooblaščenca za odločanje v davčnih zadevah, ne sme izrabljati svojih pooblastil in prekoračiti meje za doseg zakonitega cilja. Izbere ugodnejše ukrepe in v primeru dvoma odloči v prid davčnega zavezanca (6. člen, ZDavP-2).

Načelo gotovosti, seznanjenosti in pomoči varuje pravice strank in javne koristi. Gotovost je izpeljana iz 2., 147. in 154. člena Ustave RS in načela zakonitosti ter omogoča davčnemu zavezancu seznanjenost za naslednje davčno obdobje s procesom davčnega sistema in količino predpisanih davčnih obveznosti v skladu z zakonom ali posebnim predpisom lokalne skupnosti. S seznanjenostjo je davčni zavezanec seznanjen z obsegom svojih pravic in obveznosti. Davčni organ mora zavezanca v primeru njegove nevednosti seznaniti, s katerimi postopkovnimi dejanji lahko zavaruje svoje pravice in interese ter pravočasno izvršuje svoje obveznosti. Načelo pomoči nalaga obveznost davčnemu organu, da pomaga davčnemu zavezancu izpolnjevati obveznosti in uveljaviti pravice (7. člen, ZDavP-2) (Jerovšek & Kovač, 2008, str. 70).

Načelo tajnosti podatkov: Vsi podatki davčnih zavezancev, ki bi lahko kakorkoli razkrili njihov materialni položaj, in drugi občutljivi podatki v skladu z zakoni ter splošnimi akti, ki urejajo davke, se obravnavajo kot davčna tajnost (8. člen, ZDavP-2). ZDavP-2 podrobneje ureja varovanje podatkov v 5. poglavju, ki predpisuje, kateri podatki in za kakšen namen se lahko razkrijejo. Podatki se lahko razkrijejo, kadar je to v skladu z zakonom, kadar npr. davek ni plačan, in sicer preventivno, na primer zaradi možnosti sklepanja novih poslov in slabe garancije, da bo posel uspešen. Uradne in druge osebe davčnega organa ter druge pristojne osebe, ki so lahko v stiku ali pa sodelujejo pri obdavčevanju, teh podatkov ne smejo izdajati tretjim osebam, same pa jih lahko uporabljajo v dosegu svoje pristojnosti (16. člen, ZUP). Pristop do tajnih podatkov pridobijo z ustreznim usposabljanjem in podano izjavo o varovanju v mejah zakonskih pooblastil. Razkritje davčnih tajnih podatkov tretjim osebam je dovoljeno,

kadar takšen zavezanec to dovoljuje s pisnim soglasjem ali pa podatke razkrije v medijih in če ZDavP-2 to dovoljuje in je v skladu z zavezujočimi mednarodnimi pogodbami Republike Slovenije (Jerovšek & Kovač, 2008, str. 74). Upravičeni osebi se lahko razkrije podatke na podlagi Zakona o obdavčenju, kot so: ime, prebivališče in davčno številko davčnega zavezanca, identifikacijsko številko za DDV in trošarine ter druge s tem zakonom dovoljene podatke. Fizična oseba, udeležena v davčnem postopku, lahko na podlagi pisne zahteve pridobi podatke o plačilu raznih denarnih prispevkov, ki jih mora prijaviti in plačati njen delodajalec. Potrebno je omeniti tudi možno spontano izmenjavo podatkov, ki se lahko sproži v primeru kaznivega dejanja davčnega zavezanca (Jerovšek & Kovač, 2008, str. 76). Za davčno tajne podatke se ne štejejo javni podatki, kot so podatki o nepremičnini in prodajni ceni. Ne šteje se tudi davčna številka poslovnega subjekta, enako opredeljenega z zakonom, ki opredeljuje tudi poslovni register (15. člen, ZDavP-2). Vsak podatek zaupne narave mora biti ustrezno označen po stopnji tajnosti in temu primerno arhiviran (Jerovšek & Kovač, 2008, str. 74). Generalni finančni urad redno do 10. dne v mesecu javno objavi seznam tistih oseb, ki ne predlagajo obračunov, in seznam neplačnikov (20. člen, ZDavP-2). Davčni organ zagotavlja davčne podatke upravičnim osebam in jih ne zaračunava. Zaračunava jih le v primeru, če je tako določeno s strani mednarodne pogodbe, ki zavezuje našo državo (29. člen, ZDavP-2).

Načelo zakonitega in pravočasnega izpolnjevanja in plačevanja davčnih obveznosti: ZDavP-2 v 9. členu narekuje bistvo načela, in sicer obveznost davčnega zavezanca, da plačuje vnaprej predpisane davke v skladu z njegovimi prejemki, ki nalagajo plačilo davka. Napovedati, obračunati in plačati mora davek z zakonsko določeno količino in v predpisanem roku. Pravočasno plačani davek je davek, ki je plačan v izpolnitvenem roku. Ta šteje rok do 30 dni od dneva vročitve davčne odločbe oz. je čas odvisen od vrste davka. Lahko je zavezancu za davek dovoljen morebitni odlok ali zadržanje davčne izvršbe, ki v nasprotnem primeru zavezancu predstavlja posledico kršenja roka za izpolnitev obveznosti (Jerovšek & Kovač, 2008, str. 77). Davek ima lahko dodane zamudne obresti, takse in morebitne v davčnem postopku izrečene denarne kazni. Zavezanec za plačilo davka mora za javno dobro in družbene interese prispevati predpisani znesek, kot je določeno v zakonu in sprejetih splošnih aktih. Podlaga, ki določuje višino davka, je Zakon o obdavčevanju (Jerovšek & Kovač, 2008, str. 76). Davek se lahko odpiše v primeru odpovedi dedovanja ali če podedovana vrednost ne presega 80 evrov. Obresti prenehajo teči, ko davčni zavezanec umre do dneva prevzema premoženja (48. člen, ZDavP-2). V davčnih zadevah poznamo tudi zastaranje tako pravice do odmere kot tudi pravice do vračila davka, kar predstavlja odstop od obravnavanega načela (Jerovšek & Kovač, 2008, str. 77).

Načelo dolžnosti dajanja podatkov: Kot v drugih primerih upravnega postopka je tudi v davčnih zadevah potrebno navajati resnične, pravilne, popolne in v določenem roku podane podatke. Tako mora načelo dolžnosti dajanja podatkov, ki je podrejeno vsem načelom

davčnega postopka, biti v skladu z načelom zakonitega in pravočasnega izpolnjevanja in plačevanja davčnih obveznosti in načelom zakonitosti v davčnih zadevah in v skladu z drugimi načeli davčnega postopka. Načelo je izpeljano iz 146. člena Ustave RS, ki določa, da se davek in druge dajatve pobirajo za potrebe družbe. Povezano je tudi s temeljnimi načeli ZUP, ki podkrepijo zakonitost njegovega pomena. Še posebno je povezano z načelom materialne resnice (8. člen, ZUP), načelom zaslišanja stranke (9. člen, ZUP) ter načelom dolžnosti stranke govoriti resnico in pošteno uporabljati svoje pravice (11. člen, ZUP). Načelo nalaga obveznosti zavezancem za davek, da sporočajo davčnemu organu podatke o svojem dohodku in drugih prejemkih, ki vplivajo na obračun davka. Na ta način sodelujejo z davčnim organom v ugotovitvenem postopku. Zavezanci morajo predložiti vse dokaze za vsa navedena dejstva, s katerimi dokazujejo trditve oz. zahtevke. To načelo je povezano z načelom, ki obravnava varovanje oz. tajnost podatkov, saj morajo organi, ki opravljajo s podatki o davčnih zadevah, po svoji obveznosti posredovati davčnemu organu vse podatke brezplačno ali pa tako, kot je določeno z zakonom (10. člen, ZDavP-2).

V vseh upravnih postopkih potrebujemo za učinkovito in pravično izvajanje zakona nadzor nad izvajanjem procesnih predpisov, ki ga izvaja upravna inšpekcija. Država mora zagotavljati sorazmerno zavarovanje javnega in zasebnega interesa. Sicer upravna inšpekcija ne sme posegati med stranko in organom, ampak sme obravnavati s strani stranke podane pritožbe ter druge vloge. Upravna inšpekcija opravlja svoje naloge v okviru svoje pristojnosti in v skladu z zakoni, kot so: ZUP, ZIN, ZDU-1 ter deloma z ZDIJZ in UUP (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 271). Pomembno je omeniti, da je ZUP v primeru kršitve upravnega postopka v podrejenem položaju z ZIN in se uporablja dopolnilno. S posebnimi pooblastili in odgovornostjo torej nadzira izvajanje in spoštovanje zakonov ter drugih predpisov v vseh upravnih postopkih (2. člen, ZIN). Zakon, v katerem je podrobno opisano delo in organizacija upravne inšpekcije, je Zakon o inšpekcijskem nadzoru (v nadaljevanju: ZIN). V njem so zapisana temeljna načela inšpekcijskega nadzora, ki narekujejo, kako naj bo urejen nek postopek. Vsa ta načela vsebuje tudi ZUP, kar prikazuje urejeno področje za zakonito izdajo končnega upravnega akta (Kovač, Kerševan, Pečarič, Remic, Orel & Čas, 2016, str. 73, 90).

Temeljna načela po Zakonu o inšpekcijskem nadzoru (ZIN) so:

- načelo samostojnosti (4. člen, ZIN),
- načelo varstva javnega interesa in zasebnih interesov (5. člen, ZIN),
- načelo javnosti (6. člen, ZIN),
- načelo sorazmernosti (7. člen, ZIN).

Načelo samostojnosti: Samostojnost je temeljna lastnost nadzornega organa, da svoje delo opravlja konkretno, neodvisno in pravično. Načelo je podkrepljeno z ZUP, ki narekuje inšpekcijskemu organu samostojno izvrševanje javnih pooblastil in vodenje upravnih zadev v upravnem postopku na podlagi zakonov, podzakonskimi predpisi in drugih predpisov ter

splošnih aktov. Inšpektorju ne sme nihče dajati navodil oz. kakršnihkoli spodbud, kako naj vodi in kaj naj sprejme v upravnem postopku. Nima absolutne samostojnosti, saj mora odločati v skladu s predpisanim. Ravno tako kot drugi organi in nosilci javnih pooblastil mora upoštevati najvišji pravni akt, torej Ustavo RS. Njegovo delo omejuje tudi glavni inšpektor, ki mu lahko v primeru kršitve in nevestnega dela odvzame delo. Glavni inšpektor namreč ureja organizacijo dela in dodeljuje zadeve v skladu z ZIN (10. člen, ZIN). Inšpektorji so torej za svoje delo odgovorni in samostojni v okviru svojih pooblastil (4. člen, ZIN) (več v: Kovač, Kerševan, Pečarič, Remic, Orel & Čas, 2016, str. 95).

Načelo varstva javnega interesa in varstva zasebnih interesov: Ime načela varstvo javnega interesa in varstvo zasebnih interesov pooseblja bistvo dela samega pristojnega inšpektorja. Tako kot prejšnje načelo je tudi ta podkrepjen z ZUP, in sicer z načelom varstva pravic strank in varstva javnih koristi, katerega namen je enak (7. člen, ZUP). Načelo je vezano tudi z načeli področnih zakonov, kot je ZDavP-2, vendar pa se le-to načelo veže na točno določeno osebo, ki nadzira delovanje javne uprave. Spoštovati ga je potrebno v celotnem upravnem postopku in v vseh fazah inšpekcijskega nadzora. Inšpektor mora v mejah svoje pristojnosti v zmernem roku sprejeti in obravnavati vse pritožbe ter druge vloge posameznikov. Na podano zahtevo mora o svojih ukrepih vedno obveščati posameznike, ki vložijo pritožbo oz. drugi zahtevek. Načelo je osnovno vodilo za nadzor in delovanje inšpekcije. Tako najdemo obliko načela v nekaterih členih ZIN, kot so 17., 24. in 36. člen. Členi obravnavajo posebno odgovornost inšpekcije, stranke v postopku in ukrepe za varovanje pravic drugih. Pomembno je omeniti povezavo z načelom sorazmernosti, ki nalaga organu, da mora enakopravno obravnavati javni ter zasebni interes in ga medsebojno uravnotežiti. Povezuje se tudi z načelom javnosti, saj mora inšpektor, kadar je potrebno, obveščati javnost v smislu zavarovanja posameznikovih pravic, zaupanja v pravo in vzpostavitev reda (5. člen, ZIN) (več v: Kovač, Kerševan, Pečarič, Remic, Orel & Čas, 2016, str. 98).

Načelo javnosti: Načelo narekuje obveznost inšpektorja in varuje pravice posameznikov. V skladu s tem načelom morajo inšpektorji obveščati javnost v mejah svoje pristojnosti, kot jo določa predstojnik. Načelo najdemo v Ustavi RS v členu, ki obravnava informacijo javnega značaja (39. člen, URS). Povezano je s prejšnjim načelom in mora v skladu z njim na zahtevo posameznikov odgovoriti o svojih ukrepih v posamezni zadevi, ki jo vsebuje podana pritožba ali druga zahteva. Odgovoriti mora v določenem času, in sicer najkasneje po opravljenem nadzoru ali po možnem sprejetem ukrepu (24. člen, ZIN). Obveščajo lahko preko medijev o ukrepih in ugotovitvah. Nujna je vsaka objava, ki se tiče ogrožanja kakršnegakoli življenja (6. člen, ZIN) (več v Kovač, Kerševan, Pečarič, Remic, Orel & Čas, 2016, str. 102).

Načelo sorazmernosti: Bistvo inšpekcijskega nadzora najdemo v pravičnem poseganju med javnimi in zasebnimi interesi. Načelo je izpeljano iz 2. člena Ustave RS, ki opredeljuje sorazmernost na splošnem nivoju. Inšpektorji morajo posegati v minimalnih mejah, ki so

potrebne za dosego cilja. Tako morajo za dosego cilja in izvedbo nadzora uporabiti le ustrezen nujni obseg pooblastil. V skladu z zakoni in drugimi predpisi po analiziranju kršitve izreče ukrepe, ki pa morajo biti glede na dano situacijo najugodnejši. Ob analiziranju mora upoštevati stopnjo in vrsto kršitve ter količino nastalih posledic. Torej mora temu primerno tudi kaznovati. Možna je sankcija, vključno s katero inšpektor določi rok za odpravo nepravilnosti. Ob določevanju roka, ki zavezuje zavezanca, mora upoštevati njegovo materialno stanje, saj lahko majhna denarna zmožnost in majhna časovna omejitev povzroči prekomerno obremenitev zavezanca, kar ni v skladu s tem načelom (7. člen, ZIN) (več v: Kovač, Kerševan, Pečarič, Remic, Orel & Čas, 2016, str. 105) (več v: Kovač in drugi, 2015, str. 286).

4 NAČELO VARSTVA JAVNE KORISTI IN PRAVIC STRANK TER NAČELO EKONOMIČNOSTI POSTOPKA

4.1 SPLOŠNO O NAČELIH

NAČELO VARSTVA PRAVIC STRANK IN JAVNIH KORISTI (7. člen, ZUP): Je eno izmed temeljnih načel splošnega upravnega postopka, ki dopolnjuje posebne upravne postopke, kadar njihova specifična vprašanja v zvezi z varstvom pravic niso urejena s področnimi zakoni. Obravnava bistvo upravnega postopka, ki se tako kot načelo ekonomičnosti izvaja v vseh fazah upravnega postopka.

Upoštevati se mora vključno z drugimi temeljnimi načeli, saj najdemo njegove elemente tudi v njih. Še posebno vključuje elemente načel sorazmernosti, zakonitosti in zaslišanja stranke. Zaradi teh povezav vsebuje ključna pravila, ki nalagajo organu dolžnost ščititi pravice strank, pomoč neuki stranki in varstvo javnega ter zasebnega interesa, ki mora biti uravnoteženo. Bistvo tega načela in upravnega razmerja med stranko in organom je torej v spoštovanju temeljnih človekovih pravic. Upravni organ mora upoštevati pravice posamezne stranke in pri tem ne sme iti v škodo javni koristi. Takšne elemente najdemo v demokratični, pravni in socialni državi. Z ustavno predpisanimi pravili je omejena oblast in so zapisane temeljne človekove pravice. Med njimi najdemo predpisano pravilo, ki narekuje oblastem, da je potrebna enakopravnost med ljudmi. Organ mora načelo v tem smislu obravnavati v širšem smislu, saj z upoštevanjem in celostnim priznanjem pravic posamezni stranki lahko povzroči škodo širši družbi in obratno, kar privede do bistvene postopkovne napake. Tako je načelo materialne in postopkovne narave, saj mora organ v skladu z zakoni in drugimi predpisi upoštevati pravice in uskladiti interese z minimalnim posegom. Izmed vseh postopkov mora izbrati tistega, ki je najbolj ugoden za obe strani (več v: Kovač in drugi, 2015, str. 27, 53) (več v: Kovač in drugi, 2012, str. 40).

NAČELO EKONOMIČNOSTI POSTOPKA (14. člen, ZUP): Pojem ekonomičnosti pomeni, da z minimalnimi danimi sredstvi pridemo do ustrezne rešitve v minimalno možnem času. V upravnem postopku pa ekonomičnost predstavlja obveznost organa, da pravično doseže cilj z minimalnimi stroški in reši upravno zadevo v najmanjšem možnem času. Torej najdemo v načelu tri bistvene elemente oz. podnačela, kot so: hitrost postopka, racionalna varčnost in smotrnost. Načelo je podprto z ustavo in mednarodnimi predpisi EU. V ustavi je zapisano, da imamo vsi ljudje enakovredno pravico do pravičnega varstva pravic in ekonomičnega obravnavanja posameznega primera (22. in 23. člen, URS).

Načelo je v razmerju z drugimi temeljnimi načeli upravnega postopka v podrejenem položaju, kar pomeni, da se mora pri upoštevanju načela ekonomičnosti postopka paziti na pravila ostalih načel, še posebno pa mora biti v skladu z načelom zakonitosti in načelom materialne

resnice. Torej mora biti postopek voden v minimalnem času, ki je potreben za pravilno voden upravni postopek v skladu z načelom zakonitosti in preučitev dejanskega stanja upravne zadeve, s katerim pridemo do pravilne rešitve v skladu z načelom materialne resnice. Upravna zadeva je zelo hitro rešena s skrajšanim ugotovitvenim postopkom. K hitremu reševanju postopka pa ustrezajo tudi določeni roki, združene zadeve v en sam postopek, imenovanje skupnega predstavnika strank, ustna obravnava in drugi podobni primeri. Ravno tako vodi k hitremu reševanju postopka upravni organ s samostojnim zbiranjem potrebnih dejstev iz uradnih evidenc. Pomembno je omeniti inštitucijo pomoči, ki vodi do stroškovno varčnejšega in hitrejšega postopka (33. in 34. člen, ZUP). V upravnem postopku je najbolj pomembna ugotovitev dejanskega stanja neke upravne zadeve in z načelom ekonomičnosti ter vključno z načelom smotrnosti postopka lahko organ omeji vsa dejstva in okoliščine na tista, ki so pravno pomembnejša. Organ mora v vsakem upravnem postopku odločiti, kaj je najbolj pomembno za doseg zakonitega in pravilnega zaključka. Tako mora s posebnimi ukrepi odstraniti ovire, ki bi po nepotrebnem motile oz. zavirale in podaljševale trajanje postopka. V skladu z zakonom ne preučuje in dokazuje splošno znanih dejstev (165. člen, ZUP). Načelo ekonomičnosti omogoča drugostopenjskemu organu, da dopolni postopek z dodatnimi dejstvi in mu ni potrebno zahtevati obnovo postopka od prvostopenjskega organa.

Trajanje postopka je zakonsko omejeno, saj morata odločbi prvostopenjskega organa in drugostopenjskega organa biti vročeni stranki v roku dveh mesecev (222. člen in 255. člen, ZUP). Kršitev razumnega roka privede do določene sankcije, ki jo največkrat odraža povračilo škode. Kršitev odločanja v razumnem času imenujemo kot t. i. molk organa, katerega obravnava je odvisna od vsakega posameznega pravnega sistema v državi (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 68) (več v: Kerševan & Androjna, 2017, str. 105).

4.2 ANALIZA IZVAJANJA NAČEL SKOZI KOMUNICIRANJE UDELEŽENCEV V POSTOPKU, FAZE POSTOPKA, DOKAZOVANJE, TRAJANJE IN STROŠKE

Pri analizi izvajanja načel skozi komuniciranje udeležencev v upravnem postopku, faze postopka, dokazovanje, trajanje in stroške je najbolj pomembno poudariti, da se obe načeli izvajata v vseh fazah upravnega postopka in ju je potrebno upoštevati v skladu z ostalimi temeljnimi načeli, opredeljenimi po ZUP. Čeprav je načelo ekonomičnosti podrejeno vsem ostalim in kršitev njegove vrednote, da je postopek potrebno rešiti s čim manjšimi stroški, ne predstavlja bistva za sankcioniranje, je njegovo izvrševanje ravno tako pomembno.

Njegovo drugo pravilo hitrost postopka namreč predstavlja obveznost organu, da reši upravno zadevo in izda končni upravni akt v predpisanem roku. V nasprotnem primeru lahko pride do molka organa in lahko stranka sproži postopek na drugi stopnji s podano pritožbo, čeprav še ni pridobila odgovora. Molk organa na redno pravno sredstvo pa lahko sproži s strani stranke upravni spor ali obnovo postopka. Do uporabe upravnega spora lahko pride tudi zaradi kršitev načela varstva pravic strank in varstva javnih koristi, saj se ta začne na

zahtevo prizadete osebe oz. stranke. Torej se načeli medsebojno povezujeta, saj je ob uporabi načela ekonomičnosti potrebno upoštevati tudi pravila načela varstva pravic strank in varstva javnih koristi ter njuna kršitev pomeni bistveno postopkovno napako. Skupno obema načeloma je tudi pravilo pravočasnosti odločanja, obveščanja in izdaje končnega akta, saj je pravica stranke, da pridobi odgovor na vloženo upravno zahtevo, časovno omejena. Tako mora na primer CSD odgovoriti v roku 2 mesecev na podano študentovo prošnjo za štipendijo.

5 UPORABA PRAVNIH SREDSTEV, VARSTVO IN NADZOR NAD UPRAVNIMI POSTOPKI

5.1 UPORABA PRAVNIH SREDSTEV IN VARSTVO PRED SODIŠČEM

Uporaba pravnih sredstev in varstvo pred sodiščem je posameznikova ustavna pravica, ki jo lahko uporabi proti odločbam in tako proti odločitvam državnih organov, organov lokalnih samoupravnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil (25. člen, Ustava RS). Nikoli se ne izpodbija celotne odločbe, ampak se izpodbija njen glavni element, in sicer izrek.

Pravna sredstva se uporabijo po izdani odločitvi prvostopenjskega organa. Pravno varstvo se zahteva z vložitvijo pritožbe, izrednega pravnega sredstva ali tožbe na pristojni državni organ. Število obravnavanih upravnih zadev s pravnimi sredstvi nam pove, kako dobro organi opravljajo svoje delo. Torej manjša uporaba pravnih sredstev pomeni, da uprava učinkovito izvršuje svoje naloge in dobro deluje. Namen uporabe pravnih sredstev je: zagotoviti učinkovito delovanje organov v skladu z zakoni, podzakonskimi predpisi in drugimi splošno upravnimi akti, zagotoviti ekonomičnost postopka ter varovati pravice posameznikov in javno korist v upravnem postopku. Pravna sredstva so tako namenjena uravnoteževanju med interesi posameznikov in omejevanju organov pri sprejemanju odločitev. Omogočajo legalnost in spoštovanje prava. Opremljena so v ZUP, in sicer v tretjem delu od 229. člena in vse do 281. člena. Kot so pri svojem delu omejeni upravni organi, so omejene tudi pravice posameznikov in s tem uporaba pravnih sredstev. Posamezniki lahko uporabijo zakonsko določena pravna sredstva po izdaji odločbe prvostopenjskega organa s časovno omejitvijo in izjemoma, kadar je odločba pravnomočna. Rok in pravica uporabe pravnega sredstva sta omejena glede na vrsto pravnega sredstva. V upravnem postopku sev ožjem smislu delijo na izredna pravna sredstva in redna pravna sredstva. V širšem smislu se pravna sredstva delijo po njihovi naravi in učinkovanju (*ex nunc* ali *ex tunc*), torej po tem, ali so ta sredstva suspenzivna ali ne, devolutivna ali ne, dispozitivna in oficialna. Suspenzivna so tista pravna sredstva, ki zadržijo izvrševanje končnega akta. Tak primer je recimo pritožba, ki zadrži akt do konca njene obravnave. Devolutivna pravna sredstva so tista, ki se nanašajo na prevzem pristojnosti o odločanju ali pa o njihovi vsebini odloča isti upravni organ, ki je odločal o tej upravni zadevi na prvi stopnji. Dispozitivna so pravna sredstva, ki prikazujejo, ali se je postopek začel po uradni dolžnosti ali ne (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 231). Uporabijo se lahko v primerih, kot jih narekuje zakon in o njih odloča drugostopenjski organ (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 229). Njihova uporaba je dovoljena v primerih nastanka materialnih napak, ugotovitve napačnega dejanskega stanja in nastanka bistvenih postopkovnih napak, kar lahko pripelje do obnove postopka ali neobstoja ali pa ničnosti odločbe.

Redno pravno sredstvo je pisno ali ustno na zapisnik podana pritožba, katere uporaba je večinoma dovoljena v vseh upravnih primerih pred pravnomočnostjo postopka, razen v

primerih, ko pritožba z zakonom ni dovoljena ali pase odločba izreče za nično (279. člen, ZUP). Pomembno je omeniti, da pritožba ni dovoljena zoper odločbo, ki jo izda najvišji državni organ, vlada ali predstaviški organ samoupravne lokalne skupnosti (230. člen, ZUP). Časovna omejitev oz. rok za oddajo pritožbe je 15 dni od vročitve odločbe, o kateri je odločal prvostopenjski organ. Lahko se pritožba šteje kot sredstvo za obnovo postopka, če se neudeležena stranka pritoži po izteku pritožbenega roka, ki se navezuje na udeležene stranke v postopku (235. člen, ZUP). Stranka, o kateri teče upravni postopek, lahko vloži pritožbo zoper odločitve prvostopenjskega organa kar direktno temu organu, ki je to upravno zadevo obravnaval. Pritožba ima suspenzivno, devolutivno in dispozitivno naravo, saj se z njo zadrži izvršitev odločbe do dokončnosti postopka, o njej odloča drugostopenjski organ in se uporabi le na željo stranke. Organ, ki obravnava s strani stranke oddano popolno pritožbo, ji mora v roku dveh mesecev vročiti svojo odločitev oz. odločbo (256. člen, ZUP). Razlogi za podajo pritožbe so različni. Največkrat nastanejo zaradi napačne ugotovitve dejanskega stanja. Lahko pa se razlogi navezujejo na napačno rabo materialnih predpisov ali pa je kršen postopek zaradi obstoja bistvenih postopkovnih napak (237. člen, ZUP). Pritožnik mora sestaviti pritožbo tako, da vsebuje naziv in številko zadeve tiste odločbe, na katero se pritožuje, oznako prvostopenjskega organa, ki obravnava pritožbo in datum izdane odločbe. Obvezno mora vsebovati razloge, zaradi katerih se pritožnik pritožuje in izpodbija izdano odločbo. Pod določenim pogojem lahko doda nova dejstva, in sicer, da so ta dejstva obstajala v času obravnave upravne zadeve ter to dejanje vsebuje obrazložitev, zakaj jih sam pritožnik navaja (238. člen, ZUP). Pomembno je tudi omeniti, da je dovoljena pritožba tudi zoper neizdano odločbo, ki jo mora organ izdati v predpisanem dvomesečnem roku. Takšna rešitev problema je lahko dokončna v primeru, da razlogi nedokončanega postopka na prvi stopnji niso opravičeni in mora primer reševati drugostopenjski organ. Stranka v tem primeru nima pravice do ponovne pritožbe. Te pravice nima tudi v primeru, ko organ zoper pritožbo izda sklep in zoper njegovo odločbo ni dovoljena pritožba, ker tega ne odobrava zakon (258. člen, ZUP). Organ izda sklep tudi o ustavitvi pritožbenega postopka na pobudo stranke ali pa kadar pritožba ni dovoljena ali jo vloži neupravičena oseba ali pa ni vložena v predpisanem času (240. in 256. člen, ZUP). Kadar odloča drugostopenjski organ, lahko samostojno izda svojo odločitev stranki ali pa jo predloži prvostopenjskemu organu skupaj s potrebnimi dokumenti. Ta jo mora v zakonsko predpisanem roku vročiti stranki, in sicer v 8 dneh od dneva prejema (257. člen, ZUP) (več v: Jerovšek & Kovač, 2017, str. 234) (več v: Kerševan & Androjna, 2017, str. 368).

Izredna pravna sredstva se uporabijo po uporabi rednih pravnih sredstev in tako po pravnomočni odločitvi. Opredeljujejo ga splošni zakon, ZUstS in ostali področni zakoni. Po ZUP poznamo 5 izrednih pravnih sredstev, in sicer: obnovo postopka, ničnost odločbe ali sklepa, spremembo ali celo odpravo odločbe v zvezi z upravnim sporom, razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici in izredno razveljavitev odločbe (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 233). Od naštetih imamo tri izredna pravna sredstva, katerih uporaba je vezana na rok, in sicer:

obnova postopka, odprava in razveljavitev po nadzorstveni pravici; ter imamo dva izredna pravna sredstva, ki nista vezana na rok, in to sta: izredna razveljavitev in ničnost odločbe (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 244).

OBNOVA POSTOPKA (260. do 273. člen, ZUP): Po imenu lahko sklepamo, da gre pri upravnem postopku za njegovo ponovno izvedbo in obravnavo iste upravne zadeve. To je mogoče le, kadar sta izpolnjena dva pogoja, kot ju opisujeta avtorja Kerševan in Androjna, kadar ni možna pritožba na vročen končni upravni akt ali pravnomočno odločbo in ko stranka pritožbe kljub možnosti uveljavitve ni izkoristila oz. je ni izkoristila pravočasno. Možna je tudi ob sproženem upravnem sporu, saj se medsebojno ne izključujeta. Drugi pogoj za izvedbo obnove postopka se nanaša na razlog. Razlog se mora oprijemati na okoliščine in dejstva, ki so dovoljena v 260. členu po ZUP. Takšna razloga sta na primer: kakršnokoli storjeno kaznivo ravnanje, ki se po kazenskem zakoniku šteje za krivo, ali kadar osebi ni bila dana možnost sodelovanja v upravnem postopku, čeprav bi v njem morala sodelovati (260. člen, ZUP). Z obnovo postopka se dejstva ponovno celostno ali delno ugotavljajo v ugotovitvenem postopku. Izda se novo odločbo, v kateri lahko na novo ugotovljeno stanje predstavlja stranki slabšo ali boljšo ali celo enako rešitev problema. Kadar stanje ostane nespremenjeno, ostane v veljavi prejšnja odločba. Obnova postopka se lahko začne s strani organa, ki je odločal v upravnem postopku in izdal odločbo. Lahko se začne tudi s pobudo oz. predlogom, ki ga stranka poda v zakonsko določenem roku organu, ki je odločal o zadevi in končal upravni postopek. Ta ga mora preučiti v skladu z zakonom in odločiti o njegovi pravilnosti. Kadar predlog ni primeren, se ga zavrže s sklepom. Pristojni organ izda sklep tudi v primeru odobritve predloga in določi, v kolikšni meri se bo postopek obnovil. Zoper izdan sklep je dovoljena pritožba, če je to z zakonom dovoljeno (271. člen, ZUP). Obnova postopka sicer nima suspenzivne narave, kar pomeni, da ne zadrži izvršitev prejšnje odločbe. Takšno izvršitev lahko zadrži pristojni organ, ki ponovno odloča o primeru v obnovitvenem postopku in je mnenja, da bo ponovna rešitev za stranko ugodnejša (272. člen, ZUP) (več v Kerševan & Androjna, 2017, str. 428). Pri tem izrednem pravnem sredstvu poznamo triletni objektivni in enomesečni subjektivni rok, ki omejuje stranko oz. organ pri njegovem delu. Rok za obnovo postopka se razlikuje po posameznem primeru. Kadar so znana nova dejstva, velja za obnovo postopka subjektivni rok. Ta rok velja ravno tako za kritične primere, ko je stranka izvedela za pravnomočno obsodbo in bi lahko uporabila nov akt. Objektivni rok predstavlja stranki mejo, ko svoje pravice do obnove postopka ne more več uveljavljati, pristojnemu organu pa ne dovoljuje začeti postopka po uradni dolžnosti (263. člen, ZUP) (več v: Jerovšek & Kovač, 2017, str. 248).

SPREMEMBA ALI ODPRAVA ODLOČBE V ZVEZI Z UPRAVNIM SPOROM (273. člen, ZUP): Upravni spor je procesno sodni postopek, v katerem se presoja zakonitost dokončnih upravnih aktov ter se s tem omejuje samovoljno izvrševanje nalog upravnih organov (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 277). S spremembo ali odpravo odločbe v zvezi z upravnim

sporom se lahko pristojni organ izogne upravnemu sporu, tako da ugotovi vsem strankinim zahtevkom. Pri tem mora paziti na pravice vseh ostalih udeležencev v upravnem postopku. Narava takšne odločbe, ki jo izda organ, ima pravni učinek, ki učinkuje za nazaj. Sodišče sme ponovno sprožiti upravni spor in v tem primeru organ ne more spremeniti ali odpraviti odločbe, saj sme to izredno pravno sredstvo uporabiti le, kadar te možnosti še ni izkoristil. Pri tem sredstvu gre za ekonomično poravnavo v mejah zakona med organom in stranko, kjer morajo biti celostno obravnavane vse podane strankine zahteve in hkrati ne smejo biti oškodovani stranski udeleženci v postopku (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 249) (več v: Kerševan & Androjna, 2017, str. 453).

ODPRAVA IN RAZVELJAVITEV ODLOČBE PO NADZORSTVENI PRAVICI (274. do 277. člen, ZUP): To izredno pravno sredstvo nam predstavlja hierarhično ureditev nadzora s strani prevlade višjega organa nad nižjim organom. Višji organ je po navadi z drugostopenjskega področja in odloča po lastni presoji. Postopek se lahko začne na pobudo stranke ali po uradni dolžnosti organa. Lahko se začne tudi s strani državnega tožilca ali državnega pravobranilca ali s strani samega pristojnega inšpektorja (275. člen, ZUP). Razlogi za odpravo odločbe po nadzorstveni pravici so: odpravi se odločba, kadar o njej odloča stvarno nepristojen organ ali pa gre za nično odločbo; kadar je bila v isti zadevi izdana pravnomočna odločba in je bila takrat zadeva ob istih okoliščinah drugače rešena, saj lahko obstaja le ena pravnomočna odločba; kadar je potrebno izdati odločbo s soglasjem, potrditvijo, mnenjem ali dovoljenjem drugega organa in to ni storjeno; kadar je o zadevi odločal drugi krajevni organ, ki ni pristojen. Lahko pa odločbo razveljavi organ sam, kadar je bil kršen materialni predpis (274. člen, ZUP) (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 250). Torej sredstvo učinkuje po pravnem učinku za nazaj in zoper njega ni pritožbe. Pomembno je omeniti rok izdaje in vročitve odločbe, ki doseže mejo petih let v primeru izdaje odločbe stvarno nepristojnega organa in izdanih dveh pravnomočnih odločb v isti upravni zadevi. Drugi rok je vezan na obdobje enega leta od dneva izdaje in vročitve zaradi razlogov izpod tretje in četrte točke v 274. členu po ZUP. V prisotnosti drugega pravnega sredstva po odpravljeni odločbi mora pristojni organ po zakonu to izredno pravno sredstvo zavreči (275. člen, ZUP) (več v Jerovšek & Kovač, 2017, str. 249) (več v: Kerševan & Androjna, 2017, str. 455).

IZREDNA RAZVELJAVITEV ODLOČBE (278. člen, ZUP): Mogoča je zoper zakonite odločbe, kadar bi z njeno izvršitvijo povzročili gospodarsko škodo ali bi z njo ogrožali življenje ljudi, javni red in mir ali ogrožali izvrševanje drugih nujnih ukrepov. Izredno razveljavitev lahko kot izredno pravno sredstvo uporabimo za doseganje zelenih ciljev, kadar nimamo na voljo drugega sredstva. To sredstvo v upravnem postopku ni vezano na izvršljivost končnega akta v primeru izdaje odločbe s strani organa samoupravne lokalne skupnosti. Razveljavi se lahko med postopkom, in sicer celostno ali deloma. V večini primerov se odločba, če je le mogoče, razveljavi le deloma in to v obsegu, ki je potreben za odpravo nevarnosti. Za stranko je zelo

pomembno povračilo škode, ki jo občuti ob razveljavitvi njene odločbe. Povračilo je v denarni obliki in se uveljavi pri rednem sodišču.

NIČNOST ODLOČBE (279. in 280. člen, ZUP): To je sredstvo, s katerim odločba nikoli ne postane dokončna ali pravnomočna, saj vsebuje eno ali več nepopravljivih napak. Tako ničnost odločbe ni vezana na časovno omejitev in jo uporabimo takrat, ko ni mogoče uporabiti drugega sredstva, da bi dosegli želeno. Sredstvo se lahko uporabi kadarkoli, pri tem se lahko odločbo podobno kot pri izredni razveljavitvi izreče za nično celostno ali delno. Predstavlja obveznost organom, da prepoznajo napake v odločbi in jih odpravijo s potrebnim postopkom ali pa svoje domneve o domnevni kršitvi sporočijo pristojnemu organu v najkrajšem možnem času (281. člen, ZUP). Izreče se jo lahko na pobudo stranke ali organa po uradni dolžnosti ali pa na predlog državnega tožilca in pravobranilca. Pobuda oz. predlog za uporabo tega sredstva nima posebnega vpliva na izvršitev obravnavane odločbe. Z izrekom tega sredstva se odpravijo vse posledice, ki so nastale v času sprejemanja ali izvrševanja. Zoper zadeve, ki se nanašajo na to pravno sredstvo, je možna pritožba, če je to dovoljeno z zakonom (280. člen, ZUP). Kot nična odločba je lahko tista, ki vsebuje razloge, opredeljene pod 279. členom ZUP. Ti razlogi se nanašajo na postopek, kazenske zadeve in predvsem na bistvene postopkovne napake, ki odločajo o usodi upravne zadeve. Z enakimi razlogi se lahko izreče za ničnega tudi sklep, ki pa mora urejati vsebinska vprašanja (279. člen, ZUP) (več v: Jerovšek & Kovač, 2017, str. 251).

Pravna sredstva so določena tudi s strani področne zakonodaje, in sicer z ugovorom ali pa z revizijo. Njihov namen je s presojo zagotoviti zakonitost končnih aktov. Hkrati predstavljajo zadnjo fazo oz. možnost za preprečitev kršitev strankinih pravic in tako zagotavljajo spoštovanje temeljnega načela varstva pravic strank in varstvo javnih koristi. Delimo jih na postopke, kot so: vrnitev upravne zadeve v prejšnje stanje, izločitev uradne osebe, ustavna pritožba, upravni spor in postopek pred Evropskim sodiščem za človekove pravice (ESČP).

5.2 NADZOR NAD IZVAJANJEM ZAKONA O SPLOŠNEM IN POSEBNEM UPRAVNEM POSTOPKU

Skupnost ljudi oz. v našem primeru država potrebuje za svoje delovanje red in disciplino, zato z ustreznimi oblikami varovanja izvaja nadzor nad izvajanjem zakona o splošnem in posebnem upravnem postopku. S tem se ustvarijo boljši pogoji za bivanje in medsebojno razumevanje. Z uvajanjem zakonov in z vzpostavitvijo prava država zagotavlja varnost, red in disciplino, torej zagotavlja dobre medsebojne odnose in dobre pogoje za življenje.

Pridobiti mora zaupanje ljudi v pravo z upoštevanjem svojih vrednot in vzpostaviti pravilno delovanje sistema s spoštovanjem prava. Tako zagotavlja svoje vrednote, zapisane v splošnih določbah najvišjega splošnega akta, in sicer z Ustavo RS, ter s spoštovanjem mednarodnih predpisov, ki zavezujejo Slovenijo. Vrednote naše države so systemske narave in narekujejo obveznost organom, da se ravnajo po načelih pravne, demokratične in socialne države. Spoštovanje teh vrednot in zaupanje pridobi s potrebnim nadzorom nad izvajanjem zakonov in delom organov, saj s tem preprečuje samovoljno odločanje pristojnih organov o upravni zadevi in zagotavlja spoštovanje človekovih pravic ter temeljnih svoboščin. Nadzor je zagotovljen že z obstoječo hierarhijo med organi, kjer mora po položaju višji organ nadzirati delovanje nižjega organa in je hkrati tudi sam omejen pri delu z zakoni in splošnimi akti in drugimi podzakonskimi predpisi, s čimer se preprečuje samovoljno poseganje višjega organa v delo nižjega (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 269).

Pri upravnih postopkih delimo nadzor na (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 269):

- upravni nadzor,
- sodni nadzor,
- ostale oblike nadzora.

V upravnem nadzoru igra pomembno funkcijo upravna inšpekcija z izvajanjem notranjega nadzora; izvaja nadzor nad izvajanjem zakonskih predpisov upravnega postopka, nad upravnimi organi in s tem neposredno nad uradnimi osebami, ki izvršujejo naloge v imenu organa ter v okviru svoje pristojnosti. Izvaja tudi nadzor nad Uredbo o upravnem poslovanju in nad Zakonom o dostopu do informacij javnega značaja. Upravna inšpekcija v okviru svoje pristojnosti izvršuje naloge v Inšpektoratu RS za javni sektor kot organ v sestavi ministrstva za javno upravo (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 271). Njeno podlago predstavlja Zakon o inšpekcijskem nadzoru (v nadaljevanju: ZIN), ki se uporablja nadrejeno in skupaj z ZUP. Z ZUP se urejajo le tista postopkovna vprašanja, ki niso urejena z ZIN ali drugimi specialnimi predpisi (Kovač in drugi, 2016, str. 167). Po ZUP je opredeljeno, da kadar upravni inšpektor ne ugotovi obstoječih kršitev, mora sestaviti uradni zaznamek in ob obratni situaciji izda zapisnik, zoper katerega ni možno uporabiti nobenega pravnega sredstva. Z zapisnikom se vključno z obrazložitvijo kršitev podajo tudi predlogi za njihovo odpravo. V nekaterih primerih

mora ta inšpekcija izdati odločbo, in sicer kadar ponovno naloži organu obveznost, da odpravi kršitve v določenem času, ali pa naloži zamenjavo zaposlenega uslužbenca z ustrežnejšim visoko kvalificiranim kandidatom. Torej lahko uradni osebi prepove odločati v upravnih zadevah, če ta nima izpolnjenih pogojev po 31. členu ZUP. Upravni inšpektor ima poleg opredeljenih nalog po ZUP tudi druge naloge, v okviru katerih je pristojen za njihovo izvrševanje. Pristojnemu organu lahko poda predlog za začetek disciplinskega postopka ali poda kazensko ovadbo. Predstojniku organa lahko poda predlog o začetku postopka odvzema javnih pooblastil zoper kršilca oz. nosilca javnih pooblastil. Tudi delovanje upravne inšpekcije ni popolnoma samostojno, saj mora vladi oddati letno poročilo o opravljenih nalogah in stanju v državi (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 271) (več v: Kerševan & Androjna, 2017, str. 496).

Poznamo tri temeljne veje oblasti, kot so: zakonodajna, sodna in izvršilna. Medsebojno se omejujejo in tako preprečujejo samovoljno ravnanje oblasti in odločanje v upravni zadevi. Sodni nadzor na nek način ohranja zaupanje ljudi v pravo, saj preprečuje samovoljno ravnanje uprave in vzdržuje red v državi. Je nadzor, s katerim se presoja zakonitost dokončnih upravnih aktov, kar je bistvo enega izmed sodnih postopkov, in sicer upravnega spora. Upravni spor je nadzor, ki omejuje delovanje uprave oz. upravnih organov in omogoča presojanje zakonitosti dokončnih posameznih aktov (Jerovšek & Kovač, 2017, od str. 275 do str. 277). Njegovo podlago najdemo v 22., 23. in 157. členu Ustave RS, ki narekujejo enakopravno rabo pravic ljudi, samostojno in nepristransko odločanje v skladu z zakonom s strani pristojnega sodišča ali drugega zakonsko določenega sodnega varstva. Področje je podrobneje opredeljeno v Zakonu o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1). Po ZUS-1 avtorji Jerovšek, Kovač, Kerševan in Androjna opredeljujejo pogoje, ki določajo izpodbojne posamične upravne akte v tem sodnem nadzoru. Merila oz. pogoji za uporabo upravnega spora so: da gre za kršitev strankinih materialnih pravic, obveznosti ali njenih pravnih koristi, da se presoja o zakonitosti dokončnih upravnih aktov ali drugih zakonsko dovoljenih aktov in se tako poseže v tožnikov pravni položaj, da gre za posamični akt javnopravne narave (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 280, 281) (več v: Kerševan & Androjna, 2017, str. 520, 521). Udeleženca oz. stranki v upravnem sporu sta vsaj dve, in sicer tožnik ter toženec. Tožnik je torej pravna ali fizična oseba oz. stranka ali stranski udeleženec v postopku izdaje upravnega akta. Tožnik je lahko zastopnik javnega interesa v primerih, kot jih določuje zakon. Ne more pa biti organ, ki je odločal v dokončnem upravnem aktu. Ta je lahko zastopnik toženca, ki je država ali lokalna skupnost oz. druga pravna oseba, ki je izdala akt, s katerim je bil postopek odločanja končan (Kerševan & Androjna, 2017, str. 532). Pomembno je omeniti, da je uporaba tega sodnega nadzora dopustna, kadar pristojni organ dopusti nastanek molka oz. se odloči in ne izda odločbe o pritožbi v predpisanem roku, in uporaba ni dopustna, kadar stranka kljub možnosti pravočasne uporabe rednega pravnega sredstva le-tega ni uporabila, razen kadar stranka po ustavni pravici dokaže, da ni imela omogočene uporabe rednega pravnega sredstva ali vrnitev upravne zadeve v prejšnje stanje (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 282, 284). Poleg upravnega spora poznamo tudi druge sodne postopke (socialni spor,

ustavna pritožba, pravní postopek, tožba zaradi kršitev Evropske konvencije za človekove pravice) (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 278).

S sodnim nadzorom se izvaja tako notranji kot zunanji nadzor. Notranji se izvaja z instančnim, revizijskim in hierarhičnim nadzorom. Ti izražajo nezadovoljstvo z izidom končnega akta, kjer določeni deli niso določeni v skladu z načelom zakonitosti ali so napačno interpretirana zakonska določila ali pa izražajo hierarhične odnose med zaposlenimi v upravi, kjer nadrejeni vodijo delo podrejenim. Zaradi možne izrabe položaja, napačne interpretacije zakonskih predpisov ali neupoštevanja temeljnih načel upravnega postopka po ZUP je potreben tudi zunanji nadzor nad delovanjem uprave. Torej je za zagotavljanje zunanjega upravnega nadzora potrebno imeti popolnoma neodvisne organe, kot je na primer varuh človekovih pravic (Kerševan & Androjna, 2017, str. 501).

Varuh človekovih pravic: Varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin je zagotovljeno že z Ustavo RS. Z zakonom se določi varuha, ki kot samostojen in neodvisen javni organ brani pravice državljanov. Takšnih varuhov je lahko več, ki v svoji pristojnosti branijo pravice na specifičnih področjih (159. člen, Ustava RS). Človeške pravice so omejene samo s pravicami drugih in v primerih, ki jih določa Ustava RS. Vsakomur mora biti zagotovljena pravica do enakega varstva in zato ni pomembna rasa, spol, jezik in vsako drugo prepričanje. Igra močno varovalno vlogo, s katero lahko vladi ali parlamentu predlaga pobude za spremembo zakonov ali drugih predpisov. Naloge opravlja na zahtevo strank upravnega postopka ali na lastno pobudo. Na zahtevo strank oz. s soglasjem stranke, katere pravice varuje, lahko v 60 dneh od vročitve posamičnega akta izda pisno ustavno pritožbo zoper pravnomočno odločbo sodišča. Skupaj s priloženo kopijo izpodbojnega posamičnega akta in priloženimi dokazi mora ustavna pritožba vsebovati predpisane obvezne sestavine po ZUstS, ki se nanašajo na izpodbojne razloge posamičnega akta, št. zadeve, datum njegove izdaje, naziv organa in navedbo domnevno kršenih človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Ustavna pritožba se torej vloží na ustavno sodišče, ki odloča o raznih sporih med državo, sodišči in državnim zborom, o kršitvi človekovih pravic in temeljnih svoboščin s posameznimi akti. Po izčrpanju vseh možnih notranjih pravnih sredstev lahko stranka v primeru kršenih človekovih pravic in temeljnih svoboščin vloží pritožbo na Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP) (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 316).

Evropsko sodišče za človekove pravice: To sodišče ime sedež v Strasbourgu. Torej se lahko stranka pritoži na to sodišče po izčrpanju vseh notranjih pravnih sredstev, in sicer v šestih mesecih po izdaji pravnomočnega akta. Pogoji, ki ga mora stranka izpolniti, je dokazati, s kakšnimi okoliščinami ji je bila oz. so ji bile s pravnomočnim aktom kršene osebne pravice, ki jih mora vsebovati Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 317).

5.3 POTRDITEV OZIROMA ZAVRNITEV POSTAVLJENIH HIPOTEZ

Temelje pravne države najdemo v Ustavi RS, v zakonskih in drugih predpisih. Vsi zakonski in drugi predpisi upravnega postopka zapovedujejo pravila, ki omejujejo delovanje oblasti in narekujejo tako pravice kot dolžnosti strank upravnega postopka. Prav tako pa predpisana pravila omogočajo rabo pravnih sredstev in varstvo (Jerovšek & Kovač, 2017).

Povzamemo lahko, da predpisana pravila tako splošnega kot posebnega upravnega postopka urejajo upravna razmerja, varujejo pravice strank upravnega postopka, narekujejo dolžnosti vseh udeležencev upravnega postopka in vzpostavljajo red v državi. Kadar posamezna vprašanja v upravnih postopkih niso posebej urejena z ZUP, se urejajo skupaj s področno zakonodajo. Vsa temeljna načela oz. pravila splošnega upravnega postopka narekujejo smernice pravilom posebnega upravnega postopka. Tako morajo biti pravila področne zakonodaje v skladju s temeljnimi načeli po ZUP. Na splošno so vsi zakoni in drugi predpisi upravnega postopka, ki urejajo posamezna vprašanja področne zakonodaje povezani in tako v skladju s temeljnimi pravili splošnega upravnega postopka. Z napisanim lahko potrdim postavljeno prvo hipotezo in so temeljna načela splošnega upravnega postopka po ZUP skupna vsem posebnim upravnim postopkom. Upoštevanje temeljnih načel splošnega upravnega postopka in posameznih pravil posebnih upravnih postopkov predstavlja manjšo uporabo pravnih sredstev in tako dobro delovanje uprave. Najpomembnejše načelo, s katerim morajo biti celostno obravnavani vsi upravni postopki, je načelo zakonitosti. Načela se med seboj prepletajo in dopolnjujejo. Podrejeno vsem načelom se uporablja načelo ekonomičnosti. To načelo se uporablja tako kot načelo varstva pravic strank in varstva javnih koristi v skladu z drugimi temeljnimi načeli splošnega upravnega postopka in v vseh fazah upravnega postopka. Tako kot pri ostalih načelih lahko njuna kršitev predstavlja bistveno postopkovno napako, možnost obnove postopka ali celo izničenje končnega upravnega akta. Lahko bi rekli, da je načelo varstva pravic strank in varstva javnih koristi poleg načela zakonitosti najbolj pomembno. Njegova kršitev pomeni kršitev ustavne pravice varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin, kar velja za najhujšo kršitev. Varstvo pravic posameznikov mora država zagotavljati že z vidika njenih vrednot: demokratičnosti, pravnosti in socialnosti. Načelo ekonomičnosti vsebuje tri bistvene sestavine, ki se jih mora upoštevati v upravnih postopkih. Pomembnejša sestavina predstavlja časovno omejitev odločanja organa, saj mora ta odločiti in vročiti končni upravni akt v predpisanem roku. Žal prid v praksi velikokrat do kršitev teh rokov. Najmanj pomembna sestavina tega načela pa je stroškovna omejitev, saj organu ne predstavlja bistvene omejitve in mora za doseg pravilnega cilja uporabiti vsa možna sredstva, ki jih za to potrebuje (Kovač in drugi, 2012).

S tem delno potrjujem svojo drugo hipotezo, saj načelo ekonomičnosti s stroškovno omejitvijo organu ne predstavlja posebne omejitve v primeru, da za doseg pravilnega končnega akta povzroči dodatne stroške. Torej razberemo, da se hipotezi celostno ali delno uveljavljata skozi področja splošnega in posebnega upravnega postopka.

6 ZAKLJUČEK

Upravna zadeva je predmet problemskega reševanja na področju uprave, s katero odločamo o individualni pravici, obveznosti ali pravni koristi stranke. Torej rešujemo upravno zadevo v upravnem postopku, ki pa ureja upravno razmerje med vsaj dvema subjektoma, kot ju predstavljata organ in stranka. V njem se uravnava razmerje med javnim in zasebnim interesom s pomočjo predpisanih pravil Zakona o splošnem upravnem postopku in drugih predpisov, ki urejajo upravno področje. Upravni postopek se začne na zahtevo stranke ali po uradni dolžnosti na pobudo pristojnega organa. Je postopek, katerega proces se skozi čas spreminja, kakor se spreminjajo tudi pravila oz. zakoni, ki opredeljujejo upravni postopek. Je proces, ki se izvaja po zaporedju faz. Te so začetek, ugotovitveni postopek, ki poteka vzporedno dokaznemu postopku, ter izdaja odločbe ali možna ustavitev postopka s sklepom. Cilj upravnega postopka je zaščititi tako individualne pravice kot javno korist.

Poznamo en splošni upravni postopek in več posebnih upravnih postopkov. Bistvo razmerja med postopki pa predstavlja kar devet temeljnih načel upravnega postopka, opredeljenih po ZUP. Namreč, ta načela narekujejo smernice, po katerih morajo postopati državni organi, drugi organi in druge osebe javnega prava. So razlagalna pravila, ki določajo pravice in obveznosti strank ter organov. Njihovo osnovo najdemo v Ustavi RS in v mednarodnih načelih. Kršitev pripelje do bistvene postopkovne napake, kar povzroči izpodbojnost končnega upravnega akta in obnovo postopka. V skladu z njimi se morajo ravnati pristojni organi tudi po načelih, ki urejajo posamezna strokovno upravna področja. Recimo v davčnih in inšpekcijskih postopkih. Razberemo, da je raba načel odvisna od položaja področnega zakona, ki ureja posamezno strokovno področje. Načela po ZUP se uporabljajo v vseh upravnih postopkih skupaj s področnimi zakoni in predvsem, kadar posamezna postopkovna vprašanja niso urejena s področnimi zakoni. Z napisanim v tem odstavku torej potrjujem svojo hipotezo, da so temeljna načela splošnega upravnega postopka po ZUP skupna vsem posebnim upravnim postopkom.

Ugotavljam, da kršitve načela ekonomičnosti razen s časovnega vidika in tako upoštevanja rokov niso tako problematične, saj je to načelo podrejeno vsem ostalim temeljnim načelom splošnega upravnega postopka in se upošteva v skladu z njihovimi pravili. Že s samega zakonskega zapisa vidimo, da je postopek potrebno rešiti v minimalnem možnem času s poudarkom, ki je potreben za izvršitev pravilnega končnega akta, zato menim da za doseg zakonitega cilja lahko na nek način pristojni organ krši stroškovni vidik tega načela. Upravne zadeve in njihovo reševanje se pogosto podaljšujejo s strani organa, ko naloži časovno obveznost stranki, da prinese potrebne listine, ki bi jih po uradni dolžnosti lahko pridobil sam iz uradnih evidenc. Vedno ni v interesu pristojnega organa, da odgovori v predpisanem roku, zato se postopek prenese v odločanje drugostopenjskega organa, kar predstavlja dodatne stroške in dodatno zavlačevanje. Torej je načelo ekonomičnosti pogosto kršeno s časovnega

vidika obravnavanja zadev. Načelo varstva pravic strank in varstva javnih koristi se tako kot načelo ekonomičnosti uporablja v vseh fazah upravnega postopka in skupaj z drugimi načeli. Njegove elemente oz. pravila najdemo v načelu zaslišanja stranke, načelu sorazmernosti in načelu zakonitosti. Njegova kršitev pomeni kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Povezavo med načeloma najdemo v časovnem vidiku, saj je pravica do rešene zadeve v razumnem času ena izmed pravic strank. Druge pomembne pravice strank so enakopravna obravnava v upravnih postopkih, pomoč neuki stranki, varstvo njenega interesa in varstvo njenih pravnih koristi. Pravice strank v upravnem postopku so omejene le s pravicami drugih in organ mora skrbeti, da pri upoštevanju tega načela ne gre v škodo javni koristi. Tako mora najti ustrezno rešitev, ki je ugodna za obe strani. Velikokrat, pa se zgodi, da mora razsoditi v prid javni koristi, če bi ugoditev stranki pomenila nevarnost in bi bilo ogroženo življenje ljudi ali pa bi škoda predstavljala nepopravljivo potezo.

Sicer je omejena samovoljna odločitev organov s pravnim varstvom. Načelo varstvo pravic strank in varstvo javnih koristi je podprto s strani varuha človekovih pravic, če bi bile kršene človekove pravice in temeljne svoboščine. Kot zadnjo možnost po izrabi notranjih pravnih sredstev, pa se lahko stranka pritoži na ESČP. Pravno varstvo je možno tudi zaradi drugih kršitev strankinih pravic, ki so določene z zakonom. Po vročeni odločbi se lahko stranka pritoži pristojnemu organu, ki je odločal o zadevi. Varstvo lahko doseže tudi s tožbo na pristojni organ in z vložitvijo izrednih pravnih sredstev po uporabi rednega pravnega sredstva. Izredna pravna sredstva se lahko uporabijo po izdaji pravnomočnega posamičnega akta. Menim, da je področje pravnega varstva dobro podprto in urejeno. Poznavanje prava in seveda možna uporaba pravnih sredstev pa omogoča stranki, da lahko bolj izkoristi in hkrati uveljavi svoje pravice.

Nadzor nad izvajanjem Zakona o splošnem in posebnem upravnem postopku se deli na upravni nadzor, ki ga izvaja upravna inšpekcija, na sodni nadzor in na ostale oblike nadzora, kot je državni organ Varuh človekovih pravic. Sodni nadzor se deli na različne oblike sporov, npr. socialni spor in upravni spor, ki je najpomembnejši v upravnih postopkih.

LITERATURA IN VIRI

LITERATURA

Androjna, Vilko; Kerševan, Erik. (2017). *Upravno procesno pravo: upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: GV Založba.

Breznik, Janez; Štucin, Zdenka; Marflak Trontelj, Jonika. (2008). *Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP): s komentarjem*. Ljubljana: GV Založba.

Craig, Paul P. (2006). *EU administrative law*. Oxford: Oxford University Press.

Jerovšek, Tone; Kovač, Polonca. (2017). *Upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

Jerovšek, Tone; Kovač, Polonca. (2008). *Posebni upravni postopki*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

Jerovšek, Tone in drugi (2008). *Zakon o davčnem postopku s komentarjem*. Maribor, Ljubljana: Davčni izobraževalni inštitut, Davčno finančni raziskovalni inštitut.

Kovač, Polonca; Remic, Matjaž; Sever, Tina. (2010). *Upravno-procesne dileme o rabi ZUP: 133 vprašanj iz prakse z odgovori*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

Kovač, Polonca; Rakar, Iztok; Remic, Matjaž. (2012). *Upravno-procesne dileme o rabi ZUP. Del 2, 120 vprašanj iz prakse z odgovori in sodno prakso ter z uvodno študijo*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

Kovač, Polonca; Remic, Matjaž; Sever, Tina. (2015). *Upravno-procesne dileme 3 v posebnih upravnih postopkih. 90 vprašanj z odgovori, sodno prakso in uvodno študijo o enakem varstvu pravic na področjih socialne varnosti, šolstva, prostora in gradenj, notranjih zadev ter davčnega in inšpekcijskega nadzora*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

Kovač, Polonca (ur.) in drugi. (2016). *Inšpekcijski nadzor*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

Pečarič, Mirko. (2015). *Osnove splošnega upravnega prava*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

Rose-Ackerman, Susan; Lindseth, Peter L. (2010). *Comparative administrative law*. Cheltenham, Northampton: E. Elgar.

VIRI

(1999). *Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP)*. Ur. List RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13.

(1991). *Ustava Republike Slovenije (URS)*. Ur. List RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a.

(2002). *Zakon o inšpekcijskem nadzoru (ZIN)*. Ur. List RS, št. 43/07 – uradno prečiščeno besedilo in 40/14.

(2006). *Zakon o davčnem postopku (ZDavP-2)*. Ur. List RS, št. 13/11 – uradno prečiščeno besedilo, 32/12, 94/12, 101/13 – ZDavNepr, 111/13, 25/14 – ZFU, 40/14 – ZIN-B, 90/14, 91/15 in 63/16.