

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**Diplomsko delo**

**ANALIZA PRITOŽB V UPRAVNEM  
POSTOPKU S Poudarkom NA Področju  
SOCIALE**

**Barbara Kozlovič**

**Ljubljana, december 2017**



**UNIVERZA V LJUBLJANI**  
**FAKULTETA ZA UPRAVO**

DIPLOMSKO DELO

**ANALIZA PRITOŽB V UPRAVNEM POSTOPKU S Poudarkom  
NA PODROČJU SOCIALE**

Kandidatka: Barbara Kozlovič  
Vpisna številka: 04043391  
Študijski program: visokošolski strokovni študijski program Uprava prva stopnja  
Mentorica: izr. prof. dr. Polonca Kovač

Ljubljana, december 2017



## **IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA**

Podpisana Barbara Kozlovič, študentka visokošolskega strokovnega študijskega programa Uprava prva stopnja, z vpisno številko 04043391, sem avtorica diplomskega dela z naslovom: Analiza pritožb v upravnem postopku s poudarkom na področju sociale.

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 predloženem delu, in sem to tudi jasno zapisala v predloženem delu,
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata, bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja, bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o 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,
- soglašam z objavo dela v zbirki »Dela FU«.

Diplomsko delo je lektorirala: Lucija Hrženjak, prof. slov. in biol.

Ljubljana, 8.12.2017

Podpis avtorice:



## **POVZETEK**

V diplomskem delu obravnavam nedopustne zaostanke pritožbenih zahtevkov, ki se kopičijo na Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. Temo obravnavam zato, ker je na socialnem področju uveljavljanje pravic iz javnih sredstev najpogosteje zahtevano za stranke v upravnem postopku.

Pritožba je v upravnem postopku načeloma vedno dovoljena, razen če zakon določa drugače. Kot pravno sredstvo, ki izhaja iz mednarodnih in ustavnih določb, je namenjena varovanju pravic strank in javnega interesa zoper odločitve organov, za katero posameznik meni, da je z njo kršena njegova pravica.

Skozi analizo empiričnih podatkov ugotavljam kršitve človekovih pravic zaradi pritožb, ki se rešujejo preko dopustnega roka na nadzorni drugi stopnji, in ki zavlačujejo uveljavljanje pravic na socialnem področju, ki je že tako zaradi narave samo po sebi občutljivo. Instančni organ, zadolžen za socialne zadeve, z neučinkovitim upravljanjem pritožbenih zahtevkov krši zakonske in ustavne določbe.

**Ključne besede:** pritožba, redno pravno sredstvo, Zakon o splošnem upravnem postopku, temeljna načela, konkreten upravni akt, Ministrstvo za delo, družino, socialno delo in enake možnosti, Varuh človekovih pravic

## **SUMMARY**

### **APPEAL IN ADMINISTRATION PROCEDURE WITH AN EMPHASIS ON SOCIAL ISSUES**

This theses discusses the inadmissible backlogs of appeals, accumulated at the Ministry of Labor, Family, Social Affairs and Equal Opportunities. I am addressing the topic because in the social field, the exercise of rights from public funds is most often required for parties in administrative procedures.

In principle, an appeal is always permitted in an administrative procedure, unless otherwise provided by law. As a remedy derived from international and constitutional provisions, it is intended to protect the rights of the parties and the public interest against the decisions of the state authority, for which the individual believes that the decision violates his right.

Through an analysis of empirical data, I am identifying human rights violations due to appeals that are resolved over an admissible deadline at the supervisory second stage and delay the exercise of rights in the social field, which is already inherently sensitive in nature. The instant institution responsible for social affairs with the ineffective management of appeal claims thus violates statutory and constitutional provisions.

**Key words:** appeal, regular remedy, General Administrative Procedure Act, basic principles, concrete administrative act, Ministry of Labor, Family, Social Work and Equal Opportunities, Ombudsman for Human Rights



# KAZALO

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA .....	iii
POVZETEK.....	v
SUMMARY .....	vi
KAZALO.....	vii
KAZALO PONAZORITEV .....	viii
KAZALO GRAFIKONOV .....	viii
KAZALO TABEL.....	viii
SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC .....	ix
1 UVOD.....	1
2 CSD KOT TIP UPRAVNEGA ORGANA NA PODROČJU SOCIALE .....	3
3 TEMELJNA NAČELA PO ZUP V ZVEZI S PRITOŽBO .....	7
3.1 NAČELO ZAKONITOSTI.....	8
3.2 NAČELO MATERIALNE RESNICE .....	9
3.3 VARSTVO PRAVIC STRANK IN VARSTVO JAVNIH KORISTI.....	10
3.4 EKONOMIČNOST POSTOPKA.....	11
3.5 PRAVICA DO PRITOŽBE .....	11
4 PRAVNA SREDSTVA.....	14
4.1 PRAVNA SREDSTVA PO ZUP .....	15
4.2 REDNO PRAVNO SREDSTVO.....	15
4.3 IZREDNA PRAVNA SREDSTVA.....	16
4.3.1 OBNOVA POSTOPKA.....	17
4.3.2 ODPRAVA IN RAZVELJAVITEV ODLOČBE PO NADZORSTVENI PRAVICI .....	18
4.3.3 IZREDNA RAZVELJAVITEV ODLOČBE .....	18
4.3.4 NIČNOST ODLOČBE .....	19
4.3.5 SPREMEMBA ALI ODPRAVA ODLOČBE V ZVEZI Z UPRAVNIM SPOROM .....	19
4.4 ANALIZA POROČILA MINISTRSTEV NA PODROČJU REŠEVANJA UPRAVNIH ZADEV.....	20
5 PRITOŽBA .....	23
5.1 RAZLOGI ZA PRITOŽBO .....	23
5.2 MOLK ORGANA .....	24
5.3 OBLIKA, VSEBINA PRITOŽBE IN ROK.....	25
5.4 DELO ORGANA PRVE STOPNJE O PRITOŽBI .....	26
5.5 DELO ORGANA DRUGE STOPNJE O PRITOŽBI .....	27
6 ANALIZA EMPIRIČNIH PODATKOV .....	29
6.1 ANALIZA POROČIL VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC.....	29
6.2 ANALIZA POROČIL UPRAVNE INŠPEKCIJE V ZVEZI S KRŠITVAMI ZUP .....	32
6.3 UGOTOVITVE ANALIZ IN PREVERITEV HIPOTEZ.....	35
7 ZAKLJUČEK.....	37
LITERATURA IN VIRI.....	39

## **KAZALO PONAZORITEV**

### **KAZALO GRAFIKONOV**

Grafikon 1: Primerjava ministrstev s skupnim številom zaostankov iz leta 2013 .....	21
Grafikon 2: Skupno število vseh upravnih zadev in nerešenih upravnih zadev.....	22
Grafikon 3: Prikaz in primerjava skupnega števila zadev in število utemeljenih zadev v letih 2013–2016 .....	30
Grafikon 4: Primerjava zaključenih in utemeljenih zadev po področju delovanju posameznih državnih organov.....	31
Grafikon 5: Najpogostejše kršitve ZUP po ugotovitvah UI v letu 2016.....	33
Grafikon 6: Prijave domnevnih kršitev zakonodaje v letu 2016.....	34
Grafikon 7: Podskupine javnega sektorja z največ kršitvami ZUP-a.....	34

### **KAZALO TABEL**

Tabela 1: Primerjava ministrstev v zvezi z reševanjem upravnih zadev.....	21
Tabela 2: Število rešenih zadev s področja socialne varnosti v letih od 2013 do 2016..	30
Tabela 3: Zaključene in utemeljene zadeve posameznih državnih organov .....	31

## SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC

CSD	center za socialno delo
MDDSZ	Ministrstvo za delo, dom, socialne zadeve in enake možnosti
SCSD	Skupnost centrov za socialno delo
UI	Upravna inšpekcija
UR. I.	Uradni list
URS	Ustava Republike Slovenije
UUP	Uredba o upravnem poslovanju
ZSV	Zakon o socialnem varstvu
ZUP	Zakon o splošnem upravnem postopku
ZUstS	Zakon o ustavnem sodišču
ZvarCP	Zakon o Varuhu človekovih pravic



# 1 UVOD

Pritožba je redno pravno sredstvo, ki posamezniku zagotavlja pravico, da izpodbija konkretni upravni akt državnega organa, če presodi, da je upravni akt izdan na nezakonit ali drug neprimeren način in da posega v posameznikove pravice. Uporaba rednega pravnega sredstva je dovoljena tudi v primeru, če organ ne odloči in ne izda odločbe v zakonsko določenem roku. S tem pravnim sredstvom se zahteva ponovno obravnavo že izdanega konkretnega upravnega akta oziroma odločbe. Reševanje pritožbe opravlja organ prve stopnje ali jo odstopi v reševanje organu druge stopnje.

Državni organi bi morali zagotoviti čim hitrejšo reševanje zadev, vendar imajo na Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (v nadaljevanju MDDSZ) perečo težavo glede zaostankov pri reševanju pritožb. Nekatere zadeve ostajajo nerešene celo iz leta 2014. Problematika se nanaša predvsem na vlagatelje iz socialno ogroženih skupin in tudi na učinkovitost delovanja državnih organov, saj z zaostanki ne pripomorejo k dobremu upravljanju v upravi.

V diplomskem delu sem se osredotočila na področje uporabe rednega pravnega sredstva socialno šibkejših državljanov, katerih pravice bi morali organi državne uprave zavarovati na podlagi določb ustave, a se zaradi zaostankov na ministrstvu postavlja vprašanje o možnih kršitvah Zakona o splošnem upravnem postopku (Ur. l. RS, št. 80/99, 70/00, 52/02, 73/04, 22/05-UPB1, 119/05, 24/06-UPB2, 105/06-ZUS-1, 126/07, 65/08, 47/09, odl. US: U-I-54/06-32 (48/09 popr.), 8/10, 82/13, v nadaljevanju ZUP) in o kršitvah zoper človekove pravice.

Namen diplomskega dela je bil predstaviti in razložiti pojem rednega pravnega sredstva ter pravilno uporabo, vložitev in obravnavo rednega pravnega sredstva, ki ga rešuje upravni organ na način, kot ga predpisuje Zakon o splošnem upravnem postopku.

Cilj diplomskega dela je bil ugotoviti število nerešenih zadev na ministrstvu, predvsem pa to, ali na MDDSZ poskušajo urediti problematiko, in če jo, na kakšen način.

V diplomskem delu je bila uporabljena teoretično-deskriptivna metoda raziskovanja. S pomočjo zakonov in uporabe mnenj različnih avtorjev sem poskušala z upravnega vidika prikazati pomen rednega pravnega sredstva, način uporabe ter druge rešitve uporabe pravnih sredstev: po ZUP so na voljo še izredna pravna sredstva zoper odločitev upravnih organov.

Prvo poglavje diplomskega dela je uvod, v katerem sem opredelila namen, cilje in metode dela pri raziskovanju podane tematike, pri čemer sem postavila tudi raziskovalne hipoteze, ki sem jih poskušala potrditi ali ovreči na podlagi analize empiričnih podatkov.

V drugem poglavju so predstavljeni center za socialno delo (v nadaljevanju CSD) kot tip upravnega organa na področju sociale in njegova pooblastila pri delovanju in odločanju v upravnih postopkih ter uporaba pravnega varstva.

Tretje poglavje se nanaša na temeljna načela upravnega postopka po ZUP-u, ki so v tesni povezavi z naslovno tematiko, saj kršitev teh načel pomeni pravico do uporabe pritožbe. V okviru prostovoljnega dela, ki ga opravljam na Centru za socialno delo Logatec, sem prek strokovnih delavcev pridobila nekatere informacije, ki sem jih vključila v delo.

V četrtem poglavju so na splošno predstavljena pravna sredstva, pri čemer sem posebej opredelila pravna sredstva in izredna pravna sredstva po ZUP-u ter podala analizo o upravni statistiki na področju reševanja zadev izbranih ministrstev iz poročila o zaostankih iz leta 2013.

Peto poglavje je namenjeno razjasnitvi pomena pritožbe, kaj so razlogi za pritožbo, način vložitve pritožbe, roki in obravnava pritožbe kot delo organa v zvezi z reševanjem pritožbe najprej na prvi stopnji, nato še na drugi stopnji.

V šestem poglavju so z namenom širšega vpogleda dela državnih organov na področju sociale v primerjavo podani empirični podatki iz letnega poročila upravne inšpekcije na področju kršitev ZUP-a in podatki o pobudah na letnih ravneh, ki jih je prejela varuhinja človekovih pravic. Pri analizi letnih podatkov sem uporabila statistično metodo. V tem poglavju so podane ugotovitve raziskovalnega dela, podane so tudi nekatere rešitve problematike zaostankov in potrditev oziroma zavrnitev postavljenih hipotez:

- da so zaradi zaostankov pri reševanju pritožb kršene človekove pravice in
- da je največ pritožb vloženih zaradi molka organa.

Zadnje, sedmo poglavje je namenjeno končnemu sklepu diplomskega dela.

## **2 CSD KOT TIP UPRAVNEGA ORGANA NA PODROČJU SOCIALE**

Družba postaja vse bolj kompleksna in temu se pripisuje vse večja in pogostejša uporaba upravnih postopov, ki se jim posameznik v pravno urejeni državi niti ne more izogniti (Kovač, Remic in Sever, 2015, str. 35).

Pri socialnih zadevah gre za občutljivejši del prebivalstva, pri čemer v posameznih upravnih zadevah z uveljavljanjem pravic ali obveznosti in drugih koristi njihova zadeva postane predmet upravnega odločanja in odločitev v upravnem postopku neposredno vpliva na socialni položaj posameznika. Republika Slovenija »je pravna in socialna država« (Ur. l. 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, 75/16 – UZ70a, v nadaljevanju URS) in skozi 2. člen URS predstavlja pravno podlago za izvajanje in zagotavljanje enakih možnosti in enakega obravnavanja vseh prebivalcev in državljanov pred zakonom. Za ranljivejše skupine prebivalstva, ki so zaradi različnih življenjskih dejavnikov v deprivilegiranem položaju, se z upravnimi odločitvami v upravnih postopkih skuša zagotoviti bolj enakopraven družbeni položaj. Na področju sociale Ustava RS v 50. členu zagotavlja pravico do socialne varnosti, v 51. členu tudi pravico do zdravstvenega varstva. Poseben pomen za socialno šibke ima tudi 34. člen, saj se s priznavanjem človekovih pravic izraža varstvo človekovega dostojanstva v vseh razmerjih (oblastnih in drugih družbenih subjektov) (Kovač, Remic in Sever, 2015, str. 72).

Zagotavljanje socialnovarstvenih pravic predpisujejo področni predpisi, v katerih so tudi določeni pogoji, ki jih morajo stranke izpolnjevati za pridobitev posameznih pravic. Temeljni zakon na področju socialne dejavnosti je Zakon o socialnem varstvu (Ur. l. RS, št. 54/92, (56/92 popr.), 42/94 odl. US, 1/99–ZNIDC, 41/99, 36/00 ZPDZC, 54/00-ZUOPP, 26/01, 110/02-ZIRD, 2/04, (7/04 popr.), 36/04-UPB1, 21/06 odl. US, 105/06, 114/06-ZUTPG, 3/07-UPB2, (23/07 popr., 41/07 popr.), 61/10-ZSVPre, 62/10-ZUPJS, 57/12, 39/16, 52/16-ZPPreb-1, 15/17-DZ, in 54/17, v nadaljevanju ZSV) z namenom preprečevanja in reševanje socialne problematike posameznikov, družin in skupin prebivalstva (ZSV, 1. člen).

Socialnovarstvene storitve so po tem zakonu namenjene za odpravljanje socialnih stisk in obsegajo aktivnosti ter pomoč socialno ranljivejšemu prebivalstvu (ZSV, 10. člen).

CSD se ustanovi kot javni socialnovarstveni zavod in opravlja naloge, ki so z zakonom poverjene kot javna pooblastila, ter naloge, ki jih nalagajo drugi predpisi. Če je treba zaradi odpravljanja socialnih stisk in težav v nekem okolju, lahko CSD opravlja tudi druge storitve in naloge (ZSV, 49. člen).

CSD je javni zavod, ki z zakonom opravlja določeno javno službo na področju socialnega varstva, ustanovitelj je Republika Slovenija, ustanoviteljske obveznosti izvršuje Vlada RS

(Statut CSD Logatec, 2. člen). CSD opravlja socialnovarstveno dejavnost, določeno z Zakonom o socialnem varstvu, in izvršuje javna pooblastila ter druge naloge, določene z zakonom, kot so storitve socialne preventive, storitve prve pomoči, storitve pomoči družini za dom in storitve osebne pomoči, organiziranje skupnostnih akcij za socialno ogrožene skupine prebivalstva, vzpostavljanje socialnovarstvenih programov na ravni lokalnih skupnosti ter MDDSZ ali drugih državnih institucij (Statut CSD Logatec, 6. člen). Financiranje socialnovarstvenih storitev zagotavlja proračun Republike Slovenije in tudi proračun občine (ZSV, 98. in 99. člen).

Nadzor nad izvajanjem Zakona o socialnem varstvu in predpisov, ki ga na njegovi podlagi izdajo javni socialnovarstveni zavodi, in nadzor nad izvajanjem drugih zakonov ali predpisov, izdanih na njihovi podlagi, ki določajo javna pooblastila ali druge naloge izvajalcem dejavnosti socialnega varstva, organizira in izvaja socialna inšpekcija pod okriljem Inšpektorata RS za delo (ZSV, 102. člen).

Centri za socialno delo izvajajo socialne storitve na podlagi javnega pooblastila, ki je določen z zakonom za opravljanje določenih nalog državne uprave (URS, 102. člen). Pristojnosti centrov določa zakon v 81. členu, in sicer določa krajevno pristojnost v vseh zadevah po stalnem ali začasnem prebivališču posameznika, ki potrebuje pomoč in varstvo, oziroma kjer je nastal povod za postopek, če se krajevne pristojnosti ne da določiti (ZSV, 81. člen).

Organ, pristojen za odločanje v morebitnem sporu med nosilcem javnega pooblastila in med ministrstvi, je Vlada RS (Jerovšek in Kovač, 2008, str. 35).

Po 32. členu ZUP-a postopajo nosilci javnega pooblastila smiselno. V upravnih zadevah odloča predstojnik, ki vodi postopke (če splošni akt nosilca ne določa drugače), in lahko podeli pooblastila za vodenje in odločanje drugim podrejenim, ki morajo imeti ustrezno izobrazbo in opravljen strokovni izpit (Jerovšek in Kovač, 2008, str. 36). Za vodenje postopka in odločanje v upravnih zadevah se z zakonom podeli javno pooblastilo (ZUP, 1. člen). Za upravno zadevo se šteje, če je s predpisom določeno, da organ v neki stvari postopek vodi in odloča ali izda odločbo v upravnem postopku (ZUP, 2. člen).

Na upravnih področjih, za katera je z zakonom predpisan poseben upravni postopek, se postopa in upošteva določbe posebnega zakona. Po določbah ZUP pa se postopa v vseh drugih vprašanjih in zadevah, ki niso urejeni s posebnim zakonom. ZUP se uporablja tudi v primeru, ko izvajalci javnih služb odločajo o pravicah ali obveznostih njihovih uporabnikov (ZUP, 3. člen).

Centri za socialno delo kot nosilci javnih pooblastil morajo voditi upravne postopke in odločati »pretežno po ZUP po načelu subsidiarnosti, prednostno v zvezi s posameznimi vprašanji postopka pa uporabljajo postopkovne določbe področnih zakonov«. Delovanje centrov kot nosilcev javnih pooblastil ureja ZUP, ki poudarja podrejenost postopanja po tem zakonu. Za centre veljajo tudi druge določbe ZUP-a razen v primerih, ko poseben zakon določa drugače (Jerovšek in Kovač, 2008, str. 29–30).



Ne glede na podrejeno rabo ZUP-a morajo nosilci javnih pooblastil v vseh postopkih uporabljati in upoštevati temeljna načela ZUP-a (Jerovšek in Kovač, 2008, str. 197).

Zaradi posebnosti socialnega področja lahko poseben zakon posamezna pravila ZUP-a nadredi, torej uredi drugače ali pa se ZUP uporabi dopolnilno. Merilo za uporabo ZUP-a glede na obseg določa upravna zadeva ali nepravna zadeva, kar je druga javnopravna zadeva. V posebnih upravnih postopkih se ZUP uporablja podrejeno in dopolnilno (Jerovšek in Kovač, 2016, str. 17).

CSD upravne postopke vodi po ZUP (uveljavljanje pravic iz javnih sredstev, vabljenje strank razen izjem, svetovalni razgovor), v vodenju postopka je zavezan upoštevati in voditi naloge v skladu z ZUP-om, razen v izjemnih primerih pri socialnovarstvenih storitvah, ko po ZUP-u niso zavezani delovati v celoti.

Delo CSD je ovrednoteno v normativih v katalogu javnih pooblastil, nalog po zakonu in storitev, ki jih izvajajo centri za socialno delo. Na podlagi kataloga se vrste upravnih postopkov na CSD razdelijo na javna pooblastila in naloge po zakonu (varstvo otrok in družine, statusna razmerja, razmerja med starši in otroki, varstvo odraslih, materialna pomoč, starševsko varstvo in družinski prejemki) ter na socialnovarstvene storitve (prva socialna pomoč, pomoč družini) in še na druge naloge CSD kot v vlogi koordinatorja v lokalni mreži pluralnih programov socialnega varstva (Katalog javnih pooblastil, nalog po zakonu in storitev, ki jih izvajajo CSD, 2016).

Pravne podlage delovanja CSD urejajo: Zakon o socialnem varstvu (ZSV), Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (Ur. I. RS, št. 62/10, 40/11, 40/12-ZUJF, 52/12-ZPCP-2D, 14/13, 56/13-ZŠtip-1, 99/13, 14/15-ZUUJFO, 57/15, 90/15, 38/16-odl. US, 51/16-odl. US, 88/16, 61/17-ZUPŠ, v nadaljevanju, ZUPJS), Zakon o socialno varstvenih prejemkih (ZSVarPre), Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (ZSDP-1), Zakon o zakonski zvezi in družinskih razmerjih (ZZZDR), Zakon o postopku za uveljavljanje socialno varstvenih pravic (ZPUSP) in še vrsto drugih zakonov s pripadajočimi več kot 30 pravilniki. CSD mora poleg ZUP, področnih predpisov in ustavnih določb upoštevati še določbe ratificiranih mednarodnih pravnih aktov (SCSD, 2017). Obveznost nosilcev javnih pooblastil je tudi vodenje upravne statistike po Pravilniku o vodenju evidence v upravnih postopkih (Jerovšek in Kovač, 2008, str. 32).

Strokovne delavce ob vodenju postopkov zavezuje tudi kodeks etičnih načel v socialnem varstvu (SCSD, 2017). CSD vodi evidence in druge zbirke podatkov za ugotavljanje dejanskega stanja v upravnih postopkih, ki jih je kar devetintrideset (starševski dodatek, porodniški dopust, izredna denarna socialna pomoč, oddaja otroka v zavod, oprostitev plačil socialnovarstvenih storitev idr.) (SCSD, 2017).

CSD se lahko povezujejo v skupnost in v skladu z zakonom opravljajo storitve socialnega varstva. Za upravljanje upravnih nalog na področju socialnega varstva se z zakonom izda javno pooblastilo (ZSV, 68. a člen).

Strankam v upravnem postopku na podlagi določb in temeljnih načel ZUP-a pripada pravno varstvo zoper izdane konkretne akte. Zoper pritožbo o odločbi, ki jo je izdal nosilec javnega pooblastila na prvi stopnji, odloča zakonsko določen organ, če pa zakon tega ne določa, o pritožbi odloči stvarno pristojno ministrstvo (ZUP, 232. člen).

Zoper odločbo drugostopenjskega organa ni dovoljena pritožba, je pa dovoljen upravni spor ali drugo sodno varstvo ali uporaba izrednih pravnih sredstev ob izpolnjevanju zanje določenih pogojev. ZUP v pravici do pritožbe priznava načelo dvostopenjske obravnave upravnega postopka. Na prvi, obravnavni stopnji ima pristojnost CSD, na drugi stopnji kot nadzorni pa MDDSZ. Razen v primeru molka organa, ko se mora zadevo takoj odstopiti drugostopenjskemu organu, saj ta ne sme prevzeti pristojnosti reševanja pritožbe prvostopenjskega organa (Jerovšek in Kovač, 2016, str. 67).

Nadalje se o zakonitosti posameznega upravnega akta presoja v upravnem sporu na upravnem sodišču in na Vrhovnem sodišču RS, ki je pritožbeni organ in opravlja nadzor le nad zakonitostjo konkretnih upravnih aktov. Poleg upravnega spora je zaradi specifičnosti upravnih zadev tudi delovno in socialno sodišče za določene socialne zadeve, kot je odločba o štipendiranju ali o pokojninskem zavarovanju (Jerovšek in Kovač, 2016, str. 15–16). V sporih zoper odločbo ministrstva odloča sodišče, ki je pristojno za socialne zadeve (ZUPJS, 38. člen).

Na ustavnem sodišču se presoja in odloča o ustavnosti in zakonitosti splošnih aktov, ki so izdani za izvrševanje javnih pooblastil, ter zoper posamezne upravne akte, ki jih izdajo nosilci javnih pooblastil, s katerimi se odloča o morebitnih kršitvah človekovih pravic. Pravno varstvo zoper človekove pravice in temeljne svoboščine zagotavlja tudi varuhinja človekovih pravic (Tičar in Rakar, 2011, str. 233).

Na podlagi Zakona o ustavnem sodišču (Ur. l. RS, št. 54/94, 64/01-ZPKSMS, 51/07, 64/07-UPB1, 109/12, v nadaljevanju ZUstS) je pritožba na ustavnem sodišču zagotovljena, a le ko so izčrpana vsa pravna sredstva, izjemoma tudi pred uporabo izrednih pravnih sredstev, če je kršitev tako očitna in bi z izvršitvijo posameznega akta nastale nepopravljive posledice za pritožnika (ZUstS, 51. člen). Kot najvišji vrh pravne varnosti pa je zagotovljena tudi tožba na Evropskem sodišču za človekove pravice.

### **3 TEMELJNA NAČELA PO ZUP V ZVEZI S PRITOŽBO**

Zakon o splošnem upravnem postopku navaja pravila in temeljna načela postopka, po katerem morajo postopati vsi upravni organi in drugi državni organi, organi samoupravnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, ko v upravnih zadevah odločajo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznikov, pravnih oseb in drugih strank (ZUP, 1. člen).

»Zakon o splošnem upravnem postopku sodi med temeljne procesne zakone« v slovenskem pravnem redu. Skupaj s področnimi zakoni ZUP ureja samo izvedbo upravnih postopkov in predstavlja dobro pravno podlago za njihovo izvajanje, saj veljavni zakon področje ureja celovito (Štriker, 2011, str. 6).

Upravni postopek je torej celota vseh postopkovnih pravil, ki se morajo uporabljati pri vodenju in odločanju v upravnih zadevah. Zagotavlja zakonito uporabo materialnih predpisov. Pri odločanju so upravni in drugi organi tako vezani na neposredno uporabo predpisanih zakonov (Grafenauer, Ivanc in Brezovnik, 2010, str. 3).

Odločanje o pravici, obveznosti ali pravni koristi fizične ali pravne osebe na področju delovanja javne uprave imenujemo upravna zadeva. V primeru, da je s predpisom določeno, da organ v določeni zadevi odloča in izda upravno odločbo, oziroma če to izhaja iz narave zadeve, pri kateri gre za vprašanje varstva javnega interesa, se po tem zakonu šteje, da gre za upravno zadevo (ZUP, 2. člen).

Upravne zadeve so konkretne (gradbeno dovoljenje, otroški dodatek, plačilo vrtca, socialna pomoč, odločba o štipendiji, potni list, obrtno dovoljenje idr.). Že predpisi jih uvrščajo in opredelijo kot upravne zadeve ter določajo, kateri upravni ali drug organ o njih odloča. Gre za razmerje neenakopravnih subjektov v upravnopravnem razmerju. Vedno je eden od subjektov pri izdaji odločbe vnaprej določen (upravni ali drug organ). Z izdajo odločbe organ odloči o pravici, obveznosti ali pravni koristi stranke avtoritativno in enostransko. Pri odločitvi je organ vezan na uporabo obstoječega splošnega materialnega predpisa, ki se v vsaki posamezni odločbi uporabi za konkreten, posamezen primer. Izdana odločba v upravnem postopku je v upravnopravnem razmerju konkretni upravni akt (Tičar, 2011, str. 96).

Temeljna načela splošnega upravnega postopka so obvezna pravila postopanja za upravne organe v upravnem postopku, saj omogočajo organu pravilno in zakonito odločitev. »Predstavljajo minimalne procesno varstvene standarde za stranko«, ker omogočajo demokratičnost postopka in spoštovanje vseh pravil pri odločanju v upravnih zadevah (Štriker, 2011, str. 7).

Zakon o splošnem upravnem postopku ima devet temeljnih načel, ki jih morajo državni organi, nosilci javnih pooblastil in drugi upravni organi, ki odločajo v upravnih zadevah, uporabljati in spoštovati. V diplomskem delu so predstavljena podrobneje le tista načela, ki so v tesni povezavi s pritožbo kot rednim pravnim sredstvom. Kršenje temeljnih načel

zakona o upravnem postopku pomeni tudi kršenje določb Ustave Republike Slovenije. Poleg navedenih načel ZUP navaja še prosto presojo dokazov, samostojnost pri odločanju, dolžnost govoriti resnico in pošteno uporabo pravic, ki velja za stranke, da pred organom govorijo resnico in da pošteno uporabljajo pravice, ki so jim priznane, (ZUP, 11. člen) ter zaslišanje stranke, ki ga omenjam pri načelu varstva pravic strank in varstva javnih koristi.

### **3.1 NAČELO ZAKONITOSTI**

Država in uprava naj bi delovali prek svojih storitev vselej tako, da so uporabniki njihovih storitev zadovoljni. Da so uradniki zaradi občanov in ne nasprotno, določa Uredba o upravnem poslovanju (Url. I. RS, št. 20/05, 106/05, 30/06, 86/06, 32/07, 63/07, 115/07, 31/08, 35/09, 58/10, 101/10 in 81/13) skupaj z različnimi podzakonskimi predpisi. Uprava mora biti svojim uporabnikom prijazna. Učinkovito deluje le, če upošteva zakonitosti. Ne sme pa biti preveč prijazna v smislu kršenja predpisov, ki bi pomenilo škodo javne ali zasebne koristi. Uprava mora zakonito izvajati vse materialne in procesne predpise (Štriker in Ivančič, 2006, str. 7).

Pri zakonitosti gre »za vnaprejšnjo določitev razmerja med udeleženci v upravnem postopku«, določenimi s predpisi postopanja organa k končni odločitvi, ki mora biti vsebinsko vezana na določbe materialnega prava in z določbami postopkovnega zakona ZUP (Jerovšek in Kovač, 2016, str. 32).

Upoštevanje zakonitosti ima pri odločanju v upravnih postopkih pomemben pomen zaradi razmerij, ki nastanejo med državnimi organi in strankami, saj izključuje »kakršnokoli samovoljo organov«. Tako so organi obvezani, da postopajo izrecno po veljavnih zakonih in drugih predpisih (Grafenauer, Ivanc in Brezovnik, 2010, str. 12).

V 6. členu ZUP opredeljuje postopanje organov po načelu zakonitosti, kar pomeni, da morajo organi pri odločanju v upravni zadevi strogo upoštevati zakon, podzakonske predpise, predpise lokalnih skupnosti in splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil. Zakonitost je zakoreninjena v Ustavi Republike Slovenije. V 2. členu Ustave RS ima zakonitost svoje korenine z določbo, da je Slovenija pravna država. Na podlagi 120. člena morajo upravni organi opravljati svoje delo samostojno na podlagi ustave in zakonov. Proti odločitvam in dejanjem upravnih organov in nosilcev javnih pooblastil je zagotovljeno sodno varstvo pravic in zakonitih interesov državljanov. V VII. poglavju 153. člena, pod nazivom usklajenosti pravnih aktov, Ustava RS določa, da morajo biti zakoni, podzakonski predpisi in drugi splošni akti v skladu z ustavo in zakoni ter z načeli mednarodnega prava, posamezni akti in dejanja državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilci javnih pooblastil pa morajo temeljiti na zakonu oziroma na zakonitem predpisu. Načelo zakonitosti izhaja iz Splošne deklaracije človekovih pravic (Resolucija Generalne skupščine Združenih narodov št. 217 A (III)) (Jerovšek, 2009, str. 21).

Vsak upravni postopek mora biti izpeljan po zakonsko predpisanem postopku po bistvenih procesnih pravilih (formalna zakonitost), v skladu z določili zakona ZUP, odločba pa mora

temeljiti na materialnih predpisih (materialna zakonitost), ki pomeni vsebinsko priznavanje pravic in obveznosti, če to določa področni zakon. Upoštevati je treba obe zakonitosti hkrati, da je posamezni upravni akt (odločba) zakonit. Načelo zakonitosti izključuje neenako in pristransko odločanje v upravnih zadevah, na drugi strani pa zagotavlja enako obravnavanje in pravno varnost strank v upravnih postopkih (Jerovšek in Kovač, 2016, str. 32–36).

Organi morajo pri odločanju spoštovati zakone, tudi če odločajo z diskrecijsko pravico, po t. i. prostem preudarku. Največkrat je z materialnim predpisom določeno postopanje organov v upravnih zadevah, v nekaterih primerih pa materialni predpis dopušča organu, da izbira med več možnimi alternativnimi odločitvami, izmed katerih izbere tisto, ki je v konkretnem primeru in glede na javno korist najprimernejša. Pooblastilo za odločanje po prostem preudarku je v zakonu največkrat dano z navedbo, da organ »lahko«, »sme« in »je pooblaščen«. V odločbi, ki je bila izdana na podlagi diskrecijske pravice, morajo po ZUP-u biti pojasnjeni in utemeljeni razlogi za odločitev, odločba mora biti izdana v skladu z namenom in v mejah pooblastila. Naveden mora biti uporabljen materialni predpis, ki je organa pooblastil za odločanje po prostem preudarku (Grafenauer, Ivanc in Brezovnik, 2010 str. 13).

Materialno nezakonita odločba je tista, ki jo izda organ in v kateri je bil materialni predpis napačno uporabljen, ali sploh ni bil uporabljen, ali si ga je organ napačno razlagal. Formalna nezakonitost odločbe pa pomeni, da so v izdani odločbi dane kršitve pravil postopka, zaradi katerih je dejansko stanje napačno ugotovljeno (Jerovšek in Kovač, 2016, str. 41–42).

Načelo zakonitosti je obravnavano zaradi neposredne povezanosti s pritožbo, saj kršitev tega načela pomeni nezakonito odločbo (formalna ali materialna nezakonitost), zaradi katere imajo stranke v upravnem postopku možnost izpodbijati izdano odločbo z uporabo rednega pravnega sredstva za odpravo nezakonitosti oziroma nepravilnosti v njej.

Na sistemski ravni se vzporedno z ZUP-om in z nekaterimi področnimi zakoni (uveljavljanje pravic iz javnih sredstev, zdravstveno zavarovanje, vrtci) pojavljajo dileme glede zakonitosti izdanih odločb zaradi načina vročanja. CSD v zadevah iz uveljavljanja pravic do javnih sredstev (redna denarna pomoč, štipendije, znižano plačilo vrtca in drugo) ne vroča izdanih odločb po določbah ZUP (osebno), ampak kot navadne pošiljke. Vročitev se tako šteje enaindvajseti dan po odpremi po področnem zakonu. CSD v tem primeru upošteva področni predpis, a navaja na zakonsko neuskklajenost posameznih področnih predpisov v zvezi z določbami ZUP-a.

### **3.2 NAČELO MATERIALNE RESNICE**

Vsi zakoni, ki opredeljujejo pravice, dolžnosti in obveznosti posameznikov, določajo tudi pogoje, ki jih mora posameznik izpolnjevati za pridobitev teh pravic ali obveznosti. Uradna oseba mora v upravnem postopku po tem načelu ugotoviti resnično dejansko stanje posameznika in ugotoviti tudi vsa ostala dejstva, ki so pomembna pri odločanju organov,

da je upravni akt pravilen in zakonit. Organ mora materialno resnico ugotoviti po uradni dolžnosti. Načelo zahteva skladnost med ugotovljenim in resničnim oziroma dejanskim stanjem. Organ je dolžen konkretno upravno zadevo raziskati vsestransko in objektivno na podlagi izvedenih dokazov, ki jih pridobi v času raziskovanja materialne resnice in trdnega prepričanja organa o absolutni resničnosti dejstev. Nepopolno, zmotno, napačno ugotovljeno dejansko stanje pomeni kršitev načela materialne resnice. Kršitev tega načela pa pomeni, da je upravni akt nezakonit in je v pritožbenem postopku ter tudi v upravnem sporu razlog za odpravo konkretnega upravnega akta oziroma odločbe (Grafenauer, Ivanc in Brezovnik, 2010, str. 15–16).

ZUP v 8. členu navaja, da mora organ v upravnem postopku ugotoviti dejansko stanje in v ta namen ugotoviti vsa resnična dejstva, ki so pomembna za zakonitost konkretnega upravnega akta. V drugem odstavku istega člena je določeno, da organ lahko odloča tudi na podlagi verjetnosti izkazanih dejstev (velika stopnja prepričanja o možnosti obstoja nekega dejstva ali okoliščine), a le v primeru, ko zakon to tudi izrecno določa (Jerovšek, 2009, str. 39–40).

Načelo materialne resnice je pomembno načelo v upravnem postopku zaradi neposredne povezave z uporabo rednega pravnega sredstva, kadar je v odločbi dejansko stanje ugotovljeno napačno, lahko pa organ ni upošteval določb zakona na primer pri pozivih in vabilih za denarno pomoč, zato mora CSD te poslati izrecno po določbah ZUP, sicer v obratnem primeru pomeni kršitev zakona. Procesne napake v postopku so tudi, če so v odločbi velike pomanjkljivosti, kot na primer, da odločba ne vsebuje izreka ali je ta pomanjkljiv, ni obrazložitve.

### **3.3 VARSTVO PRAVIC STRANK IN VARSTVO JAVNIH KORISTI**

Pri postopanju in odločanju v upravnem postopku morajo organi omogočiti strankam, da čim lažje zavarujejo in uveljavljajo svoje pravice, pri čemer morajo organi skrbeti, da stranke svojih pravic ne uveljavljajo v škodo drugih, da uveljavljanje pravic ni v nasprotju z javno koristjo ter da neukost stranke in morebitnih drugih udeležencev ne škoduje njihovim pravicam (ZUP, 7. člen). Tako je organ dolžen zavarovati procesne pravice strank, a hkrati paziti, da odločitev ne oškoduje pravic drugih oseb. Pri odločanju mora tudi paziti na materialne pravice, ki jih predpisuje materialni predpis, javno korist pa mora zavarovati po uradni dolžnosti (Jerovšek in Kovač, 2016, str. 48).

Kaj točno je po ZUP-u javna korist, zakon ne opredeljuje, navaja le, da se javno korist določi z zakonom ali z drugim predpisom. Zakon razlaga le posredne primere nujnih ukrepov v javnem interesu (144. člen) in v 278. členu pri razlogih za izredno razveljavitev odločbe. Varstvo koristi stranke obenem zahteva od organa, da opozori drugo osebo na njene pravice, če jih stranka uveljavlja v njeno škodo, če ima stranka podlago za uveljavitev kakšne materialne pravice in jo na to tudi opozori. V obravnavanem načelu je uradna oseba dolžna pomagati neuki stranki. Uporabniki storitev javne uprave velikokrat ne razumejo pomena svojih dejanj ali izjav, ki jih podajo v upravnem postopku. Tako je organ tisti, ki mora pomagati stranki z informiranjem in jo opozoriti ali poučiti o tistih

dejstvih, ki so za stranko pomembna in se nanašajo na njen položaj v upravnem postopku. Ni pa organ dolžen »zastopati« stranke kot njen zastopnik ali odvetnik. Pri tem načelu je poudarjena pomoč, ki jo mora organ nuditi pravno neuki stranki, a vseeno mora stranka sama skrbeti za svoje pravice in jih varovati (Jerovšek, 2009, str. 36–39).

V okvir načela varstva pravic strank spada načelo zaslišanja strank oziroma pravica biti slišan. Ta pravica izhaja iz Ustave RS (22. člen). Še preden je odločba izdana, je treba dati stranki možnost, da se izreče ali da predloži izjavo o vseh dejstvih in okoliščinah, ki so pomembni za zakonito odločitev v upravnem postopku. Prav tako imajo stranke pravico udeleževanja pri ugotovitvenem postopku ter pravico izpodbijanja ugotovitev in navedb organa po izdaji odločbe s pravnimi sredstvi in pred pristojnim sodiščem. Pomembno je vedeti, da po veljavnem ZUP-u zaslišanje stranke ni potrebno, če gre za skrajšani ugotovitveni postopek (Jerovšek in Kovač, 2016, str. 53–55).

Varstvo pravic strank in javnega interesa obravnavam v povezavi s pritožbo, saj je zaradi tega temeljnega načela pritožba predpostavljena kot institut varovanja pravic strank. Kršitev tega načela je, če na primer CSD v vabilu ali pozivu (za denarno pomoč) ne seznanj stranke s posledicami, če se vabilu ali pozivu ne odzove. So pa tudi izjeme od odstopanja ZUP (npr. svetovalni razgovor pri zakonski zvezi, pri čemer se za vabilo na razgovor ne upoštevajo določbe ZUP-a, ampak določbe področnega zakona).

### **3.4 EKONOMIČNOST POSTOPKA**

Tudi ekonomičnost postopka spada k temeljnim načelom ZUP-a in se navezuje na časovno ter stroškovno specifiko vodenja posameznega upravnega postopka. Kršitev tega načela je lahko razlog za uporabo rednega pravnega sredstva, saj načelo zahteva, da se upravni postopek vodi hitro, s čim manjšo zamudo za stranke in druge udeležence ter s čim manjšimi stroški, kolikor je mogoče. Vseeno pa mora organ voditi upravni postopek tako, da se preskrbi vse potrebno za pravilno ugotovitev dejanskega stanja in da se pravice in pravne koristi stranke zavarujejo, pri tem pa se izda zakonita in pravilna odločba (ZUP, 14. člen).

Načelo ekonomičnosti povezujem z uporabo rednega pravnega sredstva na primeru molka organa. Ko preteče zakonsko določen rok za izdajo odločbe, nastopi pravica do pritožbe, ker organ ni odločil, a bi moral upoštevati določbe ZUP-a v smislu, da je treba postopek rešiti čim hitreje in s čim manj zamude za stranke, da so te čim manj oškodovane. Dolgotrajne zamude z odločanjem o pritožbi predvsem na drugostopenjskem organu nakazujejo kršitev tega načela.

### **3.5 PRAVICA DO PRITOŽBE**

K temeljnim načelom ZUP-a spada tudi načelo pravice do pritožbe, ki je sestavni del osnove pisanja in raziskovanja diplomskega dela in pravna podlaga za pritožbo zoper izdano odločbo. To temeljno načelo je temeljna človekova pravica v upravnem postopku zoper oblastne odločitve organov.

Zoper odločbo, izdano na prvi stopnji, ima stranka po tem zakonu pravico do pritožbe, če meni, da je odločba bila izdana na nezakonit ali drug negativen način. Samo zakon lahko določi, kdaj pritožba ni dovoljena. Izključenost pritožbe velja, ko na prvi stopnji odloča pristojni predstavniški organ ali vlada. V primeru, da odloča na prvi stopnji pristojno ministrstvo, je pritožba dovoljena le, če tako določa zakon, v katerem mora biti tudi določeno, kdo o pritožbi odloča. Če pa organ prve stopnje odločbe ne izda v roku, določenem po ZUP-u, ima stranka pravico do pritožbe (ZUP, 13. člen).

Avtorja Jerovšek in Kovač (2016, str. 63) navajata, da je pravica do pritožbe dovoljena ne glede na izdajo odločbe, pozitivne ali negativne. Pri tem pa je edini pogoj, da posamičen upravni akt temelji na upravni zadevi (t. j. odločanje o pravici, obveznosti, pravnem interesu posameznika ali pravne osebe) stranka pa meni, da se ji z upravnim posamičnem aktom kršijo njene pravice.

Tako kot zakonitost ima tudi pravica do pritožbe, ki je namenjena proti avtoritativnim odločitvam organov, svojo pravno ureditev v Ustavi RS. V drugem poglavju je pod naslovom Človekove pravice in temeljne svoboščine z določbami o enakem varstvu pravic (22. člen) in s pravico do pravnega sredstva (25. člen) tudi zagotovljena (Stare, Gruden in Kovač, 2008, str. 24).

Ustava RS v 25. členu določa, »da je proti odločitvam in dejanjem upravnih organov in nosilcev javnih pooblastil zagotovljeno sodno varstvo pravic in tudi zakonitih interesov državljanov in organizacij«. Stranka ima tako po tem načelu pravico do pritožbe zoper vsako odločbo organa prve stopnje oziroma odločbo organa druge stopnje, če jo je organ izdal na prvi stopnji (Štriker, 2011, str. 15).

Pravico do pritožbe na evropski ravni zagotavlja Evropska konvencija o človekovih pravicah, ki zagotavlja pravico do uporabe pravnih sredstev vsakomur, ki so mu pravice kršene. Prav tako pravica do uporabe pravnega sredstva izhaja iz Splošne deklaracije o človekovih pravicah (Jerovšek in Kovač, 2016, str. 65).

Obravnavana pravica je »zelo pomembna procesna pravica stranke, ki ima po izčrpani pritožbi še možnost za sprožitev sodnega varstva v okviru upravnega spora« na upravnem sodišču ali drugih pristojnih sodiščih v posameznih primerih. Načelo te temeljne pravice zagotavlja pri odločanju v upravnih zadevah obravnavo posamezne zadeve na dveh stopnjah, na obravnavni stopnji in na pritožbeni stopnji, zaradi katerih se v teoretičnem smislu to načelo imenuje tudi načelo dveh stopenj, kar pomeni dvostopenjski postopek (Grafenauer, Ivanc in Brezovnik, 2010 str. 21–22).

Tudi državni tožilec in državni pravobranilec, ki sta sodelovala kot stranki v postopku na prvi stopnji, lahko vložita pritožbo, če je v izdani odločbi prekršen zakon v korist stranke in v škodo javnih koristi. Pritožbo lahko vložita, čeprav v postopku nista sodelovala (ZUP, 229. člen).

Pravici do pritožbe se po ZUP-u, lahko stranke v upravnem postopku, odpovejo. Strankam ali drugim osebam, v katere pravice ali pravne koristi posega izdana odločba v upravnem



postopku, ki se začne na podlagi zahtevka stranke, je po določbah 229. člena, dana možnost odpoved pravice do pritožbe (ZUP, 229. člen).

Praviloma je odpoved možna po vročitvi odločbe do izteka roka za pritožbo na podlagi pisnega zahtevka stranke ali ustnega zapisnika pri organu. Posledice odpovedi, ki nastanejo za stranko, so lahko hude, ker s tem stranke izgubijo možnost uporabe pritožbe in sodnega varstva v upravnem sporu. Jerovšek (2009, str. 180) meni, da gre pri tem »za znižanje pravno varstvenega standarda strank, ker postavlja vprašanje ustavnosti take rešitve z vidika načela sorazmernosti med ciljem, ki ga želi doseči zakonodajalec, in posledicami, ki pri tem nastanejo za stranko«. Dodaja še, da bi ta cilj lahko dosegli z bolj optimalnim ukrepom, kot je uvedba odpovedi pritožbe le v bolj specialnih zakonih, ne pa v ZUP-u. Izjave o odpovedi pritožbe ni mogoče preklicati, razen če je izjava dana pred vročitvijo odločbe, ker si je stranka premislila. Preklic izjave je možen le v enostavnejših upravnih zadevah in v zadevah, ki nimajo velikega in pomembnega pomena za stranko. Odpoved je logična le, če stranka z gotovostjo ve oziroma predpostavlja, kakšna bo odločitev organa, in z odpovedjo pritožbe lahko doseže takojšnji nastop dokončnosti, pravnomočnosti in izvršljivosti odločbe. V tej isti zadevi pa stranka ne more več uveljavljati zahtevka, ker je bilo že pravnomočno odločeno. Institut ima po avtorjevem mnenju lahko »daljnosežne posledice« za stranko, ki se pravici do pritožbe odpove, in njegova uporaba je po avtorjevem mnenju nekako nesmiselna (Jerovšek, 2009, str. 175–180).

Vsa temeljna načela so med seboj povezana. Vsaka kršitev enega izmed temeljnih načel v odločbi pomeni po tem zakonu pravico do uporabe pravnega sredstva.

## 4 PRAVNA SREDSTVA

Pravna sredstva so opredeljena kot institut, prek katerih se uveljavljajo zakonitost, varstvo pravic strank in javne koristi v upravnih zadevah. V bistvu so »instrument boja proti prevladi parcialnih interesov strank in uradnih oseb in arbitrarnosti upravnih organov«. Pravno sredstvo je določeno z Ustavo RS v 25., 157. in 158. členu, ki zagotavljajo pravico za vsakogar, da izpodbija nezakonite upravne akte, ki so bili izdani v upravnem postopku, pri čemer zakon določi, s katerimi pravnimi sredstvi je dovoljeno izpodbijanje. Omenjeni 25. člen je zagotovljena pravica do pritožbe ali drugega pravnega sredstva proti odločitvam upravnih in drugih organov, medtem ko so po 158. členu Ustave RS dovoljena še izredna pravna sredstva zoper že pravnomočne posamezne akte. Zoper oblastne odločitve upravnih in drugih organov je po 157. členu Ustave RS dovoljen še upravni spor na upravnem sodišču (Jerovšek in Kovač, 2016, str. 229).

Namen pravnih sredstev je zagotovitev pravilnega in zakonitega odločanja oblastnih organov v smislu zakonitosti materialnega in formalnega pogleda ter zagotovitev varovanja pravic strank in javnega interesa. V širšem pomenu spada k pravnim sredstvom za zavarovanje pravic in obveznosti tudi upravni spor kot oblika višjega, sodnega nadzora nad zakonitostjo dokončnih upravnih konkretnih aktov. Kot institut varstva ustavnih pravic na Ustavnem sodišču RS je zagotovljena ustavna pritožba. Nadalje je zagotovljeno tudi sodno varstvo na Evropskem sodišču za človekove pravice in pravne možnosti (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 385).

Delitev pravnih sredstev po teoretični merilih je delitev na redna in izredna pravna sredstva. Nadalje so kategorizirana glede na (Jerovšek in Kovač, 2016, str. 231):

- suspenzivnost/nesuspenzivnost (zadržijo ali ne zadržijo izvršitev izpodbijanega konkretnega upravnega akta),
- devolutivnost/remonstrativnost (prevzem pristojnosti glede na to, ali o njih odloča drug organ ali isti organ, ki je izpodbijano odločbo izdal),
- dispozitivnost/oficialnost (kdo pravno sredstvo uveljavlja, torej stranka v postopku na zahtevo ali organ po uradni dolžnosti),
- glede na učinkovanje za naprej (*ex nunc*) ali za nazaj (*ex tunc*).

Z uporabo pravnih sredstev so mogoči razveljavitev, odprava, izrek o ničnosti ali sprememba izdanega konkretnega upravnega akta (Grafenauer, Ivanc in Brezovnik, 2010, str. 109).

V 281. členu zakon ZUP predpisuje pravne posledice odprave in razveljavitve konkretnega upravnega akta. Če organ odločbo odpravi ali izreče za nično, pomeni, da se s tem dejanjem odpravijo pravne posledice, ki bi z izvršitvijo odločbe tudi nastale, in gre za učinek za nazaj (*ex tunc*). Posledično to pomeni odvzem pravic, obveznosti in pravne koristi, ki so prek odločbe nastale in bile pridobljene za stranko. Če se odločba razveljavi, se pravne posledice, ki so nastale, ne odpravijo, a ne morejo nastati nove, nadaljnje

pravne posledice, ker je učinkovanje od razveljavitve naprej (*ex nunc*) (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 386).

#### **4.1 PRAVNA SREDSTVA PO ZUP**

ZUP v tretjem delu 15. poglavja deli pravna sredstva in izredna pravna sredstva na:

- pritožbo (od 229. do 259. člena) kot redno pravno sredstvo;
- izredna pravna sredstva, med katera spadajo obnova postopka (od 260. do 272. člena), sprememba ali odprava odločbe v zvezi z upravnim sporom (273. člen), odprava in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici (od 274. do 277. člena), izredna razveljavitev (278. člen) in ničnost odločbe (od 279. do 281. člena).

Avtorja Jerovšek in Kovač (2016, str. 231) navajata pomembno razlikovanje rednih in izrednih pravnih sredstev. Redno pravno sredstvo (pritožba) se lahko uporabi zoper vsako odločbo v upravnem postopku, dokler odločba še ni dokončna, medtem ko izredna pravna sredstva služijo uporabi po dokončnosti in tudi pravnomočnosti odločbe, a le izjemoma ob določenih razlogih. Zoper že izdano odločbo, še ne dokončno odločbo se lahko uporabita le izredni pravni sredstvi ničnost in odprava odločbe ter razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici.

Pritožba je po ZUP-u edino redno pravno sredstvo, s katero se izpodbija nezakonit upravni akt, ki še ni postal dokončen. Je suspenzivna, saj odlaga izvršitev že izdanega konkretnega upravnega akta, dokler se ne odloči o pritožbi (dokončnost). Izredna pravna sredstva pa niso suspenzivna in ne odlagajo izvršitve konkretnega upravnega akta, razen ene izjeme, in sicer predloga za obnovo postopka, glede katerega lahko pristojni organ, če meni, da bo predlogu za obnovo ugodeno, odloči, da se izvršitev odloži, dokler se o obnovi postopka ne odloči. Po 272. členu ZUP se s sklepom, s katerim se odloči za obnovljeni postopek, zadrži izvršitev izdane odločbe. Pritožba je devolutivna, ker o njej odloča drugostopenjski organ, ki je hkrati nadzorstveni organ (odprava in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici). Nekatera pravna sredstva so devolutivna ali pa ne, ker o njih lahko odloča tudi organ na prvi stopnji ali organ na drugi stopnji (obnova postopka in izrek ničnosti) (Jerovšek in Kovač, 2016, str. 231–232).

#### **4.2 REDNO PRAVNO SREDSTVO**

Pritožba spada k rednemu pravnemu sredstvu, ker je skoraj vedno dovoljena, razen kadar jo izključuje zakon. Kot je zgoraj navedeno, je devolutivna, ker o njej odloča nadzorstveni organ, t. j. organ druge stopnje. Nadalje je kategorizirana kot suspenzivna, ker zadrži izvršitev odločbe, dokler ni odločeno o pritožbi, in je vezana na rok po določbah ZUP-a (Jerovšek in Kovač, 2016, str. 234).

Sedanji upravni postopek ohranja načelo dvostopenjskega odločanja. Na državni ravni ima po veljavni zakonodaji nadzor nad prvostopenjskim organom drugostopenjski organ (pristojna ministrstva oziroma organi v sestavi). Glede na to, da upravni postopek vzpostavlja nadzor nad organom prve stopnje, je kočljivost v tem, da je odločanje upravnih organov časovno predolgo. K temu avtor pripisuje pritožbene upravne postopke,

ki trajajo dlje prek zakonskih določb o časovnem okviru odločitve o pritožbi (Kerševan, 2016, str. 6).

Namen pritožbe naj bi bil pravzaprav »sprožiti kontrolo pritožbenega (instančnega) organa«, ki mora ugotoviti zakonitost odločitve, izdane na prvostopenjskem organu. Če nadzorstveni organ ugotovi nezakonnosti v odločbi, mora »sprejeti ustrezno in z zakonom predpisano odločitev« (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 389).

Ko v prvostopenjskem postopku izda odločbo organ državnega zbora, občinskega sveta ali vlade, je pritožba izključena, kar pomeni, da v teh primerih sploh ni dovoljena. Pritožba tudi ni dovoljena, ko jo izključuje zakon. »Pritožba zoper odločbo ministrstva, izdana na prvi stopnji, je dovoljena samo, če je izrecno dovoljena z zakonom in je določeno, kateri organ o pritožbi odloča, sicer o pritožbi odloča vlada.« (Jerovšek, 2009, str. 174–175).

Po ZUP-u ima pristojnost za odločanje o pritožbi zoper odločbo prve stopnje, ki jo je izdal nosilec javnega pooblastila, organ, določen z zakonom. Če zakon tega ne določa, velja, da o njej odloča stvarno pristojno ministrstvo (ZUP, 232. člen).

### **4.3 IZREDNA PRAVNA SREDSTVA**

Izredna pravna sredstva so tista, »ki se lahko uporabijo šele potem, ko je upravni postopek končan« in konkretni posamezni akt postane dokončen, v nekaterih primerih pravno močen (Grafenauer, Ivanc in Breznik, 2010, str. 118). Njihov namen je izpodbijanje hujših kršitev v odločbi, zaradi katerih tak upravni akt »ne bi smel učinkovati proti strankam, ker priznava pravice, ki jih po predpisih ni mogoče priznati, ali pa odločba nalaga neko obveznost, ki je ni dovoljeno naložiti stranki. Nimajo suspenzivnega učinka na odločbo, zoper katero so vložena,« razen v določenih situacijah. Nekatera izredna pravna sredstva so vezana na roke (obnova postopka in razveljavitev po nadzorstveni pravici), medtem ko druga izredna pravna sredstva na rok niso vezana (izredna razveljavitev in ničnost). Z uporabo omenjenih pravnih sredstev se posamezni upravni akt lahko (Jerovšek, 2009, str. 189):

- odpravi (odprava vseh pravnih posledic za nazaj; obnova postopka in odprava po nadzorstveni pravici);
- razveljavi (učinkuje za naprej; obnova postopka, razveljavitev po nadzorstveni pravici in izredna razveljavitev);
- izreče za ničnega in se vzpostavi stanje pred izdajo odločbe (ničnost odločbe).

Ker dokončnost odločbe izključuje možnost preverjanja vprašanja njene zakonitosti v okviru pritožbe kot rednega pravnega sredstva, ker je stranka zamudila rok za pritožbo, ali pravice do nje ni zahtevala, ali ni sprožila upravnega spora, bi bilo s stališča zakonitosti v primerih nezakonitih ali drugače neprimernih odločb »nesprejemljivo, da stanja ne bi bilo mogoče popraviti in uskladiti s pravnim redom«. Prav zato zakon dovoljuje možnost posega v izdane odločbe prek izrednih pravnih sredstev (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 416).

#### 4.3.1 OBNOVITEV POSTOPKA

Upravni postopek, ki je končan in za katerega je organ izdal odločbo, zoper katero ni rednega pravnega sredstva, se lahko obnovi, če so podani obnovitveni razlogi (ZUP, 260. člen).

Po Grafenauer, Ivanc in Brezovnik (2010 str. 118) je obnova postopka »v praksi najpogosteje uporabljeno izredno pravno sredstvo«. Za uporabo izrednega pravnega sredstva obstajata temeljna pogoja. Prvi je izpolnjen, če je upravni postopek končan z dokončno odločbo, drugi pa, če je podan razlog za obnovo postopka. Če obstaja eden izmed pogojev, je obnova postopka mogoča. 260. člen ZUP-a navaja naslednje obnovitvene razloge:

- če se izvejo nova dejstva ali pridobi možnost uporabe novih dokazov, ki bi lahko privedli do drugačne odločitve, če bi bila ta dejstva uporabljena že v prejšnjem postopku;
- če je bila odločba izdana na podlagi ponarejene listine ali krive izpovedi priče ali izvedenca ali pa kot posledica dejanja, ki je kaznivo po kazenskem zakonu;
- če odločba temelji na sodbi in je sodba pravnomočno spremenjena, razveljavljena ali odpravljena;
- če se odločba organa, ki je postopek vodil, opira na predhodno vprašanje, pa je pristojni organ to vprašanje pozneje drugače rešil v bistvenih točkah;
- če je bila odločba izdana za stranko ugodno, a na podlagi njenih neresničnih navedb;
- če je pri izdaji odločbe sodelovala uradna oseba, ki bi morala biti po zakonu izločena ali je ni imela pravice izdati;
- če kolegijski organ, ki je odločbo izdal, ni odločal v sestavi, kot je predpisano z veljavnimi predpisi, ali za odločbo ni glasovala predpisana večina;
- če osebi, ki bi morala biti udeležena v postopku kot stranka ali stranski udeleženec, ni bila dana možnost udeležbe v postopku (in ne gre za primer iz drugega odstavka 229. člena);
- če stranke ni zastopal zakoniti zastopnik, a bi to moral po zakonu storiti, ali če pooblaščenec stranke ni imel pooblastila (razen če je stranka pozneje odobrila procesna dejanja).

Obnovo upravnega postopka lahko predlaga stranka. Organ, ki je izdal odločbo, na katero se nanaša obnovitveni razlog, lahko začne obnovo postopka po uradni dolžnosti (ZUP, 261. člen).

Stranka lahko predlaga obnovo postopka v enem mesecu (ZUP, 263. člen). V predlogu mora izkazati okoliščine, na katere opira predlog obnove, in okoliščine, da je bil predlog podan v predpisanem zakonskem roku (ZUP, 265. člen).

Po preteku treh let od dokončnosti odločbe se obnova postopka ne more več predlagati ali izvršiti po uradni dolžnosti. Obstaja pa izjema obnove tudi po preteku treh let, ampak samo iz razlogov, ki jih zakon navaja v 2., 3. in 4. točki 260. člena (ZUP, 263. člen).

Pristojni organ, ki prejme obnovitvene razloge, zahtevo najprej preizkusi tako kot vlogo ali pritožbo. Po formalnem preizkusu lahko organ: predlog s sklepom zavrže, če formalni pogoji niso utemeljeni; izda odločbo, s katero zavrne obnovo postopka, če obnovitveni razlog ne vpliva na izdano odločbo; izda sklep, s katerim dovoli obnovo postopka, in navede, v kolikšnem obsegu se obnova dovoli, če organ ugotovi utemeljenost razloga, s katerim bi bila odločitev drugačna, pri čemer sklep o dovolitvi obnove zadrži izvršitev odločbe (Jerovšek in Kovač, 2016, str. 248).

#### **4.3.2 ODPRAVA IN RAZVELJAVITEV ODLOČBE PO NADZORSTVENI PRAVICI**

Pri tem izrednem pravnem sredstvu je vzpostavljen »poseben nadzor nad zakonitostjo izdanih odločb«, ki ga opravlja nadzorni organ druge stopnje, ki je po predpisih pooblaščen, da nadzira delo nižjega organa, organa prve stopnje. Pri nadzoru lahko nadzorstveni organ po uradni dolžnosti ali na zahtevo stranke ali drugega pristojnega organa razveljavi izdano odločbo organa prve stopnje, če ugotovi, da je po 274. členu ZUP-a odločbo izdal krajevno nepristojen organ (a ne gre za primer iz 1. točke 279. člena), če je bilo v isti zadevi že pravnomočno odločeno, a je bila upravna zadeva ob istem dejanskem stanju rešena drugače, če je bila odločba izdana brez soglasja ali mnenja drugega organa, če zakon to določa (Grafenauer, Ivanc in Brezovnik, 2010, str. 122–123).

Pristojni nadzorstveni organ lahko po 2. odstavku 274. člena ZUP razveljavi odločbo po nadzorstveni pravici, če je jasno ugotovljeno, da je z njo bil očitno kršen materialni predpis.

Nadzorstvena kontrola je po Jerovšek in Kovač (2016, str. 249) »hierarhična kontrola višjega organa nad nižjim organom«. Pristojni organ mora opraviti delo prvenstveno po lastni presoji, pri čemer se to izredno pravno sredstvo razlikuje od »instančne predlagalne kontrole« (t. j. pritožba), ki nastane na zahtevo stranke. Nadzorstvena pravica pomeni pooblastilo in hkrati predstavlja možnost ter odgovornost v principu diskrecije, kdaj ga nadzorni organ tudi uporabi.

Zoper odločbo, ki je po nadzorstveni pravici odpravljena ali razveljavljena, pritožba ni mogoča, je pa zato dovoljeno izpodbijanje na upravnem sodišču (Jerovšek, 2009, str. 196).

#### **4.3.3 IZREDNA RAZVELJAVITEV ODLOČBE**

V primerih, ko bi bil z izvršitvijo odločbe, ki je bila izdana v upravnem postopku, močneje prizadet javni interes, je mogoče to pravno sredstvo uporabiti ob določenih pogojih, ki jih ZUP določa v 278. členu. Izjemoma se takšna odločba po 144. členu ZUP-a lahko razveljavi, čeprav je zakonita, če to narekujejo nujni ukrepi v javnem interesu, ker bi z izvršitvijo odločbe lahko nastala neposredna nevarnost za življenje in zdravje ljudi, javni red in mir, javno varnost ali premoženje večje vrednosti. Razveljavitev je mogoča le, če teh pretečih nevarnosti ni mogoče preprečiti z drugimi ugodnejšimi sredstvi za stranko, s

katerimi bi bile v manjšem obsegu prizadete pridobljene pravice (Grafenauer, Ivanc in Brezovnik, 2010, str. 123).

Razveljavitev je lahko celotna ali delna, skratka tolikšna, kolikor je nujno treba, da se prepreči ali odkloni pretečo nevarnost. Uporaba izredne razveljavitve je vezana na izvršljivost odločbe, saj lahko izvršitev kadarkoli povzroči nezaželene posledice, katerih v času odločanja ni bilo mogoče vnaprej predvidevati. Stranki, ki ji je odločba razveljavljena, je dana pravica do povračila celotne škode, ki je pri tem nastala. Pritožba zoper odločbo, ki je izredno razveljavljena, ni dovoljena, je pa dovoljen upravni spor (Jerovšek, 2009, str. 197).

#### **4.3.4 NIČNOST ODLOČBE**

Ničnost odločbe je izredno pravno sredstvo, ki se ga uporabi takrat, ko se v upravnem postopku ugotovijo grobe napake in gre za hujše kršitve, ki jih z drugim pravnim sredstvom ni mogoče odpraviti. Takšno odločbo se lahko izreče za nično kadarkoli in ni vezana na rok. Prav tako ni treba, da je odločba dokončna ali pravnomočna. Edini pogoj je, da je izdana oziroma vročena stranki (Jerovšek in Kovač, 2016, str. 251).

Vsako odločbo se lahko po zakonu ZUP iz 279. člena izreče za nično, ko je podan eden od naslednjih razlogov:

- izdana odločba je bila obravnavana v zadevi iz sodne pristojnosti ali v zadevi, v kateri ni mogoče odločati v upravnem postopku, ker ni upravna zadeva;
- izdana odločba bi z izvršitvijo povzročila kaznivo dejanje;
- odločbe ni mogoče izvršiti;
- odločba je bila izdana brez zahteve stranke, čeprav bi po zakonu morala biti podana zahteva, in stranka pozneje ni izrecno ali molče v to privolila;
- odločba je bila izdana na podlagi prisile, izsiljevanja, pritiska ali z drugim protipravnim dejanjem;
- če je v izdani odločbi takšna nepravilnost, ki je po drugi posebni zakonski določbi razlog za ničnost (ZUP, 279. člen).

Odločba se lahko izreče za nično deloma ali v celoti. Ničnost odločbe izreče organ, ki jo je izdal, organ druge stopnje oziroma pristojni nadzorstveni organ (Jerovšek in Kovač, 2016, str. 251). Zoper odločbo, s katero se odločbo izreče za nično, ali se zavrne predlog stranke, naj se odločba izreče za nično, je dovoljena pritožba, razen če zoper odločbo organa, ki jo je izdal, po zakonu ni pritožbe (ZUP, 280. člen).

#### **4.3.5 SPREMEMBA ALI ODPRAVA ODLOČBE V ZVEZI Z UPRAVNIM SPOROM**

V okviru sproženega upravnega spora se zoper dokončno odločbo uporabi to izredno pravno sredstvo. Če organ, zoper katerega je pravočasno sprožen upravni spor, ugotovi vsem tožbenim zahtevkom in pri tem ne krši pravic koga drugega, lahko, dokler ni upravni spor končan, odpravi ali spremeni svojo odločbo iz razlogov, zaradi katerih bi jo lahko odpravilo tudi sodišče. Zoper odločbo organa je dovoljen ponovni upravni spor, v katerem pa odloča sodišče (ZUP, 273. člen).

Obravnavano pravno sredstvo ima »cilj procesne ekonomije«, da se tožena stranka ob utemeljenih tožbenih postavkah izogne upravnemu sporu, stranki pa omogoči hitrejši zaključek postopka. Organ mora v celoti ugoditi tožbenemu zahtevku, saj samo delna ugoditev zahteva nadaljevanje upravnega spora. V mejah zakona gre za obliko poravnave med tožečim organom in stranko (Jerovšek in Kovač, 2016, str. 249).

#### **4.4 ANALIZA POROČILA MINISTRSTEV NA PODROČJU REŠEVANJA UPRAVNIH ZADEV**

Vsako leto je v Sloveniji v upravnih zadevah izdanih približno od pet do deset milijonov odločb na prvi stopnji. V vseh primerih je pritožba kot redno pravno sredstvo vložena le v treh odstotkih (Kovač, 2014, str. 376).

Odstotek vloženi pritožb zoper izdane odločbe je v teh primerih po podatkih drugih avtorjev in po večini virov približno eno- do tri odstoten.

Kar šestdeset odstotkov vloženi pritožb je zavrnenih. Približno 20 odstotkov vloženi pritožb je sprejetih kot utemeljenih; pri teh se v polovici primerov na podlagi zakona sprejme drugačno odločitev na drugostopenjskemu organu, druga polovica se jih vrne v reševanje organu na prvi stopnji. V 20 odstotkih primerov se pritožbeni postopek uradno ustavi zaradi formalnih pomanjkljivosti ali zaradi strankinega umika pritožbenega zahtevka (Koprić, Kovač, Đulabić & Džinić, 2016, str. 103). Nekje do ene tretjine zavrnenih pritožb je nadalje vloženi na upravno sodišče (Kovač, 2014, str. 369).

Povečanje števila pritožb bi moralo spodbuditi odgovorne k razmisleku glede učinkovitosti in odgovornosti njihovega dela. Glede na to, da vpliv pritožb bremeni uradnike tako glede poslovnega časa kot glede stroškov poslovanja, bi bilo smiselno, da odgovorni razmislijo in sprejmejo primerno uredbo o učinkovitem ravnanju v povezavi z delom s pritožbami. Kakovostna komunikacija z nezadovoljnimi uporabniki bi morala biti vzpostavljena s strokovnim dialogom, opirala bi se na predhodne napake, da se te ne bi več ponavljale (Stare, Gruden in Kovač, 2008, str. 24).

Zbirno poročilo o delu pri odločanju v upravnih zadevah iz leta 2013, ki ga je izdalo Ministrstvo za notranje zadeve za spremljanje upravne statistike, prikazuje zbrane podatke vseh prejetih upravnih zadev in tudi število zaostankov na posameznih organih državne uprave. Iz poročila so vzeta in v primerjavo podana naslednja ministrstva: Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, Ministrstvo za zdravje, Ministrstvo za finance, Ministrstvo za infrastrukturo in Ministrstvo za notranje zadeve.

Za obravnavano leto je prikazana Tabela 1 kot primerjava podatkov v povezavi z reševanjem upravnih zadev med izbranimi šestimi ministrstvi.



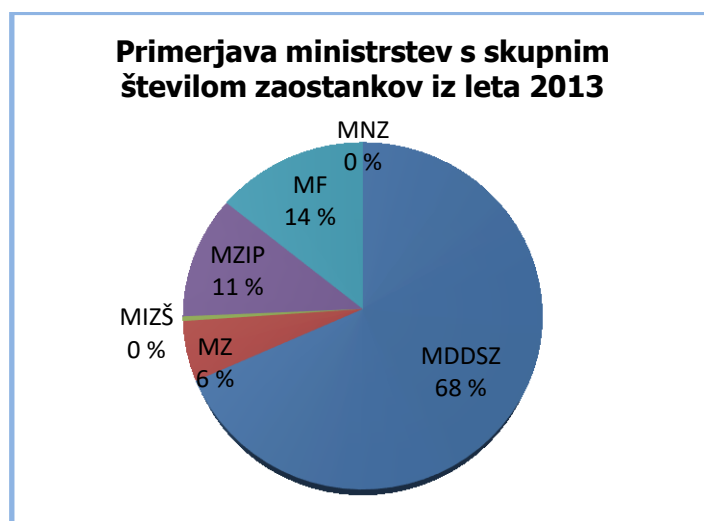
**Tabela 1: Primerjava ministrstev v zvezi z reševanjem upravnih zadev**

Leto 2013	MDDSZ	MZ	MIZŠ	MZIP	MF	MNZ
Skupno število vseh upravnih zadev v poročevanem obdobju	1.719.090	640.934	66.252	395.289	2.791.524	12.149
Skupno število nerešenih upravnih zadev na koncu poročevanega obdobja	270.084	13.939	4.291	48.592	33.256	1.277
Število zaostankov	86.865	7.095	558	14.534	17.917	0

Vir: Zbirno poročilo o delu pri odločanju v upravnih zadevah, 2013, stran 1

V Tabeli 1 je prikazana primerjava med posameznimi ministrstvi, in sicer števila zaostankov in števila prejetih zadev, ki so jih v primerjavo zajeta ministrstva prejela v poročevanem obdobju v letu 2013. Ne glede na to, da ima Ministrstvo za finance v poročevanem obdobju več upravnih zadev kot MDDSZ, je zaostankov na Ministrstvu za finance precej manj v primerjavi z zaostanki upravnih zadev na MDDSZ-ju.

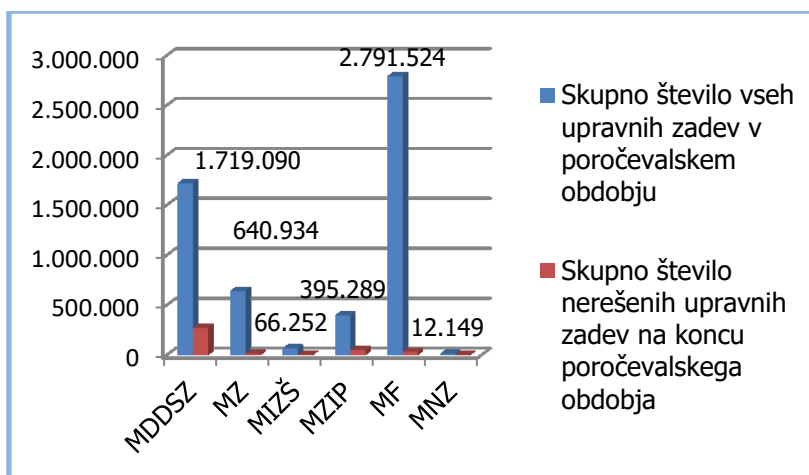
**Grafikon 1: Primerjava ministrstev s skupnim številom zaostankov iz leta 2013**



Vir: Prirejeno po Zbirnem poročilu o delu pri odločanju v upravnih zadevah, 2013, stran. 3

Grafikon 1 prikazuje primerjavo zaostankov med izbranimi ministrstvi. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve s svojimi zaostanki zavzema večji del slikovnega grafikona, kar 68 odstotkov pokrivajo nerešene pritožbe, ki še čakajo na ustreznost rešitev. Sledi Ministrstvo za finance s 14 odstotki. Nobenih zaostankov v letu 2013 ni beležilo Ministrstvo za notranje zadeve. Grafikon prikazuje ničelne zaostanke na Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport, dejansko gre za število 558, kot je prikazano zgoraj v Tabeli 1.

**Grafikon 2: Skupno število vseh upravnih zadev in nerešenih upravnih zadev**



Vir: Lasten, tabela 1

Grafikon 2 izpostavlja vidno primerjavo vseh prejetih upravnih zadev v poročevanem obdobju (2013) s skupnim številom nerešenih upravnih zadev. Razvidno je, da MDDSZ krepko zaostaja z reševanjem upravnih zadev v primerjavi z drugimi ministrstvi.

MDDSZ se je leta 2014 s programom o odpravi vseh zaostankov zavezalo k reševanju tovrstnih zahtevkov:

- Na dan 3. avgusta 2014 je bil na spletni strani ministrstva podan enkratni zapis o reševanju pritožbenih zaostankov. Podatki zajemajo delo ministrstva z dne 14. aprila 2014 (število prejetih pritožb 20.281, število rešenih pritožb 8.570 in pritožb v reševanju 11.691) ter z dne 8. avgusta 2014 (število prejetih pritožb 22.139, število rešenih pritožb 15.281 in število pritožb v reševanju 6.892) (MDDSZ, 2014).
- Na dan 2. decembra 2016 je bilo na ministrstvu okoli 5.000 zaostankov pri reševanju pritožb zoper pravice iz javnih sredstev (Vlada Republike Slovenije, dopis odgovora na poslansko vprašanje z dne 5. januar 2017).

S posebnim programom reorganizacije centrov za socialno delo želi ministrstvo razbremeniti strokovne delavce na CSD-jih, saj bi po njihovem mnenju z uvedbo informativnih odločb in nove organizacijske strukture poenotili delovanje centrov in upravne postopke v povezavi z uveljavljanem pravic iz javnih sredstev ter s tem povečali učinkovitost in kakovost dela centrov (MDDSZ, 2017).

## 5 PRITOŽBA

Pritožbo lahko opredelimo in razumemo kot izraz nezadovoljstva strank v upravnih postopkih v povezavi z uveljavljanjem pravic, obveznosti in kot učinkovitost ali neučinkovitost javne uprave v širšem smislu, in sicer ali javna uprava pravilno opravlja svoje naloge s ciljem za izboljšanje položaja. V ožjem smislu je pritožba izraz nezadovoljstva, ki se neposredno nanaša na rezultat upravnega postopka v procesu priprav in izvajanja administrativnih storitev javne uprave in v tej povezavi tudi procesa neposrednega odnosa s strankami (Stare, Gruden in Kovač, 2008, str. 24).

Zoper delo oziroma odločitev upravnega organa ima stranka, udeležena v upravnem postopku javne uprave, v nasprotju z zasebnim sektorjem pravico vložiti pritožbo zoper odločitveni konkretni upravni akt. Dolžnost javne uprave je proučiti konkreten upravni akt in sprejeti ustrezen korektivni ukrep po predpisih in pooblastilih (Stare, Gruden in Kovač, 2008, str. 24).

Pritožba je po Jerovšek in Kovač (2016, str. 249), »instančna predlagalna kontrola«. Že same besede nagovarjajo k razumevanju instančnosti kot nekaj rednega, kar se dogaja pogosteje, predlagalna kontrola pa zato, ker se na podlagi predloga stranke izvede kontrola nad izdano odločbo.

Instančni nadzor (pritožba) je presoja zakonitosti izdane odločbe v formalnem in materialnem smislu ter presoja primernosti pravilne uporabe prostega poudarka. S tem nadzorom se zagotavlja varstvo zakonitosti izdanega upravnega akta prek višjega oziroma hierarhičnega organa, ki opravlja nadzor nad delom nižjega organa, organa prve stopnje. Na področju sociale se v okviru notranjega nadzora opravlja tudi revizija. Dodatni nadzor nad zakonitostjo dela organov in nosilcev javnih pooblastil izvaja še zunanji neodvisni nadzor; to so sodišča: upravno sodišče ali drugo pristojno sodišče in Evropsko sodišče za človekove pravice (Jerovšek in Kovač, 2016, str. 42–43).

Pritožbeno pravico imajo stranke v upravnem postopku zagotovljeno z ZUP-om tudi v primeru, če organ ni odločil v predpisanem roku. Rok rešitve upravne zadeve v upravnem postopku naj bo čimprejšnji, a najpozneje v enem do dveh mesecih (ZUP, 13. člen).

### 5.1 RAZLOGI ZA PRITOŽBO

Za utemeljeno pritožbo se morajo stranke v upravnem postopku opirati na Zakon o splošnem upravnem postopku, ki jasno določa, s katerimi razlogi se izpodbija neprimerno odločitev organov. Ti razlogi so (237. člen, ZUP):

- pri izdaji odločbe je bil materialni predpis napačno uporabljen ali sploh ni bil uporabljen;
- dejansko stanje je bilo ugotovljeno nepopolno ali napačno;
- če so podane kršitve pravil postopka.

Za bistvene kršitve pravil upravnega postopka se v vsakem primeru šteje naslednje (ZUP, 237. člen):

- če je odločbo izdal stvarno nepristojni organ;
- stranki, ki bi po zakonu morala biti udeležena v upravnem postopku kot stranka ali kot stranski udeleženec, ni bila dana možnost udeležitve (vendar ne v primeru iz 229. člena) ali pa je nastopal nekdo, ki ne bi mogel biti stranka;
- kadar stranki ali stranskemu udeležencu v postopku ni bila dana možnost, da se izjavi o dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za izdajo odločbe;
- da stranke v skladu z zakonom ni zastopal zakoniti zastopnik ali pooblaščenec ni imel ustreznega pooblastila;
- če so bile kršene določbe tega zakona o uporabi jezika v postopku;
- pri odločanju ali vodenju postopka je sodelovala oseba, ki bi morala biti po zakonu izločena;
- če se odločbe sploh ne da preizkusiti.

V primeru naštetih bistvenih kršitev pravil upravnega postopka mora pritožbeni organ po 251. členu zakona odpraviti odločbo in sam ali po prvostopenjskem ali po zaprošenem organu popraviti vse bistvene procesne kršitve (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 394).

Razlog, iz katerega stranka izpodbija odločbo, mora biti obvezno naveden v pritožbi, sicer se šteje, da je pritožba nepopolna. Pritožnik se lahko pri navedbi razloga izrazi laično, a dovolj razumljivo, da navede, da je odločba napačna in česa organ pri odločitvi ni upošteval (Jerovšek in Kovač, 2016, str. 237). V pritožbi lahko stranka navaja nova dejstva in nove dokaze le, če obrazloži, zakaj jih ni navedla že v postopku na prvi stopnji. Kot pritožbeni razlogi se lahko upoštevajo novi dokazi in nova dejstva le, če so obstajali že v času odločanja na prvi stopnji in če jih stranka upravičeno ni mogla predložiti (ZUP, 238. člen).

Različni razlogi so med seboj povezani. Jerovšek in Kovač (2016, str. 237) navajata, da so nekateri razlogi za pritožbo celo enaki razlogom za uporabo izrednih pravnih sredstev (kot so razlogi pri obnovi postopka in razlogi za odpravo in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici). Če so pritožbeni razlogi identični kot razlogi za izredna pravna sredstva, ima v tem primeru prednost reševanje pritožbe (če odločba še ni dokončna) zaradi lažje in hitrejše rešitve, v nasprotnem primeru organ uporabi odpravo ali razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici, obnovo postopka ali ničnost odločbe.

Vendar vsaka proceduralna napaka, ki jo zagreši organ, še ne pomeni zagotovila pritožniku, da bo s pritožbo uspel. Pritožbo bo organ zavrnil, če razlog v pritožbi ni tako pomemben pri odločitvi oziroma če se s tem razlogom vsebina odločbe ne bi spremenila (Koprić, Kovač, Đulabić in Džinić, 2016, str. 103).

## **5.2 MOLK ORGANA**

Na podlagi 1. odstavka 222. člena ZUP-a, ko se začne upravni postopek na zahtevo stranke ali po uradni dolžnosti in če pred odločitvijo ni potreben poseben ugotovitveni

postopek in gre za skrajšani ugotovitveni postopek, mora pristojni organ o zadevi odločiti najpozneje v roku enega meseca od dneva, ko je prejel popolno vlogo. V drugem primeru, ko je potreben posebni ugotovitveni postopek, je rok za odločitev in izdajo odločbe dva meseca. Če pristojni organ ne izda odločbe in je ne vroči stranki v predpisanem roku, ima stranka po zakonu pravico do pritožbe, kot da bi bil njen zahtevek zavržen (ZUP, 222. člen).

Stranka v upravnem postopku ima torej zakonsko pravico do pritožbe zoper organ, ki ni odločil o njenem zahtevku v predpisanem roku. Šteje se, da strankin zahtevek ni bil obravnavan oziroma da je bil pravno gledano zavržen. Zakon v tem primeru obravnava tak zahtevek kot fikcijo negativne odločitve administrativnega organa – molk organa, zato prek 222. člena ZUP-a zagotavlja strankam v upravnem postopku pravico do pritožbe (Kovač, 2014, str. 373). Zaradi neizdane odločbe v predpisanem roku je stranka prepuščena dejstvu, da je priznanje njenih pravic v stanju zadržanja in posledično tudi v stanju zamude (Kovač, 2012, str. 81).

Specifičnost pri uveljavljanju pravic s področja sociale je v tem, da molk organa vpliva na stranke v upravnem postopku, saj z zamudo organa pri odločitvi neposredno vpliva na dejansko stanje stranke, npr. zamuda organa pri uveljavljanju državne štipendije, znižanju plačila vrtca ali pri socialnih prejemkih lahko za stranko pomenijo dodatno obremenitev in ne reševanje njene socialne stiske oziroma priznanje pravice, ki ji pripada z zakonom.

Kadar organ prve stopnje prejeme pritožbo v zvezi z neizdajo odločbe oziroma zaradi molka organa, jo mora prvostopenjski organ nemudoma odstopiti organu druge stopnje v reševanje (Štriker, 2011, str. 119).

Pri uporabi rednega pravnega sredstva zoper molk organa stranka v pritožbenem zahtevku navede pritožbeni razlog zoper delo organa, kot da ta ni obravnaval njenega zahtevka za uveljavitev pravic in ni odločil o njeni pravici v predpisanem roku. Pri tem pritožbenem zahtevku je v ospredju bolj strankino nepriznavanje organa pravnega interesa oziroma pravic in se kaže kot pritožba za uveljavljanje pravic in ne toliko v smislu, da gre za kršitev njenih pravic (Kovač, 2012, str. 87).

### **5.3 OBLIKA, VSEBINA PRITOŽBE IN ROK**

Pritožba mora imeti enake sestavine kot vloga po ZUP-u, ki jo podrobneje opredeljuje v 63., predvsem pa v 66. členu zakona, poleg tega mora vsebovati navedbo organa, ki je odločbo izdal, številko odločbe, ki se jo izpodbija, in datum (Grafenauer, Ivanc in Brezovnik, 2010, str. 112). Pritožba predstavlja obliko vloge, zahtevka, zato jo je mogoče vložiti po elektronskem mediju, vsebovati pa mora vse podatke, ki so za vlogo značilni (osebno ime, naslov in podpis pritožnika, kraj, zadevo idr.) Če je pritožba pomanjkljiva ali nerazumljiva, potem organ z njo ravna enako kot z nepopolno vlogo. Organ pritožbe ne sme zavreči, ampak mora po 67. členu ZUP-a v roku petih delovnih dni zahtevati od pritožnika, da pomanjkljivosti odpravi v določenem roku (Štriker, 2011, str. 119). V vsebinskem delu pritožbenega zahtevka pritožnik podrobneje razloži svoje nezadovoljstvo

glede izdane odločbe. Navedeno mora biti, v katerem delu odločbe in s katerimi razlogi izpodbija odločitev upravnega organa (Grafenauer, Ivanc in Brezovnik, 2010, str. 112).

Pritožba se vloži pisno pri pristojnemu organu, ki je odločbo izdal na prvi stopnji, ali ustno na zapisnik. V primeru, da je stranka pritožbo vložila pri drugostopenjskem organu, jo je ta dolžen poslati nazaj prvostopenjskemu organu (ZUP, 238. in 239. člen). Samo v primeru, da je prvostopenjski organ prejel pritožbo zoper molk organa, jo je dolžen odstopiti drugostopenjskemu organu (Štriker, 2011, str. 119).

Od dneva vročitve odločbe stranki začne teči petnajstdnevni rok za vložitev pritožbe. Rok za pritožbo ima suspenzivni učinek, kot že omenjeno v poglavju pravnih sredstev, kar pomeni, da zadrži izvršitev odločbe, dokler ni odločeno o pritožbi (Jerovšek in Kovač, 2016, str. 235–236).

Po zakonu mora biti odločba o pritožbi izdana čim prej, a najpozneje v dveh mesecih od dneva prejetja popolnega pritožbenega zahtevka. Pritožbeni postopek se s sklepom ustavi, če stranka pritožbo umakne (256. člen, ZUP).

Rok za izdajo odločbe o pritožbi ne teče v času, ko je postopek prekinjen zaradi 158. člena ali zaradi 82. člena Zakona o upravnem postopku in ko organ čaka na sodbo ustavnega sodišča (Štriker, 2011, str. 123).

#### **5.4 DELO ORGANA PRVE STOPNJE O PRITOŽBI**

Poglavje o pritožbi v ZUP-u, od 240. do 245. člena, podrobneje določa postopanje organa prve stopnje ob reševanju pritožbenih zahtevkov. Zakon navaja postopanje organa ob morebitnih različnih možnostih odločitve. V bistvu zakon določa, kaj naj organ stori s pritožbo, pri čemer izhaja iz spoznanja skozi formalni pregled, da sta možnosti nadaljnega obravnavanja pritožbe na podlagi utemeljenosti ali neutemeljenosti pritožbe.

Organi prve stopnje morajo po prejemu pritožbe najprej formalno preizkusiti, ali je pritožba dovoljena, pravočasna in ali jo je podala upravičena oseba. Če organ prepozna, da je pritožba nedovoljena, prepozna, da je ni izdala upravičena oseba, jo na podlagi 240. člena zavrže s sklepom. Stranka ima pravico do pritožbe zoper izdani sklep. Pri pritožbi zoper sklep organ prve stopnje ponovno preizkusiti pritožbene razloge, in če ugotovi utemeljenost pritožbenih razlogov, hkrati odloči tudi o zavrženi pritožbi (ZUP, 240. člen).

Če organ prve stopnje pritožbe ne zavrže, ker je ugotovil, da je utemeljena, jo pošlje morebitnim strankam z nasprotnim interesom, da se izrečejo o pritožbi in o morebitnih novih dejstvih, ter jim postavi rok med 8 in 15 dni (Štriker, 2011, str. 120).

Prvostopenjski organ ima možnost, da ob utemeljeni pritožbi ponovno odloči in izda t. i. nadomestno odločbo, če ni potreben nov ali dopolnjen ugotovitveni postopek. Tu ima organ možnost, da prepozna svoje napake in jih popravi tako, da na novo odloči o pravici ali obveznosti. Zoper novo odločbo je dovoljena pritožba in predstavlja »izraz načel varstva pravic strank in ekonomičnosti« postopka, ker bi zaradi odstopa pritožbe

drugostopenjskemu organu postopek, s tem pa posledično tudi uveljavitev pravic stranke trajal dlje časa. Če je vložena nova pritožba zoper nadomestno odločbo, jo mora organ prve stopnje v roku 15 dni odstopiti instančnemu organu druge stopnje (Jerovšek in Kovač, 2016, str. 239).

Ko organ spozna, da je pritožba po formalnem preizkusu utemeljena, a je ne more nadomestiti z novo, nadomestno odločbo, mora organ prve stopnje nemudoma, v roku 15 dni, pritožbo z vsemi priloženimi dokumenti odstopiti drugostopenjskemu organu (Grafenauer, Ivanc in Brezovnik, 2010, str. 114).

## **5.5 DELO ORGANA DRUGE STOPNJE O PRITOŽBI**

Postopek odločanja organa druge stopnje v povezavi s pritožbo je sestavljen iz dveh delov, predhodnega postopka in postopka reševanja pritožbe. V predhodnem postopku organ preizkusi dovoljenost, pravočasnost in upravičenost pritožbe, medtem ko v vsebinskem vprašanju organ druge stopnje odloči, kako bo pritožbo rešil. Organ lahko: pritožbeni zahtevek zavrne, odločbo odpravi celotno ali le deloma, spremeni odločbo ali jo izreče za nično. Če organ pritožbe ne zavrže, zadevo vzame v reševanje in preizkusi izpodbijano odločbo v mejah pritožbenih razlogov in po uradni dolžnosti preveri možnosti bistvenih kršitev postopka in morebitne kršitve materialnega zakona (Grafenauer, Ivanc in Brezovnik, 2010, str. 114).

Organ druge stopnje najprej preveri, ali pritožba izpolnjuje procesne predpostavke oziroma formalne pogoje. Preizkusi jo v mejah pritožbenih razlogov. Po uradni dolžnosti mora paziti v korist stranke, zato preveri morebitne kršitve materialnega prava, četudi jih stranka v pritožbi ne navaja (Jerovšek in Kovač, 2016, str. 240).

Pri negativnem preizkusu organ pritožbo s sklepom zavrže. Pritožbo lahko zavrže, če ugotovi, da je odločba organa prve stopnje pravilna. Zavrže jo tudi, če organ ugotovi manjše nepravilnosti, ki so nastale v postopku, a niso bistvene. Zavrnitev pritožbe nastopi v primeru, ko drugostopenjski organ ugotovi, da je v odločbi organa prve stopnje zakonit izrek, a je obrazložen z napačnimi razlogi, nato v svoji odločbi poda pravilne razloge. Pozitiven preizkus pomeni, da organ pritožbe ne zavrže, ampak jo vzame v reševanje. V mejah pritožbenih zahtev organ opravi dodaten preizkus pritožbe v tistem delu, ki ga pritožbena stranka izpodbija (Štriker, 2011, str. 121–122). Drugostopenjski organ izreče odločbo za nično, če ugotovi ničnostne razloge v postopku prvostopenjskega organa (249. člen, ZUP).

Po uradni dolžnosti organ odpravi odločbo prve stopnje, če jo je izdal nepristojni organ, in zadevo pošlje v reševanje pristojnemu organu (250. člen, ZUP). Odprava odločbe organa prve stopnje nastopi, kadar drugostopenjski organ ugotovi nepopolna ali zmotna dejstva v odločbi ali bistvene kršitve pravil postopka ali nejasnega izreka v odločbi ali v nasprotju z obrazložitvijo. Drugostopenjski organ v tem primeru postopek dopolni in odpravi pomanjkljivosti sam ali po zaprosenem organu. Če ugotovi, da bi to lažje opravil organ prve stopnje, odločbo odpravi in vrne zadevo organu prve stopnje v ponovni postopek z

odločbo, v kateri opozori, glede česa je treba postopek dopolniti. V 30 dneh mora prvostopenjski organ izdati novo odločbo, zoper katero ima stranka pravico pritožbe (251. člen, ZUP).

Organ druge stopnje odločbo odpravi in sam reši zadevo, če ugotovi, da je organ prve stopnje zmotno presodil dokaze ali da je bil napravljen napačni sklep glede dejanskega stanja ali napačnega uporabljenega materialnega predpisa ali če organ ugotovi, da bi bilo treba po prostem preudarku izdati drugačno odločbo (252. člen, ZUP).

Da se zadevo pravilno reši, sme drugostopenjski organ ob reševanju pritožbe v mejah zahtevka s svojo odločbo odpraviti odločbo prve stopnje in sam rešiti zadevo v korist pritožbene stranke, če meni, da bi se lahko zadeva rešila brez posega v korist koga drugega. Pri tem gre za preizkus materialne zakonitosti po uradni dolžnosti. Po zakonu ima drugostopenjski organ možnost odločbo prve stopnje spremeniti, če ugotovi pravilnost odločbe, a je mogoče namen, za katerega je bila odločba izdana, doseči z drugimi, za stranko ugodnejšimi sredstvi. Lahko pa odločbo prve stopnje spremeni v škodo pritožbene stranke, če ugotovi, da so podani pogoji odprave ali razveljavitve odločbe po nadzorstveni pravici ali izredne razveljavitve ali ničnostni razlogi (Štriker, 2011, str. 122).

Kadar nastopi pritožba zaradi molka organa, drugostopenjski organ zahteva obrazložitev od organa prve stopnje, zakaj zadeva ni bila rešena pravočasno. Če obstajajo upravičeni razlogi za nepravočasnost izdaje odločbe, organ druge stopnje podaljša organu prve stopnje rok za odločitev, in sicer za toliko časa, kolikor je trajal razlog za zamudo, a ne več kot en mesec. Ob neupravičenih razlogih organ druge stopnje zahteva od organa prve stopnje, naj mu pošlje vse dokumente v povezavi z zadevo, in če jo lahko reši, izda svojo odločbo. Če zadeve ne more rešiti, opravi postopek in reši zadevo s svojo odločbo. Izjemoma lahko organ druge stopnje ob spoznanju, da bi zadevo hitreje in učinkoviteje rešil organ prve stopnje, naloži njemu, naj opravi posamezna dejanja, in mu v določenem roku vrne zbrane podatke in dokumentacijo, nato pa sam reši zadevo in izda svojo odločbo, ki pa je dokončna (255. člen, ZUP).



## **6 ANALIZA EMPIRIČNIH PODATKOV**

V empiričnem delu sem analizirala dodatna letna poročila Varuha človekovih pravic na podlagi letnih danih pobud, pri čemer velja poudariti, da dane pobude ne pomenijo isto kot pritožbeni zahtevki. Za dodatno primerjavo upravljanja z upravnimi zadevami in predvsem kršitev na področju ZUP-a sem dodala poročila upravne inšpekcije, in sicer z namenom širšega vpogleda oziroma celovitosti slike na področju sociale. Gre za empirične podatke, ki prikazujejo širši vpogled v delo državnih organov, ki so bili v okviru inšpekcijskega postopka nadzirani po uradni dolžnosti po letnem načrtu upravne inšpekcije ter na podlagi pobud v kontekstu prijav strank kot kršitelja zakonodaje v upravnem postopku tako pri kot pri Varuhu človekovih pravic. Oba sta lahko orodje za biti slišan, Varuh lahko opozarja in da izdane konkretne akte v presojo sodišču. Prek inšpekcije pa se, če se ugotovi, da obstajajo utemeljeni razlogi, opravi nadzor nad delovanjem in izdanim aktom organa, ki domnevno krši zakon.

### **6.1 ANALIZA POROČIL VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC**

V zvezi z vsemi zadevami, ki jih državljani uveljavljajo pri upravnih in drugih organih, je v večini primerov dana možnost uporabe pravnega sredstva. Ko pa stranke ne dobijo odgovora oziroma rešitve za zahtevke po preteku instruktivskih rokov ali zaradi neprimerne vsebinskosti izdanih aktov, ki jih izdajo državni organi, se lahko obrnejo s pisno pobudo na Varuha človekovih pravic.

Na podlagi 159. člena Ustave Republike Slovenije je ustanovljen ombudsman za varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Zakon o varuhu človekovih pravic (Ur. l. RS, št. 71/93, 15/94 – popr., 56/02 – ZJU in 109/12, v nadaljevanju ZVarCP) daje podlago zavarovanja temeljnih pravic in svoboščin državljanov v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil (ZVarCP, 1. člen).

Pobudo za začetek postopka pri Varuhu lahko poda vsak, ki meni, da so mu z aktom organa kršene človekove pravice ali temeljne svoboščine. Dana pobuda je razlog za začetek postopka, ki je za stranko neformalen in brezplačen (ZVarCP, 9. člen).

Način dela in organizacijo Varuha ureja Poslovnik Varuha človekovih pravic (Ur. l. RS, št. 63/95, 54/98, 101/01, 58/05). Po 37. členu Poslovnika ima Varuh pravico, da v povezavi s posamezno zadevo, ki jo obravnava na podlagi strankine pobude ali na lastno pobudo, vložiti zahtevo za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov in splošnih aktov, ki so izdani za izvrševanje javnih pooblastil (Poslovnik Varuha človekovih pravic, 37. člen).

Varuhinja človekovih pravic v letnih poročilih že vrsto let opozarja na zamude instruktivskih rokov pri odločanju v upravnih postopkih na področju socialnih storitev. V Tabeli 2 so zbrani podatki iz letnih poročil v časovnem obdobju štirih let.

**Tabela 2: Število rešenih zadev s področja socialne varnosti v letih od 2013 do 2016**

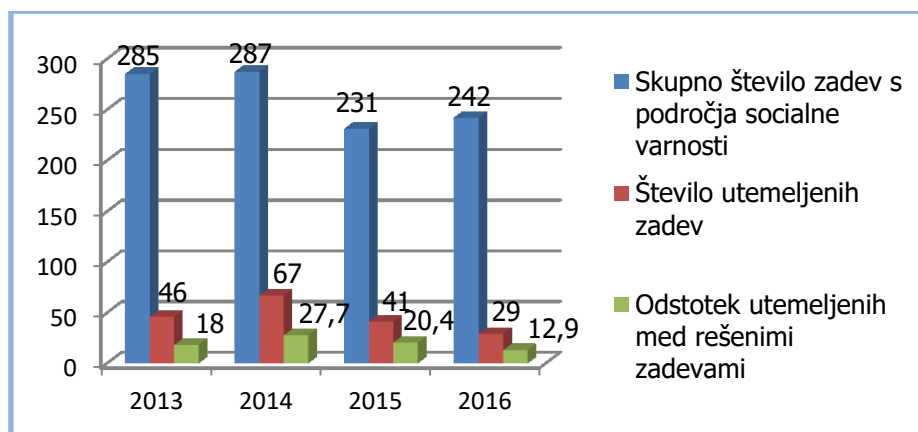
Leto	2013	2014	2015	2016
Skupno število zadev s področja socialne varnosti	285	287	231	242
Število utemeljenih zadev	46	67	41	29
Odstotek utemeljenih zadev med rešenimi zadevami	18	27,7	20,4	12,9

Vir: Prirejeno po Letnem poročilu Varuha človekovih pravic iz obdobja 2013–2016

V Tabeli 2 so prikazani podatki skupnega števila prejetih zadev s področja socialne varnosti, ki jih je varuhinja človekovih pravic prejela na pobudo državljanov. Največ zadev s področja socialne varnosti je obravnavala leta 2014. Med njimi beleži največje število utemeljenosti zadev, kar 27,7 odstotka. Manjši upad zadev s področja socialne varnosti je vendarle opaziti od leta 2014.

Utemeljenost zadev pomeni, da je Varuh v postopku ugotovil kršitve organa, kar pomeni kršitev človekovih pravic (Letno poročilo Varuha človekovih pravic, 2015, str. 409).

**Grafikon 3: Prikaz in primerjava skupnega števila zadev in število utemeljenih zadev v letih 2013–2016**



Vir: Lasten, Tabela 2

V Grafikonu 3 so prikazani statistični podatki o obsegu dela Varuha od leta 2013 do 2016, zbrani iz zgornje tabele. Hiter vpogled kaže na konstantnost števila prejetih zadev s področja socialne varnosti in nizko število utemeljenih, a rešenih zadev. Največji porast vseh treh zadev je bilo v letu 2014. V zadnjih dveh letih sledi manjši upad, in sicer za približno 20 odstotkov.

V letnem poročilu Varuha človekovih pravic iz leta 2015 so navedeni podatki zadev, ki jih je Varuh prejel kot pobude, pri katerih je izmed zaključenih (928) zadev bilo utemeljenih 194 zadev zoper delovanje državnega organa na področju dela, družine in socialnih zadev.

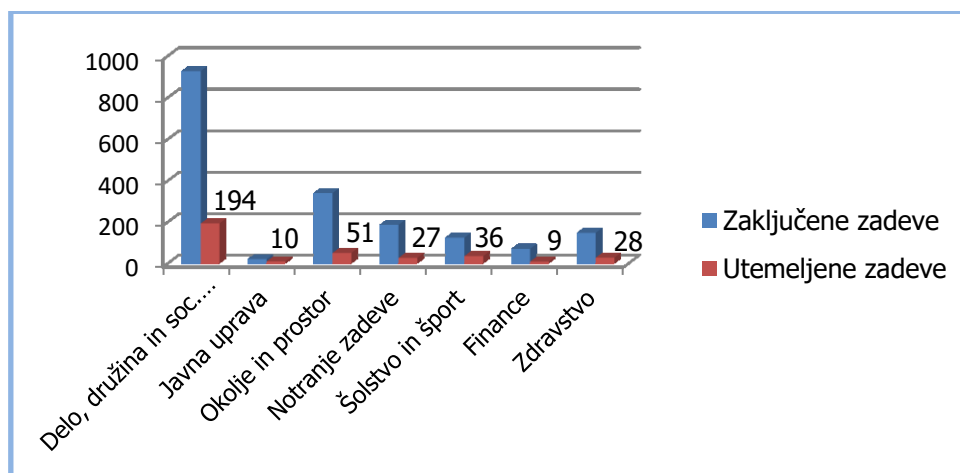
**Tabela 3: Zaključene in utemeljene zadeve posameznih državnih organov**

Področje delovanja državnih organov	Zaključene zadeve	Utemeljene zadeve
Delo, družina in soc. zadeve	928	194
Javna uprava	21	10
Okolje in prostor	341	51
Notranje zadeve	187	27
Šolstvo in šport	125	36
Finance	71	9
Zdravstvo	148	28

Vir: Prirejeno po letnem poročilu Varuha človekovih pravic 2015, str. 411

Za bolj jasen vpogled v zaključene in utemeljene zadeve je izdelan spodnji Grafikon 4. Izmed zadev, ki jih je obravnavala varuhinja človekovih pravic, je največ zaključenih in utemeljenih zadev s področja socialnih zadev v primerjavi z drugimi področji delovanja državnih organov.

**Grafikon 4: Primerjava zaključenih in utemeljenih zadev po področju delovanju posameznih državnih organov**



Vir: Prirejeno po letnem poročilu Varuha človekovih pravic, Tabela 2

V letu 2013 so podane ugotovitve Varuha o sprejemanju zakonov, ki so prehitri in nepremišljeni. Pri tolmačenju zakonov je nejasno zapisano besedilo še posebej nerazumljivo osebam, ki nimajo pravne izobrazbe in pravne osnove za tolmačenje zakonodaje. Prepogosto spreminjanje in dopolnjevanje zakonov po mnenju varuhinje ne pripomore h krepitvi pravne varnosti (Poročilo Varuha človekovih pravic 2013, stran 13).

Varuhinja je v poslovnem poročilu iz leta 2015 (Priporočilo št. 75) opozorila MDDSZ glede zaostankov in predlagala ministrstvu, naj pripravi program o njihovi odpravi. Tega bi morale ministrstvo javno objaviti in redno spremljati uresničevanje programa. Na spletni strani MDDSZ-ja v sklopu diplomske raziskave ugotavljam, da MDDSZ priporočila

varuhinje ni upoštevalo v celoti, saj je javno objavilo podatke o zaostankih v letu 2014, medtem ko tekočega objavljanja in spremljanja programa za naslednja leta ni objavilo in programa o odpravi zaostankov ni uresničilo, kar ugotavlja tudi varuhinja v poslovnem poročilu iz leta 2016. Iz Varuhovega priporočila št. 74 izhaja dejstvo, da je varuhinja zaradi zaostankov na MDDSZ opozarjala in navedla isto priporočilo že leta 2014, in sicer v povezavi s kadrovsko okrepitvijo na centrih za socialno delo. MDSSZ odgovarja, da bo zaostanke in kadrovsko podhranjenost odpravilo z reorganizacijo centrov za socialno delo (Letno poročilo Varuha človekovih pravic, 2016, str. 310).

Konec novembra leta 2016 je MDDSZ Varuhu človekovih pravic posredovalo podatke o reševanju pritožbenih zahtevkov na področju raznih socialnih prejemkov:

- pritožbe v povezavi z otroškimi dodatki, državnimi štipendijami in subvencijami vrtca iz leta 2014 še vedno čakajo na rešitev;
- pritožbe zoper odločbe v zvezi s subvencioniranjem najemnin ostajajo nerešene še iz leta 2013;
- nekatere pritožbe, ki so v povezavi z oprostivami plačila socialnovarstvenih storitev, ostajajo nerešene še iz leta 2014, druge na MDDSZ rešujejo štiri mesece od prejema;
- pritožbe zoper odločbe v zvezi z družinskim pomočnikom rešujejo kar eno leto.

Po mnenju in ugotovitvah Varuha CSD-ji, ki vodijo in odločajo v upravnih zadevah na prvi stopnji, praviloma nimajo zaostankov in spoštujejo roke, ki so določeni z ZUP-om. Težava pa je za vse tiste, ki z odločitvijo na prvi stopnji niso zadovoljni in želijo s pritožbo spremeniti odločitev, ki jo je podal organ prve stopnje. Pritožbe rešujejo na drugi stopnji na MDDSZ-ju, a s preveliko zamudo; kot je razbrati iz zgoraj navedenih podatkov, lahko nekateri zahtevki čakajo na rešitev tudi po več let, kar je nedopustno, saj je po ZUP-u določen rok za rešitev pritožbe čim prej, najpozneje pa v roku dveh mesecev od dneva prejema pritožbe (ZUP, 256. člen). Varuhinja človekovih pravic opozarja, da zaostanki ne kršijo samo ZUP-a, ampak tudi 2. člen Ustave RS (Letno poročilo Varuha človekovih pravic, 2016, str. 310–311).

## **6.2 ANALIZA POROČIL UPRAVNE INŠPEKCIJE V ZVEZI S KRŠITVAMI ZUP**

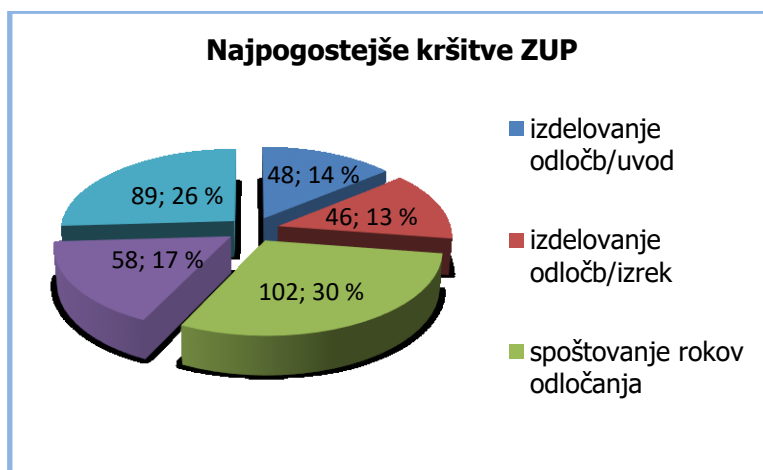
Inšpektorat za javni sektor izvaja nadzor nad organi državne uprave. V okviru inšpektorata delujeta Upravna inšpekcija in Inšpekcija za sistem javnih uslužbencev. Upravna inšpekcija je pravzaprav nadzor nad delom državnih organov na področju njihovega zakonitega izvajanja ZUP-a, nad izvajanjem Uredbe o upravnem poslovanju ter Zakona o dostopu do informacij javnega značaja. Pravna podlaga za nadzor in delo inšpektorjev sta ZUP in Zakon o inšpekcijskem nadzoru. Upravni inšpektorji nadzorujejo obširen sklop dela javne uprave, med njimi tudi izdajanje pooblastil po ZUP za odločanje, vabljenje in zastopanje strank, vročanje dokumentov, poslovanje s pritožbami, delo organa druge stopnje, izredna pravna sredstva, odgovarjanje na dopise in obravnavanje pritožb ter drugo (Poročilo o delu Inšpektorata za javni sektor v letu 2016, 2017, str. 3–4).

V nadaljevanju v diplomskem delu povzamem le tiste, ki se navezujejo na diplomsko tematiko in so dostopni v poročilu upravne inšpekcije (v nadaljevanju UI), in sicer za širši vpogled v povezavi s kršitvami ZUP-a državnih organov: morebitne kršitve temeljnih načel upravnega postopka, spoštovanje rokov za odločanje in izdelovanje odločb.

Upravna inšpekcija v letnem poročilu za leto 2016 navaja največ kršitev prav na področju izvrševanja ZUP-a. V obravnavanem letu je na podlagi prijav in nadzora ugotovila 620 kršitev in pri tem odredila 217 ukrepov (Poročilo o delu Inšpektorata za javni sektor v letu 2016, 2017, str. 11).

Iz poročila so razvidni podatki o ugotovitvah UI, ki opravlja nadzor nad državnimi organi po uradni dolžnosti najpogostejših kršitev ZUP-a, ki so: spoštovanje rokov za odločanje, poslovanje z vlogo in izdelovanje odločb v uvodnem delu, izreku in v obrazložitenem delu odločb.

**Grafikon 5: Najpogostejše kršitve ZUP po ugotovitvah UI v letu 2016**

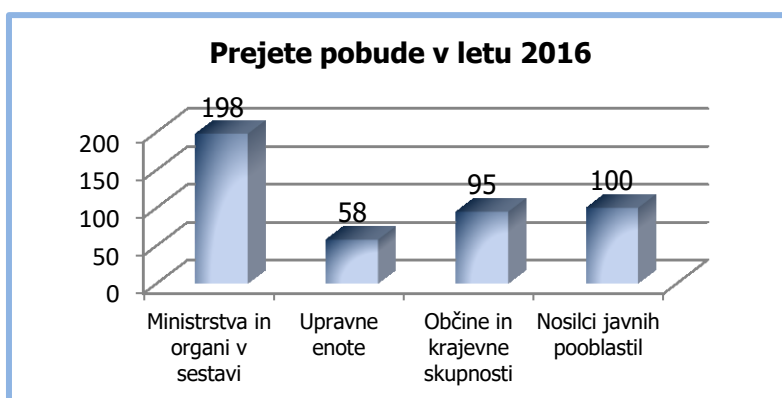


Vir: Prirejeno po Poročilu o delu Inšpektorata za javni sektor v letu 2016, str. 12

Upravna inšpekcija je ugotovila 102 kršitvi upravnih organov pri spoštovanju rokov za odločanje po ZUP-u, kar predstavlja kar 30 odstotkov vseh ugotovljenih kršitev. Kršitve na področju vsebinskega dela odločb (izdelovanje odločb v uvodnem delu) zavzemajo relativno velik delež, 26 odstotkov. Sledijo kršitve izdelovanja odločb v obrazložitenem delu s sedemnajstimi odstotki. Skupni seštevek kršitev na področju izdelovanja odločb je sedemdesetodstoten.

Upravna inšpekcija v poročilu navaja podatke o domnevnih kršitvah zakonodaje državnih organov. V letu 2016 so od strank prejeli 546 zadev, v katerih so stranke podajale razloge, zatrjevale kršitve zakonov ZUP, UUP in Zakona o dostopu do informacij javnega značaja ali zahtevale določene odgovore in druga pojasnila (Poročilo o delu Inšpektorata za javni sektor v letu 2016, 2017, str. 9).

**Grafikon 6: Prijave domnevnih kršitev zakonodaje v letu 2016**

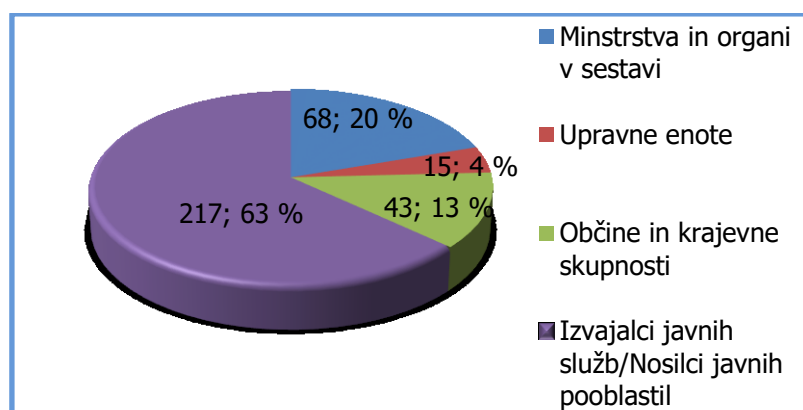


Vir: Prirejeno po Poročilu o delu Inšpektorata za javni sektor v letu 2016, str. 10

Iz grafikona 6 je razvidno, da se je največ pobud nanašalo na ministrstva in organe v sestavi (198), enkrat manj zoper izvajalce javnih služb oziroma nosilce javnega pooblastila (100), nekaj manj pobud pri občinah (95) in 58 pobud je bilo zoper upravne enote.

Pri svojem delu je UI opravila nadzor nekaterih upravnih organov z namenom ugotavljanja morebitnih kršitev ZUP.

**Grafikon 7: Podskupine javnega sektorja z največ kršitvami ZUP-a**



Vir: Prirejeno po Poročilu o delu Inšpektorata za javni sektor v letu 2016, 2017, str. 13

Rešili so 116 zadev s področja ZUP-a, na tem področju je bilo tudi največ inšpekcijskih nadzorov (Poročilo o delu Inšpektorata za javni sektor v letu 2016, 2017, str. 11). V polovici rešenih primerov so ugotovili kršitve in zato odredili prav toliko ukrepov. Zanimiv je podatek, da so nosilci javnih pooblastil pri nadzoru UI največkrat kršili določbe ZUP-a (v 68 odstotkih). Pri ministrstvih in organih v sestavi je delež kršitev dvajsetodstoten. Opozoriti velja, da UI v nadzoru ni zajela vseh državnih organov, ampak le izbrane organe in nosilce javnih pooblastil, za katere so prejeli prijave, in v sklopu rednega sistemskega nadzora UI.

Pri izvajanju nadzora UUP je UI ugotovila najpogostejše kršitve pri odgovarjanju na dopise strank in pri obravnavi pritožbenih zahtevkov (35 odstotkov) (Poročilo o delu Inšpektorata za javni sektor v letu 2016, 2017, str. 47).

### **6.3 UGOTOVITVE ANALIZ IN PREVERITEV HIPOTEZ**

Primerjava izbranih ministrstev v poglavju 4.4 izkazuje največ zaostankov na MDDSZ-ju. Analiza podatkov je razkrila, da pri upravljanju z upravnimi zadevami, v sklopu katerih je v letu 2013 največ prejetih zadev prejelo Ministrstvo za finance, malo manj MDDSZ, delo v povezavi z reševanjem zaostankov na MDDSZ v primerjavi z Ministrstvom za finance ne napreduje. Pri vprašanih, kaj in kako MDDSZ odpravlja težavo zaradi pritožbenih zaostankov, sem ugotovila, da so sicer že leta 2014 skušali rešiti nekaj tisoč zaostankov s pomočjo pravnikov, ki so v okviru svojega rednega dela odpravljali tudi zaostanke na ministrstvu. Pri MDDSZ navajajo, da je stanje tako zaradi pomanjkanja kadra in finančnih sredstev.

Varuhinja človekovih pravic v poročilih prek priporočil opozarja na kadrovske podhranjenosti tako na ministrstvu kot na centrih za socialno delo.

MDDSZ bi moralo zagotoviti prednost socialno šibkejšim državljanom, aktivno ukrepati zoper zaostanke, tako pa so šele nekaj let po priporočilih varuhinje in po odzivu medijev začeli s programom, ki bo po njihovem mnenju zaostanke tudi odpravil. Izvajanje programa iz leta 2014 v povezavi z reševanjem zaostankov na podlagi priporočila varuhinje človekovih pravic se ni izpeljalo po načrtu, saj MDDSZ ni redno objavljalo aktivnosti programa, kar ugotavljam že v podpoglavju 4.4, nato še v podpoglavju 6.1.

Ni mogoče zanemariti dejstva, da je v čakalni vrsti še tisoče zahtevkov; največ prav tistih, ki uveljavljajo pravice iz javnih sredstev. Na odgovor lahko čakajo tudi več kot 14 mesecev, čeprav na MDDSZ-ju trdijo, da se zahtevki na področju sociale rešujejo prednostno. Takšno dolgotrajno čakanje na odgovor organa o na primer štipendiji ali drugih socialnih pravicah pomeni nič drugega kot kršitev človekovih pravic in kršitev ZUP-a, vsaj po temeljnem načelu ekonomičnosti postopka, in navsezadnje tudi kršitev določb ustave, da je Republika Slovenija pravna in socialna država. Zato na podlagi raziskave empiričnih podatkov in večkrat izraženega mnenja varuhinje človekovih pravic potrjujem hipotezo, da so zaradi zaostankov kršene človekove pravice.

Iz poročila UI je razvidno, da so leta 2016 zabeležili trideset odstotkov kršitev ZUP-a na področju spoštovanja rokov odločanja. Sedemdeset odstotkov kršitev ZUP-a zavzema področje izdelovanja odločb v uvodu, izreku in obrazložitvi. Nosilci javnih pooblastil so pri tem dejanju bili najpogostejši kršitelji s 63 odstotki. Prikazane empirične podatke je treba jemati na splošno, kar zadeva poročilo UI, saj je bil nadzor opravljen le na izbranih ministrstvih in organih v sestavi in nosilcev javnih pooblastil na podlagi rednega systemskega nadzora ter na podlagi prijav kot domnevnih kršitev zakonodaje. Največ pobud zoper domnevne kršitelje ZUP-a je UI prejela zoper ministrstva in organe v sestavi.

Hipotezo, da je največ pritožb zaradi molka organa, zavrnem na podlagi pojasnil s Centra za socialno delo Logatec. V letu 2012 je s sprejetjem novega zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev CSD dobil več zahtevkov, torej se je število zadev znatno povečalo, in to ob istem številu javnih uslužbencev na centrih za socialno delo. Ne glede na zaostanke, ki so se kopičili, so uspeli rešiti vse zahtevke. Na centrih v prvostopenjskih zadevah po večini nimajo nobenih zaostankov v povezavi z uveljavljanem pravic iz javnih sredstev. Podobno ugotavljam pri mnenju varuhinje za človekove pravice, da na CSD-jih praviloma ni zaostankov in da spoštujejo zakonsko predpisane roke. V primeru pritožbe, ki preide v reševanje drugostopenjskemu organu, pa tak zahtevek lahko rešujejo tudi leto ali več. Tudi na podlagi mnenja mentorice ugotavljam, da je v večini primerov stanje pritožb vsebinske narave in ne izhaja iz molka organa. Res pa je, da je največ pritožbenih zahtevkov zaradi molka organa na MDDSZ-ju, ker s pritožbo zoper molk organa tak zahtevek preide v reševanje drugostopenjskemu organu in dodatno vpliva na večanje zaostankov.

V okviru diplomskega dela in na podlagi ugotovitev ter predlogov za izboljšave, ki jih je podala varuhinja za človekove pravice, predlagam naslednji rešitvi za odpravo zaostankov na MDDSZ-ju:

- Stranke v upravnem postopku s pravnim interesom imajo pravico na podlagi 19. člena Uredbe o upravnem poslovanju, da uradna oseba, ki postopek rešuje, posreduje obvestilo o poteku postopka. Po 21. členu UUP-ja ima stranka možnost zahtevati pojasnilo o razlogu, iz katerega se odločba ni izdala v z ZUP-om določenim rokom. Uradna oseba, ki postopek rešuje, je dolžna obvestiti stranko o razlogih za zamudo, pisno ali ustno, najpozneje v treh delovnih dneh od prejema zahtevka za pojasnilo. Predvideva se, da bi se število pritožb na drugostopenjskemu organu lahko malenkostno znižalo, če bi stranka že pred uveljavljanjem rednega pravnega sredstva zaradi molka organa najprej zahtevala razloge za zamudo z zahtevkom. Na podlagi pojasnil uradne osebe se lahko stranka odloči ali počakati na odločbo ali uveljavljati pravico do rednega pravnega sredstva. Kot izhaja iz ugotovljenega, pritožbe zoper molka organa rešuje drugostopenjski organ, pri katerem se na rešitev lahko čaka več kot eno leto.
- Smotrno bi bilo dodatno zaposlovanje strokovnih delavcev ali pravnikov ali še boljše obojih na drugostopenjskemu organu za ravnanje z pritožbami, s čimer bi se v okviru aktivnega programa za delo z zaostanki brez vmesnih prekinitev in drugega dela reševalo izključno samo pritožbene zaostanke.

Vsekakor pa se rešitve in delo o reševanju zaostankov prepušča odgovornim in pristojnim na Ministrstvu za delo, družino, socialo in enake možnosti.



## 7 ZAKLJUČEK

Uveljavljanje pravnega varstva na področju sociale je kompleksen proces zaradi večjega števila področnih predpisov. Stranke morajo dobro poznati svoje pravice in veljavne predpise, saj lahko samo na podlagi poznavanja zakonov in ob zakonskem izpolnjevanju pogojev uveljavljajo pravice iz javnih sredstev ter podajo pritožbo zoper odločitev upravnega organa. Če posameznik ali upravni organ ne pozna zakonodaje, je to lahko škodljivo za obe strani. Za posameznika lahko to pomeni opustitev določene pravice in slabši socialni status, za organ pa pomeni neučinkovito delovanje državne uprave.

Smiselno je opozoriti na pomembno vlogo pravnega znanja stranke v postopku, saj ob nepoznavanju predpisov ne ve, kako postopati pri zavrnilni odločbi (npr. pri zavrnitvi pravice do osnovnega zavarovanja zaradi neizpolnjevanja pogojev, ki jih določa predpis), čeprav stranka z gotovostjo te pogoje izpolnjuje, a je organ med postopkom uporabil napačen predpis ali uporabil predpis, ki ni več v veljavi z nastopom novega predpisa). Zahtevnost interpretacije zakonov in nujnost rednega spreminjanja zakonov vplivata na delo socialnih delavcev z vidika poznavanja zakonov in na stranke, ki pravno gledano niti ne vedo, da se je zakon spremenil.

Stranke, ki uveljavljajo pravice iz javnih sredstev, imajo na podlagi ZUP-a pravno varstvo zoper konkretne upravne akte, ki jim jih izda organ prve stopnje. Pritožbo zoper odločbo prvostopenjskega organa najprej obravnava organ, ki je odločbo izdal (CSD). Pritožbo najprej formalno preizkusi, ali je pravočasno vložena, ali jo je vložila upravičena oseba in ali je dovoljena. Če v preizkusu organ ugotovi utemeljenost pritožbe, jo začne reševati in jo pošlje morebitnim stranskim udeležencem. Če organ prve stopnje odločbe ne more nadomestiti z novo, jo odstopi v reševanje organu druge stopnje (MDDSZ). Drugostopenjski organ s pritožbo ravna po istih določilih kot prvostopenjski organ, pri čemer preveri še, ali obstajajo bistvene kršitve postopka organa prve stopnje. Pritožbo lahko zavrne, odločbo izreče za nično ali odpravi odločbo prve stopnje in sam reši zadevo s svojo odločbo.

V diplomskem delu se prednostno osredotočam na problematiko zaostankov pritožbenih zahtevkov na nadzornem organu Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, saj ta kot nadzorni organ krši zakonske določbe ZUP-a o ekonomičnosti postopka zaradi ogromnih zamud pri reševanju zahtevkov.

Zaradi zaostankov pri reševanju pritožb varuhinja človekovih pravic v svojih letnih poročilih opozarja MDDSZ in podaja ustrezna priporočila za čim večjo in hitrejšo odpravo zaostankov. Teh priporočil MDDSZ ni vzelo prednostno in jih ni upoštevalo. Delo v povezavi z reševanjem pritožb je MDDSZ objavilo na svoji spletni strani le enkrat in ne na vsake pol leta, kot je predlagala varuhinja.

Iz ugotovitev izhaja dejstvo, da MDDSZ kot nadzorni organ krši zakonske in ustavne določbe. Ker stranke v postopku zaradi zaostankov ne morejo vršiti svojih pravic ali obveznosti, ker čakajo na rešitev tudi po nekaj let, se pojavljajo ne samo nezaupanje v

pravno in socialno državo, ampak drugostopenjski organ tudi neposredno krši Ustavo RS in človekove pravice ter temeljne svoboščine.

Kot sklep naj podam mnenje, da bi morale MDDSZ bolj sodelovati z institucijo Varuha človekovih pravic, saj podaja ustrezne kritike, predloge in rešitve. Če bi MDDSZ uresničila podana priporočila, bi se zaostanki zagotovo zmanjšali. Res je, da imajo stranke v upravnem postopku možnost sodnega varstva, a z vidika socialne problematike in finančne stiske stranke ne zmorejo dodatne finančne obremenitve stroškov odvetnika in sodnega postopka. Poraja se vprašanje, ali je pritožba kot redno pravno sredstvo res učinkovita, in sicer glede na to, da se rešitev nanjo čaka toliko časa. Pa vendar je odgovor na to vprašanje lahko že tema za drugo diplomsko delo.

## LITERATURA IN VIRI

### Literatura:

- Grafenauer, B., Ivanc, T., Brezovnik, B. (2010). *Upravni postopek in upravni spor*. Maribor: Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta.
- Grafenauer, B., Breznik, J. (2005). *Upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: GV Založba.
- Jerovšek, T., Kovač, P. (2016). *Upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Jerovšek, T. (2009). *Upravno procesno pravo*. Kranj: Fakulteta za državne in evropske študije.
- Jerovšek, T., Kovač, P. (2008). *Posebni upravni postopki*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Kerševan, E. (2016). Večja učinkovitost pritožbenih upravnih postopkov. *Pravna praksa*, 2. Jun. 2016, leto 35, št. 22, str. 6-7.
- Koprić, I., Kovač, P., Đulabić, V., Džinić, J. (2016). *Legal remedies in administrative procedures in Western Balkans: Comparative study*. Črna gora. ReSPA: Regional School of Public Administration.
- Kovač, P., Remic M., Sever T. (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, P. (2014). Effective conflict resolution in administrative proceedings in Slovenia: a theoretical and empirical analysis. V: Dragos, D. C. (Ured.), Neamtu, B. (Ured.). *Alternative dispute resolution in European administrative law (str. 365-392)*. Berlin; Heidelberg: Springer.
- Kovač, P. (2012) Fighting administrative silence in European and Slovene law and practice. V: Dragoș, D. C. (Ured.), Lafarge, F. (ur.), Willemsen, P. (Ured.). *Permanent study group : law and public administration : proceedings (str. 79-106 )*. Bucharest: Economică.
- Stare, J., Gruden B., Kovač, P. (2008). The Management of complaints in Slovene public administration. *Organizacija*, Let. 41, št. 1, str. 22-30.
- Štriker, M., Ivančič, D. (2006). *Uredba o upravnem poslovanju in Pravilnik o izvrševanju Uredbe o upravnem poslovanju*. Ljubljana: GV Izobraževanje.
- Štriker, M., (2011). *Splošni upravni postopek*. Ljubljana: Zavod za razvoj upravne znanosti. Interno gradivo centra za socialno delo Logatec.
- Tičar, B. (2011). *Ignorantiai uris noncet – Nepoznavanje prava škoduje*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
- Tičar, B., Rakar, I. (2011). *Pravo javnega sektorja*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.

## Pravni viri:

- (1991). Ustava Republike Slovenije (URS). Ur. l. 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.
- (1992). Zakon o socialnem varstvu (ZSV). Ur.l. RS, št. 54/92, (56/92 popr.), 42/94 odl. US, 1/99–ZNIDC, 41/99, 36/00 ZPDZC, 54/00-ZUOPP, 26/01, 110/02-ZIRD, 2/04, (7/04 popr.), 36/04-UPB1, 21/06 odl.US, 105/06, 114/06-ZUTPG, 3/07-UPB2, (23/07 popr., 41/07 popr.), 61/10-ZSVPre, 62/10-ZUPJS, 57/12, 39/16, 52/16-ZPPreb-1, 15/17-DZ, 29/17, 54/17.
- (1999). Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP). Ur. l. RS, št. 80/99, 70/00, 52/02, 73/04, 22/05-UPB1, 119/05, 24/06-UPB2, 105/06-ZUS-1, 126/07, 65/08, 47/09, odl. US: U-I-54/06-32 (48/09 popr.), 8/10, 82/13.
- (1993). Zakon o varuhu človekovih pravic (ZVarCP). Ur. l. RS, št. 71/93, (15/94 – popr.), 56/02 – ZJU, 109/12, 54/17.
- (2010). Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (ZUPJS). Ur. I. RS, št. 62/10, 40/11, 40/12-ZUJF, 52/12-ZPCP-2D, 14/13, 56/13-ZŠtip-1, 99/13, 14/15-ZUUJFO, 57/15, 90/15, 38/16-odl. US, 51/16-odl. US, 88/16, 61/17-ZUPŠ.
- (1994). Zakon o ustavnem sodišču (ZUstS). Ur. l. RS, št. 54/94, 64/01-ZPKSMS, 51/07, 64/07-UPB1, 109/12.
- (2005). Uredba o upravnem poslovanju (UUP). Ur. l. RS št. 20/05, 106/05, 30/06, 86/06, 32/07, 63/07, 115/07, 31/08, 35/09, 58/10, 101/10, 81/13.
- (1995). Poslovník Varuha človekovih pravic. Ur. l. RS, št. 63/95, 54/98, 101/01, 58/05.
- (2017). Statut centra za socialno delo Logatec. Interno gradivo centra za socialno delo Logatec.

## Internetni viri:

- MDDSZ (2014). *Zaostanki pri reševanju pritožb se zmanjšujejo*. Pridobljeno 10.10.2017 iz [http://www.mddsz.gov.si/si/medijsko\\_sredisce/novica/archive/2014/8/select/sporo\\_cilo\\_za\\_javnost/article/1966/7481/](http://www.mddsz.gov.si/si/medijsko_sredisce/novica/archive/2014/8/select/sporo_cilo_za_javnost/article/1966/7481/)
- MDDSZ (2017). *Reorganizacija centrov za socialno delo*. Pridobljeno 16.11.2017 iz [http://www.mddsz.gov.si/si/delovna\\_podrocja/sociala/reorganizacija\\_centrov\\_za\\_socialno\\_delo/](http://www.mddsz.gov.si/si/delovna_podrocja/sociala/reorganizacija_centrov_za_socialno_delo/)
- SCSD (2017). *Predstavitev centrov za socialno delo*. Pridobljeno 5.10.2017 iz <https://www.scsd.si/predstavitev-csd.html>
- SCSD (2016). *Katalog javnih pooblastil, nalog po zakonu in storitev, ki jih izvajajo CSD*. Pridobljeno 5.11.2017 iz <https://www.scsd.si/novost-v-katalogu-javnih-pooblastil/items/nov-katalog-jp-121.html>

- SCSD (2017). *Pravne podlage za katalog JP*. Pridobljeno 24.11.2017 iz <https://www.scsd.si/novost-v-katalogu-javnih-pooblastil/items/pravne-podlage-za-katalog-jp-133.html>
- SCSD (2107). *Seznam upravnih postopkov, ki jih vodijo CSD*. Pridobljeno 24.11.2017 iz <https://www.scsd.si/seznam-upravnih-postopkov-ki-jih-vodijo-csd.html>
- Vlada RS (2017). *116. redna seja Vlade RS, dne, 5. Januarja 2017*. Pridobljeno 25.10.2017 iz [http://www.vlada.si/delo\\_vlade/dnevni\\_redi/dnevni\\_redi/article/116\\_redna\\_seja\\_vlade\\_rs\\_dne\\_5\\_januarja\\_2016\\_59162/](http://www.vlada.si/delo_vlade/dnevni_redi/dnevni_redi/article/116_redna_seja_vlade_rs_dne_5_januarja_2016_59162/)

### **Drugi viri:**

- Letno poročilo Varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2013. (2014). Ljubljana: Varuh človekovih pravic Republike Slovenije
- Letno poročilo Varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2015. (2016). Ljubljana: Varuh človekovih pravic Republike Slovenije.
- Letno poročilo Varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2016. (2017). Ljubljana: Varuh človekovih pravic Republike Slovenije.
- Poročilo o delu inšpektorata za javni sektor v letu 2016. (2017). Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo.
- Zbirno poročilo o delu pri odločanju v upravnih zadevah v letu 2013. (2013). Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.