

Univerza v Ljubljani

Pravna fakulteta

PREDHODNO VPRAŠANJE IN PREKINITEV UPRAVNEGA POSTOPKA

Magistrsko diplomsko delo

Avtorica: Sara PRŠO

Mentor: prof. dr. Erik KERŠEVAN

Ljubljana, 2018

Univerza v Ljubljani

Pravna fakulteta

PREDHODNO VPRAŠANJE IN PREKINITEV UPRAVNEGA POSTOPKA

Magistrsko diplomsko delo

Avtorica: Sara PRŠO

Mentor: prof. dr. Erik KERŠEVAN

Ljubljana, 2018

Zahvala

Zahvaljujem se mentorju, prof. dr. Eriku Kerševanu, za sprejem mentorstva in za pomoč ter usmerjanje pri izdelavi magistrskega diplomskega dela.

Posebna zahvala pa gre mojim najbližjim za vso podporo, ljubezen in spodbudne besede med študijem.

Hvala!

Povzetek

Magistrsko diplomsko delo »Predhodno vprašanje in prekinitev upravnega postopka« obravnava procesna instituta upravnega postopka, in sicer predhodno vprašanje ter prekinitev postopka.

Magistrsko diplomsko delo umešča institut predhodnega vprašanja in institut prekinitve postopka v upravni postopek. Uvodoma je na kratko opisan postopek na prvi stopnji, definiran institut predhodnega vprašanja, opisan postopek in posledice reševanja predhodnega vprašanja (kadar ga obravnava upravni organ sam, kadar ga obravnava pristojni organ in kadar je za njegovo obravnavanje pristojen organ, ki vodi upravni postopek), pri čemer je izpostavljena tudi problematika reševanja upravnih zadev v razumnem roku z vidika prekinitve postopka. V nadaljevanju je opisana prekinitev postopka, razlogi in posledice prekinitve postopka ter pravna sredstva zoper sklep o prekinitvi postopka. Sledi kratek opis postopka na drugi stopnji ter pojasnilo, kdaj se lahko v tem postopku pojavi predhodno vprašanje in kdaj lahko pride do prekinitve postopka. Enako sledi glede izrednih pravnih sredstev. Nadalje je predstavljena še ureditev teh dveh institutov v okviru upravnega spora in ureditev predhodnega vprašanja pred Sodiščem Evropske unije.

V tem okviru magistrsko diplomsko delo predstavi procesne zaplete, ki jih instituta predhodnega vprašanja in prekinitve postopka v praksi prinašata.

Ključne besede: upravni postopek, organ javne uprave, predhodno vprašanje, prekinitev upravnega postopka, pravno sredstvo

Summary

The master thesis "Preliminary question and stay of administrative procedure" deals with two procedural institutions of the administrative procedure, namely the preliminary question and the stay of the procedure.

The master thesis places the institute of the preliminary question and the institute of stay of the procedure in the general administrative procedure. First, it describes the procedure at the first instance, defines the institute of the preliminary question, and explains the procedure and the consequences regarding the preliminary question (when it is dealt with by the administrative body itself, when it is dealt with by the competent authority and when the authority conducting the administrative procedure is responsible for its handling). It also addresses the problem of resolving administrative matters within a reasonable time from the point of view of the stay of the procedure. It further describes the stay of the procedure, the reasons and the consequences of the stay of the procedure and the legal remedies against the order of stay. This is followed by a brief description of the procedure at the second stage, as well as an explanation when a preliminary question may arise in this procedure and when this procedure can be stay. The same goes for the extraordinary legal remedies. Furthermore, the regulation of these two institutes in the context of administrative dispute and the regulation of the preliminary question before the Court of Justice of the European Union are presented.

In this context, the master thesis presents the procedural complications that the institutes of the preliminary question and the stay of the procedure bring.

Key words: administrative procedure, public administration body, preliminary question, stay of administrative procedure, legal remedy

Vsebina

1. Uvod.....	1
2. Temeljni pojmi	3
2.1. Upravni postopek.....	3
2.2. »Organ«.....	3
2.3. Upravna zadeva	3
2.4. Predhodno vprašanje	3
2.5. Prekinitev postopka.....	3
3. Razčlenitev postopka	4
4. Predhodno vprašanje in prekinitev upravnega postopka na prvi stopnji	5
4.1. Postopek na prvi stopnji	5
4.1.1. Začetek oziroma uvedba postopka	5
4.1.2. Ugotovitveni postopek	5
4.1.3. Dokazovanje	8
4.1.4. Konec postopka na prvi stopnji	9
4.2. Predhodno vprašanje	9
4.2.1. Kadar predhodno vprašanje obravnava upravni organ sam.....	14
4.2.2. Kadar predhodno vprašanje obravnava pristojni organ.....	16
4.2.3. Predhodno vprašanje iz pristojnosti organa, ki vodi upravni postopek.....	19
4.3. Prekinitev upravnega postopka.....	20
4.3.1. Smrt stranke	24
4.3.2. Izguba poslovne sposobnosti stranke	27
4.3.3. Smrt ali izguba poslovne sposobnosti zakonitega zastopnika	29
4.3.4. Uvedba stečajnega postopka.....	29
4.3.5. Konkretni primer.....	30
4.3.6. Prekinitev postopka po posebnih zakonih	31
5. Predhodno vprašanje in prekinitev upravnega postopka na drugi stopnji	33

5.1. Postopek na drugi stopnji (postopek v zvezi s pritožbo)	33
5.2. Predhodno vprašanje	35
5.3. Prekinitev postopka.....	36
6. Izredna pravna sredstva.....	37
6.1. Obnova	37
6.1.1. Predhodno vprašanje v okviru obnove postopka	38
6.1.2. Prekinitev postopka v okviru obnove postopka	40
6.2. Sprememba ali odprava odločbe v zvezi z upravnim sporom.....	40
6.3. Odprava in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici	40
6.4. Izredna razveljavitev odločbe.....	41
6.5. Ničnost odločbe	41
7. Upravni spor	43
7.1. Predhodno vprašanje v upravnem sporu	44
7.2. Predhodno vprašanje pred Sodiščem Evropske unije	45
7.3. Prekinitev postopka v upravnem sporu	48
8. Zaključek.....	51
9. Literatura.....	53
9.1. Predpisi.....	53
9.2. Monografije	53
9.3. Sodbe in sklepi.....	54

1. Uvod

Ljudje vsak dan vstopamo v raznovrstna upravnopravna razmerja. Eden od subjektov v tem razmerju je vedno organ javne uprave, ki nastopa nasproti drugemu subjektu, stranki. Na podlagi norm materialnega upravnega prava organ javne uprave izda konkretni upravni akt, s katerim odloči o pravnem razmerju. Upravni postopek je postopek, v katerem pristojni organ javne uprave odloča o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika, pravne osebe ali druge stranke v konkretni upravni zadevi na določenem upravnem področju, in katerega namen je zadovoljitev javne koristi in zakonite koristi posameznika. Postopek oblikovanja odločitev bistveno vpliva tako na vsebino odločitve (zagotavlja oblikovanje pravilne in materialno zakonite odločbe), kot tudi na spoštovanje posameznika kot subjekta v razmerju do nosilcev oblasti, zato je še kako pomemben. Upravnopravno področje je zelo dinamično in v marsičem tudi zelo zahtevno področje, na katerem se prepletajo ustavnopravni, upravnopravni ter evropski vidiki, načela in rešitve.¹

Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP)² ureja splošni upravni postopek. Posebni zakon pa lahko za posamezno upravno področje, kadar je to potrebno za postopanje na takem upravnem področju, predpiše posebni upravni postopek. Na upravnem področju, za katero je z zakonom predpisan posebni upravni postopek, mora organ postopati po pravilih takega posebnega upravnega postopka, ZUP pa se uporablja subsidiarno, glede tistih procesnih vprašanj, ki jih posebni zakon ni uredil.³

Institut predhodnega vprašanja in institut prekinitve postopka, ki sta tema magistrskega diplomskega dela, ureja ZUP. Poleg razlogov za prekinitve upravnega postopka, ki jih določa ZUP, pa poznamo tudi nekaj razlogov za prekinitve, ki jih na posameznih področjih določajo posebni zakoni.

V magistrskem diplomskem delu bom institut predhodnega vprašanja in institut prekinitve postopka, zaradi boljšega razumevanja poteka postopka oziroma boljše predstave, kje in na katerih stopnjah v postopku se ta dva instituta pojavljata, umestila v upravni postopek. Najprej bom na kratko opisala postopek na prvi stopnji, nato bom definirala institut predhodnega vprašanja, opisala postopke in posledice reševanja predhodnega vprašanja (kadar ga obravnava upravni organ sam, kadar ga obravnava pristojni organ in kadar je za njegovo obravnavanje

¹ Kerševan in Androjna, 2017 (str. 5, 26-27, 45)

² Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13

³ 1. in 2. odst. 3. čl. ZUP

pristojen organ, ki vodi upravni postopek), pri čemer bom izpostavila tudi problematiko reševanja upravnih zadev v razumnem roku z vidika prekinitve postopka. V nadaljevanju bom opisala prekinitve postopa, razloge in posledice prekinitve postopka ter pravna sredstva zoper sklep o prekinitvi postopka. Temu sledi kratek opis postopka na drugi stopnji ter kdaj lahko v tem postopku pride do predhodnega vprašanja in prekinitve postopka, enako sledi glede izrednih pravnih sredstev. Na koncu bom v magistrskem diplomskem delu omenila še ureditev teh dveh institutov v okviru upravnega spora in se dotaknila tudi predhodnega vprašanja pred Sodiščem Evropske unije.

V magistrskem diplomskem delu bom raziskala, kakšne procesne zaplete instituta predhodnega vprašanja in prekinitve postopka v praksi prinašata in zavzela stališče do hipoteze, da prekinitve postopka zaradi reševanja predhodnega vprašanja z vidika pravice do odločanja v razumnem roku ni dobro urejena.

2. Temeljni pojmi

2.1. Upravni postopek

Upravni postopek je postopek, v katerem pristojni organ javne uprave odloča o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika v konkretni upravni zadevi na določenem upravnem področju, katerega namen je zadovoljitev javne koristi in zakonite koristi posameznika.⁴

2.2. »Organ«

ZUP pod pojem »organ« uvršča organe državne uprave in druge državne organe, organe samoupravne lokalne skupnosti ter nosilce javnih pooblastil, ki jim zakon daje pristojnost za odločanje v upravnih zadevah.⁵

2.3. Upravna zadeva

Upravna zadeva je opredeljena kot odločanje o pravici, obveznosti ali pravni koristi fizične ali pravne osebe oziroma druge stranke na področju upravnega prava. Za upravno zadevo gre, če je s predpisom določeno, da organ v neki zadevi vodi upravni postopek, odloča v upravnem postopku ali izda upravno odločbo oziroma, če to zaradi varstva javnega interesa izhaja iz narave zadeve.⁶

2.4. Predhodno vprašanje

Predhodno vprašanje je vprašanje, brez čigar rešitve ni mogoče rešiti same zadeve, hkrati pa je to vprašanje samostojna pravna celota, ki spada v pristojnost sodišča ali kakšnega drugega organa. Takšno vprašanje lahko ob pogojih iz ZUP organ obravnava sam ali pa prekine postopek, dokler ga ne reši pristojni organ.⁷

2.5. Prekinitev postopka

Prekinitev postopka je splošen institut upravnega postopka. Upravni postopek se prekine, kadar se, zaradi nastopa določenih okoliščin, upravni postopek začasno ne more nadaljevati, hkrati pa nadaljevanje postopka ni trajno ovirano.⁸

⁴ Kerševan in Androjna, 2017 (str. 26)

⁵ 1. odst. 5. čl. ZUP

⁶ 2. čl. ZUP

⁷ 1. odst. 147. čl. ZUP

⁸ Kerševan in Androjna, 2017 (str. 262)

3. Razčlenitev postopka

Upravni postopek sestavlja več stopenj. Postopku na prvi stopnji lahko sledi postopek v zvezi s pritožbo (postopek na drugi stopnji), postopek v zvezi z izrednimi pravnimi sredstvi ter postopek v zvezi z izvršbo, ki pa v vsakem upravnem postopku niso obvezni.⁹ Največkrat se postopek konča z izdajo odločbe na prvi stopnji.¹⁰

Upravni postopek na prvi stopnji sestavljajo naslednja procesna dejanja:

- začetek oziroma uvedba postopka in zahtevki strank,
- ugotovitveni postopek in dokazovanje,
- izdaja in vročitev odločbe v konkretni upravni zadevi ali sklepa o ustavitvi postopka.¹¹

Tako institut predhodnega vprašanja kot institut prekinitve postopka sta urejena v okviru ugotovitvenega postopka na prvi stopnji, pojavita pa se lahko tudi v postopku na drugi stopnji in v obnovljenem postopku (postopek v zvezi z izrednim pravnim sredstvom – obnovo). Za boljšo predstavbo, na katerih točkah v postopku lahko pride do predhodnega vprašanja in/ali prekinitve upravnega postopka, bo postopek, zlasti ugotovitveni postopek, v nadaljevanju v grobem orisan.

Prekinitve postopka pomeni, da se zaradi nastopa določenih okoliščin upravni postopek začasno ne more nadaljevati, hkrati pa nadaljevanje postopka ni trajno ovirano.¹² Do tega pride le, če nastopijo zakonsko predvideni razlogi, in neodvisno od volje strank. Prekinitve postopka je pravni institut, katerega glavna posledica je, da prenehajo teči vsi roki določeni za procesna dejanja. V času prekinitve ne teče niti rok za izdajo odločbe.¹³ Posledica tega je, da stranka, katere postopek je prekinjen, ne more vložiti pritožbe zaradi molka organa (tj. pritožba v primeru, da organ ne izda odločbe in je ne vroči stranki v predpisanem roku; pritožba, kot da je strankin zahtevek zavrjen)¹⁴ in s tem organa »prisiliti« k (hitrejšemu) sprejetju odločitve. Vprašanje, ki se pri tem pojavi je, ali ima stranka zoper sklep o prekinitvi postopka učinkovito pravno varstvo.

⁹ Kerševan in Androjna, 2017 (str. 221)

¹⁰ Grafenauer in Breznik 2009 (str. 411)

¹¹ Kerševan in Androjna, 2017 (str.222)

¹² Kerševan in Androjna, 2017 (str. 262)

¹³ 3. odst. 153. čl. ZUP

¹⁴ 4. odst. 222. čl. ZUP

4. Predhodno vprašanje in prekinitev upravnega postopka na prvi stopnji

4.1. Postopek na prvi stopnji

4.1.1. Začetek oziroma uvedba postopka

Upravni postopek se začne (in vodi) po uradni dolžnosti ali na zahtevo stranke.¹⁵

Če se postopek začne po uradni dolžnosti (*ex offio*), torej na pobudo organa, ki je pristojen za odločanje v upravni zadevi, za začetek postopka velja načelo oficialnosti (uradna maksima).¹⁶ Pristojni organ začne postopek po uradni dolžnosti, če tako določa zakon ali na zakonu temelječ predpis in če ugotovi ali izve, da je treba glede na obstoječe dejansko stanje zaradi varstva javne koristi začeti upravni postopek.¹⁷ Upravni postopek po uradni dolžnosti se začne, ko pristojni organ v ta namen opravi kakršnokoli dejanje,¹⁸ ki pa ne sme biti zgolj neformalno ravnanje upravnega organa, temveč mora pomeniti dejanje postopka.¹⁹

Kadar se v postopku uveljavlja izključno strankin zasebni interes, je za začetek in tek upravnega postopka potrebna zahteva stranke, in velja načelo dispozitivnosti (zasebna maksima).²⁰ Če je po zakonu ali po naravi zadeve za upravni postopek potrebna zahteva stranke, sme pristojni organ začeti in voditi postopek samo v primeru, da je taka zahteva podana.²¹ Tako sme organ, ki vodi upravni postopek, začeti postopek le, če je podana zahteva v materialnem smislu, torej vloga stranke, ki vsebuje zahtevek za priznanje ali povečanje določene pravice oziroma zahtevek za oprostitev ali zmanjšanje kakšne obveznosti, pri čemer je o takšnem zahtevku mogoče odločiti v upravnem postopku.²² Upravni postopek na zahtevo stranke se začne z dnevom vložitve zahteve stranke.²³

4.1.2. Ugotovitveni postopek

V kolikor organ po preizkusu zahteve vloge zaradi neizpolnjevanja procesnih predpostavk ne zavrže, začne ugotovitveni postopek,²⁴ katerega namen je ugotoviti vsa dejstva in okoliščine, ki so pomembne za odločitev v upravni zadevi. V njem se strankam omogočiti, da uveljavijo in

¹⁵ 1. odst. 125. čl. ZUP in 128. čl. ZUP

¹⁶ Kerševan in Androjna, 2017 (str. 223)

¹⁷ 126. čl. ZUP

¹⁸ 1. odst. 127. čl. ZUP

¹⁹ Jerovšek idr. 2004 (str. 393)

²⁰ Jerovšek in Kovač, 2016 (str. 163)

²¹ 128. čl. ZUP

²² Kerševan in Androjna, 2017 (str. 226)

²³ 2. odst. 127. čl.

²⁴ 1. odst. 129. čl. ZUP

zavarujejo svoje pravice in pravne koristi. Uresničiti je torej treba dve temeljni načeli upravnega postopka, to sta načelo materialne resnice in načelo zaslišanja stranke.²⁵

V ugotovitvenem postopku se ugotavljajo samo tista dejstva in okoliščine, ki morajo obstajati po materialnem predpisu, ki ureja pravna razmerja na določenem upravnem področju, da bi se priznala neka pravica ali naložila obveznost. Splošna in abstraktna pravna norma, s katero se primerja konkretno dejansko stanje, je torej normativno izhodišče za vodenje ugotovitvenega postopka, ugotavljanje dejstev in izvajanje dokazov.²⁶

V okviru ugotovitvenega postopka je poleg načela materialne resnice, ki zahteva, da se v postopku ugotovi resnično dejansko stanje in v ta namen ugotovi tudi vsa dejstva pomembna za zakonito in pravilno odločbo,²⁷ in načela zaslišanja stranke, ki določa, da se mora stranki dati možnost, da se izjavi o vseh dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za odločbo,²⁸ potrebno upoštevati tudi nekatera druga načela.²⁹ Ta načela so: načelo ekonomičnosti in (pod)načelo pomoči stranki (temeljni načeli, ki se nanašata na celoten upravni postopek), preiskovalno in razpravno načelo, načelo ustnosti in pisnosti, načelo neposrednosti in posrednosti, načelo koncentracije in načelo javnosti (posebna načela, ki veljajo samo za ugotovitveni postopek).³⁰

V skladu z načelom ekonomičnosti se mora upravni postopek, torej tudi ugotovitveni postopek, voditi hitro, s čim manjšimi stroški in čim manjšo zamudo, vendar tako, da se preskrbi vse potrebno za pravilno ugotovitev dejanskega stanja, zavarovanje pravice in pravne koristi stranke ter izdajo zakonite in pravilne odločbe.³¹

Načelo pomoči stranki organu, ki vodi postopek, nalaga skrb, da nevednost in neukost stranke nista v škodo pravic, ki ji gredo po zakonu. Uradna oseba, ki vodi postopek, mora stranko opozoriti na pravice, ki ji gredo v postopku, in na pravne posledice njenih dejanj ali opustitev, stvar stranke pa je, ali se bo ravnala po opozorilu.³²

Po preiskovalnem načelu lahko uradna oseba, ki vodi postopek, ves čas postopka, vse do izdaje odločbe, dopolnjuje dejansko stanje in izvaja dokaze. Poleg preiskovalnega načela pa v upravnem postopku (z določenimi omejitvami) velja še razpravno načelo, ker mora tudi stranka

²⁵ Kerševan in Androjna, 2017 (str. 243)

²⁶ Grafenauer in Breznik 2009 (str. 429)

²⁷ 8. čl. ZUP

²⁸ 9. čl. ZUP

²⁹ Grafenauer in Breznik 2009 (str. 429)

³⁰ Jerovšek idr. 2004 (str. 416-417)

³¹ 14. čl. ZUP

³² Kerševan in Androjna, 2017 (str. 250-251)

imeti možnost navajati dejstva, izpodbijati pravilnost navedb, ter dopolnjevati in pojasnjevati svoje trditve.³³

Načelo ustnosti in načelo pisnosti se v upravnem postopku ekonomično povezujeta, pri čemer na ustni obravnavi velja načelo ustnosti (slabi formalizem, vzpostavlja neposredni odnos in omogoča hitro odstranitev nejasnosti), izven nje pa načelo pisnosti.³⁴

Neposrednost v postopku pomeni, da odločbo v zadevi izda tista uradna oseba, ki je sprejela ustne izjave strank, izvedla ugotovitveni postopek in presodila izvedene dokaze. Če uradna oseba, ki je opravila posamezna dejanja v postopku nima pravice izdati odločbe v upravni zadevi, potem neposrednosti ni. V upravnem postopku prevladuje načelo posrednosti (predstojnik organa pooblasti drugo uradno osebo organa za dejanja v postopku pred izdajo odločbe, zase pa zadrži odločanje v zadevi, odločanje kolegijskega organa, dejanja v okviru pravne pomoči, odločanje organa druge stopnje).³⁵

Po načelu koncentracije v širšem pomenu besede naj bi se pravno pomembna dejstva dognala in zadeva rešila v enem dejanju postopka. Koncentracija postopka v ožjem pomenu besede pa pomeni, da se zadevo reši z izdajo odločbe, s katero se odloči o predmetu postopka v celoti in o vseh zahtevkih strank.³⁶

Upravni organ je dolžan zagotavljati javnost svojega dela ob upoštevanju omejitev, ki izhajajo iz predpisov. Načelo javnosti lahko razumemo kot splošno javnost, na podlagi katere lahko vsakdo prisostvuje dejanjem postopka, in kot javnost za stranke, ki vsebuje pravico strank, da so navzoče pri vseh dejanjih upravnega postopka, razen pri posvetovanju in glasovanju, da so seznanjene s predlogi in ponujenimi dokazi ter uspehom dokazovanja, da smejo pregledovati spise zadeve in na svoje stroške prepisovati potrebne spise.³⁷

Načelo ekonomičnosti in načelo koncentracije postopka prideta do polnega izraza v skrajšanem ugotovitvenem postopku, po katerem je mogoče odločiti v vsaki upravni zadevi ob pogoju, da ni potrebno kakšno posebno dejanje postopka za ugotovitev pravno pomembnih dejstev ali za to, da se strankam zagotovi možnost uveljavitve oziroma zavarovanja njihovih pravic ter pravnih koristi. V skrajšanem ugotovitvenem postopku je izključeno načelo zaslišanja stranke.

³³ Kerševan in Androjna, 2017 (str. 244-245)

³⁴ Ibid. (str. 248-249)

³⁵ Ibid. (str. 249)

³⁶ Ibid. (str. 250)

³⁷ Ibid. (str. 250)

Če je za ugotovitev dejanskega stanja in materialne resnice ali za uveljavitev ter zavarovanje strankine pravice potrebno izvesti kakšno dejanje postopka, pa ni mogoče odločati v skrajšanem ugotovitvenem postopku. Posledično se v skrajšanem ugotovitvenem postopku ne sme odločati, če gre za upravno zadevo, v kateri nastopajo stranke z nasprotujočimi si zahtevki, razen če gre za nujne ukrepe v javnem interesu. Kadar ni mogoče odločiti po skrajšanem ugotovitvenem postopku, je treba izvesti posebni ugotovitveni postopek, v katerem mora organ za ugotovitev dejanskega stanja in materialne resnice ter zavarovanje strankine pravice in pravne koristi opraviti eno ali več dejanj postopka (npr. ogled, zaslišanje priče, dokazovanje z izvedencem, ustno obravnavo).³⁸

4.1.3. Dokazovanje

Ugotovitvenemu postopku sledi dokazovanje dejstev in okoliščin, pomembnih za odločitev o zadevi.³⁹ Dokazovanje v širšem smislu je dejavnost zbiranja, izpeljave in presoje dokazov, torej miselni proces in njegova izvedba o tem, katera dejstva je potrebno dokazati, s katerimi dokazili, kdaj in kako. V ožjem smislu pa dokazovanje pomeni presojo verodostojnosti pridobljenega dokaza in uporabo tistih dokazov, ki jih uradna oseba šteje za neizpodbojne kot podlago za odločitev v zadevi.⁴⁰

ZUP zaradi sistematike obravnava ugotovitveni postopek in dokazovanje kot zaporedje, čeprav se v resničnem življenju ti podfazi postopka tesno prepletata. Ugotovitveni postopek se navezuje na dejstva, dokazovanje pa na izvedbo dokazil o zatrjevanih dejstvih.⁴¹ Rezultat izvedbe dokazil so dokazi,⁴² s katerimi se ugotovijo dejstva, na podlagi katerih se izda odločba.⁴³ Kot dokazilo se lahko uporabi vse, kar je primerno za ugotavljanje stanja zadeve in kar ustreza posameznemu primeru, zlasti pa listine, priče, izjave strank, izvedence in ogleda.⁴⁴ Dokazila, ki so v ZUP-u izrecno naštet, niso navedena zaključeno (taksativno), temveč le primeroma (eksemplifikativno), ker se le-ta najpogosteje uporabljajo.⁴⁵ Vrednost vsakega posameznega dokazila je praviloma povsem enaka. Večjo dokazno vrednost od ostalih dokazil imajo same po sebi le javne listine, a tudi njihov dokazni učinek je mogoče izpodbijati z drugimi dokazili.⁴⁶ Uradna oseba, ki vodi postopek, lahko odredi izvedbo katerega koli dokazila, če

³⁸ Kerševan in Androjna, 2017 (str. 251-255)

³⁹ Jerovšek idr. 2004 (str. 480)

⁴⁰ Androjna, 1992 (str. 151)

⁴¹ Jerovšek in Kovač, 2016 (str. 170)

⁴² Jerovšek idr. 2004 (str. 481)

⁴³ 1. odst. 164. čl. ZUP

⁴⁴ 2. odst. 164. čl. ZUP

⁴⁵ Kerševan in Androjna, 2017 (str. 272)

⁴⁶ Breznik, Štucin in Marflak, 2004 (str. 536)

spozna, da je to potrebno za razjasnitev zadeve.⁴⁷ Po načelu proste presoje dokazov o tem, katera dejstva je šteti za dokazana, odloči uradna oseba, pooblaščenca za vodenje postopka oziroma za odločanje v upravni zadevi, po svojem prepričanju, na podlagi vestne in skrbne presoje vsakega dokaza posebej in vseh dokazov skupaj.⁴⁸ Uradna oseba torej odloči, kateri dokaz bo štela za utemeljenega in verodostojnega.⁴⁹

4.1.4. Konec postopka na prvi stopnji

Upravni postopek na prvi stopnji se praviloma konča z izdajo odločbe v upravni zadevi, ki je bila predmet postopka, in vročitvijo te odločbe. S takšno odločbo je meritorno odločeno o pravici, obveznosti ali pravni koristi stranke v konkretni upravni zadevi. Postopek na prvi stopnji pa se lahko konča tudi z izdajo sklepa, s katerim se odloči le o ustavitvi postopka, ki pomeni formalni konec upravnega postopka.⁵⁰

4.2. Predhodno vprašanje

Predhodno vprašanje je vprašanje, brez rešitve katerega organ, ki vodi upravni postopek, ne more rešiti same zadeve, hkrati pa je to vprašanje samostojna pravna celota, ki spada v pristojnost sodišča ali kakšnega drugega organa.⁵¹ Predhodno vprašanje je vprašanje o obstoju ali neobstoju določene pravice, obveznosti oziroma pravnega razmerja, od rešitve katerega je odvisna meritorna odločitev v upravni zadevi, če o obstoju oziroma neobstoju takšne pravice, obveznosti oziroma pravnega razmerja pristojni organ še ni pravnomočno odločil. Predhodno vprašanje vedno pomeni pravno vprašanje, odgovor nanj pa spada v spodnjo premiso pravnega silogizma.⁵²

Pravica, obveznost oziroma pravno razmerje, katerega obstoj se ugotavlja, mora biti sestavi del dejanskega stanja, od katerega je odvisna odločitev v upravni zadevi. Vprašanje interpretacije splošnega pravnega akta ni predhodno vprašanje, ker ne gre za element dejanskega stanja, temveč za uporabo prava.⁵³ Tudi vprašanje skladnosti zakona z ustavo ali drugega predpisa oziroma posamičnega akta z zakonom oziroma ustavo ni predhodno vprašanje, ker ne gre za element dejanskega stanja, temveč za vprašanje uporabe prava.⁵⁴

⁴⁷ 2. odst. 139. čl. ZUP

⁴⁸ 10. čl. ZUP

⁴⁹ Kerševan in Androjna, 2017 (str. 272)

⁵⁰ Ibid. (str. 346)

⁵¹ 1. odst. 147. čl. ZUP

⁵² Vrhovno sodišče, sodba X Ips 370/2011, z dne 13.9.2012

⁵³ Vrhovno sodišče, sklep II Ips 645/2009, z dne 17.5.2012

⁵⁴ Breznik, Štucin in Marflak, 2004 (str. 501)

Vsako dejstvo, ki je podlaga za odločitev v upravnem postopku, še ni predhodno vprašanje. Odločilno je, ali je zakonodajalec ugotovitev pravno relevantnega dejstva prepustil v pristojno odločanje določenemu organu, ki lahko o tem odloči z učinkom pravnomočnosti. Samo tako presojo štejemo za zaključeno, samostojno pravno celoto, ki jo je treba obravnavati kot predhodno vprašanje v upravnem postopku ter upoštevati pri odločitvi.⁵⁵

Če je predhodno vprašanje že rešeno s pravnomočno odločbo pristojnega organa, je organ, ki vodi upravni postopek, na to rešitev vezan.⁵⁶ Kadar je torej o pravici, obveznosti oziroma pravnem razmerju, ki je del dejanskega stanja, že pravnomočno odločeno, predhodno vprašanje ni več podano.⁵⁷ To pravilo izhaja iz načela pravnomočnosti. Pri tem pa je treba upoštevati možnost, da se lahko nekatera pravna dejstva in razmerja, ki so bila ugotovljena z odločbo pristojnega organa, s časom spremenijo, zaradi česar mora upravni organ pravnomočno odločbo presojati kot listinski dokaz za obstoj takega dejstva, obstoj dejstva pa preveriti po načelu materialne resnice ter proste presoje dokazov.⁵⁸

Pri pravicah, obveznostih oziroma pravnih razmerjih civilnega prava, o katerih odloča sodišče, je predhodno vprašanje podano samo, kadar so te sporne med strankami upravnega postopka.⁵⁹ V kolikor spornost uveljavlja stranka z interesom, se tega vprašanja v upravnem postopku ne rešuje. Stranka z interesom mora svojo pravico uveljavljati (in po potrebi ustrezno zavarovati) v postopku pred pristojnim organom. Le na tak način lahko doseže učinkovanje pravice, obveznosti oziroma pravnega razmerja *erga omnes*.⁶⁰

Če v upravnem postopku sodeluje samo ena stranka, in se pojavi dvom o obstoju pravice, obveznosti oziroma pravnega razmerja, ne gre za predhodno vprašanje, temveč za vprašanje dokazanosti takšne pravice, obveznosti oziroma pravnega razmerja.⁶¹ Ocena dokazov pa ne predstavlja samostojne pravne celote, ki bi lahko bila predmet drugega postopka in tako ne predstavlja predhodnega vprašanja.⁶² Pri pravicah, obveznostih oziroma pravnih razmerjih, ki se urejajo z akti javnopravne narave, je predhodno vprašanje podano, če o njih še ni bilo

⁵⁵ Kerševan in Androjna, 2017 (str. 258)

⁵⁶ 3. odst. 147. čl. ZUP

⁵⁷ Breznik, Štucin in Marflak, 2004 (str. 501)

⁵⁸ Kerševan in Androjna, 2017 (str. 258)

⁵⁹ Breznik, Štucin in Marflak, 2004 (str. 501)

⁶⁰ Upravno sodišče, sodba I U 1350/2009, z dne 18.5.2010

⁶¹ Breznik, Štucin in Marflak, 2004 (str. 501)

⁶² Vrhovno sodišče, sodba U 1193/93-7, z dne 11.10.1995

odločeno, stranka pa nasprotnega ne zatrjuje. Če stranka trdi, da je bilo o tem že odločeno, mora to dokazati.⁶³

Glede pristojnosti za reševanje predhodnega vprašanja poznamo dva modela. Po avstrijsko-nemškem modelu, ki smo ga prevzeli v slovenski pravni red, lahko organ, ki vodi upravni postopek, postopek prekine do rešitve predhodnega vprašanja pred pristojnim organom, ali pa predhodno vprašanje reši sam. Francoski model pa strogo sledi načelu delitve oblasti, po katerem upravni organi v nobenem primeru in niti z najmanjšim učinkom ne morejo odločati v sodnih zadevah, in določa, da mora upravni organ odločanje o predhodnem vprašanju vedno prepustiti pristojnemu organu.⁶⁴

Organ, ki v upravnem postopku naleti na nerešeno predhodno vprašanje, kot stvarno nepristojni organ praviloma ne bi mogel obravnavati takega vprašanja, temveč bi moral z odločitvijo v konkretni upravni zadevi počakati, dokler predhodnega vprašanja ne bi rešil pristojni organ. To pa ni smotno v vseh upravnih zadevah in bi lahko imelo za posledico zavlačevanje upravnega postopka. Da bi lahko skladno z načelom ekonomičnosti organ, ki med upravnim postopkom naleti na predhodno vprašanje, ravnal učinkovito, ekonomično in smotno, mu daje ZUP na voljo dvoje pooblastil.⁶⁵ Ob pogojih iz tega zakona lahko organ, ki vodi upravni postopek, predhodno vprašanje obravnava in reši sam, ali pa prekine postopek, dokler ga ne reši pristojni organ.⁶⁶ S tem so upravnemu organu dana zakonska pooblastila glede odločitve o načinu rešitve predhodnega vprašanja.⁶⁷

Kadar organ, ki vodi upravni postopek, naleti na nerešeno predhodno vprašanje, ne sme zavrniti zahtevka in se pri tem sklicevati na to, da predhodno vprašanje ni rešeno, temveč mora to vprašanje sam rešiti ali pa prekiniti postopek, dokler ga ne reši pristojni organ. V takšnem primeru organ tudi ne sme odločiti o stvari, saj za to zaradi nerešenega predhodnega vprašanja v dejanskem stanju nima podlage in bi bila takšna odločba nezakonita.⁶⁸

Ali bo organ predhodno vprašanje sam obravnaval in rešil ali pa bo postopek prekinil in počakal z izdajo odločbe, je odvisno od preudarka organa, ki vodi upravni postopek.⁶⁹ Pri tem mora ravnati po načelu ekonomičnosti, smotrnosti in pospešitve postopka. Tako bo reševanje

⁶³ Breznik, Štucin in Marflak, 2004 (str. 501)

⁶⁴ Jerovšek idr. 2004 (str. 448-449)

⁶⁵ Kerševan in Androjna, 2017 (str. 258)

⁶⁶ 1. odst. 147. čl. ZUP

⁶⁷ Upravno sodišče, sodba U 263/2002, z dne 13.11.2003

⁶⁸ Vrhovno sodišče, sodba I Up 1272/2006, z dne 4.12.2008

⁶⁹ Vrhovno sodišče, sodba I Up 420/2004, z dne 8.12.2005

predhodnega vprašanja prepustil pristojnemu organu zlasti takrat, ko bo pričakovati, da bo zadeva tam kmalu rešena.

Ko organ presoja ali bo postopek prekinil, mora med drugim imeti v mislih, da je v skladu s sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP), ki razlaga Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljih svoboščin (EKČP), katere podpisnica je od leta 1994 tudi Republika Slovenija, država odgovorna za vse zamude, ki jih povzroči kateri koli upravni ali sodni organ.⁷⁰ EKČP v 6. čl. vzpostavlja pravico do sojenja v razumnem roku. Pravica do sojenja v razumnem roku velja, kadar se odloča o civilnih pravicah in obveznostih ali o kakršnikoli kazenski obtožbi.⁷¹ Pri tem je ESČP skozi sodno prakso razvilo avtonomni pomen pojma »civilne pravice in obveznosti«, v katerega spadajo tudi zadeve, ki so po nacionalnem pravu kvalificirane kot upravne, če se odloča o pravicah in obveznostih posameznika. Klasifikacija po nacionalnem pravu države podpisnice torej ni odločilna pri odločitvi ESČP katere zadeve spadajo v okvir 6. čl. EKČP.⁷² Bistvenega pomena je, ali se odloča o posameznikovi pravici oziroma obveznosti, ki mu je podeljena z nacionalnim zakonom, ne pa kateri nacionalni organ o pravici ali obveznosti odloča. Če odloča upravni organ, govorimo o pravici do odločanja v razumnem roku. V razumni rok, v katerem mora biti odločeno o določeni upravni zadevi, šteje tudi celotni čas odločanja upravnih organov.⁷³ Da se lahko 6. čl. EKČP uporabi, mora na nacionalni ravni obstajati spor med dvema posameznikoma ali pa posameznikom in državo, katerega izid je odločilen za posameznikovo pravico ali obveznost.⁷⁴ 6. čl. EKČP posamezniku zagotavlja tudi pravico, da o njegovih civilnih pravicah in obveznostih ali o kakršnikoli kazenski obtožbi zoper njega odloča neodvisno in nepristransko z zakonom ustanovljeno sodišče. Ta tako imenovana pravica do dostopa do sodišča je v slovenskem pravnem redu zagotovljena z možnostjo upravnega spora, ki ga ureja Zakon o upravnem sporu (ZUS-1)⁷⁵. Ustava Republike Slovenije v 23. čl. vzpostavlja pravico do sojenja brez nepotrebnega odlašanja, ZUP v 14. čl. določa, da je treba postopek voditi hitro, s čim manjšo zamudo, v 222. in 256. čl. pa določa (razumni) rok za izdajo odločitve, ki pa v času prekinitve postopka ne teče (3. odst. 156. čl. ZUP). Pravico do sojenja (odločanja) brez nepotrebnega odlašanja ima posameznik, kadar je s posamičnim aktom državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil, odločeno o njegovih pravicah,

⁷⁰ Gomien, 2009 (str. 52)

⁷¹ 1. odst. 6. čl. EKČP

⁷² Harris, O'Boyle, Bates in Buckley, 2014 (str. 372, 379, 390)

⁷³ Kerševan in Androjna, 2017 (str. 511) in ESČP, *Stibilj proti Sloveniji*, z dne 6.10.2015

⁷⁴ Harris, O'Boyle, Bates in Buckley, 2014 (str. 390)

⁷⁵ Uradni list RS, št. 105/06, 107/09 – odl. US, 62/10, 98/11 – odl. US, 109/12 in 10/17 – ZPP-E

obveznostih ali pravnih koristih.⁷⁶ Ker lahko prekinitev postopka zaradi reševanja predhodnega vprašanja pred pristojnim organom postopek precej zavleče, mora organ to upoštevati pri odločitvi ali bo predhodno vprašanje obravnaval sam ali pa postopek prekinil do odločitve pristojnega organa. (Glej tudi oddelek 4.3. Prekinitev upravnega postopka).

Kljub splošnemu pravilu, da se organ sam odloči, ali bo predhodno vprašanje obravnaval in rešil sam ali preko pristojnega organa, ZUP zaradi delikatnosti nekaterih vprašanj in razmerij določena predhodna vprašanja iz sodne pristojnosti pridržijo za sodišča.⁷⁷ Organ, ki vodi postopek, mora postopek prekiniti, če se predhodno vprašanje nanaša na obstoj kaznivega dejanja, na obstoj zakonske zveze ali na ugotovitev očetovstva ali če tako določa posebni zakon.⁷⁸ Če se predhodno vprašanje tiče kaznivega dejanja, pa kazenski pregon ni mogoč, obravnava organ, ki vodi postopek, tudi to vprašanje.⁷⁹ Takšen položaj je podan zlasti v primeru smrti storilca kaznivega dejanja, v primeru zastaranja ali opustitve pregona z amnestijo ali pomilostitvijo oziroma v primerih kaznivih dejanj, ki se preganjajo na predlog, pa ta ni podan.⁸⁰ V praksi takšnih primerov skorajda ni.⁸¹ Možnost, da bi organ sam ugotavljal obstoj zakonske zveze ali ugotavljal očetovstvo pa je z zakonom absolutno izključena.⁸² Četudi se takšno predhodno vprašanje pojavi, organ, ki vodi postopek, o njem ne sme odločati niti kadar tega vprašanja ni več mogoče ugotavljati po materialnem pravu. Ker bi bila v takšnem primeru tudi prekinitev postopka nesmiselna, saj bi ne prinesla nobene rešitve, je v upravnem postopku mogoče le presojati dokaze.⁸³

Pri preudarku ali bo organ, ki vodi postopek, predhodno vprašanje obravnaval in rešil sam ali pa postopek prekinil, mora upoštevati okoliščine posameznega primera ter obravnavati predhodno vprašanje, če je le-to takšne narave, da ga lahko sam pravilno reši, čeprav sicer za reševanje takšnih vprašanj kot glavnih stvari ni pristojen. Organ lahko predhodno vprašanje sam obravnava in reši, četudi je postopek za njegovo rešitev pri pristojnem organu že v teku, če glede na okoliščine primera spozna, da ga bo sam rešil hitreje.⁸⁴ Pri odločitvi za prekinitev postopka ali za samostojno reševanje predhodnega vprašanja, mora organ vedno upoštevati posledice ene ali druge odločitve tako za interes stranke kot za javni interes. Organ mora

⁷⁶ Ustavno sodišče, sklep Up-969/08, z dne 19.5.2009

⁷⁷ Jerovšek idr. 2004 (str. 451)

⁷⁸ 1. odst. 148. čl. ZUP

⁷⁹ 2. odst. 148. čl. ZUP

⁸⁰ Breznik, Štucin in Marflak, 2004 (str. 508)

⁸¹ Grafenauer in Breznik, 2009 (str. 446)

⁸² Breznik, Štucin in Marflak, 2004 (str. 508)

⁸³ Vrhovno sodišče, sodba II Up 10/98, z dne 30.3.2000

⁸⁴ Kerševan in Androjna, 2017 (str. 259)

upoštevati upravičeno pričakovanje stranke o čimprejšnji izdaji zakonite odločbe na eni strani in preprečitev škodljivih posledic za stranko in druge udeležence kot tudi za javni interes na drugi strani.⁸⁵

4.2.1. Kadar predhodno vprašanje obravnava upravni organ sam

Kadar zaradi predhodnega vprašanja postopka ni treba prekiniti, ga lahko organ, ki vodi postopek, sam obravnava in reši kot sestavni del zadeve ter na tej podlagi odloči o sami zadevi.⁸⁶

Če organ sam obravnava predhodno vprašanje, mora za rešitev tega vprašanja uporabiti materialne predpise, na podlagi katerih bi to vprašanje rešil pristojni organ in v ugotovitvenem postopku zbrati vse dokaze o dejstvih in okoliščinah, ki so po teh predpisih pomembni za rešitev predhodnega vprašanja.⁸⁷ Za določitev relevantnih dejstev in okoliščin je torej merodajen materialni zakon, postopek (dokazovanja) pa se vodi po ZUP.⁸⁸

Kadar organ sam rešuje predhodno vprašanje, o predhodnem vprašanju ne odloča v izreku upravnega akta, temveč ima njegova rešitev predhodnega vprašanja le obliko ugotovitve obstoja oziroma neobstoja pravice, obveznosti oziroma pravnega razmerja, ki jo organ poda in utemelji v obrazložitvi akta.⁸⁹ Rešitev predhodnega vprašanja pomeni le ugotovitev dejstva, na katerem temelji odločitev v upravni zadevi in ne neposredne odločitve o pravici, obveznosti oziroma pravnem razmerju.⁹⁰ Odločitev organa o predhodnem vprašanju ima torej pravni učinek le v upravni zadevi, v okviru katere se je predhodno vprašanje pojavilo in rešilo, zato rešitev predhodnega vprašanja, ki jo je sprejel nepristojni organ, nikoli ne more postati dokončna in pravnomočna.⁹¹ Tako rešeno predhodno vprašanje ne more biti ovira za odločanje o tem vprašanju v postopku pri pristojnem organu oziroma sodišču.⁹²

Pravica dejansko pristojnega organa za splošno in pravnomočno rešitev vprašanja, ki v določeni upravni zadevi predstavlja predhodno vprašanje, kljub rešitvi predhodnega vprašanja s strani upravnega organa, ostane neokrnjena. Stranka, ki ni zadovoljna z rešitvijo predhodnega vprašanja, ki jo je sprejel upravni organ, se lahko vsak čas obrne na pristojni organ z zahtevo, naj reši predhodno vprašanje kot glavno stvar. Če bi pristojni organ naknadno to vprašanje v bistvenih točkah rešil drugače, predstavlja takšna rešitev predhodnega vprašanja razlog za

⁸⁵ Kovač, Remic in Sever, 2015 (str. 211)

⁸⁶ 150. čl. ZUP

⁸⁷ Vrhovno sodišče, sodba I Up 290/2006, z dne 29.1.2009

⁸⁸ Jerovšek idr. 2004 (str. 452-453)

⁸⁹ Vrhovno sodišče, sodba X Ips 370/2011, z dne 13.9.2012

⁹⁰ Upravno sodišče, sodba U 769/2006, z dne 6.10.2006

⁹¹ Jerovšek idr. 2004 (str. 453)

⁹² Vrhovno sodišče, sodba X Ips 370/2011, z dne 13.9.2012

obnovo postopka. To pomeni, da rešitev predhodnega vprašanja po nepristojnem organu deli usodo dejstev in okoliščin, ugotovljenih v upravnem postopku.⁹³

O predhodnem vprašanju lahko organ, ki vodi upravni postopek, odloča samo v posebnem ugotovitvenem postopku.⁹⁴

Primer 1:

Organ, ki vodi upravni postopek (zahteva za denacionalizacijo), naleti na vprašanje ničnosti pogodbe (podržavljena nepremičnina prodana tretji osebi). Načeloma lahko upravni organ o ničnosti pogodbe sam odloča kot o predhodnem vprašanju, vendar v tem primeru to ni smiselno, saj mora po določbi 87. čl. Obligacijskega zakonika, če je pogodba nična, vsaka pogodbeni stranka vrniti drugi vse, kar je prejela na podlagi take pogodbe. Ničnost učinkuje na vse stranke pogodbe, rešitev predhodnega vprašanja pa ima učinek samo v stvari, v kateri je vprašanje rešeno, zato nasproti tretjim odločitvam upravnega organa ne bi mogla učinkovati.⁹⁵

Primer 2:

Odločanje o obstoju terjatve kot o predhodnem vprašanju ne ustvarja učinkov izvršilnega naslova, zato ne more predstavljati podlage za naložitev obveznosti tretji osebi naj poplača tuj davčni dolg, če tretja oseba ne soglaša s tem, da vstopa v davčni postopek kot dolžnica davčnega dolžnika. To pomeni, da je davčna izvršba z rubežem dolžnikove denarne terjatve dopustna le, če že obstaja (pravnomočen) izvršilni naslov, iz katerega izhaja obstoj terjatve, oziroma če se dolžnik davčnega dolžnika strinja, da terjatev davčnega dolžnika do njega obstaja, ali če obstoju terjatve ne ugovarja pravočasno in obrazloženo. Če bi davčni organ sam odločal o obstoju takšne terjatve kot o predhodnem vprašanju, bi s tem kršil pravico tretje osebe do sodnega varstva iz 23. čl. Ustave, ki določa, da ima vsakdo pravico, da o njegovih pravicah in dolžnostih ter o obtožbah proti njemu brez nepotrebnega odlašanja odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom ustanovljeno sodišče. To pravico zagotavlja tudi 6. čl. Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP). Četudi v premoženje davčnega dolžnika sodijo njegove denarne terjatve, rubež denarne terjatve pa je sredstvo davčne izvršbe, to ne pomeni, da je državi – upnici dana možnost, da v okviru davčne izvršbe izterja zarubljeno

⁹³ Kerševan in Androjna, 2017 (str. 260)

⁹⁴ Jerovšek in Kovač, 2016 (str. 176)

⁹⁵ Vrhovno sodišče, sodba I Up 3/2003, z dne 28.1.2004

denarno terjatev iz premoženja tretje osebe – zatrjevanega dolžnika davčnega dolžnika, ne da bi pred tem o obstoju za tretjo osebo sporne denarne terjatve odločilo sodišče.⁹⁶

4.2.2. Kadar predhodno vprašanje obravnava pristojni organ

Če organ, ki vodi upravni postopek, ne sme sam obravnavati in rešiti predhodnega vprašanja (ker se predhodno vprašanje nanaša na obstoj kaznivega dejanja, na obstoj zakonske zveze ali na ugotovitev očetovstva ali ker tako določa posebni zakon), ali če se odloči, da predhodnega vprašanja, ki bi ga sicer lahko sam obravnaval, ne bo vzel v obravnavo, mora predhodno vprašanje rešiti pristojni organ.⁹⁷

Če je postopek za rešitev predhodnega vprašanja kot glavnega vprašanja pri pristojnem organu že v teku, mora organ, ki vodi upravni postopek in ki ne bo sam obravnaval predhodnega vprašanja, počakati na dokončno rešitev tega vprašanja pri pristojnem organu.⁹⁸ Organ, ki vodi upravni postopek, lahko v takšnem primeru opozori pristojni organ, da je rešitev tega postopka tudi v interesu upravnega postopka, in od pristojnega organa zahteva, da mu, po njeni dokončnosti oziroma pravnomočnosti, pošlje odločbo.⁹⁹

Če postopek za rešitev predhodnega vprašanja pri pristojnem organu še ni začet, in ga je mogoče začeti samo po uradni dolžnosti, mora organ, ki vodi upravni postopek, od pristojnega organa zahtevati, da o tem predhodnem vprašanju začne postopek.¹⁰⁰ V zadevi, v kateri se postopek za rešitev predhodnega vprašanja lahko začne samo na vlogo stranke, organ, ki vodi upravni postopek, s sklepom o prekinitvi postopka eni izmed strank naloži, naj pri pristojnem organu vloži vlogo za začetek postopka za rešitev predhodnega vprašanja.¹⁰¹ Sprožitev postopka za rešitev predhodnega vprašanja je mogoče naložiti kateri koli stranki udeleženi v postopku. Ni nujno, da je to aktivna stranka, saj gre lahko za ugotavljanje dejstev in okoliščin, ki so vezane na osebo ali razmerja druge stranke.¹⁰² Hkrati organ stranki določi rok, v katerem mora pri pristojnem organu vložiti vlogo za začetek postopka za rešitev predhodnega vprašanja in mu o tem predložiti dokazilo. Pri tem mora organ, ki vodi upravni postopek, opozoriti stranko na posledice, če bi to opustila.¹⁰³

⁹⁶ Ustavno sodišče U-I-6/13-12 (Up-24/13-16), z dne 11. 2. 2016 in Vrhovno sodišče, sodba X Ips 237/2014, z dne 13.4.2016

⁹⁷ Kerševan in Androjna, 2017 (str. 260)

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ Jerovšek idr. 2004 (str. 454)

¹⁰⁰ 1. odst. 151. čl. ZUP

¹⁰¹ 2. odst. 151. čl. ZUP

¹⁰² Jerovšek idr. 2004 (str. 454-455)

¹⁰³ 2. odst. 151. čl. ZUP

V primeru, da sklep o prekinitvi postopka ne vsebuje vseh sestavin, ki bi jih moral imeti (določitev stranke zavezane k sprožitvi ustreznega postopka za rešitev predhodnega vprašanja pred pristojnim organom, rok, v katerem mora to storiti in predložiti dokazilo, in opozorilo na posledice, če bi to opustila), gre za bistveno kršitev pravil upravnega postopka.¹⁰⁴

Rok za vložitev vloge za začetek postopka za rešitev predhodnega vprašanja pri pristojnem organu začne teči z dnem, ko postane sklep o prekinitvi upravnega postopka dokončen.¹⁰⁵ Če stranka, na katere zahtevo je bil postopek začel, v roku, ki ji je bil določen s sklepom o prekinitvi upravnega postopka, ne predloži dokazila, da je pri pristojnem organu vložila vlogo za začetek postopka o predhodnem vprašanju, se šteje, da je to zahtevo umaknila, organ pa s sklepom ustavi postopek.¹⁰⁶ V kolikor naloženo procesno dejanje (predložitev dokazila) opusti katerakoli druga stranka v postopku (torej ne stranka, na katere zahtevo je bil postopek začel), pa to ni podlaga za ustavitev postopka, temveč organ nadaljuje postopek in odloči o zadevi.¹⁰⁷ V slednjem primeru organ, ki vodi upravni postopek, sam reši predhodno vprašanje, kolikor mu to dopuščajo druge določbe ZUP. Tudi v takšnem primeru organ ne sme reševati predhodnih vprašanj, za katera je z zakonom določeno, da lahko o njih odloča le pristojni organ, pač pa mora odločiti, kot da zatrjevana pravna okoliščina ni izkazana.¹⁰⁸ Stranka, ki je vložila zahtevek za matični upravni postopek, je torej, v primeru, ko se ne ravna po izdanem sklepu, drugače sankcionirana kot katera koli druga stranka v postopku, saj le zanjo velja domneva umika zahteve za začetek matičnega upravnega postopka. Strankina pasivnost namreč kaže na izgubo interesa po nadaljevanju postopka. Organ, ki vodi upravni postopek, enako ravna tudi, če stranka sicer sproži postopek, na katerega je bila napotena, vendar se ta, zaradi njenega kasnejšega umika zahteve oziroma tožbe, ustavi. Kadar je nadaljevanje postopka v javnem interesu, ustavitev le-tega ni dopustna.¹⁰⁹

Zoper sklep o prekinitvi postopka, ki ga izda organ, ki vodi upravni postopek, je dovoljena pritožba, razen če ga je izdal organ druge stopnje.¹¹⁰ Ta pritožba ima izjemoma suspenziven učinek, saj začne rok za vložitev vloge za začetek postopka za rešitev predhodnega vprašanja pri pristojnem organu teči šele po dokončnosti sklepa. Če se nihče ne pritoži, dokončnost nastopi z iztekom roka za pritožbo, sicer pa z vročitvijo drugostopenjskega sklepa o zavrženju

¹⁰⁴ Vrhovno sodišče, sklep I Up 1118/2002, z dne 6.7.2005

¹⁰⁵ 2. odst. 151. čl. ZUP

¹⁰⁶ 3. odst. 151. čl. ZUP

¹⁰⁷ 3. odst. 151. čl. ZUP

¹⁰⁸ Breznik, Štucin in Marflak, 2004 (str. 514)

¹⁰⁹ Jerovšek idr. 2004 (str. 455-456)

¹¹⁰ 1. odst. 147. čl. ZUP in 4. odst. 151. čl. ZUP

pritožbe ali z vročitvijo odločbe o zavrnitvi pritožbe. Če drugostopenjski organ sklep o prekinitvi postopka odpravi, mora organ, ki vodi upravni postopek, predhodno vprašanje rešiti sam.¹¹¹

S sklepom se odloča o vprašanjih, ki se tičejo postopka in o tistih vprašanjih, ki se kot postranska vprašanja pojavijo v zvezi z izvedbo postopka in se o njih ne odloča z odločbo. Če ni z ZUP ali z drugimi predpisi drugače določeno, sklep izda uradna oseba, ki opravlja dejanje postopka, pri katerem je nastalo vprašanje, ki je predmet sklepa.¹¹² Če ima ta uradna oseba pooblastilo za odločanje v upravnih zadevah, je hkrati pooblaščen za izdajo vseh sklepov, če ima le pooblastilo za dejanja v postopku pred izdajo odločbe, pa nima pravice izdajati sklepov, s katerimi bi se onemogočil nadaljnji postopek.¹¹³ Sklep o prekinitvi postopka ima lahko za stranko, na katere zahtevo je bil upravni postopek začel, če v roku, ki ji je bil določen, ne predloži dokazila, da je pri pristojnem organu vložila vlogo za začetek postopka o predhodnem vprašanju, za končno posledico izdajo sklepa o ustavitvi postopka, s katerim se onemogoči nadaljnji postopek. Ne glede na končne posledice, ki jih lahko ima odločitev o tem, da organ predhodnega vprašanja ne bo reševal sam, je stališče vsaj dela teorije, da o prekinitvi postopka zaradi reševanja predhodnega vprašanja odloča uradna oseba, ki je pooblaščen za vodenje postopka in ne uradna oseba, ki je pooblaščen za izdajo odločbe oziroma ustavitve postopka.¹¹⁴

V praksi temu stališču ne sledijo. Sklep o prekinitvi postopka zaradi reševanja predhodnega vprašanja pripravi oseba, pooblaščen za vodenje upravnega postopka, o njem pa odloči (podpiše sklep) oseba, pooblaščen za odločanje v upravni zadevi.

Postopek, ki je bil prekinjen zato, da bi se rešilo predhodno vprašanje pri pristojnem organu oziroma pri sodišču, se nadaljuje, ko odločba o tem vprašanju postane dokončna oziroma pravnomočna.¹¹⁵ Sodni procesni zakoni ne poznajo pojma dokončnosti odločbe. V sodnih postopkih izdane odločbe začnejo pravno učinkovati s pravnomočnostjo. Pri odločbah, ki jih izdajo sodišča, je torej okoliščina, po kateri je treba nadaljevati prekinjeni upravni postopek, pravnomočnost.¹¹⁶ Upravni postopek pa pozna tako dokončnost, kot pravnomočnost. Dokončnost nastopi, ko upravne odločbe ni več mogoče izpodbijati s pritožbo. Če zakon ne določa drugače, lahko z dokončnostjo odločbe stranka prične izvajati pravico. Pravnomočna pa

¹¹¹ Jerovšek idr. 2004 (str. 455)

¹¹² 226. in 1. odst. 227. čl. ZUP

¹¹³ Kerševan in Androjna, 2017 (str. 344)

¹¹⁴ Breznik, Štucin in Marflak, 2004 (str. 502), enako tudi v njihovem komentarju iz leta 2008 (str. 438)

¹¹⁵ 152. čl. ZUP

¹¹⁶ Breznik, Štucin in Marflak, 2004 (str. 515)

postane odločba, ki se ne more več izpodbijati v upravnem sporu ali v drugem sodnem postopku, ter je stranka z njo pridobila določene pravice oziroma so ji bile z njo naložene kakšne obveznosti.¹¹⁷ Odločitev o izbiri dokončnosti ali pravnomočnosti kot okoliščine, po kateri je treba nadaljevati prekinjeni upravni postopek, je načeloma prepuščena uradni osebi sami.¹¹⁸ Le kadar bi lahko osebi, o katere pravici, obveznosti ali pravnemu razmerju se odloča, nastala nepopravljiva škoda, v kolikor bi se odločalo na podlagi nepravnomočne odločbe, je treba z nadaljevanjem prekinjenega upravnega postopka počakati do pravnomočnosti odločbe o predhodnem vprašanju.¹¹⁹

Odločitev pristojnega organa o predhodnem vprašanju mora torej biti rešena vsaj z dokončno odločbo, da se lahko prekinjen upravni postopek nadaljuje. Če upravni organ nadaljuje postopek pred tem trenutkom, gre za kršitev postopka, vendar pa ta kršitev ne vpliva nujno na pravilnost odločbe upravnega organa.¹²⁰

4.2.3. Predhodno vprašanje iz pristojnosti organa, ki vodi upravni postopek

Za predhodno vprašanje gre tudi, kadar organ, ki vodi upravni postopek, naleti na vprašanje, ki je samostojna pravna celota in hkrati sestavni del dejanskega stanja v konkretni upravni zadevi, rešitev tega vprašanja pa je v njegovi pristojnosti ali v pristojnosti istega organa, vendar druge organizacijske enote (npr. drugega oddelka upravne enote). V obeh primerih obstajajo tri možnosti za rešitev predhodnega vprašanja.¹²¹

Prva možnost (enaka za oba primera) je, da organ, ki vodi upravni postopek, predhodno vprašanje sam reši tako, da njegovo rešitev poda v obrazložitvi odločbe o glavni stvari. V takem primeru je predhodno vprašanje rešeno samo začasno in ima pravni učinek le v konkretni upravni zadevi.¹²²

Druga možnost, kadar je za odločanje o predhodnem vprašanju pristojen organ, ki vodi upravni postopek, je, da organ predhodno vprašanje reši s posebno odločbo ter šele po dokončnosti te odločbe izda odločbo o glavni stvari. Kadar je za odločanje o predhodnem vprašanju pristojen isti organ, vendar druga organizacijska enota, pa je druga možnost reševanja ta, da organ, ki vodi matični upravni postopek, z matičnim upravnim postopkom počaka do dokončnosti

¹¹⁷ 1. odst. 224. čl. ZUP in 1. odst. 225. čl. ZUP

¹¹⁸ Jerovšek idr. 2004 (str. 456)

¹¹⁹ Vrhovno sodišče, sodba I Up 519/2005, z dne 30.11.2006 in Jerovšek 1999 (str. 70) v Jerovšek idr. 2004 (str. 456-457)

¹²⁰ Upravno sodišče, sodba II U 465/2013, z dne 16.5.2014

¹²¹ Kerševan in Androjna, 2017 (str. 261), Jerovšek idr. 2004 (str. 450), Breznik, Štucin in Marflak, 2004 (str. 501)

¹²² Kerševan in Androjna, 2017 (str. 262), Jerovšek idr. 2004 (str. 450)

odločbe o predhodnem vprašanju kot glavne zadeve druge organizacijske enote tega organa (analogna uporaba pravil o prekinitvi postopka zaradi napotitve na rešitev predhodnega vprašanja pri pristojnem organu).¹²³

Tretja možnost reševanja predhodnega vprašanja, kadar je za odločanje o predhodnem vprašanju pristojen organ, ki vodi upravni postopek, pa je, da organ izda eno odločbo, ki v izreku vsebuje tako odločitev o predhodnem vprašanju, kot odločitev o glavni stvari. V primeru, da je za reševanje predhodnega vprašanja pristojna druga organizacijska enota istega organa kot za reševanje matične upravne zadeve, obe enoti skupaj izdata eno odločbo, s katero rešita predhodno vprašanje in glavno stvar. Za preizkus takšne odločbe sta praviloma pristojna dva različna organa. Ta način reševanja je najbolj ekonomičen, a tudi najbolj sporen, saj zanj v ZUP ni podlage.¹²⁴

4.3. Prekinitev upravnega postopka

V določenih primerih se upravni postopek zaradi nastopa določenih okoliščin začasno ne more nadaljevati, hkrati pa te okoliščine niso take narave, da bi nadaljevanje postopka trajno ovirale. V takšnih primerih se upravni postopek prekine.¹²⁵

Upravni postopek se prekine s sklepom:

1. če stranka umre in pravica ali obveznost oziroma pravna korist, ki se uveljavlja v postopku, lahko preide na pravne naslednike (organ v takem primeru obvesti morebitne pravne naslednike o možnosti vstopa v postopek in jim vroči sklep);
2. če stranka izgubi poslovno sposobnost, pa v postopku nima pooblaščenca in se ji ne postavi začasnega zastopnika (organ v tem primeru vroči sklep o prekinitvi postopka skrbstvenemu organu);
3. če zakoniti zastopnik stranke umre ali izgubi poslovno sposobnost, pa stranka nima pooblaščenca ali zakonitega zastopnika in se ji tudi ne postavi začasnega zastopnika (organ v tem primeru vroči sklep o prekinitvi postopka skrbstvenemu organu, v primeru pravnih oseb pa se o tem obvesti organ za imenovanje zakonitega zastopnika);

¹²³ Kerševan in Androjna, 2017 (str. 262), Jerovšek idr. 2004 (str. 450)

¹²⁴ Ibid.

¹²⁵ Kerševan in Androjna, 2017 (str. 262)

4. če so za stranko nastopile pravne posledice uvedbe stečajnega postopka (sklep se vroči stečajnemu dolžniku);

5. če organ sklene, da ne bo sam reševal predhodnega vprašanja, oziroma ga po zakonu ne more reševati.¹²⁶

O prekinitvi postopka lahko, če nastopijo zakonsko določene okoliščine, organ odloči na lastno iniciativo, ali pa prekinitvev postopka predlaga stranka. Stranke kot predlagatelj ZUP sicer izrecno ne določa, vendar v okviru njenih pravic ni videti razloga, da to ne bi bilo možno. Uradna oseba na takšen predlog stranke seveda ni vezana.¹²⁷

Prejšnji ZUP (Uradni list SFRJ, št. 47/86) ni urejal instituta prekinitve postopka kot splošnega instituta postopka. Prekinitvev postopka je bila urejena samo na področju reševanja predhodnega vprašanja, kot fakultativna pa v postopku odločanja o vrnitvi v prejšnje stanje.¹²⁸

Sedanja ureditev prekinitve postopka se je glede na cilj instituta izkazala za nomotehnično neustrezno. Prve štiri točke 1. odst. 153. čl. ZUP odredajo prekinitvev postopka v korist strank (stranka ne more učinkovito sodelovati v postopku in varovati svojih pravic in pravnih interesov). Takšni razlogi narekujejo prekinitvev postopka *ex lege*, torej že s samim nastopom dejstva, ki pomeni razlog za prekinitvev, in ne šele z izdajo (in vročitvijo) sklepa o prekinitvi postopka.¹²⁹ Med nastopom dejstva in izdajo sklepa o prekinitvi postopka namreč stranka ni deležna pravnih posledic prekinitve, zaradi česar v tem času pravice oseb, ki bodo vstopile v prekinjen postopek, niso učinkovito zavarovane, saj bi lahko do izdaje sklepa že potekli kakšni roki ali bila izvršena kakšna procesna dejanja.¹³⁰ S tem, ko zakon izrecno določa koga je treba z vročitvijo sklepa o prekinitvi postopka seznaniti, se časovni razmik med nastopom razloga za prekinitvev postopka in nastopom učinka sklepa še podaljšuje. Pri prvih štirih razlogih za prekinitvev postopka bi zato morali šteti, da je bil postopek prekinjen že z nastopom razloga za prekinitvev postopka in da je sklep o prekinitvi postopka le deklaratorne narave.¹³¹

Zoper sklep, s katerim se prekine upravni postopek, je dovoljena pritožba, ki pa ne zadrži izvršitve sklepa oziroma izvršitve njegovih pravnih učinkov, zlasti prenehanja teka rokov.¹³²

¹²⁶ 1. odst. 153. čl. ZUP

¹²⁷ Jerovšek idr. 2004 (str. 458)

¹²⁸ Breznik, Štucin in Marflak, 2004 (str. 519)

¹²⁹ Breznik, Štucin in Marflak, 2004 (str. 519)

¹³⁰ Kerševan in Androjna, 2017 (str. 263)

¹³¹ Breznik, Štucin in Marflak, 2004 (str. 519-520)

¹³² 4. odst. 153. čl. ZUP; Jerovšek idr. 2004 (str. 460)

Sklep o prekinitvi postopka običajno v izreku vsebuje poleg odločitve o prekinitvi postopka tudi predviden rok nadaljevanja. To je smiselno predvsem pri prekinitvi postopka zaradi predhodnega vprašanja, kjer je možnost diskrecije organa ali bo postopek nadaljeval po dokončnosti ali po pravnomočnosti rešitve predhodnega vprašanja v postopku pred pristojnim organom. Pri večini razlogov za prekinitvev postopka organ nima diskrecije glede trajanja prekinitve postopka, saj trajanje prekinitve za posamezne situacije določa zakon.¹³³

Prekinitvev traja, dokler so podani razlogi iz 1. odst. 153. čl. ZUP, in sicer:

1. zaradi razloga iz 1. točke, dokler v postopek ne vstopi pravni naslednik ali skrbnik zapuščine;
2. iz razlogov iz 2. in 3. točke, dokler stranka nima zakonitega zastopnika;
3. zaradi razloga iz 4. točke, dokler ne vstopi v postopek kot zastopnik stranke stečajni upravitelj;
4. zaradi razloga iz 5. točke, dokler predhodno vprašanje ni dokončno oziroma pravnomočno rešeno (152. čl. tega zakona).¹³⁴

Pritožba je dovoljena le v primeru, ko gre za sklep, s katerim se postopek prekine. V ostalih primerih (zavrženje ali zavrnitev predloga za prekinitvev postopka) pa pride v poštev uporaba določbe 258. člena ZUP, ki se nanaša na dovoljenost pritožb zoper sklepe. V skladu s prvim odstavkom navedenega člena je pritožba zoper sklep dovoljena samo takrat, kadar je z zakonom izrecno tako določeno. Ker torej ZUP v 4. odst. 153. člena izrecno dopušča samostojno pritožbo le zoper sklep, s katerim se postopek prekine, to pomeni, da v primeru zavrženja takšne zahteve samostojna pritožba ni dovoljena.¹³⁵

Zoper sklep o prekinitvi postopka je torej dovoljena pritožba, pogoje za pristop do sodnega varstva pa ureja ZUS-1. V upravnem sporu odloča sodišče o zakonitosti dokončnih upravnih aktov, s katerimi se posega v pravni položaj osebe. Upravni akt je upravna odločba in drug javnopravni, enostranski, oblastveni posamični akt, izdan v okviru izvrševanja upravne funkcije, s katerim je organ odločil o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika, pravne osebe ali druge osebe, ki je lahko stranka v postopku. O zakonitosti drugih aktov pa sodišče v upravnem sporu odloča samo, če tako določa zakon.¹³⁶ Zoper procesne sklepe ZUS-1 torej

¹³³ Jerovšek idr. 2004 (str. 460)

¹³⁴ 2. odst. 153. čl. ZUP

¹³⁵ Upravno sodišče, sodba II U 152/2016, z dne 17.5.2017

¹³⁶ 1. in 2. odst. 2. čl. ZUS-1

dopušča sodno varstvo samo v izjemoma in izrecno določenih primerih, v katerih je zakonodajalec ocenil, da je potrebno zagotoviti učinkovito sodno varstvo v upravnem sporu.¹³⁷ V upravnem sporu se lahko izpodbijajo samo tisti sklepi, s katerimi je bil postopek odločanja o izdaji upravnega akta obnovljen, ustavljen ali končan.¹³⁸ S tega vidika je zagotavljanje učinkovitega sodnega varstva strank v upravnem sporu povezano tudi s preprečevanjem preobremenjevanja sodišč, ki odločajo v upravnem sporu, kar bi lahko vodilo do kršitve pravice do odločanja v razumnem roku strank v upravnih sporih. To je mogoče doseči tudi s tem, da se določijo ustrezne procesne predpostavke, ki omejijo možnost izpodbijanja procesnih aktov v postopku izdaje upravnega akta. S tem je sodno varstvo strank v upravnem sporu (glede sklepa o prekinitvi postopka) odloženo do dokončne meritorne odločitve pristojnega organa o njihovi pravici oziroma obveznosti, vendar samo zato tako sodno varstvo še ni neučinkovito.¹³⁹

O tem, ali bi bilo treba tudi o nadaljevanju postopka po izteku zadevnih rokov izdati posebni sklep, ZUP molči, vendar je mogoče iz določb 153. čl. ZUP sklepati, da to ni potrebno.¹⁴⁰

Bistvena pravna posledica prekinitve postopka je, da z njo prenehajo teči vsi roki, določeni za procesna dejanja. Prav tako v času prekinitve ne teče rok za izdajo odločbe iz 222. (za prvo stopnjo) in 256. člena ZUP (za drugo stopnjo).¹⁴¹ Kadar pred odločitvijo ni potreben posebni ugotovitelni postopek, mora pristojni organ izdati odločbo in jo vročiti stranki čimprej, najpozneje pa v enem mesecu od dneva, ko je prejel popolno vlogo za začetek postopka, oziroma od dneva, ko je bil postopek začet po uradni dolžnosti. V drugih primerih, ko je potreben posebni ugotovitelni postopek, ali ko je treba rešiti predhodno vprašanje, pa mora pristojni organ izdati odločbo in jo vročiti stranki najpozneje v dveh mesecih.¹⁴² Tudi odločba o pritožbi mora biti izdana in vročena stranki, brž ko je to mogoče, najpozneje pa v dveh mesecih od dneva, ko je organ prejel popolno pritožbo.¹⁴³

Ker v času prekinitve upravnega postopka rok za izdajo odločbe ne teče, stranka nima možnosti pritožbe zaradi molka organa, kljub temu, da lahko prekinitev postopka pomeni podaljševanje upravnega postopka in s tem podaljševanje roka, v katerem lahko pride stranka do dokončne odločitve v glavni stvari. V zvezi s tem Vrhovno sodišče poudarja, da ima s posledicami takega

¹³⁷ Vrhovno sodišče, sklep I Up 109/2016, z dne 22.11.2017

¹³⁸ 2. odst. 5. čl. ZUS-1

¹³⁹ Vrhovno sodišče, sklep I Up 109/2016, z dne 22.11.2017

¹⁴⁰ Jerovšek idr. 2004 (str. 460)

¹⁴¹ 3. odst. 153. čl. ZUP

¹⁴² 1. odst. 222. čl. ZUP

¹⁴³ 1. odst. 256. čl. ZUP

podaljševanja prizadeta stranka na voljo možnosti sodnega varstva, ki zagotavljajo varstvo ustavne pravice do odločanja v razumnem roku, pa tudi drugih ustavnih pravic strank, ki bi bile s predolгим trajanjem upravnega postopka prizadete. Tako je mogoče sprožiti upravni spor zaradi molka upravnega organa v primeru, če organ v treh letih od začetka postopka ni izdal dokončnega upravnega akta, ne glede na to, ali so v tem postopku že bila uporabljena redna ali izredna pravna sredstva (razen če je bil postopek ustavljen),¹⁴⁴ saj prekinitev upravnega postopka na to ne vpliva. Ob tem se Vrhovno sodišče ne opredeljuje do tega, ali je navedeno sodno varstvo šteti za učinkovito v vseh primerih odločanja, v katerih bi sicer lahko nerazumno dolg čas odločanja organov v upravnem postopku (tudi) kot posledica prekinitve postopka pomenil temelj za vložitev tožbe v upravnem sporu za varstvo navedene ustavne pravice (v skladu s 4. čl. ZUS-1 v upravnem sporu odloča sodišče tudi o zakonitosti posamičnih aktov in dejanj, s katerimi organi posegajo v človekove pravice in temeljne svoboščine posameznika, če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo). Pomembno pa je, da bi take posledice moral tožnik uveljavljati kot že nastale in ne šele kot bodoče oziroma morebitne posledice, ki bi iz sklepa o prekinitvi postopka lahko izvirale.¹⁴⁵

Po stališču teorije upravnega postopka ni mogoče nadaljevati, če Ustavno sodišče RS zadrži izvrševanje predpisa, na podlagi katerega bi bilo potrebno v njem odločiti. Ker je z zadržanjem izvrševanja predpisa zadržano tudi vodenje upravnih postopkov, ki temeljijo na tem predpisu, s čimer v konkretnem upravnem postopku nastane enak pravni učinek kot pri prekinitvi postopka, postopka ni potrebno prekiniti.¹⁴⁶ Če je s strani pristojnega organa zadržano izvrševanje predpisa, namreč rok za izdajo odločbe ne teče.¹⁴⁷

4.3.1. Smrt stranke

Stranka je subjekt, brez katerega se upravni postopek ne more začeti, prav tako ne more teči, niti se brez nje ne more odločiti v zadevi. Na to procesno predpostavko mora organ paziti po uradni dolžnosti ves čas postopka.¹⁴⁸ Če stranka med postopkom umre (fizična oseba) ali preneha (pravna oseba), se lahko postopek nadaljuje, če se v njem uveljavljajo pravice, obveznosti ali pravne koristi, ki lahko preidejo na pravne naslednike.¹⁴⁹ Če postopka ni mogoče nadaljevati, ker je predmet upravnega odločanja osebna in na pravne naslednike neprenosljiva

¹⁴⁴ 3. odst. 28. čl. ZUS-1

¹⁴⁵ Vrhovno sodišče, sklep I Up 109/2016, z dne 22.11.2017

¹⁴⁶ Kerševan in Androjna, 2017 (str. 263); Grafenauer in Breznik 2009 (str. 450)

¹⁴⁷ 3. odst. 222. čl. ZUP

¹⁴⁸ Kovač, Remic in Sever, 2015 (str. 153)

¹⁴⁹ 1. odst. 50. čl. ZUP

pravica, obveznost ali pravna korist med postopkom umrle stranke, ga organ s sklepom ustavi (sklep o ustavitvi postopka).¹⁵⁰ Nadaljevanje postopka po pravnem nasledniku je torej odvisno od narave upravne stvari, oziroma od tega, kakšna pravica je predmet postopka. Če ni materialnega nasledstva pravice (če pravica ni prenosljiva), tudi ni možno procesno nasledstvo, to je nadaljevanje postopka, v katerem upravičenec do pravice le-to uveljavlja.¹⁵¹ Če je pravica, obveznost oziroma pravna korist takšna, da lahko preide na pravne naslednike, se postopek ustavi le, če stranka nima pravnih naslednikov.¹⁵² To velja za primer, kadar pravna oseba preneha obstajati zaradi zaključka stečajnega postopka, kar pomeni, da bi prekinitev postopka trajala večno in se postopek ne bi mogel nikoli nadaljevati, zato se postopek ustavi.¹⁵³

Če stranka umre, pravica ali obveznost oziroma pravna korist, ki se uveljavlja v postopku, pa lahko preide na pravne naslednike, organ s sklepom prekine postopek.¹⁵⁴ Prekinitev traja, dokler v postopek ne vstopi pravni naslednik ali skrbnik zapuščine, nato se postopek nadaljuje. Pravni naslednik fizične osebe je njen zakoniti ali oporočni dedič, pravni naslednik pravne osebe pa je oseba, na katero preidejo pravice in obveznosti pravne osebe, ki je prenehala.¹⁵⁵ Tako zakoniti kot oporočni dedič sta univerzalna (vesoljna) pravna naslednika, kar pomeni, da s smrtjo zapustnika na zakonitega oziroma oporočnega dediča preidejo vse zapustnikove pravice, obveznosti oziroma pravne koristi, ki so prenosljive. Kdo je pravni naslednik pravne osebe, v določenih primerih določa zakon, največkrat pa se lahko šele iz določb materialnega prava o učinkih pravic in obveznosti pravne osebe, ki preneha, izvede zaključek o tem, ali ima pravne naslednike.¹⁵⁶ Univerzalno pravno nasledstvo je izjemna oblika prehoda premoženja in mora biti izrecno predpisana v zakonu. Omogoča hkratno prehajanje celotnega kompleksa pravic, obveznosti in pravnih razmerij (razen tistih, ki niso prenosljiva) in sicer na podlagi enega samega akta.¹⁵⁷ Do univerzalnega pravnega nasledstva pravne osebe pride s statusnim preoblikovanjem pravne osebe. Zakon o gospodarskih družbah (ZGD-1)¹⁵⁸ določa, da se lahko družba statusno preoblikuje z združitvijo, delitvijo, s prenosom premoženja, ali s spremembo pravnoorganizacijske oblike, podjetnik pa se lahko statusno preoblikuje v kapitalsko družbo.¹⁵⁹

¹⁵⁰ Breznik, Štucin in Marflak, 2004 (str. 233)

¹⁵¹ Upravno sodišče, sodba I U 1425/2012, z dne 12.3.2013

¹⁵² Upravno sodišče, sodba U 1324/2006, z dne 19.2.2008

¹⁵³ Vrhovno sodišče, sklep X Ips 425/2005, z dne 10.10.2008

¹⁵⁴ 1. odst. 153. čl. ZUP

¹⁵⁵ Breznik, Štucin in Marflak, 2004 (str. 232)

¹⁵⁶ Višje sodišče v Ljubljani, sklep I Cpg 1472/2010, z dne 13.1.2011

¹⁵⁷ Višje sodišče v Ljubljani, sodba I Cpg 903/2013, z dne 11.2.2015

¹⁵⁸ Uradni list RS, št. 65/09 – uradno prečiščeno besedilo, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 44/13 – odl. US, 82/13, 55/15 in 15/17

¹⁵⁹ 579. čl. ZGD-1

Na univerzalnega pravnega naslednika preide celotno premoženje ali del tega ter pravice, obveznosti oziroma pravne koristi, ki so v zvezi s tem premoženjem. Univerzalni pravni naslednik vstopi v vsa pravna razmerja, ki so v zvezi s tem premoženjem.¹⁶⁰ Iz navedenega zakonskega besedila na prvi pogled izhaja, da vse pravice in obveznosti pravne osebe preidejo na novo družbo, vendar to ne drži v vseh primerih. Obstajajo namreč nekatera področja, npr. upravnopravno, na katerih pri statusnem preoblikovanju ne pride do samodejnega prenosa vseh pravic in obveznosti. Zato je treba vsa pravna pravila tolmačiti kot celoto in jih pri odločitvi v zadevi upoštevati. Zgolj z uporabo določbe ZGD-1 o univerzalnem pravnem nasledstvu bi (lahko) prišlo do obida javnopravnih omejitev in do neenakega obravnavanja pravnih subjektov.¹⁶¹ Tako pri fizičnih kot pri pravnih osebah je možno tudi individualno (singularno) pravno nasledstvo, pri katerem se pravice, obveznosti oziroma pravne koristi prenašajo posamično. Singularni pravni naslednik tako (lahko) vstopi le v postopke, ki se nanašajo na posamično pridobljene pravice, obveznosti oziroma pravne koristi.¹⁶²

Stranka oziroma njen zakoniti zastopnik lahko določita pooblaščenca, ki zastopa stranko v upravnem postopku, razen pri dejanjih, pri katerih mora stranka sama dajati izjave. Dejanja, ki jih v postopku opravi pooblaščenec v mejah pooblastila, imajo enak pravni učinek, kot če bi jih opravila stranka sama.¹⁶³ Pooblastilo se lahko da za ves postopek ali samo za posamezna dejanja. Lahko se tudi časovno omeji ali da samo za sprejem dokumentov. Če stranka umre, če izgubi procesno sposobnost ali če se zamenja njen zakoniti zastopnik, pooblastilo ne preneha. Pravni naslednik stranke oziroma njen novi zakoniti zastopnik pa lahko pooblastilo prekliče.¹⁶⁴ Smrt, izguba procesne sposobnosti ali zamenjava zakonitega zastopnika stranke, ki ima pooblaščenca, niso razlog za prekinitve postopka po 153. čl. ZUP. Če so izpolnjeni ostali pogoji za nadaljevanje postopka (npr. prenosljivost pravice), se postopek nadaljuje.¹⁶⁵ Če torej stranka, ki ima pooblaščenca, med postopkom umre, se ta ne prekine, saj pooblaščenec po strankini smrti zastopa tudi interese dedičev, vse dokler mu ti pooblastila ne prekličejo.¹⁶⁶

Tudi, če stranka umre v teku pritožbenega roka, v zadevah, v katerih je predmet odločanja prenosljiv na pravne naslednike, njena smrt vpliva na prekinitve postopka in mirovanje teka roka do pravnomočne odločitve sodišča o postavitvi dedičev. Čeprav zapuščina pokojnika

¹⁶⁰ 6. odst. 580. čl. in 6. odst. 623. čl. ZGD-1

¹⁶¹ Višje sodišče v Ljubljani, sodba I Cpg 903/2013, z dne 11.2.2015

¹⁶² Vrhovno sodišče, sklep X Ips 465/2014, z dne 29.9.2016

¹⁶³ 1. in 2. odst. 53. čl. ZUP

¹⁶⁴ 1. in 2. odst. 57. čl. ZUP

¹⁶⁵ Breznik, Štucin in Marflak, 2004 (str. 255)

¹⁶⁶ Upravno sodišče, sodba I U 444/2010, z dne 4.11.2010

preide na dediče v trenutku njegove smrti, jo ti lahko izkoriščajo šele s pravnomočnostjo ugotovitvenega sklepa sodišča o dedovanju. Če stranka umre po izteku pritožbenega roka, pa je bil upravni postopek že končan, njena smrt ne vpliva na prekinitev postopka.¹⁶⁷

Drugače pa je pri pravnih osebah, saj pooblastilo s prenehanjem pravne osebe, ki je to pooblastilo dala, preneha, kar pomeni, da obstoj pooblaščenca ne vpliva na prekinitev postopka.¹⁶⁸

4.3.2. Izguba poslovne sposobnosti stranke

Stranka, ki je poslovno popolnoma sposobna (z lastnimi dejanji in lastno voljo pridobiva pravice in prevzema dolžnosti v pravnoposlovnih razmerjih),¹⁶⁹ lahko sama opravlja dejanja v postopku (je procesno sposobna).¹⁷⁰ Procesna sposobnost stranke je izenačena s poslovno sposobnostjo po materialnem pravu. S procesno sposobnostjo označujemo sposobnost samostojnega opravljanja dejanj v postopku, njena predpostavka pa je sposobnost biti nosilec pravic in obveznosti, torej pravna sposobnost. Procesno sposobne so osebe, ki so popolnoma poslovno (voljno) sposobne. Popolna poslovna sposobnost se pridobi s polnoletnostjo, lahko pa že prej s sklenitvijo zakonske zveze pred polnoletnostjo ali na podlagi sodne odločbe v primeru, če mladoletnik postane roditelj in za to obstajajo pomembni razlogi. Pravne osebe niso procesno sposobne, ker po naravi stvari niso sposobne same opravljati dejanj v postopku. Pravne osebe dejanja v postopku opravljajo po svojih zastopnikih.¹⁷¹ Polnoletna oseba, ki ji je poslovna sposobnost delno omejena, je procesno sposobna v mejah svoje poslovne sposobnosti.¹⁷² Mladoletnik pred dopolnjenim petnajstim letom starosti je poslovno nesposoben, mladoletnik po dopolnjenem petnajstem letu, ki ni pridobil popolne poslovne sposobnosti, pa je omejeno poslovno sposoben in lahko sam sklepa pravne posle, če zakon ne določa drugače.¹⁷³ Stranko, ki nima procesne sposobnosti, zastopa njen zakoniti zastopnik, ki je določen z zakonom ali z aktom pristojnega organa na podlagi zakona.¹⁷⁴ Organ mora ves čas postopka po uradni dolžnosti paziti na to, ali je tisti, ki nastopa kot stranka, lahko stranka v postopku, in ali zastopa

¹⁶⁷ Kovač, Remic in Sever, 2015 (str. 151-152)

¹⁶⁸ 3. odst. 57. čl. ZUP

¹⁶⁹ Vrhovno sodišče, sodba II Ips 297/2009, z dne 13.12.2012

¹⁷⁰ 1. odst. 46. čl. ZUP

¹⁷¹ Breznik, Štucin in Marflak, 2004 (str. 220)

¹⁷² 2. odst. 46. čl. ZUP

¹⁷³ Breznik, Štucin in Marflak, 2004 (str. 220)

¹⁷⁴ 1. odst. 47. čl. ZUP

procesno nesposobno stranko njen zakoniti zastopnik.¹⁷⁵ Če stranke v skladu z zakonom ni zastopal zakoniti zastopnik, gre za bistveno kršitev pravil upravnega postopka.¹⁷⁶

Če stranka izgubi poslovno sposobnost, pa v postopku nima pooblaščenca in se ji ne postavi začasnega zastopnika, se postopek s sklepom prekine. Sklep o prekinitvi postopka je treba vročiti skrbstvenemu organu.¹⁷⁷

Šele uveden postopek za odvzem poslovne sposobnosti stranke v upravnem postopku ne daje podlage za odločitev o prekinitvi postopka na podlagi 2. tč. 1. odst. 153. čl. ZUP. Na podlagi navedene določbe je mogoče izdati sklep o prekinitvi postopka le, če bi bilo o odvzemu poslovne sposobnosti stranke že odločeno z odločbo, ki bi povzročala pravne učinke, tj. s pravnomočno odločbo. Odločba o odvzemu poslovne sposobnosti je namreč konstitutivna odločba, ki pravno učinkuje „ex nunc“ in ne „ex tunc“.¹⁷⁸ Dvom v poslovno oziroma procesno sposobnost torej ni razlog za prekinitvev postopka.

Da je nekdo sploh lahko stranka v upravnem postopku mora biti procesno oziroma poslovno sposoben. Kot ločeno (predhodno procesno) vprašanje, ki se ne nanaša na izgubo poslovne sposobnosti, se pojavi vprašanje kaj storiti v primeru dvoma, ali je oseba procesno oziroma poslovno sposobna ali ne. Zakon o mednarodni zaščiti (ZMZ-1)¹⁷⁹ določa, da lahko, če se pri obravnavi prošnje za mednarodno zaščito na podlagi mnenja uradnih oseb oziroma oseb, ki so vključene v delo z mladoletnikom brez spremstva, podvomi v starost mladoletnika brez spremstva, torej podvomi v njegovo procesno oziroma poslovno sposobnost, pristojni organ odredi pripravo izvedeniškega mnenja. Če po pridobitvi le-tega še vedno obstaja dvom, ali je prosilec mladoleten ali polnoleten, se šteje, da je prosilec mladoleten in torej ni procesno sposoben.¹⁸⁰ Sicer pa je treba biti pri postavitvi začasnega zastopnika ali skrbnika pri dvomu v procesno sposobnost stranke zelo previden, saj to pomeni, dačasni zastopnik ali skrbnik pri odločitvah glede procesnih dejanj v postopku ni vezan na strankino voljo in se lahko odloča tudi drugače, kot bi morebiti stranka želela.¹⁸¹ ZUP postavitev začasnega zastopnika veže na procesno (s tem tudi poslovno) nesposobnost stranke. Pri polnoletnih osebah se poslovna sposobnost predvideva in jo je mogoče odvzeti le s pravnomočno sodno odločbo (44. člen

¹⁷⁵ 49. čl. ZUP

¹⁷⁶ 4. tč. 2. odst. 237. čl. ZUP

¹⁷⁷ 2. tč. 1. odst. 153. čl. ZUP

¹⁷⁸ Upravno sodišče, sodba I U 849/2016, z dne 19.7.2016

¹⁷⁹ Uradni list RS, št. 16/17 – uradno prečiščeno besedilo

¹⁸⁰ 2. in 6. odst. 17. čl. ZMZ-1

¹⁸¹ Upravno sodišče, sodba I U 1644/2011, z dne 15.11.2011

Zakona o nepravdnem postopku). Zgolj dvom v procesno sposobnost stranke ne zadostuje za morebitno odločanje o strankini procesni nesposobnosti niti za morebitno postavitve začasnega zastopnika.¹⁸²

4.3.3. Smrt ali izguba poslovne sposobnosti zakonitega zastopnika

Postopek se prekine s sklepom, če zakoniti zastopnik stranke umre ali izgubi poslovno sposobnost, stranka pa nima pooblaščenca ali zakonitega zastopnika in se ji tudi ne postavi začasnega zastopnika.¹⁸³

Zakoniti zastopnik opravlja svojo funkcijo, dokler je to potrebno za zavarovanje pravic in pravnih koristi poslovno nesposobne osebe (npr. do polnoletnosti) oziroma dokler traja razlog, zaradi katerega je bil postavljen. Nastop razlogov zaradi katerih funkcije zakonitega zastopnika ne more opravljati (npr. smrt ali izguba procesne sposobnosti), ali zaradi katerih mu je treba funkcijo oblastno odvzeti (npr. odvzem roditeljske pravice, razrešitev skrbnika), vplivajo na to, da je treba poskrbeti za nadaljnje varstvo s postavitvijo novega zakonitega zastopnika. Zamenjava zakonitega zastopnika ne sme vplivati na pravice, obveznosti ali pravne koristi stranke oziroma njihovo izvršljivost.¹⁸⁴

Ne samo v primeru smrti ali izgube poslovne sposobnosti zakonitega zastopnika, temveč tudi v primeru oblastnega odvzema funkcije zakonitega zastopnika, je potrebno pravice stranke, ki nima poslovne sposobnosti, ustrezno zavarovati. V primeru odvzema roditeljske pravice se strankine pravice zavarujejo po Zakonu o nepravdnem postopku, s predlogom za odvzem poslovne sposobnosti in hkrati imenovanjem začasnega skrbnika do odločitve sodišča glede odvzema poslovne sposobnosti. Po izdaji sklepa sodišča o odvzemu poslovne sposobnosti Center za socialno delo osebi postavi stalnega skrbnika. Prekinitev upravnega postopka v takšnem primeru torej ni potrebna, saj se pravice stranke ustrezno zavaruje s postavitvijo novega (začasnega) skrbnika.

4.3.4. Uvedba stečajnega postopka

Upravni postopek se prekine s sklepom, če so za stranko nastopile pravne posledice uvedbe stečajnega postopka.¹⁸⁵ Uvedba stečajnega postopka ne vpliva niti na pravno sposobnost niti na stvarno legitimacijo strank, ki sta procesni predpostavki za tek upravnega postopka. Pravna oseba, zoper katero se začne in teče upravni postopek, je še vedno stranka v postopku, ki ji

¹⁸² Upravno sodišče, sodba in sklep I U 1543/2012, z dne 8.5.2013

¹⁸³ 3. tč. 1. odst. 153. čl. ZUP

¹⁸⁴ Kovač, Remic in Sever, 2015 (str. 143-144)

¹⁸⁵ 4. tč. 1. odst. 153. čl. ZUP

gredo vse procesne pravice in obveznosti. Pravice, obveznosti in pravne koristi pravne osebe bi prenehale samo z njeno ukinitvijo oziroma prenehanjem (tj. izbrisom iz registra), vendar bi tudi v tem primeru morali ugotoviti, ali so prešle na pravne naslednike. Začetek stečajnega postopka se v upravnoprocesnem smislu kaže kot sprememba v zastopanju pravne osebe, saj stečajni upravitelj postane njen zakoniti zastopnik. Stečajni upravitelj pravno osebo zastopa v pravnem prometu, s čimer skrbi za njene pravice in pravne koristi tudi v vseh upravnih postopkih, v katerih je udeležena.¹⁸⁶ Prekinitev upravnega postopka traja, dokler stečajni upravitelj ne vstopi v postopek kot zastopnik stranke.¹⁸⁷ Če organ ne postopa skladno s temi določili (ne prekine postopka do vstopa stečajnega upravitelja v postopek), pač pa odloči v zadevi, stranka ne dobi možnosti, da se po zakonitem zastopniku izjavi v zadevi. S tem organ zagreši absolutno bistveno kršitev pravil postopka iz 3. točke 2. odstavka 237. člena ZUP.¹⁸⁸ Ta določa, da gre za bistveno kršitev pravil postopka, če stranki ali stranskemu udeležencu ni bila dana možnost, da se izjavi o dejstvih in okoliščinah, pomembnih za izdajo odločbe.

4.3.5. Konkretni primer

Do zanimivega procesnega zapleta je prišlo v primeru upravnega postopka odobritve pravnega posla (pri prodaji kmetijskega posestva), ki je pri prometu s kmetijskimi zemljišči, gozdovi ali kmetijami obvezen. Postopek odobritve pravnega posla je pristojna upravna enota prekinila do pravnomočne rešitve pravde o izbrisni tožbi, naknadno pa so prekinili ta pravdni postopek do odločitve v že prekinjenem upravnem postopku.

Vrhovno sodišče je odločilo, da prekinitev pravnega postopka do odločitve v upravnem postopku, ki je bil pred tem že prekinjen prav zaradi odločitve v tej pravdi, ni dopustna. Ali je odločitev o prekinitvi upravnega postopka pravilna, v pravnem postopku ni odločilno, saj morebitnih napak upravnega postopka v njem ni mogoče odpraviti. V danem procesnem položaju je sodišče s sklepom o prekinitvi postopka dejansko odklonilo odločitev o tožbenem zahtevku, za katerega je pristojno. S takšno razlago je določbam o pravnem interesu, predhodnih vprašanjih in prekinitvi postopka dalo vsebino, ki ni le zmotna (nezakonita), temveč nasprotuje tudi ustavno in konvencijsko zagotovljeni pravici tožnika do sodnega varstva oziroma dostopa do sodišča (1. odst. 23. čl. Ustave Republike Slovenije in 1. odst. 6. čl. Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin). Tožnika so pahnili v položaj popolne negotovosti, kdaj (če sploh) se bo postopek v njegovi zadevi lahko nadaljeval,

¹⁸⁶ Kovač, Remic in Sever, 2015 (str. 354)

¹⁸⁷ 3. tč. 2. odst. 153. čl. ZUP

¹⁸⁸ Upravno sodišče, sodba I U 1275/2009, z dne 29.6.2010

saj bi se to v upravnem postopku lahko zgodilo le po pravnomočnosti sodbe, do katere pa bi, glede na sklep o prekinitvi postopka, lahko prišlo le po pravnomočno končanem upravnem postopku. Navedeno logično zanko lahko učinkovito pretrga le tožnikov uspeh s pritožbo zoper sklep o prekinitvi postopka. Ker pravdni postopek ni namenjen popravni morebitnih napak upravnega postopka, je treba prekinitve upravnega postopka upoštevati kot procesno dejstvo in nedopustno negotovost tožnika nemudoma odpraviti z nadaljevanjem pravdnega postopka.¹⁸⁹

4.3.6. Prekinitve postopka po posebnih zakonih

Posebnosti posameznih upravnih področij načeloma niso tolikšne, da bi zahtevale posebno ureditev upravnega postopka za vsako posamezno področje v celoti. Temeljna načela in posamezna druga pravila splošnega upravnega postopka so takšna, da jih je mogoče uporabiti pri reševanju upravnih zadev na vseh upravnih področjih. Zato se je zakonodajalec le izjemoma odločil obsežneje urediti posebna pravila upravnega odločanja. To je storil npr. na področju davkov. V tistih vprašanjih, ki jih na posameznih upravnih področjih posebni upravni postopki ne urejajo, se uporabljajo pravila splošnega upravnega postopka.¹⁹⁰ Poleg razlogov za prekinitve upravnega postopka, ki jih določa ZUP, poznamo tudi nekaj razlogov za prekinitve, ki jih na posameznih področjih določajo posebni zakoni.

Eden takšnih zakonov, ki določa posebni primer prekinitve postopka, je Zakon o davčnem postopku (ZDavP-2).¹⁹¹ Davčni postopek se lahko prekine tudi, kadar je zaradi ugotovitve dejanskega stanja treba opraviti poizvedbo pri pristojnih organih drugih držav in pristojnih organih za izmenjavo podatkov. Postopek se nadaljuje takoj po prejetju zaprosenih podatkov od organa zaprosene države.¹⁹²

Zakon o državljanstvu Republike Slovenije (ZDRS)¹⁹³ kot enega od pogojev za pridobitev državljanstva z naturalizacijo določa, da oseba ni bila pravnomočno obsojena na nepogojno zaporno kazen, daljšo od treh mesecev, ali da ji ni bila izrečena pogojna obsodba na zaporno kazen s preizkusno dobo, daljšo od enega leta.¹⁹⁴ Če je uveden kazenski postopek za takšno

¹⁸⁹ Vrhovno sodišče, sklep Cp 5/2016, z dne 12.5.2016

¹⁹⁰ Kerševan in Androjna, 2017 (str. 31)

¹⁹¹ Uradni list RS, št. 13/11 – uradno prečiščeno besedilo, 32/12, 94/12, 101/13 – ZDavNepr, 111/13, 25/14 – ZFU, 40/14 – ZIN-B, 90/14, 91/15, 63/16, 69/17 in 13/18 – ZJF-H

¹⁹² 75.a čl. ZDavP-2

¹⁹³ Uradni list RS, št. 24/07 – uradno prečiščeno besedilo in 40/17

¹⁹⁴ 6. tč. 1. odst. 10. čl. ZDRS

kaznivo dejanje, organ, pristojen za odločanje o sprejemu v državljanstvo Republike Slovenije, prekine postopek do pravnomočne odločitve v kazenskem postopku.¹⁹⁵

¹⁹⁵ 6. odst. 10. čl. ZDRS

5. Predhodno vprašanje in prekinitev upravnega postopka na drugi stopnji

5.1. Postopek na drugi stopnji (postopek v zvezi s pritožbo)

Pritožba je v sistemu splošnega upravnega postopka edino redno pravno sredstvo, s katerim je mogoče izpodbijati zakonitost konkretnega upravnega akta prve stopnje, ki še ni postal dokončen v upravnem postopku.¹⁹⁶

Po Ustavi Republike Slovenije mora biti pravica do pritožbe ali drugega pravnega sredstva proti odločbam sodišč in drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, s katerimi ti odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih, zagotovljena vsakomur.¹⁹⁷ Pravica pritožbe je tudi eno temeljnih načel splošnega upravnega postopka. Po ZUP je pritožbo mogoče vložiti zoper odločbo izdano na prvi stopnji in kadar organ prve stopnje odločbe o strankini zahtevi ne izda v določenem roku.¹⁹⁸

Prvostopenjsko odločbo se lahko izpodbija s pritožbo, če je bil pri izdaji odločbe materialni predpis napačno uporabljen oziroma sploh ni bil uporabljen, če je bilo dejansko stanje ugotovljeno nepopolno ali napačno in če so podane kršitve pravil postopka.¹⁹⁹

Poleg stranke v postopku ima pravico do pritožbe tudi vsaka druga oseba, če odločba posega v njene pravice ali pravne koristi, ter državni tožilec in državni pravobranilec, kadar je z odločbo prekršen zakon v korist stranke in v škodo javnih koristi.²⁰⁰

Pritožbo je treba vložiti pri organu, ki je izdal odločbo na prvi stopnji.²⁰¹ Organ prve stopnje mora najprej preizkusiti, ali je pritožba dovoljena, pravočasna in ali jo je vložila upravičena oseba (ali obstajajo formalni pogoji za pritožbeni postopek)²⁰². Če pritožba ne izpolnjuje formalnih pogojev, jo organ prve stopnje s sklepom zavrže.²⁰³

Če organ, ki je izdal prvostopenjsko odločbo, spozna, da je pritožba (ki je dovoljena, pravočasna in vložena s strani upravičene osebe)²⁰⁴ utemeljena, pa ni potreben nov ugotovitveni postopek,

¹⁹⁶ Kerševan in Androjna, 2017 (str. 363)

¹⁹⁷ 25. čl. Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a)

¹⁹⁸ 13. čl. ZUP

¹⁹⁹ 237. čl. ZUP

²⁰⁰ 229. čl. ZUP

²⁰¹ 1. odst. 239. čl. ZUP

²⁰² Kerševan in Androjna, 2017 (str. 382)

²⁰³ 240. čl. ZUP

²⁰⁴ Kerševan in Androjna, 2017 (str. 383)

lahko reši zadevo drugače in z novo odločbo nadomesti odločbo, ki se izpodbija s pritožbo.²⁰⁵ V določenih primerih se lahko nadomestna odločba izda tudi, če mora prvostopenjski organ ugotovitveni postopek dopolniti.²⁰⁶

Kadar prvostopenjski organ spozna, da je vložena pritožba dovoljena in pravočasna in da jo je vložila upravičena oseba, pa ne nadomesti izpodbijane odločbe z novo odločbo, mora pritožbo brez odlašanja, najpozneje pa v 15 dneh od dneva, ko jo prejme (oziroma po poteku roka, v katerem se morajo izreči morebitne stranke z nasprotnim interesom), poslati pritožbenemu (drugostopenjskemu) organu, ki je pristojen, da o njej odloči.²⁰⁷

Tako kot organ prve stopnje mora tudi organ druge stopnje najprej preizkusiti ali pritožba izpolnjuje formalne pogoje za reševanje zadeve.²⁰⁸ Če pritožba ni dovoljena, če je prepozna ali če jo je vložila neupravičena oseba, pa je iz teh razlogov ni zavrgel že organ prve stopnje, jo zavrne organ druge stopnje, sicer vzame zadevo v reševanje.²⁰⁹ Organ druge stopnje preizkusi odločbo v delu, v katerem jo pritožnik izpodbija, in v mejah pritožbenih navedb, po uradni dolžnosti pa preizkusi, ali ni prišlo v postopku na prvi stopnji do bistvenih kršitev postopka in ali ni bil prekršen materialni zakon.²¹⁰

Organ druge stopnje pritožbo zavrne, če ugotovi, da je bil postopek pravilen, da je odločba pravilna in na zakonu utemeljena, pritožba pa neutemeljena, kadar spozna, da so bile v postopku na prvi stopnji pomanjkljivosti, ki pa niso bistvene in kadar ugotovi, da je izrek v odločbi prve stopnje zakonit, vendar obrazložen z napačnimi razlogi. V slednjem primeru organ druge stopnje v svoji odločbi navede pravilne razloge, pritožbo pa zavrne.²¹¹

Kadar organ druge stopnje ugotovi, da so bila v postopku na prvi stopnji nepopolno ali zmotno ugotovljena dejstva, da je prišlo do bistvenih kršitev pravil postopka oziroma da je izrek izpodbijane odločbe nejasen ali v nasprotju z obrazložitvijo, dopolni postopek in odpravi omenjene pomanjkljivosti bodisi sam bodisi po organu prve stopnje ali po zaprosenem organu. Organ druge stopnje lahko odločbo prve stopnje odpravi in sam reši zadevo, ali pa odpravi odločbo prve stopnje s svojo odločbo in vrne zadevo organu prve stopnje v ponovni postopek, če meni, da bo pomanjkljivosti postopka hitreje in bolj ekonomično odpravil organ prve stopnje.

²⁰⁵ 242. čl. ZUP

²⁰⁶ 243. in 244. čl. ZUP

²⁰⁷ 1. odst. 245. čl. ZUP

²⁰⁸ Kerševan in Androjna, 2017 (str. 383)

²⁰⁹ 1. in 2. odst. 246. čl. ZUP

²¹⁰ 247. čl. ZUP

²¹¹ 248. čl. ZUP

V takem primeru mora organ druge stopnje s svojo odločbo opozoriti organ prve stopnje, glede česa je treba dopolniti postopek, organ prve stopnje pa mora po tej odločbi ravnati in brez odlašanja, najpozneje pa v 30 dneh od prejema zadeve, izdati novo odločbo, zoper katero ima stranka pravico pritožbe. Če organ prve stopnje ob ponovnem odločanju ne ravna v skladu z odločbo organa druge stopnje, ta ob ponovni obravnavi pritožbe reši zadevo sam.²¹²

Odločba o pritožbi mora biti izdana in vročena stranki, brž ko je to mogoče, a najpozneje v dveh mesecih od dneva, ko je organ prejel popolno pritožbo. Omenjeni rok ne teče v času, ko je postopek prekinjen po 153. členu ZUP, in v primeru, da je izvrševanje predpisa zadržano s strani pristojnega organa.²¹³

5.2. Predhodno vprašanje

Praviloma se lahko predhodno vprašanje pojavi samo v postopku na prvi stopnji, saj gre za vprašanje brez čigar rešitve ni mogoče rešiti same stvari.²¹⁴ V pritožbenem postopku se predhodno vprašanje pojavi predvsem v zvezi z morebitnimi napakami v izvedbi postopka na prvi stopnji.²¹⁵

Predhodno vprašanje lahko organ druge stopnje rešuje, kadar ugotovi, da so bila v postopku na prvi stopnji nepopolno ali zmotno ugotovljena dejstva, da je v postopku prišlo do bistvenih kršitev pravil postopka oziroma da je izrek izpodbijane odločbe nejasen ali v nasprotju z obrazložitvijo, ter dopolni postopek in odpravi omenjene pomanjkljivosti, če je le mogoče sam, sicer pa po organu prve stopnje ali po zaprosenem organu.²¹⁶ Kadar se torej organ druge stopnje odloči, da bo sam dopolnil postopek in odpravil pomanjkljivosti iz postopka na prvi stopnji, se lahko predhodno vprašanje pojavi v pritožbenem postopku.²¹⁷

Kadar se stranka pritoži zaradi molka organa, torej zato, ker o njeni zahtevi organ prve stopnje ni izdal odločbe, pa organ druge stopnje ugotovi, da odločba organa prve stopnje ni bila pravočasno izdana iz opravičenih razlogov oziroma iz razlogov, ki so na strani stranke, organu prve stopnje podaljša rok za odločbo. Kadar pa razlogi, zaradi katerih odločba ni bila pravočasno izdana, niso opravičeni, organ druge stopnje zahteva, da mu organ prve stopnje pošlje dokumente zadeve. Če lahko organ druge stopnje reši zadevo po dokumentih, izda svojo

²¹² 251. čl. ZUP

²¹³ 1. in 2. odst. 256. čl. ZUP

²¹⁴ Kerševan in Androjna, 2017 (str. 261)

²¹⁵ Grafenauer in Breznik 2009 (str. 448)

²¹⁶ 1. odst. 251. čl. ZUP

²¹⁷ Grafenauer in Breznik 2009 (str. 448)

odločbo, če je ne more rešiti na ta način, opravi postopek in nato s svojo odločbo reši zadevo. Le izjemoma, če spozna, da bo postopek hitreje in bolj ekonomično izvedel organ prve stopnje, naloži njemu, naj to stori in mu v določenem roku pošlje zbrane podatke, nakar sam dokončno reši zadevo.²¹⁸ Predhodno vprašanje se lahko v pritožbenem postopku pojavi zaradi molka organa prve stopnje, kadar organ druge stopnje sam izvede ugotovitveni postopek in odloči o zadevi.²¹⁹

Predhodno vprašanje se lahko v pritožbenem postopku pojavi tudi v primeru, če stranka v pritožbi predloži nove dokaze, ki so obstajali že v času odločanja na prvi stopnji, a jih takrat stranka upravičeno ni mogla predložiti, ter organ druge stopnje dopolni postopek in te dokaze sam presodi.²²⁰

Samo v teh primerih, ko organ druge stopnje izvaja posamezna dejanja ugotovitvenega postopka, ki so potrebna za ugotovitev materialne resnice, pa jih je organ prve stopnje opustil, se organ druge stopnje znajde v položaju, da bo sam rešil predhodno vprašanje oziroma da bo postopek prekinil, dokler tega vprašanja ne bo rešil pristojni organ.²²¹

5.3. Prekinitev postopka

Do prekinitve postopka iz razlogov naštetih v 153. čl. ZUP lahko pride tudi na drugi stopnji.²²² Tako kot v postopku na prvi stopnji, je tudi v postopku na drugi stopnji najpomembnejša posledica prekinitve postopka to, da v času prekinitve postopka ne teče rok za izdajo odločbe iz 256. čl. ZUP, ki določa, da mora biti odločba izdana in vročena stranki brž ko je to mogoče, najpozneje pa v dveh mesecih od dneva, ko je organ prejel popolno pritožbo.²²³

²¹⁸ 255. čl. ZUP

²¹⁹ Grafenauer in Breznik 2009 (str. 448)

²²⁰ Kerševan in Androjna, 2017 (str. 261)

²²¹ Ibid.

²²² Jerovšek idr. 2004 (str. 458)

²²³ 3. odst. 153. čl. ZUP

6. Izredna pravna sredstva

Izredna pravna sredstva je mogoče uporabiti šele, ko je upravni postopek končan oziroma je upravna odločba postala dokončna ali v nekaterih primerih pravnomočna. Izredna pravna sredstva se lahko uporabi le izjemoma, kadar so za to izpolnjeni posebni vnaprej določeni zakonski pogoji. ZUP pozna pet izrednih pravnih sredstev, to so: obnova postopka, sprememba in odprava odločbe v zvezi z upravnim sporom, odprava in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici, izredna razveljavitev odločbe in ničnost odločbe.²²⁴

6.1. Obnova

Pri obnovi postopka se ponovno izvede upravni postopek, ki je bil končan v določeni upravni zadevi. Obnovijo se dejanja ugotovitvenega postopka, na katera vpliva okoliščina, ki se uveljavlja kot razlog za obnovo postopka, nato pa se sprejme nova odločba v isti upravni zadevi, ki je bila predmet odločanja v prejšnjem upravnem postopku. Temeljna pogoja za obnovo postopka sta, da je bil postopek končan z dokončno odločbo in da je podan eden izmed desetih v zakonu taksativno naštetih razlogov za obnovo postopka (obnovitveni razlog).²²⁵ Dokončne so vse odločbe druge stopnje in odločbe prve stopnje, zoper katere pritožba ni dovoljena, kot tudi tiste, zoper katere je pritožba dovoljena, vendar ni bila vložena oziroma ni bila vložena pravočasno ali pa so se pravici do pritožbe odpovedale vse stranke.²²⁶ Obnovitveni razlog lahko predstavlja samo že prej obstoječa, vendar neznana okoliščina, za katero se je izvedelo šele po končanem upravnem postopku in se zaradi tega za ugotovitev materialne resnice ni mogla uporabiti v prejšnjem postopku.²²⁷ Obnova postopka torej ni možna zaradi dejstev, ki so nastala po tem, ko je bila v postopku že izdana odločba, niti ni obnova mogoča zaradi nepravilne uporabe materialnega predpisa, nepoznavanja materialnega predpisa, spremembe materialnega predpisa po izdaji odločbe, nepravilnega sklepa o dejanskem stanju na podlagi nespremenjenega dokaznega gradiva, spremenjene upravne ali sodne prakse, interpretativne odločbe Ustavnega sodišča ali avtentične razlage materialnega predpisa.²²⁸ Kasneje spremenjen predpis ali dejstva, ki so nastala pozneje, so lahko samo podlaga za nov zahtevek in novo odločbo na drugačni dejanski in pravni podlagi.²²⁹

²²⁴ Grafenauer in Breznik 2009 (str. 580-581)

²²⁵ Ibid. (str. 581-583, 587)

²²⁶ Upravno sodišče, sodba III U 445/2010, z dne 26.11.2010

²²⁷ Kerševan in Androjna, 2017 (str. 429)

²²⁸ Ibid. (str. 429, 430)

²²⁹ Breznik, Štucin in Marflak, 2004 (str. 785, 786)

Poleg stranke lahko obnovo postopka predlagata tudi državni tožilec in državni pravobranilec, če odločba posega v javne koristi, organ, ki je izdal odločbo, na katero se obnovitveni razlog nanaša, pa lahko začne obnovo postopka po uradni dolžnosti.²³⁰ Za vložitev predloga za obnovo postopka oziroma za začetek obnove postopka po uradni dolžnosti veljata dva roka, in sicer subjektivni rok enega meseca in objektivni rok treh let, po preteku katerega se obnova ne more več predlagati oziroma uvesti po uradni dolžnosti.²³¹ O predlogu za obnovo postopka odloča organ, ki je izdal odločbo, na katero se predlog za obnovo nanaša.²³² Ko pristojni organ prejme predlog za obnovo, preizkusi, ali je predlog dovoljen, popoln in pravočasen, ali ga je podala upravičena oseba in ali je okoliščina, na katero se predlog opira, verjetno izkazana. Če ti pogoji niso izpolnjeni, organ s sklepom zavrže predlog, v nasprotnem primeru pa preizkusi, ali so okoliščine oziroma dokazi, ki se navajajo kot razlog za obnovo, taki, da bi lahko pripeljali do drugačne odločbe. Če ugotovi, da niso, predlog s svojo odločbo zavrže.²³³ Če pristojni organ ne zavrže ali ne zavrže predloga za obnovo, izda sklep, da se obnova dovoljuje, in določi, katera dejanja ugotovitvenega postopka naj se obnovi.²³⁴ Na podlagi podatkov, zbranih v prejšnjem postopku in v obnovljenem postopku, pristojni organ izda odločbo o zadevi, ki je bila predmet postopka, s katero lahko pusti odločbo, ki je bila predmet obnove, v veljavi, ali pa jo odpravi ali razveljavi in nadomesti z novo.²³⁵

6.1.1. Predhodno vprašanje v okviru obnove postopka

Postopek, ki je končan z odločbo, zoper katero v upravnem postopku ni rednega pravnega sredstva (odločba, dokončna v upravnem postopku), se med drugim lahko obnovi, če se odločba organa, ki je vodil upravni postopek, opira na kakšno predhodno vprašanje, pa je pristojni organ pozneje to vprašanje v bistvenih točkah drugače rešil.²³⁶

Do obnove postopka po tem obnovitvenem razlogu lahko pride samo, kadar je organ, ki je vodil upravni postopek, sam obravnaval predhodno vprašanje, ki je bilo del dejanskega stanja v upravni zadevi, kasneje pa je organ, pristojen za reševanje predhodnega vprašanja kot glavne stvari, to vprašanje v bistvenih točkah (ki vplivajo na dejansko stanje, ugotovljeno v upravnem

²³⁰ 261. čl. ZUP

²³¹ Grafenauer in Breznik 2009 (str. 589-591)

²³² 2. odst. 266. čl. ZUP

²³³ 267. čl. ZUP

²³⁴ 1. odst. 268. čl. ZUP

²³⁵ 1. odst. 270. čl. ZUP

²³⁶ 4. tč. 260. čl. ZUP

postopku) rešil drugače.²³⁷ Pri tem ni pomembno, ali je stranka izkoristila pravico do pritožbe zoper odločbo v upravni zadevi ali pa je ta odločba postala dokončna brez tega.²³⁸

Razlog za obnovo upravnega postopka je odločba, s katero je pristojni organ v bistvenih točkah drugače rešil nekaj, kar je bilo z odločbo, glede katere se zahteva obnova postopka, rešeno kot predhodno vprašanje.²³⁹ Obnova postopka je predvidena le v zadevah, ki so končane z dokončno upravno odločbo. Z izrazom odločba je mišljen akt upravnega organa, s katerim ta meritorno odloči o pravici ali obveznosti stranke. Procesni sklep že po naravi stvari ne predstavlja takšnega dokončnega akta.²⁴⁰ Ker upravni postopek, končan s sklepom, ne zadosti pogojem za obnovo postopka, ga ni mogoče obnoviti.²⁴¹ Obnova postopka zoper sklep bi bila dopustna samo, če bi šlo po vsebini sklepa za upravno odločbo, saj samo poimenovanje akta za obnovo postopka ni bistveno, bistveno je, kaj je s takim aktom odločeno, torej ali je odločeno po vsebini ali le procesno.²⁴² Tudi če je upravni postopek končan s potrdilom, obnova postopka ni mogoča, razen če ima (ne glede na naziv) njegova vsebina elemente upravne odločbe.²⁴³ Zakonske določbe, na podlagi katerih je mogoče dovoliti obnovo, je namreč treba razlagati ozko oziroma restriktivno.²⁴⁴

Stranka lahko predlaga obnovo postopka, končanega z dokončno upravno odločbo, v enem mesecu od dneva, ko je mogla uporabiti novi akt (sodbo, odločbo), s katerim je pristojni organ v bistvenih točkah drugače rešil predhodno vprašanje, na katerega se je upravna odločba opirala.²⁴⁵ Ta subjektivni rok veže tudi državnega tožilca, državnega pravobranilca in organ, če ta začne obnovo postopka po uradni dolžnosti.²⁴⁶ Po preteku treh let od dokončnosti odločb se obnova ne more več predlagati, niti uvesti po uradni dolžnosti. Izjemoma se lahko predlaga oziroma začne obnova tudi po preteku treh let, vendar le iz treh obnovitvenih razlogov, na primer, če se odločba organa, ki je vodil postopek, opira na kakšno predhodno vprašanje, pa je pristojni organ pozneje to vprašanje v bistvenih točkah drugače rešil.²⁴⁷

²³⁷ Kerševan in Androjna, 2017 (str. 435)

²³⁸ Upravno sodišče, sodba I U 547/2016-15, z dne 9.3.2017

²³⁹ Kerševan in Androjna, 2017 (str. 435)

²⁴⁰ Vrhovno sodišče, sodba in sklep I Up 1034/2002, z dne 25.11.2004

²⁴¹ Upravno sodišče, sodba I U 1908/2009, z dne 10.11.2010

²⁴² Kerševan in Androjna, 2017 (str. 429)

²⁴³ Vrhovno sodišče, sodba U 619/92-7, z dne 8.4.1993

²⁴⁴ Upravno sodišče, sodba I U 279/2010, z dne 14.10.2010

²⁴⁵ 1. odst. 263. čl. ZUP

²⁴⁶ Breznik, Štucin in Marflak, 2004 (str. 822)

²⁴⁷ 4. in 5. odst. 263. čl. ZUP

Če je predhodno vprašanje, ki je bilo del dejanskega stanja v upravnem postopku, rešil pristojni organ, pa ta organ pozneje to vprašanje drugače reši (npr. na podlagi izrednih pravnih sredstev), postopka ni mogoče obnoviti po obravnavanem obnovitvenem razlogu, temveč po obnovitvenem razlogu iz 3. točke 260. člena ZUP. Ta pravi, da je postopek mogoče obnoviti, če odločba, dokončna v upravnem postopku, temelji na sodbi, pa je sodba pravnomočno spremenjena, razveljavljena ali odpravljena. Odločba, izdana v upravnem postopku, s tem izgubi svojo podlago, ker dejansko stanje, ugotovljeno v upravnem postopku, ne ustreza materialni resnici.²⁴⁸ Subjektivni rok za obnovo praviloma teče od dneva, ko je stranka izvedela za pravnomočno sodbo.²⁴⁹

6.1.2. Prekinitev postopka v okviru obnove postopka

Postopek se lahko po 153. čl. ZUP prekine tudi v obnovljenem postopku.²⁵⁰

6.2. Sprememba ali odprava odločbe v zvezi z upravnim sporom

Organ, zoper katerega dokončno odločbo je pravočasno sprožen upravni spor, lahko, dokler upravni spor ni končan, odpravi ali spremeni svojo odločbo iz razlogov, zaradi katerih bi jo lahko odpravilo sodišče, če ugotovi vsem tožbenim zahtevkom, ne da bi s tem kršil pravice koga drugega.²⁵¹ Kadar organ med sodnim postopkom izda drug upravni akt, s katerim spremeni ali odpravi izpodbijani upravni akt, mora to sporočiti sodišču, pri katerem je sprožen upravni spor. V tem primeru sodišče od tožnika zahteva, da mu v 15 dneh sporoči, ali vztraja in v kakšnem delu vztraja pri tožbi oziroma ali jo razširja tudi na spremenjeni oziroma novi upravni akt. Če tožnik izjavi, da vztraja pri tožbi, sodišče postopek nadaljuje, sicer postopek s sklepom ustavi.²⁵² V primeru sprožitve ponovnega upravnega spora zoper nov upravni akt, upravni organ ne sme ponovno uporabiti tega izrednega pravnega sredstva, temveč mora odločitev prepustiti sodišču.²⁵³

6.3. Odprava in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici

Odločanje po nadzorstveni pravici pomeni hierarhični nadzor, ki ga opravlja pristojni organ nad zakonitostjo dokončnih odločb, izdanih v konkretnih upravnih zadevah v upravnem postopku na prvi ali drugi stopnji.²⁵⁴ Ta nadzor pristojni organ praviloma opravi po uradni dolžnosti,

²⁴⁸ Kerševan in Androjna, 2017 (str. 435)

²⁴⁹ 2. tč. 1. odst. 263. čl. ZUP

²⁵⁰ Jerovšek idr. 2004 (str. 458)

²⁵¹ 1. odst. 273. čl. ZUP

²⁵² 39. čl. ZUS-1 (ZUS; Uradni list RS, št. 105/06, 107/09 – odl. US, 62/10, 98/11 – odl. US, 109/12 in 10/17 – ZPP-E)

²⁵³ 2. odst. 273. čl. ZUP

²⁵⁴ Kerševan in Androjna, 2017 (str. 455)

lahko pa tudi na zahtevo stranke, državnega tožilca, državnega pravobranilca ali inšpektorja.²⁵⁵ Pristojni organ po nadzorstveni pravici odpravi odločbo po njeni izdaji in vročitvi, če jo je izdal stvarno nepristojen organ, pa ne gre za nično odločbo, če je bila v isti zadevi že prej izdana pravnomočna odločba, s katero je bila ta upravna zadeva ob enakem dejanskem in pravnem stanju drugače rešena, če je izdal odločbo kakšen organ brez potrebnega soglasja, potrditve, dovoljenja ali mnenja drugega organa, ali če je odločbo izdal krajevno nepristojen organ. Do razveljavitve odločbe po nadzorstveni pravici pa lahko pride samo, če je bil z njo očitno prekršen materialni predpis.²⁵⁶ Odločanje o odpravi ali razveljavitvi po nadzorstveni pravici lahko poteka sočasno z drugimi pravnimi sredstvi v upravnem postopku, a ima pred ostalimi pravnimi sredstvi prednost. Organ mora najprej preveriti, ali so izpolnjeni pogoji za odpravo ali razveljavitev odločbe, in če so, ostala sredstva zavrniti.²⁵⁷

6.4. Izredna razveljavitev odločbe

Izvršljivo odločbo je mogoče izjemoma v celoti ali deloma razveljaviti, če to narekujejo nujni ukrepi v javnem interesu, ki jih ni mogoče odlagati (če obstaja nevarnost za življenje in zdravje ljudi, za javni red in mir, za javno varnost ali za premoženje večje vrednosti), in če nevarnosti ne bi bilo mogoče uspešno odvrniti z drugimi sredstvi, s katerimi bi bile manj prizadete pridobljene pravice. Stranka, ki zaradi razveljavitve odločbe utрпи škodo, ima pravico do povračila za celotno škodo.²⁵⁸

6.5. Ničnost odločbe

Odločba izdana v upravnem postopku šteje za nično, če vsebuje takšno nepravilnost oziroma nezakonitost, katere z nobenim pravnim sredstvom ni mogoče popraviti in uskladiti z zakonom. Nična odločba nikoli ne more postati dokončna in pravnomočna ter imeti pravnega učinka. Takšna odločba tudi ne more postati izvršljiva in se mora, brž ko se odkrije njena nepravilnost oziroma nezakonitost, izreči za nično. Katere nepravilnosti oziroma nezakonitosti imajo za posledico ničnost, določa zakon taksativno in odločbe s takšno napako so absolutno nične (kadarkoli jih je mogoče izreči za nične). Za nično se izreče odločba, ki je bila izdana v upravnem postopku v zadevi iz sodne pristojnosti ali v zadevi, v kateri sploh ni mogoče odločati v upravnem postopku, ki bi s svojo izvršitvijo lahko povzročila kakšno kaznivo dejanje, ki je sploh ni mogoče izvršiti, ki jo je izdal organ brez zahteve stranke, pa se lahko izda samo na

²⁵⁵ 1. odst. 275. čl. ZUP

²⁵⁶ 274. čl. ZUP

²⁵⁷ Kerševan in Androjna, 2017 (str. 459)

²⁵⁸ 278. čl. ZUP

njeno zahtevo in stranka pozneje ni izrecno ali molče v to privolila, ki je bila izdana kot posledica prisiljenja, izsiljevanja, posebnega primera izsiljevanja, pritiska, ali drugega nedovoljenega dejanja, ali odločba, v kateri je taka nepravilnost, ki je po kakšni posebni zakonski določbi razlog za ničnost.²⁵⁹ Odločba se lahko izreče za nično po uradni dolžnosti ali na predlog stranke, državnega tožilca ali državnega pravobranilca. Lahko izreče za nično v celoti ali deloma, za nično pa odločbo izreče organ, ki jo je izdal, organ druge stopnje ali organ, pristojen za nadzorstvo nad organom, ki jo je izdal.²⁶⁰

²⁵⁹ 279. čl. ZUP

²⁶⁰ 280. čl. ZUP

7. Upravni spor

Upravni spor je sodni nadzor nad zakonitostjo delovanja uprave. Upravni spor ni izredno pravno sredstvo v okviru upravnega postopka, temveč sodni spor (sodni postopek).²⁶¹

V upravnem sporu se zagotavlja sodno varstvo pravic in pravnih koristi posameznic oziroma posameznikov in organizacij proti odločitvam in dejanjem državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, če za določeno zadevo ni z zakonom zagotovljeno drugo sodno varstvo.²⁶² To določilo je v skladu s 23. čl. URS, ki vsakemu daje pravico, da o njegovih pravicah in dolžnostih odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom ustanovljeno sodišče, 3. odst. 120. čl. URS, ki proti odločitvam in dejanjem upravnih organov in nosilcev javnih pooblastil zagotavlja sodno varstvo pravic in zakonitih interesov državljanov in organizacij ter 157. čl. URS, ki določa, da o zakonitosti dokončnih posamičnih aktov, s katerimi državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil odločajo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznikov in organizacij, odloča v upravnem sporu pristojno sodišče, če ni z zakonom predvideno drugo sodno varstvo.

V upravnem sporu sodišče odloča o zakonitosti dokončnih upravnih aktov, s katerimi se posega v pravni položaj posameznika.²⁶³ Upravni akt je upravna odločba ali drug javnopravni, enostranski, oblastveni posamični akt, izdan v okviru izvrševanja upravne funkcije, s katerim je organ odločil o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika, pravne osebe ali druge osebe, ki je lahko stranka v postopku izdaje akta.²⁶⁴ O zakonitosti drugih aktov sodišče v upravnem sporu odloča samo, če tako določa zakon.²⁶⁵ V upravnem sporu se tako na primer lahko izpodbijajo akti, s katerimi je upravni akt na podlagi rednih ali izrednih pravnih sredstev odpravljen ali razveljavljen, če je bil z njimi postopek odločanja o zadevi končan, in sklepi, s katerimi je bil postopek odločanja o izdaji upravnega akta obnovljen, ustavljen ali končan.²⁶⁶

Če stranka, ki je imela možnost vložiti pritožbo ali drugo redno pravno sredstvo zoper upravni akt, tega ni vložila ali ga je vložila prepozno, upravni spor ni dopusten.²⁶⁷ Upravni spor se ne more začeti po uradni dolžnosti (*ex offico*) s strani sodišča. Za začetek upravnega spora je potrebna tožba upravičenega tožnika. Upravni spor se lahko začne na podlagi tožbe fizične ali

²⁶¹ Kerševan in Androjna, 2017 (str. 501, 502)

²⁶² 1. čl. ZUS-1

²⁶³ 1. odst. 2. čl. ZUS-1

²⁶⁴ 2. odst. 2. čl. ZUS-1

²⁶⁵ 1. odst. 2. čl. ZUS-1

²⁶⁶ 1. in 2. odst. 5. čl. ZUS-1

²⁶⁷ 1. odst. 6. čl. ZUS-1

pravne osebe oziroma druge stranke, čeprav ni pravna oseba, ki misli da ji je bila kršena kakšna njena pravica ali na zakon oprta neposredna korist, ali na podlagi tožbe posebnega organa (državnega pravobranilca kot zastopnika javnega interesa), ki sodi, da je bil z upravnim aktom kršen zakon v škodo javnega interesa.²⁶⁸ Upravni organ, ki je odločal v končanem postopku, ne more biti tožnik.²⁶⁹

V upravnem sporu na prvi stopnji, če zakon ne določa drugače, odloča Upravno sodišče.²⁷⁰ V nekaterih zadevah na prvi stopnji v upravnem sporu odloča Vrhovno sodišče Republike Slovenije, prav tako pa Vrhovno sodišče odloča tudi o pravnih sredstvih zoper odločitve Upravnega sodišča.²⁷¹

Kolikor ZUS-1 ne določa drugače, se v upravnem sporu uporabljajo določbe zakona, ki ureja pravdni postopek (Zakon o pravnem postopku²⁷² - ZPP).²⁷³

7.1. Predhodno vprašanje v upravnem sporu

ZUS-1 ureja institut predhodnega vprašanja podobno kot ZUP. Če je odločitev v upravnem sporu v celoti ali delno odvisna od vprašanja, ki je samostojna pravna celota in sodi v pristojnost drugega sodišča ali organa (predhodno vprašanje), ga lahko sodišče ob pogojih ZUS-1 samo obravnava, lahko pa postopek prekine, dokler vprašanja ne reši pristojni organ. Če sodišče to vprašanje samo obravnava, ima njegova rešitev pravni učinek samo v stvari, v kateri je bilo vprašanje rešeno.²⁷⁴

Sodišče mora postopek prekiniti, če se predhodno vprašanje nanaša na obstoj kaznivega dejanja, obstoj zakonske zveze ali ugotovitev očetovstva ali če tako določa zakon. Kadar se predhodno vprašanje tiče kaznivega dejanja, pa kazenski pregon ni mogoč, obravnava sodišče tudi to vprašanje. Sodišče pa mora (drugače kot po ZUP in ZPP) postopek prekiniti tudi, če o predhodnem vprašanju pred pristojnim sodiščem oziroma drugim organom že teče postopek.²⁷⁵

²⁶⁸ Kerševan in Androjna, 2017 (str. 533)

²⁶⁹ 4. odst. 17. čl. ZUS-1

²⁷⁰ 11. čl. ZUS-1

²⁷¹ 12. čl. ZUS-1

²⁷² Uradni list RS, št. 73/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08 – ZArbit, 45/08, 111/08 – odl. US, 57/09 – odl. US, 12/10 – odl. US, 50/10 – odl. US, 107/10 – odl. US, 75/12 – odl. US, 40/13 – odl. US, 92/13 – odl. US, 10/14 – odl. US, 48/15 – odl. US, 6/17 – odl. US in 10/17

²⁷³ 22. čl. ZUS-1

²⁷⁴ 47. čl. ZUS-1

²⁷⁵ 1., 2. in 3. odst. 48. čl. ZUS-1

Če pristojni organ že rešuje predhodno vprašanje, mora sodišče postopek obvezno prekiniti, ne glede na smotrnost takega ravnanja in ne glede na to v kateri fazi je postopek.²⁷⁶

O prekinitvi postopka sodišče izda sklep, zoper katerega je dovoljena pritožba.²⁷⁷

Kadar sodišče zaradi predhodnega vprašanja postopek prekine, lahko s sklepom o prekinitvi postopka tožniku naloži, da v določenem roku začne postopek pred pristojnim sodiščem oziroma drugim organom in mu o tem predloži dokazilo, sicer bo štelo, da je tožbo umaknil in bo sodišče postopek s sklepom ustavilo. Na to posledico je treba stranko v sklepu o prekinitvi postopka opozoriti.²⁷⁸

Postopek, ki je bil prekinjen zaradi rešitve predhodnega vprašanja pri pristojnem sodišču ali drugem organu, se nadaljuje, ko postane odločba o tem vprašanju pravnomočna.²⁷⁹ Dokončnost, kadar gre za upravno odločbo, torej ni dovolj.²⁸⁰

Predhodno vprašanje se praviloma pojavi in rešuje že v upravnem postopku in le izjemoma v upravnem sporu, ko se lahko pokaže le kot pomanjkljivost v izvedbi upravnega postopka oziroma pri obravnavanju novih dejstev in dokazov, ki jih stranka upravičeno predloži šele v upravnem sporu, ter v primeru molka organa, kadar sodišče samo izvede ugotovitveni postopek zaradi sojenja v sporu polne jurisdikcije (sodišče sme upravni akt odpraviti in s sodbo meritorno odločiti v upravni zadevi)²⁸¹.²⁸²

7.2. Predhodno vprašanje pred Sodiščem Evropske unije

Sodišče Evropske unije lahko izdaja predhodne odločbe (*preliminary rulings*), s katerimi na predlog nacionalnih sodišč razlaga določila ustanovnih pogodb, odloča o veljavnosti in razlagi drugih pravnih aktov institucij in o razlagi statutov organov ustanovljenih s strani Sveta, če ti statuti tako določajo. Predhodno odločbo bo Sodišče Evropske unije sprejelo v primeru, ko bo nanj ustrezno vprašanje naslovljeno sodišče oziroma tribunal države članice pri obravnavanju posamezne sporne zadeve, o kateri to državno sodišče oziroma tribunal odloča. Upravni organi torej te možnosti nimajo.²⁸³ Zakon o sodiščih (ZS)²⁸⁴ določa, da kadar je odločba sodišča

²⁷⁶ Breznik idr., 2008 (str. 317)

²⁷⁷ 4. odst. 48. čl. ZUS-1

²⁷⁸ 49. čl. ZUS-1

²⁷⁹ 50. čl. ZUS-1

²⁸⁰ Breznik idr., 2008 (str. 318)

²⁸¹ 1. odst. 65. čl. ZUS-1

²⁸² Breznik idr., 2008 (str. 315)

²⁸³ Kerševan in Androjna, 2017 (str. 576, 577)

²⁸⁴ Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08, 96/09, 86/10 – ZJNepS, 33/11, 75/12 – ZSPDLSL-A, 63/13, 17/15, 23/17 – ZSSve in 22/18 – ZSICT

odvisna od rešitve predhodnega vprašanja glede razlage oziroma glede veljavnosti ali razlage prava Evropske unije, lahko sodišče izda sklep, s katerim predhodno vprašanje odstopi v odločanje Sodišču Evropske unije. Kadar je odločba Vrhovnega ali drugega sodišča, zoper katero stranke v postopku ne morejo vložiti rednega ali izrednega pravnega sredstva, odvisna od rešitve takšnega vprašanja, pa je sodišče takšen sklep, s katerim predhodno vprašanje odstopi v odločanje Sodišču Evropske unije, dolžno izdati. S tem sklepom, zoper katerega ni dovoljeno vložiti rednega ali izrednega pravnega sredstva, sodišče do prejema predhodne odločbe prekine postopek. Do prejema odločbe o tem vprašanju sme sodišče opravljati samo tista procesna dejanja in sprejemati samo tiste odločitve, ki ne dopuščajo nobenega odlašanja, če niso vezane na vprašanja, zaradi katerih je sodišče zaprosilo za predhodno odločanje, ali če ne urejajo dokončno pravnega razmerja. Če sodišče določi, da je bila razlog za njegov odstop predhodnega vprašanja ne sme več uporabljati in če predhodna odločba Sodišča Evropske unije še ni bila sprejeta, mora odstopljeno predhodno vprašanje brez odlašanja umakniti, razen, če obstajajo zakonski razlogi za nadaljevanje postopka. Predhodna odločba Sodišča Evropske unije je za sodišče obvezujoča.²⁸⁵ Pri tem je treba poudariti, da predhodna odločba veže tudi druge organe Evropske unije in držav članic (velja *erga omnes*), saj se nanaša na vprašanje razlage prava Evropske unije oziroma na vprašanje veljavnosti evropskih pravnih aktov, ne pa na rabsodbo v konkretni zadevi. Če Sodišče Evropske unije ne določi drugače, imajo predhodne odločbe učinek za nazaj (*ex tunc*).²⁸⁶ Kljub temu, da upravni organi nimajo možnosti postaviti predhodnega vprašanja Sodišču Evropske unije, jih zadenejo posledice predhodnih odločb.

Vsi organi držav članic morajo v okviru svojih pristojnosti zagotoviti upoštevanje pravil prava Evropske unije. Razlaga posameznega pravila prava Evropske unije, ki jo poda Sodišče Evropske unije, pojasnjuje in natančneje določa pomen in obseg tega pravila, kot ga je treba ali bi ga bilo treba razumeti in uporabljati od začetka njegove veljave. Upravni organ mora tako razlagano pravilo prava Evropske unije v okviru svojih pristojnosti uporabljati tudi za pravna razmerja, ki so nastala ali so bila oblikovana, preden je Sodišče Evropske unije izdalo predhodno odločbo. Postavlja se vprašanje, ali je upoštevanje te obveznosti nujno, ne glede na to, da je upravna odločba že pred sprejemom predhodne odločbe postala pravnomočna. Eno splošnih načel prava Evropske unije je pravna varnost. Pravnomočnost upravne odločbe po preteku razumnih rokov za vložitev tožbe ali z izčrpanjem pravnih sredstev pripomore k pravni varnosti, zaradi česar pravo Evropske unije načeloma ne zahteva, da mora upravni organ

²⁸⁵ 113.a čl. ZS

²⁸⁶ Kerševan in Androjna, 2017 (str. 580)

ponovno obravnavati upravno odločbo, ki je postala pravnomočna.²⁸⁷ Upravnemu organu nalaga ponovno preučitev pravnomočne upravne odločbe, da bi se upoštevala razlaga ustrezne določbe, ki jo je medtem sprejelo Sodišče Evropske unije, kadar:

- je v skladu z nacionalnim pravom upravni organ pristojen za ponovno obravnavo te odločbe,
- je zadevna odločba postala pravnomočna zaradi sodbe nacionalnega sodišča, ki je odločalo na zadnji stopnji,
- glede na poznejšo sodno prakso Sodišča Evropske unije navedena sodba temelji na napačni razlagi prava Evropske unije, ne da bi bilo Sodišču Evropske unije predloženo vprašanje za predhodno odločanje, ter
- se je zadevna stranka obrnila na upravni organ takoj, ko se je seznanila z navedeno sodno prakso.²⁸⁸ Upravni organi so torej dolžni ponovno obravnavati upravno odločbo, ki so jo izdali v že predhodno pravnomočno zaključenem postopku in za katero se pozneje (zaradi stališča, sprejetega v sodbi Sodišča Evropske unije) izkaže, da je bila sprejeta na napačni razlagi prava Evropske unije, le v primerih, če je na podlagi nacionalnega prava taka obravnava procesno in materialnopravno dopustna.²⁸⁹

Postavljena predhodna vprašanja glede razlage prava Evropske unije ne upravičujejo zamude pri odločanju o strankini pritožbi v upravnem postopku in ne predstavljajo razloga za prekinitev upravnega postopka, v katerem je treba uporabiti pravo, v zvezi s katerim so Sodišču Evropske unije postavljena vprašanja za predhodno odločanje. V primeru postavljenega vprašanja za predhodno odločanje postopek prekine le sodišče, saj upravnim organom v primeru začetega postopka za predhodno odločanje pravni predpisi ne dajejo pooblastila za prekinitev postopka, prekinitev pa tudi ne nastopi po samem zakonu (*ex lege*). Vprašanje razlage in veljavnosti prava Evropske unije tudi ne predstavlja predhodnega vprašanja v smislu 1. odst. 147. čl. ZUP, ki opravičuje prekinitev upravnega postopka. Predhodno vprašanje po ZUP namreč predstavlja le tisto vprašanje, ki je pomembno za odločitev, in ki je samostojna pravna celota, ki spada v pristojnost drugega organa. Gre za vprašanje o obstoju pravice, obveznosti ali pravnega

²⁸⁷ Sodišče Evropske unije, sodba v zadevi C-453/00 (Kühne & Heitz NV proti Productschap voor Pluimvee en Eieren), z dne 13.1.2004

²⁸⁸ Ibid.

²⁸⁹ Upravno sodišče, sodba I U 251/2016, z dne 17.1.2017

razmerja, ki je element dejanskega stanja upravne zadeve, kar pomeni, da predmet predhodnega vprašanja ne more biti zgolj razlaga ali uporaba prava.²⁹⁰

7.3. Prekinitev postopka v upravnem sporu

ZUS-1 omenja prekinitev postopka le v okviru vzorčnega postopka²⁹¹ in v okviru predhodnega vprašanja. Upravni postopek pa se prekine tudi iz razlogov, ki jih ZPP ureja v 205. členu, ki določa, da se postopek prekine:

1. če stranka umre ali izgubi pravdno sposobnost, pa v pravdi nima pooblaščenca,
2. če zakoniti zastopnik stranke umre ali preneha njegova pravica za zastopanje, pa stranka nima pooblaščenca v pravdi,
3. če stranka, ki je pravna oseba, preneha obstajati oziroma če ji pristojni organ pravnomočno prepove delovanje,
4. če nastanejo pravne posledice začetka stečajnega postopka, razen v primeru osebnega stečaja, če je predmet spora zahtevki, ki ne more vplivati na obseg stečajne mase,
5. če zaradi vojne ali iz drugih vzrokov sodišče preneha delati ali
6. če drug zakon tako določa.

Do prekinitve postopka iz teh taksativno naštetih razlogov pride po samem zakonu v trenutku, ko pride do katerega od teh primerov. Sodišče sprejme sklep, s katerim postopek prekine oziroma s sklepom ugotovi, da je do prekinitve prišlo. Takšen sklep ima deklaratoren značaj. Do prekinitve postopka po samem zakonu lahko pride v vseh fazah postopka, vse do pravnomočnega zaključka postopka.²⁹² Postopek, ki je bil prekinjen iz katerega od razlogov navedenih v prvih štirih točkah 205. člena ZPP, se nadaljuje, ko ga dedič ali skrbnik zapuščine, novi zakoniti zastopnik, stečajni upravitelj ali pravni nasledniki pravne osebe prevzamejo ali ko jih sodnik povabi, naj to storijo.²⁹³

Prekinitev postopka v zvezi s postopkom za oceno ustavnosti zakona ureja 156. čl. URS, ki določa, da če sodišče pri odločanju meni, da je zakon, ki bi ga moralo uporabiti, protiustaven,

²⁹⁰ Upravno sodišče, sodba in sklep II U 329/2012, z dne 12.12.2012

²⁹¹ Če so pri sodišču vložene tožbe zoper več kot 20 upravnih aktov, pri katerih se pravice ali obveznosti opirajo na enako ali podobno dejansko in isto pravno podlago, lahko sodišče na podlagi ene tožbe izvede vzorčni postopek, ostale postopke pa prekine (1. odst. 43. čl. ZUS-1).

²⁹² Kežmah, 2009 (str. 172)

²⁹³ 1. odst. 208. čl. ZPP

mora postopek prekiniti in začeti postopek pred Ustavnim sodiščem, ter da se postopek pred sodiščem nadaljuje po odločitvi ustavnega sodišča. Odločitev o prekinitvi postopka zaradi vložitve zahteve za oceno ustavnosti mora biti pravnomočna. Zoper takšen sklep o prekinitvi postopka je dovoljena pritožba. Sklep o prekinitvi postopka, ki ima napačen pravni pouk, da ga je mogoče izpodbijati šele s pritožbo zoper končno odločbo, in ki zato prikrajša stranko prekinjenega postopka za pravico do pritožbe, ne postane pravnomočen.²⁹⁴

ZPP določa tudi, kdaj sodišče odredi prekinitev postopka. To stori na primer:

1. če sklene, da ne bo samo reševalo predhodnega vprašanja,
2. če živi stranka na območju, ki je zaradi izrednih dogodkov (poplave in podobno) odrezano od sodišča in
3. če se je začel postopek za popoln ali delni odvzem poslovne sposobnosti stranki.²⁹⁵

V teh primerih je sklep o prekinitvi postopka konstitutivne narave. Prekinitev nastopi po sklepu sodišča.²⁹⁶ Že na podlagi ZPP mora sodišče prekiniti postopek, če sklene, da ne bo samo reševalo predhodnega vprašanja, po ZUS-1 pa sodišče prekine postopek, kadar predhodnega vprašanja ne sme reševati samo (če se predhodno vprašanje nanaša na obstoj kaznivega dejanja, obstoj zakonske zveze ali ugotovitev očetovstva ali če tako določa zakon) in kadar o predhodnem vprašanju že teče postopek pred pristojnim organom.²⁹⁷

Postopek, ki je bil prekinjen, da bi se rešilo predhodno vprašanje pri pristojnem sodišču ali drugem organu, se nadaljuje, ko postane odločba o tem vprašanju pravnomočna.²⁹⁸ V vseh primerih se prekinjeni postopek nadaljuje na predlog stranke, takoj ko preneha razlog za prekinitev.²⁹⁹

Prekinitev postopka povzroči prenehanje teka vseh rokov določenih za procesna dejanja.³⁰⁰ Ti roki, ki so zaradi prekinitve postopka nehali teči, začnejo teči od dneva, ko sodišče stranki vroči sklep o nadaljevanju postopka.³⁰¹

²⁹⁴ Ustavno sodišče, sklep U-I-147/15-7, z dne 16.12.2015

²⁹⁵ 1. odst. 206. čl. ZPP

²⁹⁶ Breznik idr., 2008 (str. 311)

²⁹⁷ 1. in 3. odst. 48. čl. ZUS-1 in Breznik idr., 2008 (str. 311)

²⁹⁸ 50. čl. ZUS-1

²⁹⁹ 3. odst. 208. čl. ZPP

³⁰⁰ 1. odst. 207. čl. ZPP

³⁰¹ 4. odst. 208. čl. ZPP

V upravnem sporu se lahko sklep izpodbija s posebno pritožbo samo, če ZUS-1 tako določa. Posebna pritožba zoper sklep sodišča prve stopnje, s katerim se onemogoči nadaljnji postopek, pa je dovoljena, če ZUS-1 ne določa drugače.³⁰² V 4. odst. 48. čl. ZUS-1 je določeno, da je zoper sklep o prekinitvi postopka zaradi rešitve predhodnega vprašanja pred pristojnim organom dovoljena pritožba, ki jo je treba vložiti v treh dneh od dneva vročitve sklepa o prekinitvi postopka strankam. Sklepe o prekinitvi postopka po določbah ZPP pa se sme izpodbijati le v pritožbi zoper končno odločbo.³⁰³

³⁰² 82. čl. ZUS-1

³⁰³ Breznik idr., 2008 (str. 311)

8. Zaključek

Po ZUP in po ZPP upravnemu organu oziroma sodišču, ki naleti na predhodno vprašanje, ni treba prekiniti postopka, kadar o predhodnem vprašanju že teče postopek pred pristojnim organom, temveč upravni organ oziroma sodišče v skladu z načelom ekonomičnosti, smotrnosti in pospešitve postopka, pretehta, kaj storiti. Reševanje predhodnega vprašanja bo upravni organ oziroma sodišče v pravnem postopku prepustilo pristojnemu organu zlasti takrat, ko bo postopek že v teku in bo pričakovati, da bo zadeva tam kmalu rešena. Po ZUS-1 pa sodišče mora, ne glede na smotrnost takega ravnanja postopek prekiniti, če pred pristojnim organom že teče postopek o predhodnem vprašanju. V upravnem sporu torej sodišče, kadar o predhodnem vprašanju že teče postopek pred pristojnim organom, ne more presoditi, kaj storiti z vidika pravice do sojenja v razumnem roku.

ZPP v zvezi s predhodnim vprašanjem za nobeno vprašanje oziroma razmerje ne določa obvezne prekinitve postopka. Po ZPP lahko sodišče nadaljuje postopek, ko se pravno močno konča postopek o predhodnem vprašanju pred pristojnim organom, ali ko spozna, da ni več razlogov, da bi se čakalo na njegov konec.³⁰⁴ Da niso več podani razlogi za čakanje na konec postopka o predhodnem vprašanju pri pristojnem organu, odloči glede na pričakovani izid tega postopka, ali zato, da bi se onemogočilo zavlačevanje postopka.³⁰⁵ Kadar torej sodišče v pravnem postopku ugotovi, da postopek pred pristojnim organom zaradi reševanja predhodnega vprašanja traja nerazumno dolgo, lahko nadaljuje s prekinjenim postopkom.

ZUS-1 sodišču v upravnem sporu te možnosti ne daje. Sodišče, ki je prekinilo postopek, da bi se rešilo predhodno vprašanje pri pristojnem organu, lahko postopek nadaljuje, ko postane odločba o tem vprašanju pravno močna.³⁰⁶ Še posebej izrazito je to v primerih, za katere zakon določa, da mora sodišče postopek obvezno prekiniti. Enako velja po ZUP. Organ, ki vodi postopek, ki je bil prekinjen, da bi se rešilo predhodno vprašanje pri pristojnem organu oziroma pri sodišču, se nadaljuje, ko postane odločba o tem vprašanju dokončna ali pravno močna.³⁰⁷

Da bi se zagotovila pravilnost in materialna zakonitost odločb organov javne uprave, pa tudi enaka obravnava strank, ki vstopajo v raznovrstne upravne postopke, je potrebno slediti pravilom postopka, ki so povečini kogentne narave. Prav tako kot dolgotrajna prekinitvev postopka zaradi odločanja oziroma sojenja v zvezi s predhodnim vprašanjem, je z vidika

³⁰⁴ 2. odst. 208. čl. ZPP

³⁰⁵ Kežmah, 2009 (str. 196)

³⁰⁶ 50. čl. ZUS-1

³⁰⁷ 152. čl. ZUP

odločanja v razumnem roku problematično tudi vračanje zadev v ponovno odločanje organom nižje stopnje, zato je pomembno, da se organi procesnih pravil držijo, s čimer zagotavljajo pravilnost in zakonitost odločb ter enako obravnavo strank. Pa vendar, v kolikor bi organ, ki vodi upravni postopek, ugotovil, da prekinitve postopka zaradi reševanja predhodnega vprašanja, za katerega zakon ne določa obvezne prekinitve postopka, traja nerazumno dolgo, bi lahko postopek nadaljeval in sam rešil predhodno vprašanje. S tem bi sicer zagrešil kršitev postopka, ki pa ne vpliva nujno na pravilnost odločbe upravnega organa. To možnost bi seveda organ javne uprave uporabil le v skrajnem primeru, ko meni, da je sposoben sam pravilno rešiti predhodno vprašanje, in ko je to potrebno zaradi varovanja pravice do odločanja v razumnem roku, varstva javnega interesa ali zaradi varovanja kakšne druge pomembne ustavne ali konvencijske pravice (npr. varstvo otrokovih koristi).

ZUP daje organom javne uprave zadostne možnosti, da učinkovito vodijo postopek in da presodijo, katera odločitev je v dani situaciji boljša – prekiniti postopek in tvegati dolgotrajno odločanje pristojnega organa o predhodnem vprašanju, ali sam rešiti predhodno vprašanje in tvegati obnovo postopka iz razloga, da je pristojni organ pozneje to vprašanje v bistvenih točkah drugače rešil. Ureditev po ZPP, ki sodišču daje pooblastilo nadaljevati prekinjeni postopek, če spozna, da čakanje na odločitev pristojnega organa ni smiselno oziroma bi le-to preveč zavleklo postopek, je z vidika pravice do sojenja oziroma odločanja v razumnem roku ustrežnejša, a je zaradi varstva drugih pravic, predvsem pravice do enakega obravnavanja strank, ureditev po ZUP popolnoma razumljiva, saj organom javne uprave ne dopušča arbitrarnosti.

9. Literatura

9.1. Predpisi

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

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

Zakon o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 105/06, 107/09 – odl. US, 62/10, 98/11 – odl. US, 109/12 in 10/17 – ZPP-E)

Zakon o davčnem postopku (Uradni list RS, št. 13/11 – uradno prečiščeno besedilo, 32/12, 94/12, 101/13 – ZDavNepr, 111/13, 25/14 – ZFU, 40/14 – ZIN-B, 90/14, 91/15, 63/16, 69/17 in 13/18 – ZJF-H)

Zakon o državljanstvu Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/07 – uradno prečiščeno besedilo in 40/17)

Zakon o gospodarskih družbah (Uradni list RS, št. 65/09 – uradno prečiščeno besedilo, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 44/13 – odl. US, 82/13, 55/15 in 15/17)

Zakon o mednarodni zaščiti (Uradni list RS, št. 16/17 – uradno prečiščeno besedilo)

Zakon o pravdnem postopku (Uradni list RS, št. 73/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08 – ZArbit, 45/08, 111/08 – odl. US, 57/09 – odl. US, 12/10 – odl. US, 50/10 – odl. US, 107/10 – odl. US, 75/12 – odl. US, 40/13 – odl. US, 92/13 – odl. US, 10/14 – odl. US, 48/15 – odl. US, 6/17 – odl. US in 10/17)

Zakon o sodiščih (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08, 96/09, 86/10 – ZJNepS, 33/11, 75/12 – ZSPDSL-A, 63/13, 17/15, 23/17 – ZSSve in 22/18 – ZSICT)

9.2. Monografije

Androjna, V. (1992). *Upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

Breznik, J., Štucin, Z. in Marflak, J. (2004). *ZUP s komentarjem*. Ljubljana: GV Založba

Breznik, J., Štucin, Z. in Marflak, J. (2008). *ZUP s komentarjem*. Ljubljana: GV Založba

Breznik, J., Dobravec Jalen, M., Fanagel, M., Kerševan, E., Kobler, G., Ožbolt, K., Pogačar, J., Štucin, Z., Zalar, B. (2008). *Zakon o upravnem sporu ZUS-1 s komentarjem*. Ljubljana: GV Založba

Gomien, D. (2009). *Kratek vodič po Evropski konvenciji o človekovih pravicah*. 2. izdaja. Ljubljana: Republika Slovenija Ministrstvo za pravosodje.

Grafenauer, B. in Breznik, J. (2009). *Upravno pravo: procesni del: upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: GV Založba.

Harris, D., O'Boyle, M., Bates, E. in Buckley, C. (2014). *Harris, O'Boyle, and Warbrick: Law of the European Convention on Human Rights*. 3. izdaja. Oxford (Velika Britanija): Oxford University Press.

Jerovšek, T. in Kovač, P. (2016). *Upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana, Fakulteta za upravo, Univerza v Ljubljani.

Jerovšek, T., Trpin, G., Bugarič, B., Horvat, M., Kerševan, E., Kovač, P., idr. (2004). *ZUP s komentarjem*. Ljubljana: Nebra.

Kerševan, E. in Androjna, V. (2017). *Upravno procesno pravo: upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: IUS Software, GV Založba.

Kovač, P., Remic, M. in 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.

Kežmah, U. (2009). *Zakon o pravnem postopku – ZPP II: s komentarjem in sodno prakso*. Maribor, De VESTA

9.3. Sodbe in sklepi

Vrhovno sodišče, sodba X Ips 370/2011, z dne 13.9.2012

Vrhovno sodišče, sklep II Ips 645/2009, z dne 17.5.2012

Upravno sodišče, sodba I U 1350/2009, z dne 18.5.2010

Vrhovno sodišče, sodba U 1193/93-7, z dne 11.10.1995

Upravno sodišče, sodba U 263/2002, z dne 13.11.2003

Vrhovno sodišče, sodba I Up 1272/2006, z dne 4.12.2008

Vrhovno sodišče, sodba I Up 420/2004, z dne 8.12.2005

Ustavno sodišče, sklep Up-969/08, z dne 19.5.2009

Vrhovno sodišče, sodba II Up 10/98, z dne 30.3.2000

Vrhovno sodišče, sodba I Up 290/2006, z dne 29.1.2009

Upravno sodišče, sodba U 769/2006, z dne 6.10.2006

Vrhovno sodišče, sodba I Up 3/2003, z dne 28.1.2004

Ustavno sodišče U-I-6/13-12 (Up-24/13-16), z dne 11. 2. 2016

Vrhovno sodišče, sodba X Ips 237/2014, z dne 13.4.2016

Vrhovno sodišče, sklep I Up 1118/2002, z dne 6.7.2005

Vrhovno sodišče, sodba I Up 519/2005, z dne 30.11.2006

Upravno sodišče, sodba II U 465/2013, z dne 16.5.2014

Upravno sodišče, sodba II U 152/2016, z dne 17.5.2017

Vrhovno sodišče, sklep I Up 109/2016, z dne 22.11.2017

Upravno sodišče, sodba I U 1425/2012, z dne 12.3.2013

Upravno sodišče, sodba U 1324/2006, z dne 19.2.2008

Vrhovno sodišče, sklep X Ips 425/2005, z dne 10.10.2008

Višje sodišče v Ljubljani, sklep I Cpg 1472/2010, z dne 13.1.2011

Višje sodišče v Ljubljani, sodba I Cpg 903/2013, z dne 11.2.2015

Vrhovno sodišče, sklep X Ips 465/2014, z dne 29.9.2016

Upravno sodišče, sodba I U 444/2010, z dne 4.11.2010

Vrhovno sodišče, sodba II Ips 297/2009, z dne 13.12.2012

Upravno sodišče, sodba I U 849/2016, z dne 19.7.2016

Upravno sodišče, sodba I U 1644/2011, z dne 15.11.2011

Upravno sodišče, sodba in sklep I U 1543/2012, z dne 8.5.2013

Upravno sodišče, sodba I U 1275/2009, z dne 29.6.2010

Vrhovno sodišče, sklep Cp 5/2016, z dne 12.5.2016

Upravno sodišče, sodba III U 445/2010, z dne 26.11.2010

Upravno sodišče, sodba I U 547/2016-15, z dne 9.3.2017

Vrhovno sodišče, sodba in sklep I Up 1034/2002, z dne 25.11.2004

Upravno sodišče, sodba I U 1908/2009, z dne 10.11.2010

Vrhovno sodišče, sodba U 619/92-7, z dne 8.4.1993

Upravno sodišče, sodba I U 279/2010, z dne 14.10.2010

Sodišče Evropske unije, sodba v zadevi C-453/00 (Kühne & Heitz NV proti Productschap voor Pluimvee en Eieren), z dne 13.1.2004

Upravno sodišče, sodba I U 251/2016, z dne 17.1.2017

Upravno sodišče, sodba in sklep II U 329/2012, z dne 12.12.2012

Ustavno sodišče, sklep U-I-147/15-7, z dne 16.12.2015