

UNIVERZA V LJUBLJANI

FAKULTETA ZA UPRAVO

Diplomsko delo

**ANALIZA UREDITVE UPRAVNEGA POSTOPKA PO
PODROČNI IN SPLOŠNI ZAKONODAJI**

Glorija Bečaj

Ljubljana, avgust 2019

UNIVERZA V LJUBLJANI

FAKULTETA ZA UPRAVO

Diplomsko delo

**ANALIZA UREDITVE UPRAVNEGA POSTOPKA PO PODROČNI IN
SPLOŠNI ZAKONODAJI**

Kandidatka: Glorija Bečaj
Vpisna številka: 04160271
Študijski program: Visokošolski strokovni študijski program Uprava prva stopnja

Mentorica: Prof. dr. Polonca Kovač

Ljubljana, avgust 2019

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA

Podpisana Glorija Bečaj, študentka Visokošolskega strokovnega študijskega programa Uprava prva stopnja, z vpisno številko 04160271, sem avtorica diplomskega dela z naslovom Analiza ureditve upravnega postopka po področni in splošni zakonodaji.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

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

Diplomsko delo je lektorirala dr. Mojca Tomišić.

Ljubljana, 1. avgust 2019

Podpis avtorice:

POVZETEK

Poznamo splošni upravni postopek in veliko več posebnih. Poznamo upravna področja, ki so tako svojevrstna, da splošna pravila ZUP ne zadostujejo, takrat lahko poseben zakon uredi neko vprašanje postopka ali več posebnih pravil upravnega postopka drugače ali na novo glede na ZUP. Vse, česar področni zakon ne ureja drugače, zlasti temeljna načela, velja po ZUP glede na 22. člen Ustave. Ne glede na smernice razvoja nadzora obstaja na tem področju zaradi primarnega varstva javne koristi več posebnosti po področnih zakonih in izvedbenih predpisih. Te posebnosti so načeloma dveh vrst: specialne določbe področnega zakona ter področni zakon, ki ureja isti institut kot ZUP, le določneje, bolj podrobno oziroma dopolnilno.

Zakonski predpisi zahtevajo uporabo predpisanih temeljnih načel. Temeljna načela skupaj veljajo kot celota ter se med seboj dopolnjujejo in povezujejo. Posebno ureditev lahko predpiše zgolj zakon, ki je v razmerju do ZUP poseben predpis, tako da se v razmerju do ZUP uporablja načelo, da specialna zakonska ureditev nadomesti splošno. Na upravnem področju posebnega upravnega postopka bo organ pri reševanju konkretnih upravnih zadev s konkretnega upravnega področja postopal po pravilih tega posebnega upravnega postopka, ZUP pa se bo uporabljal glede tistih vprašanj, glede katerih posebni zakon ni uredil posebnih procesnih pravil.

V tem diplomskem delu predstavljamo pojma splošnega in posebnega upravnega postopka, ki ju urejajo področni zakoni in podrejeno ZUP, njuna presečišča ter razlike urejanja v pravni ureditvi z viri, prav tako pa smo primerjali temeljna načela in pravice po ZUP z izbranimi področnimi zakoni. Poleg zgoraj naštetega smo preverili tudi sledečo hipotezo: »Področni zakon lahko nadredi ZUP v kateremkoli procesnem pravilu, razen glede temeljnih ustavnih pravic,« in sicer z normativno in komparativno metodo ter primerjavo izbranih področnih zakonov z ZUP ter z analizo judikature, uporabili pa smo tudi študij strokovne literature, pri čemer smo si pomagali s primeri iz sodne prakse. Našo hipotezo potrjujemo, saj je iz rezultatov analize področne judikature vrhovnega sodišča razvidno, da je sodišče v večini primerov presodilo, da bi se moral uporabljati le področni zakon ali pa področni zakon in ZUP podrejeno.

Ključne besede: Splošni in posebni upravni postopki, enako varstvo pravic, podrejena raba ZUP, inšpekcijski postopek, gradbeni postopek, analiza sodne prakse.

ABSTRACT

ANALYSIS OF THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE ARRANGEMENT BY SUBJECTIVE AND GENERAL LEGISLATION

We know the general administrative procedure and many more special ones. We know the administrative areas that are so unique that the general rules of the Administrative Procedure Act are not sufficient, then a special law may regulate an issue of procedure or several specific rules of the administrative procedure differently or anew in relation to the Administrative Procedure Act. Everything that is not regulated differently by the sectoral law, in particular the basic principles, applies according to the ZUP, according to Article 22 of the Constitution. Regardless of the guidelines for the development of control, there are several special features in this area, due to the primary protection of the public benefit, under sectoral laws and implementing regulations. These special features are in principle of two types: the special provisions of the sectoral law and the sectoral law are governed by the same institute as the ZUP, only more specifically, in more detail or supplementary

Regulations require the application of the basic principles laid down. The basic principles apply together as a whole, the latter complementary and interconnecting. A special regulation can only be prescribed by a law, which is a special regulation in relation to the LAP, so that in relation to the LAP, the principle that the special legal regulation replaces the general one applies. In the administrative area of a special administrative procedure, the authority will follow the rules of that special administrative procedure when dealing with specific administrative matters in a specific administrative area, and the ZUP will be applied to those issues on which a special law did not regulate procedural special rules.

My thesis presents the concepts of general and specific administrative procedure, which are governed by sectoral laws and subordinate ZUP, their intersections and differences of regulation in the legal system with sources, and also compared the original principles and rights, that are part of the Law of the General Administrative procedure with certain sectoral laws. In addition to the above, I also tested the following hypothesis: »The field law can supersede ZUP in any procedural rule, except for fundamental constitutional rights« by normative and comparative method, and comparing selected sectoral laws with ZUP and judicature analysis, and I used also study professional literature and help with case studies. I confirm my thesis, since the results of the analysis of the supreme court's area judicature show that in most cases the court held that only a branch law or a branch law and ZUP should be subordinate.

Keywords: General and specific administrative procedures, equal protection of rights, subordinate use of the PDA, inspection procedure, construction procedure, case law analysis.

KAZALO

| | |
|---|-----|
| IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA | III |
| POVZETEK | V |
| ABSTRACT | VI |
| KAZALO | IX |
| KAZALO PONAŽORITEV | XI |
| KAZALO GRAFIKONOV | XI |
| SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC..... | XII |
| 1 UVOD | 1 |
| 2 ANALIZA TEMELJNEGA OKVIRA UPRAVNIH POSTOPKOV | 3 |
| 2.1 DEFINICIJA POJMA UPRAVNI POSTOPEK..... | 3 |
| 2.2 VRSTE UPRAVNIH POSTOPKOV IN TEMELJNA NAČELA..... | 4 |
| 2.3 UDELEŽENCI V UPRAVNEM POSTOPKU..... | 11 |
| 2.4 FAZE UPRAVNEGA POSTOPKA..... | 15 |
| 3 RAZMERJE MED PODROČNIMI ZAKONI IN ZUP..... | 20 |
| 3.1 PRESEČIŠČE UREJANJA V PRAVNI UREDITVI S PRIMERI | 20 |
| 3.2 RAZLIKE UREJANJA V PRAVNI UREDITVI S PRIMERI | 21 |
| 4 NORMATIVNA PRIMERJAVA TEMELJNIH NAČEL IN PRAVIC PO ZUP Z IZBRANIMI PODROČNIMI ZAKONI | 24 |
| 4.1 UVOD | 24 |
| 4.2 ANALIZA POSEBNIH PRAVIL PO PODROČNI ZAKONODAJI | 24 |
| 4.2.1 Inšpekcijski postopki..... | 24 |
| 4.2.1.1 Temeljna načela..... | 24 |
| 4.2.1.2 Položaj stranke | 26 |
| 4.2.1.3 Začetek postopka | 27 |
| 4.2.1.4 Ugotovitveni in dokazni postopek ter posebna pooblastila in ukrepi | 27 |
| 4.2.1.5 Stroški postopka | 28 |
| 4.2.1.6 Pritožba zoper odločbo | 29 |
| 4.2.2 Gradbeni postopki | 29 |
| 4.2.2.1 Položaj stranke | 29 |

| | | |
|---------|--|----|
| 4.2.2.2 | Začetek postopka | 30 |
| 4.2.2.3 | Skrajšani in posebni ugotovitveni postopek | 30 |
| 4.2.2.4 | Rok za izdajo odločbe | 31 |
| 4.2.2.5 | Oblika, način izdaje in sestavni deli odločbe..... | 31 |
| 4.2.2.6 | Izvršljivost odločbe | 31 |
| 4.2.2.7 | Pritožba zoper odločbo in izredna pravna sredstva..... | 32 |
| 4.3 | ANALIZA JUDIKATURE VRHOVNEGA SODIŠČA RS | 32 |
| 4.4 | PREVERITEV HIPOTEZE | 36 |
| 5 | ZAKLJUČEK..... | 38 |
| | LITERATURA IN VIRI | 40 |
| | LITERATURA..... | 40 |
| | VIRI..... | 41 |
| | PRAVNI VIRI | 41 |

KAZALO PONAŽORITEV

KAZALO GRAFIKONOV

| | |
|---|----|
| Grafikon 1: Leto | 33 |
| Grafikon 2: Vrsta področnega zakona | 34 |
| Grafikon 3: Vrsta procesnega instituta..... | 35 |
| Grafikon 4: Ugotovitve sodišča..... | 36 |

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC

| | |
|---------|--|
| RS | Republika Slovenija |
| EU | Evropska unija |
| CZ | Carinski zakon |
| GZ | Gradbeni zakon |
| URS | Ustava Republike Slovenije |
| Zazil | Zakon o azilu |
| ZDavP-2 | Zakon o davčnem postopku |
| Zden | Zakon o denacionalizaciji |
| ZKme | Zakon o finančnih intervencijah v kmetijstvo, proizvodnjo in ponudbo hrane |
| ZN | Zakon o notariatu |
| ZGJS | Zakon o gospodarskih javnih službah |
| ZIN | Zakon o inšpekcijskem nadzoru |
| ZIntPK | Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije |
| ZJZP | Zakon o javno-zasebnem partnerstvu |
| ZJF | Zakon o javnem financiranju |
| ZMZ | Zakon o mednarodni zaščiti |
| ZPP | Zakon o pravnem postopku |
| ZP | Zakon o prekrških |
| ZSSve | Zakon o sodnem svetu |
| ZTPDR | Zakon o temeljnih pravicah iz delovnega razmerja |
| ZTFI | Zakon o trgu finančnih instrumentov |
| ZVis | Zakon o visokem šolstvu |

| | |
|-------|--|
| ZVPI | Zakon o vrednotenju in priznavanju izobraževanja |
| ZOdv | Zakon o odvetništvu |
| ZUP | Zakon o splošnem upravnem postopku |
| ZUS-1 | Zakon o upravnem sporu |
| ZUstS | Zakon o ustavnem sodišču |
| UUP | Uredba o upravnem poslovanju |
| ZZDej | Zakon o zdravstveni dejavnosti |

1 UVOD

Upravni postopki so eno najpomembnejših pravnih razmerij – po obsegu, še bolj pa po pomenu. »Na splošno velja, da je upravni postopek sistem procesnih pravil, po katerih ravna upravnimi in drugi organi, kadar odločajo o upravnih stvareh, o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih strank (Uradni list RS, št. 80/99, 70/00, 52/02, 73/04, glej 2. člen ZUP)«. V urejeni državi ali katerikoli javnopravni skupnosti višje (zlasti EU) ali nižje ravni (npr. občine) je upravni postopek nuja, ki se ji posamezne stranke ne morejo izogniti.

Upravni postopek se deli na dve vrsti, natančneje na splošni upravni postopek ter posebne upravne postopke, pri katerih se uporabljajo področni zakoni in podrejeno Zakon o splošnem upravnem postopku. Pri tem pozna slovenski ZUP devet temeljnih načel, ki jih je treba zaradi ustavne podstatu upoštevati tudi v specialni zakonodaji.

Problem, ki ga bomo preučili v tem diplomskem delu, se navezuje na prepletanje področnih zakonov in ZUP, zlasti glede nadrejenosti področnih zakonov nad ZUP v vseh procesnih pravilih, razen seveda temeljnih ustavnih pravic. Preučili bomo, na katerem upravnem področju ter v katerem institutu prihaja do največ sporov in kakšne so ugotovitve sodišča.

Kadar gre glede na to, da je predmet upravnega postopka odločanje v upravnem razmerju, za upravno zadevo, se ZUP uporablja v posebnih upravnih postopkih podrejeno in dopolnilno. »To pomeni, da se ZUP uporabi podrejeno v vseh določbah, če nečesa v postopku področni zakon ne ureja, ter dopolnilno, torej poleg področnega zakona, če ta določa procesno dodatne elemente« (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 17). Zato podajam sledečo opisno hipotezo:

H1: »Področni zakon lahko nadredi ZUP v kateremkoli procesnem pravilu, razen glede temeljnih ustavnih pravic«.

Namen mojega diplomskega dela je predstaviti pojem splošnega in pojem specialnih upravnih postopkov, ki jih urejajo področni zakon in odvisno od tega ZUP, analizirati, kje so možna odstopanja področne zakonodaje od ZUP glede na Ustavo Republike Slovenije, in posebej preučiti posebnosti v inšpekcijskih in gradbenih postopkih. Prav tako želimo prikazati in primerjati temeljna načela v teh postopkih. Naš namen je v tej diplomski nalogi preučiti tudi na splošno, do katere mere lahko področni zakon nadredi ZUP v kateremkoli procesnem pravilu, razen glede temeljnih ustavnih pravic.

Podano hipotezo smo dokazovali z normativno in komparativno metodo ter analizo judikature, uporabili smo tudi študij strokovne literature in si pomagali s primeri iz sodne prakse. Preučili smo temeljne ustavne pravice, zlasti pravico biti slišan in pravico do pritožbe glede na enako varstvo pravic in pravico do pravnega sredstva po 22. in 25. členu

Ustave RS, ter jih primerjali s temeljnimi pravicami v Zakonu o inšpekcijskem nadzoru ter v Gradbenem zakonu.

2 ANALIZA TEMELJNEGA OKVIRA UPRAVNIH POSTOPKOV

2.1 DEFINICIJA POJMA UPRAVNI POSTOPEK

»Postopek je natančno določen potek ravnanj pri ustvarjanju pravnih aktov, sestavljajo ga posamezna dejanja, ki si sledijo in se opravljajo na predpisan način in po določenem redu. Z njim se določajo vrsta, vsebina, oblika, potek, čas, kraj, način, namen in ostalo posameznega dejanja oziroma akta. Postopek sestavljajo procesni instituti, po katerih se opravljajo procesna dejanja. Postopki potekajo po točno določenih postopkovnih pravilih, ki so potrebna, da organi, ki v konkretnih postopkih odločajo, v vsakem primeru in za vsakega udeleženca v postopku vedo, kako morajo ravnati. Postopki torej predvidevajo sistematično in vnaprej predpisano ravnanje« (Grafenauer & Breznik, 2005).

»Materialni predpisi vsebujejo določila o pravicah in obveznostih ter vsebini pravnih razmerij, na njihovi podlagi pa se ustanavljajo, spreminjajo, odpravljajo ali razveljavljajo pravice, dolžnosti oziroma obveznosti in pravne koristi posameznikov ter organizacij tudi na različnih upravnih področjih (na primer upravnopravnih notranjih zadev, davkov, carin, obrti, upravnih zadev v okviru urbanističnega in gradbenega prava, varstva okolja, socialnega varstva...). Gre za področja, kjer se ravnanje državljanov in drugih strank po predpisu uresničuje tako, da se izdajo posamični pravni oz. upravni akti, npr. potni list, gradbeno dovoljenje. Da bi torej določila navedenih predpisov zaživela v vsakdanjem, se pravi, da bodo dejansko veljala in se bodo ljudje po njih lahko resnično vedli in ravnali, je treba abstraktni in splošni predpis uporabiti na konkretni in posamični primer ter o tem izdati ustrezen upravni akt. Pri tem se opravljajo posamezna dejanja ter sprejemajo odločitve, ki si sledijo po predvidenem postopku. Ker gre za postopek, v katerem pristojni organi odločajo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih strank s kakšnega upravnega področja (to je v konkretni upravni zadevi), se ta postopek imenuje upravni postopek« (Grafenauer & Breznik, 2005, str. 19).

»Zakon o upravnem postopku je idealno določen z uravnoteženjem splošnih minimalnih standardov ter različnih ali dodatnih posebnih pravil na posameznih upravnih področjih« (Kovač, 2019).

»Za stranko je upravni postopek procesno orodje za varstvo pravic v razmerju do uprave« (Jerovšek, 2007, str. 11).

2.2 VRSTE UPRAVNIH POSTOPKOV IN TEMELJNA NAČELA

Upravni postopek se razveja na splošni upravni postopek in posebne upravne postopke.

»Za splošni upravni postopek je značilno, da velja za odločanje o upravnih stvareh na najrazličnejših upravnih področjih (ne glede na to, kateri materialni predpis se uporabi), ter da velja za vse organe, ki odločajo o konkretnih upravnih stvareh, torej ne glede na to, kateri organ odloča o upravni stvari« (Grafenauer, 2001, str. 19).

»V upravnih zadevah se vodi postopek po ZUP. Zakon je splošni postopkovni predpis, ki omogoča vodenje postopka in odločanje načeloma v vseh upravnih zadevah, razen v tistih, ki zaradi svoje specifičnosti potrebujejo posebna postopkovna pravila. Zakon ureja vsa potrebna pravila za vodenje postopka in odločanje, in sicer: temeljna načela postopka, pristojnost, občevanje med organi in strankami, stranke in njihovo zastopanje, jezik v postopku, vročanje roke in narok ter vrnitev v predhodno stanje, vzdrževanje reda in stroške postopka. Predhodno navedena so le splošna pravila upravnega postopka, po katerih se ravna v vsakem upravnem postopku. Nato pa ureja: začetek ali uvedbo postopka in zahteve strank, postopek do izdaje odločbe, ugotovitveni postopek, izdajo odločbe, pritožbeni postopek ter postopek z izrednimi pravnimi sredstvi. Če stranka prostovoljno ne izpolni obveznosti, sledi še izvršba. Po teh pravilih ZUP vodijo postopek vsi pristojni organi, razen če je za posamezne upravne zadeve predpisan posebni upravni postopek. Po pravilih splošnega upravnega postopka morajo ravnati tudi izvajalci javnih služb, kadar odločajo o pravicah uporabnikov svojih storitev« (Jerovšek, 2007, str. 14).

»Zaradi specifičnosti nekaterih upravnih področij in zaradi zagotovitve smotrnejšega uveljavljanja pravic se lahko upravni postopek prilagodi tako, da je npr. prožnejši, hitrejši, enostavnejši. V takih primerih govorimo o posebnih upravnih postopkih – poznamo jih npr. na področju davkov (Zakon o davčnem postopku), carin, razlastitve, inšpekcijskega nadzorstva, pokojninskega in invalidskega zavarovanja ... Opozoriti pa je potrebno le na omejitve, ki so v tem, da se lahko posebni upravni postopek predpiše le z zakonom, in to ob naslednjih pogojih: ob možnosti obstoja potrebe za postopanje na takem upravnem področju, da se lahko posebej urejajo samo posamezna vprašanja upravnega postopka ter da so pravila posebnega postopka v skladu s temeljnimi načeli splošnega upravnega postopka. Ko torej pride do odstopanja od splošnega upravnega postopka, mora biti to odstopanje oziroma drugačna ureditev uporabljena le za tista procesna pravila, ki jih pogojuje specifičnost ureditve nekega področja. Na posameznih upravnih področjih so tako posebej urejena samo posamezna vprašanja upravnega postopka, za vse drugo pa veljajo in se uporabljajo pravila splošnega upravnega področja. Tako se lahko s posebnim upravnim postopkom določena institucija upravnega postopka uredi drugače (npr. sestavni deli vloge, rok za izdajo odločbe ...), določi kakšna nova institucija (npr. posebna pravna sredstva, nova izredna pravna sredstva ...), izključi kakšna institucija splošnega upravnega postopka (npr. vrnitev v prejšnje stanje ...). Glede obravnavane problematike prihaja v praksi večkrat do

nejasnosti ter nedoslednosti ter se pomembna procesna vprašanja (na drugačen način kot v ZUP) urejajo tudi s podzakonskimi akti« (Grafenauer, 2001, str. 19-20).

»Preveliko število posebnih upravnih postopkov ali pravil lahko dejansko ogrozi prednosti splošne kodifikacije ključnih načel. Zato je treba nujnost ali utemeljitev vsakega posebnega pravila oceniti na podlagi meril ali posebnih ciljev« (Kovač, 2019).

Katerikoli upravni postopek mora biti voden usklajeno z njegovimi temeljnimi načeli. Ta predstavljajo najnujnejše procesne predpostavke, ki morajo biti zagotovljene stranki v vsakem postopku. Poznamo devet temeljnih načel upravnega postopka, ki so: načelo zakonitosti, načelo varstva pravic strank in varstva javnih koristi, načelo materialne resnice, načelo zaslišanja stranke, načelo proste presoje dokazov, načelo dolžnosti stranke govoriti resnico in pošteno uporabljati pravice, načelo samostojnosti pri odločanju, načelo pravice do pritožbe ter načelo ekonomičnosti postopka.

1. NAČELO ZAKONITOSTI (6. člen ZUP)

ZUP (ZUP, Uradni list RS, št. 80/99, 70/00-ZUP-A, 52/02-ZUP-B, 73/04-ZUP-C, 22/05-ZUP-UPB1, 119/05-ZUP-D, 24/06-ZUP-UPB2, 126/07-ZUP-E, 65/08-ZUP-F, 8/10-ZUP-G, 82/13-ZUP-H) zakonu določa, da organ odloča v upravni zadevi po zakonu, podzakonskih predpisih, predpisih lokalnih skupnosti in splošnih aktih, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil, v upravnih zadevah, v katerih je organ po zakonu ali po predpisu lokalne skupnosti upravičen odločati po prostem preudarku, ter da mora biti odločba izdana v mejah pooblastila in v skladu z namenom, za katerega mu je pooblastilo dano. Namen in obseg pooblastila določa zakon ali predpis lokalne skupnosti, ki vsebuje pooblastilo za odločanje po prostem preudarku (6. člen ZUP).

»Formalna zakonitost zahteva od organa, da ves čas postopka ravna po temeljnih načelih tega in posebnih zakonov, ki urejajo postopek in predstavljajo skupne minimalne standarde dovoljenega ravnanja stranke in stranke v postopku. V posameznih fazah postopka pa mora ravnati po posameznih procesnih institutih in procesnem redu, ki je veljal v času odločanja, ter obsega začetek postopka, ugotovitveni in dokazni postopek in izdajo upravnega akta. Materialno zakonitost določa 153. člen Ustave in zavezuje organ, da tako pri odločitvi kot tudi v izdanem upravnem aktu uporabi materialne predpise, ki določajo vrste, vsebino in obseg pravic, obveznosti in pravnih koristi strank. Organ lahko priznava pravice in pravne koristi ter nalaga obveznosti s posamičnim upravnim aktom samo, če jih, in v obsegu, v katerem jih priznava ali nalaga materialni predpis. Ob upoštevanju nadvlade prava Unije nad notranjim državnim pravom mora organ pri odločitvi o upravni zadevi in izdaji odločbe primarno uporabiti predpis Evropske Unije, če predpis EU ureja oziroma se nanaša na upravno zadevo. Pri uporabi prava Unije ne gre za hierarhijo njenih predpisov v razmerju do državnega prava, ampak za primat prava Unije. Pri tem je treba upoštevati še ustavno hierarhijo predpisov 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) kar pomeni, da je hierarhično najvišji predpis ustava, sledi ji mednarodna pogodba (razen prava Unije, ki je nadrejeno pravu države), ki jo je ratificiral državni zbor, zakon in podzakonski predpis oziroma drugi splošni akt oziroma predpisi lokalne skupnosti oziroma splošni akti nosilca javnega pooblastila (153. člen Ustave RS). Če zakon ni skladen z ustavo ali mednarodno pogodbo ali podzakonski predpis ni skladen z zakonom, se zastavlja vprašanje, ali ima uradna oseba pravico ne uporabiti nižjega predpisa, ki je v nasprotju z višjim« (Jerovšek, 2007, str. 18).

»Načelo zakonitosti izključuje neenako, samovoljno in pristransko odločanje. Zagotavlja enakost in pravno varnost občanov oziroma strank. Te ne smejo biti različno obravnavane zaradi različne hitrosti obravnavanja posameznih vlog ali celo zaradi zavlačevanja in zaradi nepravilne uporabe prava v postopku na prvi ali drugi stopnji odločanja. V načelo zakonitosti je zajeto tudi načelo sorazmernosti, ki prepoveduje prekomerno uporabo predpisa. Načelo sorazmernosti omogoča tehtanje, ali so ukrepi, ki naj se izvedejo skladno z zakonom, skladni z njegovim namenom. Ukrepi mora biti predvsem primeren za doseg zakonodajalčevih ciljev in hkrati ne sme biti zunaj vsakega razumnega razmerja do družbene vrednosti teh ciljev« (Jerovšek, 2007, str. 20).

Povratno veljavnost uporabe zakona prepoveduje Ustava Republike Slovenije. Samo zakon lahko določi, da imajo posamezne njegove določbe učinek za nazaj, če to zahteva javna korist in če se s tem ne posega v pridobljene pravice (155. člen URS).

»Načelo zakonitosti velja tudi, kadar so organi upravičeni odločati po prostem preudarku (diskreciji). Prostega preudarka ne smemo povezovati ali celo zamenjavati s postopkovnim načelom o pravici organa do proste presoje dokazov, po katerem ravna uradna oseba pri vrednotenju dokazov v postopku ugotavljanja dejanskega stanja. Pri uporabi postopkovnih norm prostega preudarka ni. Organ, ki je pristojen za odločanje v upravni zadevi, oziroma uradna oseba, ki vodi postopek, mora v celoti ravnati po vseh pravilih posebnega in splošnega upravnega postopka« (Jerovšek, 2007, str. 22).

»To pomeni, da sodišče glede uporabljenega prostega preudarka preizkuša zakonitost akta le v smislu prekoračitve meja in namena pooblastila za prosti preudarek. Ne more pa preizkušati smotrnosti uporabe prostega preudarka, ker je njegova presoja presoja še dopustnih meja zakonitosti. Glede na ustavno zagotovljeno načelo enakosti (14. člen Ustave RS) in enako varstvo pravic (22. člen Ustave RS) pa lahko sodišče presodi, ali je bil prosti preudarek v enakih ali primerljivih primerih enako oziroma primerljivo uporabljen (Odl. US, st. Up 77/94)« (Jerovšek, 2007, str. 17).

2. NAČELO VARSTVA PRAVIC STRANK IN VARSTVA JAVNIH KORISTI (7. člen ZUP)

»Obravnavano načelo ima svojo osnovo že v ustavnih določilih, ki opredeljujejo enakost pred zakonom ter enako varstvo pravic. Iz samega poimenovanja načela izhaja dvojna vloga organa, ki odloča v upravnem postopku – to je, da mora hkrati varovati zakonite pravice strank in drugih udeležencev v postopku in javne koristi (interese). Organ mora torej omogočiti strankam čim lažje uveljavljanje in varstvo njihovih pravic, hkrati pa varovati javno korist ter pravice drugih po uradni dolžnosti. To je pomembna značilnost upravnega postopka, navedena dvojna vloga organa pa izhaja iz njegovega specifičnega položaja v upravnem postopku, kjer praviloma ne nastopajo drugi organi, ki bi po svoji vlogi in položaju posebej skrbeli za varovanje javne koristi, pa tudi na strani stranke redko nastopajo odvetniki, ki »so vešči prava«, zastopajo stranke ter jim dajejo pravno pomoč in skrbijo za varstvo njihovih pravic. Sicer pa v pravni teoriji pojem javnega interesa štejemo med »nedoločene pravne pojme«, to je pojme, katerih vsebina ni s pravno normo popolnoma natančno predvidena vnaprej in je določitev njihove vsebine »prepuščena« tistemu, ki pravno normo uporablja v konkretnem primeru« (Grafenauer & Breznik, 2005, str. 80).

Ob osredotočenju zakonsko besedilo Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP), ki normira načelo varstva pravic strank in varstva javnih koristi, ugotovimo naslednje dolžnosti organa oziroma uradne osebe, ki odloča v konkretnem upravnem postopku:

- organi morajo strankam omogočiti, da čim lažje zavarujejo in uveljavijo svoje pravice, pri tem pa morajo paziti in skrbeti, da jih ne uveljavljajo v škodo pravic drugih in ne v nasprotju z javno koristjo, določeno z zakonom ali drugim predpisom;
- da uradna oseba opozori stranko, kadar glede na podano dejansko stanje izve ali meni, da ima stranka v postopku podlago za uveljavitev kakšne pravice iz materialnega predpisa;
- da pri odločanju o pravicah, obveznostih in pravnih koristih strank nasproti njim uporabi tiste s predpisi določene ukrepe, ki so za stranke ugodnejši, če se z njimi doseže namen predpisa;
- da organ skrbi, da nevednost in neukost stranke in drugih udeležencev v postopku nista v škodo pravic, ki jim gredo po zakonu. Navedeno je bilo v prej veljavnem ZUP oblikovano kot poseben člen ter samostojno načelo – pomoč neuki stranki (7. člen ZUP).

3. NAČELO MATERIALNE RESNICE (8. člen ZUP)

ZUP določa, da je treba v postopku ugotoviti resnično stanje in v ta namen zagotoviti vsa dejstva, ki so pomembna za zakonito in pravilno odločbo. Materialna resnica pomeni skladnost ugotovljenih in stvarnih (dejanskih) dejstev – zahteva torej, da se ugotovljena

dejstva skladajo s skladnostjo ter da ustrezajo objektivnemu, resničnemu stanju zadeve (8. člen ZUP).

»Materialna resnica je subjektivno spoznanje objektivnih dejstev, objektivne stvarnosti – spoznanje je resnično takrat, ko subjektivna slika ustreza objektivni stvarnosti. To pa je mogoče doseči le, če je konkretna in posamična upravna zadeva vsestransko in objektivno raziskana in dognana, če so ugotovljena vsa pravno relevantna dejstva. Do materialne resnice pridemo na podlagi izvedenih dokazov in prepričanja uradne osebe o resničnosti nekega dejstva. Do materialne resnice pridemo na podlagi izvedenih dokazov in sklepanja, kar ustvari prepričanje o resničnosti določenega dejstva« (Grafenauer & Breznik, 2005, str. 87).

»Organ oziroma uradna oseba mora torej storiti vse, da se doseže pravo, resnično stanje, prava, čista resnica. Za zakonito in pravilno odločbo pa so seveda pomembna tista dejstva, ki jih določa materialni predpis, dolžnost organa, ki vodi upravni postopek, pa je, da ugotovi, ali ta dejstva obstajajo ali ne. Zato gre za kršitev tega načela, če je dejansko stanje napačno, zmotno, pomanjkljivo, nepopolno ugotovljeno. V okviru obravnavanega načela vsebuje ZUP še določbo, da lahko na podlagi verjetno izkazanih dejstev organ odloči le, če tako določa zakon. Pod verjetnostjo, za katero lahko rečemo, da pomeni »blažjo« stopnjo dokazovanja, tako razumemo možnost, da s naše predstave o dejstvih skladajo z dejanskim stanjem. Če je namen ugotavljanja materialne resnice, da se uradna oseba prepriča o resničnosti pravno pomembnih dejstev, je namen ugotavljanja verjetnosti, da se ustvari prepričanje o možnosti obstoja nekega dejstva ali okoliščine oziroma možnosti, da je neko dejstvo resnično« (Grafenauer & Breznik, 2005, str. 88).

»Ker pomeni verjetnost nižjo stopnjo zavesti o resničnosti nekega dejstva, je razumljivo, da je verjetnost podlaga za odločanje le tedaj, ko zakon to izrecno določa. Za nekakšen 'odstop' od načela materialne resnice lahko štejemo tudi zakonite domneve (presumpcije) in zakonite fikcije. V teoriji se kot nasprotje materialne resnice navaja formalna resnica, o kateri govorimo takrat, ko uradna oseba šteje za resnično dejstvo, ki je ugotovljeno z dokazom določene vrste, čeprav sama ni prepričana, da je to dejstvo resnično. Danes tak pristop nima nobene veljave« (Grafenauer & Breznik, 2005, str. 88).

4. NAČELO ZASLIŠANJA STRANKE (9. člen ZUP)

ZUP določa, da je pred izdajo odločbe treba stranki dati možnost, da predloži izjavo o vseh dejstvih in okoliščinah, pomembnih za odločbo. Če so v postopku udeležene stranke z nasprotujočimi si interesi, mora imeti vsaka stranka možnost, da preloži izjavo o zahtevkih in navedbah nasprotne stranke. Organ svoje odločbe ne sme opreti na dejstva, glede katerih vsem strankam ni bila dana možnost, da se o njih izjavijo, razen v primerih, določenih z zakonom. Če za posamezna dejanja v postopku ni z zakonom določeno, v kakšni

obliki se lahko opravijo, jih opravijo stranke zunaj ustne obravnave pisno ali ustno na zapisnik, na obravnavi pa ustno (9. člen ZUP).

»Načelo zaslišanja stranki daje tri temeljne pravice: pravico udeleževati se ugotovitvenega postopka, pravico izjaviti se o vseh dejstvih in okoliščinah ter pravico izpodbijati ugotovitve in navedbe organa in nasprotnih strank ter drugih udeležencev postopka. Pristojni organ ne sme izdati odločbe, preden ne da stranki možnosti, da se izreče o dejstvih in okoliščinah, na katere se mora opirati odločba (146. člen ZUP). Ta možnost se lahko da stranki na obravnavi ali zunaj nje ustno na zapisnik ali v pisni obliki« (Jerovšek, 2007, str. 38).

»Načelo zaslišanja stranke zagotavlja eno najpomembnejših procesnih pravic, s katero se daje stranki možnost uveljavljanja pravic in branjenja interesov tako, da ima pregled nad potekom postopka ter da lahko odločilno vpliva na ugotovitveni postopek in dokazni postopek, ko s svojimi izjavami pobija izjave drugih oziroma ko lahko uradni osebi predlaga, naj izvede še druga ugotovitvena dejanja, ter da s svojo navzočnostjo pomembno vpliva na objektivnost uradne osebe in vseh udeležencev v postopku« (Jerovšek, 2007, str. 41).

5. NAČELO PROSTE PRESOJE DOKAZOV (10. člen ZUP)

ZUP določa, da o tem, katera dejstva se štejejo za dokazana, presodi uradna oseba, pooblaščenca za vodenje postopka oziroma odločanje v upravni zadevi, po svojem prepričanju, na podlagi vestne in skrbne presoje vsakega dokaza posebej in vseh dokazov skupaj ter na podlagi uspeha celotnega postopka (10. člen ZUP).

»Presoja dokazov je postopen proces zbiranja dokazov, njihovo vrednotenje, selekcioniranje glede na dokazno moč ali dokazno vrednost posameznih dokazov ter dokazni sklep, ki pomeni končno vestno in skrbno presojo vseh dokazov skupaj. Dokazi, ki dokazujejo, in dokazi, ki negirajo določeno stanje stvari, se med seboj primerjajo. Presoja dokazov ne sme biti nikdar samovoljna – arbitrarna in tudi ne formalistična, s sklicevanjem na določene dokaze in dokazno gradivo brez navajanja vsebinskih okoliščin, ki potrjujejo določeno stanje stvari. Če je izvajanje dokazov z zakonom vezano na določene dokaze, na primer listine, lahko stranka ponudi še druge dokaze, če na primer listinskega dokaza ni. Prosta presoja je tudi v tem, katere dokaze bo uradna oseba uporabila, vendar ne sme odkloniti izvedbe dokazov, ki so bistveni za presojo in za ugotovitev dejanskega stanja. V nekaterih upravnih zadevah zakon dovoljuje odločanje na podlagi zakonite domneve ('*praesumptio iuris*'). Dejstva, ki jih zakon domneva, se ne dokazujejo in jih uradna oseba ne presoja. Stranki pa je na drugi strani dovoljeno dokazovati, da domnevna dejstva ne obstajajo, razen kadar zakon tako določa, da domneve ni dovoljeno izpodbijati. V postopku tudi ne presojamo resničnosti zakonitih fikcij. Fikcija je določeno pravno naziranje ali dejstvo, na katerega veže zakon določene pravne posledice, čeprav se ve, da tako naziranje ali dejstvo ne obstaja. Načela o prosti presoji dokazov ne smemo zamenjevati ali enačiti s prostim

preudarkom. Prosti preudarek je institut materialnega prava, prosta presoja dokazov pa je procesni institut vrednotenja dokazov. Organ mora v obrazložitvi odločbe navesti, kateri razlogi so ga pri presoji vodili, da je verjel na primer podatkom javne listine in ne navedbam prič ali ugotovitvam izvedencev« (Jerovšek, 2007, str. 42).

»Presoja dokazov, ki jo je treba dosledno izvesti, se konča, ko uradna oseba pride do notranjega prepričanja o objektivni stvarnosti stanja upravne zadeve, o kateri se odloča« (Jerovšek, 2007, str. 45).

6. NAČELO DOLŽNOSTI GOVORITI RESNICO IN POŠTENE UPORABA PRAVIC (11. člen ZUP)

ZUP pravi, da morajo stranke na podlagi tega načela pred organom govoriti resnico in pošteno uporabljati pravice, ki so jim priznane z ZUP in drugimi zakoni, ki urejajo upravni postopek (11. člen ZUP). Gre za načelo, ki je sicer povezano z zakonsko določbo, po kateri mora stranka dejansko stanje, na katero opira svoj zahtevek, navesti natančno, po resnici in določno (140. člen ZUP). »Zaradi tega bo vsebino obravnavanega načela in pravne posledice kršitev mogoče bolj določno opredeliti šele v okviru prihodnje prakse« (Grafenauer, 2001, str. 45).

7. NAČELO SAMOSTOJNOSTI PRI ODLOČANJU (12. člen ZUP)

»To načelo zagotavlja samostojnost oziroma neodvisnost, da bi organ oziroma njegova uradna oseba lahko ugotovila resnično stanje stvari in zagotovila spoštovanje zakonitosti. Temelj ima v Ustavi 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), ki določa, da upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave in zakonov (120. člen URS). Organ je v konkretni zadevi vezan le na ustavo, zakone, podzakonske predpise, predpise samoupravnih lokalnih skupnosti in splošne akte, izdane za izvrševanje javnih pooblastil, od vstopa Slovenije v Evropsko unijo pa v skladu z načelom zakonitosti tudi na predpise Evropske unije. To načelo poudarja samostojnost uradnega organa, ki predstavlja predpogoj vsakega učinkovitega in pravno utemeljenega delovanja, v okviru sicer enostranskega in avtoritativnega postopka, predpisanega na podlagi ustave in zakona« (Jerovšek, 2007, str. 4).

Njihova karakteristika je, da jih ni mogoče povezati s točno določenim primerom.

8. NAČELO PRAVICE DO PRITOŽBE (13. člen ZUP)

Svoj temelj ima v najvišjem pravnem aktu. Ustava Republike Slovenije ima specialno določbo o pravici do pravnega sredstva (v 25. členu), ki določa, da je vsakomur zagotovljena pravica do pritožbe ali drugega pravnega sredstva proti odločbam sodišč in drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, s katerimi ti odločajo o

njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih (25. člen URS). »To načelo zagotavlja pri odločanju o upravnih stvareh obravnavo na dveh stopnjah – obravnavani stopnji in pritožbeni stopnji« (Grafenauer, 2001, str. 47).

ZUP zapoveduje, da ima stranka pravico do pritožbe zoper odločbo na prvi stopnji, pritožbo pa lahko vloži tudi vsaka druga oseba, če odločba posega v njene pravice ali pravne koristi (229. člen ZUP).

9. NAČELO EKONOMIČNOSTI POSTOPKA (14. člen ZUP)

ZUP določa, da je postopek treba voditi hitro, s čim manjšimi stroški in čim manjšo zamudo za stranke in druge udeležence v postopku, vendar tako, da se priskrbi vse, kar je potrebno, da se lahko pravilno ugotovi dejansko stanje, zavarujejo pravice in pravne koristi stranke ter izda zakonita in pravilna odločba (14. člen ZUP).

»Iz zakonskega besedila torej izhajata dva bistvena elementa ekonomičnosti:

- ekonomičnost (časovna dimenzija) in
- stroški (dimenzija varčnosti).

Hitrost postopka se doseže s strokovnim in organiziranim delom uradne osebe ter izločitvijo nepotrebnih procesnih dejanj, varčnost pa s tem, da se ne povzročajo nepotrebni stroški ter da se ne izgublja čas po nepotrebem (da se na primer odločba, če je dejansko stanje jasno ugotovljeno, izda čim prej, ne pa šele proti koncu izteka eno- ali dvomesečnega roka« (Grafenauer & Breznik, 2005, str. 108).

»V skladu z določbo 23. člena Ustave RS 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. Ustava omenja na tem mestu le dolžnosti pred sodiščem, seveda pa to ne pomeni, da nima enake dolžnosti uprava. V prid temu govori 22. člen Ustave RS, ki vsakomur zagotavlja enako varstvo pravic oziroma med sodstvom in upravo primerljivo varstvo« (Jerovšek, 2007, str. 40).

2.3 UDELEŽENCI V UPRAVNEM POSTOPKU

V upravnem postopku oziroma upravnem razmerju se srečamo z različnimi udeleženci postopka. Najmanj ena uradna oseba v imenu pristojnega upravnega organa, ki postopek vodi oziroma v njem odloča in zastopa javni interes, in stranka, o katere pravem položaju se odloča v upravni zadevi, ki sledi varstvu svojih pravic in pravnih koristi, sta nujna udeleženca v upravnem postopku oziroma razmerju. V kolikor bi postopek potekal brez pristojnega organa oziroma pooblaščenih uradnih oseb, to ne bi bil upravni postopek, saj je organ kot nosilec oblasti konstitutivno element upravnega razmerja (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 74).

»Med druge udeležence umeščamo še druge uradne osebe, kadar jih je v postopku udeleženih več, ali več strank in stranskih udeležencev, zastopnike strank (kadar je stranka brez procesne sposobnosti, je zakoniti zastopnik nujni udeleženec, nenujni pa je npr. pooblaščenec), priče, izvedence, lastnike ogledovanih predmetov itd. Pomembno je, da razlikujemo vloge teh udeležencev v postopku, saj zakon zanje določa različna načela in pravila. Nekatere teh vlog imajo prednost pred drugimi, recimo če je oseba neposredno prizadeta, bo sama stranka ali stranski udeleženci ali zastopnik, a s tem ne more biti še odločevalec v isti zadevi« (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 75).

10. ORGANI, KI VODIJO UPRAVNI POSTOPEK

Prvega nujnega udeleženca upravnega postopka opredeljujemo prek institutov pristojnosti ali kompetence, tj. za upravni organ po pravilih stvarne in krajevnosti, za uradno osebo pa osebne pristojnosti oziroma pooblastil (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 75). ZUP zapoveduje, da je z organom po tem zakonu mišljen organ državne uprave ali drug državni organ, organ samoupravne lokalne skupnosti in nosilec javnih pooblastil, ki mu zakon daje pristojnost za odločanje v upravni zadevi. Z uradno osebo je po tem zakonu mišljena oseba, ki je v skladu z zakonom pooblaščen za odločanje v upravni zadevi ali za opravljanje posameznih dejanj v upravnem postopku (5. člen ZUP). »Pogoje za uradne osebe določajo poleg ZUP pogosto področni predpisi (npr. za uradnega veterinarja ne zadoščajo pogoji po splošnem zakonu, ampak mora iti za diplomanta veterinarskega študija ...)« (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 77).

»Pristojnost pomeni odgovornost in upravičenje, da organ v določeni zadevi odloči. Organ torej v skladu s predpisi določeno pristojnost sme in mora voditi postopek in sprejemati odločitev, ne sme se ji izogibati, je prelagati ali prevzemati od drugih organov v nasprotju z zakonodajo ipd.« (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 77).

Pristojnost delimo glede na določeno upravno področje in stopnjo odločanja:

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

Pristojnost delimo prav tako na:

- krajevno pristojnost in
- teritorialno pristojnost.

Če organ ni pristojen za zadevo, jo mora nemudoma odstopiti pristojnemu ali izdati sklep o nepristojnosti. Obstoj pristojnosti je namreč procesna predpostavka za vodenje (uvodbo in tek) postopka (129. člen ZUP). Organ, ki je začel postopek, mora med postopkom paziti, ali je za zadevo ves čas stvarno in krajevno pristojen. Poleg stvarne in krajevnosti pristojnosti, ki

se nanašata na organ, ZUP opredeljuje tudi pristojnost oziroma pooblastila uradnih oseb. Gre za personalno oziroma osebno pristojnost. Ta je prav tako določena znotraj pristojnosti organa, saj lahko postopek praviloma vodi in v zadevi odloča le pri stvarno in krajevno pristojnem organu zaposlena uradna oseba (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 76)

V upravnih postopkih sta pri končni odločitvi v upravnih zadevah ključnega pomena stvarna in krajevna pristojnost. Stvarno pristojnost pristojnih praviloma določajo zakoni, ki so področni. Opredeljuje jo ZUP, ki govori, da so za odločanje v upravnih zadevah iz državne pristojnosti na prvi stopnji stvarno pristojne upravne enote, na drugi stopnji pa ministrstva, če zakon ne določa drugače. Če zakon določa, da je za odločanje o upravnih zadevah na določenem področju na prvi stopnji pristojno ministrstvo, in je v ministrstvu organiziran organ v sestavi za to področje, na prvi stopnji vodi postopek in odloča o upravnih zadevah organ v sestavi ministrstva (16. člen ZUP). Za odločanje o upravnih zadevah iz izvirne pristojnosti samoupravne lokalne skupnosti je na prvi stopnji pristojna uprava samoupravne lokalne skupnosti, če zakon ne določa drugače. Za odločanje o upravnih zadevah iz pristojnosti, prenešene z države na samoupravno lokalno skupnost, je na prvi stopnji pristojna uprava samoupravne lokalne skupnosti, če zakon ne določa drugače (17. člen ZUP). Funkcionalna pristojnost je poseben vidik stvarne pristojnosti, ki jo natančneje opredeljuje. Čeprav je določena funkcionalna pristojnost, je izdajatelj odločbe še vedno stvarno pristojni organ (npr. upravna enota in ne oddelek znotraj nje) (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 81).

Na drugi strani pa imamo krajevno pristojnost, ki je prav tako zelo pomembna za sprejemanje končnih odločitev v upravnih zadevah. O krajevni pristojnosti govori ZUP, ki pravi, da lahko vsak organ odloča o upravnih zadevah samo v mejah ali teritoriju svoje krajevne pristojnosti (19. člen ZUP). Organu se dodeli krajevna pristojnost, če področni predpis ne določa drugače in v primeru, da je za isto zadevo pristojnih več enakovredno stvarno pristojnih organov (npr. več CSD, UE ali občin) po t. i. naveznih okoliščinah. Gre za kriterije, na podlagi katerih se določi, kateri izmed enako stvarno pristojnih organov bo imel krajevno pristojnost. Navezne okoliščine določa 20. člen ZUP. Vsak organ opravlja dejanja v krajevni pristojnosti svojega območja. Neodvisno od območja pa ima pravico opraviti dejanje, s katerim bi bilo nevarno odlašati (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 81, 82).

11. STRANKE V UPRAVNEM POSTOPKU

ZUP določa, da je stranka v upravnem postopku lahko vsaka fizična oseba in pravna oseba zasebnega ali javnega prava, na katere zahtevo je začel postopek ali zoper katero teče postopek. Stranke so lahko tudi drugi (skupina oseb itd.), če so lahko nosilci pravic in obveznosti, o katerih se odloča v upravnem postopku (42. člen ZUP). Stranka je v upravnem postopku nujni udeleženec, kot je že predhodno omenjeno, saj je njen položaj predmet upravnega postopka. Stranka je nujni udeleženec ves čas teka upravnega postopka – če je

ni, se postopek ne uvede, temveč se ustavi ali prekine. Procesne predpostavke določata področna zakonodaja in ZUP. ZUP opredeljuje splošne predpostavke, zlasti pravno in opravilno sposobnost (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 95). Oseba, ki želi nastopati v postopku kot stranka, mora imeti pravno sposobnost, opravilno ali poslovno sposobnost in stvarno legitimacijo. Oseba mora izpolnjevati vse tri navedene predpostavke ves čas postopka (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 98). ZUP nadalje določa, da fizična oseba pridobi pravno sposobnost z rojstvom, izgubi pa jo s smrtjo ali sodno razglasitvijo za mrtvo. Pravna oseba pa pridobi pravno sposobnost z aktom o njeni ustanovitvi oziroma z vpisom v ustrezen register (42. člen ZUP). Zakon o zakonski zvezi in družinskih razmerjih (ZZZDR, Uradni list RS, št. 69/04 – uradno prečiščeno besedilo, 101/07 – odl. US, 90/11 – odl. US, 84/12 – odl. US, 82/15 – odl. US, 15/17 – DZ in 30/18 – ZSVI) določa, da popolno opravilno ali poslovno sposobnost pridobi fizična oseba, ko dopolni osemnajst let, prav tako s sklenitvijo zakonske zveze pred svojo polnoletnostjo, po odločbi sodišča pa tudi mladoletnik, ki je postal roditelj (117. člen ZZZDR). Stranka za sodelovanje v upravnem postopku prav tako potrebuje stvarno legitimacijo. Brez stvarne legitimacije oseba ne more biti stranka, odločba pa ji ne more priznavati ali nalagati obveznosti (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 101).

»Stranke v upravnem postopku ločimo glede na njihov status na:

- aktivne stranke,
- pasivne stranke,
- stranske udeležence in
- zastopnike javnega interesa« (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 102).

»Aktivna stranka je oseba, ki je nosilec pravic in je vložila zahtevek, na podlagi katerega se je postopek uvedel (npr. stranka uveljavlja štipendijo), pri čemer področni zakon stranko pogosto poimenujejo drugače (npr. študent)« (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 102). Pasivna stranka je oseba, zoper katero teče postopek bodisi na podlagi zahtevka nasprotne stranke bodisi je v postopku po uradni dolžnosti in se ji praviloma nalagajo obveznosti. Stranski udeleženec oz. intervenient je oseba, ki stopi v tuj postopek in v njem brani svoje pravne koristi po materialnem pravu (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 102). ZUP določa, da stranski udeleženec dobi ta status in s tem pravico, da vstopa v postopek, če mu jo organ pripozna ali na lastno zahtevo v svoji vlogi izkaže pravni interes, saj zgolj dejanski interes ne zadošča. Pravni interes mora biti prav tako obstoječ v času postopka oziroma zahteve za vstop in ne bodoč ali potencialen. Stranski udeleženec sam ne more začeti postopka, lahko pa se vključi vanj takoj po njegovi uvedbi. Možnost vstopa v postopek ima vse do izdaje odločbe na drugi stopnji (229. člen ZUP). Za aktivno udeležbo stranskega udeleženca v postopku mora torej po svoji dolžnosti poskrbeti uradni organ, ki vodi postopek, sicer je kršeno temeljno načelo zaslišanja stranke oziroma varstva pravic strank. Lahko pa oseba, ki meni, da bi morala status imeti, sama vloži zahtevo za vstop v postopek, o čemer organ izda sklep, s katerim zahtevi ugodi, če se pravni interes dokaže, ali pa se zahtevo zavrne (143. člen ZUP). Če

zavrjnena oseba vloži zoper sklep pritožbo, gre za t. i. tiho prekinitev postopka, saj je to svojevrstni sklep po slovenskem ZUP, zoper katerega je dovoljena posebna pritožba, ki zadrži njegovo izvršitev (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 102–104). Procesno sposobna stranka ali njen zastopnik lahko pooblasti nekoga za zastopanje v postopku, če sama ne želi biti udeležena neposredno v postopku, razen pri dejanjih, določenih po področnem zakonu, pri katerih se mora sama neposredno izjaviti. Pooblaščenec je redko nujen in ga stranka mora imeti, zato ji ga, če si ga ne postavi v zakonsko predvidenem roku sama, določi pristojni organ s sklepom (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 106).

»Zakoniti zastopnik zastopa stranko, ki nima procesne sposobnosti ali jo ima delno in gre za postopek, ki se nanaša na vsebino izven obstoječe poslovne. Zakoniti zastopniki so postavljeni oblastno in so lahko določeni z zakonom ali z odločbo sodišča ali skrbstvenega organa. Zakoniti zastopnik zastopa stranko v celoti in v njenem imenu opravlja vsa dejanja v postopku« (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 106).

Na drugi strani pa naš ZUP pozna začasnega zastopnika, ki stranko za čas svojega delovanja zastopa kot zakoniti zastopnik, torej v celoti. Postavljeni začasni zastopnik mora sprejeti zastopstvo, ni pa pogoj soglasje te osebe kot pri pooblaščenca ali skrbniku.

V postopku ima vse pravice in dolžnosti zakonitega zastopnika. V postopkih po uradni dolžnosti, ko stranka npr. ni znana ali dosegljiva, je treba že od začetka postopka zakonito postaviti skrbnika in ne začasnega zastopnika (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 109). ZUP poverja pri nas varstvo javne koristi oziroma interesa državnemu tožilcu (45. člen ZUP). Dodatne zastopnike javnega interesa določa področna zakonodaja (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 104).

2.4 FAZE UPRAVNEGA POSTOPKA

Upravni postopek sestavljajo posamezna dejanja, ki jih po njegovih pravilih opravljajo posamezni udeleženci postopka (stranka, organ in drugi udeleženci). Ta dejanja se povezujejo v celoto, njihov namen pa je realizacija abstraktnega materialnega predpisa v konkretnem primeru ter posledično zadovoljitev javne koristi in zakonite koristi posameznika (Kerševan & Androjna, 2017, str. 221).

Upravni postopek ima posamezne faze, ki si sledijo po tem redu (Kerševan & Androjna, 2017, str. 221):

- postopek na prvi stopnji,
- postopek v zvezi s pritožbo (postopek na drugi stopnji),
- postopek v zvezi z izrednimi pravnimi sredstvi,
- postopek v zvezi z izvršbo.

1. ZAČETEK UPRAVNEGA POSTOPKA

Upravni postopek se ne začne odvijati sam od sebe, za začetek postopka je namreč potrebna zahteva s strani pristojnega organa za odločanje v upravni zadevi ali stranke. Upravni postopek vedno začne stvarno in krajevno pristojni organ (125. člen ZUP). Postopek po uradni dolžnosti se odvija takoj, ko opravi stvarno in krajevno pristojni organ v ta namen katerokoli dejanje (127. člen ZUP). V primeru pobude za postopek s strani organa pravimo, da se začne postopek po uradni dolžnosti, in za tovrstni postopek velja načelo oficialnosti, nasprotje katerega je načelo dispozitivnosti, ki velja v primeru, da se postopek začne s strani stranke. Upravni postopek, ki se je začel po uradni dolžnosti, ima za cilj varstvo javnega interesa (Kerševan & Androjna, 2017, str. 225). »Ker se prepletata javna korist s koristjo posameznika, v konkretnih stvareh veljata za začetek upravnega postopka obe pobudi oziroma načeli« (Kerševan & Androjna, 2017, str. 223). »Pristojni organ začne in vodi upravni postopek praviloma za vsako upravno zadevo posebej. Zaradi smotrnosti in ekonomičnosti postopka pa lahko organ odstopi od tega pravila ter začne in vodi oziroma spoji več upravnih zadev v en sam postopek« (Kerševan & Androjna, 2017, str. 230). Za spremembo zahtevka gre, če stranka v postopku, začetem na njeno zahtevo, razširi postavljeni zahtevek ali namesto prejšnjega v istem postopku postavljenega zahtevka postavi nov zahtevek (133. člen ZUP). Ni pomembno, ali se spremenjeni zahtevek opira na isto oziroma bistveno pravno podlago, temveč je pomembnejša omejitev, da se mora spremenjeni zahtevek stranke opirati na bistveno enako dejansko stanje in da je stranka spremenjeni zahtevek postavila do izdaje odločbe na prvi stopnji (Kerševan & Androjna, 2017, str. 233). Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP) določa, da je zahtevek tisto, kar vložnik zahteve uveljavlja v svoji vlogi in kar naj bo predmet meritornega odločanja v zadevi. Predmet takega odločanja v upravnem postopku so pravice, obveznosti in pravne koristi posameznikov, pravnih oseb in drugih strank v konkretnih upravnih zadevah (1. člen ZUP). Uvedba postopka, ki se začne na strankino zahtevo, v katerem naj bo odločeno o njenem zahtevku, je zato odvisna od stranke, ki lahko tudi umakne zahtevo vsak čas med postopkom (134. člen ZUP). Zakon določa, da lahko v primeru, kadar stranka uveljavlja svoj zahtevek nasproti drugi stranki, ta umakne svojo zahtevo le do ustne obravnave, na ustni obravnavi pa le, če stranka z nasprotnim interesom še ni začela obravnavati zadeve (134. člen ZUP). Ustavitev upravnega postopka pomeni formalni konec postopka in zato v zadevi, ki je bila predmet postopka, meritorno v tem postopku ne more biti več odločeno. O ustavitvi postopka izda organ, ki vodi postopek, pisni sklep, ker zgolj umik zahteve še nima za posledico ustavitve postopka. Takšen sklep lahko izda le pooblaščen uradna oseba (3. odstavek 30. člena ZUP). Stranka lahko umakne svojo zahtevo vsak čas med postopkom (1. odstavek 134. člena ZUP).

»Poravnava v upravnem postopku se lahko izvede le v primeru, da se na podlagi določitve s strani zakonodajalca v upravnem postopku odloča o sporu med strankami,

gre za obliko zasebnopravnega spora, v katerem upravni organ presodi o vprašanju, katera stranka je dolžna drugi stranki kaj dati, storiti ali opustiti« (Kerševan & Androjna, 2017, str. 239).

2. POSTOPEK DO IZDAJE ODLOČBE

V tej fazi upravnega postopka sta najpomembnejša ugotovitveni postopek (posebni in skrajšani) in dokazni postopek. Tako ugotovitveni kot tudi dokazni postopek se nanašata na zbiranje in preverjanje resničnosti dejstev, na podlagi katerih bo nadalje sprejeta odločitev v zadevi. Katera dejstva in okoliščine so potrebne za odločitev, določa posebni materialni zakon s postavitvijo meril in pogojev za ugoditev oziroma zavrnitev zahtevka oziroma določitev kategorij za varstvo javnega interesa v postopkih po uradni dolžnosti (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 170).

Ugotovitveni postopek je lahko poseben in skrajšan. Razlika med njima je v tem, da se dejstva v skrajšanem postopku ugotovi brez posebnih dejanj in obenem brez izvedbe načela zaslišanja stranke, kot to dopušča zakon. Posebni upravni postopki niso oziroma ne bi smeli biti vnaprej določeni kot posebni ali skrajšani. Vsak postopek je lahko glede na dejansko in pravno stanje enega ali drugega tipa, razen če področni zakon nadrejeno glede na ZUP določi le npr. vodenje posebnega ali skrajšanega ugotovitvenega postopka (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 174). V skrajšanem ugotovitvenem postopku ni zaslišanja stranke, ni ustne obravnave, ne izvajajo se dokazi s pričami in izvedenci niti z ogledi. Temelji za skrajšani ugotovitveni postopek so natančneje opisani v 144. členu ZUP. V Zakonu o splošnem upravnem postopku (ZUP) je zapisano, da če niso podani razlogi za skrajšan ugotovitveni postopek, organ izvede posebni ugotovitveni postopek. Značilnost posebnega ugotovitvenega postopka je v tem, da uradna oseba odreja vrsto, kraj, način, roke in čas ugotovitvenih in dokaznih dejanj. Zlasti določa, katera dejanja se bodo opravila, in izdaja naloge za njihovo izvršitev, določa vrstni red dejanj in roke za njihovo izvedbo ter narok za ustno obravnavo oziroma za zaslišanje. Zbrati mora vsa dejstva in izvesti vse dokaze za ugotovitev dejanskega stanja v konkretni zadevi (145. člen ZUP). Poleg predhodnega vprašanja pa poznamo še elemente posebnega ugotovitvenega postopka, kot sta ustna obravnava in prekinitev postopka (153. člen 154. člen ZUP). Ustna obravnava predstavlja osrednji dogodek oziroma procesno dejanje posebnega ugotovitvenega postopka.

»Obravnava je kontradiktorni postopek, v katerem se neposredno srečajo udeleženci postopka in ustno razpravljajo o vprašanjih, ki so pomembna za ugotovitev dejanskega stanja in za uporabo materialnih predpisov. Obravnava je lahko tudi videokonferenčna (od leta 2005), če pri organu obstajajo ustrezne tehnološke možnosti« (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 178). »Ustna obravnava se opravi na naroku za ustno obravnavo. Med dnevom vabila strankam in drugim udeležencem na obravnavo in narokom naj praviloma ne bi bilo manj kot osem dni« (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 179). »Prekinitev postopka pa je tekoči ugotovitveni postopek, vključno z dokazovanjem, saj lahko s

sklepom prekine, kar ima cilj mirovanja oziroma prekinitev teka rokov. S prekinitvijo postopka prenehajo teči roki, določeni za procesna dejanja, in roki za izdajo odločbe« (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 180).

»Dejstva in okoliščine, pridobljene v ugotovitvenem postopku, je treba v dokaznem postopku dokazati. Dokazovanje je izvajanje načela materialne resnice, kar pomeni ugotavljanje, ali je subjektivno ugotovljeno skladno z resničnim dejanskim stanjem. Dokazni postopek predstavlja tretjo fazo upravnega postopka in se močno povezuje z drugo fazo, tj. ugotovitveni postopek. Oba postopka sta ključna za izvedbo tretje faze, pri kateri pride do izdaje odločbe ali sklepa« (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 181).

Dokazovanje pomeni analizo posamičnih dokazov, komparacijo med njimi in končno sintezo (Androjna & Kerševan, 2006, str. 109; Grafenauer & Breznik, 1992, str. 151). V teoriji ločimo neposredne in posredne dokaze, pri čemer prve pridobi uradna oseba z neposrednim zaznavanjem, druge pa preko posrednikov (prič, izvedencev, strank, listin). ZUP loči izraza dokazna sredstva ali dokazila (instrumenti) in dokazi (argumenti). Dokazi so rezultat izvedbe dokazila (npr. pričanje je dokaz zaslišanja stranke) (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 181).

Poznamo vrsto dokaznih sredstev, kot so npr.: listine, priče, izvedenci, ogledi in izjave strank, poleg teh pa se lahko uporabi tudi druga dokazila in dokaze (npr. tetovaže, videoposnetek, predmeti, kot so obleka ali nakit itd.) (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 183). Listine so ključne med dokaznimi sredstvi in jih delimo na javne ter zasebne listine. Javna listina je tista, ki jo v predpisani obliki izda državni organ, organ samoupravne lokalne skupnosti ali nosilec javnih pooblastil v mejah svoje pristojnosti, ter dokazuje tisto, kar se v njej potrjuje ali določa. Javne listine nimajo časovne omejitve (npr. spričevalo, izpisek iz zemljiške knjige). »Zasebne listine po drugi strani predstavljajo samo sporočilo o določenih okoliščinah, ki jih je treba v postopku šele dokazati (npr. pogodbe, izjave, dogovorjena razmerja)« (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 184). Dokazno sredstvo, ki se z najmanjšim vplivom na rešitev ter uporabljeno dopolnilno za rešitev upravne zadeve, je izjava stranke. »Pomembno je, da izjava stranke ni edini dokaz, ampak obstajajo še ostali, ki niso samozadostni. Izjava stranke je lahko odločilni dokaz, ki dopolnjuje ali nagrajuje druge« (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 192).

3. IZDAJA ODLOČBE OZ. SKLEPNA USTAVITEV UPRAVNEGA POSTOPKA

Izdaja odločbe ali sklepa je zadnja faza upravnega postopka, ki sledi šele po končanem ugotovitvenem in dokaznem postopku, saj mora organ odločiti v skladu s temeljnimi načeli, ko je dejansko stanje ugotovljeno v celoti in dokazano kot tako na predpisani stopnji resnice, strankam pa omogočena uveljavitev pravic med postopkom (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 198). Upravni akt je torej hkrati avtoritativen, oblasten, saj organ v razmerju do stranke nastopa z močnejšo voljo. Zato je podlaga za izvrševanje pravice in izvršilni naslov

za izvršbo. Odločba in sklep se razlikujeta v več značilnostih. Poglavitna razlika je v tem, da se odločba vedno izda po zaključenem ugotovitvenem in dokaznem postopku o glavni stvari v postopku. Nasprotno se sklep praviloma izda bodisi o postranskih vsebinskih vprašanih postopka bodisi v zvezi s formalnimi pomanjkljivostmi v postopku (226. člen ZUP). Druga razlika je v tem, da je odločba praviloma pisna, izjemoma je ustna, sklep pa je nasprotno od odločbe običajno ustni, pisni pa le izjemoma (211. člen ZUP). Odločba mora imeti šest temeljnih sestavin: uvod, naziv, izrek in obrazložitev, pouk o pravnem sredstvu, podpis uradne osebe ter žig organa (210. člen ZUP). Enake sestavine ima tudi sklep, izdan s strani uradne oseba (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 204). Zoper odločbo je pritožba dovoljena, razen če jo zakon izključi, medtem ko zoper sklep pritožba ni dovoljena, razen če jo zakon izrecno dopusti. Odločba je vedno predmet sodnega nadzora, sklep le izjemoma. Odločba namreč postane tako formalno kot tudi materialno pravnomočna, sklep pridobi le formalno pravnomočnost. Odločbo podpiše po slovenski zakonodaji pristojni organ, ki jo je izdal, na desni strani (216. člen ZUP). To je večinoma predstojnik, s strani predstojnika ali po zakonu pooblaščen oseb za izdajo odločbe. Sklepe pa lahko editira pooblaščen uradna oseba za odločanje v postopku (glej 28. člen ZUP) ali uradna oseba, ki ima pooblastilo le za vodenje postopka, vendar slednja po tretjem odstavku 30. člena ZUP ne sme izdajati sklepov, ki postopek končajo.

3 RAZMERJE MED PODROČNIMI ZAKONI IN ZUP

Kot smo že predhodno poudarili, upravni postopek delimo na splošni in posebni upravni postopek. Upravni postopek je prilagojen vrsti upravnega področja in specifikacijam pravnih razmerjih na tem področju ter cilju aktivnosti uprave, poleg tega pa omogoča lažjo rabo in udejanjenje materialnega predpisa. To je tudi razlog, da so dovoljene razlike v njegovih pravilih v primerjavi s pravili splošnega upravnega postopka.

»Postopek, ki je drugačen od postopka po Zakonu o splošnem upravnem postopku, lahko za posamezno upravno področje predpiše samo posebni zakon, vendar le ob pogojih, da je to potrebno za postopanje na takem upravnem področju in da so pravila posebnega upravnega postopka v skladu s temeljnimi načeli upravnega postopka« (Kerševan & Androjna, 2017, str. 30).

Zavedati se moramo, da se v tistih vprašanjih, ki jih na posameznih upravnih področjih posebni upravni postopki ne urejajo, uporabljajo pravila splošnega upravnega postopka (3. člen ZUP). Zato bomo v nadaljevanju predstavili presečišča in primere urejanja v pravni ureditvi ter razlike urejanja v pravni ureditvi med področnimi zakoni (GZ in ZIN) ter ZUP.

3.1 PRESEČIŠČE UREJANJA V PRAVNI UREDITVI S PRIMERI

Kot smo že uvodoma izpostavili, vse, česar področni zakon ne ureja drugače, zlasti temeljna načela, velja po ZUP glede na 22. člen Ustave (enako varstvo pravic). Ta člen Ustave določa, da je vsakomur zagotovljeno enako varstvo njegovih pravic v postopku pred sodiščem in pred drugimi državnimi organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, ki odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih.

Dejstvo, da je upravni postopek urejen z ZUP, tudi pomeni, da zgolj s podzakonskimi predpisi ni mogoče predpisati posebnega upravnega postopka, ki bi lahko nadomestil oziroma izključil določbe ZUP. ZUP določa, da so za določeno upravno področje lahko drugače urejena le posamezna vprašanja upravnega postopka, natančneje le ob predpostavkah, da je to obvezno za začetek postopka na takem upravnem področju. Pri uporabi ZUP ločimo po predmetu postopka oziroma (javno) pravni naravi razmerja, ki se v postopku oblikuje. Govorimo o pojmu upravne zadeve. V primeru upravne zadeve se ZUP uporablja v specialnih upravnih postopkih odvisno in dopolnilno. ZUP se v upravnih zadevah uporablja v celoti, razen če področni zakon posamezno postopkovno vprašanje zaradi posebnosti tega upravnega področja opredeli drugače. Poznamo tudi več stopenj subsidiarnosti, saj so nekateri posebni upravni postopki tako zahtevni, da jih terja več zakonov, zato je treba razumeti, kateri je nadrejeni in kateri sledi. V takih primerih, npr. v davčnih (s petorno ali šestorno subsidiarnostjo) ali inšpekcijskih (z dvojno ali trojno subsidiarnostjo) postopkih, se uporabi najprej najbolj poseben področni zakon, nato

systemske (npr. ZIN ali ZDavP-2) in šele nato ZUP (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 18). Na eni strani poznamo subsidiarno (podrejeno oziroma dopolnilno) rabo ZUP, na drugi pa smiselno rabo ZUP. Pri subsidiarni rabi ZUP se urejajo upravne zadeve (določene formalno s področnim zakonom ali materialno po znakih 2. čl. ZUP); razpon veljave ZUP je cel, ne velja pa v primeru, da področni zakon določeni postopkovni problem razvrsti drugače. Organi, ki večinoma odreagirajo pri subsidiarni rabi ZUP, so državni in občinski organi ter nosilci javnih pooblastil. Pri smiselni rabi ZUP se uporabljajo neupravne javnopravne zadeve, če področni zakon tako določa ali če postopka sploh ne ureja; obseg veljave ZUP je, kolikor je mogoče, glede na naravo stvari (pretežno temeljna načela); organi, ki pretežno postopajo, pa so neupravni državni organi in izvajalci javnih služb (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 24).

Menimo, da sta omenjena področna zakona skladna z Ustavo, saj so ujemajoča TN po ZUP, ki vedno veljajo v vsakem področnem zakonu. Obstajajo pa posebnosti v posameznih področnih zakonih, ki jih pravila ZUP ne predvidevajo, zato je prav, da to urejajo pravila področnih zakonov posamično za svoja področja.

3.2 RAZLIKE UREJANJA V PRAVNI UREDITVI S PRIMERI

Razlika urejanja v pravni ureditvi med splošnim zakonom ZUP ter področnimi zakoni se odraža že v sami definiciji obeh. Posebni upravni postopki so temelj uporabe posebnih postopkovnih normativov področne zakonodaje in ključen normativ splošnega upravnega postopka po ZUP vzajemno (več v Jerovšek & Kovač, 2017, str. 22). V primeru, da normativi splošnega upravnega postopka po ZUP niso samozadostni, se osamljena procesna vprašanja upravnega postopka urejajo s posebnimi specialnimi procesnimi normativi področne zakonodaje, posledično posebni upravni postopek tvori skupaj normative področnega zakona in ZUP (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 22).

1. Začetek postopka

Če pod drobnogled vzamemo inšpekcijski in gradbeni postopek, se prva razlika pokaže že pri začetku postopka. Upravni postopek se začne pred pristojnim organom po uradni dolžnosti ali na zahtevo stranke (125. člen ZUP). Inšpekcijski postopek na drugi strani se vedno uvede le po uradni dolžnosti. Proces izdaje gradbenega dovoljenja ima lahko izhodišče na pobudo stranke oziroma investitorja (Jerovšek & Kovač, 2007, str. 235).

2. Opravljanje nadzora

Naslednja razlika se opazi pri opravljanju nadzora. Pri spremljanju izvajanja ZUP in upravni inšpekciji poznamo upravni, sodni in drug nadzor. Tako kot v nekaterih drugih državah imamo tudi pri nas oblikovano posebno upravno inšpekcijo, ki pretežno deluje kot notranji upravni nadzor nad upravnimi organi in uradnimi osebami (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 269). V inšpekcijskem postopku imamo v smislu cilja redni nadzor ter dodatni nadzor,

slednji se razdvoji naprej na izredni ter naknadni nadzor. Prav tako se v gradbenem postopku opravlja inšpekcijski nadzor, ki ga izvaja nadzornik. Nujno potrebno je, da nadzornik izvaja kontrolo na način, da se zagotovi izvedbo normativov iz tega zakona, preprečevanje aktivnosti in čim hitrejše preprečevanje napak.

»Če nadzornik glede na vrsto objekta in vrsto del ne razpolaga s svojimi pooblaščenimi arhitekti in inženirji ustreznih strok s primernim strokovnim znanjem in izkušnjami, mora skleniti pogodbo z drugim nadzornikom, ki takšne pooblaščenice arhitekta in inženirja ima« (13. člen GZ).

3. Temeljna načela

Sledi razlika glede temeljnih načel. Če pogledamo temeljna načela inšpekcijskega nadzora, je seveda potrebno primarno upoštevati temeljna načela po ZUP, poleg njih pa ZIN določa še štiri dodatna načela (4.–7. člen ZIN), ki so v prihodnjem poglavju bolj podrobno opisana, medtem ko se v ZUP uporabljajo le že prej omenjena temeljna načela. Gradbeni postopek pa le-teh nima.

4. Položaj stranke

Sledi razlika v položaju stranke, in sicer stranka v upravnem postopku je lahko vsaka fizična oseba in pravna oseba zasebnega ali javnega prava, na katere zahtevo je začet postopek ali zoper katero teče postopek. Stranke so lahko tudi drugi (skupina oseb itd.), če so lahko nosilci pravic in obveznosti, o katerih se odloča v upravnem postopku. V inšpekcijskem postopku pa prijavitelj nima položaja stranke, pač pa ga ima samo zavezanec, zoper katerega je inšpekcijski postopek uveden. V gradbenem postopku pa so udeleženci, ki kot stranke nastopajo oziroma sodelujejo v postopku graditve objekta, naslednje (10. člen GZ): investitor, projektant, nadzornik in izvajalec.

5. Pristojnost

Poznamo tudi razliko glede pristojnosti. Glede pristojnosti v upravnem postopku velja, da nihče od pristojnih organov ni pooblaščen za sprejem določene upravne zadeve iz pristojnosti njegovega kolega, razen, če je tako določeno z zakonom. Pooblaščen organ za odločanje v posamezni upravni zadevi sme samo po izrecnem zakonskem pooblastilu odločanje v tej zadevi prenesti na kakšen drug organ (18. člen ZUP). Nasprotno pa glavni inšpektor določi letni načrt izvajanja nalog inšpekcijskega nadzora ter način dodeljevanja zadev posameznim inšpektorjem v skladu s predpisi, ki urejajo upravno poslovanje (10. člen ZIN). V gradbenem postopku je za izdajo dovoljenj po tem zakonu pristojna upravna enota, na območju katere je objekt, za katerega je predpisana pridobitev gradbenega dovoljenja (7. člen GZ).

6. Ukrepi

Bistvena razlika med ukrepi ZUP in ZIN je v tem, da ZIN pozna ustno opozorilo kot preventivni ukrep (33. člen ZIN), ZUP pa ne. Inšpektor zavezancu dodeli termin, v katerem mora slednji odstraniti napake. V primeru odpravljenih napak izda inšpektor sklep, na podlagi katerega konča postopek, kot da kršitev ne bi obstajala, po 28. členu ZIN.

7. Stroški postopka

Glede stroškov postopka v upravnem postopku velja, da načeloma ločimo splošne in posebne stroške, a po ZUP obračunajo se le posebni. Plačnik stroškov postopka je določen glede na to, ali se je postopek začel na njegovo zahtevo ali ne in ali je bil sklep v prid stranki ali ne. Načelo uspeha pride v poštev le v upravnih postopkih, ki jih je pričel uradni organ po uradni dolžnosti, v katerem stranka nosi stroške le v primeru, da se je zanjo končal proces neugodno, na drugi strani pa v postopkih na njeno pobudo stranka vedno nosi stroške, naj se konča ugodno ali neugodno (113. člen ZUP) (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 152). Ko se izvaja inšpekcijski postopek, stroške inšpekcijskega postopka, ki so bili nujni za ugotovitev dejstev, ki dokazujejo, da je zavezanec kršil zakon ali drug predpis, trpi zavezanec (31. člen ZIN). Če se inšpekcijski postopek ustavi po 28. členu ZIN, ker nepravilnosti niso bile ugotovljene, financira postopek pristojni organ. V gradbenem postopku mnenjedajalci za pripravo in izdajo projektnih ter drugih pogojev in mnenj niso upravičeni do plačila taks, povračila stroškov ali drugih plačil (32. člen GZ).

8. Pritožba

Ugovor na odločbo inšpektorja ne ustavi njene izvršitve, če v specialnem zakonu ni nasprotno zapisano (30. člen ZIN).

»V upravnem postopku pa je pritožba redno, devolutivno in suspenzivno pravno sredstvo. Redno je, ker je navadno vedno dovoljena, razen kadar jo izključuje zakon, devolutivno, ker o njej odloča organ druge stopnje, suspenzivno pa, ker navadno zadrži izvršitev odločbe do odločitve o pritožbi« (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 234).

Po 47. členu GZ je se lahko zavezanec pritoži na negativno odločbo, in sicer 8 dneh od dneva ko jo je prejel, kar je specialnost tega upravnega postopka, saj je nasprotno od določbe 235. člena ZUP, ki predvideva 15-dnevni pritožbeni rok.

9. Izvršljivost odločbe

V gradbenem postopku je izvršljivost odločbe vezana na pravnomočnost, pri ZUP pa je izvršljivost določbe vezana na dokončnost po 224. členu.

4 NORMATIVNA PRIMERJAVA TEMELJNIH NAČEL IN PRAVIC PO ZUP Z IZBRANIMI PODROČNIMI ZAKONI

4.1 UVOD

Upravni postopek delimo na dve veji, in sicer na splošni upravni postopek ter posebne upravne postopke, kjer se uporabljajo področni zakoni in podrejeno ZUP. Splošna pravila upravnega postopka na vseh upravnih področjih v vseh upravnih stvareh ureja ZUP. Nekatera upravna področja pa so tako specifična, da splošna pravila ZUP ne ustrezajo ali ne zadostujejo, takrat lahko poseben zakon uredi posamezno postopkovno vprašanje ali več posebnih pravil upravnega postopka drugače ali na novo glede na ZUP. Pri tem pozna slovenski ZUP devet temeljnih načel, ki jih je treba zaradi ustavne podstatu upoštevati tudi v specialni zakonodaji. Če temeljna načela in pravice po ZUP primerjamo s temeljnimi načeli in pravicami po izbranih področnih zakonih, ugotovimo, da je potrebno pri področnih zakonih primarno upoštevati temeljna načela po ZUP, poleg njih pa se v področnih zakonih uporabljajo (skupaj z njimi) še specialna načela. Vsi področni zakoni, ki opredeljujejo posebni upravni postopek, morajo biti v skladu z ZUP.

4.2 ANALIZA POSEBNIH PRAVIL PO PODROČNI ZAKONODAJI

4.2.1 Inšpekcijski postopki

Inšpekcijski nadzor je kontrola nad delovanjem oziroma upoštevanjem zakonov in podzakonskih predpisov. Izvajajo ga inšpektorice in inšpektorji kot uradne osebe s specialnimi pristojnostmi in zavezanostmi (2. člen ZIN). Določa ga poleg področnih predpisov še ZIN (Jerovšek & Kovač, 2007, str. 155).

4.2.1.1 Temeljna načela

V upravnem postopku moramo upoštevati, kot smo že predhodno omenili, šest temeljnih načel, in sicer: načelo zakonitosti, načelo samostojnosti pri odločanju, načelo varstva pravic strank, zaslišanja in varstva javne koristi, načelo resnice, proste presoje dokazov in dolžnosti govoriti resnico, načelo pravice do pritožbe ter načelo ekonomičnosti.

V inšpekcijskih postopkih je treba primarno upoštevati temeljna načela po Zakonu o splošnem upravnem postopku (6.–14. člen ZUP). Poleg teh temeljnih načel ZUP, ZIN določa še štiri dodatna načela (4. – 7. člen ZIN).

Temeljna načela po Zakonu o inšpekcijskem nadzoru so:

- načelo samostojnosti (4. člen ZIN),
- načelo varstva javnega in zasebnih interesov (5. člen ZIN),

- načelo javnosti (6. člen ZIN) ter
- načelo sorazmernosti (7. člen ZIN).

1. NAČELO SAMOSTOJNOSTI (4. člen ZIN)

Načelo samostojnosti zapoveduje, da so inšpektorji pri udejanjanju inšpekcijskega nadzora neodvisni glede na svoje pristojnosti. Njihove pristojnosti so določene v 18. in 19. členu ZIN. Inšpektor vodi postopek od začetka do konca, saj ima zakonsko pooblastilo poleg vodenja postopka tudi za odločanje. Samostojnost se prav tako odraža na organizacijski ravni, saj je zlasti inšpektoratu kot prvostopenjskemu organu zagotovljena in hkrati naložena samostojnost pri odločanju v razmerju do hierarhično višjega pritožbenega organa (ministrstva, v okviru katerega deluje inšpektorat). Ta samostojnost izhaja iz statusa inšpektorata ali drugega organa v sestavi ministrstva, v okviru katerega se izvaja državna inšpekcija, kot to določa Zakon o državni upravi. Tovrstna oblika samostojnosti ni prisotna na lokalni ravni, saj imajo na podlagi razpona nalog in kapacitete osebja le nekatere občine delujoče oddelke za kontrolo, tako tovrstno kontrolo izvajajo inšpektorji na nekaterih delovnih mestih v občinski upravi.

Državni inšpektorati so torej organi v sestavi ministrstva ali pa vsaj inšpekcije in delujejo v drugi vrste organov v sestavi ministrstev, kjer se avtonomija kaže na tri načine (Jerovšek & Kovač, 2007, str. 160, 161), in sicer kot:

- strokovna avtonomija,
- kadrovska avtonomija in
- finančna avtonomija.

2. NAČELO VARSTVA JAVNEGA IN ZASEBNIH INTERESOV (5. člen ZIN)

Po Zakonu o splošnem upravnem postopku (ZUP) je načelo javnosti nadgradnja načela varstva pravic strank in javne koristi (7. člen ZUP). Po zakonu o inšpekcijskem nadzoru (ZIN, Uradni list RS, št. 43/07 – uradno prečiščeno besedilo in 40/14) mora inšpektor v inšpekcijskem postopku pri opravljanju nadzora varovati javni interes in hkrati interes pravnih in fizičnih oseb (5. člen ZIN). Korist javnosti je z zakonom ali podzakonskim predpisom določena korist, ki stoji nad koristjo posameznika (fizične ali pravne osebe). Javni interes se ugotavlja po kriteriju splošno priznanih vrednot, v kontekstu katerih je potrebno razlagati uporabo pravne norme, ki ščiti javno korist.

3. NAČELO JAVNOSTI (6. člen ZIN)

To načelo nalaga inšpektorju oziroma inšpekcijskemu organu, da seznanja oziroma obvešča javnost o svojih ugotovitvah in z odločbami ter zapisniki odrejenih ukrepov, da bi se zavarovale pravice pravnih in fizičnih oseb oziroma da bi lahko take fizične ali pravne osebe preventivno ravnale. Načelo javnosti se izvede tako, da se o ukrepih obvešča javnost s

sredstvi javnega obveščanja (npr. o nevarnosti ptičje gripe) ali da se nekatere skupine ljudi, ki bi lahko bile posebej v nevarnosti, s specialnim pristopom obvesti o sankcijah, ki so bile dane (Jerovšek & Kovač, 2007, str. 162).

4. NAČELO SORAZMERNOSTI (7. člen ZIN)

Načelo sorazmernosti zapoveduje inšpektorju obvezno izvajanje sankcij in da pri uresničevanju svojih pristojnosti ravna simetrično med zakonsko odrejenim ukrepom in ciljem tega ukrepa. Pri vsakokratnem sprejemanju odločitev je inšpektor primoran pretehtati med sankcijami in nameni. Omenjeno načelo je specialna verzija načela varstva pravic strank po ZUP. Pravnim in fizičnim osebam lahko nalaga nujno potrebne ukrepe. Ko se odloča za sankcije, je potrebno, da upošteva težo kršitve in da izreče ukrep, ki je za zavezanca ugodnejši. V skladu s tem načelom določa tudi stopnjevanje ukrepov od milejših h strožjim. Pri tehtanju ciljev in ukrepov mora inšpektor upoštevati tudi primeren rok za odpravo nepravilnosti. Oceniti mora, v kolikšnem času je možno nepravilnost odpraviti z vidika konkretnega zavezanca in glede na težo kršitve (Jerovšek & Kovač, 2007, str. 160).

Postopkovno se sorazmernost izraža v smislu ekonomične rabe dokazil. Ravnanje v nasprotju s tem načelom, če se zavezancu s tem povzroča škoda, lahko vodi v položaj, ko zavezanec celo terja odškodnino, če bi bil ukrep inšpektorja izven razumnega cilja (Jerovšek & Kovač, 2007, str. 162).

Poleg teh štirih načel ZIN navaja še tri načela delovanja v sklopu odgovornosti glavnega inšpektorja kot predstojnika inšpektorata. Glavni inšpektor mora zagotavljati, da inšpektorat upošteva (10. člen ZIN):

- zakonitost,
- kakovost in
- učinkovitost.

4.2.1.2 Položaj stranke

»V inšpekcijskem postopku prijavitelj nima položaja stranke, pač pa ga ima samo zavezanec, zoper katerega je inšpekcijski postopek uveden. Zavezanec je tako v položaju pasivne stranke, torej stranke, zoper katero se vodi postopek ne glede na njeno soglasje o uvedbi in teku postopka oziroma v neposrednem nasprotju z njim. ZIN izrecno določa, da položaja stranke nima prijavitelj, kajti kljub podani prijavi se postopek vedno začne po uradni dolžnosti« (Jerovšek & Kovač, 2007, str. 166) (24. člen ZIN).

»Stranka v upravnem postopku pa je lahko vsaka fizična oseba in pravna oseba zasebnega ali javnega prava, na katere zahtevo je začel postopek ali zoper katero teče postopek. V upravnem postopku se stranke delijo na aktivne stranke, to so tiste, ki so same uvedle zahtevek, zaradi katerega se je postopek uvedel, in na pasivne stranke,

pri katerih je postopek tekel mimo njih ali celo proti njihovi volji« (Jerovšek & Kovač, 2007, str. 102).

4.2.1.3 Začetek postopka

Če primerjamo ZIN in ZUP, se prva razlika med njima pokaže že v samem začetku postopka, in sicer se inšpekcijski postopek brez izjeme začne na pobudo uradnega organa. Inšpektor prične proces na svojem območju glede na osebne ugotovitve in izvaja kontrolo po planih stalnih nadzorov glede na programa dela in določene analize tveganja (18. člen ZIN) (Jerovšek & Kovač, 2007, str. 168). Upravni postopek pa se začne pred pristojnim organom po uradni dolžnosti ali na zahtevo stranke (125. člen ZUP).

4.2.1.4 Ugotovitveni in dokazni postopek ter posebna pooblastila in ukrepi

V nekaterih primerih govorimo o devoluciji osebne pristojnosti inšpektorja. Generalni inšpektor sme prenesti pooblastilo prehodnega inšpektorja za vodenje postopka k drugemu ali pa zadevo reši sam (27. člen ZIN).

Na drugi strani pri upravnem postopku drži pravilo, da nihče od organov ne sme prevzeti pooblastila za urejanje upravne zadeve drugega organa in jo rešiti sam, razen če ni drugače zapisano v zakonu. Pooblaščen organ sme odločanje v posamezni upravni zadevi samo po izrecnem zakonskem pooblastilu odločanje v tej zadevi prenesti na kakšen drug organ (18. člen ZUP).

Inšpektor vstopi v poslovne prostore, ogleduje objekte, naprave, delovna sredstva, pregleduje dokumentacijo, poslovne knjige, pogodbe ipd. brez predhodnega obvestila in dovoljenja zavezanca. Za vstop v stanovanje pa zaradi ustavne nedotakljivosti le-tega potrebuje pisno soglasje zavezanca oziroma imetnika stanovanjske pravice ali odločbo sodišča, nato si stanovanje ogleda v prisotnosti dveh stanovanjskih prič. Izjema so zavezanci, ki svojo dejavnost opravljajo v stanovanju. V tem primeru si lahko inšpektor ogleda tudi proti volji zavezanca tiste stanovanjske prostore, v katerih ta opravlja dejavnost. Posamezna dejanja v postopku pred izdajo odločbe v inšpekcijskih zadevah, zlasti ugotavljanje dejstev in okoliščin, pomembnih za odločitev, lahko po pooblastilu glavnega inšpektorja opravljajo tudi druge uradne osebe, zaposlene v inšpekciji, vendar te osebe nimajo inšpekcijskega pooblastila in ne morejo izdajati odločb in sklepov, s katerimi se ustavi postopek (25. člen ZIN). Inšpekcijski ugotovitveni in dokazni postopek se izvajata na podlagi pristojnosti inšpektorja, ki so večja od pooblastil uradnih oseb na splošno po ZUP (Jerovšek & Kovač, 2007, str. 169, 170).

»Če inšpektor pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora ugotovi, da je kršen zakon ali drug predpis oziroma drug akt, katerega izvajanje nadzoruje, ima pravico in dolžnost:

- odrediti ukrepe v skladu s tem zakonom ali drugim zakonom, katerega izvajanje nadzoruje inšpektor, za odpravo nepravilnosti in pomanjkljivosti, v roku, ki ga sam določi,
- izvesti postopke v skladu z zakonom o prekrških,
- naznaniti kaznivo dejanje ali podati kazensko ovadbo za kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti,
- predlagati pristojnemu organu sprejem ukrepov,
- odrediti druge ukrepe in opraviti dejanja, za katere je pooblaščen z zakonom ali drugim predpisom« (32. člen ZIN).

Inšpektor zavezancu dodeli termin za odstranitev napake. Opozorilo se zabeleži v seznam o nadzoru. V primeru odpravljene kršitve napiše inšpektor sklep za konec postopka, kot da le-te ne bi bilo po 28. členu ZIN.

V primeru nujnih in neodložljivih ukrepov pa lahko inšpektor ne glede na to, kdo je zavezanec, opravi nadzor in odredi ukrepe, četudi zavezanec oziroma zastopniki niso prisotni; tedaj zaslišanje po 144. členu ZUP ni potrebno, niti ni treba zavezancu pred izdajo odločbe vročiti zapisnika, kar je bistvena razlika z upravnim postopkom.

4.2.1.5 Stroški postopka

Stroške inšpekcijskega postopka, ki so bili nujni za ugotovitev dejstev, ki dokazujejo, da je zavezanec kršil zakon ali drug predpis, trpi zavezanec (31. člen ZIN). Če se inšpekcijski postopek ustavi po 28. členu ZIN, ker nepravilnosti niso bile ugotovljene, krije stroške inšpekcijskega postopka inšpekcijski organ. Po ZIN-u ima v inšpekcijskem postopku odškodninsko odgovornost država oziroma samoupravna lokalna skupnost. Republika Slovenija je zavezana za plačilo škode premoženja, ki je bila zavezancu ali komu drugemu povzročena z nezakonitim vedenjem ali opustitvijo dejanja inšpektorja pri izvajanju obveznosti inšpekcijskega nadzora. Zavezanec ali tretja oseba lahko zahteva povračilo škode neposredno od inšpektorja le v primeru, ko je škoda nastala zaradi kaznivega dejanja inšpektorja (37. člen ZIN). V tem primeru je zavezanec uspel. V primeru, da se v inšpekcijskem postopku odkrijejo napake in nepopolnosti le v povezavi z objektom, ki je bil nadzorovan, plača zavezanec stroške za ta del nadzora, s čimer se izraža načelo sorazmernosti (Jerovšek & Kovač, 2007, str. 175). V upravnem postopku pa velja, kot smo že predhodno poudarili, da načeloma ločimo splošne in posebne stroške, a se obračunajo po ZUP le posebni. Plačnik financ postopka je odvisen od tega, ali je bil na njegovo zahtevo začel ter kako se je končal zanj – ugodno ali neugodno. Načelo uspeha pride v poštev le v upravnih postopkih, ki jih je pričel uradni organ po uradni dolžnosti, v katerem stranka nosi stroške le v primeru, da se je zanj končal proces neugodno, na drugi strani pa v postopkih na njeno pobudo stranka vedno nosi stroške, naj se konča ugodno ali neugodno (113. člen ZUP) (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 152).

4.2.1.6 Pritožba zoper odločbo

Zakon o inšpekcijskem postopku določa, da pritožba zoper odločbo inšpektorja ne zadrži njene izvršitve, če s posebnim zakonom ni drugače določeno (30. člen ZIN). V upravnem postopku pa je pritožba redno, devolutivno in suspenzivno pravno sredstvo. Redno sredstvo je, ker je navadno vedno dovoljena, razen kadar jo izključuje zakon, devolutivno, ker o njej odloča organ druge stopnje, suspenzivno pa, ker navadno zadrži izvršitev odločbe do odločitve o pritožbi (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 234). V upravnem postopku ima stranka zoper odločbo, izdano na prvi stopnji, pravico do pritožbe. Samo z zakonom je mogoče predpisati, da v posameznih upravnih zadevah ni dovoljena pritožba (13. in 229. ter nadaljnji člani ZUP).

Zakon o inšpekcijskem postopku je skladen z Ustavo, če se ujemajo temeljna načela in izkazani razlogi za posebna posamična pravila.

4.2.2 Gradbeni postopki

Gradbeni zakon (v nadaljevanju GZ) ureja pogoje za graditev objektov in druga vprašanja, povezana z graditvijo objektov (1. člen GZ).

4.2.2.1 Položaj stranke

Gradbeni zakon (Uradni list RS, št. 61/17 in 72/17) določa, da so v gradbenem postopku udeleženci, ki kot stranke nastopajo oziroma sodelujejo v postopku graditve objekta (podrobneje 10. člen GZ):

- investitor,
- projektant,
- izvajalec in
- nadzornik.

»Zmotno je mišljenje, da je stranka projektant. Do zmot prihaja zlasti pri soglasjedajalcih, saj po GZ velja domneva, da poziv za izdajo soglasja pošlje soglasjedajalcu projektant, a seveda le, če tako določa njuna pogodba, ki vsebuje pooblastitev projektanta. Pooblastilo investitorja projektantu izhaja torej iz pogodbe med investitorjem in projektantom. To razmerje je razvidno tudi iz 11. člena GZ, saj je dolžan soglasje pridobiti sam investitor, če to breme ni preloženo na projektanta. Posebnost so torej poleg strank tudi projektanti, ki lahko nastopajo v več vlogah, pretežno ne samo kot pogodbeni partner (izvajalec) investitorja, temveč v jeziku upravnega postopka kot strankin pooblaščenec, če tako določa pogodba med investitorjem in projektantom« (Jerovšek & Kovač, 2007, str. 233).

V GZ je določeno, da imajo pravico udeleževati se postopka poleg investitorja na podlagi 36. člena GZ tudi določeni stranski udeleženci:

- lastniki nepremičnin in imetniki služnostne oziroma stavbne pravice,
- lastniki zemljišč izven gradbene parcele ter
- drugi subjekti, če tako določa zakon.

V primeru, da med postopkom pridobitve gradbenega dovoljenja nekdo zahteva vključitev v postopek in želi dokazati, da je vplivno območje v projektu pridobitve gradbenega dovoljenja napačno prikazano, mora na podlagi 30. člena GZ za svoje trditve predložiti dokaz z izvedenskim mnenjem.

»O zahtevi za vstop v postopek se seznanijo le investitorja. Na nasprotni strani se bi po 142. členu ZUP moralo obvestiti vse stranke in stranske udeležence v postopku. Vplivno območje določi projektant tako, da določi morebitne možne vplive na tla, vodo, zrak, sosednje objekte in zdravje ljudi« (Jerovšek & Kovač, 2007, str. 234). »Če se v nadaljevanju ugotovi, da je vplivno območje objekta v projektu za pridobitev gradbenega prikazano pravilno, pa kot posebnost GZ v 32. členu določa, da vsi stroški, ki so nastali v zvezi z naročilom in izdelavo ekspertnega mnenja ter prav tako stroški postopka, bremenijo osebo, ki je vložila zahtevo za vstop v postopek« (113. člen ZUP) (Jerovšek & Kovač, 2007, str. 235).

4.2.2.2 Začetek postopka

Razliko med Gradbenim zakonom (GZ) in Zakonom o splošnem upravnem postopku (ZUP) je moč opaziti že na samem začetku postopka. Upravni postopek se začne pred pristojnim organom po uradni dolžnosti ali na zahtevo stranke (125. člen ZUP). »Postopek za izdajo gradbenega dovoljenja pa se lahko začne le na zahtevo stranke oziroma investitorja« (Jerovšek & Kovač, 2007, str. 235).

4.2.2.3 Skrajšani in posebni ugotovitveni postopek

»V gradbenem postopku vsebina 49. člena GZ določa pogoje, pod katerimi je mogoče skrajšati obdobje med sprejetjem odločitve o investiciji in začetkom njenega dejanskega izvajanja in gradbeno dovoljenje izdati po skrajšanem ugotovitvenem postopku. V postopku pridobitve gradbenega dovoljenja se na območjih, ki se urejajo s prostorskim redom, gradbena dovoljenja vedno izdajajo v posebnem ugotovitvenem postopku, ta pa se uvede oziroma se skrajšani ugotovitveni postopek prekvalificira v posebni ugotovitveni postopek tudi takrat, ko v okviru skrajšanega ugotovitvenega postopka vstop v postopek zahteva oseba, ki v postopku dotlej ni bila stranka« (Jerovšek & Kovač, 2007, str. 238).

»Osrednje dejanje posebnega ugotovitvenega postopka je ustna obravnava in njen namen je v celoti razjasniti okoliščine zadeve. Pristojni organ za gradbene zadeve je na podlagi 41. člena GZ povabiti stranke, da se seznanijo z nameravano gradnjo in se o njej izjavijo na obravnavi. Do konca obravnave lahko stranke podajo tudi pisne izjave

vseh strank oziroma stranskih udeležencev, da se z nameravano gradnjo oziroma posegom v prostor strinjajo, ustna obravnava sploh ni potrebna« (Jeglič, 2003).

Po tem se gradbeni postopek v tem delu razlikuje od upravnega, saj vsi ostali elementi v skrajšanem in posebnem ugotovitvenem postopku temeljijo na določbah ZUP.

4.2.2.4 Rok za izdajo odločbe

V upravnem postopku mora pristojni organ odločbo izdati čim prej, najpozneje v enem mesecu od vložitve popolne vloge – zahtevka oziroma od dneva začetka postopka po uradni dolžnosti, če vodi skrajšani ugotovitveni postopek in ni potreben poseben ugotovitveni postopek, oziroma v dveh mesecih, če vodi poseben ugotovitveni postopek (222. člen ZUP). V gradbenem zakonu (GZ) je zapisano, da je v gradbenem postopku rok za izdajo odločbe o zahtevi za izdajo gradbenega dovoljenja dva meseca od vložitve popolne zahteve za izdajo gradbenega dovoljenja, razen če je potrebno usklajevanje z mnenjedajalci ali nadomeščanje mnenja v skladu s 40. členom tega zakona. V tem primeru je rok za izdajo odločbe tri mesece od vložitve popolne zahteve za izdajo gradbenega dovoljenja (46. člen GZ).

4.2.2.5 Oblika, način izdaje in sestavni deli odločbe

ZUP določa, da mora v upravnem postopku odločba kot upravni akt zaključenega upravnega postopka vsebovati naslednje sestavine: uvod, naziv, izrek (dispozitiv), obrazložitev, pouk o pravnem sredstvu, ter, če se izda v fizični obliki, podpis uradne osebe in žig organa, oziroma če se izda v elektronski obliki, varna elektronska podpisa uradne osebe in organa, overjena s kvalificiranim potrdilom; če je varen elektronski podpis uradne osebe overjen s kvalificiranim potrdilom, ki vsebuje tudi navedbo organa, varen elektronski podpis organa ni potreben. V primerih, za katere tako določa zakon ali na podlagi zakona izdan predpis, posamezni deli v odločbi niso obvezni. Če se odločba izdelava samodejno, ima lahko namesto podpisa in žiga faksimile (210., 212.–216. člen ZUP).

»Gradbeno dovoljenje pa mora poleg že omenjenih zgornjih sestavin na podlagi 57. člena GZ v izreku vsebovati še osnovne podatke o zemljišču, natančne podatke o lokaciji in vrsti objekta, podatke o projektu in datumu njegove izdelave ter čas veljavnosti gradbenega dovoljenja, v primeru nadomestne gradnje pa tudi datum, do katerega je treba odstraniti nadomeščeni objekt. Sestavni del odločbe je tudi projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja, kar je glede na ZUP velika posebnost, saj ZUP določbo šteje za povsem samostojen akt« (Jerovšek & Kovač, 2007, str. 240).

4.2.2.6 Izvršljivost odločbe

V gradbenem postopku je izvršljivost odločbe vezana na pravnomočnost, pri ZUP pa je izvršljivost določbe vezana na dokončnost po 224. členu.

»Ne glede na to, da formalni pogoj za začetek gradnje predstavlja pravnomočno gradbeno dovoljenje, pa lahko investitor na podlagi drugega odstavka 63. člena GZ začne z gradnjo na podlagi dokončnega gradbenega dovoljenja, vendar na lastno odgovornost. Gradbeno dovoljenje pa preneha veljati, če investitor ne začne z gradnjo zahtevanega objekta v treh letih po pravnomočnosti, v primeru manj zahtevnega objekta, v primeru spremembe namembnosti in enostavnega objekta pa v enem letu po nastopu pravnomočnosti, kar je opredeljeno v 64. členu GZ. V primeru, če se pravnomočno gradbeno dovoljenje odpravi zaradi odprave izvedbenega prostorskega akta, ima investitor pravico do povrnitve škode in izgubljenega dobička za povzročeno škodo, ki je nastala zaradi zaupanja v pravnomočno gradbeno dovoljenje« (Jerovšek & Kovač, 2007, str. 244).

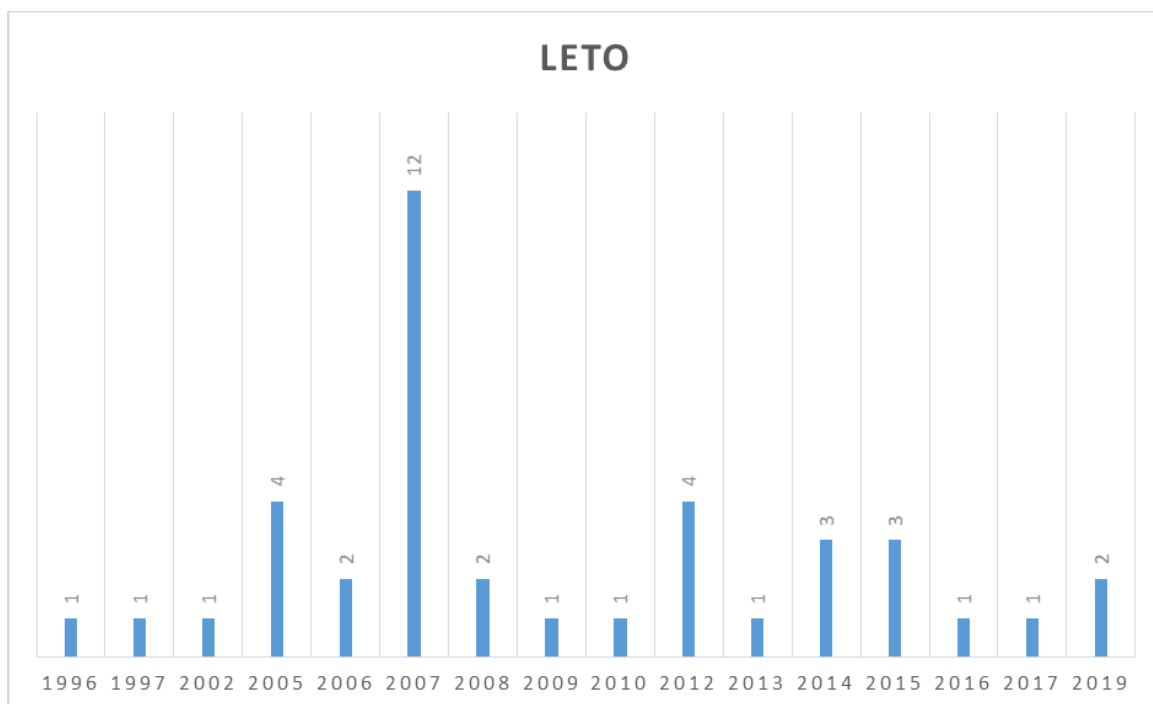
4.2.2.7 Pritožba zoper odločbo in izredna pravna sredstva

Gradbeni zakon (GZ) določa, da je dovoljena zoper gradbeno dovoljenje oziroma zavrnilno odločbo pritožba v 8 dneh od dneva vročitve (47. člen GZ), kar je v primerjavi z Zakonom o splošnem upravnem postopku (ZUP), ki določa 15-dnevni pritožbeni rok, posebnost omenjenega posebnega upravnega postopka (235. člen ZUP). V drugem odstavku 47. člena pa GZ (drugače kot ZUP) določa možnost odpovedi pritožbi oziroma posledično upravnemu sporu pisno, ustno ali na zapisnik pri organu izdajatelju, kar posledično vodi v takojšnjo pravnomočnost dovoljenja.

4.3 ANALIZA JUDIKATURE VRHOVNEGA SODIŠČA RS

Za analizo judikature vrhovnega sodišča RS smo se odločili, da bi ugotovili realno prakso in obseg težav na področju razmerja med ZUP ter področnimi zakoni glede vseh procesnih pravil. Prav tako se nam ta pristop zdi najbolj smiseln, saj lahko iz praktičnih primerov razberemo, v katerem letu in na katerem področju je bilo največ težav. Na spletnem viru Vrhovnega sodišča (2019) smo v upravnem oddelku iskali besedno zvezo »subsidiarna raba ZUP«. Izbrali smo 40 najbolj relevantnih primerov po izboru skrbnika baze, da bi s komplementarnim virom preverili prejšnje podatke in ugotovitve, ki jih je izbral že sistem Vrhovnega sodišča po relevantnosti, ter jih analizirali. Preučevali smo štirideset najbolj relevantnih primerov, ker je legitimna osnova glede na obseg zajetih primerov po letih in področjih. Osredotočili smo se na vrsto področnega zakona v posameznem primeru, vrsto instituta, ugotovitve sodišča glede upravičenosti drugačne rabe pravil, kot bi bilo po ZUP, ter na leto. Na zgoraj omenjena podvprašanja smo se osredotočili z namenom, da ugotovimo, katerega leta je bilo na določenem področju največ težav ter kako je presodilo sodišče. Rezultate analize predstavljamo v nadaljevanju.

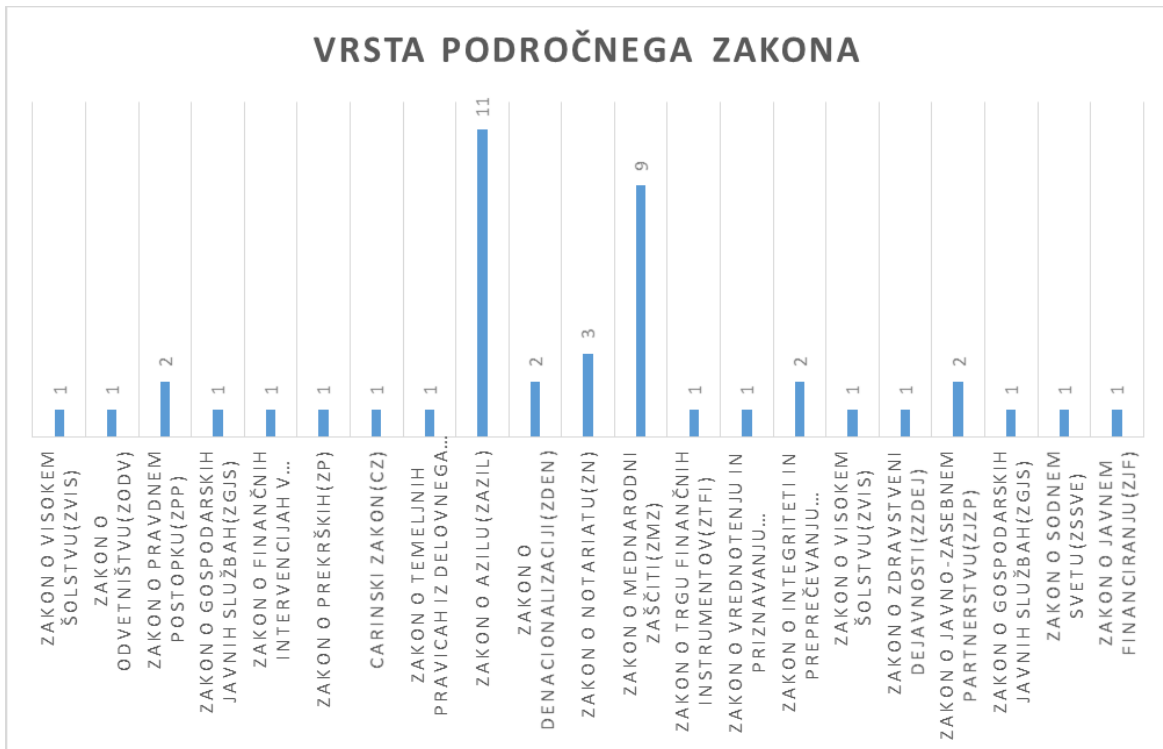
Grafikon 1: Leto



Vir: Vrhovno sodišče RS (2019)

Kot je razvidno iz zgornjega **Napaka! Vira sklicevanja ni bilo mogoče najti.**, je časovni okvir, v katerem smo obravnavali primere subsidiarne rabe ZUP Vrhovnega sodišča oziroma upravnega oddelka, postavljen med leti 1996 in 2019. Največ primerov spada v leto 2007, in sicer kar dvanajst od skupno štirideset obravnavanih primerov, kar predstavlja trideset odstotkov primerov. Vzrok za toliko judikatov v tem času (dvanajst v letu 2007, v ostalih letih pa 1–4 judikati letno) je to, da je bilo leta 2007 več kot petsto prošenj za azil, v prihodnjih letih pa je to število padalo, saj je bil leta 2006 sprejet Zakon o mednarodni zaščiti (ZMZ), s katerim je Slovenija z novo vpeljanimi evropskimi direktivami postala še bolj omejevalna.

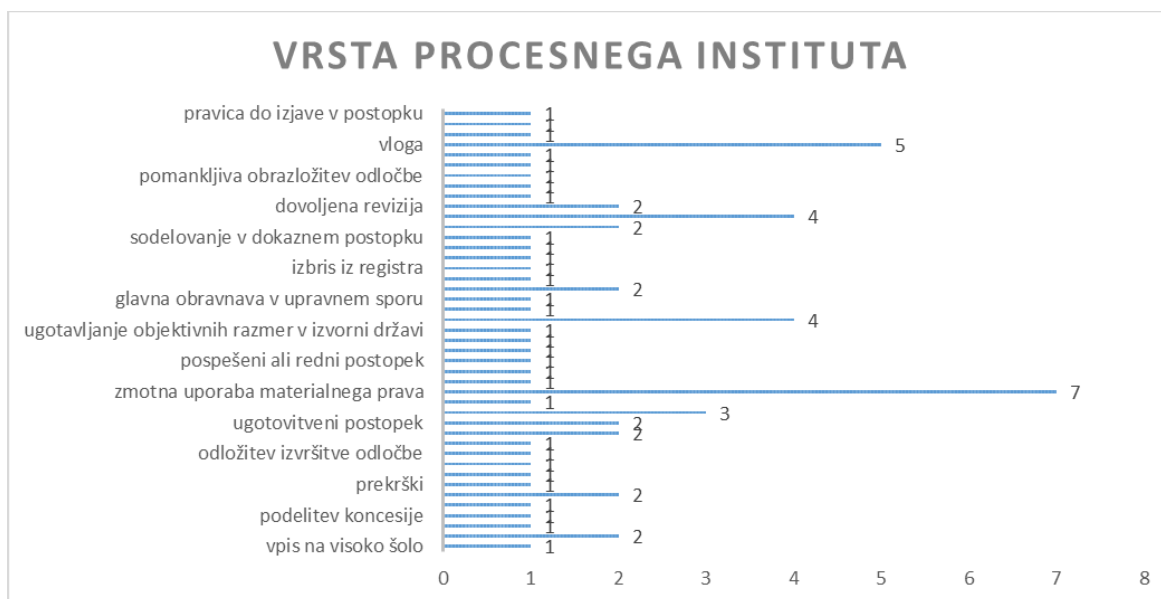
Grafikon 2: Vrsta področnega zakona



Vir: Vrhovno sodišče RS (2019)

V nadaljevanju analize področne judikature iz prakse vrhovnega sodišča smo se osredotočili na vrsto področnega zakona. Kot je razvidno iz **Napaka! Vira sklicevanja ni bilo mogoče najti.**, se največ obravnavanih primerov nanaša na Zakon o azilu (ZAzil), in sicer kar enajst od skupno štiridesetih obravnavanih primerov, kar predstavlja slabih osemindvajset odstotkov vseh obravnavanih primerov, sledijo primeri iz Zakona o mednarodni zaščiti (ZMZ), ki pa predstavljajo devet primerov od vseh obravnavanih, kar je slabih triindvajset odstotkov vseh primerov. Primerov, ki se nanašajo na ostale področne zakone, je manj. Po zgoraj videnemu grafu je moč opaziti, da prekomerno izstopata Zakon o azilu (ZAzil) in Zakon o mednarodni zaščiti (ZMZ), kar je glede na prej ugotovljena dejstva smiselno. Vseeno bi pričakovali več težav na področjih z več posebnostmi, kot jih določa npr. ZIN.

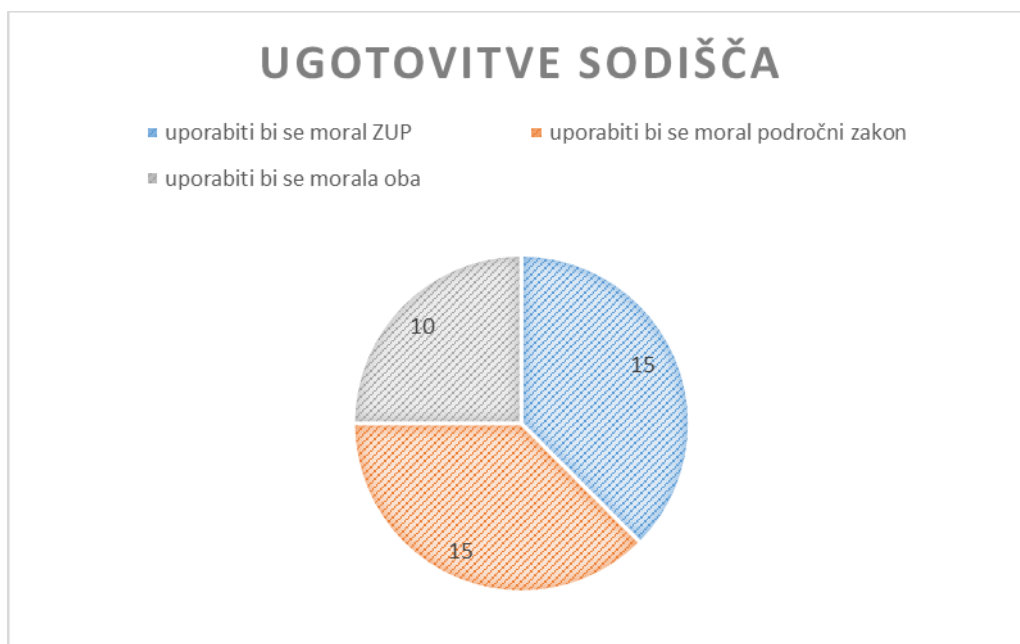
Grafikon 3: Vrsta procesnega instituta



Vir: Vrhovno sodišče RS (2019)

Prav tako smo analizirali vrsto procesnega instituta. Kot je razvidno iz zgornjega **Napaka! Vira sklicevanja ni bilo mogoče najti.**, je največ sporov na področju vloge upravnega postopka in upravnega procesnega prava v javnem upravljanju, natančneje na področju zmotne uporabe materialnega prava, in sicer kar sedem primerov od vseh obravnavanih predstavlja tovrstni spor, kar predstavlja slabih osemnajst odstotkov vseh primerov. Napačna uporaba materialnega prava obstaja, ko je sodišče napačno razlagalo materialnopravno normo za rešitev določene življenjske situacije ali ko je uporabilo normo, ki je bila razveljavljena ali spremenjena, sodišče pa ni uporabilo te norme z veljavno vsebino. Sledijo ji spori na področju komunikacije med organom, stranko in drugimi udeleženci v postopku, in sicer na področju nepopolne, pomanjkljivo izpolnjene vloge, ki zahteva dopolnitev. Ta vrsta spora je bila prisotna v petih primerih obravnavanih primerov, kar predstavlja slabih šest odstotkov vseh obravnavanih primerov. V primerih, kjer je tema spora nepopolna vloga, mora organ vložnika pozvati v instruktorskem roku, naj vlogo dopolni, ob tem pa uradna oseba stranki določi tudi prekluzivni rok. Slednji pomeni, da mora stranka poslati manjkajoče v tem roku, sicer bo vloga zavržena (Jerovšek & Kovač, 2017, str. 122). Glede na rezultate je razvidno, da je največ težav na področju zmotne uporabe materialnega prava, kar nam pove, da bi se moral uporabiti le področni zakon ali ZUP podrejeno. Sledi nepopolna vloga, ki se navezuje na procesno napako s strani pravnega subjekta, ki je vlogo izpolnjeval.

Grafikon 4: Ugotovitve sodišča



Vir: Vrhovno sodišče RS (2019)

Pri zadnjem vprašanju smo za vsak primer posebej ugotavljali, ali je sodišče ugotovilo, da posebni zakon res upravičuje drugačno rabo pravil, kot bi bilo po ZUP, ali pa je presodilo, da bi se moral tu uporabiti ZUP. Kot je razvidno iz zgornjega **Napaka! Vira sklicevanja ni bilo mogoče najti.**, je sodišče v večini primerov ugotovilo, da področni zakon upravičuje drugačno rabo pravil, kot bi bilo po ZUP. V petnajstih primerih je namreč sodišče presodilo, da bi se moral uporabiti le področni zakon, v ostalih petnajstih pa področni zakon in podrejena uporaba ZUP. Rezultati analize pri zadnjem vprašanju, ki smo ga preučevali potrjujejo zastavljeno hipotezo, saj je vrhovno sodišče v večini obravnavanih primerov presodilo, da bi se moral uporabiti ali samo področni zakon ali pa področni zakon s podrejeno rabo ZUP. Rezultati so bili pričakovani, saj nekateri področni zakoni urejajo določena področja uprave, ki ga splošna pravila ZUP ne predvidevajo.

4.4 PREVERITEV HIPOTEZE

V slovenski pravni ureditvi so temeljna načela ključnega pomena. Ko beremo določbe predpisa, v katerem so načela urejena, namreč na prvi pogled ni jasno, da so nekatere določbe bolj pomembne, ker predstavljajo načela sistema, ki ga zakon ureja, za razliko od drugih, ki so le pravila. Temeljna načela se nanašajo na sistem kot celoto. V upravnem postopku to pomeni, da temeljna načela po ZUP oziroma v teoriji in praksi razvita splošna upravno-procesna načela opredeljujejo celoto vseh upravnih postopkov oziroma procesnega prava. To se kaže v tem, da so pretežno izpeljana iz mednarodnih in ustavnopravnih načel, pa tudi niso predmet subsidiarnosti, kot sicer velja za splošni zakon,

kot je ZUP. Po drugi strani poznamo posebna načela, ki so bodisi značilna za določene tipe postopkov bodisi obravnavajo posamezne faze postopka (Jerovšek & Kovač, 2017).

»Pravila upravnega postopka, ki jih vsebuje ZUP, so po svoji naravi splošna ne glede na to, kateri materialni predpis se uporablja pri odločanju, in ne glede na to, kateri organ odloča v upravni zadevi. Postopek mora biti prilagojen naravi upravnega področja in posebnostim pravnih razmerij na tem področju ter namenu upravnega delovanja, hkrati pa olajšati uporabo in izvršitev materialnega predpisa. Zato so dovoljena odstopanja od pravil splošnega upravnega postopka. Za določeno upravno področje so potrebna le delna odstopanja od pravil splošnega upravnega postopka, ki jih zahtevajo ustavne garancije zakonitosti, enakosti pred zakonom, enakega varstva pravic in nasploh pravne države. Zlasti zaradi enakega varstva pravic po 22. členu Ustave RS je mogoča drugačna ureditev kot po ZUP v upravnopravnih razmerjih le z zakonom, za posamezno postopkovno vprašanje in če to opravičuje specifičnost tega področja. V vseh drugih vprašanjih, ki jih na posameznih upravnih področjih posebni upravni postopki ne urejajo, se uporabljajo pravila splošnega upravnega postopka. Podrejeno se nadalje na vsebinsko različnih področjih zaradi zagotovitve enakega varstva pravic po 22. členu Ustave RS na vseh upravnih področjih uporabljajo določbe ZUP. Pravila ZUP veljajo kot edina in izključna pravila za postopek pri odločanju v konkretnih upravnih zadevah na vseh upravnih področjih, za katera ni predpisan poseben postopek. Na področjih, za katera so z zakoni predpisani posebni upravni postopki, se uporabljajo določbe teh zakonov, določbe ZUP pa le v vprašanjih, ki niso urejena s takimi posebnimi postopki« (Kovač in drugi, 2012).

Z napisanim potrjujemo zastavljeno hipotezo, saj je, kot je razvidno iz zgornje analize, vrhovno sodišče v večini obravnavanih primerov presodilo, da bi se moral uporabiti ali področni zakon ali pa področni zakon in podrejeno ZUP.

5 ZAKLJUČEK

Upravni postopek pomeni sistem procesnih pravil, ki določajo pot uveljavljanja interesov in dolžnosti ljudi in pravnih oseb v razmerju do oblasti. Upravni postopek sam po sebi ni vnaprej vsebinsko opredeljen, temveč njegov vsebinski okvir primarno določa področno ali materialno pravo preko definiranja upravičencev oziroma zavezancev in pogojev za neko upravnopravno pravico, obveznost ali pravno korist. ZUP predstavlja kodifikacijo, ki preko temeljnih načel vnaša v upravni sistem v večjem deležu tudi ustavne garancije, kar se posebej izrazi skozi temeljna načela ZUP, kot sta npr. zakonitost ali pravica stranke, da se izjavi in pritoži.

Pri uporabi ZUP ločimo po predmetu postopka ali pravni naravi razmerja, ki se v procesu oblikuje, ali gre za upravno zadevo. V kolikor gre za upravno zadevo, se ZUP glede na to, da je predmet upravnega postopka odločanje v upravnem razmerju, uporablja v posebnih upravnih postopkih podrejeno in dopolnilno. Tudi pri tem igrajo pomembno vlogo temeljna načela. ZUP pozna devet temeljnih načel, ki so sistemsko zelo pomembna kot vrednostni okvir za razlago vseh ostalih načel in pravil ZUP ter področnih predpisov. Njihova kršitev pomeni slabo upravo in nezakonitost, lahko tudi neustavnost. Prav tako pa gre upravni postopek tudi skozi več faz, začne se na zahtevo stranke ali po uradni dolžnosti, konča pa z izdajo odločbe ali sklepa, v določenih primerih sledijo pravna sredstva in izvršba.

Poznamo splošni upravni postopek in nekaj tisoč posebnih upravnih postopkov, ki jih skupaj urejajo področni prepisi in ZUP. Splošni upravni postopek je definiran z ZUP in njegovimi izvedbenimi akti, npr. Uredbo u upravnem poslovanju. Pri uveljavljanju katerekoli upravnopravne pravice, pravne koristi ali obveznosti pa se nikoli ne uporablja izključno ZUP, ampak vsaj materialnopravno vedno področni predpisi, dodatno pa lahko področni zakon nadrejeno ZUP drugače ali dopolnilno ureja posamezna procesna vprašanja. ZUP je vedno prisoten; tudi če je poseben postopek urejen z veliko določili področne zakonodaje, se ZUP uporablja dopolnilno. Nekatera področja uprave so namreč točno določena tako, da splošna pravila ZUP niso zadostna, in takrat poseben zakon uredi posamezno postopkovno vprašanje ali več posebnih pravil upravnega postopka drugače ali na novo glede na ZUP, s čimer pa se ZUP ne izloči, omeji se le njegova raba. Z napisanim tako potrjujemo zastavljeno hipotezo, saj je, kot je bilo razvidno iz analize judikature iz prakse Vrhovnega sodišča RS, sodišče v večini obravnavanih primerih presodilo, da bi se moral uporabiti ali samo področni zakon, ker gre za upravičeno specialno pravilo, ali pa področni zakon ter ZUP podrejeno. Prav tako smo preučili presečišča in razlike urejanja področnih zakonov z ZUP, in sicer smo se predvsem osredotočili na GZ in na ZIN. Dejstvo je, da glede vsega, česar področni zakon ne ureja drugače, veljajo določbe ZUP in zlasti glede na 22. člen Ustave (enako varstvo pravic) njegova temeljna načela.

Kodifikacija splošnega upravnega postopka dejansko prinaša številne prednosti. Prva prednost je operacionalizacija ali »prevod« osnovnih ustavnih načel, tj. urejanje upravnih razmerij. V takem smislu ima ZUP močno funkcijo integracije. Vključuje poenotenje minimalnih standardov v upravnih odnosih in tudi drugače ločeno zakonodajo, specifično za sektor, ter pravila za posamezne izdaje (npr. dostop do javnih informacij). ZUP združuje razdrobljeno javno upravo na ravni EU ali posamezne področne predpise, kadar se zaradi več stopenj, oblik ali struktur sicer enotni predpisi izvajajo različno. S te perspektive se zdi, da je ZUP podoben »super lepilu«, ki drži skupaj razširjene strukture sistema javnega upravljanja. ZUP pa kot splošna kodifikacija prispeva zlasti k pravni varnosti in stabilnosti odnosov, ki sta v javni upravi še posebej pomembni glede na precej pogoste zamenjave politične oblasti. Na dolgi rok ZUP tako zagotavlja enakost pred zakonom, prispeva pa lahko tudi k modernizaciji uprave, recimo s poenostavljanjem birokratskih zahtev in k hkratni načelni zavezi spoštovanja temeljnih načel. Zato se nad Zakonom o splošnem upravnem postopku izvaja več različnih nadzorov. To so upravni, sodni in drug nadzor (npr. nadzora parlamenta, medijev itd.).

LITERATURA IN VIRI

LITERATURA

Androjna, V. & Kerševan E. (2006). *Upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: GV Založba.

Avbelj, M., Bardutzky, S., Bele, I., Blaha, M., Cerar, M., Čebulj, J., ... Šturm, L. (2011). *Komentar Ustave RS. Dopolnitev – A*. Kranj: Fakulteta za državne in evropske študije.

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

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

Grafenauer, B., Ivanc T. & Brezovnik B. (2005). *Upravni postopek in upravni spor*. Maribor: Pravna fakulteta.

Harlow, C. & Rawlings, R. (2014). *Process and procedure in EU administration*. Oxford, Portland, Oregon: Hart Publishing.

Jerovšek, T. & Kovač, P. (2008). *Posebni upravni postopki*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

Jerovšek, T. & Kovač, P. (2017). *Upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

Jerovšek, T. (2007) *Upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

Kovač, P. (24.8.2019). The requirements and limits of the codification of administrative procedures in Slovenia according to European trends. *Brill.com*. Pridobljeno s https://brill.com/view/journals/rela/41/3-4/article-p427_7.xml?lang=en

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

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

VIRI

Upravna svetovalnica Fakultete za upravo UL (1.4.2019). *Pravne podlage*. Pridobljeno s http://www2.fu.uni-lj.si/mediawiki/index.php?title=Glavna_stran

Vrhovno sodišče RS (22.2.2019). *Javne obravnave*. Pridobljeno s <http://www.sodnapraksa.si/>

PRAVNI VIRI

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.

Gradbeni zakon (GZ). Uradni list RS, št. 61/17 in 72/17 – popr.

Zakon o inšpekcijskem nadzoru (ZIN). Uradni list RS, št. 43/07 – uradno prečiščeno besedilo in 40/14.

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