

Univerza v Ljubljani  
Pravna fakulteta

**PRAVICA DO OBRAZLOŽENE ODLOČBE V UPRAVNEM  
POSTOPKU IN V UPRAVNEM SPORU MED TEORIJO IN  
PRAKSO**

(magistrsko diplomsko delo)

Avtorica: Marjanca Ambrožič, dipl. prav.

Mentorica: doc. dr. Bruna Žuber, univ. dipl. prav.

Ljubljana, november 2020

## ZAHVALA

*Iz srca hvala dragi mentorici doc. dr. Bruni Žuber za vso podporo, strokovno pomoč ter številne dragocene življenjske nasvete, človečnost in razumevanje.*

*Hvala mojim kolegom in kolegicam za vse trenutke, ki smo jih preživeli skupaj. Hvala tebi, Lina, za vsa polepšana jutra in spodbudne besede, ko je bilo to najbolj potrebno.*

*In nenazadnje iskrena hvala moji družini, ki ste me vselej podpirali na moji študijski poti, me razumeli in vselej znali najti vzpodbudne besede, ki so me vodile naprej. Hvala tebi, dragi Nejc, za brezpogojno podporo in zaupanje vame.*

## **POVZETEK**

Pravica do obrazložene odločbe je v sodobni pravni državi eno izmed temeljnih jamstev poštenega postopka in hkrati tudi temeljni element procesne zakonitosti, katere cilj je varstvo pravic strank v postopku. Jasna, celovita in vsebinska obrazložitev stranki omogoča, da se seznanijo z razlogi za odločitev in prispeva v lažjemu sprejemanju odločitve. Hkrati je obrazložitev tudi predpostavka za vložitev učinkovitega pravnega sredstva, v katerem se presoja zakonitost odločitve, kar posredno preprečuje arbitrarnost odločanja organov oblasti. Odločba je enostranski in oblastni akt, ki ga izda upravni ali drug državni organ, organ samoupravne lokalne skupnosti ali nosilec javnega pooblastila v okviru oblastne funkcije kot nadrejeni subjekt, zaradi česar je procesna zakonitost pri posamičnih aktih še posebej pomembna.

Magistrsko diplomsko delo pravico do obrazložene odločbe v upravnem postopku in v upravnem sporu obravnava tako z vidika njenih ustavnih podlag kot tudi z vidika Evropske konvencije o človekovih pravicah in prava Evropske unije. Osredotoča se na obseg obveznosti obrazložitve in standarde, ki veljajo za obrazložitev upravnih in sodnih aktov na nacionalni in evropski ravni. Avtorica analizira pozitivnopravno ureditev obrazložitve odločbe v upravnem postopku in v upravnem sporu v slovenskem pravem redu ter nato obširno analizira sodno prakso Upravnega sodišča in Vrhovnega sodišča v zvezi s pravico do obrazložene odločbe. Na koncu predstavi še trende razvoja pravice do obrazložene odločbe v upravnem postopku in v upravnem sporu tako z vidika slovenskega kot tudi z vidika evropskega pravnega reda.

**Ključne besede:** pravica do obrazložene odločbe, pravica do poštenega sojenja, procesna zakonitost, upravni postopek, upravni spor, upravna odločba, sodna odločba.

## **ABSTRACT**

In the modern state based on the rule of law, the right to a reasoned decision is one the most important procedural safeguards as well as a fundamental element of procedural legality the aim of which is the protection of the parties' rights. Precise, comprehensive and substantial reasoning enables the party to get acquainted with the reasons for the decision and contributes to a greater acceptance of the decision. Moreover, a reasoned decision is a prerequisite for an effective remedy in which the legality of the decision is being reviewed and which indirectly prevents arbitrary decisions of the public authorities. A decision is a unilateral and authoritative measure, issued by competent administrative or other government authority, local authority or bearer of public authority as a superior body in the context of exercising of public authority. Therefore, the procedural legality of individual acts is particularly important.

The thesis addresses the right to a reasoned decision in administrative procedure and administrative dispute in the light of its constitutional basis as well as in the light of the European Convention on Human Rights and EU law. The thesis aims to focus on the scope of the obligation to provide reasons as well as on standards of reasoning for administrative and judicial decisions at the national and European level. The author analyses the national regulation of reasoning for a decision in administrative procedure and administrative dispute and analyses the Administrative Court's and Supreme Court's case law in relation to the obligation to provide reasons. Lastly, the author analyses the trends in development of the right to a reasoned decision in administrative procedure and administrative dispute both at European and national level.

**Keywords:** right to a reasoned decision, right to a fair trial, procedural legality, administrative procedure, administrative dispute, administrative decision, judicial decision.

## KAZALO VSEBINE

<b>1. Uvod.....</b>	<b>1</b>
<b>2. Pravica do obrazložene odločbe kot ustavno procesno jamstvo .....</b>	<b>3</b>
2.1. Pomen ustavnih procesnih jamstev na področju upravnega procesnega prava .....	3
2.2. Ustavne podlage pravice do obrazložene odločbe .....	4
2.1.1. Pravica do enakega varstva pravic .....	4
2.1.3. Pravica do učinkovitega pravnega sredstva.....	5
2.1.2. Pravica do učinkovitega sodnega varstva.....	5
2.1.4. Načelo zakonitosti .....	6
<b>3. Pravice do obrazložene odločbe v evropskem pravu .....</b>	<b>7</b>
3.1. Svet Evrope.....	7
3.1.1. Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin.....	7
3.1.1.1. Uporaba 6. člena EKČP v upravnih zadevah .....	7
3.1.1.2. Pravica do obrazložene odločbe znotraj 6. člena EKČP .....	9
3.1.1.3. Primeri kršitev pravice do obrazložene odločbe v praksi ESČP .....	10
3.1.2. Resolucija Sveta Evrope št. (77) 31 o zaščiti posameznikov v razmerju do aktov upravnih organov.....	12
3.2. Evropska unija.....	13
3.2.1. Listina Evropske unije o temeljnih pravicah .....	13
3.2.2. Obrazložitev odločbe v praksi Sodišča Evropske unije.....	14
3.2.3. Resolucija Evropskega parlamenta z dne 9. junija 2016 o odprti, učinkoviti in neodvisni upravi Evropske unije (2016/2610(RSP)) .....	15
<b>4. Pozitivnoppravna ureditev pravice do obrazložene odločbe v upravnem postopku in v upravnem sporu.....</b>	<b>17</b>
4.1. Obrazložitev upravne odločbe glede na določbe Zakona o splošnem upravnem postopku .....	17
4.1.1. Obrazložitev kot obvezna sestavina upravne odločbe .....	17
4.1.2. Odločba brez obrazložitve in odločba s skrajšano obrazložitvijo .....	18
4.1.3. Obrazložitev odločbe, izdane po prostem preudarku .....	19
4.1.4. Obrazložitev zbirne odločbe.....	20
4.1.5. Obrazložitev ustne odločbe .....	21
4.1.6. Obrazložitev skupne in generalne odločbe.....	22
4.1.7. Določbe glede obrazložitve upravne odločbe v področni zakonodaji .....	24
4.2. Obrazložitev sodne odločbe glede na določbe Zakona o upravnem sporu .....	24
<b>5. Pravica do obrazložene odločbe v slovenski upravnosodni praksi .....</b>	<b>27</b>
5.1. Pregled sodne prakse glede pravice do obrazložene odločbe v upravnem postopku.....	27
5.1.1. Obrazložitev upravnih odločb na prvi in drugi stopnji.....	27
5.1.2. Obrazložitev zavrnitve dokaznih predlogov s strani upravnega organa.....	28
5.1.3. Obrazložitev upravne odločbe v postopkih javnega razpisa .....	29

5.2. Pregled sodne prakse glede pravice do obrazložene odločbe v upravnem sporu .....	31
5.2.1. Obrazložitev sodne odločbe v sporih glede zakonitosti izpodbijanih upravnih aktov .....	31
5.2.2. Obrazložitev neizvedbe glavne obravnave in zavrnitve dokaznih predlogov v upravnem sporu .....	32
5.3. Primerjava standardov obrazloženosti v upravnem postopku in v upravnem sporu glede na relevantno sodno prakso .....	33
<b>6. Trendi razvoja pravice do obrazložene odločbe v upravnem postopku in v upravnem sporu .....</b>	<b>35</b>
<b>7. Sklep .....</b>	<b>37</b>
<b>8. Seznam virov in literature .....</b>	<b>39</b>
8.1. Znanstvena in strokovna dela .....	39
8.2. Viri iz medmrežja .....	41
8.3. Judikatura slovenskih sodišč .....	41
8.3.1. Judikatura Ustavnega sodišča .....	41
8.3.2. Judikatura Vrhovnega sodišča .....	41
8.3.3. Judikatura Upravnega sodišča .....	42
8.4. Judikatura tujih sodišč .....	44
8.4.1. Judikatura ESČP .....	44
8.4.2. Judikatura Splošnega sodišča Evropske unije in Sodišča Evropske unije .....	45
8.5. Uporabljeni predpisi .....	45

## 1. Uvod

Pravica do obrazložene odločbe je eno izmed temeljnih procesnih jamstev in temelj poštenega postopka. Za zagotovitev pravice do poštenega sojenja in zaupanja v odločitev pristojnega organa je velikega pomena, da četudi ni bilo odločeno stranki v prid, stranka lahko spozna, da se je organ z njenimi argumenti seznanil in jih obravnaval. To namreč stranki daje občutek, da je imela možnost s svojimi navedbami vplivati na izid postopka, kar pripomore k temu, da stranka lažje doseže razumevanje odločbe in strinjanje z odločitvijo.<sup>1</sup> Obrazložitev odločbe pa je tudi predpostavka za vložitev učinkovitega pravnega sredstva ter hkrati pogoj za preizkus razumnosti sprejete odločitve.<sup>2</sup> Kršitev pravice do obrazložene odločbe pomeni kršitev procesnih jamstev iz 22. člena Ustave Republike Slovenije (v nadaljevanju: URS<sup>3</sup>) in jamstev poštenega sojenja iz prvega odstavka 6. člena Evropske konvencije o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah (v nadaljevanju: EKČP).

Medtem ko je v postopku pred sodišči, tudi Upravnim sodiščem, obveznost zadostne obrazložitve tudi s strani sodnikov že ponotranjena, se zdi, da se upravni organi te obveznosti ne zavedajo v tolikšni meri, zaradi česar se v praksi srečujemo z obrazložitvami upravnih odločb, ki so zgolj skupek povzetka pravne podlage in navedb stranke brez dokazne ocene in obrazložitve, ki bi dala jasen vpogled v to, zakaj je organ na podlagi ugotovljenega dejanskega stanja v konkretni zadevi sprejel takšno odločitev. Zato se zastavlja vprašanje, kakšni so standardi obrazložitve upravne odločbe v upravnem postopku in kakšni so standardi obrazložitve sodne odločbe v upravnem sporu ter tudi kako obveznost obrazložitve vsebinsko definirata tako nacionalna in evropska zakonodaja kot tudi sodna praksa.

Namen magistrskega dela je preučiti, kako je pravica do obrazložene odločbe urejena na nacionalni in na evropski ravni, kakšni standardi obrazloženosti odločbe v upravnem postopku in v upravnem sporu so sprejeti v sodni praksi Upravnega sodišča ter Vrhovnega in Ustavnega sodišča ter tudi, kakšni so trendi razvoja pravice do obrazložene odločbe. Cilj naloge je potrditi ali ovreči naslednje hipoteze:

1. Vsebina pravice do obrazložene odločbe v nacionalni zakonodaji in sodni praksi je primerljiva vsebini pravice do obrazložene odločbe v EKČP in aktih Evropske unije ter v

---

<sup>1</sup> Tako Ustavno sodišče v zadevi Up-399/05-32 z dne 15. 5. 2008.

<sup>2</sup> Ustavno sodišče v zadevi Up-781/15 z dne 24. 11. 2016.

<sup>3</sup> Ustava Republike Slovenije (URS), 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.

sodni praksi Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP) in sodišč Evropske unije.

2. Standard obrazloženosti upravne odločbe v upravnem postopku je primerljiv s standardom obrazloženosti prvostopenjske sodne odločbe v pravnem postopku, medtem ko je standard obrazloženosti sodne odločbe v upravnem sporu primerljiv s standardom obrazloženosti drugostopenjske sodne odločbe v pravnem postopku.
3. Pravica do obrazložene odločbe je pravica v razvoju, ki na upravnem in upravnosodnem področju pridobiva na pomenu.

Magistrsko diplomsko delo je sestavljeno iz sedmih poglavij. V prvem, uvodnem delu (drugo poglavje) so obravnavana ustavna izhodišča pravice do obrazložene odločbe in njen pomen z vidika ustavnih pravic. Drugi del (tretje poglavje) obravnava pravico do obrazložene odločbe v aktih Sveta Evrope in aktih Evropske unije, dotakne pa se tudi pravice do obrazložene odločbe v praksi ESČP in v praksi sodišč Evropske unije. V tretjem delu (četrto poglavje) je obravnavana pozitivnoppravna ureditev obrazložitve odločbe skladno z določili Zakona o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju: ZUP<sup>4</sup>) in Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju: ZUS-1<sup>5</sup>), ki je temelj za nadaljnjo analizo v četrtem, osrednjem delu magistrskega diplomskega dela. V osrednjem delu magistrskega diplomskega dela je analizirana sodna praksa slovenskih sodišč glede obrazloženosti upravne odločbe in glede obrazloženosti sodne odločbe v upravnem sporu ter so primerjani standardi obrazloženosti v upravnem postopku in v upravnem sporu, kot izhajajo iz sodne prakse slovenskih sodišč (peto poglavje), na koncu pa so obravnavani še trendi razvoja pravice do obrazložene odločbe, kot izhajajo iz analize predhodnih poglavij (šesto poglavje). V zaključnem poglavju (sedmo poglavje) magistrsko diplomsko delo povzema sklepne ugotovitve obravnavne tematike.

---

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Zakon o upravnem sporu (ZUS-1), Uradni list RS, št. 105/06, 107/09 – odl. US, 62/10, 98/11 – odl. US, 109/12 in 10/17 – ZPP-E.



## 2. Pravica do obrazložene odločbe kot ustavno procesno jamstvo

### 2.1. Pomen ustavnih procesnih jamstev na področju upravnega procesnega prava

Spoštovanje postopkovnih pravil na vseh ravneh odločanja, tako pred državnimi organi, organi lokalnih skupnosti in pred sodišči, je bistvo demokratične in pravne države, ki jo zagotavlja 2. člen URS.<sup>6</sup> Razvoj upravnega postopka in širše upravnega procesnega prava sovpada z razvojem demokracije, saj pravila upravnega procesnega prava omejujejo zlorabo oblasti v razmerju do posameznika s priznavanjem temeljnih garancij pravne države<sup>7</sup> in mu predstavljajo orodje za varstvo pravic v razmerju do uprave.<sup>8</sup> Zakon mora zaradi zagotovitve spoštovanja človekove osebnosti in dostojanstva v vseh pravnih postopkih na podlagi 21. člena URS določiti procesne garancije, ki posameznika varujejo v razmerju do organov oblasti, kadar ti vodijo postopke, v katerih odločajo o posameznikovem pravnem položaju.<sup>9</sup> Upravni postopek je tudi izraz spoštovanja človekovega dostojanstva, saj so prav procesna jamstva tista, ki dajejo stranki položaj subjekta in ne zgolj objekta v postopku. Poleg tega pravila upravnega procesnega prava zagotavljajo predvidljivost ravnanja nosilcev oblasti ter enakost obravnavanja različnih strank v istovrstnih položajih.<sup>10</sup>

Temeljna ustavna procesna jamstva, iz katerih izhajajo temeljna načela upravnega postopka, morajo oblastni organi zagotavljati udeležencem v upravnih postopkih.<sup>11</sup> Kršitev temeljnih procesnih jamstev in temeljnih načel upravnega postopka pa zaradi njihove pravne vrednosti in pomena pomeni bistveno kršitev pravil postopka.<sup>12</sup> Hkrati pa kršitev temeljnih procesnih jamstev pomeni tudi kršitev ustavnih pravic, saj se temeljna načela ZUP in ustavne pravice, iz katerih temeljna načela izhajajo, prekrivajo.

---

<sup>6</sup> Primerjaj B. Grafenauer, UPRAVNI POSTOPEK IN UPRAVNI SPOR (2005), str. 17.

<sup>7</sup> T. Jerovšek, P. Kovač, UPRAVNI POSTOPEK IN UPRAVNI SPOR (2019), str. 4.

<sup>8</sup> T. Jerovšek, UPRAVNI POSTOPEK IN UPRAVNI SPOR (2007), str. 11.

<sup>9</sup> E. Kerševan, V. Androjna, UPRAVNO PROCESNO PRAVO, UPRAVNI POSTOPEK IN UPRAVNI SPOR (2018), str. 28.

<sup>10</sup> T. Jerovšek, P. Kovač, UPRAVNI POSTOPEK IN UPRAVNI SPOR (2019), str. 4.

<sup>11</sup> Tako tudi Vrhovno sodišče v zadevi X Ips 465/2014 z dne 29. 9. 2016: »Vendar pa morajo biti, ne glede na specialno ureditev, v vsakem posebnem upravnem postopku udeležencem zagotovljena ustavna procesna jamstva, med katerimi je tudi pravica do enakega varstva pravic (22. člen Ustave), ki je v upravnem postopku uveljavljena z določbo 9. člena ZUP.«

<sup>12</sup> E. Kerševan, V. Androjna, UPRAVNO PROCESNO PRAVO, UPRAVNI POSTOPEK IN UPRAVNI SPOR (2018), str. 27.

## 2.2. Ustavne podlage pravice do obrazložene odločbe

### 2.1.1. Pravica do enakega varstva pravic

Pravica do obrazložene odločbe spada v okvir pravice do enakega varstva pravic iz 22. člena URS in je bistven del poštenega postopka.<sup>13</sup> V obrazložitvi je organ odločanja dolžan na konkreten način in z zadostno jasnostjo opredeliti razloge, na podlagi katerih je sprejel svojo odločitev. Zahteve po razumni, izčrpnosti in prepričljivi argumentaciji odločitev v postopkih pred sodiščem in pred drugimi državnimi organi v svojih odločbah pogosto poudarja Ustavno sodišče.<sup>14</sup>

Skladno z ustaljenim stališčem Ustavnega sodišča je dolžnost obrazložitve (sodnih) odločb sestavina pravice stranke do izjavljanja kot enega od vidikov 22. člena URS,<sup>15</sup> saj je šele iz obrazložitve razvidno, ali je organ strankine navedbe preučil in jih pri svoji odločitvi upošteval.<sup>16</sup> Strankini pravici do izjavljanja ustreza obveznost organa, ki v postopku odloča, da vse navedbe stranke vzame na znanje, pretehta njihovo pomembnost in se do tistih navedb, ki so za odločitev bistvenega pomena, v obrazložitvi odločbe opredeli.<sup>17</sup>

Skladno s stališčem Ustavnega sodišča v zadevi U-I-302/09-12, Up-1472/09-6, U-I-139/10-9 in Up-748/10-6 z dne 12. 5. 2011 *»ustavnopravni pomen obrazložitve ni le v manifestaciji tega, da je sodišče izpolnilo svojo dolžnost slišati. Njena izvirna vrednost je v zagotavljanju uvida v razloge za odločitev samem po sebi, in to predvsem stranki, ki v postopku odločanja o svoji pravici, obveznosti oziroma pravem interesu ni bila uspešna.«* V tem se kaže avtonomna narava obrazloženosti kot samostojne razsežnosti pravice do poštenega postopka, ki je prav tako eden od vidikov enakega varstva pravic iz 22. člena URS.<sup>18</sup> Dejstvo, da je pravica do obrazloženosti samostojna prvina človekove pravice iz 22. člena URS, pa ne pomeni, da je njena količinska razsežnost absolutna in v vseh primerih odločanja enaka. Nasprotno, obseg jamstva obrazloženosti je odvisen od narave odločitve in od okoliščin vsakokratnega primera.<sup>19</sup> Kot izhaja iz sodne prakse Ustavnega sodišča, se organu odločanja v obrazložitvi ni potrebno opredeljevati do tistih navedb, ki za odločitev niso bistvene ali ki so očitno neutemeljene, oziroma do tistih, ki pomenijo zlorabo procesnih pravic, niti do navedb, ki niso dopustne.<sup>20</sup> Prav tako ni nujno, da se organ do navedb

<sup>13</sup> Tako Ustavno sodišče v zadevi Up-147/09-18 z dne 23. 9. 2010 in Up-460/14-26 z dne 5. 3. 2015.

<sup>14</sup> Tako Ustavno sodišče v zadevi Up-147/09-18 z dne 23. 9. 2010.

<sup>15</sup> Ustavno sodišče v zadevi U-I-302/09-12, Up-1472/09-6, U-I-139/10-9 in Up-748/10-6 z dne 12. 5. 2011.

<sup>16</sup> Tako tudi Ustavno sodišče v zadevi Up-590/05-64 z dne 17. 4. 2008.

<sup>17</sup> A. Galič v: M. Avbelj (ur.), KOMENTAR USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE (2019), str. 179.

<sup>18</sup> Tako tudi Ustavno sodišče v zadevi Up-162/09-16 z dne 16. 12. 2010 in v zadevi Up-147/09-18 z dne 23. 9. 2010.

<sup>19</sup> A. Galič v: M. Avbelj (ur.), KOMENTAR USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE (2019), str. 180.

<sup>20</sup> Ustavno sodišče v zadevi Up-590/05 z dne 7. 4. 2008.

stranke vedno izrecno opredeli, saj lahko iz drugih navedb v obrazložitvi izhaja, da se je sodišče seznanilo z argumenti stranke in jih je obravnavalo.<sup>21</sup>

### **2.1.3. Pravica do učinkovitega pravnega sredstva**

Zahteva po obrazloženih odločbi državnega organa je tesno povezana s pravico do pravnega sredstva iz 25. člena URS.<sup>22</sup> Pravica do pravnega sredstva zahteva ustrezno obrazložitev odločitev organov prve stopnje, saj je pravico do pritožbe mogoče učinkovito uresničiti le, če se lahko ugotovi razloge, na katerih temelji odločba prve stopnje. Ustavno procesno jamstvo, ki izhaja iz 25. člena URS, se uresničuje zgolj, če je odločba v vsaki bistveni točki obrazložena na tako konkreten način, da je sploh mogoča presoja njene pravilnosti. Pravna sredstva so namreč zgolj navidezna, če iz odločbe ni mogoče razbrati odločilnih razlogov za odločitev, saj brez seznanjenosti z odločilnimi razlogi odločbe organa prve stopnje slednje ni mogoče učinkovito izpodbijati. Ustaljeno stališče Ustavnega sodišča je, da smisel ustavnega procesnega jamstva iz 25. člena URS ni le v tem, da se posamezniku zagotovi pravica do vložitve pravnega sredstva, temveč je smisel predvsem v tem, da se lahko z vložitvijo pravnega sredstva učinkovito brani in varuje svoje pravne interese.<sup>23</sup> Stopnja podrobnosti, s katero mora biti obrazložena odločba organa prve stopnje, je torej določena s tistim, kar zahteva učinkovito pravno sredstvo zoper odločbo v vsakem posameznem primeru.<sup>24</sup>

Iz pravice do pritožbe iz 25. člena URS za organ, ki odloča o pritožbi oziroma o drugem pravnem sredstvu, izhaja zahteva, da pritožbo, če je dopustna, vsebinsko obravnava in se do tistih pritožbenih navedb, ki so pomembne za odločitev, opredeli. S tem je povezana tudi zahteva, da mora biti odločba organa druge stopnje obrazložena, saj je šele na podlagi tega razvidno, ali je organ druge stopnje pritožbene navedbe obravnaval in ali se je do njih opredelil. Zahteve po obrazloženosti instančnih odločb pa so po sami naravi stvari drugačne kot za prvostopenjske odločbe, o čemer bo več pojasnjeno v nadaljevanju.

### **2.1.2. Pravica do učinkovitega sodnega varstva**

Pravica do sodnega varstva iz 23. člena URS ne zagotavlja stranki zgolj možnosti, da glede svojih pravic oz. obveznosti začne postopek pred sodiščem – temeljna vsebina pravice do sodnega varstva

---

<sup>21</sup> A. Galič v: M. Avbelj (ur.), KOMENTAR USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE (2019), str. 180.

<sup>22</sup> Tako tudi Ustavno sodišče v zadevi U-I-302/09-12, Up-1472/09-6, U-I-139/10-9 in Up-748/10-6 z dne 12. 5. 2011 in Upravno sodišče v zadevi I U 241/2012 z dne 25. 9. 2012.

<sup>23</sup> Tako tudi Ustavno sodišče v zadevi U-I-98/91 z dne 10. 12. 1992.

<sup>24</sup> Tako tudi Ustavno sodišče v zadevi Up-686/02-17 z dne 10. 7. 2003 in v zadevi U-I-302/09-12, Up-1472/09-6, U-I-139/10-9 in Up-748/10-6 z dne 12. 5. 2011.

iz prvega odstavka 23. člena URS je, da sodišče vsebinsko meritorno odloči o tem, ali je zahtevek po materialnem pravu utemeljen ali neutemeljen.<sup>25</sup>

Ustavno sodišče je v več svojih zadevah zavzelo stališče, da pravica do meritorne odločitve iz prvega odstavka 23. člena URS zahteva tudi razumno in prepričljivo obrazložitev sodbe.<sup>26</sup> Odsotnost obrazložitve oz. pomanjkljiva obrazložitev odločbe predstavlja kršitev pravice do poštenega postopka, ki jo zagotavljata 22. in 23. člen URS. Dolžnost obrazložitve odločbe predstavlja samostojen vidik pravice do poštenega sojenja, s kršitvijo svoje dolžnosti do obrazložitve sodne odločbe pa sodišče poseže tudi v tisti vidik samostojne prvine pravice do poštenega postopka, ki ga zagotavlja prvi odstavek 23. člena URS. Odsotnost obrazložitve sodbe (oziroma pomanjkljiva obrazložitev), s katero se uresničuje pravica do meritorne odločitve, ki je element človekove pravice do sodnega varstva, ima za posledico tudi kršitev te pravice.<sup>27</sup>

#### **2.1.4. Načelo zakonitosti**

Načelo zakonitosti je eden od temeljev naše ustavnopravne ureditve in izhaja iz 2. člena URS, ki določa, da je Slovenija pravna država in omejuje samovoljno in arbitrarno ravnanje nosilcev oblasti, ki se morajo podrediti materialnim in procesnim pravnim normam, sprejetim v demokratičnem postopku.<sup>28</sup> Načelo zakonitosti na področju upravnega prava podrobneje opredeljuje drugi odstavek 120. člena URS, ki določa, da upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru ter na podlagi ustave in zakonov, ter četrti odstavek 153. člena, ki določa, da morajo posamični akti in dejanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil temeljiti na zakonu ali na zakonitem predpisu.<sup>29</sup>

Vsebina načela zakonitosti je v tem, da morajo upravni organi voditi postopek po zakonsko predpisanem postopku (formalna zakonitost) in da so organi pri odločanju v konkretni upravni zadevi dolžni uporabiti ustrezen materialni predpis (materialna zakonitost).<sup>30</sup>

Z vidika pravice do obrazložene odločbe je ključna formalna zakonitost, ki jo ZUP opredeljuje v 1. in 3. členu. Formalna zakonitost za organ, ki vodi postopek, pomeni obveznost, da se ves čas postopka ravna po temeljnih načelih ZUP in posebnih zakonov, ki urejajo postopek in ki

---

<sup>25</sup> A. Galič v: M. Avbelj (ur.), KOMENTAR USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE (2019), str. 211.

<sup>26</sup> Ustavno sodišče v zadevi U-I-302/09-12, Up-1472/09-6, U-I-139/10-9 in Up-748/10-6 z dne 12. 5. 2011 in v zadevi Up-162/09-16 z dne 16. 12. 2010.

<sup>27</sup> Ustavno sodišče v zadevi U-I-302/09-12, Up-1472/09-6, U-I-139/10-9 in Up-748/10-6 z dne 12. 5. 2011.

<sup>28</sup> B. Grafenauer, UPRAVNI POSTOPEK IN UPRAVNI SPOR (2005), str. 70.

<sup>29</sup> T. Jerovšek, UPRAVNI POSTOPEK IN UPRAVNI SPOR (2007), str. 16-17.

<sup>30</sup> E. Kerševan, V. Androjna, UPRAVNO PROCESNO PRAVO, UPRAVNI POSTOPEK IN UPRAVNI SPOR (2018), str. 66.

predstavljajo minimalne standarde dovoljenega ravnanja organa in strank v postopku.<sup>31</sup> V okvir formalne zakonitosti spada tudi obličnost posamičnega upravnega akta, tj. pisnost in sestavine, predvsem pa kot ključen element za preizkus odločbe določnost izreka in *ustrezna obrazložitev*.<sup>32</sup>

### 3. Pravice do obrazložene odločbe v evropskem pravu

#### 3.1. Svet Evrope

##### 3.1.1. Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin

###### 3.1.1.1. Uporaba 6. člena EKČP v upravnih zadevah

Skladno z 8. členom URS upravne organe zavezujejo ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe, ki se uporabljajo neposredno. Mednarodna pogodba, ki na področju temeljnih načel in pravil postopka bistveno vpliva na delovanje uprave, je zagotovo EKČP s protokoli.<sup>33</sup> Procesna jamstva, ki jih zagotavlja EKČP, se sicer skoraj v celoti ujemajo s procesnimi jamstvi, ki jih zagotavlja URS. Skladno s petim odstavkom 15. člena URS nobene človekove pravice ali temeljne svoboščine, urejene v pravnih aktih, ki veljajo v Sloveniji, ni dopustno omejevati z izgovorom, da je URS ne priznava ali da jo priznava v manjši meri. Navedeno pomeni, da je tudi pri odločanju v upravnem postopku treba izhajati iz EKČP in prakse ESČP in zagotavljati raven varstva, ki ga določa EKČP (seveda v kolikor se jamstva nanašajo tudi na upravne postopke in v obsegu, ki vpliva na uporabo pravil upravnega postopka).<sup>34</sup>

Jamstva iz 22. člena (enako varstvo pravic), 23. člena (pravica do sodnega varstva) in 24. člena URS (pravica do javnosti sojenja) EKČP vsebuje v prvem odstavku 6. člena, ki med drugim določa, da *»ima vsakdo pravico, da o njegovih civilnih pravicah in obveznostih ali o kakršnikoli kazenski obtožbi zoper njega pravično in javno ter v razumnem roku odloča neodvisno in nepristransko z zakonom ustanovljeno sodišče.«*

Pojem *»civilne pravice in obveznosti«* je avtonomen pojem, ki izhaja iz EKČP.<sup>35</sup> Ob sprejemanju EKČP ni bilo predvideno, da bi se prvi odstavek 6. člena EKČP uporabljal v upravnem (javnem) pravu, ampak se je njegova uporaba tudi na upravno področje razširila skozi sodno prakso s široko interpretacijo pojma *»civilnih pravic in obveznosti«*.<sup>36</sup> Pri široki interpretaciji slednjega je ESČP upoštevalo, da je namen EKČP, da je varstvo čim širše in je zato potrebno restriktivna

<sup>31</sup> T. Jerovšek, UPRAVNI POSTOPEK IN UPRAVNI SPOR (2007), str. 18.

<sup>32</sup> T. Jerovšek, P. Kovač, UPRAVNI POSTOPEK IN UPRAVNI SPOR (2019), str. 33.

<sup>33</sup> E. Kerševan, V. Androjna, UPRAVNO PROCESNO PRAVO, UPRAVNI POSTOPEK IN UPRAVNI SPOR (2018), str. 64.

<sup>34</sup> *Ibidem*, str. 64.

<sup>35</sup> Odbor za raziskave ESČP, Praktični vodnik po merilih dopustnosti, 2011, str. 40.

<sup>36</sup> S. Blerton, V. Stefanovska, Standards of the European Court of Human Rights in the area of administrative law with special reference to Republic of Macedonia, 2018, str. 817.

interpretacija, ko gre za odločanje o tem, ali je pravica ali obveznost izključena iz varstva, ki ga zagotavlja 6. člen EČKP, ter tudi, da je EKČP potrebno razlagati dinamično glede na razvoj in razmerja med posameznikom in državo.

Skladno s sodno prakso ESČP v pojem »civilne pravice in obveznosti« ne spadajo zgolj tiste pravice in obveznosti, ki bi jih izhajajoč iz civilnopravnega razumevanja uvrstili med t. i. civilne pravice in obveznosti. ESČP je zavzelo stališče, da se o »civilnih pravicah in obveznostih« lahko odloča tudi v upravnem postopku in v upravnem sporu.<sup>37</sup> To, da domače pravo zadevo uvršča na področje upravnega (javnega) prava, še ne pomeni, da zadeva ne spada v okvir 6. člena EKČP.<sup>38</sup> Presoja, ali gre za civilno pravico in obveznost, ESČP opravi v vsakem posamičnem primeru, pri čemer je ESČP v več primerih<sup>39</sup> izpostavilo, da pri odločanju, ali naj se pravica obravnava kot civilna, ni odločilen status strank, narava zakonodaje, ki ureja »spor« (civilno, gospodarsko ali upravno pravo) ali narava organa, pristojnega za odločanje, na primer sodišče ali upravni organi, ampak je bistveno gledati stvarno vsebino pravice in njene učinke. Ključen faktor pri presoji je, ali ima zadevna pravica ali obveznost premoženjsko naravo oziroma ali je njena posledica nastanek premoženjskih posledic za osebo.<sup>40</sup> Tako je ESČP v okvir uporabe 6. člena EKČP že uvrstilo postopke v zvezi z dovoljenjem za prodajo zemljišča (*Ringelsen proti Avstriji*<sup>41</sup>), v zvezi z upravnim dovoljenjem v zvezi z zahtevami za nadaljnje opravljanje poklica (*Bentham proti Nizozemski*<sup>42</sup>), v zvezi z gradbenim dovoljenjem (*Sporrong in Lönnroth proti Švedski*<sup>43</sup>), upravne postopke v zvezi s prepovedjo ribolova v pritožnikovih vodah (*Alatulkkila in drugi proti Finski*<sup>44</sup>) ipd. V okvir 6. člena EKČP pa skladno s prakso ESČP ne spada odločanje o pravicah in obveznostih v zvezi z zadevami, ki predstavljajo bistvene naloge, povezane z javno oblastjo, in kjer je javna narava razmerja poudarjena.<sup>45</sup> Med te spadajo na primer davčne zadeve (*Ferrazzini proti Italiji*<sup>46</sup>),<sup>47</sup> zadeve s področja priseljevanja in v zvezi s postopki o dodelitvi političnega

---

<sup>37</sup> S. Blerton, V. Stefanovska, Standards of the European Court of Human Rights in the area of administrative law with special reference to Republic of Macedonia, 2018, str. 817.

<sup>38</sup> *König proti Nemčiji*, št. 6232/73 z dne 28. 6. 1978, tč. 88-90.

<sup>39</sup> *Bochan proti Ukrajini (No. 2)*, št. 22251/08 z dne 5. 2. 2015, tč. 43, *Ringelsen proti Avstriji*, št. 2614/65 z dne 16. 7. 1971, tč. 94, *Bentham proti Nizozemski*, št. 8848/80 z dne 23. 10. 1985, tč. 34.

<sup>40</sup> Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights, Right to a fair trial (civil limb), last update 31. 8. 2019, str. 12.

<sup>41</sup> *Ringelsen proti Avstriji*, št. 2614/65, z dne 16. 7. 1971.

<sup>42</sup> *Bentham proti Nizozemski*, št. 8848/80, z dne 23. 10. 1985.

<sup>43</sup> *Sporrong in Lönnroth proti Švedski*, št. 7151/75, z dne 23. 9. 1982.

<sup>44</sup> *Alatulkkila in drugi proti Finski*, št. 33538/96, z dne 28. 7. 2005.

<sup>45</sup> D. Harris, M. O'Boyle, E. Bates, C. Buckley: LAW ON THE EUROPEAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS (2014), str. 385.

<sup>46</sup> *Ferrazzini proti Italiji*, št. 44759/98, z dne 12. 7. 2001.

<sup>47</sup> Le-te ne spadajo v pojem »civilnih pravic in obveznosti« četudi imajo premoženjske posledice na osebo.

zatočišča ali izgonu (*Maaouia proti Franciji*<sup>48</sup>), politične pravice, kot je pravica voliti in biti izvoljen in ohraniti svoj sedež (*Pierre-Bloch proti Franciji*<sup>49</sup>) in podobno.

Prav tako se morajo jamstva iz 6. člena EČKP zagotavljati v primerih, ko gre za odločanje o kazenski obtožbi. Pojem »kazenske obtožbe« je prav tako avtonomen pojem, neodvisen od kategorizacij, ki jih uporabljajo nacionalni pravni sistemi držav članic.<sup>50</sup> Iz sodne prakse ESČP tako izhaja, da je ESČP pod pojem kazenske obtožbe uvrstilo tudi nekatere upravne zadeve, in sicer carinske postopke,<sup>51</sup> davčne prekrške,<sup>52</sup> pod pojem kazenske obtožbe lahko spadajo tudi primeri iz konkurenčnega in finančnega prava.<sup>53</sup>

### **3.1.1.2. Pravica do obrazložene odločbe znotraj 6. člena EKČP**

Procesna jamstva, ki jih zajema prvi odstavek 6. člena EKČP, vključujejo tudi pravico do obrazložene odločbe. Kljub temu, da se ta pravica največkrat presoja z vidika poštenosti postopka in posameznika varuje pred arbitrarnostjo, se slednja strukturno uvršča znotraj pravice do sodišča, ta pa zahteva presojo vseh dejanskih in pravnih vprašanj, ki jih navaja stranka v konkretnem primeru.<sup>54</sup> Namen razumne obrazložitve, ki jo zahteva prvi odstavek 6. člena EKČP, je, da stranke dobijo občutek, da so bile slišane, kar pripomore k temu, da lažje sprejmejo odločitev.<sup>55</sup>

Vsebina same pravice do obrazložene odločbe je po praksi ESČP v bistvenem enaka vsebini pravice do obrazložene odločbe po praksi Ustavnega sodišča. Ustavno sodišče v številnih zadevah poudarja, da vse tisto, kar glede obrazloženosti zahteva pravica do poštenega sojenja iz 6. člena EKČP, jamči tudi 22. člen URS, zato se v odločbah ne opredeljuje do kršitve 6. člena EKČP in kršitve 22. člena URS posebej, temveč je v odgovoru na očitke o kršitvi 22. člena URS vsebovan tudi odgovor na očitke o kršitvi 6. člena EKČP.<sup>56</sup>

Iz prakse ESČP izhaja, da je obseg dolžnosti navesti razloge odločitve odvisen od narave odločitve in okoliščin konkretne zadeve.<sup>57</sup> ESČP pri presoji obsega jamstva obrazloženosti upošteva, *inter alia*, raznolikost navedb, ki jih stranka navaja v postopku, zakonske predpise, običajno pravo, pravno podlago ter zunanjo obliko kot tudi sestavljanje odločbe.<sup>58</sup> Dolžnosti navesti razloge za

<sup>48</sup> *Maaouia proti Franciji*, št. 39652/98, z dne 5. 10. 2000.

<sup>49</sup> *Pierre-Bloch proti Franciji*, št. 120/1996/732/938, z dne 21. 10. 1997.

<sup>50</sup> Odbor za raziskave ESČP, Praktični vodnik po merilih dopustnosti, 2011, str. 46.

<sup>51</sup> *Salabiaku proti Franciji*, št. 10519/83, z dne 7. 10. 1988, tč. 24.

<sup>52</sup> *Jussila proti Finski*, št. 73053/01, z dne 23. 11. 2006, tč. 38.

<sup>53</sup> *Société Stenuit proti Franciji*, št. 11598/85, z dne 27. 2. 1992.

<sup>54</sup> *Chevol proti Franciji*, št. 49636/99, z dne 13. 2. 2003, tč. 60.

<sup>55</sup> W. A. Schabas: THE EUROPEAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS: A COMMENTARY (2015), str. 297, tako tudi *Taxquet proti Belgiji*, št. 926/05, z dne 16. 11. 2010, tč. 91.

<sup>56</sup> Tako Ustavno sodišče v zadevi U-I-302/09-12, Up-1472/09-6, U-I-139/10-9 in Up-748/10-6 z dne 12. 5. 2011.

<sup>57</sup> *Hirvisaari proti Finski*, št. 49684/99, z dne 27. 9. 2001, tč. 30.

<sup>58</sup> *Ruiz Torija proti Španiji*, št. 18390/91, z dne 9. 12. 1994, tč. 29.

svojo odločitev ni mogoče razumeti na način, da bi moral organ dati podroben odgovor na vsak argument stranke,<sup>59</sup> vendar pa se, če je glede na značilnosti posameznega spora očitek ali ugovor oblikovan jasno in natančno, če temelji na verodostojnih dokazih in je odločilen za rezultat postopka, obrazložitvi ni mogoče izogniti.<sup>60</sup> V kolikor se višje sodišče zgolj sklicuje na razloge nižjih sodišč oziroma razloge nižjih sodišč potrdi, to načeloma ne pomeni kršitve 6. člena EKČP, pri čemer pa mora biti jasno, da se je sodišče s ključnimi problemi ukvarjalo in da ni zgolj povzelo razlogov nižjih sodišč.<sup>61</sup>

### **3.1.1.3. Primeri kršitev pravice do obrazložene odločbe v praksi ESČP**

Kršitev pravice do obrazložene odločbe je ESČP ugotovilo v zadevi *Bileski proti Severni Makedoniji*.<sup>62</sup> V predmetni zadevi je lustracijska komisija<sup>63</sup> v upravnem postopku z odločbo ugotovila, da je pritožnik sodeloval s tajnimi službami in jim je posredoval podatke o določenih osebah, na podlagi katerih so bile tem osebam kršene pravice iz ideoloških in političnih razlogov. Pritožnik je odločbo lustracijske komisije izpodbijal pred Upravnim sodiščem, kjer je med drugim zatrjeval, da odločba lustracijske komisije ni bila zadostno obrazložena, saj ni obsegala razlogov, ki bi izkazovali, da je zatrjevano sodelovanje pritožnika s tajnimi službami izpolnjevalo vse kriterije iz Lustracijskega zakona.<sup>64</sup>

ESČP je navedlo, da je Upravno sodišče sicer naslovilo določene aspekte sodelovanja s tajnimi službami, vendar pa je presodilo, da v okoliščinah konkretnega primera obrazložitve ni predstavljala zadostnega odgovora na navedbe pritožnika in izvedene dokaze. Tudi drugi organi, ki so presojali odločitev Upravnega sodišča, niso podali nobenih dodatnih razlag in so zgolj pavšalno zaključili, da je sodelovanje izpolnjevalo vse kriterije, ki jih zahteva zakon, pri čemer se niso sklicevali niti na en konkreten dokaz, ki bi podprl njihove zaključke. V takšnih okoliščinah je torej ESČP zaključilo, da nacionalna sodišča niso izpolnila svoje obveznosti zadostne obrazložitve iz prvega odstavka 6. člena EKČP.

Tudi v zadevi *Gheorghe proti Romuniji*,<sup>65</sup> v kateri so bile pritožniku kot invalidni osebi v upravnem postopku in nadalje tudi v upravnem sporu zavrnjene določene socialne pravice oz. socialni prejemki ter odškodnina, je ESČP ugotovilo kršitev prvega odstavka 6. člena EKČP.

---

<sup>59</sup> *Van de Hurk proti Nizozemski*, št. 16034/90, z dne 19. 4. 1994, tč. 61.

<sup>60</sup> *Ruiz Torija proti Španiji*, št. 18390/91, z dne 9. 12. 1994, tč. 29-30.

<sup>61</sup> W. A. Schabas: THE EUROPEAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS: A COMMENTARY (2015), str. 297.

<sup>62</sup> *Bileski proti Severni Makedoniji*, št. 78392/14, z dne 6. 6. 2019.

<sup>63</sup> Gre za posebno komisijo za ugotavljanje dejstev («*Fact Verification Commission*«).

<sup>64</sup> Skladno z 18. členom Lustracijskega zakona namreč sodelovanje s tajnimi službami, ki ni bilo »zavestno, skrivno, organizirano in trajajoče« ni moglo služiti lustracijskim namenom.

<sup>65</sup> *Gheorghe proti Romuniji*, št. 19215/04, z dne 15. 3. 2007.



ESČP v citirani zadevi najprej pojasni, da je namen EKČP zagotoviti, da pravice, ki jih zagotavlja, niso zgolj teoretične in iluzorne, temveč da so praktične in učinkovite, pri čemer je pravica do poštenega sojenja lahko učinkovita le, če so stranke ustrezno obravnavane pred sodiščem. ESČP ob sklicevanju na zadevo *Ruiz Torija proti Španiji*<sup>66</sup> in na zadevo *Hiro Balani proti Španiji*<sup>67</sup> pojasni, da kljub temu, da prvi odstavek 6. člena EKČP ne zahteva podrobnega odgovora na vsak argument stranke, obveznost obrazložitve vendarle predpostavlja, da lahko stranka pričakuje izrecen in konkreten odgovor na tiste navedbe, ki so odločilne za odločitev v postopku. ESČP je presodilo, da bi v okoliščinah konkretnega primera Vrhovno sodišče moralo podati izrecen odgovor na navedbe pritožnika, ki jih je konkretno navedel že v tožbi in tudi v nadaljnjih vlogah in ki podane dovolj jasno in natančno. Brez izrecnega in konkretnega odgovora je po presoji sodišča nemogoče presoditi, ali so nacionalna sodišča preprosto zanemarila oziroma spregledala navedbe pritožnika glede odškodnine ali pa je bila zavrnitev pritožbe rezultat očitne napake pri oceni predmeta zadeve.

ESČP dolžnost obrazložitve pogosto obravnava v zvezi s pravico do ustne obravnave. Skladno s stališčem ESČP je odsotnost javne obravnave po prvem odstavku 6. upravičena le v primeru obstoja izjemnih okoliščin, ki utemeljujejo odsotnost izvedbe ustne obravnave,<sup>68</sup> razlogi, ki zavrnitev izvedbe javne obravnave utemeljujejo, pa morajo biti v odločbi navedeni. Kršitev pravice do poštenega sojenja zaradi odsotnosti obrazložitve neizvedbe glavne obravnave je ESČP ugotovilo v zadevi *Mirovni inštitut proti Sloveniji*.<sup>69</sup> Kot je ugotovilo ESČP, Upravno sodišče razen v povzetku navedb strank ni omenilo predloga pritožnika, naj se opravi obravnava, niti ni navedlo nobenih razlogov za njegovo zavrnitev. Zaradi odsotnosti pojasnila, zakaj ni bilo potrebno opraviti obravnave, je težko ugotoviti, ali je Upravno sodišče preprosto zanemarilo obravnavo zahteve inštituta – pritožnika za tako obravnavo ali pa jo je nameravalo zavrniti in katere razloge je imelo za tako odločitev, če je bila to njegova namera, prav tako pa je težko sklepati, katero pravno podlago je sodišče uporabilo in kako jo je v konkretni zadevi razlagalo.<sup>70</sup> Po presoji ESČP postopek ni bil pošten in je prišlo do kršitve prvega odstavka 6. člena EKČP. Odsotnost obrazložitve odločitve glede razlogov za neizvedbo glavne obravnave v upravnem sporu oziroma pomanjkljivo obrazložitev in posledično kršitev pravice do poštenega sojenja je ESČP ugotovilo

---

<sup>66</sup> *Ruiz Torija proti Španiji*, št. 18390/91, z dne 9. 12. 1994.

<sup>67</sup> *Hiro Balani proti Španiji*, št. 18064/91, z dne 9. 12. 1994.

<sup>68</sup> *Göç proti Turčiji*, št. 36590/97, z dne 11. 7. 2002, tč. 47.

<sup>69</sup> *Mirovni inštitut proti Sloveniji*, št. 32303/13, z dne 13. 6. 2018.

<sup>70</sup> *Ibidem*, tč. 44.

tudi v zadevi *Cimperšek proti Sloveniji*<sup>71</sup> ter v zadevi *Produkcija Plus storitveno podjetje d.o.o. proti Sloveniji*.<sup>72</sup>

### **3.1.2. Resolucija Sveta Evrope št. (77) 31 o zaščiti posameznikov v razmerju do aktov upravnih organov**

Procesna jamstva upravnega odločanja izhajajo tudi iz drugih dokumentov Sveta Evrope, pri čemer je eden najpomembnejših dokumentov s tega področja Resolucija Sveta Evrope št. (77) 31 o zaščiti posameznikov v razmerju do aktov upravnih organov (v nadaljevanju: Resolucija), ki je bila sprejeta 28. 9. 1977. Razlog za to, da so bili prvi akti Sveta Evrope s področja upravnega prava sprejeti šele skoraj 30 let po njegovi ustanovitvi, je po stališču teorije dejstvo, da upravno pravo in upravni postopki niso bili predmet odločanja oz. predmet delovanja Sveta Evrope *per se*, s časom pa je zaradi širjenja pristojnosti države in pravnega urejanja to področje postajalo vse bolj pomembno.<sup>73</sup>

Resolucija oz. načela, ki iz nje izhajajo, organov sicer neposredno ne zavezujejo pri njihovem odločanju, vendar pa predstavljajo smernice odločanja in vodenja postopkov s strani upravnih organov, ki bi jim veljalo slediti. Načela iz Resolucije namreč pomenijo minimalni standard poštenega postopka. Med temeljnimi načeli, ki naj bi se spoštovala v vseh postopkih, Resolucija poleg pravice zaslišanja stranke (*right to be heard*), dostopa do podatkov (*access to information*), pomoči in zastopanja (*assistance and representation*) in pravnega pouka (*indication of remedies*) določa tudi obrazložitev odločbe (*statement of reasons*). V zvezi z obrazložitvijo odločbe četrta točka Resolucije določa: »V vseh primerih, v katerih odločitev upravnega organa po svoji naravi posega v pravice ali interese posameznika, mora biti ta posameznik obveščen o razlogih za tako odločitev. To je lahko storjeno v pisni odločitvi ali pa na zahtevo posameznika v pisni obliki v razumnem času po sprejemu odločitve.«

Resolucija je bila pomemben korak v procesu uveljavljanja doktrine dobre uprave (*good administration*), saj je določila sklop načel, ki so danes sprejeta kot jedro pravice do dobre uprave.<sup>74</sup> Resolucija je tako še dodatno povzdignila pravico do obrazložene odločbe na raven najpomembnejših jamstev v upravnem postopku, kar je bil tudi temelj za nadaljnji razvoj te pravice v pravu Evropske unije.

---

<sup>71</sup> *Cimperšek proti Sloveniji*, št. 58512/16, z dne 30. 6. 2020.

<sup>72</sup> *Produkcija Plus storitveno podjetje d.o.o. proti Sloveniji*, št. 47072/15, z dne 23. 10. 2018.

<sup>73</sup> P. Leuprecht, *The contribution of the Council of Europe to reinforcing the position of the individual in administrative proceedings*, 1985, str. 1.

<sup>74</sup> *Principles of Good Administration in the Member States of the European Union*, 2005, str. 11.

Sklicevanje na temeljna načela iz Resolucije je opaziti tudi v slovenskem pravnem redu. Primeroma se navaja odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 090-114/2018 z dne 9. 7. 2018, v kateri je v obrazložitvi navedeno: »*Obrazložitev avtoritativne odločitve je eden poglobitvenih pravil upravnega (procesnega) prava v smislu omejevanja nadrejene oblasti in njene zlorabe. Zato je obrazložitev obvezni sestavni del (formalne) zakonitosti po mednarodnih standardih, že od leta 1977 po Resoluciji Sveta Evrope o zaščiti posameznikov napram aktom upravnih oblasti, in danes po splošnih načelih upravnega prava, kot jih redno uveljavlja Sodišče ES.*«

## **3.2. Evropska unija**

### **3.2.1. Listina Evropske unije o temeljnih pravicah**

Listina EU o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina)<sup>75</sup> je eden izmed prvih mednarodnih dokumentov o varstvu človekovih pravic, ki v 41. členu izrecno opredeljuje pravico do dobrega upravljanja. Dejstvo, da je pravica do dobrega upravljanja vključena v Listino, je izrednega pomena, saj poudarja njen pomen kot ene od komponent državljanskih pravic znotraj demokratičnega sistema.<sup>76</sup> Listina v 41. členu med drugim določa, da ima vsakdo pravico, da institucije, organi, uradi in agencije Unije njegove zadeve obravnavajo nepristransko, pravično in v razumnem roku (prvi odstavek 41. člena Listine) ter da ta pravica vključuje predvsem: a) pravico vsake osebe, da se izjasni pred sprejemom kakršnega koli posamičnega ukrepa, ki jo prizadene; b) pravico vsake osebe do vpogleda v svoj spis ob spoštovanju legitimnih interesov zaupnosti in poklicne in poslovne tajnosti; c) *obveznost uprave, da svoje odločitve obrazloži* (drugi odstavek 41. člena Listine). Krog pravic iz drugega odstavka 41. člena ni zaključen, ampak so pravice navedene zgolj primeroma, pri čemer ima SEU odprto pot za razlago pravic, ki izhajajo iz pravice do dobrega upravljanja iz prvega odstavka 41. člena Listine, in za razvoj podrobnejših procesnih pravic, ki niso izrecno omenjene v drugem odstavku 41. člena Listine.<sup>77</sup> Kot izhaja iz Pojasnil k listini EU o temeljnih pravicah (2007/C 303/02) 41. člen Listine temelji na obstoju Unije kot skupnosti prava, katere značilnosti so se razvile v okviru sodne prakse, ki je med drugim utemeljila dobro upravljanje kot splošno pravno načelo.<sup>78</sup>

Skladno s stališčem nekaterih teoretikov 41. člen Listine zavezuje institucije EU in ne držav članic oziroma njihovih upravnih organov, ko ti izvajajo pravo EU.<sup>79</sup> Na to stališče se je postavilo tudi SEU v zadevi *C-482/10 (Cicala)* z dne 21. 12. 2011, kjer je zapisalo, da se člen 41(2)(c) Listine

---

<sup>75</sup> Uradni list Evropske unije C 83 z dne 3. 3. 2010, str. 389.

<sup>76</sup> P. Craig, EU ADMINISTRATIVE LAW (2018), str. 372.

<sup>77</sup> *Ibidem*, str. 373.

<sup>78</sup> Glej sodba *C-255/90 P (Burban proti Evropskemu parlamentu)* z dne 31. 3. 1992, sodba *T-167/94 (Nölle proti Svetu in Komisiji)* z dne 18. 9. 1995 in sodba *T-231/97 (New Europe Consulting in drugi proti Komisiji)* z dne 9. 7. 1999.

<sup>79</sup> P. Craig, EU ADMINISTRATIVE LAW (2018), str. 372.

ne nanaša na države članice, ampak samo na institucije in organe Unije.<sup>80</sup> Vendarle pa takšno stališče po mojem mnenju preozko razlaga 41. člen Listine in se pri tem opira zgolj na jezikovno razlago tega člena, ob tem pa ne upošteva, da 41. člen Listine vzpostavlja odraža generalno načelo prava EU. Generalna načela prava EU pa so zavezujoča za vse države članice, ko te izvajajo pravo EU,<sup>81</sup> iz česar izhaja, da bi veljalo 41. člen Listine razlagati na način, da zavezuje tudi nacionalne upravne organe, ko izvajajo pravo EU.<sup>82</sup>

### **3.2.2. Obrazložitev odločbe v praksi Sodišča Evropske unije<sup>83</sup>**

Iz sodne prakse Splošnega sodišča izhaja, da se Splošno sodišče s kršitvijo obveznosti obrazložitve srečuje predvsem v primerih tožb fizičnih ali pravnih oseb za razglasitev ničnosti aktov institucij, organov, uradov in agencij Evropske unije, na katere so naslovljeni ali ki jih neposredno in posamično zadevajo, in zoper predpise, ki se nanje neposredno nanašajo in ne potrebujejo izvedbenih ukrepov (263. člen Pogodbe o delovanju Evropske unije, v nadaljevanju: PDEU<sup>84</sup>), Sodišče pa obveznost obrazložitve presoja v primerih pritožbe zoper odločitve Splošnega sodišča. Sodišče EU v teh zadevah presoja zgolj obrazložitev aktov institucij Evropske unije in ne upravnih organov držav članic.

V zadevi *T-258/17 (Arbuzov proti Svet)* z dne 6. 6. 2018 je Splošno sodišče odločalo o tožbi, v kateri je tožnik Sergej Arbuzov zatrjeval ničnost Sklepa Sveta (SZVP) 2017/381 z dne 3. marca 2017 o spremembi Sklepa 2014/119/SZVP o omejevalnih ukrepih proti določenim osebam, subjektom in organom zaradi razmer v Ukrajini v delu, v katerem je bilo ime tožeče stranke ohranjeno na seznamu oseb, subjektov in organov, za katere se uporabijo ti omejevalni ukrepi. Eden izmed tožbenih razlogov je bil s sklicevanjem na člen 41(2)(c) Listine tudi kršitev obveznosti obrazložitve.

Kot navaja Splošno sodišče, mora biti obrazložitev, ki jo zahteva drugi odstavek 296. člena PDEU in člen 41(2)(c) Listine, prilagojena naravi izpodbijanega akta in okoliščinam, v katerih je bil ta akt sprejet. Iz nje mora biti jasno in nedvoumno razvidno razlogovanje institucije, ki je zadevni akt sprejela, tako da se zadevna oseba lahko seznanj z razlogi za sprejeti ukrep in da se pristojnemu sodišču omogoči izvrševanje nadzora. Vprašanje, ali obrazložitev akta izpolnjuje zahteve iz 296. člena PDEU in člena 41(2)(c) Listine, je treba presojati ne le glede na njegovo besedilo, ampak

---

<sup>80</sup> Tako Sodišče tudi v zadevi C-166/13 (*Mukarubega*) z dne 5. 11. 2014, 44. točka obrazložitve.

<sup>81</sup> E. Kerševan, V. Androjna, UPRAVNO PROCESNO PRAVO, UPRAVNI POSTOPEK IN UPRAVNI SPOR (2018), str. 64.

<sup>82</sup> M. Trimarchi, The Impact of Article 41 of the Eu Charter of Fundamental Rights on Italian Administrative Law: Some Observations, 2012, str. 3.

<sup>83</sup> Sodišče Evropske unije uporabljam kot krovni pojem za dve sodišči: Sodišče in Splošno sodišče.

<sup>84</sup> Uradni list Evropske unije C 326, 26. 10. 2012, str. 47-390.

tudi glede na njegov okvir in vsa pravna pravila, ki urejajo zadevno področje. Tako je skladno s stališčem Splošnega sodišča akt, ki posega v položaj, dovolj obrazložen, če je bil sprejet v okviru, ki ga zadevna oseba pozna in ji omogoča, da razume obseg ukrepa, sprejetega v zvezi z njo. Stopnja natančnosti obrazložitve akta mora biti sorazmerna z materialnimi možnostmi in s tehničnimi pogoji ali z rokom, v katerem mora biti sprejet.<sup>85</sup> Obrazložitev ne sme biti splošna in stereotipna, pri čemer v konkretnem primeru kršitve ni ugotovilo, saj so bili v izpodbijanem Sklepu navedeni specifični in konkretni razlogi, s katerimi je Svet zadostil obveznosti obrazložitve.

Skladno s stališčem Splošnega sodišča v zadevi *T-392/15 (European Dynamics Luxembourg SA in drugi proti Agenciji Evropske unije za železnice)* z dne 4. 7. 2017 je potrebno vprašanje, ali je bila obveznost obrazložitve spoštovana, presojati glede na informacije, ki so jih imele tožeče stranke na voljo najpozneje ob vložitvi tožbe. Obrazložitev presojanega akta ni mogoče prvič in naknadno navesti šele pred sodiščem, razen v res izjemnih okoliščinah.<sup>86</sup> Obrazložitev s sklicevanjem na razloge iz sklepov iz drugih postopkov ali iz drugega postopka dopustna – bistveno je, da stranka razloge za odločitev pozna ter da posledično lahko vloži učinkovito pravno sredstvo ter da ima sodišče možnost nadzora.<sup>87</sup> V zadevi *T-290/17 (Stavytskyi proti Svetu)* z dne 30. 1. 2019 Splošno sodišče tudi poudari, da obrazložitev akta pomeni, da je treba izrecno navesti razloge, na katerih ta akt temelji. Če so ti razlogi napačni, to vpliva na vsebinsko zakonitost navedenega akta in ne na njegovo obrazložitev, ki je lahko zadostna, čeprav so v njej navedeni napačni razlogi (tč. 57 obrazložitve).<sup>88</sup>

### **3.2.3. Resolucija Evropskega parlamenta z dne 9. junija 2016 o odprti, učinkoviti in neodvisni upravi Evropske unije (2016/2610(RSP))**

Ideja o sprejemu enotnega upravnega procesnega akta Evropske unije, t. i. ZUP EU, je v Evropski uniji prisotna že od leta 2009, ko se je vzpostavil intenziven proces priprave ZUP EU, in sicer s ciljem, da bi v luči demokratičnosti (omejitve) oblasti, predvidljivosti in enakosti ključna načela upravnih postopkov z državne ravni prenesli še na raven EU.<sup>89</sup>

Leta 2016 Evropski parlament sprejel Resolucijo Evropskega parlamenta z dne 9. junija 2016 o odprti, učinkoviti in neodvisni upravi Evropske unije (2016/2610(RSP)),<sup>90</sup> ki vsebuje konkreten predlog Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta za odprto, učinkovito in neodvisno upravo

---

<sup>85</sup> Sodba *T-258/17 (Arbuzov proti Svet)* z dne 6. 6. 2018, tč. 44.

<sup>86</sup> Sodba *T-89/07 (VIP Car Solutions proti Parlamentu)* z dne 20. 5. 2009, tč. 76.

<sup>87</sup> Sodba *T-611/15 (Edeka-Handelsgesellschaft Hessenring proti Komisiji)* z dne 5. 2. 2018, tč. 32.

<sup>88</sup> Tako tudi sodba *T-307/12 (Mayaleh proti Svetu)* z dne 5. 11. 2014, tč. 96.

<sup>89</sup> P. Kovač, Koraki in razprave ob pripravi zakona EU o upravnem postopku, 2014, str. 16-18.

<sup>90</sup> Uradni list Evropske unije C 86 z dne 6. 3. 2018, str. 126-139.

Evropske unije (v nadaljevanju: predlog Uredbe). Resolucija ni zavezujoč pravni akt – s sprejeto Resolucijo je Evropski parlament večinsko podprl stališče, da je potrebno na področju evropskega upravnega procesnega prava sprejeti enoten akt Unije in skladno z 225. členom PDEU od Komisije zahteval, da predlog obravnava. Kot izhaja iz preambule predloga Uredbe, sta Odbor za pravne zadeve in Evropski parlament potrebo po kodifikaciji upravnega procesnega prava EU videla predvsem v tem, da evropski pravni red državljanom, ki se zaradi razširjanja pristojnosti Evropske unije vse bolj srečujejo z upravo Unije, ne daje ustreznih postopkovnih pravic, ki bi jih lahko uveljavljali proti njej, pravni viri pa so razpršeni in nepregledni, kar državljanom otežuje razumevanje upravnih pravic v skladu z zakonodajo Unije.<sup>91</sup> Predlog Uredbe zajema zgolj postopkovna pravila na področju uprave v Uniji in ne zajema zakonodajnih postopkov in sodnih postopkov niti se ne uporablja za uprave držav članic v primerih, ko le-te uporabljajo pravo EU.<sup>92</sup>

Predlog Uredbe v 19. členu daje vsaki stranki upravnega postopka pred institucijami in organi EU izrecno pravico do obrazložene odločbe kot del pravice do dobrega upravljanja, katere zagotovitev z odprto, učinkovito in neodvisno upravo je cilj te uredbe.<sup>93</sup> Že v 31. točki preambule predloga Uredbe je navedeno, da pravica do dobrega upravljanja upravi Unije nalaga obveznost, da jasno navede razloge, na katerih temeljijo njeni upravni akti, ter da bi morala biti v obrazložitvi jasno in nedvoumno navedena utemeljitev pristojnega organa, ki je sprejel akt, in sicer na takšen način, da bi zadevnim strankam omogočili, da se odločijo, ali želijo braniti svoje pravice z vlogo za sodno presojo.

Kljub podpori Evropskega parlamenta, širše javnosti<sup>94</sup> ter vodilnih teoretikov in strokovnjakov s področja upravnega postopka in prava EU<sup>95</sup> se zdi, da zaenkrat še ne obstoji dovoljšen političen interes za korak v smeri uveljavitve t. i. ZUP EU. Morebiti bo k nadaljnjim korakom v tej smeri in k zagotovitvi temeljnih pravic strankam pred organi in institucijami EU Komisijo prisilil

---

<sup>91</sup> Tako tudi P. Craig, EU ADMINISTRATIVE LAW (2018), str. 385-386 in točka A do W Resolucije Evropskega parlamenta z dne 15. januarja 2013 s priporočili Komisiji o zakonu Evropske unije o upravnem postopku (2012/2024(INL)).

<sup>92</sup> P. Craig, EU ADMINISTRATIVE LAW (2018), str. 385.

<sup>93</sup> 19. člen Predloga Uredbe: »1) V upravnih aktih se jasno navedejo razlogi, na katerih temeljijo. 2) V upravnih aktih se navedejo njihova pravna podlaga, zadeva dejstva in način, kako so bili upoštevani različni zadevni interesi. 3) Akti vsebujejo individualno obrazložitev glede položaja strank. Če to ni mogoče zaradi velikega števila zadevnih oseb, zadostuje splošna obrazložitev. Vendar se v tem primeru vsaki stranki zagotovi individualna obrazložitev, če ta to izrecno zahteva.«

<sup>94</sup> Rezultat javnega posvetovanja je pokazal, da 82% sodelujočih podpira sprejem novega pravno zavezujočega zakonodajnega instrumenta, ki bi določal minimalne standarde upravnega postopka in poenostavil upravne postopke EU., v: A. Đanić Čeko, T. Petrašević, Lack of the one common administrative procedure? Is Regulation on the EU administrative procedure necessary in the EU?, 2020, str. 106.

<sup>95</sup> Na primer Paul Craig navaja, da je predlagana zakonodajna iniciativa korak v pravi smeri, saj je veljavni sistem nezadosten z vidika transparentnosti, pravne varnosti in varstva pravic stranke, enako tudi Ana Đanić Čeko, Tunjica Petrašević.

napredujoči evroskepticizem – odprtost, transparentnost in neodvisnost uprave EU na podlagi enotnega akta, kot je predlagana Uredba, bi zagotovo pripomogla k izboljšanju zaupanja in razmerja med državljani in upravo EU ter hkrati tudi okrepila legitimnost EU.<sup>96</sup>

## **4. Pozitivnopravna ureditev pravice do obrazložene odločbe v upravnem postopku in v upravnem sporu**

### **4.1. Obrazložitev upravne odločbe glede na določbe Zakona o splošnem upravnem postopku**

#### **4.1.1. Obrazložitev kot obvezna sestavina upravne odločbe**

Obrazložitev je skladno s tretjim odstavkom 210. člena ZUP obvezna sestavina upravne odločbe, razen v primerih, ko zakon ali na podlagi zakona izdan predpis določata drugače. Kovačeva navaja, da obrazložitev ni nujna samo zato, da se stranka seznanila z razlogi za odločitev in ima možnost vložiti pravno sredstvo ter da lahko pritožbeni organ presodi zakonitost in pravilnost odločitve, ampak obveznost obrazložitve tudi prisili organ, da se (bolj kot bi se sicer) poglobi v ugotavljanje in dokazovanje dejanskega stanja ter pogoje materialnega zakona.<sup>97</sup>

Polna obrazložitev upravne odločbe skladno s prvimi tremi in zadnjim odstavkom 214. člena ZUP obsega dejanski in pravni del obrazložitve, obrazložitev pa mora vsebovati tudi dokazni sklep, tj. pravno presojo, ali se pravice in obveznosti iz dispozitiva skladajo z materialnimi predpisi, ki te pravice oziroma obveznosti določajo.<sup>98</sup> Dela se med seboj prepletata v smiselno celoto.<sup>99</sup>

Dejanski del obrazložitve obsega povzetek zahtevkov strank in njihove navedbe o dejstvih (1. točka prvega odstavka 214. člena ZUP), ugotovljeno dejansko stanje znotraj ugotovitvenega postopka in dokaze ter razloge, odločilne za presojo posameznih dokazov, vse to v luči načel materialne resnice in zaslišanja stranke (2. točka prvega odstavka 214. člena ZUP). Obrazložitev ugotovljenega dejanskega stanja mora biti jasna, pregledna in izčrpna, saj predstavlja temelj za pravilno uporabo predpisa in posledično tudi za odločitev v zadevi. V ta del sodi tudi rešitev predhodnega vprašanja po 150. členu ZUP.<sup>100</sup>

Pravni del obrazložitve mora vsebovati navedbo predpisov, na katere se opira odločba (4. točka prvega odstavka 214. člena ZUP), navedbo člena predpisa, ki določa klavzulo o nesuspendivnosti

---

<sup>96</sup> A. Đanić Čeko, T. Petrašević, Lack of the one common administrative procedure? Is Regulation on the EU administrative procedure necessary in the EU?, 2020, str. 106.

<sup>97</sup> P. Kovač v: E. Kerševan, P. Kovač (ur.), ZAKON O SPLOŠNEM UPRAVNEM POSTOPKU S KOMENTARJEM (2020), str. 444.

<sup>98</sup> E. Kerševan, V. Androjna, UPRAVNO PROCESNO PRAVO, UPRAVNI POSTOPEK IN UPRAVNI SPOR (2018), str. 332-333.

<sup>99</sup> P. Kovač, Obrazložitev upravne odločbe kot instrument pravne države, 2005, str. 4.

<sup>100</sup> E. Kerševan, V. Androjna, UPRAVNO PROCESNO PRAVO, UPRAVNI POSTOPEK IN UPRAVNI SPOR (2018), str. 334-335.

pritožbe, če je v izreku taka klavzula (drugi odstavek 214. člena ZUP), ter, če organ odloča po prostem preudarku, še razloge za odločanje po prostem preudarku, namen in obseg diskrecije.<sup>101</sup>

V sklepnem, dokaznem delu pa je potrebno navesti razloge za odločitev ob soočenju ugotovljenega dejanskega stanja ter abstraktnega stanja po materialnem predpisu (5. točka prvega odstavka 214. člena ZUP) in razloge, zakaj ni bilo ugodeno kakšnemu zahtevku strank. Organ je namreč dolžan obrazložiti, zakaj določenih navedb, dokazov in drugih predlogov oziroma zahtevkov, ki jih je stranka podala v postopku za varstvo svojih pravic, ni upošteval, in sicer ne glede na to, ali jih organ šteje za pomembne.<sup>102</sup> Prav tako je v primeru zbirne odločbe potrebno navesti razloge za odrek soglasja po 209. členu ZUP, razen če je obrazložen akcesorni akt priložen odločbi.

V primeru, da so bili v postopku izdani sklepi, zoper katere ni dovoljena posebna pritožba, in so bili med postopkom prizadetim osebam naznanjeni ustno, je potrebno v obrazložitvi odločbe navesti tudi razloge, ki utemeljujejo njihov sprejem.<sup>103</sup> Na podlagi četrtega odstavka 258. člena ZUP lahko namreč sklepe, ki jih je izdala uradna oseba, in zoper katere ni dovoljena posebna pritožba, pritožba pa tudi ni izključena, prizadete osebe izpodbijajo v pritožbi zoper odločbo.

#### **4.1.2. Odločba brez obrazložitve in odločba s skrajšano obrazložitvijo**

Odločba s polno obrazložitvijo z elementi, kot jih določa 214. člen ZUP, je pravilo, ZUP pa predvideva tudi odločbo brez obrazložitve in odločbo s skrajšano obrazložitvijo.

Izdajo odločbe brez obrazložitve, tj. odločbe, ki vsebuje zgolj izrek v obliki uradnega zaznamka, upravičuje dejstvo, da glede na pomen zadeve izdaja odločbe s časovnega vidika ne bi bila sorazmerna. Za odločbo brez obrazložitve morajo biti skladno s prvim odstavkom 218. člena kumulativno izpolnjeni naslednji pogoji:

- gre za zadevo manjšega pomena;
- upravni postopek se začne na zahtevo stranke;
- organu zahtevku stranke v celoti ugotovi;
- z odločbo se ne posega v javno korist ali v korist koga drugega;
- poseben predpis ne določa drugače.<sup>104</sup>

---

<sup>101</sup> P. Kovač v: E. Kerševan, P. Kovač (ur.), ZAKON O SPLOŠNEM UPRAVNEM POSTOPKU S KOMENTARJEM (2020), str. 446.

<sup>102</sup> E. Kerševan, V. Androjna, UPRAVNO PROCESNO PRAVO, UPRAVNI POSTOPEK IN UPRAVNI SPOR (2018), str. 334-335.

<sup>103</sup> P. Kovač v: E. Kerševan, P. Kovač (ur.), ZAKON O SPLOŠNEM UPRAVNEM POSTOPKU S KOMENTARJEM (2020), str. 444.

<sup>104</sup> B. Žuber v: E. Kerševan, P. Kovač (ur.), ZAKON O SPLOŠNEM UPRAVNEM POSTOPKU S KOMENTARJEM (2020), 463.



Presojajo, ali gre za zadevo manjšega pomena, opravi organ v konkretni zadevi. Pojem »zadeva manjšega pomena« je nedoločen pravni pojem, ki ga ZUP ne definira, zato mora presojati, ali gre za zadevo manjšega pomena, opraviti organ odločanja v posamezni zadevi.<sup>105</sup> Takšna odločba se stranki praviloma sporoči ustno, lahko pa se ji izda tudi pisno, če stranka tako zahteva ali če organ tako določi. Tudi takšna pisna odločba praviloma nima obrazložitve, razen če je obrazložitev potrebna po naravi stvari (drugi odstavek 218. člena ZUP), mora pa imeti vse druge sestavne dele, kot jih določa tretji odstavek 210. člena ZUP.<sup>106</sup>

Izdajo odločbe brez obrazložitve omogočajo tudi predpisi v nekaterih zadevah, ki niso manjšega pomena. Gre za primere, ko se ugotovi zahtevku stranke, odločba pa se izda na predpisanem obrazcu (na primer potni list, prometno dovoljenje za registrirano vozilo, plovno dovoljenje).<sup>107</sup>

Tretja oblika upravne odločbe, ki jo predvideva ZUP glede na obseg obrazložitve, pa je *odločba s skrajšano obrazložitvijo*. Za izdajo odločbe s skrajšano obrazložitvijo morajo biti skladno s četrtem odstavkom 214. člena ZUP izpolnjeni naslednji pogoji:

- gre za enostavno upravno zadevo tako v dejanskem kot v pravnem pogledu;
- gre za zadevo, v kateri je udeležena samo ena stranka ali pa je v postopku udeleženih dvoje ali več strank, pa nobena ne ugovarja postavljenemu zahtevku;
- postavljenemu zahtevku se v celoti ugotovi.

V takšnih zadevah lahko obrazložitev odločbe vsebuje samo kratko obrazložitev strankinega zahtevka in sklicevanje na pravne predpise, na podlagi katerih je bilo o zadevi odločeno, odločba pa se lahko izda tudi na predpisanem obrazcu ali samodejno z uporabo informacijskega sistema (četrty odstavek 214. člena ZUP).

#### **4.1.3. Obrazložitev odločbe, izdane po prostem preudarku**

Obrazložitev odločbe, izdane po prostem preudarku, mora poleg elementov, ki jih ZUP določa za odločbo s polno obrazložitvijo, vsebovati tudi navedbo predpisa (zakona ali predpisa samoupravne lokalne skupnosti), s katero se organ sklicuje na pooblastilo, ki mu daje pravico, da izmed dveh ali več odločitev izbere tisto, ki jo glede na javno korist smatra za najprimernejšo. Zaradi dejstva, da mora organ ne samo odločiti v mejah pooblastila, ampak tudi skladno z namenom pooblastila,

---

<sup>105</sup> *Ibidem*, str. 464.

<sup>106</sup> *Ibidem*, str. 465.

<sup>107</sup> B. Grafenauer, J. Breznik, UPRAVNI POSTOPEK IN UPRAVNI SPOR (2005), str. 363.

mora organ razložiti uporabo prostega preudarka, kar pomeni, da mora navesti razloge, ki so med več možnimi in enakovrednimi odločitvami narekovali prav tisto, ki izhaja iz izreka.<sup>108</sup>

ZUS-1 v tretjem odstavku 40. člena določa, da če je upravni organ pooblaščen, da odloča po prostem preudarku, sodišče preveri, ali je upravni akt nezakonit, ker so bile prekoračene meje prostega preudarka ali ker je bil prosti preudarek uporabljen na način, ki ne ustreza namenu, za katerega je določen. Presoja, ki jo narekuje tretji odstavek 40. člena ZUS-1, pa je mogoča šele na podlagi navedbe razlogov, iz katerih je razvidno, da pri odločanju po prostem preudarku organ ni ravnal samovoljno, ampak v mejah pooblastila, ki mu ga daje zakon v formalnem in materialnem pogledu.<sup>109</sup>

#### 4.1.4. Obrazložitev zbirne odločbe

Odločbo, pri izdaji katere sodeluje več organov, imenujemo *zbirna* ali *kompleksna odločba*. Zbirna odločba, ki jo izda organ, pristojen za odločanje, je osrednji (centralni) upravni akt, sestavni deli tega akta pa so dejanja sodelujočih organov, ki jim zakon priznava pravico do sodelovanja oziroma soodločanja v upravni zadevi.<sup>110</sup> V razmerju do osrednje odločbe so torej akti drugih organov *akcesorni* ali *elementarni akti*, ki nimajo lastnosti samostojne upravne odločbe. Akcesorni akt je namreč po svoji interni akt drugega organa in se dostavlja praviloma samo organu, ki je pristojen za odločanje v konkretni upravni zadevi.<sup>111</sup> Ti akti zato nimajo neposrednega pravnega učinka proti stranki ter proti njej učinkujejo šele, ko se odloči z zbirno odločbo, mora pa zbirna odločba vsebovati vse akcesorne akte, saj je njena zakonitost in pravilnost odvisna od teh aktov.<sup>112</sup> Kljub navedenemu pa mora biti stranki že tekom postopka omogočeno, da se seznanijo z vsebino akcesornega akta, saj je ta bistvena za odločitev v zadevi. V nasprotnem primeru pride do kršitve 22. člena URS in načela zaslišanja stranke iz 9. člena ZUP.<sup>113</sup>

ZUP ne določa oblike in sestavnih delov akcesornih aktov niti ne določa, da bi moral biti akcesorni akt obrazložen. Skladno s stališčem teorije<sup>114</sup> je mogoče akcesorni akt izdati v taki obliki, da

---

<sup>108</sup> E. Kerševan, V. Androjna, UPRAVNO PROCESNO PRAVO, UPRAVNI POSTOPEK IN UPRAVNI SPOR (2018), str. 337.

<sup>109</sup> Sodba Vrhovnega sodišča U 1004/93-5 z dne 12. 1. 1995 in sodba in sklep Upravnega sodišča I U 795/2011 z dne 5. 5. 2011.

<sup>110</sup> B. Žuber v: E. Kerševan, P. Kovač (ur.), ZAKON O SPLOŠNEM UPRAVNEM POSTOPKU S KOMENTARJEM (2020), str. 401-402.

<sup>111</sup> E. Kerševan, V. Androjna, UPRAVNO PROCESNO PRAVO, UPRAVNI POSTOPEK IN UPRAVNI SPOR (2018), str. 314.

<sup>112</sup> *Ibidem*, str. 314.

<sup>113</sup> B. Žuber v: E. Kerševan, P. Kovač (ur.), ZAKON O SPLOŠNEM UPRAVNEM POSTOPKU S KOMENTARJEM (2020), str. 402.

<sup>114</sup> P. Kovač, Obrazložitev upravne odločbe kot instrument pravne države, 2005, str. 3, in E. Kerševan, V. Androjna, UPRAVNO PROCESNO PRAVO, UPRAVNI POSTOPEK IN UPRAVNI SPOR (2018), str. 314, B. Žuber v: E. Kerševan, P. Kovač (ur.), ZAKON O SPLOŠNEM UPRAVNEM POSTOPKU S KOMENTARJEM (2020), str. 402.

obsega le izrek, ne pa obrazložitve, razen v primeru, ko je soglasje zavrnjeno. Pri pozitivnem akcesornem aktu je namreč mogoče predpostaviti, da se sodelujoči organ strinja z razlogi za stranko ugodne pozitivne zbirne odločbe in zato v teh primerih ni potrebno obrazložiti še akcesornega akta. Pri negativnem akcesornem aktu pa morajo biti razlogi za zavrnitev izdaje soglasja, odobritve, dovoljenja ipd., pisno sporočeni in so nujni sestavni del akcesornega akta, kot tudi obrazložitve zbirne odločbe, stranki pa mora biti dana možnost, da se do teh razlogov opredeli.<sup>115</sup> Takšno stališče glede obrazložitve zbirne odločbe in akcesornih aktov je v zadevi Up-936/16-29 z dne 2. 3. 2017 potrdilo tudi Ustavno sodišče. Drugače povedano, zbirna odločba mora imeti skladno s stališčem teorije,<sup>116</sup> ki jo povzema tudi sodna praksa,<sup>117</sup> polno obrazložitev, kot jo predpisuje zakon (tretji odstavek 210. člena in 214. člen ZUP), v primeru negativnega akcesornega akta pa je potrebna tudi polna obrazložitev o dejanskih in pravnih razlogih, ki narekujejo izdajo negativnega akcesornega akta in posledično tudi negativne zbirne odločbe. Če razloge za zavrnitev vsebuje negativni akcesorni akt, je skladno s tretjim odstavkom 214. člena ZUP dovolj, da se organ v zbirni odločbi na ta akt zgolj sklicuje in ga priloži odločbi.

#### **4.1.5. Obrazložitev ustne odločbe**

Ustna odločba, ki jo ZUP ureja v 211. členu, predstavlja edino in izrazito izjemo od pisne obličnosti, ki jo utemeljuje velika nujnost ukrepanja v javnem interesu, saj bi sicer lahko prišlo do ogroženosti ali prizadetosti najpomembnejših vrednost v javnem interesu. Ustno odločbo je mogoče izdati le res v nujnih primerih v javnem interesu, ko določenim dobrinam grozi neposredna nevarnost, ne pa vedno, ko gre za nujne ukrepe. Za izdajo ustne odločbe mora obstajati za zdravje in življenje ljudi ali drugo varovano kategorijo obstoječa in trenutno grozeča nevarnost, ne le potencialna prihodnja grožnja.<sup>118</sup> Ker je ustna odločba v dokaznem smislu preveč odvisna od okoliščin primera in časa, mora organ, ki je ustno odločil, stranki izdati pisno odločbo v osmih dneh od ustne odločitve (tretji odstavek 211. člena ZUP).

ZUP posebnih določb glede sestavnih delov in glede obrazložitve ustne odločbe nima. Kovačeva navaja, da gre pri ustni odločbi iz 211. člena glede nujnih ukrepov v javnem interesu za odločbo brez obrazložitve – obrazložitev namreč vsebuje šele pisna odločba, ki jo je organ dolžan izdati v

---

<sup>115</sup> B. Žuber v: E. Kerševan, P. Kovač (ur.), ZAKON O SPLOŠNEM UPRAVNEM POSTOPKU S KOMENTARJEM (2020), str. 403.

<sup>116</sup> E. Kerševan, V. Androjna, UPRAVNO PROCESNO PRAVO, UPRAVNI POSTOPEK IN UPRAVNI SPOR (2018), str. 314.

<sup>117</sup> Sodba in sklep Upravnega sodišča III U 104/2018-6 z dne 18. 6. 2018.

<sup>118</sup> P. Kovač v: E. Kerševan, P. Kovač (ur.), ZAKON O SPLOŠNEM UPRAVNEM POSTOPKU S KOMENTARJEM (2020), str. 427.

osmih dneh od ustne odločitve,<sup>119</sup> ter da ustna odločba vsebuje zgolj izrek, pojasnilo, da bo sledil pisni odpravek, ki bo vseboval polno obrazložitev, pouk o pravnem sredstvu in druge zakonske sestavine odločbe ter identifikacijo uradne osebe.<sup>120</sup> Navedeno smiselno izhaja tudi iz odločbe Upravnega sodišča III U 208/2017-8 z dne 20. 9. 2018, kjer sodišče navaja, da pisna odločba pomeni pisni odpravek ustne odločbe z *utemeljitvijo*. Nasprotno Ustavno sodišče v zadevah Up-1019/08-23 z dne 27. 5. 2009 in I U 272/2016 z dne 24. 2. 2016 navaja, da je razlika med pisno in ustno odločbo zgolj v obličnosti, glede drugih lastnosti pa imata enake učinke in posledice ter morata biti identični.

Sama se ne strinjam z mnenjem Kovačeve, da gre pri ustni odločbi za odločbo brez obrazložitve. Namen ustne odločbe je, da se v primerih, ko je to nujno in ko bi izdelava pisne odločbe bistveno otežila dosego cilja, ki se zasleduje z ustno odločbo, odloči ustno, to pa ne pomeni, da organ že v času izdaje odločbe ni dolžan poznati razlogov za svojo odločitev niti da teh razlogov organ ni dolžan posredovati stranki že hkrati z izdajo ustne odločbe. Kljub dejstvu, da mora organ v osmih dneh od ustne odločbe izdati pisno odločbo, ni videti utemeljenega razloga, da organ že na kraju izdaje ustne odločbe ne bi bil dolžan podati obrazložitve tako glede ključnih razlogov, ki utemeljujejo izdajo ustne odločbe, kot tudi glede ključnih razlogov, ki utemeljujejo odločitev organa v konkretni zadevi. Seveda od organa ni mogoče pričakovati, da bi že v času izdaje ustne odločbe podal polno obrazložitev z vsemi elementi, ki se zahtevajo za pisno odločbo, je pa dejstvo, da mora že v času izdaje ustne odločbe organ poznati in zavzeti stališče glede ključnih dejanskih in pravnih vprašanj, s katerimi se ima pravico seznaniti tudi stranka. S tem se po moji oceni tudi preprečuje, da bi organ odločitve sprejemal na pamet in da bi po tem, ko bi že izdal ustno odločbo, spreminjal razloge za odločitev oziroma morebiti celo šele iskal razloge za odločitev, kot izhaja iz ustne odločbe.

#### **4.1.6. Obrazložitev skupne in generalne odločbe**

Skladno s prvim odstavkom 217. člena ZUP se v primerih, ko gre za eno zadevo, ki se tiče pravic ali obveznosti večjega števila *določenih* oseb, lahko izda za vse skupaj ena sama odločba (*skupna odločba*). V obrazložitvi morajo biti za vsako posamezno osebo navedeni razlogi, ki se nanjo nanašajo (prvi odstavek 217. člena ZUP).

O obrazložitvi skupne odločbe se slovenska sodišča v sodni praksi še niso izrekla. Glede na dejstvo, da je skupna odločba zgolj ekonomična oblika sosporništva (po svojem bistvu pa je še

---

<sup>119</sup> P. Kovač v: T. Jerovšek, G. Trpin, ZAKON O SPLOŠNEM UPRAVNEM POSTOPKU S KOMENTARJEM (2004), str. 600.

<sup>120</sup> P. Kovač v: E. Kerševan, P. Kovač (ur.), ZAKON O SPLOŠNEM UPRAVNEM POSTOPKU S KOMENTARJEM (2020), str. 428.

vedno individualna odločba) in učinkuje za vsako stranko individualno ter se jo mora vsaki stranki tudi vročiti, vsaka stranka pa ima tudi svoj pritožbeni rok in lahko posamično vlaga vsa pravna sredstva,<sup>121</sup> pa bi veljalo zavzeti stališče, da mora obrazložitev takšne odločbe za vsako od strank kvalitativno in kvantitativno ustrezati obrazložitvi individualne odločbe. To med drugim pomeni, da ni dovolj, da so v obrazložitvi navedeni zgolj splošni razlogi, ki veljajo za vse osebe, na katere se nanaša skupna odločba, ampak je zaradi možnosti izpodbijanja skupne odločbe s strani posamezne osebe ključno, da so za vsako posamično osebo navedeni konkretni razlogi, ki se nanašajo nanjo.<sup>122</sup>

Generalna odločba je odločba, ki se izda, ko gre za upravno zadevo, ki se tiče večjega števila oseb, ki organu niso znane oziroma niso poimensko navedene, odločba pa vsebuje take podatke, da se iz njih lahko enostavno ugotovi, na katere osebe se odločba nanaša, odločba pa sicer teh oseb poimensko ne navaja (drugi odstavek 217. člena ZUP).<sup>123</sup>

Kljub temu, da je generalna odločba podobna splošnemu (abstraktnemu) pravnemu aktu, je še vedno individualni upravni akt, ki se nanaša na konkretno določen primer in določene posameznike, ki sicer niso poimensko navedeni, jih pa je mogoče enostavno določiti. Vsaka oseba, na katero se nanaša generalna odločba, ima položaj stranke in samostojno nastopa v postopku, zato ima vsaka oseba zoper ta akt tudi pravico do pritožbe.<sup>124</sup> Obrazložitev generalne odločbe torej kljub dejstvu, da se nanaša na večje število ljudi, ne sme biti preveč splošna in pavšalna, saj se na ta način posameznik, na katerega se odločba nanaša, ne more seznaniti z razlogi za odločitev in posledično tudi ne more vložiti učinkovitega pravnega sredstva. Menim, da golo dejstvo, da se generalna odločba nanaša na večje število oseb, organa ne odvezuje obveznosti konkretne obrazložitve. Zaradi narave generalne odločbe od organa seveda ni mogoče pričakovati, da bo v obrazložitvi naslavljal vsakega posameznika in za vsakega posebej navajal razloge za odločitev, mora pa se v obrazložitvi opredeliti do navedb in dokazov posamezne stranke v postopku in pojasniti tudi razloge, ki so bili v posameznem primeru morebiti drugačni od razlogov za odločitev pri ostalih strankah postopka.

---

<sup>121</sup> E. Kerševan, V. Androjna, UPRAVNO PROCESNO PRAVO, UPRAVNI POSTOPEK IN UPRAVNI SPOR (2018), str. 320.

<sup>122</sup> B. Žuber v: E. Kerševan, P. Kovač (ur.), ZAKON O SPLOŠNEM UPRAVNEM POSTOPKU S KOMENTARJEM (2020), str. 460.

<sup>123</sup> B. Grafenauer, J. Breznik, UPRAVNI POSTOPEK IN UPRAVNI SPOR (2005), str. 348-349.

<sup>124</sup> E. Kerševan, V. Androjna, UPRAVNO PROCESNO PRAVO, UPRAVNI POSTOPEK IN UPRAVNI SPOR (2018), str. 320-321.

#### **4.1.7. Določbe glede obrazložitve upravne odločbe v področni zakonodaji**

Skladno s prvim odstavkom 3. člena ZUP so lahko posamezna vprašanja upravnega postopka za določeno upravno področje v posebnem zakonu urejena drugače kot v ZUP. To velja tudi za odločbe glede obrazložitve. Področna zakonodaja namreč lahko vsebuje določene izjeme ali posebnosti glede obrazložitve upravne odločbe na posameznem upravnem področju, pri čemer pa mora zakonodajalec upoštevati temeljna ustavna procesna jamstva in splošna načela upravnega postopka, da z drugačno pravno ureditvijo ne pride do kršitev temeljnih procesnih jamstev.

Zaradi omejenosti z obsegom posebnih določil glede obrazložitve iz področne zakonodaje ne obravnavam poglobljeno, ampak zgolj primeroma navajam nekaj področnih zakonov, ki takšna določila vsebujejo. Posebna določila glede obrazložitve vsebujejo na primer Zakon o davčnem postopku,<sup>125</sup> Zakon o zavarovalništvu,<sup>126</sup> Zakon o trgu finančnih instrumentov<sup>127</sup> in Zakon o bančništvu.<sup>128</sup>

#### **4.2. Obrazložitev sodne odločbe glede na določbe Zakona o upravnem sporu**

Sprejetje Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o pravnem postopku (ZPP-E)<sup>129</sup> je pomembno vplivalo na razmerje med pravili pravnega postopka in pravili upravnega spora. Medtem ko je do sprejema ZPP-E veljalo, da se pravila pravnega postopka v upravnem sporu uporabljajo primerno,<sup>130</sup> je sprememba ZPP-E posegla v razmerje med ZUS-1 in Zakonom o pravnem postopku (v nadaljevanju: ZPP<sup>131</sup>). Skladno z veljavnim prvim odstavkom 22. člena ZUS-1 se namreč v upravnem sporu uporabljajo določbe zakona, ki ureja pravdni postopek, kolikor ZUS-1 ne določa drugače.

Navedeno torej pomeni, da se za obrazložitev sodne odločbe v upravnem sporu uporabljajo določila ZPP, če ZUS-1 ne določa drugače. ZUS-1 v prvem odstavku 71. člena določa obvezne sestavine sodbe, ne določa pa sestavnih delov obrazložitve, kar pomeni, da se za vsebino oziroma sestavne dele obrazložitve sodbe, izdane v upravnem sporu, uporabljajo določila ZPP. Skladno s četrtem odstavkom 324. člena ZPP v obrazložitvi sodišče navede zahtevke strank in njihove navedbe o dejstvih, na katera se ti zahtevki opirajo, dokaze ter predpise, na katere je oprlo sodbo.

---

<sup>125</sup> Glejte na primer 81. in 82. člena Zakona o davčnem postopku (ZDavP-2).

<sup>126</sup> Glejte na primer tretji odstavek 439. člena Zakona o zavarovalništvu (ZZavar-1).

<sup>127</sup> Glejte na primer 473., 474., 495. in 505. člen Zakona o trgu finančnih instrumentov (ZTFI-1).

<sup>128</sup> Glejte na primer 325. in 342. člen Zakona o bančništvu (ZBan-2).

<sup>129</sup> Uradni list RS, št. 10/17.

<sup>130</sup> 16. člen ZUS in prvi odstavek 22. člena ZUS-1 do sprejetja novele ZPP-E, ki je določal: »Za vprašanja postopka, ki niso urejena s tem zakonom, se primerno uporabljajo določbe Zakona o pravnem postopku.«

<sup>131</sup> Zakon o pravnem postopku (ZPP), Uradni list RS, št. 73/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08 – ZArbit, 45/08, 111/08 – odl. US, 57/09 – odl. US, 12/10 – odl. US, 50/10 – odl. US, 107/10 – odl. US, 75/12 – odl. US, 40/13 – odl. US, 92/13 – odl. US, 10/14 – odl. US, 48/15 – odl. US, 6/17 – odl. US, 10/17, 16/19 – ZNP-1 in 70/19 – odl. US.

Ob tem je potrebno upoštevati specifične upravnega postopka. Tako na primer določbe petega odstavka 324. člena ZPP, ki določa posebnosti obrazložitve v primeru zamudne sodbe, v upravnem sporu ni mogoče uporabiti, saj upravni spor zamudne sodbe ne pozna in je odgovor na tožbo pravica in ne dolžnost tožene stranke.<sup>132</sup>

Glede sklepov, izdanih v upravnem sporu, ZUP v drugem odstavku 72. člena določa, da je sklepe treba obrazložiti, če je zoper njih dopustna pritožba ali če se z njimi odloči o pravnem sredstvu ter v drugih primerih, določenih s tem zakonom. Za sklepe se ustrezno uporablja določba 70. člena ZUS-1, ki določa sestavine obrazložitve, zaradi česar glede vsebine obrazložitve sklepov, če so slednji obrazloženi, velja enako kot za sodbo.

Upravno sodišče mora v obrazložitvi navesti vsebino tožbe, navedbe iz odgovora na tožbo ter druge navedbe strank v postopku in presoditi, katere so odločilnega pomena. Prav tako mora navesti tudi razloge, ki jih je upoštevalo po uradni dolžnosti. Do ugovorov se mora sodišče obrazloženo opredeliti le, če so za odločitev pomembni in konkretizirani, pavšalne in nerelevantne ugovore pa sodišče zavrne.<sup>133</sup>

Obrazložitev sodbe, izdane v upravnem sporu, kadar Upravno sodišče odloča o zakonitosti upravnih aktov, se v bistvenem razlikuje od obrazložitve sodbe, izdane v pravnem postopku na prvi stopnji. V upravnem sporu o zakonitosti upravnih aktov za razliko od pravnega postopka Upravno sodišče zgolj preverja pravilnost ugotovljenega dejanskega stanja v upravnem postopku oziroma dejansko podlago zgolj dopolnjuje, če je to potrebno, ta razlika pa utemeljuje tudi razlike v obrazložitvi sodne odločbe v upravnem sporu v primerjavi s prvostopenjsko sodno odločbo v pravnem postopku. Edine izjeme, v katerih Upravno sodišče dejansko stanje ugotavlja povsem na novo, so postopki, v katerih upravni postopek pred upravnim sporom ni bil voden (na primer spori o zakonitosti posamičnih aktov in dejanj iz prvega odstavka 4. člena ZUS-1 oziroma spori polne jurisdikcije glede zadev, v katerih se dejansko stanje v upravnem postopku ni ugotavljalo).<sup>134</sup>

Potrebno je torej razlikovati obrazložitev v delu, v katerem sodišče zgolj presoja pravilnost dejanskega stanja, ugotovljenega v upravnem postopku, in obrazložitev v delu, kjer sodišče navaja dejansko stanje, ki ga je ugotovilo samo. V tem delu je obrazložitev sodbe Upravnega sodišča o dejanski podlagi enaka obrazložitvi sodbe prvostopenjskega pravnega sodišča, saj mora tudi Upravno sodišče navesti tako navedbe strank o dejstvih, izvedene dokaze, dokazno oceno in

---

<sup>132</sup> Tako Vrhovno sodišče v zadevi X Ips 112/2016 z dne 5. 4. 2017.

<sup>133</sup> Z. Štucin v: E. Kerševan (ur.): ZAKON O UPRAVNEM SPORU S KOMENTARJEM (2019), str. 400.

<sup>134</sup> *Ibidem*, str. 401.

ugotovljeno dejansko stanje kot tudi navesti tudi razloge, zakaj določenim dokaznim predlogom stranke ni sledilo. Prav tako obstojijo razlike v obrazložitvi glede materialnopravne podlage. Za razliko od prvostopenjskega pravnega sodišča, ki svojo odločitev utemelji na določeni pravni podlagi, Upravno sodišče v upravnem sporu presoja pravilnost uporabe materialnega prava, na kateri temelji izpodbijani upravni akt. Tudi glede uporabe procesnega zakona je v obrazložitvi sodbe potrebno razlikovati med utemeljitvijo lastnih procesnih odločitev in presojo zakonitosti izpodbijanega akta z vidika procesnega prava.<sup>135</sup>

Obrazložitev odločbe v upravnem sporu mora temeljiti na jasni, popolni in konsistentni ugotovitvi za odločitev relevantnih dejstev in ne sme priti do nejasnosti ali medsebojnega nasprotja v razlogih, ki tak sklep utemeljujejo.<sup>136</sup> Iz ustaljene sodne prakse Vrhovnega sodišča<sup>137</sup> izhaja, da se presoja Upravnega sodišča kot sodišča prve stopnje glede na posebnost upravnega spora v sporih glede zakonitosti izpodbijanih upravnih aktov (2. člen ZUS-1) vsebinsko približuje odločanju o pravnem sredstvu, zato je standard obrazloženosti odločb sodišča prve stopnje v upravnem sporu drugačen od standarda obrazloženosti prvostopenjskih odločb v pravnem postopku in se približuje standardu, ki velja za obrazloženost odločb pritožbenega sodišča v pravnem postopku.

Določba drugega odstavka 71. člena ZUS-1 določa, da sodišču ni treba navajati razlogov za odločitev, če sledi utemeljitvi upravnega akta in to v sodbi ugotovi. Navedeno določbo utemeljuje procesna ekonomija – povzemanje obsežnih razlogov izpodbijanega akta, s katerimi je stranka že seznanjena, bi bilo po oceni zakonodajalca neracionalno.<sup>138</sup> Po moji oceni je ta določba do določene mere problematična in jo Upravno sodišče vse prevečkrat nekritično uporablja, kar rezultira v odločbah, ki se v glavnem zgolj sklicujejo na razloge iz upravnega akta. Seveda se lahko Upravno sodišče sklicuje na razloge iz upravnega akta, vendar pa mora biti iz obrazložitve odločbe razvidno, da je Upravno sodišče argumente tožnika presojalo in izvedlo dokaze, vendar pa je na podlagi izvedenega dokaznega postopka prišlo do istih zaključkov kot upravni organ. Upravno sodišče se mora pri odločanju zavedati, da ima za razliko od pritožbenega sodišča, ki ima pri odločanju pred seboj sodni spis, pripravljen s strani neodvisnega in nepristranskega sodišča, pred seboj upravni spis, pripravljen s strani upravnega organa, ki je nosilec oblasti in zgolj ena izmed strank postopka.<sup>139</sup> Tako je tudi sklicevanje pritoženega sodišča na razloge iz prvostopenjske sodbe potrebno presojati manj strogo in drugače kot sklicevanje Upravnega sodišča na razloge iz

---

<sup>135</sup> *Ibidem*, str. 401-402.

<sup>136</sup> Sklep Vrhovnega sodišča X Ips 347/2015 z dne 14. 6. 2017.

<sup>137</sup> Sklep Vrhovnega sodišča X Ips 274/2014 z dne 6. 10. 2016 in sklep Vrhovnega sodišča X Ips 401/2016 z dne 28. 11. 2018.

<sup>138</sup> Z. Štucin v: E. Kerševan (ur.): ZAKON O UPRAVNEM SPORU S KOMENTARJEM (2019), str. 402.

<sup>139</sup> Sklep Vrhovnega sodišča X Ips 18/2019 z dne 20. 5. 2020.



izpodbijanega upravnega akta. Upravno sodišče se mora zavedati, da so stališča iz izpodbijanega akta zgolj zaključki tožene stranke, katerih pravilnost je potrebno preveriti z izvedbo dokazov v upravnem sporu.

Vrhovno sodišče v upravnem sporu odloča kot drugostopenjski sodni organ, zato je standard obrazloženosti odločb Vrhovnega sodišča primerljiv s standardom obrazloženosti odločb pritožbenega sodišča v pravnem postopku. Vrhovno sodišče v postopku pravnih sredstev zoper odločbe Upravnega sodišča presoja pravilnost odločitve Upravnega sodišča in ne upravnega akta, zaradi česar se po sami naravi stvari do upravnega akta opredeljuje zgolj toliko, kolikor je to potrebno v povezavi z odločitvijo Upravnega sodišča. Nižji standardi obrazloženosti instančnega sodišča, tudi Vrhovnega sodišča, ter stališče, da sklicevanje na obrazložitev sodišča nižje stopnje ne pomeni kršitve 22. člena URS, so dopustni zgolj, če se nadrejeno sodišče strinja z obrazložitvijo nižjega sodišča in če v pravnem sredstvu ni pomembnih novih argumentov. Če namreč nadrejeno sodišče ne pritrdi stališču nižje stopnje, potem je dolžno posebej konkretno in jasno obrazložiti svojo odločitev in v tem primeru zahteva po obrazloženosti ne more biti bistveno ožja od obveznosti sodišča nižje stopnje.<sup>140</sup>

## **5. Pravica do obrazložene odločbe v slovenski upravnosodni praksi**

### **5.1. Pregled sodne prakse glede pravice do obrazložene odločbe v upravnem postopku**

#### **5.1.1. Obrazložitev upravnih odločb na prvi in drugi stopnji**

Vrhovno (in tudi Ustavno) sodišče le redko opredeljuje do obrazložitve upravnih odločb – instančna sodišča namreč presojujejo zakonitost sodbe Upravnega sodišča in se zato do obrazložitve upravne odločbe običajno ne opredeljujejo. Iz tega razloga je v poglavju 5.1. pretežno citirana praksa Upravnega sodišča in ne praksa Vrhovnega oziroma Ustavnega sodišča.

V zvezi s standardom obrazloženosti prvostopenjske in drugostopenjske upravne odločbe je sodna praksa jasna. Odločba mora biti obrazložena do tolikšne mere, da je stranki zagotovljeno učinkovito pravno varstvo, kar velja tako za prvostopenjski kot za drugostopenjski upravni akt.<sup>141</sup> ZUP sicer drugostopenjskemu organu omogoča, da pomanjkljivo obrazložitev akta prvostopenjskega organa dopolni, vendar pa je to mogoče le, če drugostopenjski organ presodi, da je obrazložitev sicer pomanjkljiva, vendar pa je bila obrazložitev odločbe organa prve stopnje zadostna do te mere, da je vsebovala razloge, na podlagi katerih je imela stranka kljub pomanjkljivi

---

<sup>140</sup> A. Galič v: M. Avbelj (ur.), KOMENTAR USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE (2019), str. 180.

<sup>141</sup> Sodba Upravnega sodišča I U 9/2012 z dne 18. 9. 2013 in sodba Upravnega sodišča I U 1945/2013 z dne 7. 5. 2014.

obrazložitvi možnost vložitev učinkovitega pravnega sredstva.<sup>142</sup> V kolikor namreč šele drugostopenjski organ v bistvenem obrazloži odločbo, potem stranka v upravnem postopku sploh nima možnosti učinkovito izpodbijati odločbe, ampak lahko *de facto* odločbo učinkovito izpodbija šele v upravnem sporu. Če drugostopenjski organ dopolni obrazložitev na podlagi dopolnitve ugotovitvenega postopka (na primer prvi odstavek 251. člena ZUP), mora stranki dati možnost, da se opredeli do dejstev, ugotovljenih v ugotovitvenem postopku, sicer je stranki kršena pravica do izjave.<sup>143</sup> V primeru, da drugostopenjski organ presodi, da zaradi pomanjkljive obrazložitve stranka ni mogla učinkovito uporabiti pritožbe, drugostopenjski organ ne more dopolniti obrazložitve in pritožbe zavrniti kot neutemeljene, ampak mora zadevo vrniti na prvo stopnjo.<sup>144</sup>

Pri dopolnjevanju obrazložitve s strani organa druge stopnje moramo glede na sodno prakso ločevati med vsaj dvema situacijama: prvič, ko drugostopenjski organ zgolj ugotovi, da določeno dejstvo v odločbi ni bilo navedeno, in drugič, ko mora drugostopenjski organ za dopolnitev obrazložitve izvesti ugotovitveni postopek. V drugem primeru mora drugostopenjski organ stranki omogočiti, da se do njegovih ugotovitev opredeli, saj drugostopenjski organ na novo ugotavlja dejstva. V prvem primeru je stranka z vsemi dejstvi že seznanjena, drugostopenjski organ pa zgolj vključi v obrazložitev določena že znana in ugotovljena dejstva, zato stranki ni potrebno ponovno zagotoviti, da se opredeli do teh dejstev. Seveda pa to velja zgolj v primeru, če tem dejstvom drugostopenjski organ ne da drugačnega pomena, kot jim je dal prvostopenjski organ.

### **5.1.2. Obrazložitev zavrnitve dokaznih predlogov s strani upravnega organa**

Zavrnitev dokaznega predloga mora biti tudi v upravnem postopku obrazložena, odsotnost obrazložitve zavrnitve dokaznega predloga pa pomeni kršitev pravice do enakega varstva pravic iz 22. člena URS.<sup>145</sup> Upravno sodišče poudarja, da uradna oseba, ki vodi postopek, sicer res lahko odloči, ali je treba kakšno dejstvo dokazovati ali ne, glede na to, ali utegne to dejstvo vplivati na odločitev o zadevi (prvi odstavek 165. člena ZUP), vendar pa to ne pomeni, da je zavrnitev dokaznega predloga lahko neargumentirana. Tudi v upravnem postopku mora biti zavrnitev dokaznega predloga (ustavno) upravičena.<sup>146</sup> Zavrnitev dokaznega predloga mora biti ustrezno obrazložena in po novejši sodni praksi Upravnega sodišča ne sme temeljiti na vnaprejšnji dokazni oceni, o kateri govorimo v primeru, če organ predlaganemu dokazu že vnaprej odreče

---

<sup>142</sup> Sodba Upravnega sodišča I U 9/2012 z dne 18. 9. 2013.

<sup>143</sup> Sodba Upravnega sodišča I U 1555/2015 z dne 19. 1. 2017.

<sup>144</sup> Sodba Upravnega sodišča I U 34/2013 z dne 5. 11. 2014.

<sup>145</sup> Sodba Upravnega sodišča I U 870/2015 z dne 18. 10. 2016.

<sup>146</sup> Sodba Upravnega sodišča I U 10/2019-22 z dne 19. 12. 2019.

verodostojnost, ne da bi ga sploh izvedel.<sup>147</sup> Upravno sodišče v zadevi I U 802/2016-14 z dne 26. 5. 2017 glede dopustnosti vnaprejšnje dokazne ocene v upravnem postopku poudari, da je »(vnaprejšnja) ocena, da predlagani dokaz ne bi vplival na odločitev, sprejemljiva le ob izčrpni in prepričljivi argumentaciji, ki mora izhajati iz predpostavke, da bi predlagani dokaz uspel (torej potrdil trditev predlagatelja), ne glede na to pa bi odločitev, zaradi prepričljivosti ostalih dokazov, ostala enaka kot pred njegovo izvedbo.« Upravno sodišče prepoved vnaprejšnje dokazne ocene in standard obrazložitve zavrnitve dokaznega predloga v primeru vnaprejšnje dokazne ocene v upravnem postopku v sodni praksi razlaga enako, kot to razlaga Vrhovno sodišče za primere vnaprejšnje dokazne ocene v sodnih postopkih.

Takšna praksa pa se zdi vsaj do neke mere napačna. Potrebno je vedeti, da je v sodnem postopku ugotavljanje dejanskega stanja osredotočeno na glavno obravnavo, v upravnem postopku pa se ugotovitveni postopek neomejeno vodi od začetka postopka do izdaje odločbe, listinski dokazi se izvajajo tudi izven glavne obravnave. Vsak vsebinsko pomemben dokaz je torej v upravnem postopku mogoče načeloma vselej izvesti. To tudi pomeni, da bi bilo vztrajanje pri enakih vsebinskih pogojih za izvedbo in zavrnitev dokaznega predloga tako v upravnem postopku kot v sodnem postopku ob odsotnosti formalnih omejitev, kot jih pozna sodni postopek, neustrezno, saj bi upravni postopki trajali bistveno dlje in bi bilo to v nasprotju s ciljem upravnega postopka, ki je učinkovitost javnega interesa in s tem povezanih interesov strank.<sup>148</sup> Navedeno vodi v zaključek, da mora imeti upravni organ poleg možnosti zavrnitve dokaznih predlogov iz razlogov, ki jih poznajo sodni postopki (na primer, ker je dokaz nerelevanten, neprimeren ali nepotreben), tudi možnost zavrnitve dokaznega predloga na podlagi vnaprejšnje dokazne ocene.<sup>149</sup> Kljub navedenemu pa bi vendarle veljalo zastopati stališče, da naj bo vnaprejšnja dokazna ocena izjema in ne pravilo tudi v upravnem postopku. Pravica do izvajanja dokazov je temeljna ustavna pravica iz 22. člena URS in izjeme od izvedbe dokazov je že iz tega razloga potrebno razlagati restriktivno.

### **5.1.3. Obrazložitev upravne odločbe v postopkih javnega razpisa**

V postopkih javnega razpisa je ključnega pomena, da so vsi subjekti, ki so se na razpis prijavili, enako obravnavani. Enako obravnavanje je pogoj za to, da vsi prijavljeni na razpis pod enakimi pogoji sodelujejo v postopku javnega razpisa, enakost pa pomeni tudi nearbitrarno uporabo prava v razmerju do pravnih subjektov.<sup>150</sup> Presoja, ali so bili vsi subjekti, pripravljeni na razpis, enako obravnavani in ali je bilo pravo nearbitrarno uporabljeno, pa je mogoča le, če je odločba

---

<sup>147</sup> Sodba Upravnega sodišča I U 1968/2014 z dne 12. 4. 2016.

<sup>148</sup> E. Kerševan, Dokazni predlogi v splošnem in posebnih upravnih postopkih, 2017, str. 4.

<sup>149</sup> *Ibidem*, str. 6.

<sup>150</sup> Sodba Upravnega sodišča I U 1260/2013 z dne 10. 4. 2014.

obrazložena na način, ki omogoča presojo njene pravne pravilnosti in ki omogoča vložitev učinkovitega pravnega sredstva. Ključni instrument za varstvo pravice do enakega obravnavanja je torej prav obrazložitev odločbe, ki mora zato biti takšna, da prijavitelju omogoča, da se seznanijo z vsemi razlogi, zaradi katerih na javnem razpisu ni uspel.<sup>151</sup>

Odločanje na podlagi javnega razpisa nima značaja upravne zadeve po 2. členu ZUP, temveč gre za odločanje o »*drugi javnopravni stvari*«, kar pomeni, da se pri odločanju o taki stvari določbe ZUP uporabljajo smiselno in če ta področja niso urejena s posebnim postopkom.<sup>152</sup> Sodna praksa je glede presoje zakonitosti odločitev v postopkih javnega razpisa razvila stališče, da je javni razpis materialni okvir odločanja o dodeljevanju sredstev in da se v upravnem sporu lahko presoja le skladnost javnega razpisa, njegove vsebine, pogojev, kriterijev oziroma meril z zakonom, ne pa tudi primernosti ali ustreznosti določenega merila javnega razpisa in da je število doseženih točk, ki je razvidno iz obrazložitve izpodbijanega upravnega akta, rezultat ocene strokovne komisije po določenih kriterijih.<sup>153</sup> Navedeno pa ne pomeni, da organ, ki odloča, strokovne ocene ni dolžan vsebinsko obrazložiti. Če namreč strokovna ocena ni konkretizirana na nivoju, ki prijavitelju omogoča, da se seznanijo s konkretnimi razlogi, zaradi katerih pri ocenjevanju ni prejel vseh možnih točk, tudi ni mogoč preizkus, ali je organ pri odločanju o konkretni vlogi res uporabil v javnem razpisu predpisane kriterije.<sup>154</sup> Kot izhaja iz sodne prakse, se sodišče torej ne more spuščati v primernost strokovne presoje kriterijev in lahko odločitev odpravi le, če odločitev glede izpolnjevanja kriterijev ni argumentirana oziroma je argumentirana pomanjkljivo ali pa če je argumentacija očitno nerazumna.<sup>155</sup>

Pomanjkljivost obrazložitve glede izpolnjevanja kriterijev je sodišče ugotovilo v primeru, ko je organ ugotovil neizpolnjevanje kriterijev za javni razpis zaradi ugotovitve, da med ministrstvom in prijaviteljem teče pravda, v obrazložitvi odločbe pa je bila zgolj citirana zakonska določba in ni bil podan noben konkreten podatek o domnevni pravdi.<sup>156</sup> Da je bila obrazložitev upravne odločbe pomanjkljiva, je Upravno sodišče ugotovilo tudi v zadevi III U 125/2017-12 z dne 23. 3. 2018, v kateri je tožena stranka šele v odgovoru na tožbo pojasnila, kako je tolmačila določbo javnega

---

<sup>151</sup> Tako tudi sodba Upravnega sodišča I U 1722/2018-10 z dne 16. 4. 2020.

<sup>152</sup> Sodba Upravnega sodišča I U 1722/2018-10 z dne 16. 4. 2020.

<sup>153</sup> Sklep Vrhovnega sodišča X Ips 299/2014 z dne 18. 9. 2014.

<sup>154</sup> Sodba Upravnega sodišča I U 1722/2018-10 z dne 16. 4. 2020.

<sup>155</sup> Sodba Upravnega sodišča II U 19/2018-13 z dne 20. 11. 2019.

<sup>156</sup> Sodba Upravnega sodišča I U 1500/2017-13 z dne 4. 9. 2018.

razpisa, pri čemer je sodišče poudarilo, da »v odgovoru na tožbo pomanjkljivosti izpodbijane odločitve ni mogoče dopolnjevati ali popravljati.«

Kršitve pravice do obrazložene odločbe se v sodni praksi pogosto ugotavljajo tudi v zvezi z obrazložitvijo točk pri posameznem merilu. V zvezi s tem je bistveno, da je iz obrazložitve jasno razvidno, koliko točk je komisija oz. organ pri vsakem merilu oziroma podmerilu dodelil posameznemu subjektu, pri vsaki posamezni oceni oziroma dodeljenemu številu točk pa mora biti tudi podrobno obrazloženo, katera dejstva so bila pri ocenjevanju odločilna.<sup>157</sup>

Do kršitev pravice do obrazložene odločbe pride v primerih, ko organ v obrazložitvi odločbe zgolj navede skupno število točk, s katerim je bila ocenjena vloga vsakega prijavitelja po vseh kriterijih in merilih javnega razpisa, ter zaključi, da je bil izbran prijavitelj, ki je dosegel najvišje število točk.<sup>158</sup> Prav tako se v sodni praksi upravičeno grajajo obrazložitve, v katerih je število točk po posameznem kriteriju sicer obrazloženo, vendar pa pomanjkljivo oziroma pavšalno. Z vidika obrazloženosti odločbe so tako nezadostne obrazložitve, v katerih so pri posameznih kriterijih podane zgolj skope in na splošno podane ocene,<sup>159</sup> ter šablonske utemeljitve, ki so identične za različne prijavitelje.<sup>160</sup>

## **5.2. Pregled sodne prakse glede pravice do obrazložene odločbe v upravnem sporu**

### **5.2.1. Obrazložitev sodne odločbe v sporih glede zakonitosti izpodbijanih upravnih aktov**

Zahteva po razumni, izčrpni in prepričljivi argumentaciji sodnih odločb je bistven sestavni del poštenega postopka in upravni spor s tega (splošnega) vidika ne predstavlja izjeme.<sup>161</sup> Iz obrazložitve sodišča prve stopnje v upravnem sporu mora biti razvidno, kateri so bili odločilni razlogi za prepričanje sodišča o pravilnosti ugotovitve dejanskega stanja in njegove pravne subsumpcije pod uporabljene norme materialnega prava. V vsakem primeru mora biti jasno razvidno, da je sodišče pri odločanju upoštevalo vse bistvene navedbe strank in se do njih opredelilo.<sup>162</sup> Obseg obrazložitve je tudi v upravnem sporu odvisen od kompleksnosti posameznega primera, tj. od kompleksnosti zadeve tako z vidika dejanskega stanja kot tudi z materialnopravnega vidika<sup>163</sup> ter tudi od obsega in kvalitete navajanj strank.<sup>164</sup>

---

<sup>157</sup> Sodba Upravnega sodišča I U 657/2017-9 z dne 13. 3. 2018.

<sup>158</sup> Sodba Upravnega sodišča II U 221/2016-14 z dne 21. 3. 2018.

<sup>159</sup> Sodba Upravnega sodišča I U 315/2018-23 z dne 11. 2. 2020.

<sup>160</sup> Sodba Upravnega sodišča II U 18/2014 z dne 12. 2. 2014.

<sup>161</sup> Sklep Vrhovnega sodišča X Ips 401/2016 z dne 28. 11. 2018 in sklep Vrhovnega sodišča X Ips 387/2015 z dne 15. 11. 2017.

<sup>162</sup> Sklep Vrhovnega sodišča X Ips 356/2016 z dne 16. 1. 2019.

<sup>163</sup> Sklep Vrhovnega sodišča X Ips 347/2015 z dne 14. 6. 2017.

<sup>164</sup> Sodba Vrhovnega sodišča X Ips 389/2016 z dne 10. 10. 2018.

Novejša praksa Vrhovnega sodišča standard obrazložitve sodnih odločb v upravnem sporu nekoliko rahlja. Stališče Vrhovnega sodišča je, da se je Upravno sodišče sicer dolžno seznaniti z vsem procesnim gradivom, torej tudi z vsemi navedbami strank, vendar se do vseh teh ni dolžno izrecno in obsežno opredeljevati.<sup>165</sup> Če je razvidno, katera dejstva in okoliščine ter katera pravna stališča je sodišče v izpodbijani sodbi obravnavalo kot bistvene in nanje oprlo svojo odločitev, je tudi razvidno, katerih okoliščin kot takih ni štelo za bistvene in se do njih ni opredeljevalo.<sup>166</sup> Ključno torej je, da se Upravno sodišče opredeli do bistvenih navedb stranke, pri čemer je mogoče šteti, da je ostale štelo za nebistvene in da se do njih ni opredeljevalo. Neopredelitev do vseh navedb strank torej še ne pomeni, da se odločbe ne da preizkusiti in da je prišlo do bistvene kršitve določb postopka na podlagi tretjega odstavka 75. člena ZUS-1 v zvezi s 14. točko drugega odstavka 339. člena ZPP. V zadevi I Up 254/2016 z dne 11. 10. 2016 Vrhovno sodišče navede, da je celo skopa in slaba, površna in pomanjkljiva obrazložitev še vedno obrazložitev in če kljub vsem pomanjkljivostim omogoča preizkus, navedena kršitev ni podana.

### **5.2.2. Obrazložitev neizvedbe glavne obravnave in zavrnitve dokaznih predlogov v upravnem sporu**

Najnovejše stališče Vrhovnega sodišča v zadevi X Ips 22/2020 z dne 26. 8. 2020 je, da je potrebno opustitev izvedbe glavne obravnave v upravnem sporu obrazložiti v vsakem primeru in ne samo v primeru zavrnitve dokaznih predlogov. Pravica do glavne obravnave pred sodnikom je namreč skladno s stališčem Ustavnega sodišča v zadevi Up-360/16 z dne 18. 6. 2020 samostojna človekova pravica in ne zgolj sredstvo za izvedbo dokazov. Vsako odstopanje od njene izvedbe po vsebini poseg v človekovo pravico iz 22. člena URS, ki mora biti jasno in izrecno ter brez izjeme obrazložen. Zavrnitev izvedbe glavne obravnave mora biti tako obrazložena tudi v primeru, ko so sporna zgolj pravna vprašanja. Tudi sporna pravna vprašanja so namreč predmet obravnave razčiščevanja na glavni obravnavi, stranka pa ima pravico, da poskuša sodišče prepričati o pravilnosti svojih pravnih naziranj, v to pravico pa ji je poseženo, če obravnava ni izvedena.

Skladno s stališčem Vrhovnega sodišča v zadevi X Ips 22/2020 z dne 26. 8. 2020 je glavna obravnava v upravnem sporu namenjena tudi odločanju o tem, katere dokaze je treba izvesti za razjasnitev spornega dejanskega stanja in da izvedba glavne obravnave ni odvisna od presoje, katere dokaze je mogoče oziroma potrebno izvesti na glavni obravnavi, temveč je to presojo treba opraviti prav na sami glavni obravnavi. O zavrnitvi izvedbe dokazov torej Upravno sodišče ne sme več odločiti izven glavne obravnave, ampak se takšna odločitev lahko sprejeme samo na glavni

---

<sup>165</sup> Sodba Vrhovnega sodišča X Ips 389/2016 z dne 10. 10. 2018.

<sup>166</sup> Sodba Vrhovnega sodišča X Ips 141/2017 z dne 25. 4. 2018.

obravnavi, določba druge alineje drugega odstavka 59. člena ZUS-1 pa je iz tega razloga po presoji Vrhovnega sodišča neustavna.

Načelna dolžnost sodišča je, da predlagane dokaze izvede, vendar pa je ta dolžnost omejena, če za zavrnitev predlaganih dokazov obstajajo utemeljeni formalni ali vsebinski razlogi, kar je stvar presoje sodišča. Četudi pa Upravno sodišče smatra, da so določene navedbe stranke nerelevantne in da posledično ni dolžno izvesti dokazov, mora navedeno odločitev nujno vnesti v obrazložitev sodbe, saj v nasprotnem primeru ni mogoče šteti, da sodba vsebuje vse razloge o odločilnih dejstvih in jo je zato treba razveljaviti in vrniti sodišču prve stopnje v novo sojenje.<sup>167</sup> Zahtevani obseg obrazložitve zavrnitve dokaznega predloga ni vedno enak, ampak je odvisen od strankine utemeljitve dokaznega predloga.<sup>168</sup>

Posebej stroge standarde obrazložitve Vrhovno sodišče vzpostavlja v primerih vnaprejšnje dokazne ocene. Vnaprejšnja dokazna ocena je sprejemljiva le, če sodišče izčrpno in prepričljivo argumentira, zakaj predlagani dokaz ne bi vplival na odločitev, izhajati pa mora iz predpostavke, da bi predlagani dokazi uspeli, ne glede na to pa bi sodišče glede na presojo ostalih upoštevni dejstev odločilo enako.<sup>169</sup>

### **5.3. Primerjava standardov obrazloženosti v upravnem postopku in v upravnem sporu glede na relevantno sodno prakso**

Pri primerjanju standardov obrazloženosti je potrebno izhajati iz izhodišča, da imamo na eni strani odločbo v upravnem postopku, ki ni sodni postopek, na drugi pa odločbo v upravnem sporu, ki je sodni postopek, kar zahteva nekoliko drugačno presojo. V upravnem sporu odloča neodvisno in nepristransko sodišče, v upravnem postopku upravni organ, ki varuje javni interes. Poleg tega imamo v upravnem sporu načeloma dve strani, ki si stojita nasproti in med katerima obstoji spor, v upravnem postopku pa so pogoste situacije, ko v postopku ni strank z nasprotujočimi interesi. Tudi iz teh razlogov že sam ZUP predvideva določene izjeme od odločbe s polno obrazložitvijo, v sodnih postopkih pa je obrazložitev obvezna sestavina sodne odločbe in ne ZUS-1 ne ZPP izjem od polne obrazložitve praktično ne poznata.<sup>170</sup>

Po mojem mnenju je standard obrazloženosti upravne odločbe primerljiv s standardom obrazloženosti sodne odločbe v pravnem postopku na prvi stopnji, ne pa povsem enak. V starejši literaturi je najti stališča, da za obseg in vsebino obrazložitve upravnega ukrepa ni mogoče

---

<sup>167</sup> Sklep Vrhovnega sodišča X Ips 156/2017 z dne 3. 7. 2019.

<sup>168</sup> Sklep Vrhovnega sodišča X Ips 141/2017 z dne 25. 4. 2018.

<sup>169</sup> Sklep Vrhovnega sodišča X Ips 396/2016 z dne 24. 10. 2018.

<sup>170</sup> Po ZPP je sicer mogoče izdati sodbo s skrajšano obrazložitvijo, vendar je v primeru, da stranka v roku napove pritožbo, organ dolžan izdati sodbo s polno obrazložitvijo.

postaviti enakih zahtev, ki sicer veljajo za sodno odločbo,<sup>171</sup> vendar pa takšnega stališča ne gre brati v smislu, da obrazložitev upravne odločbe lahko bistveno odstopa od obrazložitve sodne odločbe v pravnem postopku na prvi stopnji. Kot je poudarilo Ustavno sodišče v eni izmed zadev iz leta 1997, je obrazložitev pravzaprav neke vrste dialog s stranko in mora upravni organ celostno navesti vse razloge za morebitno odklonitev zahteve prizadete stranke, tudi tiste, ki jim prizadeti ni ugovarjal. Prav tako mora upravni organ v odločbi navesti tudi dejstva oziroma dejanske okoliščine, ki jih je predložila stranka, čeprav jih upravni organ ni upošteval.<sup>172</sup> Od upravnega organa seveda ni mogoče pričakovati obrazložitve na ravni sodišča, morajo pa biti tudi iz upravne odločbe razvidni vsi bistveni razlogi za odločitev in dejanska podlaga, na kateri je bilo odločeno, prav tako pa mora biti razvidno, da je na podlagi ugotovljenega dejanskega stanja upravni organ subsumiral dejansko stanje pod ustrezno pravno normo.

Glede standarda obrazloženosti sodne odločbe v upravnem sporu glede zakonitosti upravnih aktov je ustaljeno stališče sodne prakse, da se standard obrazloženosti odločb sodišča prve stopnje v upravnem sporu približuje standardu, ki velja za obrazloženost odločb pritožbenega sodišča v pravnem postopku, vendar pa tudi tu ne gre vleči enačaja. Sodno varstvo pred neodvisnim in nepristranskim sodiščem je stranki zagotovljeno šele s tožbo v upravnem sporu, Upravno sodišče pa je sodni organ, ki odloča na prvi stopnji. Vrhovno sodišče v novejši sodni praksi pogosto eksplicitno poudarja, da mora Upravno sodišče kot prvostopenjski sodni organ tudi delovati, da mora na glavni obravnavi izvajati dokaze in da upravnega spisa ne sme vzeti kot temelj odločanja v zadevi. To pa pomembno vpliva tudi na obrazložitev. Če bo Upravno sodišče sledilo napotkom Vrhovnega sodišča in začelo upoštevati, da ima glavna obravnava tudi v upravnem sporu temeljno funkcijo sojenja, tj. obravnavati in razrešiti, kar je med strankama spornega v neposrednem in javnem postopku pred Upravnim sodiščem, in bo posledično več izvajalo glavne obravnave in dokazni postopek, potem gre pričakovati, da bo šel razvoj obrazložitve sodne odločbe v upravnem sporu v smeri, da se bo tudi standard obrazložitve sodne odločbe v upravnem sporu bolj kot standardu obrazložitve pritožbenega sodišča približeval standardu obrazložitve prvostopenjskega sodišča v pravnem postopku.

---

<sup>171</sup> B. Tratar, *Obrazložitev upravnih aktov kot izraz načela poštenega postopka po 6. členu Evropske konvencije o človekovih pravicah*, 1999, str. 224.

<sup>172</sup> Odločba Ustavnega sodišča Up-2/94 z dne 8. 5. 1997.



## **6. Trendi razvoja pravice do obrazložene odločbe v upravnem postopku in v upravnem sporu**

Po moji oceni je na evropski ravni pravica do obrazložene odločbe v upravnem postopku in v upravnem sporu že v celoti razdelana tako v teoriji kot v sodni praksi. Na ravni Sveta Evrope se je domet pravice do obrazložene odločbe skozi razvoj sodne prakse ESČP postopoma širil, že z Resolucijo Sveta Evrope št. (77) 31 o zaščiti posameznikov v razmerju do aktov upravnih organov leta 1977 pa je bila ta pravica priznana kot ena izmed temeljnih pravic v upravnem postopku. Tudi na ravni Evropske unije je Sodišče Evropske unije v sodni praksi že v veliki meri razdelalo pomen in standarde obrazložene odločbe na upravnem področju, prav na podlagi spoznanj iz sodne prakse pa je bila obveznost obrazložitve vključena tudi v 41. člen Listine kot generalno načelo prava EU. Gre pa vsaj na ravni EU pričakovati, da se bo z morebitnim sprejemom enotnega evropskega upravnega procesnega akta (t. i. ZUP EU), ki v predlogih vključuje tudi obveznost obrazložitve, vsaj na formalni ravni še dodatno utrdila.

Tudi na nacionalni ravni po moji oceni pomembnega nadaljnjega razvoja pravice do obrazložene odločbe ne gre pričakovati. Standardi obrazloženosti tako v upravnem postopku kot v upravnem sporu so primerljivi standardom na ravni EU. K temu je v veliki meri proaktivno delovanje tako Ustavnega kot Vrhovnega sodišča, ki sta skladno s stališči ESČP začela izrecno poudarjati pomen obrazložitve v primerih neizvedbe glavne obravnave ter hkrati tudi splošno obveznost obrazložitve odločbe z vidika stranke in njenih ustavnih pravic. Takšen razvoj gre v pravi smeri in zdi se, da je zdaj tako v teoriji kot v sodni praksi že povsem jasno, da obrazložitve upravnih odločb, ki po vsebini sicer formalno gledano vsebujejo vse obvezne sestavine iz 214. člena ZUP, vendar pa so vsebinsko prazne, ne zadostujejo in pomenijo kršitev pravice do obrazložene odločbe. Enako velja tudi za sodne odločbe, katerih obrazložitve mora biti konkretizirana in podrobna do te mere, da je bilo stranki odgovorjeno glede bistvenih navedb in bistvenih razlogov sodbe.

Glede na vsebino pravice do obrazložene odločbe, kot se je razvila v upravnosodni praksi, po mojem mnenju upravni organ pri obrazložitvi upravne ne smel povsem formalno gledati, ali so bili v odločbi zajeti vsi elementi, ki jih določa 214. člen ZUP, ampak bi se moral upravni organ pri sestavljanju obrazložitve postaviti v vlogo stranke in se vprašati, glede katerih navedb upoštevajoč pravno podlago stranka upravičeno pričakuje, da bo dobila odgovor. S konkretizirano in podrobno obrazložitvijo vsaj prej navedenega bi formalna obrazložitve pridobila tudi tisti ključen vsebinski element, ki ga upravni organi največkrat zanemarijo.

Po moji oceni je pri razvoju standardov obrazložitve oziroma pravice do obrazložene odločbe potrebna določena previdnost. Hitro se lahko zgodi, da s pretiranim višanjem standardov pridemo

do situacije, ko bi se od organa odločanja zahtevala obrazložitev praktično vsake še tako nerelevantne in pavšalne navedbe stranke v postopku, kar pa vsekakor ni namen obrazložitve. Namen pravice do obrazložene odločbe je, da se stranka seznaní z bistvenimi razlogi za odločitev in da v obrazložitvi dobi odgovor, zakaj njene relevantne in utemeljene navedbe niso bile upoštevane. Tudi obveznost obrazložitve s strani organa sega zgolj do te mere. V nasprotnem primeru se organ odločanja pretirano obremenjuje, pri čemer z opredeljevanjem do nerelevantnih in nebistvenih ugovorov stranke slednja ni nič bolj seznanjena z razlogi odločitve, kot bi bila, če se organ do vseh teh navedb ne bi opredelil.

Tudi na zakonodajni ravni po moji oceni spremembe niso potrebne. Slovenski ZUP že tako vsebuje številne podrobnosti glede sestavnih delov upravne odločbe in nadalje tudi glede sestavnih delov obrazložitve, ki jih tuji ZUP ne vsebujejo, ampak zgolj splošno določajo, da mora upravna odločba vsebovati izrek, obrazložitev in pouk o pravnem sredstvu, ostalo pa prepuščajo organizacijskim in internim pravilom organa.<sup>173</sup> Bolj kot o dodatni formalizaciji sestavin obrazložitve bi bilo po moji oceni treba razmišljati v obratni smeri – z vidika obrazložitve je bistvena sama vsebina, pri čemer še tako podrobna zakonska ureditev ne pomaga, če organ odločanja ne ponotranji bistva obrazložitve. Organ odločanja se mora zavedati, da obrazložitev ni zgolj nepotreben formalizem, ampak da je pravica do obrazložene odločbe temelj poštenega postopka v sodobni demokratični in pravni državi.

---

<sup>173</sup> P. Kovač v: E. Kerševan, P. Kovač (ur.), ZAKON O SPLOŠNEM UPRAVNEM POSTOPKU S KOMENTARJEM (2020), str. 464.

## 7. Sklep

Obrazložena odločba se je skozi razvoj zakonodaje in sodne prakse tako na nacionalni ravni kot na evropski ravni uveljavila kot temelj poštenega postopka tudi na upravnem in upravnosodnem področju. Razvoj, ki temeljnim procesnim jamstvom, med katere spada tudi pravica do obrazložene odločbe, pripisuje poseben pomen, je šel v pravi smeri, njegov rezultat pa je tudi splošno sprejeto stališče, da je temeljna pravica stranke tako v upravnem kot v sodnem postopku, da se postopek zaključi z odločbo s konkretizirano obrazložitvijo, iz katere so jasno razvidni ključni razlogi za odločitev v konkretni zadevi.

### K prvi hipotezi:

Vsebina pravice do obrazložene odločbe v nacionalni zakonodaji in sodni praksi je primerljiva z vsebino pravico do obrazložene odločbe v EKČP in aktih Evropske unije ter v njuni sodni praksi. Ustavno sodišče v odločbah pogosto izpostavi, da odgovor na očitke o kršitvi 22. člena URS vsebuje tudi odgovor na očitke o kršitvi 6. člena EKČP in ob sklicevanju na odločitve ESČP utemeljuje vsebino pravice do obrazložene odločbe po 22. členu URS.

Slovenska sodišča, predvsem Vrhovno in Ustavno sodišče, so sledila napotkom ESČP in pod tem vplivom opozarjala na pomen pravice do obrazložene sodne odločbe ne samo v povezavi z izvedbo glavne obravnave v upravnem sporu, ampak tudi splošen pomen te pravice za stranko. Zdi se, da je Vrhovno sodišče v novejši sodni praksi celo stopilo korak nazaj in začelo poudarjati, da se sodišču ni potrebno opredeljevati prav do vseh navedb strank v postopku – sodišče se je v upravnem sporu dolžno seznaniti z vsem procesnim gradivom, torej tudi z vsemi navedbami strank, vendar se do vseh teh ni dolžno izrecno in obsežno opredeljevati, takšno stališče pa je skladno tudi s sodno prakso ESČP in SEU. Pretirano širjenje obveznosti obrazložitve bi pomenilo nepotrebno obremenjevanje organa odločanja čez meje, ki jih zahteva vsebina in sam namen pravice do obrazložene odločbe.

Prvo hipotezo je potrebno torej potrditi.

### K drugi hipotezi:

Standard obrazloženosti upravne odločbe v upravnem postopku je primerljiv s standardom obrazloženosti prvostopenjske sodne odločbe v pravdnem postopku, pri čemer seveda od upravnega organa ni mogoče pričakovati obrazložitve na ravni sodišča, kar pa ne pomeni, da lahko obrazložitev bistveno odstopa od obrazložitve sodišča. V sodni praksi je nesporno sprejeto stališče, da morajo pa biti tudi iz upravne odločbe razvidni vsi bistveni razlogi za odločitev in dejanska

podlaga, na kateri je bilo odločeno, prav tako pa mora biti razvidno, da je na podlagi ugotovljenega dejanskega stanja upravni organ subsumiral dejansko stanje pod ustrezno pravno normo.

Standard obrazloženosti sodne odločbe v upravnem sporu je primerljiv s standardom obrazloženosti drugostopenjske sodne odločbe v pravnem postopku, kjer pritožbeno sodišče prav tako presoja pravilnost odločitve sodišča prve stopnje, kar pa velja zgolj za upravni spor o zakonitosti upravnih aktov. Če namreč Upravno sodišče odloča v sporu, kjer upravni postopek prej ni tekel, veljajo vsi standardi obrazloženosti, kot veljajo za odločanje sodišča prve stopnje v pravnem postopku.

Vrhovno sodišče v novejši sodni praksi izrecno poudarja, da mora Upravno sodišče delovati kot prvostopenjski sodni organ, da mora na glavni obravnavi izvajati dokaze in da upravnega spisa ne sme vzeti kot temelj odločanja v zadevi, kar pomembno vpliva tudi na obrazložitev, ki mora biti temu primerno konkretizirana in utemeljena in ne sme temeljiti na sklicevanju na ugotovitve upravnega organa.

Drugo hipotezo je torej potrebno delno potrditi.

K tretji hipotezi:

Tako na evropski kot na nacionalni ravni je pravica do obrazložene odločbe v teoriji in praksi docela razdelana, standardi in vsebina pravice do obrazloženosti so jasni in nadaljnjega razvoja ne gre pričakovati. Nadaljnje zaostrovanje standardov pravice do obrazloženosti na upravnopravnem področju po moji oceni ni potrebno, saj so ti razmeroma visoki in zagotavljajo ustrezno varstvo človekovih pravic. Menim, da bi se morali bolj osredotočiti na izobraževanje upravnih organov in tudi sodstva, da bi se spoznanja iz prakse v celostni meri uveljavila tudi v praksi. Ustrezni standardi obrazložitve, uveljavljeni v teoriji in tudi sodni praksi, namreč izgubijo pomen, če upravni organi v praksi tega ne izvajajo in morajo stranke uveljavitev svojih ustavnih pravic iskati na sodišču.

Tretjo hipotezo gre torej zavrniti.

Skladno z vsem zgoraj navedenim lahko zaključimo, da je pravica do obrazložene odločbe v upravnem postopku in v upravnem sporu na teoretični ravni in tudi v sodni praksi docela razdelana in skladna s standardi, ki jih je postavilo ESČP in SEU, kar je na nacionalni ravni predvsem rezultat proaktivnega delovanja Ustavnega in Vrhovnega sodišča.

## **8. Seznam virov in literature**

### **8.1. Znanstvena in strokovna dela**

Avbelj Matej (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Nova Univerza, Evropska pravna fakulteta, Nova Gorica 2019.

Beltron, Sinanni, Stefanovska, Vesna: Standards of the European Court of Human Rights in the area of administrative law with special reference to Republic of Macedonia, v: Zbornik radova Pravnog fakulteta v Split, god. 55, 4/2018 (2018), str. 815-833.

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

Breznik Janez, Štucin Zdenka, Marflak Trontelj Jonika: Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP) s komentarjem, GV Založba, Ljubljana 2001.

Craig Paul, EU Administrative Law (third edition), Oxford University Press, Oxford 2018.

Čebulj Janez, Strmecki Mik, Upravno pravo, Fakulteta za upravo, Ljubljana 2006.

Đanić Čeko, Ana, Petrašević, Tunjica: Lack of the one common administrative procedure? Is Regulation on the EU administrative procedure necessary in the EU?, v: Balkan Social Science Review, Vol. 15 (2020), str. 93-117.

Dekleva Martin, Legalitetno načelo v upravnem pravu, doktorska dizertacija, Ljubljana 2017.

Grad Franc, Kaučič Igor, Zagorc Saša: Ustavno pravo (druga spremenjena in dopolnjena izdaja), Pravna fakulteta, Ljubljana 2018.

Grafenauer Božo, Breznik Janez, Upravni postopek in upravni spor, GV Založba, Ljubljana 2005.

Harris David, O'Boyle Michael, Bates Edward, Buckley Carla: Law of the European Convention on Human Rights (third edition), Oxford University Press, Oxford 2014.

Jerovšek Tone, Upravni postopek in upravni spor, Fakulteta za upravo, Ljubljana 2007.

Jerovšek Tone, Kovač Polonca, Upravni postopek in upravni spor (2. izdaja), Fakulteta za upravo, Ljubljana 2019.

Jerovšek Tone, Kovač Polonca, Posebni upravni postopki, Fakulteta za upravo, Ljubljana 2008.

Jerovšek Tone, Trpin Gorazd (ur.), Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP) s komentarjem, Inštitut za javno upravo, Ljubljana 2004.

Kerševan Erik (ur.): Zakon o upravnem sporu (ZUS-1) s komentarjem, GV Založba, Ljubljana 2019.

Kerševan Erik, Androjna Vilko, Upravno procesno pravo, upravni postopek in upravni spor (2. spremenjena in dopolnjena izdaja), GV Založba, Ljubljana 2018.

Kerševan Erik (ur.), Kovač Polonca (ur.): Komentar Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP), 2. knjiga, Uradni list RS, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2020.

Klampfer, Ksenija: Ali evropsko upravno pravo potrebuje enotno procesno kodifikacijo oziroma t.i. evropski ZUP?, v: Javna uprava 2013/3-4 (2013), str. 43-56.

Kovač, Polonca: Koraki in razprave ob pripravi zakona EU o upravnem postopku, v: Pravna praksa št. 03-04 (2014), str. 16-18.

Kovač, Polonca: Obrazložitev upravne odločbe kot instrument pravne države, v: Pravna praksa, št. 37 (2005), str. 6-8.

Lauprecht Peter: The contribution of the Council of Europe to reinforcing the position of the individual in administrative proceedings, Council of Europe, Strasbourg 1985.

Trimarchi, Michele: The Impact of Article 41 of the Eu Charter of Fundamental Rights on Italian Administrative Law: Some Observations, v: Ius Publicum Network Review, št. 3 (2012), str. 1-25.

Tratar, Boštjan: Obrazložitev upravnih aktov kot izraz načela poštenega postopka po 6. členu Evropske konvencije o človekovih pravicah, v: Dignitas, revija za človekove pravice, št. 2 (1999), str. 219-229.

Schabas William, The European Convention on Human Rights, A Commentary, Oxford University Press, Oxford, 2015.

Vitkauskas Dovydas, Dikov Grigoriy: Protecting the right to a fair trial under the European Convention on Human Rights, Council of Europe human rights handbooks, Council of Europe, Strasbourg 2012.

Žuber, Bruna (ur.): Pomen prakse in zahtev ESČP za izvedbo glavne obravnave v upravnem sporu, študija projekta, Pravna fakulteta, Ljubljana 2018.

## **8.2. Viri iz medmrežja**

Svet Evrope, Evropsko sodišče za človekove pravice, Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights, Right to a fair trial (civil limb), Strasbourg 2019, URL: [https://www.echr.coe.int/documents/guide\\_art\\_6\\_eng.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/guide_art_6_eng.pdf) (10. 8. 2019)

Principles of Good Administration in the Member States of the European Union, 2005, URL: <http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2000-2005-english/200504.pdf> (10. 8. 2020)

Odbor za raziskave ESČP, Praktični vodnik po merilih dopustnosti, Strasbourg 2011, URL: [https://www.echr.coe.int/Documents/Admissibility\\_guide\\_SLV.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Admissibility_guide_SLV.pdf) (10. 8. 2020)

## **8.3. Judikatura slovenskih sodišč**

### **8.3.1. Judikatura Ustavnega sodišča**

*U-I-98/91* z dne 10. 12. 1992, Uradni list RS, št. 61/92.

*Up-686/02-17* z dne 10. 7. 2003, Uradni list RS, št. 73/2003.

*Up-458/02* z dne 13. 11. 2003, neobjavljeno.

*Up-590/05-64* z dne 17. 4. 2008, Uradni list RS, št. 53/2008.

*Up-399/05-32* z dne 15. 5. 2008, Uradni list RS, št. 55/2008.

*Up-1019/08-23* z dne 27. 5. 2009, Uradni list RS, št. 46/2009.

*Up-147/09-18* z dne 23. 9. 2010, Uradni list RS, št. 83/2010.

*Up-162/09-16* z dne 16. 12. 2010, Uradni list RS, št. 3/2011.

*U-I-302/09-12, Up-1472/09-6, U-I-139/10-9 in Up-748/10-6* z dne 12. 5. 2011, Uradni list RS, št. 43/2011.

*Up-460/14-26* z dne 5. 3. 2015, Uradni list RS, št. 28/2015.

*Up-781/15* z dne 24. 11. 2016, neobjavljeno.

*Up-936/16-29* z dne 2. 3. 2017, Uradni list RS, št. 13/2017.

*Up-360/16* z dne 18. 6. 2020, neobjavljeno.

### **8.3.2. Judikatura Vrhovnega sodišča**

*U 1004/93-5* z dne 12. 1. 1995.

*U 52/94* z dne 29. 9. 1995.

*I Ips 1639/2010* z dne 9. 1. 2014.  
*X Ips 299/2014* z dne 18. 9. 2014.  
*II Ips 33/2015* z dne 24. 3. 2016.  
*X Ips 414/2014* z dne 13. 4. 2016.  
*X Ips 465/2014* z dne 29. 9. 2016.  
*X Ips 274/2014* z dne 6. 10. 2016.  
*I Up 254/2016* z dne 11. 10. 2016.  
*X Ips 275/2014* z dne 12. 10. 2016.  
*X Ips 347/2015* z dne 14. 6. 2017.  
*X Ips 387/2015* z dne 15. 11. 2017.  
*X Ips 141/2017* z dne 25. 4. 2018.  
*X Ips 389/2016* z dne 10. 10. 2018.  
*X Ips 396/2016* z dne 24. 10. 2018.  
*X Ips 401/2016* z dne 28. 11. 2018.  
*X Ips 356/2016* z dne 16. 1. 2019.  
*X Ips 156/2017* z dne 3. 7. 2019.  
*X Ips 18/2019* z dne 20. 5. 2020.  
*X Ips 21/2020* z dne 27. 5. 2020.  
*X Ips 22/2020* z dne 26. 8. 2020.

### **8.3.3. Judikatura Upravnega sodišča**

*I Up 984/2004* z dne 6. 2. 2008.  
*I U 795/2011* z dne 5. 5. 2011.  
*I U 241/2012* z dne 25. 9. 2012.  
*I U 9/2012* z dne 18. 9. 2013.  
*II U 18/2014* z dne 12. 2. 2014.



*I U 1260/2013* z dne 10. 4. 2014.  
*I U 1774/2013* z dne 22. 4. 2014.  
*I U 1945/2013* z dne 7. 5. 2014.  
*I U 34/2013* z dne 5. 11. 2014.  
*I U 272/2016* z dne 24. 2. 2016.  
*I U 615/2015* z dne 5. 4. 2016  
*I U 1968/2014* z dne 12. 4. 2016.  
*I U 328/2016* z dne 4. 10. 2016.  
*I U 870/2015* z dne 18. 10. 2016.  
*I U 1555/2015* z dne 19. 1. 2017.  
*I U 802/2016-14* z dne 26. 5. 2017.  
*I U 1184/2016-9* z dne 29. 6. 2017.  
*I U 657/2017-9* z dne 13. 3. 2018.  
*II U 221/2016-14* z dne 21. 3. 2018.  
*III U 125/2017-12* z dne 23. 3. 2018.  
*III U 104/2018-6* z dne 18. 6. 2018.  
*I U 1500/2017-13* z dne 4. 9. 2018.  
*III U 208/2017-8* z dne 20. 9. 2018.  
*II U 19/2018-13* z dne 20. 11. 2019.  
*I U 10/2019-22* z dne 19. 12. 2019.  
*I U 1722/2018-10* z dne 16. 4. 2020.  
*I U 315/2018-23* z dne 11. 2. 2020.

#### **8.3.4. Druge odločbe**

Odločba informacijskega pooblaščenca, št. *090-114/2018* z dne 9. 7. 2018

## **8.4. Judikatura tujih sodišč**

### **8.4.1. Judikatura ESČP**

*Alatulkkila in drugi proti Finski*, št. 33538/96 z dne 28. 7. 2005.

*Bentham proti Nizozemski*, št. 8848/80 z dne 23. 10. 1985.

*Bileski proti Severni Makedoniji*, št. 78392/14 z dne 6. 6. 2019.

*Bochan proti Ukrajini (No. 2)*, št. 22251/08 z dne 5. 2. 2015.

*Cimperšek proti Sloveniji*, št. 58512/16 z dne 30. 6. 2020.

*Chevol proti Franciji*, št. 49636/99 z dne 13. 2. 2003.

*Ferazzini proti Italiji*, št. 44759/98 z dne 12. 7. 2001.

*Gheorghe proti Romuniji*, št. 19215/04 z dne 15. 3. 2007.

*Göç proti Turčiji*, št. 36590/97 z dne 11. 7. 2002.

*Hiro Balani proti Španiji*, št. 18064/91 z dne 9. 12. 1994.

*Hirvisaari proti Finski*, št. 49684/99 z dne 27. 9. 2001.

*Jussila proti Finski*, št. 73053/01 z dne 23. 11. 2016.

*König proti Nemčiji*, št. 6232/73 z dne 28. 6. 1978.

*Maaouia proti Franciji*, št. 39652/98 z dne 5. 10. 2000.

*Mirovni inštitut proti Sloveniji*, št. 32303/13 z dne 13. 6. 2018.

*Produkcija Plus storitveno podjetje d.o.o. proti Sloveniji*, št. 47072/15 z dne 23. 10. 2018

*Pierre-Bloch proti Franciji*, št. 120/1996/732/938 z dne 21. 10. 1997.

*Ringeisen proti Avstriji*, št. 2614/65 z dne 16. 7. 1971.

*Ruiz Torija proti Španiji*, št. 18390/91 z dne 9. 12. 1994.

*Salabiaku proti Franciji*, št. 10519/83 z dne 7. 10. 1988.

*Société Stenuit proti Franciji*, št. 11598/85 z dne 27. 2. 1992.

*Sporrong in Lönnroth proti Švedski*, št. 7151/75, z dne 23. 9. 1982.

*Taxquet proti Belgiji*, št. 926/05 z dne 16. 11. 2010.

*Van de Hurk proti Nizozemski*, št. 16034/90 z dne 19. 4. 1994.

#### **8.4.2. Judikatura Splošnega sodišča Evropske unije in Sodišča Evropske unije** *C-482/10 (Cicala)* z dne 21. 12. 2011.

*C-255/90 P (Burban proti Evropskemu parlamentu)* z dne 31. 3. 1992.

*T-167/94 (Nölle proti Svetu in Komisiji)* z dne 18. 9. 1995.

*T-231/97 (New Europe Consulting in drugi proti Komisiji)* z dne 9. 7. 1999.

*C-269/90 (TU München)* z dne 21. 11. 1991.

*T-450/93 (Lisrestal in drugi proti Komisiji)* z dne 6. 12. 1994.

*T-167/94 (Nölle proti Svetu in Komisiji)* z dne 18. 9. 1995.

*C-166/13 Mukarubega* z dne 5. 11. 2014.

*T-258/17 (Arbuzov proti Svet)* z dne 6. 6. 2018.

*T-392/15 (European Dynamics Luxembourg SA in drugi proti Agenciji Evropske unije za železnice)* z dne 4. 7. 2017.

*T-290/17 (Stavytskyi proti Svetu)* z dne 30. 1. 2019.

*T-89/07 (VIP Car Solutions proti Parlamentu)* z dne 20. 5. 2009.

*T-611/15 (Edeka-Handelsgesellschaft Hessenring proti Komisiji)* z dne 5. 2. 2018.

*T-307/12 (Mayaleh proti Svetu)* z dne 5. 11. 2014.

*T-290/17 (Stavytskyi proti Svetu)* z dne 30. 1. 2019.

#### **8.5. Uporabljeni predpisi**

Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic (EKČP), Zakon o ratifikaciji Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, spremenjene s protokoli št. 3, 5 in 8 ter dopolnjene s protokolom št. 2, ter njenih protokolov št. 1, 4, 6, 7, 9, 10 in 11 (MKVCP), Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 7/94, Zakon o ratifikaciji Protokola št. 14 h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki spreminja nadzorni sistem Konvencije (MPKVCP), Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 7/05.

Listina Evropske Unije o temeljnih pravicah, UL C 83, 30. 3. 2010, str. 389-403.

Prečiščena različica Pogodbe o Evropski uniji, UL C 326, 26. 10. 2012, str. 13-45.

Prečiščena različica Pogodbe o delovanju Evropske unije, UL C 326, 26. 10. 2012, str. 47-390.

Resolucija Sveta Evrope št. (77) 31 o zaščiti posameznikov v razmerju do aktov upravnih organov, ki jo je Odbor ministrov Sveta Evrope sprejel 28. 9. 1977 na 275. seji namestnikov ministrov.

Resolucija Evropskega parlamenta z dne 15. januarja 2013 s priporočili Komisiji o zakonu Evropske unije o upravnem postopku (2012/2024(INL)), Uradni list Evropske unije C 440 z dne 30. 12. 2015, str. 17-23.

Resolucija Evropskega parlamenta z dne 9. junija 2016 o odprti, učinkoviti in neodvisni upravi Evropske unije (2016/2610(RSP)), Uradni list Evropske unije C 86 z dne 6. 3. 2018, str. 126-139.

Resolucija Evropskega parlamenta z dne 26. oktobra 2017 o spremljanju uporabe prava EU v letu 2015 (2017/2011(INI)), Uradni list Evropske unije C 346 z dne 27. 9. 2018, str. 226-233.

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

Zakon o bančništvu, (ZBan-2), Uradni list RS, št. 25/15, 44/16 – ZRPPB, 77/16 – ZCKR, 41/17, 77/18 – ZTFI-1, 22/19 – ZIUDSOL in 44/19 – odl. US.

Zakon o davčnem postopku (ZDavP-2), Uradni list RS, št. 13/11 – uradno prečiščeno besedilo, 32/12, 94/12, 101/13 – ZDavNepr, 111/13, 22/14 – odl. US, 25/14 – ZFU, 40/14 – ZIN-B, 90/14, 91/15, 63/16, 69/17, 13/18 – ZJF-H, 36/19 in 66/19.

Zakon o upravnem sporu (ZUS-1), Uradni list RS, št. 105/06, 107/09 – odl. US, 62/10, 98/11 – odl. US, 109/12 in 10/17 – ZPP-E.

Zakon o 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.

Zakon o trgu finančnih instrumentov (ZTFI), Uradni list RS, št. 108/10 – uradno prečiščeno besedilo, 78/11, 55/12, 105/12 – ZBan-1J, 63/13 – ZS-K, 30/16, 9/17, 77/18 – ZTFI-1 in 66/19 – ZTFI-1A.

Zakon o zavarovalništvu (ZZavar-1), Uradni list RS, št. 93/15, 9/19 in 102/20.