

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo

**UPRAVNI POSTOPKI GLEDE  
DODELJEVANJA SREDSTEV ZA RAZVOJ  
KMETIJSTVA**

Barbara Pečoler

Ljubljana, junij 2012



**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

DIPLOMSKO DELO

**UPRAVNI POSTOPKI GLEDE DODELJEVANJA SREDSTEV ZA  
RAZVOJ KMETIJSTVA**

Kandidatka: Barbara Pečoler  
Vpisna številka: 04034399  
Študijski program: univerzitetni študijski program Uprava prva stopnja  
Mentor: doc. dr. Polona Kovač

Ljubljana, junij 2012







## **IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA**

Podpisana, Barbara Pečoler, študentka univerzitetnega študijskega programa Uprava prva stopnja, z vpisno številko 04034399, sem avtorica diplomskega dela z naslovom: Upravni postopki glede dodeljevanja sredstev za razvoj kmetijstva.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

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

Diplomsko delo je lektorirala: mag. Tina Preglau Ostrožnik

Ljubljana, junij 2012

Podpis avtorice:









## **POVZETEK**

Za razvoj kmetijstva in podeželja se dodeljujejo sredstva iz nacionalnega in iz evropskega proračuna na podlagi posebnega upravnega postopka, ki je opredeljen z Zakonom o kmetijstvu, subsidiarno pa se za dodeljevanje sredstev uporablja še Zakon o splošnem upravnem postopku. Za vodenje postopka ter dodeljevanja sredstev in nadzora nad njihovo porabo je kot prvostopenjski upravni organ zadolžena Agencija Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja, ki razporeja tudi sredstva Evropske Unije. Obsežnejši postopek je dodeljevanje neposrednih plačil na podlagi zbirne vloge. Drugi, prav tako pomemben postopek, pa je postopek dodeljevanja nepovratnih sredstev za razvoj podeželja na podlagi javnega razpisa. V obeh postopkih je zaradi posebnosti področja kmetijstva in namena priznanih subvencij s področnim zakonom določenih nekaj posebnih procesnih pravil, npr. čas in način vložitve vloge, poseben rok za izdajo odločbe, rok za odpravo pomanjkljivosti vlog ...

Ključne besede: upravni postopek, dodeljevanje sredstev, nepovratna sredstva, neposredna plačila, zbirna vloga, javni razpis, razvoj kmetijstva in podeželja, agencija za kmetijske trge in razvoj podeželja, EU.

## **SUMMARY**

### **ADMINISTRATIVE PROCEDURE OF ALLOCATION OF FUNDS FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT**

For agriculture and rural development the funds from the national and European budget are granted on the basis of a special administrative procedure, which is managed by the Agriculture Act, and subsidiary the General Administrative Procedure Act is used for granting the funds. The Agency of the Republic of Slovenia for Agriculture Markets and Rural Development, which also manages the EU funds, is entrusted for conducting the procedure, granting the funds and supervising their usage as a first level administrative body. A large-scale procedure includes allocating direct payments on the basis of the application. The second, also important procedure is the procedure of allocating grants for rural development on the basis of an open application procedure. In both cases there are because of special features of the agriculture sphere and the purpose of the granted subsidies some special rules of procedure predetermined by the sector-specific instrument, e. g. the time and way of submitting the applications, a special date to issue the decision, the date to correct the application, the reopening of the procedure, the revocation of a decision...

Key words: administrative procedure, granting the funds, grants, direct payments, application, open application procedure, agriculture and rural development, The Agency for Agriculture Markets and Rural Development, the EU.

# KAZALO

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA .....	iii
POVZETEK .....	v
SUMMARY .....	vi
KAZALO .....	vii
KAZALO PONAŽORITEV .....	ix
SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC .....	x
<b>1 UVOD.....</b>	<b>1</b>
<b>2 DODELJEVANJE SREDSTEV ZA RAZVOJ KMETIJSTVA KOT UPRAVNA ZADEVA .....</b>	<b>5</b>
2.1 Splošno o upravni zadevi .....	5
2.2 Dodeljevanje sredstev za razvoj kmetijstva kot upravna zadeva .....	6
2.3 Raba predpisov .....	7
2.4 Temeljna načela .....	7
<b>3 AGENCIJA REPUBLIKE SLOVENIJE ZA KMETIJSKE TRGE IN RAZVOJ PODEŽELJA (ARSKTRP) .....</b>	<b>17</b>
3.1 Status ARSKTRP .....	17
3.2 Pristojnost ARSKTRP .....	18
3.3 Organizacija ARSKTRP .....	19
3.4 Zaposleni na ARSKTRP .....	21
3.5 Ministrstvo za kmetijstvo in okolje kot pritožbeni organ .....	21
<b>4 STRANKE V POSTOPKU .....</b>	<b>23</b>
4.1 Upravičenci do sredstev za razvoj kmetijstva kot stranke v postopku .....	24
4.2 Zastopnik strank .....	24
<b>5 FAZE POSTOPKA .....</b>	<b>26</b>
5.1 Začetek postopka in vloge .....	26

5.1.1	Začetek postopka .....	26
5.1.2	Vloge .....	27
5.1.3	Sprejem in pregled vloge .....	30
5.2	Ugotavljanje dejstev in dokazovanje .....	31
5.2.1	Ugotovitveni postopek .....	32
5.2.2	Dokazna sredstva .....	33
5.3	Roki, izdaja odločbe in vročanje .....	36
5.3.1	Roki .....	36
5.3.2	Izdaja odločbe .....	37
5.3.3	Vročanje.....	41
5.3.4	Dokončnost, izvršljivost in pravnomočnost odločb .....	42
5.4	Pravna sredstva v upravnem postopku.....	44
5.4.1	Pritožba.....	44
5.4.2	Izredna pravna sredstva .....	47
<b>6</b>	<b>SODNO VARSTVO.....</b>	<b>52</b>
6.1	Upravni spor .....	52
6.2	Postopki po pravnomočnosti upravne odločitve v upravnem sporu .....	53
6.2.1	Ustavna pritožba .....	53
6.2.2	Tožba na evropsko sodišče za človekove pravice.....	54
<b>7</b>	<b>ŠTUDIJA PRIMERA .....</b>	<b>55</b>
7.1	Opis dejanskega stanja v zadevi.....	55
7.2	Tek postopka in analiza napak .....	55
7.3	Sklep.....	59
<b>8</b>	<b>ZAKLJUČEK .....</b>	<b>61</b>
	LITERATURA IN VIRI .....	64

## **KAZALO PONAŽORITEV**

### **KAZALO GRAFIKONOV**

Grafikon 1: Stopnja izobrazbe zaposlenih na ARSKTRP (v %) .....	21
Grafikon 2: Število oddanih zbirnih vlog.....	29
Grafikon 3: Število kontrol na kraju samem od leta 2008 do leta 2010 .....	35

### **KAZALO SLIK**

Slika 1 : Organiziranost ARSKTRP .....	20
--	----

## SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC

ARSKTRP	Agencija Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja
EU	Evropska unija
GERK	Grafična enotna raba kmetijskih gospodarstev
GZC	Geodetski zavod Celje
IAKS	Integriran administrativni in kontrolni sistem
MKO	Ministrstvo za kmetijstvo in okolje
KMG-MID	Identifikacijska številka kmetijskega gospodarstva
KOP	Kmetijsko okoljska plačila
PRP	Program razvoja podeželja
RKG	Register kmetijskih gospodarstev
RS	Republika Slovenija
SKP	Skupna kmetijska politika
Ustava RS	Ustava Republike Slovenije
ZDU-1	Zakon o državni upravi
ZIPRS	Zakon o izvrševanju proračunov RS za leti 2011 in 2012
ZKme-1	Zakon o kmetijstvu
ZUP	Zakon o upravnem postopku
ZUS-1	Zakon o upravnem sporu
ZUT	Zakon o upravnih taksah
ZUstS	Zakon o ustavnem sodišču



# 1 UVOD

V vsakodnevnem življenju se posamezniki srečujemo z uresničevanjem svojih pravic in pravnih koristi, hkrati pa izpolnjujemo dolžnosti, ki so nam tako ali drugače naložene. Že Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33I/1991, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 68/2006, v nadaljevanju Ustava RS) v svojih uvodnih členih zagotavlja, da se na ozemlju Republike Slovenije varujejo človekove pravice in svoboščine (5. člen Ustave RS). Za učinkovito varovanje človekovih pravic morajo biti v vseh pravnih državah natančno urejena procesna pravila, po katerih se morajo ravnati tako posamezni subjekti kot tudi državni organi.

Upravno procesno pravo je tisto pravo, ki ureja upravnoppravna razmerja med oblastnimi organi in med posamezniki, fizičnimi in pravnimi osebami. Posamezniku v razmerju do oblasti zagotavlja učinkovito zaščito njegovega pravnega položaja. Po pravilih, ki urejajo upravne postopke, morajo upravni organi ravnati, kadar odločajo o pravicah, dolžnostih in pravnih koristih strank s področja upravnega prava. Po načelih vsake demokratične pravne države morajo upravni organi kot nadrejeni oblastni organi v razmerju do stranke zagotavljati stranki pripadajoče pravice in koristi. Hkrati pa je dolžnost upravnih organov, da poleg zasebnih interesov ščitijo in uresničujejo tudi javni interes.

Temeljni zakon s področja upravnega prava je Zakon o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 80/1999, 70/2000, 52/2002, 73/2004, 119/2005, 24/2006-upb2, 105/2006-ZUS-1, 126/2007, 65/2008, 47/2009 Odl. US: U-I-54/06-32 (48/2009 popr.), 8/20010, v nadaljevanju ZUP). ZUP ureja splošna pravila upravnega postopka, po katerih morajo postopati upravni in drugi državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, kadar odločajo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznikov, pravnih oseb in drugih strank. Natančno in podrobno opredeljena procesna pravila zagotavljajo enakopravno uresničevanje posameznikovih pravic in pravnih koristi ter nalaganje dolžnosti. Področni predpisi lahko za posamezno pravno področje še bolj natančno opredelijo vsa ta pravila, a kljub temu morajo upoštevati temeljna načela ZUP.

Eno izmed področij, ki je prav tako upravnoppravno razmerje, razmerje med državo in med posameznikom, je tudi dodeljevanje finančnih sredstev za razvoj kmetijstva. V tem posebnem upravnem postopku se odloča o pravici posameznika do denarne pomoči za razvoj kmetijstva s strani države in Evropske unije (v nadaljevanju EU). Pri vodenju postopkov dodeljevanja finančnih sredstev za razvoj kmetijstva se v prvi vrsti postopa po področnem predpisu – Zakonu o kmetijstvu (Uradni list RS, št. 45/2008, v nadaljevanju ZKme-1), podrejeno pa se uporablja ZUP. ZKme-1 v svojih členih drugače od ZUP ureja le nekatera postopkovna vprašanja, ki so tudi natančno predstavljena v nadaljevanju diplomske naloge.

Za namen razvoja kmetijstva se dodeljujejo sredstva v okviru kmetijske politike EU. V okviru Skupne kmetijske politike (v nadaljevanju SKP) se zasledujeta dva pomembna cilja, in sicer pomoč kmetijskim gospodarstvom za večjo konkurenčnost na trgu in spodbujanje razvoja podeželja, posebej nerazvitih območij. Financiranje kmetijskih gospodarstev v okviru SKP je osredotočeno na varovanje okolja in na kakovost pridelane hrane (Evropa, 2011).

SKP je sestavljena iz dveh stebrov. Prvi steber je neposredna podpora kmetijskim gospodarstvom, drugi steber pa je politika ukrepov za razvoj podeželja. V prvi steber tako spadajo ukrepi neposrednih plačil, neposredna plačila za površine in živali. Drugi steber pa zajema ukrepe za razvoj podeželja (Evropski parlament, 2011). Z neposrednimi plačili se prispeva k izboljšanju dohodka posameznega kmetijskega gospodarstva, pokriva se razlika med proizvodno ceno in ceno na trgu. Neposredna plačila so namenjena za izravnavo stroškov in za nadomestilo izgubljenega dohodka. Kmetje pa morajo za pridobitev neposrednih plačil izpolnjevati pogoje s področja varstva okolja, varnosti hrane ter zaščite živali (t.i. navzkrižna skladnost). Za razvoj podeželja je bil sprejet skupni programski dokument, ki predstavlja programsko osnovo za črpanje programskih sredstev iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja. Ukrepi za razvoj podeželja so namenjeni za prestrukturiranje in obnovo kmetij, gozdarstva ter živilskopredelovalne industrije. Pripomorejo pri ohranjanju kmetijstva na območju z omejenimi možnostmi za kmetijsko dejavnost ter spodbujajo okolju prijazno kmetijsko prakso. Plačila drugega stebra kmetijske politike imajo predvsem vlogo spodbujanja k večji učinkovitosti in konkurenčnosti kmetijskega sektorja preko spodbujanja investicijskih aktivnosti in so tako imenovana nepovratna sredstva oziroma direktna pomoč (Agencija, 2011).

SKP se je vseskozi prilagajala razmeram v času. V prvotni SKP je bil poudarek na spodbujanju večje produktivnosti kmetijstva, cilj SKP je namreč bil samooskrba EU s hrano. Proizvodnja hrane se je vzpodbujala s subvencijami in kmalu so nastali presežki. Pomembne reforme SKP so bile sprejete v devetdesetih letih 20. stol., z omejevanjem proizvodnje so se namreč presežki zmanjšali. Velik poudarek je bil na okolju prijaznem kmetovanju. Danes SKP daje prednost kakovosti hrane in kmetijskih proizvodov ter ne več njihovi količini. Poudarjajo se varstvo okolja, varnost hrane, zdravje rastlin in dobro počutje živali. Kmetijskim gospodarstvom, ki ne upoštevajo slednjih smernic, se neposredna plačila znižajo ( European Commission, 2011).

Za izvajanje programov kmetijske politike in za izplačevanje sredstev za razvoj kmetijstva je Republika Slovenija po evropskem zgledu ustanovila Agencijo Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja (v nadaljevanju ARSKTRP). Sredstva, namenjena za izvajanje ukrepov skupne kmetijske politike, se izplačuje iz evropskih finančnih skladov in iz nacionalnih sredstev. ARSKTRP je tako zadolžena za izplačevanje neposrednih plačil in za izvajanje ukrepov programa razvoja podeželja (ARSKTRP, 2010). Za dodeljevanje sredstev za razvoj kmetijstva sta pomembna predvsem dva postopka. Prvi, obsežnejši, je namenjen uveljavljanju pravic do neposrednih plačil ter pravice do sredstev za podporo kmetijstvu z omejenimi dejavniki. Drugi postopek je dodeljevanje nepovratnih sredstev za

razvoj podeželja in spodbuja investicijsko aktivnost. Sredstva se upravičencem dodeljujejo:

- na podlagi **zbirne vloge** za neposredna plačila ter sredstva za podporo kmetijstvu na območju z omejenimi dejavniki (težke pridelovalne razmere, za ohranjanje kulturne krajine, demografska ogroženost) in plačila za sonaravni način kmetovanja in
- na podlagi **javnih razpisov** za dodeljevanje nepovratnih sredstev za razvoj podeželja (izboljšanje konkurenčnosti kmetijstva in gozdarstva ter izboljšanje kakovosti življenja na podeželju).

V diplomski nalogi sem tako predstavila dva temeljna postopka, ki ju vodi ARSKTRP glede odločanja o dodeljevanju sredstev za razvoj kmetijstva. Pri pisanju diplomske naloge sem uporabila primerjalno metodo, saj sem primerjala ZUP s posebnim zakonom ZKme-1, ki določena procesna pravila ureja nekoliko drugače.

V drugem poglavju sem opredelila upravno zadevo, ki je temelj za odločanje, v kateremkoli upravnem postopku. Na podlagi splošne opredelitve sem določila upravno zadevo v postopkih za dodeljevanj sredstev za razvoj kmetijstva. Prav tako sem opredelila temeljna načela, ki morajo biti upoštevana pri odločanju o pravici in pravni koristi.

V naslednjem poglavju diplomske naloge pišem o ARSKTRP, njenem statusu, pristojnostih, ki jih ima na področju razvoja kmetijstva in pri dodeljevanju sredstev za razvoj kmetijstva ter o njeni organiziranosti. Na kratko je predstavljeno tudi Ministrstvo za kmetijstvo in okolje (v nadaljevanju MKO) kot pritožbeni oziroma nadzorstveni organ.

Četrto poglavje sem namenila strankam v upravnem postopku glede dodeljevanja sredstev za razvoj kmetijstva. Ukvarjam se z vprašanji: kakšen status imajo udeleženci postopka, kakšna je njihova vloga pri dodeljevanju sredstev, kdo jih lahko zastopa, kako je v primeru strankine smrti.

V nadaljevanju sledijo faze upravnega postopka na prvi stopnji odločanja. Na čigavo pobude se postopek lahko sploh začne? Kaj je potrebno, da se postopek začne? Tu opisujem predvsem vloge, njihovo sestavljenost in vsebino. Obravnava vlog je opisana v podpoglavju 5.1.3 Sprejem in pregled vloge. Temu sledi poglavje o ugotovitvenem in dokaznem postopku, ki se med seboj tesno prepletata in potekata istočasno. Pomembno dokazno sredstvo v dokaznem postopku so številne kontrole, s katerimi se dokazuje resnično stanje do upravičenosti sredstev za razvoj kmetijstva. Nato v nalogi opisujem postopek izdaje odločbe, njene sestavne dele, roke za izdajo odločbe ter postopek vročanja odločbe. V tem poglavju pišem tudi o dokončnosti, pravnomočnosti ter izvršljivosti odločbe in posledično o pravnih sredstvih, ki jih ima stranka na voljo po vročitvi odločbe. Nekoliko bolj podrobno je obravnavana pritožba kot redno pravno sredstvo.

Sledi šesto poglavje, kjer je na kratko predstavljen upravni spor, ki se začne s tožbo, ko je postopek na prvi stopnji zaključen in se konča s sodbo. Na kratko sta predstavljena še postopka po pravnomočnosti upravne odločitve v upravnem sporu.

V zadnjem poglavju je predstavljen še konkretni primer zavrnitve vloge nosilca kmetijskega gospodarstva, ki po petih letih še ni dobil epiloga, kljub temu da je Upravno sodišče Republike Slovenije že odpravilo prvostopenjsko in drugostopenjsko odločbo ter zadevo vrnilo ARSKTRP v ponovno odločanje.

V diplomski nalogi postavljam hipotezo, da je procesna ureditev z rabo posebnih pravil Zakona o kmetijstvu in podrejeno Zakona o splošnem upravnem postopku ustrezna za zagotavljanje namena postopkov dodeljevanja sredstev za razvoj kmetijstva v Republiki Sloveniji in v Evropski uniji.

## **2 DODELJEVANJE SREDSTEV ZA RAZVOJ KMETIJSTVA KOT UPRAVNA ZADEVA**

### **2.1 SPLOŠNO O UPRAVNI ZADEVI**

Uporaba Zakona o splošnem upravnem postopku je obvezna za upravne in druge državne organe, organe samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilce javnih pooblastil, kadar v upravnih zadevah neposredno uporabljajoč predpise odločajo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznikov, pravnih oseb in drugih strank (1. člen ZUP).

Upravna zadeva je odločanje o pravici, obveznosti ali pravni koristi fizične ali pravne osebe oziroma druge stranke na področju upravnega prava (2. člen ZUP).

ZUP v 2. odstavku 2. člena podaja tudi osnovne kriterije za ugotavljanje ali gre v določenem primeru za upravno zadevo:

- predpis mora določati, da organ v neki zadevi vodi upravni postopek, odloča v upravnem postopku ali izda upravno odločbo
- oziroma, če to zaradi varstva javnega interesa izhaja iz narave zadeve.

Pri opredelitvi upravne zadeve si lahko pomagamo tudi z nekaterimi njenimi značilnostmi, in sicer:

- gre za odločanje s področja upravnega prava,
- je konkretna in
- v njej je izraženo varstvo javnega interesa (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 52, 53).

Pravica, obveznost ali pravna korist morajo biti določene z materialnim upravnim predpisom, to je z zakonom. Podzakonski predpisi ne morejo originarno opredeljevati pravic in obveznosti, lahko jih samo derivativno izpeljujejo na podlagi originarnih, zakonskih določb. Tako je formalno definirana upravna zadeva. Če upravna zadeva ni ugotovljiva iz procesnih znakov, lahko štejemo, da gre za upravno zadevo, če pride do nasprotja med strankinim zasebnim in javnim interesom, ki je opredeljen s področnim predpisom. V tem primeru gre za materialno definirano upravno zadevo (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 13, 14).

## **2.2 DODELJEVANJE SREDSTEV ZA RAZVOJ KMETIJSTVA KOT UPRAVNA ZADEVA**

Upravna zadeva je definirana kot konkreten, posamezen primer odločanja nadrejene oblastne institucije, upravnega organa o pravici, obveznosti ali pravni koristi fizične ali pravne osebe s področja upravnega prava. Da lahko organ v neki zadevi vodi upravni postopek, odloča v upravnem postopku ali izda upravno odločbo, mora biti to določeno neposredno s področnim materialnim zakonom. Hkrati pa se pri odločanju v konkretni zadevi presoja nasprotje med interesom stranke in javno koristjo (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 51–55).

Pri dodeljevanju sredstev za razvoj kmetijstva gre za odločanje s področja upravnega prava, saj pristojni organ javne uprave, ARSKTRP, oblastno odloča o konkretni pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznega kmetijskega gospodarstva v konkretni upravni zadevi (npr. o pravici do plačila na površine). In ravno dodeljevanje sredstev za razvoj kmetijstva je konkretna upravna zadeva, o kateri se odloča – ali bo nekomu priznana pravica do neposrednih plačil oziroma nepovratnih sredstev, kakšne obveznosti bo imel prejemnik sredstev in kakšne bodo obveznosti ARSKTRP pri izplačilu sredstev oziroma kakšne pravne koristi bodo pridobljene ali pa bo vse skupaj zavrnjeno. Da gre pri postopkih dodeljevanja sredstev za razvoj kmetijstva za upravno zadevo, je razvidno tudi iz tega, da ARSKTRP na podlagi ZKme-1 in subsidiarno po ZUP oblastno odloča o pravicah, obveznostih in pravnih koristih strank. Upravna zadeva, pravica kmetijskega gospodarstva (stranke), do dodelitve sredstev za razvoj kmetijstva, je predvidena z ukrepi kmetijske politike, ki so opredeljeni s področnim materialnim predpisom ZKme-1. Hkrati pa se odloča tudi o obveznostih, ki jih morajo upravičenci do teh sredstev (kmetijska gospodarstva) izpolnjevati. ARSKTRP mora na podlagi materialnega predpisa v konkretnem posamičnem primeru odločiti o priznanju ali zavrnitvi konkretne pravice in obveznosti z izdajo upravne odločbe. Pri tem pa je dolžnost ARSKTRP, da varuje javni interes, uveljavljanje pravice do katerihkoli javnih sredstev namreč nakazuje, da gre v konkretnem primeru za upravno zadevo. V javnem interesu vseh pa je, da se zagotovi transparentna in zakonita poraba javnih sredstev. Z zakonitostjo se zagotavlja, da sredstva, dodeljena z odločbo, temeljijo na veljavnem predpisu in da je odločba izdana po predpisanem večfaznem postopku. Sredstva pa seveda morajo biti porabljena za namen, za katerega so bila pridobljena. Javni interes, interes države, pa ni samo zakonita poraba javnih sredstev, ampak tudi njihova smotrna poraba, in sicer za razvito, napredno in hkrati konkurenčno kmetijstvo. Vse to so cilji kmetijske politike (javni interes), ki so zapisani v 2. členu ZKme-1. Cilji kmetijske politike se tako najbolje zasledujejo z izvajanjem ukrepov kmetijske politike, in sicer z neposrednimi plačili, ki so namenjena za izravnavo stroškov in za nadomestilo izgubljenega dohodka ter z dodelitvijo nepovratnih sredstev na podlagi javnih razpisov, katerih namen je večja konkurenčnost, učinkovitost in ohranjanje kmetijstva ter podeželja.

## **2.3 RABA PREDPISOV**

Pri odločanju o dodeljevanju sredstev za razvoj kmetijstva mora ARSKTRP primarno postopati po področnem predpisu – Zakonu o kmetijstvu (ZKme-1, Uradni list RS, št. 45/2008), ki ureja posamezna postopkovna vprašanja oziroma pravila drugače glede na ZUP (npr. poseben rok za izdajo odločbe, rok za odpravo pomanjkljivosti v vlogi, čas in način vložitve vloge ...). ZUP pa se uporablja dopolnilno oziroma subsidiarno pri procesnih vprašanjih, ki s področnim zakonom ZKme-1 niso posebej urejena.

Pomembnejši predpisi z delovnega področja ARSKTRP so: Zakon o kmetijstvu (ZKme-1, Uradni list RS, št. 45/2008), Uredba o izvedbi ukrepov kmetijske politike za leto 2010 (Uradni list RS, št. 17/2010), Uredba o neposrednih plačilih v kmetijstvu (Uradni list RS, št. 113/2009). Uredba o plačilih za ukrepe 2. osi iz Programa razvoja podeželja RS za obdobje 2007–2013 v letih 2010–2013 (Uradni list RS, št. 14/2010), Uredba o ukrepih 1., 3. in 4. osi Programa razvoja podeželja RS za obdobje 2007–2013 v letih 2010–2013 (Uradni list RS, št. 40/2010).

Pomembnejša predpisa EU s področja kmetijske politike in razvoja podeželja sta Uredba Sveta (ES) št. 73/2009, z dne 19. januarja 2009 o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor za kmete v okviru skupne kmetijske politike in o uvedbi nekaterih shem podpore za kmete, spremembi uredb (ES) št. 1290/2005, (ES) št. 247/2006, (ES) št. 378/2007 in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1782/2003 (v nadaljevanju Uredba 73/2009/ES) ter Uredba Komisije (ES) št. 1122/2009, z dne 30. novembra 2009 o podrobnih pravilih za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009 v zvezi z navzkrižno skladnostjo, modulacijo ter integriranim administrativnim in kontrolnim sistemom v okviru shem neposrednih podpor za kmete, določenih za navedeno uredbo ter za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1234/1007 v zvezi z navzkrižno skladnostjo v okviru sheme podpore, določene za sektor vina (v nadaljevanju Uredba 1122/2009/ES).

## **2.4 TEMELJNA NAČELA**

Temeljna načela predstavljajo minimalne procesne standarde, ki morajo biti zagotovljeni stranki v vsakem postopku.

Načela so splošno veljavna in se prepletajo, uporabljajo se v celotnem postopku. Za posamezna dejanja ali faze postopka pa veljajo še posebna, dodatna načela, ki dopolnjujejo temeljna načela. Načela so pravzaprav smernice za pravilno uporabo abstraktnih materialnih predpisov v konkretnem primeru (Androjna in Kerševan, 2006, str. 64).

Glede na konkretne okoliščine konkretnega dejanskega stanja se upravni organ odloči, katero načelo bo uporabil v konkretnem primeru. Načela se med seboj ne izključujejo,

temveč se povezujejo in dopolnjujejo. Preko njih si organ in stranka razlagata pomen in namen posameznih procesnih institutov. Poleg temeljnih načel poznamo tudi posebna načela, dodatna postopkovna načela, ki veljajo poleg načel po ZUP in so zajeta v področnem zakonu za določen posebni upravni postopek. Posebni upravni postopki, ki so zaradi svoje narave predpisani s posebnim zakonom, ne morejo in ne smejo biti v nasprotju s temeljnimi načeli. Upravni organi morajo tako odločati v okviru temeljnih načel po ZUP, prav tako pa jih zavezujejo tudi ustavna načela ter temeljne človekove pravice in svoboščine.

## 1. Načelo zakonitosti

Načelo zakonitosti je najpomembnejše temeljno načelo vsakega upravnega postopka. Je glavno načelo našega celotnega pravnega reda nasploh. Med vsemi temeljnimi načeli je postavljeno na prvo mesto, podrejena so mu vsa druga temeljna načela postopka. Organi so dolžni upoštevati pravila o pristojnosti, opraviti posamezna dejanja postopka in izvesti ugotovitveni postopek po pravilih, vsebovanih v ZUP oziroma v področnem predpisu. Neupoštevanje teh pravil pomeni kršitev načela zakonitosti v postopku (Androjna in Kerševan, 2006, str. 78 in 79).

Načelo zakonitosti tako zagotavlja pravni red in pravno varnost. Vsi organi, ki odločajo v upravnih zadevah, morajo odločati v okviru zakonov, podzakonskih predpisov, predpisov lokalnih skupnosti, splošnih aktov nosilcev javnih pooblastil. Neposredna podlaga načela je zapisana že v Ustavi RS v četrtem odstavku 153. člena: *»Posamični akti in dejanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil morajo temeljiti na zakonu ali na zakonitem predpisu.«* Ta člen tudi določa hierarhijo predpisov. Hierarhično najvišji predpis je ustava, sledi je mednarodna pogodba, nato zakon in podzakonski predpis oziroma drug splošni akt.

Vsaka odločba mora temeljiti na materialnem predpisu, na veljavnem zakonu, ki določa pravice in obveznosti, organi pa morajo voditi postopke po zakonsko predpisanem postopku, pri čemer so vezani še na pravo EU. Pravo EU ima prioriteto pred pravom države (načelo supremacije evropskega prava nad nacionalnim pravom države članice). Organ mora pri odločanju tako primarno upoštevati uredbe in direktive EU. Če se akti države članice ne skladajo z akti EU, jih je potrebno uskladiti (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 28 in 29). Uredbe se uporabljajo neposredno, direktive pa se morajo predhodno še implementirati v pravni red države članice EU.

ARSKTRP je pri svojem delovanju vezana na ustavo, mednarodne pogodbe, vključno z uredbami in direktivami EU, zakone, podzakonske predpise, ki jih izdaja resorni minister ter na navodila za delo, ki jih za interne potrebe izda predstojnik ARSKTRP.

Upravno sodišče je v sodbi I U 1571/2009 rzsodilo, da je Uredba o ukrepih 1., 3. in 4. osi Programa razvoja podeželja RS za obdobje 2007–2013 (Uradni list RS, št. 73/08, 17/09) izvedbeni dokument, zaradi česar skupaj z javnim razpisom za ukrep Pomoč mladim



prevzemnikom kmetij za leti 2008 in 2009 (Uradni list RS, št. 89/08) ne more na novo ali strožje določati pogojev za posamezne ukrepe, kot so ti že določeni z Uredbo Sveta (ES) št. 1698/2005, z dne 20. septembra 2005 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja in je neposredno uporabljiva v državah članicah ter kot taka edini predpis, ki lahko določa pogoje za pridobitev sredstev. Pri koliziji norm državnega prava in evropskega prava je treba upoštevati evropske pravne norme. Z določbo 13. člena Uredbe o ukrepih 1., 3. in 4. osi Programa razvoja podeželja RS za obdobje 2007–2013 je presežena vsebina oziroma namen 22. člena Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 v zvezi z določbo 13. člena Uredbe Komisije (ES) št. 1974/2006, z dne 15. decembra 2006 o podrobnih pravilih glede uporabe Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja. Sodišče je odpravilo izpodbijano odločbo ter zadevo vrnilo prvostopenjskemu organu (ARSKTRP) v ponovno odločanje.

## 2. Načelo varstva pravic strank in varstva javne koristi

V določbah 7. člena ZUP je opredeljeno načelo varstva pravic strank in varstva javne koristi. Organ oziroma uradna oseba, ki odloča v konkretnem upravnem postopku, mora zavarovati zakonite pravice in interese strank ter omogočiti njihovo uveljavljanje. Strankam mora biti omogočeno čim lažje uveljavljanje in zavarovanje pravic, a ne v škodo javne koristi ali v škodo pravic drugih. Uradna oseba je dolžna opozarjati stranko na še pripadajoče pravice iz materialnega predpisa, če o njih ni seznanjena. Pri odločanju se mora uporabiti tiste s predpisi določene ukrepe, ki so ugodnejši za stranko, če se z njimi doseže namen predpisa (uporaba oziroma upoštevanje načela sorazmernosti, zlasti pri izvršbah). Hkrati pa je organ dolžan skrbeti, da neukost in nevednost stranke ter drugih udeležencev v postopku ni v škodo pravic, ki jim grede po zakonu (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 80–85).

Organ mora skozi celoten postopek omogočati stranki, da uveljavlja ali zavaruje svoje procesne pravice, pri odločanju pa materialne pravice, ki jih daje predpis. Skozi postopek ne smejo biti oškodovane niti pravice stranke niti drugih oseb in ne javna korist. Glede na ugotovljeno dejansko stanje mora organ oziroma uradna oseba stranko opozarjati na dolžnosti oziroma pravice v postopku, kot je na primer dopolnitev vloge v določenem roku (5. odstavek 68. člena ZUP). Uradna oseba po uradni dolžnosti skrbi, da stranka ne uveljavlja in zavaruje svojih pravic v škodo drugih oseb, to je oseb, ki v postopku niso udeležene, če tega zakon izrecno ne dovoljuje. Pri tem gre lahko za poseganje v procesne in tudi v materialne pravice. V postopku morajo biti udeleženi vsi, na katerih pravice ali pravne koristi bi lahko vplivala odločba (44. člen ZUP). Dolžnost uradne osebe je opozoriti osebo, da zaradi prenosa lastninske pravice ali drugih podobnih razlogov pridobi možnost nastopanja kot stranka v postopku (50. člen ZUP). Varstvo pravic stranke tako obenem od uradne osebe zahteva, da v postopku opozori drugo osebo oziroma nasprotno stranko na njene pravice, če jih stranka uveljavlja na njeno škodo (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 37–39).

Javna korist je splošna korist – korist skupnosti na določenem območju. Z načelom javne koristi je opredeljen smisel upravnega postopka na splošno. Organ mora gledati na javno korist že po uradni dolžnosti ob uvedbi postopka ter ves čas med postopkom. ZUP na splošno ne pove, v čem je bistvo javne koristi, ampak posredno razloži, kaj to je, ko v 144. členu našteva nujne ukrepe v javno korist ali ko navaja razloge za izredno razveljavitev izvršljive odločbe (278. člen ZUP). Tu so naštete dobrine, ki spadajo v pojem javnega interesa (življenje in zdravje ljudi, javni red in mir, javna varnost, premoženje večje vrednosti). Prav tako se mora postopek nadaljevati po uradni dolžnosti, kljub temu da stranka umakne svoj zahtevek, če je to v javnem interesu (3. odst. 135. člena ZUP). Uradna oseba, ki vodi postopek, mora paziti, da sklenjena poravnava ni v škodo javni koristi (2. odstavek 137. člen ZUP) (Androjna in Kerševan, 2006, str. 93–95).

ARSKTRP v postopkih dodeljevanja sredstev za razvoj kmetijstva zasleduje javno korist, poleg tega pa skrbi, da stranke uresničijo tiste pravice in koristi, ki jim pripadajo po zakonu in da le teh ne uresničuje v škodo drugih oseb. Uradna oseba mora strankam omogočiti čim lažje uresničevanje njihovih pravic in koristi.

### 3. Načelo materialne resnice

Uradna oseba mora v upravnem postopku vedno ugotoviti resnično dejansko stanje in v ta namen ugotoviti vsa dejstva, ki so pomembna za zakonito in pravilno odločbo (8. člen ZUP). Dejansko stanje se mora ugotoviti z najvišjo stopnjo prepričanja, to je z gotovostjo, pri čemer ni nobenega dvoma v resničnost dejstev. Organ mora v postopku ugotoviti vsa dejstva in okoliščine, ki so pomembna za odločitev (138. člen ZUP). Med postopkom se mora ves čas ugotavljati dejansko stanje in izvajati dokaze o vseh dejstvih pomembnih za izdajo odločbe (1. odstavek 139. člena ZUP). Po uradni dolžnosti si je uradna oseba dolžna priskrbeti podatke o dejstvih, o katerih vodi evidenco ta organ ali kakšen drug državni organ oziroma organ lokalne skupnosti ali nosilec javnega pooblastila (3. odstavek 139. člena ZUP). Stranka pa je dolžna natančno, po resnici in določno navesti dejansko stanje, na katerega opira zahtevek (140. člen ZUP). Materialna resnica terja od uradne osebe, ki vodi postopek, da zbere dokaze, jih nato vrednoti po dokazni moči ter naredi dokazni sklep o dejanskem stanju.

Materialna resnica zahteva, da se ugotovljena dejstva skladajo s stvarnostjo in da ustrezajo objektivnemu resničnemu stanju. Stranki ni potrebno uradni osebi, ki vodi postopek, dokazovati splošno znanih dejstev ter organu znanih strokovnih dejstev, pravnih oziroma zakonskih domnev (165. člen ZUP). Prav tako se v postopkih ne dokazujejo pravne fikcije. Resnično dejansko stanje se mora ugotoviti tudi v primeru, kadar organ odloča po prostem preudarku. Zakon dopušča odstopanje od iskanja čiste materialne resnice. Organ lahko odloči samo na podlagi verjetno izkazanih dejstev, ampak le če tako določa zakon (2. odstavek 8. člena ZUP). Na primer, na podlagi verjetnosti se lahko odloči v primerih, kadar gre za nujne ukrepe v javnem interesu, ki jih ni mogoče odlagati, dejstva, na katera se mora opreti odločba, pa so vsaj verjetno izkazana (4. odst. 144. člena ZUP). Verjetnost je nižja stopnja prepričanja. Razlika med materialno resnico in

verjetnostjo je samo v količini dokazov in stopnji prepričanja (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 44–46).

Če je v upravnih postopkih kršeno načelo materialne resnice, tj. nepopolno ali napačno ugotovljeno dejansko stanje, je potem to eden od razlogov za izpodbijane odločbe s pritožbo (237. člen ZUP).

Materialno resnico uradna oseba ARSKTRP ugotavlja in dokazuje na podlagi obrazcev, vloženih zahtevkov ter ostalih dokazil, ki jih stranka priloži k vlogi. Pridobljene podatke preverja v svojih evidencah in v evidencah drugih državnih organov.

#### 4. Načelo zaslišanja stranke

To načelo služi predvsem interesom stranke. Organ mora dati stranki možnost, da se izjavi oziroma izreče o dejstvih, ki so pomembna za odločitev (1. odstavek 9. člena ZUP). Bistvo tega načela je, da ima stranka možnost aktivne vloge v postopku. Aktivna vloga stranke se kaže v tem, da mora imeti možnost, da uveljavi svoje pravice in z zakonom zavarovane koristi, da se seznanj z rezultatom ugotovitvenega postopka in da se izjavi oziroma izreče o dejstvih, ki so pomembna za odločitev. Možnost aktivnega sodelovanja je pravica stranke in ne njena dolžnost. Po tem načelu je uradna oseba dolžna stranko povabiti k posameznim dejanjem v postopku (ustna obravnava, zaslišanje prič ...) od stranke pa je odvisno, ali bo to pravico izrabila ali ne, k temu pa je ni mogoče prisiliti. Kadar so v postopku prisotne stranke z nasprotujočimi interesi, morajo te imeti možnost, da se izjavijo o zahtevkih in navedbah nasprotne stranke (2. odstavek 9. člena ZUP). To lahko naredijo ustno na obravnavi, izven ustne obravnave pa pisno ali ustno na zapisnik (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 89–91).

Izdaja odločbe brez poprejšnjega zaslišanja stranke je kršitev tega načela. To je bistvena kršitev pravil postopka (3. točka 2. odstavek 237. člena ZUP). Samo ZUP ali posebni zakon lahko določita primere izdaje odločbe, ki se lahko izvedejo brez poprejšnjega zaslišanja stranke v ugotovitvenem postopku oziroma brez njene navzočnosti. To je takrat, kadar so podane okoliščine, da lahko organ odloča po skrajšanem ugotovitvenem postopku (144. člen ZUP).

Uradna oseba ARSKTRP v skrajšanem ugotovitvenem postopku na podlagi prispele vloge in na podlagi podatkov iz uradnih evidenc odloči o zadevi. Pri dodeljevanju sredstev za razvoj kmetijstva zaslišanje stranke ni potrebno.

Sodišče je v sodbi U III 477/2009 ugotovilo, da tožeča stranka utemeljeno ugovarja, da glede na listine upravnih spisov tožnik ni bil seznanjen z izvedbo kontrole na terenu, ki jo je izvedla Služba za kontrolo. Prav tako tožnik ni bil seznanjen z ugotovitvami, ki imajo posledice pri odločitvi o višini izplačanih sredstev za tožečo stranko. ARSKTRP navaja, da je bil zahtevek zavrnjen zaradi ugotovitev Službe za kontrolo, ki je opravila terenski pregled. ARSKTRP je po presoji sodišča bistveno kršila določbe splošnega upravnega

postopka pri izdaji odločbe, tožniku namreč zaradi nemožnosti sodelovanja pri izvedbi kontrole na kraju samem in nevročitve zapisnika ni bila dana možnost sodelovanja v postopku, kot izhaja iz določil 9. in 135. člena ZUP. Sodišče je tožbi ugodilo in izpodbijani akt odpravilo ter zadevo vrnilo ARSKTRP v ponovni postopek.

## 5. Načelo proste presoje dokazov

V upravnih postopkih je potrebno pred izdajo odločbe v konkretni zadevi ugotoviti vsa dejstva, ki so pomembna za zakonito in pravilno odločbo. Katera dejstva se štejejo za dokazna, mora presoditi organ po svojem prepričanju, na podlagi vestne in skrbne presoje vsakega dokaza posebej in vseh dokazov skupaj ter na podlagi uspeha celotnega postopka (10. člen ZUP). Presoja dokazov, zbranih v ugotovitvenem in dokaznem postopku, ni vezana na nobena pravila. Katera dejstva bo uradna oseba štela za dokazna, je stvar proste presoje uradne osebe. Uradna oseba mora s skrbnostjo pretehtati vsak dokaz ter vestno in pošteno vse dokaze med seboj presoditi po svojem prepričanju. Prepričanje mora doseči stopnjo gotovosti, izjemoma je dopustna stopnja verjetnosti. Presoja dokazov je pravzaprav način izvajanja načela materialne resnice. Uradne osebe so pooblaščenice za vodenje postopka oziroma za odločanje v upravni zadevi, nihče jih ne sme usmerjati glede presoje dokazov. Katera dejstva se bodo dokazovala ali ne, je stvar presoje oziroma odločitve uradne osebe.

Zakon pozna tudi nekatere primere, ko je načeloma treba vzeti nekatere dejstva za resnična. Tako je v nekaterih upravnih zadevah mogoče odločanje na podlagi zakonite domneve. Določena dejstva se štejejo za resnična, ne da bi bilo to treba posebej dokazovati, na primer tisto, kar se potrjuje z javnimi listinami (169. člen ZUP). Stranka pa ima vendarle možnost izpodbijanja takšnih domnev. Pravni red pozna tudi neizpodbojne domneve. To so domneve, ki jih ni več dovoljeno izpodbijati po preteku določenega časa, na primer pravnomočnost sodbe. Prav tako organ v postopku ne presoja resničnosti zakonitih fikcij. Fikcija je trditev, da obstaja nekaj, kar dejansko ne obstaja ali pa da ne obstaja tisto, kar res obstaja. Na primer, na podlagi fikcije lahko štejemo, da je bil stranki zahtevek zavrnjen, če pristojni organ ni izdal odločbe o strankini zahtevi v predpisanem roku (4. odstavek 222. člena ZUP) (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 53).

Organ mora svojo presojo dokazov utemeljiti v obrazložitvi odločbe (1. odstavek 214. člena ZUP). V obrazložitvi odločbe morajo biti navedeni razlogi, na podlagi katerih so eni dokazi verodostojni, drugi pa ne.

Uradna oseba, ki vodi postopek, mora na podlagi dokazov ugotoviti dejansko stanje v zadevi. Pri tem izvaja dokaze, ki jih predlaga stranka ter dokaze iz uradnih evidenc, ki jih vodijo državni organi, organi lokalnih skupnosti, nosilci javnih pooblastil in ARSKTRP sama.

## 6. Načelo dolžnosti stranke govoriti resnico in pošteno uporabljati pravico

Stranke morajo pred organom govoriti resnico in pošteno uporabljati pravice, ki so jim priznane s tem in drugimi zakoni, ki urejajo upravni postopek (11. člen ZUP).

Načelo dolžnosti govoriti resnico velja za vse postopke in ne samo za upravni postopek. Ta določba ZUP zavezuje stranko, da pošteno uporablja procesne pravice, ne sme priti do njihovih zlorabe. K temu načelu so poleg stranke zavezane še ostale osebe, ki sodelujejo v postopku (zakoniti zastopnik, pooblaščenec, začasni zastopnik in stranski udeleženec). Organa oziroma uradne osebe se ne sme zavajati ali prikazovati stvari, ki bi uradno osebo zavedle pri njenem odločanju. Stranka mora dejansko stanje, na katero opira svoj zahtevek, navesti natančno, po resnici in določno. Lahko izkoristi vse pravice, ki so ji v postopku dane, vendar ne v škodo drugih oseb. Svojih pravic ne sme izkoristiti samo zato, da bi škodovala drugim udeležencem postopka, tako je naloga organa v postopku, da onemogoči takšno zlorabo pravic (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 97–99).

Kršitev tega načela ima lahko za posledico izpodbojnost odločbe v pritožbenem postopku, omogoča obnovo postopka (5. točka 260. člena ZUP) in celo izrek ničnosti odločbe v primeru zlorabe pravic z namernim zavajanjem uradne osebe in nasprotnih strank (5. točka 279. člena ZUP).

Stranka mora v postopkih za uveljavljanje sredstev za razvoj kmetijstva navajati resnične podatke. V primeru neresničnih in nenatančnih podatkov je materialno in kazensko odgovorna in se stranko kaznuje. Uradna oseba pa je dolžna opozoriti stranko na materialno in kazensko odgovornost v primeru navedbe neresničnih podatkov.

## 7. Načelo samostojnosti pri odločanju

ZUP v 12. členu določa, da organ vodi upravni postopek in odloča v upravnih zadevah samostojno v okviru in na podlagi zakonov podzakonskih predpisov, predpisov samoupravnih lokalnih skupnosti in splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil. Drugi odstavek tega člena še določa, da je uradna oseba samostojna pri opravljanju dejanj v upravnem postopku in v tem okviru ugotavlja dejstva in okoliščine ter na podlagi ugotovljenih dejstev in okoliščin uporablja predpise oziroma splošne akte, izdane za izvrševanje javnih pooblastil.

Že Ustava RS, in sicer v drugem odstavku 120. člena, podaja temelje za načelo samostojnosti pri odločanju, ki pravi, da organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave in zakonov. Gre za samostojnost organa v razmerju do drugih organov oziroma vej oblasti. Organ je v konkretni zadevi vezan na ustavo, zakone, podzakonske akte, predpise samoupravnih lokalnih skupnosti in splošne akte, izdane za izvrševanje javnih pooblastil ter seveda tudi v skladu z načelom zakonitosti na predpise EU. Samostojnost organa pomeni tudi pravico in dolžnost organa, da odloča po uradnih osebah zaposlenih pri organu (2. odstavek 28. člena ZUP) ter na območju, za katerega so

organizirani, če gre za organe, organizirane po teritorialnem načelu, upoštevajoč zakonske izjeme (19. člen ZUP) (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 56–58).

Organ in uradna oseba sta pri odločanju vezana samo na predpise. Nihče jima ne sme dajati nikakršnih navodil ali usmeritev v konkretni zadevi. Samostojnost organa in uradne osebe je lahko omejena samo z zakonom, npr. v primeru, ko drugostopenjski organ pri reševanju pritožbe odpravi odločbo in zadevo vrne v ponovno odločanje organu prve stopnje, ta pa mora upoštevati opozorila glede dopolnitve postopka (3. odstavek 251. člena ZUP). Samostojnost uradne osebe je odvisna tudi od tega, kakšno pooblastilo ima v postopku. To je odvisno od znanja in usposobljenosti uradne osebe, ki opravlja posamezna dejanja v postopku. Za vodenje in odločanje v upravnem postopku mora uradna oseba imeti predpisano izobrazbo in strokovni izpit iz upravnega postopka (31. člen ZUP).

Samostojnost pri vodenju in odločanju v upravnem postopku je potrebna, da se zagotovi strokovno in objektivno ter učinkovito delo v upravnem postopku, ki mora temeljiti na načelih iskanja materialne resnice, proste presoje dokazov in zakonitosti (Androjna in Kerševan, 2006, str. 115–121).

Agencija temeljito preverja administrativno in vsebinsko ustreznost prispelih vlog ter zahtevkov. Pri obravnavi vlog izvaja vrsto kontrol, na podlagi katerih obračuna plačila. Skrbi za pravilno in pravočasno izplačevanje odobrenih sredstev upravičencem do podpor za razvoj kmetijstva in podeželja. O svojem delu poroča vladnim in evropskim institucijam. Agencija odloča samostojno v mejah pravic, ki izhajajo iz zakonov, podzakonskih predpisov, predpisov EU in splošnih aktov. Prav tako je pri svojem delu samostojna uradna oseba, ki odloča v postopkih dodeljevanja sredstev za razvoj kmetijstva in podeželja. O upravnih zadevah odloča na podlagi ugotovljenega dejanskega stanja skladno s predpisi. Uradni osebi pooblaščenici za odločanje ni dovoljeno dajati kakršnihkoli navodil o tem, kako naj odloči in kako naj vodi postopek.

Vprašanje pa je, koliko je načelo samostojnosti uradne osebe pri odločanju v postopkih dodeljevanja sredstev za razvoj kmetijstva sploh resnično upoštevano glede na to, da se odločbe izdajajo s pomočjo informacijskega sistema.

## 8. Načelo pravice do pritožbe

Pravica do pritožbe zoper odločbo je temeljna pravica in je z Ustavo RS zajamčena pravica (25. člen Ustave RS). Pritožba je posebno redno pravno sredstvo, ki zagotavlja uresničevanje temeljnega načela varstva pravic strank in javnih koristi ter načela zakonitosti. Lahko pa se izjemoma nadomesti s kakšnim drugim pravnim sredstvom. Uresničuje se neposredno na podlagi Ustave RS, način uresničevanja te pravice v upravnem postopku pa je predpisan z ZUP (Androjna in Kerševan, 2006, str 121–125).

V upravnem postopku je pritožba dovoljena zoper vsako odločbo, ki je bila izdana na prvi stopnji, a le izjemoma se lahko pravica do pritožbe z zakonom izključi (13. člen ZUP). Pravico do pritožbe izključuje v nekaterih primerih že ZUP, in sicer kadar je za odločanje na prvi stopnji pristojen predstavniški organ ali vlada ter kadar na prvi stopnji odloča ministrstvo, razen če je pritožba z zakonom dovoljena, določiti se mora tudi pritožbeni organ (13. člen in 1. odstavek 230. člena ZUP). Pritožba prav tako ni dovoljena zoper odločbo o odpravi in razveljavitvi odločbe po nadzorstveni pravici (2. odstavek 277. člena ZUP) ter zoper odločbo, s katero se prejšnja odločba izreče za nično, če zoper odločbo tega organa tudi ni pritožbe (4. odstavek 280. člena ZUP). Zoper odločbo druge stopnje v nobenem primeru ni pritožbe, mogoč je upravni spor ali katera druga izredna pravna sredstva. Pravico do pritožbe zoper odločbo na prvi stopnji ima stranka, lahko pa pritožbo vložijo tudi vsaka druga oseba, če odločba posega v njene pravice ali pravne koristi (1. odstavek 229. člena ZUP).

Pritožba je dovoljena tudi v primeru molka prvostopenjskega organa, ki o zahtevku stranke ne odloči v predpisanem roku (4. odstavek 222. člena ZUP). Organ ima tako na voljo za izdajo in vročitev odločbe en mesec časa, če vodi postopek po skrajšanem ugotovitvenem postopku oziroma dva meseca, če vodi poseben ugotovitveni postopek od dneva sprejema popolne vloge oziroma od dneva, ko je bil začel postopek po uradni dolžnosti. Molk organa pomeni fikcijo zavrnitve strankinega zahtevka in posledično pravico do pritožbe (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 58–63).

Upravni postopek uveljavljanja sredstev za razvoj podeželja je dvostopenjski. Agencija kot organ v sestavi Ministrstva za kmetijstvo in okolje (v nadaljevanju MKO) odloča o zahtevkih strank na prvi stopnji. Agencija obravnava vloge in odloča o zahtevkih, o njihovi upravičenosti do finančne podpore, ki jih predvidevajo ukrepi skupne kmetijske politike. O pritožbi na odločbo ARSKTRP pa odloča MKO kot drugostopenjski organ.

## 9. Načelo ekonomičnosti postopka

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

Uradna oseba mora voditi postopek hitro brez zavlačevanja, brez povzročanja nepotrebnih stroškov za organ in za stranko. Če je mogoče dejansko stanje ugotoviti z različnimi dokazi, ki so enakovredni, se morajo izvesti tisti, ki so cenejši. Zaradi ekonomičnosti pa se ne sme opustiti izvedbe kateregakoli dokaza, ki je potreben za ugotovitev dejanskega stanja. Ekonomičnost postopka pa v nobenem primeru ne sme biti v škodo niti načelu iskanja materialne resnice niti načelu zakonitosti.

Že postopanje po določbah ZUP pripomore k ekonomičnosti postopka. Med določili, ki posebej vplivajo na ekonomičnost postopka, lahko omenimo na primer določilo o

skrajšanem ugotovitvenem postopku (144. člen ZUP), določilo o rokih za izdajo odločbe (222. člen ZUP), določilo o združitvi zadev v en postopek (130. člen ZUP), določilo o pridobitvi podatkov in dokazil, ki jih lahko hitreje in lažje priskrbi organ, ki vodi postopek (140. člen ZUP). Skladno z načelom ekonomičnosti postopka pa si mora uradna oseba, ki vodi postopek, sama priskrbeti podatke o dejstvih iz uradnih evidenc (139. člen ZUP) (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 108–111).

Da postopek poteka hitreje in bolj ekonomično predvsem za stranko, je Agencija dolžna sama pridobiti potrdila, izpiske ter druge podatke iz uradnih evidenc, ki jih vodijo državni organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, katere je potrebno priložiti k vlogi kot dokazilo. Pri odločanju se mora držati vseh predpisanih rokov za izdajo odločbe.

## 10. Načelo javnosti

Dodatno načelo Zakona o kmetijstvu, ki ga ZUP ne opredeljuje prav posebej, je načelo javnosti.

Podatki iz upravnih odločb o dodelitvi sredstev po Zakonu o kmetijstvu so javni, razen davčne številke, enotne matične številke občana in identifikacijske številke kmetijskega gospodarstva (29. člen ZKme-1).

Podatki so vidni na spletnih straneh ARSKTRP. Vsi ti podatki pripomorejo k transparentnosti odločb.

V aplikaciji, ki je dostopna na spletni strani ARSKTRP, so objavljeni le tisti prejemniki sredstev za razvoj kmetijstva, ki imajo status pravne osebe, v uradu informacijskega pooblaščenca so namreč podali mnenje, da se javnosti ne smejo posredovati podatki o posamičnih fizičnih prejemnikih sredstev za razvoj kmetijstva. Posredujejo se lahko samo podatki, ki ne omogočajo identifikacije fizičnih oseb. ARSKTRP lahko tako posreduje le skupno višino izplačanih sredstev fizičnim osebam po posameznih postavkah, število fizičnih oseb, katerim so bila v posameznih regijah izplačana sredstva, povprečno višino izplačanih sredstev, višino najvišjega in najnižjega zneska ter podobne podatke, iz katerih ni mogoče ugotoviti identitete oseb (Informacijski pooblaščenec RS, 2011).



## **3 AGENCIJA REPUBLIKE SLOVENIJE ZA KMETIJSKE TRGE IN RAZVOJ PODEŽELJA (ARSKTRP)**

### **3.1 STATUS ARSKTRP**

Vlada Republike Slovenije je 7. januarja 1999 po evropskem zgledu z vladnim sklepom ustanovila ARSKTRP kot organ v sestavi MKO.

Kot določa Zakon o državni upravi (Uradni list RS, št. 52/2002, v nadaljevanju ZDU-1) v 21. členu, se lahko ustanovi organ v sestavi ministrstva za opravljanje specializiranih strokovnih nalog, izvršilnih in razvojnih upravnih nalog, nalog inšpekcijskega in drugega nadzora ter nalog na področju javnih služb, če se s tem zagotovi večja učinkovitost in kakovost pri opravljanju nalog oziroma če je zaradi narave nalog ali delovnega področja potrebno zagotoviti večjo stopnjo samostojnosti pri opravljanju nalog. Zakon določa namene, za katere se ustanavljajo organi v sestavi. V tem členu ZDU-1 sta podana tudi dva kriterija za ustanovitev organa v sestavi, in sicer za opravljanje nalog v večjem obsegu, če se s tem zagotovi večja učinkovitost in kakovost, ter če je treba zaradi posebne narave nalog ali delovnega področja zagotoviti večjo samostojnost pri odločanju.

Podlaga za ustanovitev ARSKTRP je zapisana v 18. členu ZKme-1, in sicer da je za izvajanje ukrepov kmetijske politike pristojna ARSKTRP. Uredba o organih v sestavi ministrstva v 2. odstavku 8. člena določa, da ARSKTRP opravlja upravne, strokovne in razvojne naloge, ki se nanašajo na izvajanje ukrepov na področju kmetijstva, gozdarstva, živilstva in ribištva skladno s skupno kmetijsko politiko EU ter druge naloge za izvajanje ukrepov kmetijske politike in promocije.

ARSKTRP je organ v sestavi ministrstva, je del državne uprave in ne javna agencija kot subjekt izven državne uprave, kateremu je podeljeno javno pooblastilo za opravljanje upravnih nalog. Razlika se kaže predvsem v stopnji avtonomije. Javne agencije, ki imajo javno pooblastilo, so samostojne in neodvisne pri odločanju in organiziranosti, njihove naloge so jasno in vnaprej določene v ustanovitvenem aktu, finančna neodvisnost izhaja iz delnega lastnega financiranja. Imajo statusno obliko javnega prava, ki omogoča samostojno poslovanje, nastopanje v pravnem prometu, samostojno porabo financ in računovodstvo. Poleg ministrstev je to še edina dopustna oblika za opravljanje upravnih nalog (Kovač, 2006, str. 261–267). Agencija v sestavi ministrstva ni samostojna in neodvisna, financira se iz sredstev proračuna ministrstva, pod katerega spada. Minister daje organom v sestavi usmeritve za delo ter mu nalaga določene naloge. Organ v sestavi pred državnim zborom in vlado predstavlja minister (23. člen ZDU-1).

### 3.2 PRISTOJNOST ARSKTRP

Pristojnost je pooblastilo organa za opravljanje nalog, zaradi katerih je bil ustanovljen na določenem območju. Je hkrati odgovornost in upravičenje, da organ v neki konkretni upravni zadevi odloči v skladu s predpisi. Organ ne sme prelagati pristojnosti na druge organe, se ji izogibati oziroma prevzemati pristojnost drugih organov. Ločimo stvarno in krajevno pristojnost. Stvarna pristojnost se kaže na določenem upravnem področju, kaže na delovno področje organa. Organ tako opravlja naloge, ki so določene v njegovem ustanovnem aktu oziroma s področnimi predpisi. Stvarna pristojnost je hkrati temelj formalne zakonitosti, njena kršitev pa ena izmed absolutnih bistvenih postopkovnih napak. Krajevna pristojnost kaže območje, teritorij, na katerem organ odloča v konkretni upravni zadevi. Ker lahko posamezna dejanja v postopku opravi samo fizična oseba, je potrebno poleg krajevnosti in stvarne pristojnosti opredeliti, katera oseba je pooblaščenca za postopek in odločanje. V tem primeru govorimo o osebni pristojnosti (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 69–83).

Če je z zakonom določeno, da je za odločanje v upravnih zadevah na določenem področju na prvi stopnji pristojno ministrstvo in je v njem organiziran organ v sestavi za to področje, potem na prvi stopnji vodi postopek in odloča o pravicah in dolžnostih organ v sestavi (3. odstavek 16. člena ZUP, 3. odstavek 21. člena ZDU-1). ARSKTRP kot organ v sestavi MKO je prvostopenjski organ za odločanje o vlogah, ki se nanašajo na uveljavljanje podpor ali drugih pravic iz naslova ukrepov kmetijske politike. Vloge strank se obravnavajo po določilih ZKme-1, ki ureja posamezna postopkovna vprašanja oziroma pravila drugače glede na ZUP. ZUP se uporablja dopolnilno oziroma subsidiarno pri procesnih vprašanjih, ki s področnim zakonom ZKme-1 niso posebej urejena. O zadevi odloča direktor ARSKTRP, postopek pa vodi od direktorja pooblaščenca uradna oseba.

Postopek, ki je bil končan in za katerega je bila izdana pravnomočna odločba, se lahko obnovi, če je pri izdaji odločbe sodelovala uradna oseba, ki ni imela pravice izdati odločbe, ni imela ustreznega pooblastila (7. odst. 260. člena ZUP).

Po 18. členu ZKme-1 je ARSKTRP pristojna za izvajanje ukrepov kmetijske politike po tem zakonu, in sicer izvaja:

- ukrepe kmetijskih trgov,
- ukrepe razvoja podeželja in
- ukrepe neposrednih plačil.

Med naloge ARSKTRP poleg izvajanja ukrepov kmetijske politike spadajo tudi notranja kontrola in revizija, vzpostavljanje in izvajanje integriranega administrativnega in kontrolnega sistema v kmetijstvu, vzpostavljanje in izvajanje tržno-informacijskega sistema, vodenje različnih zbirk podatkov, pripravljanje analiz in poročil, promocija živil oziroma kmetijskih pridelkov ter izvajanje pomoči in izplačil v primeru naravnih nesreč (ARSKTRP, 2011).

Krajevna pristojnost ARSKTRP se razprostira na celotnem območju države. Za odločanje na drugi stopnji je po določilih 25. člena ZDU-1 pristojno ministrstvo, pod katero spada organ v sestavi. V tem primeru je pristojno MKO.

### 3.3 ORGANIZACIJA ARSKTRP

ARSKTRP je organizirana po kriterijih določenih z Uredbo (ES) 1663/95 in z Uredbo (ES) 885/2006 in zagotavlja izvajanje osnovnih nalog:

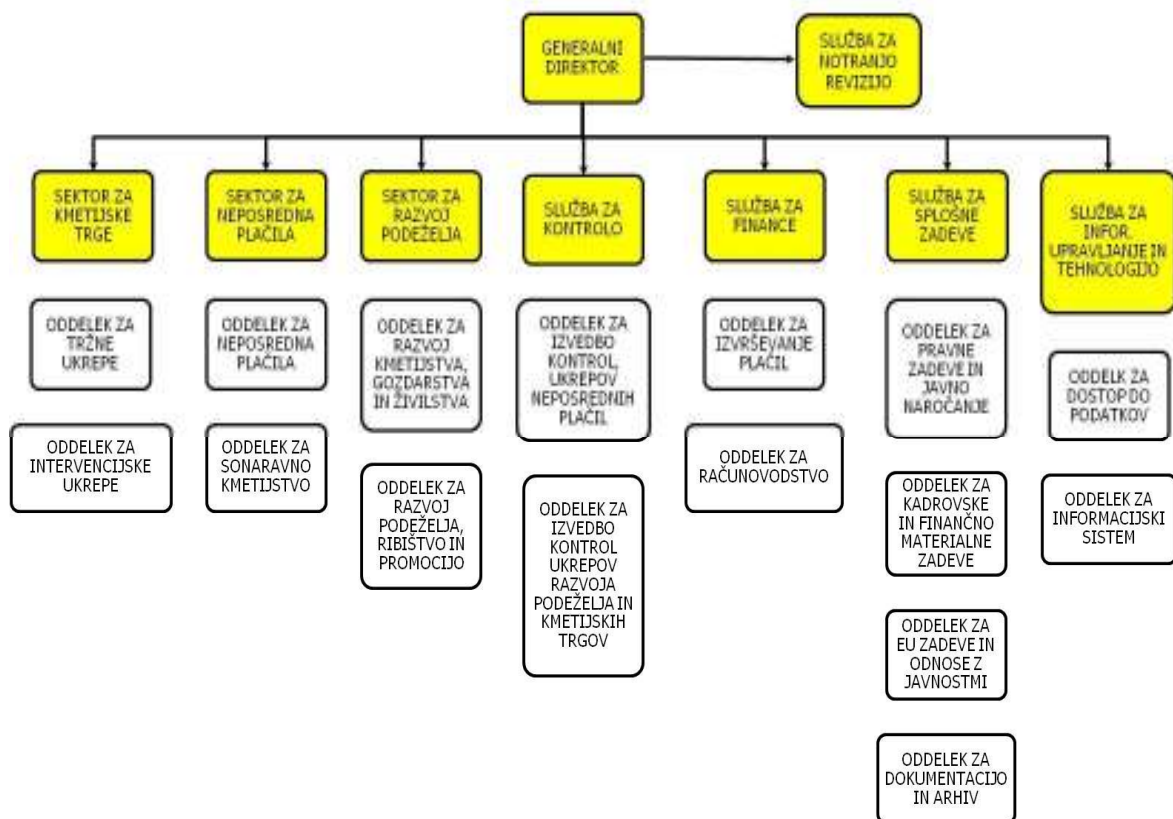
- odobritev izplačil,
- izvajanje izplačil in
- računovodstvo izplačil.

Agencijo danes sestavlja osem sektorjev oziroma služb:

1. **Sektor za razvoj podeželja** izvaja ukrepe Programa razvoja podeželja, ki so usmerjeni k izboljšanju konkurenčnosti kmetijskega in gozdarskega sektorja. Aktivnosti se izvajajo v dveh oddelkih, in sicer v Oddelku za razvoj kmetijstva, gozdarstva in živilstva ter v Oddelku za razvoj podeželja, ribištva in promocijo.
2. **Sektor za neposredna plačila** izvaja ukrepe kmetijske politike na področju neposrednih plačil in plačil iz naslova Programa razvoja podeželja. Izvaja še tehnično pomoč in sledenje izvajanja ukrepov kmetijske politike. Sektor je informacijsko podprt z ustreznimi računalniškimi programi, ki omogočajo ustrezno obdelavo vlog in zahtevkov. Za zagotovitev pravočasnega in kvalitetno izvedenega dela sta v sektorju organizirana Oddelek za neposredna plačila in Oddelek za sonaravno kmetijstvo.
3. **Sektor za kmetijske trge** izvaja intervencijske in specifične ukrepe, ukrepe zunanje trgovine, ukrepe sofinanciranja zavarovalnih premij, posevkov in plodov ter naloge tržno informacijskega sistema. Delo sektorja je organizirano v dveh oddelkih – Oddelku za tržne ukrepe in Oddelku za intervencijske ukrepe.
4. **Služba za kontrolo** kot neodvisna notranja organizacijska enota preverja dejstva, na katerih temeljijo plačila upravičencem. Preverja se s pomočjo vzpostavljenih kontrolnih sistemov in s fizično kontrolo. Aktivnosti se izvajajo v Oddelku za izvedbo kontrol ukrepov razvoja podeželja in kmetijskih trgov ter v Oddelku za izvedbo kontrol ukrepov neposrednih plačil.
5. **Služba za finance**, katere namen delovanja je organizacijska zaokrožitev finančne, računovodske in poročevalske funkcije ARSKTRP za nacionalna in evropska izplačila. Namen službe je tudi poročanje domačim in tujim institucijam, ki nadzirajo delo ARSKTRP. Delo je organizirano v posebni skupini za poročanje in v dveh oddelkih – Oddelku za izvrševanje plačil in Oddelku za računovodstvo.
6. **Služba za notranjo revizijo** je neodvisna organizacijska enota v okviru ARSKTRP. Ustanovljena je bila z namenom strokovnega preverjanja ter ocenjevanja poslovanja in delovanja notranjih kontrol.

7. **Služba za informacijsko upravljanje in tehnologijo**, katere namen in naloga sta zagotavljanje visoke razpoložljivosti, dolgoročne stabilnosti in dostopnosti podatkovnih ter programskih struktur. Služba je razdeljena na Oddelek za informacijski sistem in na Oddelek za dostop do podatkov.
8. **Služba za splošne zadeve** zagotavlja podporne storitve za delo strokovnih služb ARSKTRP, tako skrbi za notranjo organiziranost in zaposlene, zagotavlja usposabljanje za delo, pripravlja podlage za reševanje pritožb upravičencev na izvršena izplačila in na sankcije, skrbi za pisarniško poslovanje ARSKTRP in za hrambo dokumentacije ter opravlja druge administrativno-tehnične zadeve. Razdeljena je na štiri organizacijske enote: Oddelek za EU zadeve in odnose z javnostmi, Oddelek za pravne zadeve in javno naročanje, Oddelek za kadrovske in finančno-materialne zadeve ter Oddelek za dokumentacijo in arhiv (ARSKTRP, 2011).

**Slika 1: Organiziranost ARSKTRP**

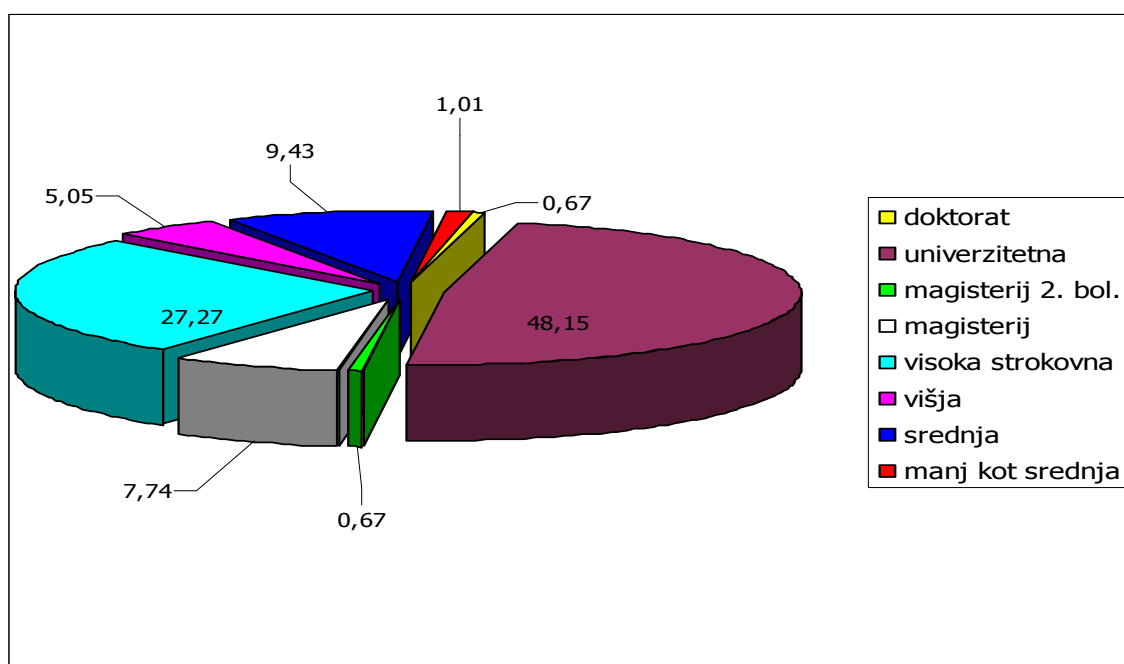


Vir: Letno poročilo o delu ARSKTRP (2010, str. 5).

### 3.4 ZAPOSLENI NA ARSKTRP

V ARSKTRP je bilo leta 2010 zaposlenih 298 uslužbencev, od tega je bilo 260 uradnikov in 36 strokovno tehničnih javnih uslužbencev ter 2 "mirovanji" pravic in obveznosti iz delovnega razmerja. Zaposleni v ARSKTRP so v povprečju z visoko izobrazbo, kar je razvidno iz spodnjega grafa. 48,14% zaposlenih je z univerzitetno izobrazbo, 27,27% ima visoko strokovno izobrazbo. Od vseh 298 zaposlenih na ARSKTRP je bilo v letu 2010 zaposlenih 200 žensk, kar predstavlja 67% vseh zaposlenih. V preteklem letu je bila povprečna starost uslužbenca na ARSKTRP 39 let (Letno poročilo o delu ARSKTRP, 2010, str. 6).

**Grafikon 1: Stopnja izobrazbe zaposlenih na ARSKTRP (v %)**



Vir: Letno poročilo o delu ARSKTRP (2010, str. 6).

### 3.5 MINISTRSTVO ZA KMETIJSTVO IN OKOLJE KOT PRITOŽBENI ORGAN

Razmerje med ministrstvom in organom v sestavi je hierarhično. Hierarhično višji organ MKO tako daje podrejenemu organu ARSKTRP usmeritve, navodila, strokovno pomoč za delovanje, strokovne napotke ter nadzira delo ARSKTRP. V okviru nadzora MKO odloča tudi o pritožbah zoper odločitve ARSKTRP. Hkrati pa ima MKO tudi pravico, da opravi nalogo, ki je sicer v pristojnosti ARSKTRP, če je ta ne opravi v predpisanem roku (Virant, 2004, str. 99). Tako npr. že po samem ZUP organ druge stopnje sme prevzeti pristojnost za odločanje organu prve stopnje, če ta o zadevi ne izda odločbe oziroma sklepa v predpisanem roku in kljub opozorilu ne izda upravnega akta v roku, ki mu ga je določil

drugostopenjski organ (222. člen ZUP). ARSKTRP pa mora o svojem delu poročati MKO, prav tako je predstojnik ARSKTRP odgovoren resornemu ministru za kmetijstvo in okolje.

ARSKTRP je organ v sestavi MKO in vodi vse upravne postopke na prvi stopnji glede dodeljevanja sredstev za razvoj kmetijstva. MKO kot drugostopenjski organ v teh postopkih odloča o pritožbah na upravne akte, ki jih izda ARSKTRP glede dodeljevanja sredstev za razvoj kmetijstva, hkrati pa MKO opravlja nadzor nad delom ARSKTRP in usmerja njeno delo.

## 4 STRANKE V POSTOPKU

V upravnem postopku je lahko stranka vsaka fizična in pravna oseba, na zahtevo katere se postopek začne oziroma zoper katero postopek teče. Stranke so lahko tudi drugi (skupina oseb), če so lahko nosilci pravic in obveznosti, o katerih se odloča v upravnem postopku (42. člen ZUP).

V vsakem upravnem postopku sta nujna dva udeleženca – uradna oseba, ki deluje v imenu pristojnega organa in stranka kot oseba, o kateri se odloča o pravicah in dolžnostih v postopku. Brez stranke ni postopka. ZUP določa samo osnovne lastnosti stranke, ki jih mora imeti oseba, da lahko nastopa kot stranka v postopku. Področni zakon te lastnosti še bolj natančno definira. Lastnosti, ki jih mora imeti vsaka stranka, so pravna sposobnost, procesna sposobnost in stvarna legitimacija.

- **Pravna sposobnost** je sposobnost stranke biti nosilec pravic in dolžnosti v postopku. Fizična oseba pridobi pravno sposobnost z rojstvom, izgubi pa s smrtjo. Pravna oseba pa pridobi sposobnost z vpisom v register in jo izgubi z izpisom iz registra. Organ mora ves čas med postopkom po uradni dolžnosti paziti na to, ali je tisti, ki nastopa v postopku kot stranka, lahko stranka v postopku (49. člen ZUP).
- **Procesno ali poslovno sposobna** je vsaka oseba, ki lahko samostojno nastopa in opravlja dejanja v upravnem postopku, podaja izjave volje in se zaveda njihovih pravnih učinkov. Fizična oseba pridobi polno procesno sposobnost z dopolnjenim 18. letom, izjemoma prej. Procesna sposobnost fizične osebe preneha s smrtjo, v izjemnih primerih pa tudi, če sodišče osebi odvzame poslovno sposobnost. Za osebe, ki nimajo procesne sposobnosti, opravljajo zanje dejanja v postopku njihovi zakoniti zastopniki. Prav tako potrebujejo zakonitega zastopnika pravne osebe, da so lahko stranke v postopku.
- **Stvarna legitimacija** je upravičenost stranke, da lahko nastopa v neki upravni zadevi kot stranka ter lahko uveljavlja svoje pravice. Stvarna legitimacija je razvidna iz področnih predpisov. Če oseba nima oziroma med postopkom izgubi stvarno legitimacijo, ne more biti stranka in se njen zahtevek zavrže s sklepom (2. odstavek 129. člena ZUP).

Glede na položaj v postopkih ločimo aktivno stranko (na zahtevo katere se je začel postopek), pasivno stranko (zoper katero teče postopek), stranskega udeleženca (tisti, ki vstopi v tuj postopek in izkaže pravni interes v postopku) ter zastopnika javnega interesa (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 86-97).

## 4.1 UPRAVIČENCI DO SREDSTEV ZA RAZVOJ KMETIJSTVA KOT STRANKE V POSTOPKU

Upravičenci do sredstev iz naslova ukrepov kmetijske politike so kmetijska gospodarstva in druge fizične ter pravne osebe, ki opravljajo kmetijsko, živilsko, trgovinsko ter drugo dejavnost oziroma storitve za kmetijsko dejavnost ali razvoj podeželja in ob tem izpolnjujejo predpisane pogoje. Zahtevke iz naslova kmetijske politike vlaga nosilec kmetijskega gospodarstva (17. člen ZKme-1).

Nosilec kmetijskega gospodarstva je lahko vsaka fizična ali pravna oseba, ki je pooblaščen ali upravičen, da za kmetijsko gospodarstvo vlaga vloge iz naslova ukrepov kmetijske politike (3. odstavek. 3. člena ZKme-1). Nosilec mora biti vpisan v register kmetijskih gospodarstev na MKO.

Lahko se zgodi, da med postopkom stranka (fizična oseba) umre oziroma pravna oseba preneha. Od narave zadeve je odvisno, ali se postopek v tem primeru nadaljuje ali pa opusti, odvisno od tega, kakšna pravica ali obveznost je predmet postopka (1. odstavek 50. člena ZUP). Osebne pravice in obveznosti s smrtjo upravičenca ugasnejo in jih ni mogoče podedovati, postopka tako ni mogoče nadaljevati in organ ga ustavi s sklepom. Nekatere pravice in obveznosti pa lahko preidejo na pravne naslednike, v teh primerih se postopek nadaljuje. Kadar lahko pravica, obveznost ali pravna korist preidejo na pravne naslednike, organ s sklepom prekine postopek za toliko časa, da v postopek ne vstopi pravni naslednik (153. člen ZUP).

## 4.2 ZASTOPNIK STRANK

Stranka lahko ima svojega zastopnika za opravljanje procesnih dejanj. To je oseba, ki ima pravico, da namesto stranke (v imenu stranke in na njen račun) opravlja dejanja v upravnem postopku. Opravljena dejanja imajo enak učinek, kot če bi jih stranka opravila sama. Glede na položaj in pravne značilnosti ločimo:

- **Zakonitega zastopnika**, ki je določen po samem zakonu ali pa ga stranki dodeli pristojni organ, če stranka ni opravilno sposobna (npr. mladoletne osebe). Stranko zastopa v celoti.
- **Pooblaščenca**, ki ima pooblastilo stranke ali zakonitega zastopnika (splošno ali posebno) za opravljanje dejanj v postopku. Pooblaščenec je lahko vsaka opravilno sposobna fizična oseba, ki ji stranka zaupa, odvetnik ali odvetniška družba ali pa strokovna organizacija.
- **Začasnega zastopnika**, ki ga v posebnih primerih stranki začasno postavi uradna oseba s sklepom. Postavi pa se le, če to narekuje nujnost zadeve ali interes stranke. Z ZUP so v 51. členu predvideni primeri postavitve začasnega zastopnika (Grafenauer in Breznik, 2005, str 166–176).



Nosilec kmetijskega gospodarstva si lahko postavi pooblaščenca za vlaganje zahtevkov za ukrepe kmetijske politike, za vlaganje zahtevkov za neposredna plačila. Pooblastilo se da pooblaščenca za celotno zbirno vlogo. Sredstva iz naslova ukrepov kmetijske politike pa se nakažejo nosilcu kmetijskega gospodarstva.

ARSKTRP kot prvostopenjski organ mora ves čas postopka dodeljevanja sredstev po uradni dolžnosti paziti na to, da so v postopku udeleženi vsi, na katerih pravice in pravne dolžnosti bi lahko vplivala odločba ter seveda mora paziti tudi na to, ali je tisti, ki nastopa kot stranka, lahko stranka v postopku (kmetijsko gospodarstvo) ter če zastopa procesno nesposobno stranko zakoniti zastopnik (nosilec kmetijskega gospodarstva). Če nosilec kmetijskega gospodarstva umre med postopkom, se postopek praviloma nadaljuje, ker se lahko pravice in pravne dolžnosti prenesejo na pravne naslednike, to je na namestnika kmetijskega gospodarstva. Postopek neprekinjeno teče dalje in tako lahko kmetija prejme zahtevana in odobrena sredstva. V primeru, da kmetijsko gospodarstvo v postopku dodelitve sredstev nima nosilca, ARSKTRP postopek s sklepom prekine do določitve nosilca. Če pa nosilca ni mogoče določiti, ARSKTRP s sklepom ustavi postopek (46. člen ZKme-1).

## **5 FAZE POSTOPKA**

### **5.1 ZAČETEK POSTOPKA IN VLOGE**

#### **5.1.1 ZAČETEK POSTOPKA**

Upravni postopek se začne pred pristojnim organom po uradni dolžnosti ali na zahtevo stranke (125. člen ZUP).

Upravni postopek se nikoli ne more uvesti sam po sebi. Za začetek postopka je potrebna pobuda s strani organ, ki je pristojen za odločanje v upravni zadevi ali pa postopek začne stranka s svojim zahtevkom (Androjna in Kerševan, 2006, str. 275).

Organ mora začeti upravni postopek po uradni dolžnosti, če tako določa zakon ali na zakonu temelječi predpis in če ugotovi, da je potrebno zaščititi javni interes ali javno korist, določeno z zakonom (126. člen ZUP). Postopek se začne v trenutku, ko pristojni organ opravi kakršnokoli dejanje v ta namen (127. člen ZUP). Na zahtevo stranke se uvede upravni postopek, če tako določajo predpisi ali če to izhaja iz narave zadeve (128. člen ZUP). Postopek je uveden z dnem, ko stranka vloži svoj zahtevek pri pristojnem organu (127. člen ZUP). Strankina zahteva mora izpolnjevati procesne predpostavke, formalne pogoje, da pristojni organ začne upravni postopek. V nasprotnem primeru vlogo zavrže s sklepom:

- če zadeva ni upravna zadeva,
- če vložnik ni stranka,
- če vloga ni vložena v predpisanem roku in
- če o tej zadevi že teče upravni ali sodni postopek ali če je bilo o zadevi že pravnomočno odločeno (129. člen ZUP) (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 145–147).

Upravni postopki dodeljevanja sredstev za neposredna plačila in za dodeljevanje sredstev v okviru ukrepov razvoja podeželja se začnejo le na zahtevo stranke. Postopek dodeljevanja sredstev za neposredna plačila se začne, ko so v skladu s predpisi Skupnosti ugotovljena vsa dejstva in po izvedbi vseh predpisanih kontrol (32. člen ZKme-1). Postopek dodeljevanja sredstev za razvoj podeželja se dejansko začne že z vložitvijo vloge kot odzivom na javni razpis in ne šele z dnem, ko stranka v roku dopolni morebitno nepopolno vlogo (Jerovšek in Kovač, 2007, str. 255 in 256). Dodelitev sredstev, ki so v teh javnih razpisih omejena in se dodeljujejo do njihove porabe, je namreč odvisna od časa prejema popolne vloge. To velja predvsem za vloge, oddane na podlagi odprtih

javnih razpisov, ker se sredstva dodeljujejo po vrstnem redu prejema popolnih vlog. V zaprtih javnih razpisih pa se sredstva dodeljujejo na podlagi ponderiranih popolnih vlog.

### **5.1.2 VLOGE**

Z vlogami se stranke in drugi udeleženci upravnega postopka obračajo na pristojni organ. Vloge so kakršnakoli sporočila oziroma dejanja stranke in drugih oseb organu. Glede na vsebino vloge poznamo več vrst vlog, in sicer zahteve, predloge, prijave, pritožbe, ugovore, prošnje in druga dejanja, s katerimi se posamezniki ali pravne osebe obračajo na organ (63. člen ZUP). Po ZUP ima stranka možnost, da sama odloči, kako bo vložila vlogo izmed več možnih načinov, razen če področni zakon ne določa drugače. Pisna vloga je lahko poslana po pošti ali osebno izročena organu ali pa je oddana elektronska vloga, podpisana z varnim elektronskim podpisom. Enako velja tudi za vloge za katere je predpisan obrazec. Ustna vloga je podana na zapisnik pri organu (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 104 in 105).

Vloga se vloži pri organu, ki je pristojen za sprejem vloge (64. člen ZUP). V primeru, da organ ni pristojen za sprejem vloge, mora uradna oseba na to opozoriti vložnika in ga napotiti na pristojni organ oziroma mora vlogo brez odlašanja poslati pristojnemu organu in to sporočiti stranki (3. in 4. odst. 65. člena ZUP).

Da organ lahko obravnava vlogo, mora ta vsebovati sestavine določene v 66. členu ZUP in področnem zakonu. Minimalno pa vendarle mora vloga vsebovati:

- navedbo organa, kateremu se vloga pošlje,
- zadevo, katere se vloga tiče,
- zahtevk oziroma predlog,
- ime in priimek ter naslov vlagatelja, zakonitega zastopnika oziroma pooblaščenca ter
- podpis vložnika, izvirni lastnoročni ali varni elektronski podpis.

K vlogi ni potrebno prilagati potrdil, izpisov in drugih podatkov iz uradnih evidenc, ki jih vodijo državni organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil. Te si priskrbi pristojni organ sam po uradni dolžnosti (66. in 139. člen ZUP). Če je vloga nepopolna, pomanjkljiva mora organ vložnika v petih delovni dneh pozvati na dopolnitev vloge. V zahtevi mora natančno navesti, katere so pomanjkljivosti vložene vloge, rok za dopolnitev vloge in opozorilo na posledice, če vloga ne bo dopolnjena v roku (vloga se zavrže s sklepom). Če so pomanjkljivosti vloge odpravljene v predpisanem roku, se šteje, da je vloga pravočasna, rok za izdajo odločbe pa teče od dneva, ko je bila vloga dopolnjena (68. in 222. člen ZUP). Enako kot nepopolna vloga se obravnava nerazumljiva vloga (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 104–108).

Vloga za dodeljevanje sredstev za razvoj kmetijstva se mora vložiti v obliki, ki je predpisana s predpisom ali določena v javnem razpisu. Kakršnakoli vloga, ki ni vložena v

tej obliki, se zavrže (30. člen ZKme-1). Namen predpisanih obrazcev je predvsem v olajšanju dela za pristojni organ – ARSKTRP.

1. Vloga za neposredna plačila in za sredstva za podporo kmetijstvu na območju z omejenimi dejavniki

Vloga za neposredna plačila in za sredstva za podporo kmetijstvu na območju z omejenimi dejavniki je zbirna vloga. To je enotna vloga, ki vključuje več zahtevkov hkrati. V skladu s poenostavitvami postopkov iz Uredbe 1122/2009/ES nosilec kmetijskega gospodarstva izpolnjuje vloge elektronsko ter jih praviloma pošlje ARSKTRP v elektronski obliki, podpisane z varnim elektronskim podpisom s kvalificiranim potrdilom ali kot podpisan računalniški izpis s priporočeno pošto. S podpisom nosilec kmetijskega gospodarstva potrjuje pravilnost vnosa opisnih podatkov ter pravilnost morebitnega grafičnega vnosa na vlogi.

V primeru, da so vlogo upravičenci oddali tudi v preteklem letu, ARSKTRP pred rokom za vložitev zbirne vloge pošlje nosilecem kmetijskih gospodarstev predtisk, ki vsebuje opisne podatke o kmetijskem gospodarstvu in vključenosti GERK v posamezno območje. Vsaj en dan pred elektronskim izpolnjevanjem zbirne vloge mora nosilec kmetijskega gospodarstva na pristojni upravni enoti urediti podatke iz predtiska, ki so neusklajeni in ne ustrezajo dejanskemu stanju.

Uredba o izvedbi ukrepov kmetijske politike za leto 2010 (Uradni list RS, št. 17/2010, 51/2010) v 11. členu določa kaj vse sestavlja zbirno vlogo. Tako je zbirna vloga sestavljena iz več obrazcev:

- obrazec »A – izjave nosilca kmetijskega gospodarstva«,
- obrazec »B – stalež rejnih živali na kmetijskem gospodarstvu«,
- obrazec »B1 – oddaja/nabava živinskih gnojil«,
- obrazec »D – prijava površin kmetijskih rastlin in zahtevkov na površino«,
- obrazec »Zahtevek za dodelitev dodatkov za ovce in koze, za hmeljišča in za ohranitev živinoreje na kmetijskem gospodarstvu s travinjem ter dodatno plačilo za mleko za gorsko višinska in strma kmetijska gospodarstva za leto 2010 ter zahtevek za izplačilo plačilnih pravic z vsemi dodatki za leto 2010«,
- obrazec »G – Zahtevek za kmetijsko okoljska plačila – reja avtohtonih in tradicionalnih pasem domačih živali«,
- obrazec »E – Zahtevek za kmetijsko okoljska plačila – ozelenitev njivskih površin«,
- obrazec »H – Zahtevek za kmetijsko okoljska plačila – pridelava avtohtonih in tradicionalnih sort kmetijskih rastlin za neprezimne strniščne posevke«.

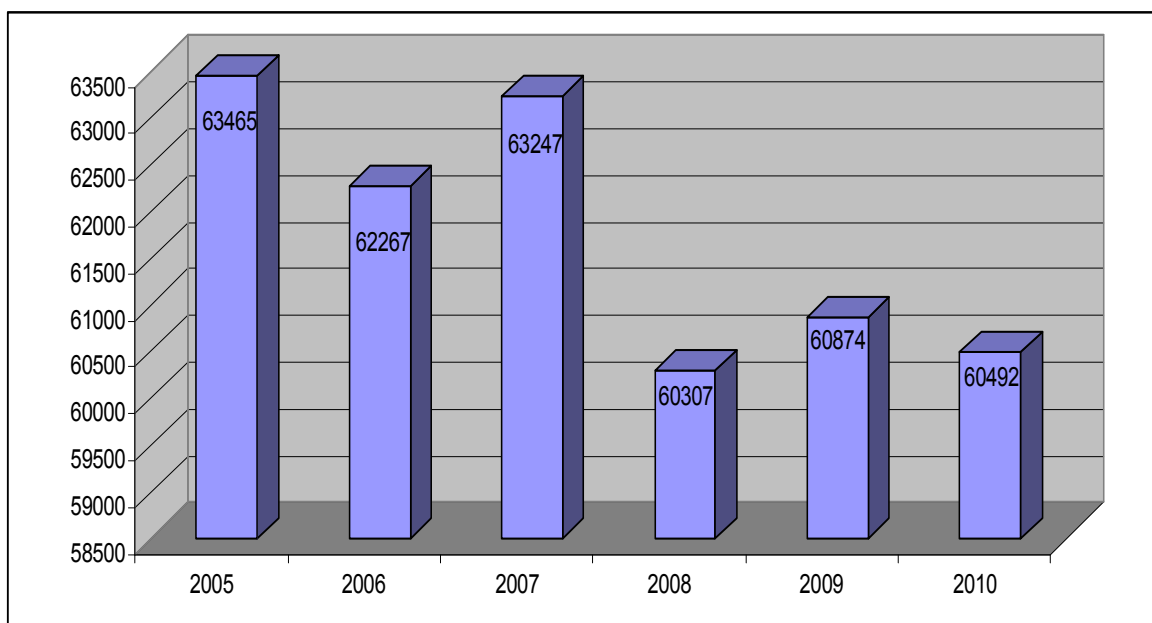
Obvezne sestavine zbirne vloge so obrazec A, obrazec B (če na kmetijskem gospodarstvu gojijo živali) in na obrazcu D prijava vseh površin ter kmetijskih rastlin in sort.

Kmetijska svetovalna služba s svojimi svetovalci pomaga nosilecem kmetijskih gospodarstev in njihovim zastopnikom pri izpolnjevanju zbirne vloge. Kmetijskega

svetovalca z vnaprej pripravljenim obrazcem nosilec kmetijskega gospodarstva pooblasti za izpolnjevanje e-vloge.

Za leto 2008 je svoje zbirne vloge na ARSKTRP oddalo 60.307 upravičencev do sredstev iz naslova ukrepov kmetijske politike. Leto kasneje 2009 je ARSKTRP prejela 60.874 zbirnih vlog. Za leto 2010 je zbirno vlogo oddalo 60.462 upravičencev do sredstev iz naslova ukrepov kmetijske politike. Odkar je Slovenija polnopravna članica EU, je do sedaj največje število upravičencev do sredstev iz naslova ukrepov kmetijske politike oddalo svoje zbirne vloge leta 2005, in sicer 63.465 (Letno poročilo o delu ARSKTRP, 2005–2010).

**Grafikon 2: Število oddanih zbirnih vlog**



Vir: Letno poročilo o delu ARSKTRP (2005–2010).

Tako velik upad zbirnih vlog po letu 2005 je predvsem posledica tega, da nekateri upravičenci opuščajo svoje kmetije in te dajejo v zakup. Število skupnih površin, glede na katere se izplačujejo sredstva, pa ostaja nespremenjeno.

## 2. Vloga za dodeljevanje sredstev za razvoj podeželja

Upravičenci vlagajo zahteve skladno z zahtevami javnega razpisa na predpisanih obrazcih v javnem razpisu, ki ga pripravi MKO. Vloga nosilca kmetijskega gospodarstva je tako odziv na javni razpis. Prijavni obrazec je odvisen od razpisa do razpisa, a minimalno vendarle mora vsebovati, kar določa ZUP v 66. členu. Stranka lahko vlogo pošlje po pošti s priporočeno pošiljko, v primeru navadne pošiljke se vloga zavrže, vlogo pa lahko izroči tudi neposredno pri pristojnem organu – ARSKTRP (50. člen ZKme-1).

V okviru 1. in 3. osi PRP 2007–2013 je ARSKTRP na podlagi javnih razpisov v letu 2010 skupno prejela 1.755 vlog in izdala 1.333 odločb, od tega 1.034 pozitivnih, s katerimi je odobrila 84 milijonov evrov (Letno poročilo o delu ARSKTRP, 2010, str. 8).

### **5.1.3 SPREJEM IN PREGLED VLOGE**

Po prejetju kakršnekoli vloge na ARSKTRP se v glavni pisarni ta obravnava v skladu z določili Uredbe o upravnem poslovanju (Uradni list RS, št. 20/2005, 30/2006, 86/2006, 32/2007, 63/2007, 115/2007, (122/2007 popr.), 31/2008, 35/2009, 58/2010, 101/2010) ter v skladu z njihovim postopkovnikom. Tako evidentirajo vse prispеле zadeve, jih označijo s sprejemno številko, z datumom in časom prispetja ter z dodelitvijo številke spisa.

Organ, ki je vlogo prejel, mora najprej preveriti, ali je za vlogo pristojen. Če se ugotovi, da ARSKTRP ni pristojna za obravnavo vloge, mora uradna oseba postopati po 65. členu ZUP, odstopiti vlogo pristojnemu organu oziroma če ne ve, kateri organ je pristojen, se vloga s sklepom zavrže. Hkrati pa mora uradna oseba preveriti, če so z vlogo podane vse procesne predpostavke za začetek postopka, ki so določene s 129. členom ZUP. Uradna oseba ARSKTRP tako preveri, ali gre za upravno zadevo iz njene pristojnosti, o kateri ne teče že drug postopek, ali je vloga pravočasna in ali je popolna.

Vloga se šteje za pravočasno, če jo pristojni organ prejme pred iztekom roka oziroma če jo je pred iztekom roka prejel informacijski sistem (68. člen ZUP). ARSKTRP upošteva vse vloge, ki tako prispejo do 24. ure določenega dne. Če je vloga poslana priporočeno po pošti, se šteje dan, ko je organ prejel vlogo tisti dan, ko je bila oddana na pošti. Za zbirne vloge je končni rok za vložitev določen z Uredbo o izvedbi kmetijske politike za tekoče leto. Zapoznele vloge ali zahtevki se obravnavajo v skladu z določbami 23. in 24. člena Uredbe 1122/2009/ES. ARSKTRP sicer upošteva tudi vloge, ki so prispеле še v 25 dneh po roku za vložitev, vendar se zamudnikom znesek odobrenih sredstev za vsak delovni dan zamude zniža za 1%. Rok za vložitev vloge za dodeljevanje sredstev za razvoj kmetijstva pa je določen z javnim razpisom. Za obravnavo teh vlog ni pomembno samo, da so vložene v roku, ampak je pomemben tudi čas njihove vložitve.

V primeru, da uradna oseba ARSKTRP ugotovi, da je vloga nepopolna in nerazumljiva, mora pozvati stranko na dopolnitev vloge. ZUP določa pet delovnih dni od prejema vloge, da organ z dopisom zahteva od stranke odpravo pomanjkljivosti v roku, ki ji ga določi (67. člen ZUP). ZKme-1 pa to ureja drugače. ARSKTRP kot pristojni organ za odločanje ima na razpolago kar tri mesece od poteka roka za vložitev vloge, da od stranke zahteva dopolnitev in odpravo pomanjkljivosti zbirne vloge (33. člen ZKme-1). Uradna oseba lahko zahteva odpravo pomanjkljivosti po telefonu ali na drug primeren način. Če se pomanjkljivosti odpravijo, se naredi uradni zaznamek. V nasprotnem primeru pa se stranki pošlje še pisno zahtevo za dopolnitev vloge v določenem roku (34. člen ZKme-1).

Po poteku roka za vložitev je mogoče zbirno vlogo spremeniti še do 31. maja tekočega koledarskega leta v skladu z določbami 14. člena Uredbe 1122/2009/ES. Lahko se doda posamezna kmetijska parcela, lahko se spremeni dejanska raba zemljišča, spremeni kmetijska rastlina. Ko pa ARSKTRP že obvesti nosilca kmetijskega gospodarstva o nepravilnostih v zbirni vlogi ali o tem, da bo izvedena kontrola na kraju samem in se potem s kontrolo odkrijejo nepravilnosti, se spremembe ne odobrijo za tiste zahtevke, pri katerih so bile ugotovljene nepravilnosti.

Nosilec kmetijskega gospodarstva lahko pisno na ARSKTRP kadarkoli zahteva umik zahtevka delno ali pa v celoti. Stranka tako lahko delno ali v celoti umakne svoj zahtevek ves čas med postopkom na prvi stopnji do vročitve odločbe, v času pritožbenega roka in med postopkom na drugi stopnji do vročitve odločbe (134. člen ZUP). V primeru, da nosilec kmetijskega gospodarstva umakne katerega od že vloženih zahtevkov iz zbirne vloge pred potekom roka za oddajo vloge, se sklep o ustavitvi postopka glede tega zahtevka izda hkrati z odločbo o drugih zahtevkih (1. odstavek 31. člena ZKme-1). Umik zahtevka pa ni več dovoljen, kadar ARSKTRP nosilca kmetijskega gospodarstva opozori na nepravilnosti v zahtevku ali če ga je že obvestila o nameravani kontroli na kraju samem, na kmetijskem gospodarstvu ali če so bile pri tej kontroli ugotovljene nepravilnosti. Ustavitev postopka ni dovoljena za dele zahtevka, pri katerih je bila ugotovljena nepravilnost (ARSKTRP, 2011).

Odprtje in pregled vloge iz javnega razpisa sta odvisna od tipa razpisa. V odprtem javnem razpisu se vloge odpirajo in obravnavajo ter se zahteva odprava pomanjkljivosti po vrstnem redu oddaje vlog. ARSKTRP mora zahtevati odpravo pomanjkljivosti v treh mesecih od prejema vloge. Stranka mora vlogo dopolniti v 30 dneh od dneva vročitve poziva k dopolnitvi. Dopolnjena vloga se uvrsti na konec seznama prejetih vlog. Pri zaprtih razpisih ARSKTRP odpira in obravnava ter zahteva odpravo pomanjkljivosti sočasno in mora v treh mesecih od zaprtja razpisa pisno zahtevati dopolnitev vloge. Rok za dopolnitev je prav tako 30 dni od dneva vročitve poziva (93. in 96. člen Uredba o ukrepih 1., 3. in 4. osi Programa razvoja podeželja RS za obdobje 2007–2013 v letih 2010–2013).

## **5.2 UGOTAVLJANJE DEJSTEV IN DOKAZOVANJE**

Ugotavljanje dejstev in dokazovanje poteka v ugotovitvenem in dokaznem postopku. To sta dve podfazi upravnega postopka na prvi stopnji. Ugotovitveni in dokazni postopek se med seboj tesno prepletata in potekata istočasno. Ugotavljanje dejstev in njihovo dokazovanje mora biti učinkovito, zlasti se mora izvesti načelo materialne resnice in načelo zaslišanja strank. Organ mora ugotoviti vsa dejstva ter okoliščine in izvesti vse dokaze za ugotovitev dejanskega stanja, resnice, hkrati pa mora biti stranki omogočeno, da uveljavi in zavaruje svoje pravice in pravne koristi (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 153, 154).

### 5.2.1 UGOTOVITVENI POSTOPEK

Pred izdajo odločbe je nujna ugotovitev vseh dejstev in okoliščin, ki vplivajo na zadevo. Dejstva in okoliščine, ki so pomembne za odločitev v upravni zadevi, ugotavlja uradna oseba sama ali pa s pomočjo izvedenca. Skladno z načelom ekonomičnosti postopka si mora uradna oseba po uradni dolžnosti priskrbeti podatke iz uradnih evidenc, če so za odločitev potrebni (3. odstavek 139. člena ZUP). Za odločitev v upravni zadevi so pomembna samo tista dejstva in okoliščine, ki so določene s posebnim materialnim zakonom, s katerim so na splošno urejena pravna razmerja na določenem upravnem področju. Dolžnost stranke v upravnih postopkih je, da mora vsa dejstva navajati natančno, resnično in določno (140. člen ZUP). Stranka tako lahko v postopku sodeluje tako aktivno kot v obrambi, saj lahko navaja dejstva, daje potrebne podatke, pojasnjuje in dopolnjuje svoje izjave, predlaga dokaze in izpodbija navedbe drugih udeležencev postopka (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 154, 155).

Praviloma se ugotovitveni postopek po ZUP uvede kot posebni ugotovitveni postopek in le izjemoma, če obstajajo razlogi, se izvede skrajšani ugotovitveni postopek. Po skrajšanem ugotovitvenem postopku lahko organ odloči v zadevi, kadar za ugotovitev dejstev ni treba opraviti posebnih dejanj v postopku, ni zaslišanja stranke, ni ustne obravnave, ne izvajajo se dokazi s pričami in izvedenci niti ogledi. Uradna oseba odloči na podlagi podatkov, ki so v vlogi, v evidencah, so znani njej ali pa je podana verjetnost o obstoju določenih dejstev. Razlogi za skrajšan ugotovitveni postopek, so določeni v 144. členu ZUP, in sicer:

- če se da dejansko stanje v celoti ugotoviti na podlagi dejstev in dokazov, ki jih je navedla oziroma predložila stranka v svoji zahtevi ali na podlagi splošno znanih dejstev oziroma dejstev, ki so organu znani,
- če se dejansko stanje lahko ugotovi na podlagi uradnih evidenc (npr. subvencije kmetom),
- če gre za zadevo, ki se lahko reši na podlagi verjetno izkazanih dejstev in okoliščin ali
- če gre za nujne ukrepe v javnem interesu, s katerimi ni mogoče odlagati, dejstva pa so dokazana ali vsaj verjetno izkazana.

V skrajšanem ugotovitvenem postopku mora organ izdati odločbo najkasneje v enem mesecu od vložitve zahtevka oziroma začetka postopka po uradni dolžnosti.

Posebni ugotovitveni postopek se izvede v vseh primerih, razen če je po zakonu dovoljen skrajšani ugotovitveni postopek. Izvede se za ugotovitev dejstev in okoliščin, ki so pomembne za razjasnitev zadeve ali pa zato, da se da strankam možnost, da uveljavijo in zavarujejo svoje pravice in pravne koristi. Potek ugotovitvenega postopka in dokazovanja določa uradna oseba glede na okoliščine posameznega primera. Tako odloča o vrsti, kraju, načinu, roku in času ugotavljanja in dokazovanja dejstev (145. člen ZUP). Uradna oseba mora stranki omogočiti, da se udeležuje ugotovitvenega postopka in da v postopku nenehno dopolnjuje svoj zahtevek oziroma se brani, če postopek teče zoper njo. Stranka



ima pred izdajo odločbe pravico, da se izreče o vseh zbranih in izvedenih dejstvih v postopku (146. člen ZUP) (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 157–159).

### **5.2.2 DOKAZNA SREDSTVA**

Dejstva, na podlagi katerih se izda odločba, je potrebno ugotoviti z dokazi (1. odstavek 164. člena ZUP).

Dokazovanje je dejavnost, ki obsega zbiranje, izpeljavo in presojo dokazov. Z uporabo dokaza pa se ugotavlja resničnost dejstev. Predmet dokazovanja v upravnih postopkih so tista dejstva in okoliščine, na podlagi katerih organ izda odločbo. Namen in cilj dokazovanja je prepričati uradno osebo o resničnosti dejstev in okoliščin. Katera dejstva se bodo dokazovala v konkretnem postopku, odloči uradna oseba, ki vodi postopek. Dokazi se izvedejo šele po tem, ko se ugotovi, kaj je v konkretnem pogledu potrebno dokazati in kaj je sploh sporno. Ne dokazujejo se splošno znana dejstva ter tudi ne dejstva, katerih obstoj zakon domneva (165. člen ZUP). Predmet dokazovanja tudi ne morejo biti predpisi, ker morajo biti znani uradni osebi, ki odloča o zadevi na podlagi materialnega predpisa. Prav tako se ne dokazuje verjetno izkazanih dejstev v primerih nujnih ukrepov v javnem interesu. Po ZUP je stranka dolžna za svoje navedbe, na katere upira svoj zahtevek, navesti dokaze in jih po možnosti tudi predložiti, vendar mora uradna oseba, ki vodi postopek, tudi sama ugotavljati dejstva in zbirati dokaze, saj si mora že po uradni dolžnosti priskrbeti dokaze, ki jih hitreje in lažje pridobi sama ter potrdila o dejstvih, o katerih se vodi uradna evidenca (3. odstavek 139. člena in 2. odstavek 140. člena ZUP) (Androjna in Kerševan, 2006, str. 334–340).

Kot dokaz se lahko uporabi vse, kar je primerno za ugotavljanje dejanskega stanja ter tisto, kar ustreza posameznemu primeru (2. odstavek 164. člena ZUP). Nekatere dokaze pa ZUP šteje za tako pomemben, da predpisuje njihovo izvajanje. Taki dokazi so listine, priče, izvedenci, ogled in izjava stranke.

Pri postopkih dodeljevanja sredstev za razvoj kmetijstva se opravijo številne kontrole, ki so namenjene ugotavljanju dejstev in s katerimi se dokazuje resnično stanje upravičenosti do plačil v okviru kmetijske politike EU. ARSKTRP kot prvostopenjski upravni organ mora opraviti ugotovitveni postopek, s katerim se ugotovi vsa dejstva in okoliščine, pomembne za odločitev. Upravna odločba se lahko izda samo na podlagi dejstev in dokazov, ki jih navede vlagatelj vloge in na podlagi dejstev, ki so upravnemu organu znana oziroma jih ta pridobi sam (podatki iz kontrolnega pregleda na kraju samem).

Ugotovitveni postopki dodeljevanja sredstev za razvoj kmetijstva se praviloma vodijo kot skrajšani, izjemoma kot posebni ugotovitveni postopki, pri katerih se uporabljajo dokazana sredstva po 164. členu ZUP.

Uradna oseba, ki vodi postopek, mora v popolnosti ugotoviti dejansko stanje v zadevi. Dejstva in dokazila, ki jih vlagatelj navede v vlogi, uradna oseba ARSKTRP preveri s pomočjo integriranega administrativnega in kontrolnega sistema (v nadaljevanju IAKS). IAKS opredeljuje enoten način obdelave zahtevkov za podpore ter enoten način izvedbe kontrol za ukrepe kmetijske politike. IAKS obsega vloge za dodelitev iz prejšnjih obdobj, register živali (identifikacija in registracija), register kmetijskih zemljišč in register kmetijskih gospodarstev. Poleg teh zbirk v IAKS se za preverjanje podatkov uporabljajo še obstoječe podatkovne baze, ki jih uporabljajo na MKO ter druge podatkovne baze drugih državnih organov (zemljiški kataster, digitalni ortofoto posnetki, register prostorskih enot, centralni register prebivalstva ...). IAKS je pomemben pri dodeljevanju neposrednih plačil in je obvezen instrument za izplačilo neposrednih plačil na površino in na živali iz Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada. Smiselno pa se uporablja tudi pri drugih ukrepih kmetijske politike in ukrepih razvoja podeželja. Podatki v IAKS se obnavljajo vsakih 5 let (Finance.si, 2002).

Kontrole zbirnih vlog se izvajajo v skladu s splošnimi določbami iz 26. člena Uredbe 1122/2009/ES, kontrole upravičenosti pa v skladu z 20. členom Uredbe 73/2009/ES in 28. do 46. členom Uredbe 1122/2009/ES in 47. do 54. členom Uredbe 1122/2009/ES. Kontrole se delijo na administrativne kontrole in na kontrole na kraju samem. Administrativno se kontrolira vse zahteve.

Administrativna kontrola vključuje navzkrižno preverjanje. ARSKTRP pri izvajanju administrativne kontrole preverja podatke iz zbirne vloge in drugih zahtevkov ter predpisanih vlog glede na podatek iz podatkovnih zbirk MKO in zbirk drugih državnih organov. Preverjajo se podatki o zemljiščih in trajnih nasadih glede na podatke o GERK-ih iz RKG, o plačilnih pravicah, za katere se zahteva izplačilo plačilnih pravic glede na podatke iz registra plačilnih pravic, ime in priimek, enotno matično številko, davčno številko ter naslov nosilca kmetijskega gospodarstva in članov kmetije glede na podatke iz centralnega registra prebivalstva ter seveda še številne podatke iz raznih zahtevkov, ki so vloženi poleg zbirne vloge (21. člen Uredbe o izvedbi ukrepov kmetijske politike za leto 2010). Administrativna kontrola tako vključuje preverjanje izpolnjevanja pogojev za posamezne ukrepe. S pomočjo računalniških programov je omogočena avtomatizirana administrativna kontrola. Administrativna kontrola zagotavlja, da ne pride do dvojnega financiranja prek drugih shem skupnosti, da ne pride do prekomerne kompenzacije kmetom kar zadeva nekatere finančne prispevke in da so bili priloženi dokumenti, ki dokazujejo upravičenost (28. člen Uredbe 1122/2009/ES).

Na enak način se preverjajo podatki iz vlog, podanih na podlagi javnih razpisov za razvoj podeželja.

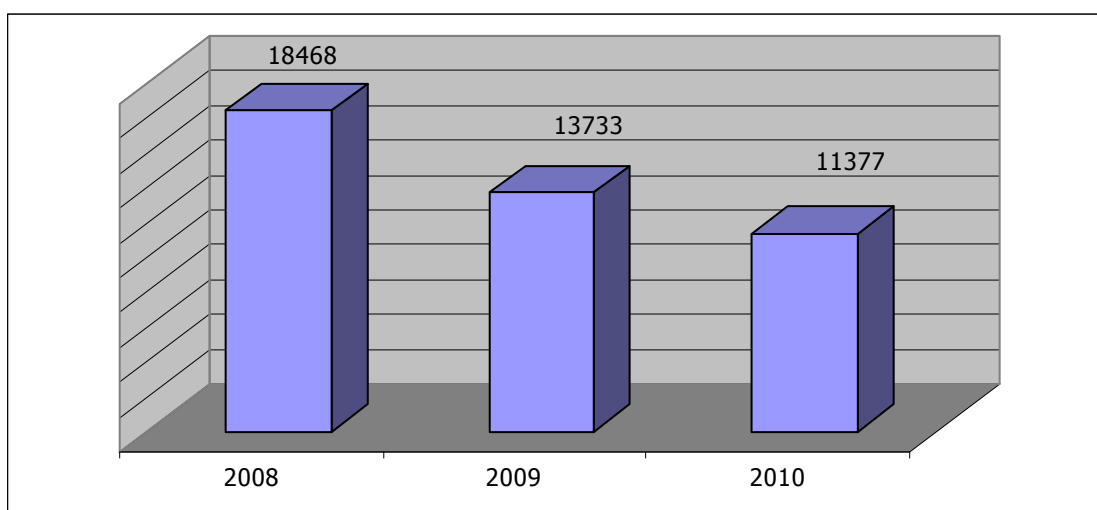
Kontrole na kraju samem se opravijo pred, med in po končanem postopku v skladu z nacionalnimi in EU predpisi. Pri kontroli na kraju samem se upoštevajo načela iz 26. in 27. člena Uredbe 1122/2009/ES.

Obseg kontrol na kraju samem se določi v skladu s 30. členom Uredbe 1122/2009/ES, in sicer skupno število pregledov na kraju samem, ki so izvedeni vsako leto, mora zajemati vsaj 5% vseh upravičencev, ki so vložili vlogo. Pred začetkom kontrole se mora kontrolor seznaniti z razlogi, zakaj je določeno kmetijsko gospodarstvo zajeto v vzorec za kontrolo in tudi z rezultati morebitnih istovetnih kontrol na tem kmetijskem gospodarstvu, ki so bile izvedene v tem ali prejšnjem letu (22. člen Uredbe o izvedbi ukrepov kmetijske politike za leto 2010). Praviloma se kontrole izvajajo nenapovedano, kljub temu pa se kontrolor lahko najavi.

Po končanem ogledu na kraju samem kontrolor napravi zapisnik o kontroli na kraju samem, v katerem se navedejo vse ugotovitve. Kontrolor mora zapisnik izpolniti v celoti, vključno z opombami, zlasti v primeru, ko se ugotovljeno stanje razlikuje od prijavljenega. ZUP v 80. členu določa, da zapisnik, ki je pripravljen in zapisan po pravilih upravnega postopka, postane javna listina. Zapisnik tako postane dokaz o poteku in vsebini kontrole na kraju samem. Nepravilnosti zapisnika je mogoče dokazovati z ustreznimi argumenti. Nosilec kmetijskega gospodarstva ali njegov pooblaščenec lahko pred podpisom zapisnika pojasni svoje videnje zadeve, povesta zakaj se z ugotovitvami kontrolorja ne strinjata. Če ni podanih nobenih pripomb, se za ugotovljeno in resnično dejansko stanje štejejo navedbe, ki jih je zapisal kontrolor. Če nosilec kmetijskega gospodarstva nasprotuje kontrolorjevim ugotovitvam šele v pritožbi, se ta nova dejstva in novi dokazi ne morejo upoštevati kot pritožbeni razlogi, saj bi jih lahko navedel že med postopkom na prvi stopnji (Cerar, 2011, str. 21).

Kontrole na kraju samem izvaja Geodetski zavod Celje d.o.o. (v nadaljevanju GZC), ki je pogodbeni partner ARSKTRP. GZC tako v okviru svojih pristojnosti, ki so mu bile delegirane, opravlja kontrole na kraju samem za področje površin, za kmetijsko okoljske ukrepe ((S)KOP), za živali, navzkrižne skladnosti ter daljinskega zaznavanja (Letno poročilo o delu ARSKTRP, 2010, str. 28).

**Grafikon 3: Število kontrol na kraju samem od leta 2008 do leta 2010**



Vir: Letno poročilo o delu ARSKTRP (2010, str. 28; 2009, str. 25).

Največ kontrol na kraju samem je GZC opravil leta 2008, in sicer 18.468. V naslednjem letu 2009 je bilo opravljenih 4.735 kontrol manj kot leto poprej, in sicer 13.733. Prav tako je bilo število kontrol na kraju samem v letu 2010 manjše kot v letu 2009, in sicer 11.377. Manjše število kontrol na kraju samem v zadnjih dveh letih v primerjavi z letom 2008 je posledica spremembe metodologij v zvezi s pripravo analize tveganj in spremembe nacionalne zakonodaje na področju IAKS ukrepov v zvezi z obsegom kontrol (Letno poročilo o delu ARSKTRP, 2009, str. 25).

V primeru, da nosilec kmetijskega gospodarstva prepreči izvedbo kontrole na kraju samem, se vsi njegovi zahtevki ustrezno zmanjšajo za 25% (4. odstavek 20. člena Uredbe, 2010).

Po podatkih, ki so dostopni na spletnih straneh ARSKTRP za leto 2009, je bilo zaradi ugotovitev pri kontroli navzkrižne skladnosti na kraju samem sankcioniranih kar 41,75% kmetov. Povprečje v EU za isto obdobje je 17,20% (ARSKTRP, 2012).

## **5.3 ROKI, IZDAJA ODLOČBE IN VROČANJE**

### **5.3.1 ROKI**

Za opravo posameznih dejanj v postopku je velikokrat potrebno določiti časovno obdobje. Osnovni namen predpisovanja rokov je, da bi upravni postopek tekel čim hitreje, brez nepotrebnih zastojev, da bi se dejanja v upravnem postopku opravila hitro in s čim manjšo zamudo za stranke ter druge udeležence. Z rokom označimo določeno časovno obdobje, v katerem mora stranka ali pa organ opraviti neko procesno dejanje. Rok je točka, do katere je treba opraviti neko dejanje in je tudi časovno obdobje, ki mora preteči, da se lahko opravi neko dejanje ali nastane določena pravna posledica (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 247).

Najpomembnejša delitev rokov je na materialne in na procesne. Materialni roki se nanašajo na pravico ali obveznost in so praviloma določeni z materialnim predpisom (rok za vložitev zahtevka oziroma vloge na ARSKTRP). Procesni roki se nanašajo na opravo kakšnega dejanja v upravnem postopku, na časovno omejitev procesnih dejanj (rok za izdajo odločbe). Procesni roki so določeni s področnim prepisom ali pa neposredno z ZUP (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 128–129).

Za posamične akte je zelo pomembno, kako štejemo roke, saj je pomembno, da se posamezno procesno dejanje opravi pravočasno. ZUP razlikuje dnevne, mesečne in letne roke. V postopkih glede dodeljevanja sredstev za razvoj kmetijstva so pomembni predvsem dnevni roki. Dnevni rok tako začne teči prvi dan po vročitvi. Začetka teka rokov ne ovirajo nedelje in prazniki oziroma drugi dela prosti dnevi. Rok teče neprekinjeno, kar pomeni, da se dela prosti dnevi všttevajo. V primeru, da se rok izteče na nedeljo, praznik

oziroma na kakšen drug dan, ko organ (ARSKTRP) ne dela, se rok izteče s pretekom prvega naslednjega delovnika.

Nekaj o rokih, ki so pomembni pri upravnih postopkih dodeljevanja sredstev za razvoj kmetijstva in podeželja je bilo povedano že v poglavju Začetek postopka in vloga, in sicer o roku za vložitev vloge oziroma zahtevka, o roku za pregled popolnosti vloge in roku za dopolnitev vloge.

Pomemben procesni rok je tudi rok za izdajo odločbe. Organ mora izdati odločbo čim prej, a najpozneje v enem mesecu od vložitve popolne vloge, če vodi skrajšan ugotovitveni postopek. V primeru posebnega ugotovitvenega postopka pa v dveh mesecih (222. člen ZUP). Rok, ki ga ima ARSKTRP za izdajo odločb v postopkih za dodelitev sredstev za razvoj kmetijstva in podeželja, začne teči z dnem, ko so ugotovljena vsa dejstva in izvedene predpisane kontrole (33. člen ZKme-1). Rok za izdajo odločbe iz zbirne vloge za posamezni ukrep je določen s predpisom za izvedbo ukrepov kmetijske politike. Uredba o izvedbi ukrepov kmetijske politike za leto 2010 v 43. členu podrobneje določa roke za izdajo odločbe neposrednih plačil, odločba za izplačilo plačilnih pravic se izda najpozneje do 30. aprila 2011, odločba za posebne premije se izda najpozneje do 15. junija 2011, odločba o izravnalnih plačilih in plačilih za kmetijsko okoljske ukrepe se izda najpozneje do 30. junija 2011. Ti roki so vsako leto na novo določeni z novo uredbo za tekoče leto.

### **5.3.2 IZDAJA ODLOČBE**

Po končanem ugotovitvenem in dokaznem postopku sledi faza odločanja v upravnem postopku. Pristojni organ ugotovljeno dejansko stanje primerja z materialnim predpisom, ki ga uporabi pri reševanju upravne zadeve. Dejansko stanje se mora skladati z dejstvi in okoliščinami, ki jih določa materialni predpis kot pogoje za nastanek, spremembo ali prenehanje določenega pravnega razmerja. Sklepanje na podlagi primerjave ugotovljenih dejstev z določbami materialnega predpisa pomeni odločanje o pravici, obveznosti oziroma pravni koristi posameznika v konkretni upravni zadevi. Na podlagi tega sklepanja pristojni organ izda odločbo o konkretni zadevi. Z izdajo in izročitvijo odločbe se upravni postopek na prvi stopnji konča (Androjna in Kerševan, 2006, str. 379).

Odločba je upravni akt, s katerim se odloči o materialni pravici obveznosti ali pravni koristi stranke v upravnem postopku. Je posamičen, avtoritativni, konkretni upravni akt, za katerega je značilno, da je enostransko oblastno dejanje, da se nanaša na konkretno dejansko stanje in se z njim odloči o pravicah in obveznostih pravega subjekta v upravnih zadevah (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 180–182).

Odločbo v upravnih postopkih dodeljevanja sredstev za razvoj kmetijstva in podeželja izda stvarno in krajevno pristojni organ – ARSKTRP, znotraj ARSKTRP pa oseba, pooblaščenca za odločanje, to je predstojnik ARSKTRP. Vsaka odločba je strogo formalen upravni akt,

izdana mora biti v pisni obliki, le izjemoma je lahko ustna in mora imeti predpisane sestavne dele, ki so določeni z 210. členom ZUP.

V **uvodu** odločbe je navedena ARSKTRP kot organ, ki je vodil in odločal o zadevi, predpis o pristojnosti ARSKTRP, in sicer 18. člen ZKme-1 ter ustrezni členi iz Uredbe o neposrednih plačilih v kmetijstvu oziroma Uredbe o ukrepih programa razvoja podeželja RS. Navedena je stranka (ime in priimek) oziroma njen zakoniti zastopnik ali pa strankin pooblaščenec. Praviloma se navede še način uvedbe postopka – ali je bil začet na zahtevo stranke ali pa po uradni dolžnosti. Obvezna je tudi navedba upravne zadeve, o kateri se s tem aktom odloča. Akt, ki ga pristojni organ izdaja, mora biti ustrezno poimenovan kot odločba ali pa ima kakšen drug naziv, ki ga določa področni predpis.

Najpomembnejši del vsake odločbe je **izrek** ali dispozitiv. Predstavlja glavni del odločbe in izraža njeno vsebino, določa upravno razmerje za stranko oziroma med strankami. Izrek mora biti popoln in določen, to pa se doseže, če je jasen kratek in natančen. Z njim se odloči o pravici in obveznosti posameznika v upravni zadevi. Odločba brez izreka ni odločba in se šteje, da o zadevi sploh ni bilo odločeno. Sestavine izreka lahko razvrstimo na obvezne in neobvezne (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 188, 189).

Obvezne sestavine izreka, ki jih ARSKTRP navede v odločbi, so:

- ime, priimek in naslov stranke,
- identifikacijska številka kmetijskega gospodarstva (KMG-MID),
- odločitev o predmetu postopka,
- odločitev o zahtevkih stranke in
- odločitev o stroških postopka.

Odločba pa ima lahko še nekatere neobvezne sestavine:

- določitev pogojev ali nalogov glede priznane pravice ali naložene obveznosti,
- določitev izpolnitvenega roka, v katerem je treba izpolnit obveznost. Če je izdana obveznostna odločba in v njej ni določen rok za izpolnitev, potem velja splošni izpolnitveni rok po ZUP, 15 dni in
- klavzula o nesuspendivnem učinku pritožbe, kar pomeni da pritožba zoper odločbo ne zadrži njene izvršitve, to pa lahko določi samo področni zakon.

V primeru, da se izda odločba na podlagi zbirne vloge, ARSKTRP v izreku še navede, da bo za morebitne ostale zahtevke, o katerih še ni odločeno, odločeno s posebno odločbo, ZUP namreč v 219. členu dovoljuje izjemo od klasične, popolne odločbe, ki odloča o vseh zahtevkih stranke. Dovoljuje tudi delno odločbo, ki ji sledi dopolnilna. Delna odločba se lahko uporabi v primerih, kadar se lahko odloča o kakšni zadevi po delih oziroma po posameznih zahtevkih in kadar so posamezni deli oziroma zahtevki primerni za odločitev, ostali pa še niso.

Praviloma ARSKTRP in drugim udeležencem v postopku ne nastanejo posebni stroški, kar se tudi navede v izreku.

Primer izreka odločbe za neposredna plačila:

Stranki P.S., Stari trg X, 2380 Slovenj Gradec, KMG-MID:100XXXXXX (v nadaljevanju: stranka), se:

**1. Ugodi naslednje zahtevke KOP:**

Vrsta podukrepa KOP	Kmet. rastlina/žival	Število enot	EUR/enoto	Znesek EUR
Košnja strm. trav. nagib 35-50%		15,43	90,2	1.391,82 EUR
Košnja strm. trav. nagib nad 50%		1,92	142,27	273,16 EUR
Reja avtoht. in trad. pas. dom. živ.	Slo. hladnokrvni konj	2	89,38	178,76 EUR
Skupaj				1.843,74 EUR

**2. Skupni znesek plačil za zahtevke KOP zniža zaradi sledečih razlogov:**

Znižanje zaradi obračunanega stroška izobraževanja pri več kot enem odobrenem podukrepu KOP:

14,66 EUR

Za izplačilo

1.829,08 EUR

**3. Zavrne naslednje zahtevke KOP:**

Vrsta podukrepa KOP	Kmet. rastlina/žival	Število enot
Ekološko kmetovanje	Travinje	20,11
Ekološko kmetovanje	Travniški visokodebelni sadovnjaki	0,62
Ekološko kmetovanje	Poljščine na njivah	0,3
Ekološko kmetovanje	Vrtnine na prostem	0,03
Košnja strm. trav. nagib 35-50%		0,11

**4.** O morebitnih ostalih zahtevkih za leto 2009 bo odločeno z drugo odločbo.

**5.** Stranka je upravičena do sredstev v višini 1.829,08 EUR, ki se izplačajo na račun št.: SI56 XXXX XXXX XXXX XXX.

**6.** Pritožba zoper to odločbo ne zadrži njene izvršitve.

**7.** V postopku izdaje te odločbe posebni stroški niso nastali.

Primer izreka odločbe za dodelitev nepovratnih sredstev na podlagi javnega razpisa:

**1.** Upravičencu: P.S., Stari trg X, 2380 Slovenj Gradec, se odobrijo nepovratna sredstva politike razvoja podeželja sofinancirane iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja, ukrep Povečanje gospodarske vrednosti gozdov za obdobje 2007, B – Naložbe v nakup nove mehanizacije in nove opreme za sečnjo in spravilo lesa v višini do 33.863,40 EUR.

2. Pravice in obveznosti ARSKTRP in upravičenca glede porabe odobrenih nepovratnih sredstev se določijo v posebni pogodbi.
3. Posebni stroški v tem postopku niso nastali.

Izreku sledi **obrazložitev**. Obrazložitev odločbe je pojasnitev in utemeljitev odločitve, ki je navedena v izreku. Iz obrazložitve mora izhajati, da izrek odločbe izhaja iz uporabe materialnega prepisa na ugotovljeno dejansko stanje v konkretnem primeru. Vsaka pisna odločba mora imeti obrazložitev. Izjemoma je lahko odločba brez obrazložitve, kadar se v zadevah manjšega pomena ugodi strankinemu zahtevku ter se ne posega v javno korist ali korist koga drugega (218. člen ZUP). Dejanski del odločbe je povzetek zahtevkov stranke in razložitev dejanskega stanja, ki je bilo ugotovljeno v konkretnem primeru, pravni del odločbe navaja materialne predpise oziroma posamezne določbe ter pravno presojo in sklepanje. Dejanski in pravni del odločbe nista dva ločena dela, temveč sta celota obrazložitve, dejanski del odločbe se večkrat prepleta s pravnim delom (Androjna in Kerševan, 2006, str. 417–419).

ARSKTRP izdaja odločbe s polno obrazložitvijo. V odločbi je na kratko povzet zahtevek stranke, navedeno je ugotovljeno dejansko stanje in dokazi, na katere je oprto ter odločilni razlogi za presojo posameznega dokaza, navedeni morajo biti tudi predpisi, na katere se opira odločba, navedejo se tudi razlogi, ki ob navedenem dejanskem stanju narekujejo tako odločitev, nato se razloži, zakaj ni bilo ugodeno kakšnemu od zahtevkov stranke. Ker v primeru odločbe, izdane na podlagi zbirne vloge, pritožba ne zadrži njene izvršitve, se navede še pravna podlaga za takšno klavzulo, in sicer 41. člen ZKme-1.

V primeru, da odločba nima vseh sestavin in se je zaradi tega ne da preizkusiti, jo je zaradi tega mogoče izpodbijati na podlagi 7. točke 2. odstavka 237. člena ZUP. Gre za eno izmed absolutnih bistvenih kršitev pravil postopka.

Upravno sodišče je v sodbi U 477/2009 potrdilo, da tožeča stranka utemeljeno ugovarja, da iz obrazložitve odločbe ni mogoče ugotoviti, na kakšen način je ARSKTRP izračunala višino neodobrenih sredstev. ARSKTRP je kot podlago za zmanjšanje zneska dodeljenih sredstev poleg ugotovite kontrole navedla tudi sankcije po 30. in 31. členu Uredbe komisije št. 195/2006, česar z ničemer ne pojasni in zato je izpodbijana odločba pomanjkljiva ter ne vsebuje vseh predpisanih elementov. Zaradi nejasnih in nepopolnih razlogov v izpodbijani odločbi je ARSKTRP s svojim ravnanjem bistveno kršila pravila postopka (7. točka 2. odstavka 237. člena ZUP), kar je vplivalo na zakonitost oziroma na pravilnost odločbe. Sodišče je tožbi ugodilo in izpodbijani akt odpravilo ter zadevo vrnilo ARSKTRP v ponovni postopek.

**Pouk o pravnem sredstvu** je obvezen sestavni del vsake pisne odločbe, izdane v upravni zadevi. Stranki se sporoči, ali lahko vloži zoper izdano odločbo pritožbo ali pa začne upravni spor ali kakšen drug postopek pred sodiščem (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 191).



ARSKTRP v pouku o pravnem sredstvu obvesti stranko, da je zoper odločbo dovoljena pritožba na drugostopenjski organ, ki je MKO (naslov). Stranka mora pritožbo vložiti ali poslati s priporočeno pošiljko na prvostopenjski organ ARSKTRP v 15 dneh od prijema odločbe. Za pritožbo je potrebno v skladu s tarifno številko 2 ZUT plačati upravno takso.

**Odločbo podpiše uradna oseba**, ki jo je izdala, in sicer na desni strani. Odločbe izdaja predstojnik organa, razen če je dal pooblastilo za odločanje drugi uradni osebi. V tem primeru odločbo podpiše pooblaščenca oseba za odločanje. V primeru, da ima uradna oseba pooblastilo samo za vodenje postopka, podpiše odločbo na levi strani, na desni strani pa jo podpiše predstojnik, ki je izdal odločbo. Vsaka odločba pa mora biti opremljena še z žigom organa, ki jo izdaja (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 191, 192).

### 5.3.3 VROČANJE

Odločba, izdana v upravnem postopku, mora biti stranki vročena. Dokler odločba ni vročena, ne more postati izvršljiva in tudi ne dokončna (224. člen ZUP) niti pravnomočna (225. člen ZUP). Z vročitvijo odločbe začne izdana odločba veljati in z vročitvijo odločbe nastopijo njeni pravni učinki glede pravic in dolžnosti. Od dneva, ko je bila odločba vročena stranki, začnejo teči roki za pritožbo oziroma za sprožitev upravnega spora. Odločba se mora stranki vročiti v izvorniku (3. odstavek 210. člena ZUP). Za vročanje veljajo posebna pravila, ki urejajo čas, kraj in način vročitve (Androjna in Kerševan, 2006, str. 227, 228).

Odločbe in sklepi organa prve stopnje ARSKTRP s področja ukrepov kmetijske politike se vročajo z navadno vročitvijo. Šteje se, da je vročitev opravljena 20. dan od dneva odpreme, navedenega na odločbi in sklepu oziroma na posamičnem aktu (37. člen ZKme-1). Od dneva domnevne opravljene vročitve 20. dne začne teči tudi 15-dnevni rok za vložitev pritožbe. Stranka ima tako možnost vložiti pritožbo v roku 35 dni od datuma odpreme odločbe ali sklepa.

V primeru, da stranka ne prejme odločbe ali sklepa v 30 dneh od datuma, do katerega mora biti izdana odločba za posamezni ukrep, mora pisno obvestiti ARSKTRP, da ni prejela odločbe oziroma sklepa (2. odstavek 37. člena ZKme-1). Sledi vročanje po ZUP.

Navadno vročanje lahko v večjih primerih povzroči težave, ker je glede na sodbo Vrhovnega sodišča (sodba VS RS U77/94-9) potrebno kakršen koli dvom o vročitvi ali datumu vročitve vedno razlagati v korist stranke. Prav tako pa pri navadnem vročanju z domnevo vročitve 20. dan po odpremi odločbe oziroma sklepa nastane težava, če stranka vloži pritožbo zoper odločbo, še preden se ta šteje za vročeno, saj so v večini pisanja vročena prej kot pa v 20 dneh. Pritožba je potemtakem prezgodnja. Po 129. členu ZUP se prezgodnja odločba zavrže. Vse to pa poraja dvom o možnosti enakega varstva pravic kot ustavnega načela (Kovač, 2008, str. 1314).

Odločbe s področja ukrepov politike razvoja podeželja se vročajo osebno v skladu z 87. členom ZUP. Hkrati se tem odločbam priloži pogodba, s katero se upravičenec zaveže, da bo dobljena sredstva porabil za namen, ki je bil določen z javnim razpisom. Pogodbo mora nosilec kmetijskega gospodarstva podpisati in vrniti en izvod nazaj na ARSKTRP.

#### **5.3.4 DOKONČNOST, IZVRŠLJIVOST IN PRAVNOMOČNOST ODLOČB**

Vsak upravni postopek se na prvi stopnji konča, ko prvostopenjski upravni organ izda odločbo v upravni zadevi in z vročitvijo te odločbe. V primeru delne odločbe se postopek konča, ko je izdana še dopolnilna odločba. Postopek pa se lahko konča tudi z izdajo sklepa. S sklepom se upravni postopek samo ustavi in z njim se ne odloči o pravici ali obveznosti za stranko (Androjna in Kerševan, 2006, str. 434).

Kdaj pa je postopek na prvi stopnji resnično končan po izdaji odločbe, je odvisno od tega, ali bodo stranke uporabile pravico do pritožbe ali ne. Od tega je odvisen nastop dokončnosti, izvršljivosti in pravnomočnosti (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 198).

Glede instituta dokončnosti, izvršljivosti in pravnomočnosti odločb ARSKTRP pri dodeljevanju sredstev za razvoj kmetijstva se uporabljajo določbe po ZUP.

**Dokončnost** odločbe nastopi, ko se odločbe ne more več izpodbijati s pritožbo kot rednim pravnim sredstvom. Odločba prve stopnje postane dokončna:

- ko se vroči stranki, če pritožba v konkretnem primeru po zakonom ni dovoljena,
- ko preteče v odločbi predpisani rok za pritožbo,
- kadar se pravici do pritožbe odpovedo vse stranke,
- nastopi tudi z vročitvijo drugostopenjske odločbe, s katero se pritožba zavrne ali s sklepom zavrže.

Drugostopenjska odločba, s katero se nadomesti odločbo prve stopnje, postane pravnomočna z vročitvijo stranki. Zoper dokončno odločbo drugostopenjskega organa je dovoljeno še sodno varstvo, če je stranka uporabila pritožbo zoper prvostopenjsko odločbo (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 198–199). Odločba za neposredna plačila postane dokončna, ko preteče rok za pritožbo, če pritožba ni bila vložena v roku 35 dni od datuma odpreme odločbe. Odločba za dodelitev nepovratnih sredstev postane dokončna, ko upravičenec do odobrenih nepovratnih sredstev v 15 dneh po vročitvi odločbe vrne ARSKTRP podpisano pogodbo. Pogodba pa stopi v veljavo, ko jo podpišeta obe pogodbeni stranki. Dokončno odločbo je mogoče v upravnem postopku odpraviti ali razveljaviti samo z izrednimi pravnimi sredstvi.

Z dokončnostjo odločbe praviloma nastopi tudi njena **izvršljivost**. V izreku odločbe je lahko klavzula, da pritožba ne zadrži izvršitve odločbe ali pa je določen daljši izpolnitveni rok oziroma je izvršljivost vezana s področnim zakonom na pravnomočnost odločbe. Ko je odločba enkrat dokončna, lahko začne stranka izvajati svojo pravico, ki ji je bila odobrena

z odločbo oziroma se lahko začne izvršba za izpolnitev strankine obveznosti (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 201). Po 224. členu ZUP postane odločba prve stopnje izvršljiva:

- ko se vroči stranki, če pritožba ni dovoljena,
- ko preteče rok za pritožbo, če pritožba ni bila vložena,
- ko se vroči stranki, če pritožba ne zadrži njene izvršitve,
- ko se stranka odpove pravici do pritožbe,
- ko se stranki vroči odločba organa druge stopnje, s katero se pritožba zavrne, ali sklep s katerim se zavrže ali
- z vročitvijo drugostopenjske odločbe, s katero je bila nadomeščena prvostopenjska odločba.

ZKme-1 v svojih členih predvideva klavzulo, da pritožba na odločbo o izplačilu sredstev iz naslova ukrepov kmetijske politike ne zadrži njene izvršitve (41. člen ZKme-1). Odločba je izvršljiva takoj z vročitvijo in ne šele po preteku roka za pritožbo oziroma z nastopom dokončnosti pravnega akta.

Pomemben pravni institut je **pravnomočnost** odločbe. Odločba postane pravnomočna, ko se ne more več izpodbijati v upravnem sporu ali v drugem sodnem postopku (225. člen ZUP). S pravnomočnostjo nastopi prepoved poseganja v pridobljene pravice ali naložene obveznosti in s tem postane odločba nespremenljiva. Formalno pravnomočne odločbe ni mogoče več izpodbijati niti po sodni poti niti ne s pritožbo kot rednim pravnim sredstvom. Stranka ne more več doseči spremembe odprave ali razveljavitve odločbe, ker so izčrpana vsa formalna pravna sredstva (pritožba in upravni spor). Formalna pravnomočnost odločbe je hkrati tudi pogoj za materialno pravnomočnost, ki nastopi, ko tudi organ, ki je odločbo izdal, ne more več doseči spremembe, odprave ali razveljavitve odločbe. Odločbe vsebinsko ni mogoče več spreminjati. Materialno pravnomočnost pridobijo samo pozitivne odločbe, s katerimi so bile pridobljene določene pravice ali naložene določene obveznosti. Po Ustavi RS je mogoče pravnomočno odločbo odpraviti, razveljaviti ali spremeniti samo z izrednimi pravnimi sredstvi (158. člen Ustave RS). V primeru, da se stranka ne pritoži oziroma se odpove pritožbi, hkrati nastopi tako dokončnost kot tudi pravnomočnost odločbe (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 200).

Če se s pritožbo izpodbija posamezne vsebinsko ločljive točke izreka odločbe, lahko postanejo ostali deli oziroma točke izreka, ki se ne izpodbijajo, dokončni ali pravnomočni (2. odstavek 225. člena ZUP). Kadar pa se odločba izpodbija v upravnem sporu ali v drugem sodnem postopku in se je s sodno odločbo ne odpravi oziroma razveljavi, postane odločba pravnomočna v trenutku, ko postane pravnomočna sodna odločba, s katero je bilo odločeno o njeni zakonitosti (3. odstavek 225. člena ZUP).

Formalna pravnomočnost izdanih odločb v upravnih postopkih dodeljevanja sredstev za razvoj kmetijstva nastopi, ko stranka izčrpa vsa pravna formalna sredstva, ko ni več mogoča pritožba oziroma ko je odločeno s sodbo v upravnem sporu. Materialna pravnomočnost odločbe nastopi po preteku petih let od vročitve odločbe. MKO kot nadzorstven organ po petih letih od dokončnosti odločbe te ne more več spremeniti, odpraviti ali razveljaviti. Če predpisi EU ne določajo roka za odpravo odločbe po

nadzorstveni pravici drugače, lahko nadzorstven organ odločbo odpravi v petih letih od njene vročitve (2. odstavek 43. člena ZKme-1).

## **5.4 PRAVNA SREDSTVA V UPRAVNEM POSTOPKU**

»Pravna sredstva so institucije, preko katerih se uveljavlja zlasti zakonitost, prav tako pa varstvo pravic strank in javne koristi v upravnih zadevah.« (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 205).

Pravno sredstvo je z ustavo in z zakonom določena pravna institucija, s katero se sproži postopek za presojo in ugotovitev skladnosti konkretnega upravnega akta z abstraktno pravno normo. Ustava RS v 25. členu zagotavlja pravico do pritožbe ali do drugega pravnega sredstva proti odločbam sodišč in drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil. Posamični akti teh organov morajo temeljiti na zakonu ali na zakonitem predpisu (153. člen Ustave RS). Zoper nezakonite dokončne posamične akte je dovoljen upravni spor (157. člen Ustave RS). Po 158. členu Ustave RS so dovoljena še izredna pravna sredstva zoper pravnomočne posamične akte sodišč in drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 205).

Pravna sredstva v okviru upravnega postopka se delijo na redna pravna sredstva in izredna pravna sredstva. Poleg pritožbe kot rednega pravnega sredstva in petih izrednih pravnih sredstev po ZUP lahko dodatna pravna sredstva v upravnih postopkih določi še drug zakon glede na potrebe določenega upravnega področja. Vsa pravna sredstva po ZUP pridejo v upoštevanje pri postopkih glede dodeljevanje sredstev za razvoj kmetijstva.

### **5.4.1 PRITOŽBA**

Pritožba je redno pravno sredstvo zoper prvostopenjsko odločbo, načeloma je vedno dovoljena, le zakon lahko izključi pravico do pritožbe (13. člen ZUP).

Pravico do pritožbe zoper odločbo, izdano na prvi stopnji, ima stranka, ki je sodelovala v postopku in tudi vsaka druga oseba, če odločba posega v njene pravice in pravne koristi ter državni tožilec in državni pravobranilec, če je z odločbo prekršen zakon v škodo javnih koristi (229. člen ZUP).

Stranka, ki se ne strinja z odločbo ARSKTRP, začne pritožbeni postopek z vložitvijo pritožbe na organ, ki je odločbo izdal, torej na ARSKTRP. Za vložitev pritožbe mora pritožnik plačati takso v skladu z Zakonom o upravnih taksah (Uradni list RS, št. 8/2000, 44/2000, 81/2000, 33/2001-ZVet-1, 45/2001-ZZVR-1, 42/2002, 18/2004, 40/2004-UPB1, 91/2005, 114/2005-UPB2, 131/2006-ZPCP-2, (5/2007 popr.), 14/2007, 42/2007-UPB3, 126/2007, 88/2010, 106/2010-UPB5, v nadaljevanju ZUT), ki trenutno znaša 14,18€.

Pritožba se mora vložiti pisno, in sicer se jo lahko pošlje s priporočeno pošiljko ali pa se jo osebno izroči v vložišče ARSKTRP. Pritožba se vloži po pravilih, ki veljajo za pisne vloge. Poleg tega pa se mora še navesti odločbo, ki se izpodbija in pri tem označen organ, ki jo je izdal ter njeno številko in datum. Pritožnik mora v pritožbi navesti pritožbene razloge, zakaj ni zadovoljen z odločbo.

Z 237. členom ZUP so določeni trije pglavitni razlogi za pritožbo. Stranka tako lahko izdano odločbo izpodbija:

1. zaradi nepravilne in nepopolne ugotovitve dejanskega stanja,
2. zaradi kršitve materialnega prava (materialni predpis ni bil uporabljen oziroma je bil nepravilno uporabljen, organ, ki je odločal po diskreciji, je presegel meje pooblastila) ali
3. zaradi kršitve pravil postopka.

Kršitve pravil postopka delimo na nebistvene in bistvene, ki so lahko relativne ali pa absolutne. Za absolutne bistvene kršitve pravil postopka po 2. odstavku 237. člena ZUP se v vsakem primeru šteje:

- če v upravni zadevi odloči stvarno nepristojen organ,
- če osebi, ki bi morala nastopati v postopku kot stranka ali kot stranski udeleženec, ta možnost ni bila dana,
- če stranki ali stranskemu udeležencu ni bila dana možnost, da bi se izjavila o dejstvih in okoliščinah, pomembnih za odločitve v zadevi,
- če stranke ni zastopal zakoniti zastopnik,
- če je v postopku sodelovala uradna oseba, ki bi po zakonu morala biti izločena,
- če so bile kršene določbe tega zakona o uporabi jezika v postopku,
- če izdane odločbe organa prve stopnje ni mogoče preizkusiti.

Vsaka izmed teh kršitev je samostojni razlog za pritožbo. Organ druge stopnje mora zaradi bistvenih kršitev pravil postopka obvezno odpraviti odločbo organa prve stopnje ne glede na to, ali ta kršitev vpliva na odločitve o zadevi ali ne. Organ druge stopnje mora po uradni dolžnosti preveriti, da v postopku ni prišlo do bistvenih kršitev postopka in da ni bil prekršen materialni zakon (2. odstavek 247. člena ZUP).

Po ZUP se mora pritožba praviloma vložiti v 15 dneh od vročitve odločbe na prvostopenjski organ, ki je odločbo izdal (1. odstavek 235. člena ZUP). Ker pri odločbah s področja kmetijske politike velja domneva, da je bila odločba ali sklep vročen stranki 20. dan od dneva odpreme, ima tako stranka možnost vložiti pritožbo v roku 35 dni od datuma odpreme odločbe oziroma sklepa navedenega na posamičnem aktu. Dolžnost organa prve stopnje ob prejemu pritožbe je, da napravi formalen preizkus pritožbe. ARSKTRP preizkusi, če pritožba izpolnjuje procesne predpostavke. Tako preveri, če je pritožba po zakonu dovoljena, če jo je vložila upravičena oseba in če je vložena v pritožbenem roku. Če kateri od teh pogojev ni izpolnjen, se pritožba zavrže s sklepom, zoper katerega je dovoljena pritožba (240. člen ZUP). V primeru, da je pritožba utemeljena in so hkrati izpolnjeni formalni pogoji ter ni potreben nov ali dopolnjen

ugotovitveni postopek, izda ARSKTRP nadomestno odločbo (242. člen ZUP). Tudi zoper nadomestno odločbo je dovoljena pritožba, saj je ravno tako prvostopenjska odločba. V primeru, da prvostopenjski organ meni, da je njegova odločba zakonita in torej ne izda nadomestne odločbe, pošlje pritožbo z vso dokumentacijo primera drugostopenjskemu organu, ki je pristojen za odločanje o pritožbi, najpozneje v dveh mesecih od prejema pritožbe (39. člen ZKme-1). Po ZUP je rok za odstopitev pritožbe 15 dni (245. člen ZUP).

MKO je drugostopenjski organ, ki je pristojen za odločanje o pritožbi zoper odločbo ARSKTRP. Ko prejme pritožbo, preveri, ali pritožba izpolnjuje procesne predpostavke, če je morda ARSKTRP spregledala, da morda niso vse podane. MKO mora po uradni dolžnosti paziti na bistvene kršitve postopka in na ničnostne razloge.

Po preučitvi pritožbenih razlogov in glede na kršitve, na katere mora paziti po uradni dolžnosti MKO:

1. **Pritožbo zavrne** kot neutemeljeno, kadar je odločba zakonita, pritožbeni razlogi pa neutemeljeni. Pritožbo zavrne tudi, če so v postopku nastale manjše pomanjkljivosti, ki ne vplivajo bistveno na odločitev o zadevi. Enako ravna tudi v primeru, če je izrek odločbe zakonit, vendar napačno razložen. V tem primeru MKO v obrazložitvi navede prave razloge, ki utemeljujejo odločbo.
2. **Odpravi odločbo prve stopnje in sam reši zadevo**, če so bili v odločbi ARSKTRP zmotno presojeni dokazi, če je bil narejen napačen sklep glede dejanskega stanja, če se je napačno uporabil materialni predpis in v primeru prekoračitve mej pooblastil diskrecije.
3. **Odločbo v celoti ali deloma odpravi in sam reši zadevo ali pa jo vrne Agenciji v ponovni postopek**, če so bila na prvi stopnji napačno ugotovljena dejstva, da je v postopku prišlo do bistvenih kršitev pravil postopka, da je izrek odločbe nejasen ali v nasprotju z odločitvijo. Zoper novo odločbo ARSKTRP, je dovoljena nova pritožba.
4. Na pritožbo stranke **odločbo izreče za nično v strankino korist**.

MKO lahko na pritožbo stranke spremeni odločbo v njeno škodo, če so podani razlogi odprave in razveljavitve odločbe po nadzorstveni pravici, razlogi izredne razveljavitve in razlogi ničnosti.

MKO mora izdati odločbo o pritožbi in jo vročiti stranki čim prej. Rok za izdajo odločbe o pritožbi začne teči, ko MKO prejme popolno pritožbo in dokumente o zadevi. Če o pritožbi stranke ni odločeno v štirih mesecih od vložitve pritožbe, lahko stranka postopa po določbah, ki urejajo upravni spor (40. člen ZKme-1). Če o pritožbi ni odločeno v roku štirih mesecev, nastopi molk drugostopenjskega organa, ki se šteje kot fiktivna zavrnitev in stranka lahko začne upravni spor. Odločba MKO se vroči stranki preko ARSKTRP, ta pa jo mora vročiti stranki najkasneje v osmih dneh od dneva, ko jo je sprejela. Izjemoma MKO stranki neposredno vroči odločbo. Po ZUP mora drugostopenjski organ odločiti o pritožbi najpozneje v dveh mesecih od prejema popolne pritožbe (256. člen ZUP).

Na področju pritožb je ARSKTRP v letu 2010 skupno obravnavala 2.748 pritožb za neposredna plačila. Od tega je bilo na ARSKTRP rešenih 207 pritožb, na MKO pa je bilo rešenih 1.120 pritožb. Konec leta je bilo 1.217 pritožb še vedno v obravnavi na MKO, na ARSKTRP pa so bile v obravnavi še 204 pritožbe (Letno poročilo o delu ARSKTRP, 2010, str. 9).

#### 5.4.2 IZREDNA PRAVNA SREDSTVA

Po dokončnosti oziroma pravnomočnosti odločbe se lahko pokažejo ali najdejo hude napake, ki jih kljub dokončnosti ali celo pravnomočnosti ni mogoče dopustiti. Ustava RS dopušča v 158. členu, da se pravna razmerja, urejena s pravnomočno odločbo, odpravijo, razveljavijo ali spremenijo le v primerih in po postopku določenih z zakonom. Pravna sredstva, ki se lahko uporabijo šele potem, ko je postopek končan oziroma je odločba dokončna, v nekaterih primerih pravnomočna, imenujemo izredna pravna sredstva. Po ZUP je predvidenih pet izrednih sredstev:

1. obnova postopka,
2. odprava in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici,
3. sprememba in odprava odločbe v zvezi z upravnim sporom,
4. izredna razveljavitev odločbe in
5. ničnost odločbe (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 415, 416).

Izredna pravna sredstva nimajo suspenzivnega učinka na odločbo, zoper katero so vložena. Nekatera izmed njih so vezana na roke, v katerih se lahko uporabijo (obnova postopka, odprava in razveljavitev po nadzorstveni pravici), nekatera pa niso vezana na roke (izredna razveljavitev in ničnost odločbe). Po 281. členu ZUP se lahko odločba z izrednim pravnim sredstvom:

- **odpravi** in se odpravijo vse posledice, ki so na podlagi odpravljene odločbe nastale, odprava odločbe ima tako učinek za nazaj (obnova postopka, odprava po nadzorstveni pravici),
- **razveljavi**, razveljavitev ima učinek samo za v naprej (obnova postopka, razveljavitev po nadzorstveni pravici, izredna razveljavitev),
- **izreče za nično** in vzpostavi stanje, kakršno je bilo pred izdajo odločbe in ima učinek za nazaj (ničnost odločbe) (Jerovšek in Kovač, 2010, str 219).

##### 1. Obnova postopka

Ko je upravni postopek enkrat končan, se lahko najdejo dejstva in okoliščine, ki kažejo na to, da izdana odločba ni zakonita in da na pravno nedopusten način posega v pravice stranke oziroma v njen pravni položaj ali v nekoga, ki ni bil stranka, čeprav bi moral biti. Da se lahko začne obnovo postopka, ki je bil končan, morata biti izpolnjena dva pogoja:

- izdana odločba je že dokončna ali pravnomočna ter
- podan mora biti vsaj eden od desetih obnovitvenih razlogov po ZUP ali po posebnem zakonu (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 219).

ZUP v 260. členu navaja deset obnovitvenih razlogov:

- če se izve za nova dejstva ali nove dokaze, ki bi sami zase ali v zvezi z že izvedenimi v prejšnjem postopku omogočili drugačno odločitev, kot je bilo odločeno, če bi bila ta dejstva in dokazi uporabljeni v prejšnjem postopku,
- če odločba temelji na ponarejeni listini, lažni izjavi priče ali izvedenca ali na dejanju, ki je kaznivo po kazenskem zakoniku,
- če odločba temelji na odločbi, ki je bila kasneje pravnomočno razveljavljena, odpravljena ali spremenjena,
- če odločba temelji na predhodnem vprašanju, ki ga je reševal organ sam, pozneje pa je bilo to vprašanje rešeno drugače,
- če je stranka dosegla izdajo odločbe na podlagi njenih neresničnih navedb,
- če je pri izdaji odločbe sodelovala uradna oseba, ki bi morala biti izločena,
- če je odločbo izdala uradna oseba, ki je ni imela pravice izdati (ni imela ustreznega pooblastila),
- če kolegijski organ ni odločal v prepisani sestavi ali ni glasovala predpisana večina,
- če osebi, ki bi morala biti udeležena v postopku kot stranka ali stranski udeleženec, ni bila dana možnost udeležbe ali
- če stranke ni zastopal zakoniti zastopnik oziroma če pooblaščenec ni imel pooblastila, stranka pa kasneje njegovih procesnih dejanj ni odobrila.

Obnovo pravnega postopka lahko predlaga stranka ali pa jo začne organ, ki je odločbo izdal po uradni dolžnosti. Obnovo postopka prav tako lahko predlaga državni tožilec ali državni pravobranilec v primeru, da odločba posega v javno korist. Lahko jo predlaga tudi oseba, ki bi morala biti udeležena v postopku na prvi ali drugi stopnji, pa ji ta možnost ni bila dana. Za obnovo postopka sta pomembna dva roka:

- subjektivni rok, ki je enomesečni in teče od dneva, ko je stranka lahko navedla oziroma uporabila nova dejstva, ko je izvedela za pravnomočno sodbo, ko je lahko uporabila nov akt, ko je izvedela za obnovitveni razlog, ko je izvedela za odločbo, izdano brez zakonitega zastopnika (260. člen ZUP) in
- objektivni rok, ki je po ZUP tri leta od dokončnosti odločbe in potem se obnova postopka ne more več predlagati in ne začeti po uradni dolžnosti.

V obnovljenem postopku se lahko opravijo samo posamezna procesna dejanja. Po obnovljenem postopku lahko organ prejšnjo odločbo pusti v veljavi (obnovljeni postopek ne opravičuje drugačne odločitve), prejšnjo odločbo razveljavi ali pa prejšnjo odločbo odpravi (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 218–222).

Poleg vseh razlogov, ki jih navaja ZUP v 260. členu, dodaja ZKme-1 še en nov obnovitveni razlog, in sicer se postopek zoper dokončno odločbo obnovi vedno, kadar odločba temelji na upravni odločbi, ki je bila pravnomočno spremenjena, razveljavljena ali odpravljena (1. odstavek 45. člena ZKme-1). Sklep o obnovi se izda skupaj z odločbo. Obnovo postopka v tem primeru lahko začne pristojni organ takrat, ko spremenjena, razveljavljena ali odpravljena odločba postane pravnomočna. Pristojni organ lahko začne obnovo postopka po uradni dolžnosti iz vseh obnovitvenih razlogov v treh mesecih. (3. odstavek 45. člena ZKme-1). Nosilec kmetijskega gospodarstva (stranka) lahko predlaga obnovo postopka iz



vseh obnovitvenih razlogov v treh mesecih. Rok za obnovo začne teči v skladu z določbami po ZUP. V primeru, da je bila odločba spremenjena, razveljavljena ali odpravljena, lahko predlaga obnovo postopka od trenutka, ko je izvedel za pravnomočno odločbo, ki je prvotno odločbo spremenila, odpravila ali razveljavila (2. odstavek 45. člena ZKme-1).

Objektivni rok za obnovo postopka je 3 leta v vseh obnovitvenih razlogih, le v dveh primerih se objektivni rok za obnovo postopka podaljšuje na 5 let. V petih letih od dokončnosti odločbe se lahko postopek obnovi v primeru ugotovitve:

- da je bila za stranko izdana ugodna odločba na podlagi njenih neresničnih navedb ter
- v primeru, da odločba temelji na upravni odločbi, ki je bila spremenjena, razveljavljena ali odpravljena (5. odstavek 45. člena ZKme-1).

Zoper sklep, izdan o predlogu za obnovo postopka in zoper odločbo, izdano v obnovljenem postopku, je dovoljena pritožba, razen v primerih, ko po določbah ZUP pritožbe ni (271. člen ZUP).

Kadarkoli je odločba odpravljena in razveljavljena po nadzorstveni pravici, se začne obnova postopka.

## 2. Odprava in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici

Odprava in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici je poseben nadzor nad zakonitostjo odločbe. Nadzor opravlja drugostopenjski organ oziroma organ, ki je po zakonu pooblaščen za nadzor nad delom organa prve stopnje, ki dokončno odločbo izda. Ta hierarhična kontrola se opravi ne glede na to, ali je zoper neko odločbo vložena pritožba ali drugo pravno sredstvo. V okviru tega nadzora se lahko prvostopenjsko odločbo odpravi oziroma razveljavi. Odločba se lahko odpravi in razveljavi takoj po njeni izdaji in vročitvi in ne šele po dokončnosti (Grafenauer in Breznik, 2005, 428).

Po 274. členu ZUP organ po nadzorstveni pravici odpravi odločbo:

- če jo je izdal stvarno nepristojen organ, pa ne gre za nično odločbo (odpravi se jo v petih letih od izdaje in vročitve odločbe),
- če je bila o isti zadevi že prej izdana pravnomočna odločba, s katero je bila zadeva ob enakem dejanskem stanju rešena drugače (odpravi se jo v petih letih od izdaje in vročitve odločbe),
- če je izdana odločba brez soglasja, mnenja, potrditve ali dovoljenja drugega organa, pa za to ni bilo zaproseno (odpravi se jo v enem letu od dneva izdaje in vročitve odločbe),
- če je odločal krajevno nepristojni organ (odpravi se jo v enem letu od dneva izdaje in vročitve odločbe).

Odprava odločbe ima učinek za nazaj .

Odločbo pa se razveljavi po nadzorstveni pravici, če je očitno kršen materialni predpis. Razveljavitev je dovoljena v enem letu od dneva izdaje in vročitve odločbe. Razveljavitev ima učinek samo za vnaprej (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 223).

MKO je v upravnih postopkih glede dodeljevanja sredstev za razvoj kmetijstva in podeželja nadzorstveni organ nad delom ARSKTRP. Tako lahko po nadzorstveni pravici poleg razlogov iz ZUP odpravi odločbo ARSKTRP pod pogoji, v roku in iz razlogov, določenih v predpisu Skupnosti, ki določa obveznost vračila strankam, kadar jim je bilo z odločbo odobrenih preveč sredstev. Odločbo lahko odpravi v petih letih od vročitve odločbe, če predpis Skupnosti ne določa drugačnega roka (43. člen ZKme-1). Če drugostopenjski organ MKO odločbo odpravi, ARSKTRP izvede postopek ponovnega odločanja na podlagi 45. člena ZKme-1.

ZKme-1 pozna še poseben primer odprave odločbe prve stopnje, kadar je odločba izdelana s pomočjo samodejnega informacijskega sistema in je bilo nepravilno ugotovljeno dejansko stanje ali pa je bil napačno uporabljen materialni predpis. V tem primeru lahko pristojni organ prve stopnje – ARSKTRP odločbo v celoti odpravi in jo nadomesti z novo v roku šestih mesecev po vročitvi odločbe stranki. Zoper novo odločbo je dovoljena pritožba (42. člen ZKme-1). V tem primeru se postopek ne obnovi, prvotna odločba se odpravi in nadomesti z novo.

ARSKTRP je v letu 2010 ponovno meritorno obravnavala upravne zadeve po 42. in 45. členu ZKme-1 ter začela pripravljati upravne zadeve za odstop po nadzorstveni pravici na podlagi 43. člena ZKme-1 v skupno 3.933 primerih odločb za različne ukrepe za različna subvencijska leta. Za 3.754 odločb je ARSKTRP pravočasno obnovila postopke in izdala nove odločbe ali zaključila postopke brez izdaje odločb, v 119 zadevah se je še vodil postopek obnov, za 120 odločb pa je ARSKTRP predlagala odpravo po nadzorstveni pravici. Ob koncu leta 2010 je bilo v obnovi 1.859 upravnih zadev, vezanih na odvzem plačilnih pravic za leto 2007 zaradi ugotovitev kontrol na kraju samem v letih 2008 in 2009 (Letno poročilo o delu Agencije, 2010).

### 3. Sprememba in odprava odločbe v zvezi z upravnim sporom

Če organ, zoper katerega je pravočasno sprožen upravni spor, ugotovi vsem tožbenim zahtevkom, lahko še pred končanim sporom odpravi ali spremeni svojo odločbo iz razlogov, zaradi katerih bi jo lahko odpravilo sodišče. Pri tem pa mora paziti, da s spremembo ali odpravo odločbe ne krši pravic koga drugega (273. člen ZUP). S tem se tožena stranka izogne upravnemu sporu.

### 4. Izredna razveljavitev odločbe

Z izredno razveljavitvijo odločbe se zavaruje javni interes, če bi bil močno prizadet zaradi njene izvršitve. To izredno pravno sredstvo se lahko uporabi samo v izjemnih primerih, če nevarnosti za javni interes ni mogoče odvrniti z drugimi pravnimi sredstvi, s katerimi bi

bile manj prizadete strankine pridobljene pravice. Pogoji za izredno razveljavite odločbe po 278. členu ZUP morajo biti izpolnjeni kumulativno:

- odločba mora bit izvršljiva,
- z izvršitvijo odločbe bi nastala huda in neposredna nevarnost za življenje in zdravje ljudi, za javno varnost, za javni red in mir ali premoženje večje vrednosti (2. odstavek 144. člena ZUP).

Razveljavi se lahko le toliko, kolikor je nujno potrebno, da se preprečijo ali odklonijo nevarnosti. Stranka, ki trpi škodo zaradi razveljavitve odločbe, ima pravico do povračila celotne škode. Škodo lahko uveljavlja pri rednem sodišču (Androjna in Kerševan, 2006, str. 589–591).

## 5. Ničnost odločbe

V primeru, da so pri izdaji odločbe nastale hude napake, se mora odločba izreči za nično. Odločba s hudimi napakami v zvezi s pomanjkljivostjo in nepravilnostjo nikakor ne more imeti pravnomočnega učinka. ZUP v 279. členu opredeljuje šest razlogov, zaradi katerih se odločba lahko izreče za nično. Odločba je nična v primeru:

- če je izdana v upravnem postopku, a je v pristojnosti sodišča oziroma ni upravna zadeva,
- če bi se lahko z njeno izvršitvijo povzročilo kaznivo dejanje,
- če je v nobenem primeru ni mogoče izvršiti,
- če jo je izdal organ brez zahteve stranke, a se ta lahko izda samo na njeno zahtevo, stranka pa tudi ni kasneje izrecno ali pa molče privolila v takšno odločbo,
- če je bila izdana na podlagi prisile, izsiljevanja, pritiska in drugega nedovoljenega ravnanja ali
- če še poseben zakon navaja druge ničnostne razloge.

Na predlog stranke ali državnega tožilca ali državnega pravobranilca se odločba lahko izreče za nično kadarkoli, ni vezana na noben rok. Edini pogoj je le, da je izrečena oziroma vročena. Odločba se deloma ali v celoti izreče za nično z novo odločbo (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 224 in 225).

Če se odločba izreče za nično, se morajo posledično odpraviti tudi vse pravne posledice, ki so nastale iz nje (281. člen ZUP). Nična odločba ima tako učinek za nazaj.

## 6 SODNO VARSTVO

### 6.1 UPRAVNI SPOR

Po 23. členu Ustave RS ima vsakdo pravico, da o njegovih pravicah in dolžnostih brez nepotrebnega odlašanja odloči neodvisno, nepristransko z zakonom ustanovljeno sodišče. Zoper dokončne upravne akte je po 157. členu Ustave RS dopusten še upravni spor, ki ga ureja Zakon o upravnem sporu – ZUS-1 (Uradni list RS, št. 105/2006). Z upravnim sporom se izvaja sodna kontrola nad zakonitostjo posamičnih dejanj in posamičnih aktov upravnih organov ter nosilcev javnih pooblastil.

V upravnem sporu sodišče odloča o zakonitosti:

- dokončnih upravnih aktov, ki posegajo v pravni položaj posameznika (1. odstavek 2. člena ZUS-1),
- posamičnih aktov in dejanj, s katerimi upravni organi posegajo v človekove pravice in temeljne svoboščine posameznika, če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo (4. člen ZUS-1),
- aktov, izdanih v obliki predpisa, kolikor urejajo posamična razmerja (4. odstavek 5. člena ZUS-1),
- aktov volilnih organov za volitve v državni zbor, državni svet in volitve predsednika države,
- drugih aktov samo, če tako določa zakon in če se z njimi posega v pravni položaj tožnika (1. odstavek 2. člena ZUS-1).

Upravni spor je dopusten tudi v primeru:

- da upravni akt tožniku ni bil izdan ali mu ni bil vročen v predpisanem roku (3. odstavek 5. člena ZUS-1) ali
- v primeru javnopravnega spora med državo in lokalnimi skupnostmi, med lokalnimi skupnostmi ter v sporih med njimi in nosilci javnih pooblastil (3. odstavek 7. člena ZUS-1).

V upravnem sporu se lahko odloča tudi o zakonitosti sklepov, s katerimi je bil upravni postopek odločanja o izdaji upravnega akta obnovljen, ustavljen ali končan (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 241–253).

Kot stranke v upravnem sporu so (16. in 17. člen ZUS-1):

- tožnik, oseba, ki je bila stranka ali stranski udeleženec v postopku izdaje upravnega akta,
- toženec je država, lokalna skupnost oziroma druga pravna oseba, katere organi so izdali upravni akt, s katerim je bil postopek odločanja končan,
- prizadeta oseba kot stranka v upravnem sporu – oseba, ki bi ji odprava oziroma sprememba izpodbijanega upravnega akta povzročila neposredno škodo.

Upravni spor se nikoli ne more začeti po uradni dolžnosti. Da se upravni spor začne, mora tožnik vložiti tožbo na pristojno specializirano Upravno sodišče RS neposredno pisno ali po pošti v 30 dneh po vročitvi dokončnega upravnega akta (28. in 29. člen ZUS-1). Tožnik v tožbi lahko zahteva odpravo upravnega akta, spremembo upravnega akta, izdajo oziroma vročitev upravnega akta ter odpravo kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Tožba nima suspenzivnega učinka in ne zadrži izvršitve upravnega akta (32. člen ZUS-1). Upravno sodišče ob prejemu tožbe to najprej preizkusi, če izpolnjuje vse procesne predpostavke v upravnem sporu. Če procesne predpostavke niso izpolnjene, sodišče tožbo zavrže s sklepom (36. in 37. člen ZUS-1). Če je tožba utemeljena in se je ne zavrže, sodišče po končanem sodnem postopku odloči o sporu s sodbo, s sklepom pa odloči o vprašanih, ki se tičejo postopka ali se pojavijo v zvezi s postopkom (61. člen ZUS-1). Sodišče s sodbo lahko tožbo kot neutemeljeno zavrne (63. člen ZUS-1) ali pa lahko tožbi ugodi in s sodbo izpodbijani upravni akt odpravi (64. člen ZUS-1). Ob ugotovitvi nezakonitosti upravnega akta in s tem nezakonitega posega v ustavne pravice sodišče prepove nadaljevanje takega akta (66. člen ZUS-1). V primeru molka organa sodišče naloži izdajo upravnega akta oziroma njegovo vročitev (69. člen ZUS-1). Pred nastopom pravnomočnosti sodbe ali sklepa ima oseba, ki je bila stranka v upravnem sporu, pravico do pritožbe, če ni zadovoljna z odločitvijo sodišča (73. člen ZUS-1). O pritožbi odloča kot drugostopenjsko sodišče Vrhovno sodišče. Ko pa je sodba oziroma sklep enkrat pravnomočen, se lahko samo še izpodbija z izrednimi pravnimi sredstvi, in sicer z revizijo (83. člen ZUS-1) ali pa z obnovo postopka (96. člen ZUS-1). Sodna odločba postane pravnomočna z njeno vročitvijo, če pritožba ni dovoljena na Vrhovno sodišče ali z iztekom 15-dnevnega pritožbenega roka, če pritožba zoper sodno odločbo ni vložena ali je zamujena oziroma ko vrhovno sodišče svojo odločbo, s katero je pritožbo zavrglo, zavrnilo oziroma s katero je meritorno odločilo, odpošlje stranki (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 263–283).

## **6.2 POSTOPKI PO PRAVNOMOČNOSTI UPRAVNE ODLOČITVE V UPRAVNEM SPORU**

Poleg pravnih sredstev, ki so navedena v ZUP, pozna naš pravni red še nekatere druge oblike pravnega varstva pravic. To je v prvi vrsti predvsem ustavna pritožba in institucija Varuha človekovih pravic. Kadar pa stranka zoper upravni akt izčrpa vsa pravna sredstva v državi, lahko vloži še pritožbo (tožbo) na Evropsko sodišče za človekove pravice v Strasbourgu (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 437–439).

### **6.2.1 USTAVNA PRITOŽBA**

Ko posamičen oziroma upravni akt enkrat postane pravnomočen, lahko stranka uporabi še eno pravno sredstvo, in sicer ustavno pritožbo, ki jo vloži na Ustavno sodišče. Po 50. členu Zakona o ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/1994, 64/2001-ZPKSMS,

51/2007-UPB1, 108/2007 Skl. Us: U-I-259/07-10, v nadaljevanju ZUstS) se lahko ustavna pritožba vložijo zaradi kršitve človekove pravice ali temeljne svoboščine zoper posamični akt, s katerim je državni organ, organ lokalne skupnosti ali nosilec javnih pooblastil odločil o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika ali pravne osebe pod pogoji, ki jih določa ta zakon. Pomemben pogoj za ustavno pritožbo je pravnomočna odločba sodišča, s katero je bil upravni spor končan. Tako je stranka izčrpala vsa pravna sredstva. Ustavna pritožba se mora vložiti pisno v 60 dneh od dneva vročitve posamičnega akta, zoper katerega je možna ustavna pritožba. Vložijo jo pritožnik ali pa Varuh človekovih pravic s soglasjem tistega, katerega pravice in svoboščine v posamični zadevi varuje (52. člen ZUstS). Pomembno je tudi, da se k ustavni pritožbi priloži kopija posamičnega akta, ki ga pritožnik izpodbija in vse druge posamične akte, ki so bili izdani v zvezi z izpodbijanim posamičnim aktom v postopkih pred pristojnimi organi (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 290–291).

### **6.2.2 TOŽBA NA EVROPSKO SODIŠČE ZA ČLOVEKOVE PRAVICE**

Kadar pa stranka izčrpa vsa pravna sredstva v državi, lahko vložijo še pritožbo na Evropsko sodišče za človekove pravice v Strasbourgu. Pravnomočen akt pred Evropskim sodiščem lahko izpodbija, če ji je z njim kršena kakšna pravica iz Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Tožba se mora vložiti v šestih mesecih od vročitve sodbe, dokončne odločitve po notranjem pravu. Tako je v zvezi z nadzorom nad akti uprave mogoče uveljavljati pravico:

- do dostopa do sodišča zoper akte, ki posegajo v človekove pravice in temeljne svoboščine, če je spor v določenih zadevah izključen,
- do sojenja v razumnem roku,
- do poštenega sojenja in
- do naravnega sodnika.

Ker Evropsko sodišče za človekove pravice ne presoja, ali je bilo kršeno notranje pravo države, ne razveljavi izpodbijanega akta, zato v primeru kršitve Konvencije sodišče oškodovani stranki nakloni pravično zadoščenje (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 292).

## **7 ŠTUDIJA PRIMERA**

### **7.1 OPIS DEJANSKEGA STANJA V ZADEVI**

Nosilec kmetijskega gospodarstva, M.K., je vložil na Upravno sodišče RS že drugo tožbo zoper odločbo MKO in ARSKTRP, ker mu je bila vloga iz leta 2006 zavrnjena. Čeprav je Upravno sodišče RS s sodbo št. U 636/2007-10, z dne 21. oktobra 2009 odpravilo izpodbijani upravni akt ter zadevo vrnilo organu na prvi stopnji v ponovno odločanje (1. in 3. odstavek 64. člena ZUS-1) skupaj z navodili za novo odločbo, je ARSKTRP ponovno zavrnila vlogo nosilca kmetijskega gospodarstva, M.K. Nosilec kmetijskega gospodarstva, M.K., je vložil pritožbo na drugostopenjski organ MKO, ki pa je pritožbo na ponovno izdano vlogo prav tako zavrnilo.

### **7.2 TEK POSTOPKA IN ANALIZA NAPAK**

Nosilec kmetijskega gospodarstva, M. K., se je odzval na javni razpis za dodelitev nepovratnih sredstev iz naslova ukrepa Naložbe v kmetijska gospodarstva. ARSKTRP mu je z odločbo, z dne 21. novembra 2006 zavrnila zahtevek za dodelitev nepovratnih sredstev Evropskega kmetijskega sklada. Iz obrazložitve izpodbijane odločbe izhaja, da je Agencija ugotovila, da kmetijsko gospodarstvo sicer izpolnjuje vse z javnim razpisom določene pogoje, vendar je zaradi velikega števila popolnih vlog in omejene višine razpoložljivih sredstev, komisija v postopku izbire končnih prejemnikov razpoložljiva sredstva razdelila glede na kriterije, ki so bili določeni v razpisni dokumentaciji. Kriterij so bili doseženo število točk, regija oziroma lokacija naložbe ter datum prispetja popolne vloge, če je več projektov ocenjenih z istim številom točk in so hkrati uvrščeni v isto regijo. Za odobritev sredstev je bilo potrebno doseči najmanj 59 točk. ARSKTRP je projekt nosilca kmetijskega gospodarstva, M. K., ocenila s 53. točkami, zato je odločila, da se zahtevek zavrne.

Nosilec kmetijskega gospodarstva, M. K., je na izdano odločbo vložil na ARSKTRP pritožbo dne 4. decembra 2006, ker je menil, da je ARSKTRP svojo odločitev oprla na nepopolno oziroma napačno ugotovljeno dejansko stanje (2. točka 1. odstavek 237. člena ZUP), ki je posledica napačnega točkovanja po posameznih merilih ocenjevanja vloge. Iz obrazložitve točkovanja vloge namreč izhaja, da je ARSKTRP napačno ocenila/ugotovila, da je kmetijsko gospodarstvo v zadnjih petih letih iz javnih sredstev prejelo nepovratna sredstva in je zato vlogo pri tem kriteriju neutemeljeno ocenila s številom točk 2 namesto s 15. Pri ocenjevanju vloge se ni upoštevalo priloženo dokazilo občine. Iz potrdila občine namreč izhaja, da je M.K. prejel sredstva za isti namen, kot je bil naveden v javnem razpisu v letu 2000, kar je pred šestimi leti in ne pred petimi, kakor je to štela ARSKTRP.

Leta 2005 pa je M.K. prejel še podporo v višini 67.000,00 SIT za izvedbo agromelioracije, ki pa ni bila predmet ukrepa Naložbe v kmetijska gospodarstva v letu 2006 in tako ni mogoče šteti, da so bila pridobljena javna sredstva za isti namen, saj tega namena javni razpis ni podpiral. Prav tako nosilcu kmetijskega gospodarstva pred izdajo odločbe ni bila dana možnost izjaviti se o dejstvih in okoliščinah pomembnih za izdajo odločbe (4. točka 1. odstavka 237. člena v zvezi s 3. točko 2. odstavka 237. člena ZUP).

MKO kot drugostopenjski organ je 6. novembra 2007 pritožbo nosilca kmetijskega gospodarstva, M. K., na odločbo ARSKTRP kot prvostopenjskega organa zavrnilo. MKO je po pregledu dokumentov v konkretni zadevi ugotovilo, da so bile v postopku na prvi stopnji pomanjkljivosti v smislu 214. člena ZUP, ki niso imele vpliva na končno odločitev. MKO je na podlagi dokumentov konkretne zadeve ugotovilo, da ARSKTRP v obrazložitvi izpodbijane odločbe ne navaja razlogov, zakaj je bilo posamezno merilo ocenjeno tako, kot izhaja iz obrazložitve izpodbijane odločbe.

MKO je odločilo o pritožbi stranke po skoraj letu dni po njeni vložitvi. ZKme-1 v 39. členu jasno določa, da mora prvostopenjski organ, to je v tem primeru ARSKTRP, odstopiti pritožbo z vsemi dokumenti drugostopenjskemu organu MKO, takoj ko preveri ali pritožba izpolnjuje formalne pogoje, najkasneje pa v dveh mesecih od prejema pritožbe. Drugostopenjski organ MKO pa mora najkasneje v štirih mesecih od prejema pritožbe in vseh dokumentov, ki se tičejo zadeve, odločiti o pritožbi. V nasprotnem primeru lahko stranka postopa po določbah, ki urejajo upravni spor (40. člen ZKme-1). Stranka bi tako imela po 2. odstavku 28. člena ZUS-1 pravico do sprožitve upravnega spora z domnevo, da je bila njena pritožba zavrnjena, pred tem pa bi morala še s posebno vlogo zahtevati, naj organ akt izda. Če v sedmih dneh po vloženi zahtevi ne bi izdali odločbe, bi tako stranka lahko sprožila upravni spor zaradi molka organa.

Nosilec kmetijskega gospodarstva, M. K., je nato v roku 30 dni po prejemu odločbe drugostopenjskega organa sprožil upravni spor s tožbo pri Upravnem sodišču RS zaradi nepravilno in nepopolno ugotovljenega dejanskega stanja in posledično nepravilne uporabe predpisov. M.K. kot tožnik je predlagal sodišču odpravo izpodbijane odločbe in prav tako odpravo odločbe ARSKTRP, z dne 21. novembra 2006 in da sodišče samo odloči o stvari, tj. o vlogi za dodelitev nepovratnih sredstev iz kmetijske strukturne politike.

Upravno sodišče RS je v sodbi U 636/2007-10, z dne 21. oktobra 2009 v upravnem sporu med tožnikom, M.K., zoper toženko, RS, ki jo zastopa MKO, o tožbi tožnika zoper odločbo ARSKTRP, z dne 21. novembra 2006 odločilo, da se tožbi ugodi. Odločba ARSKTRP in odločba MKO se odpravita in se zadeva vrne ARSKTRP v ponovno odločanje. Po pregledu dokumentacije je sodišče odločilo, da je tožba utemeljena. Javna sredstva, ki jih je tožnik prejel v letu 2000 po presoji sodišča ni mogoče šteti za javna sredstva v smislu določb javnega razpisa, saj so bila ta sredstva tožniku izplačana pred začetkom teka petletnega obdobja, ki je bilo določeno v razpisni dokumentaciji. Sredstva prejeta v letu 2000 so bila tako neupravičeno všteta med sredstva zadnjega petletnega obdobja. Prejeta javna sredstva v tem obdobju v obravnavani zadevi predstavlja le prejemek, ki ga je tožnikovo



gospodarstvo prejelo v letu 2005 za izvedbo agromelioracije v znesku 67.000,00 SIT. Za prejeta javna sredstva je potrebno šteti vsa sredstva, pridobljena za naložbe v kmetijska gospodarstva, četudi gre za naložbe, ki niso predmet javnega razpisa. Za odločitev v tej zadevi je bilo bistveno vprašanje pravilnosti točkovanja projekta. Točkovna lestvica, določena z javnim razpisom, ni omogočala dodelitve števila točk, ki bi bilo sorazmerno z že prejetimi javnimi sredstvi. Največje število točk (15) je bilo dodeljenih projektom, če kmetijskemu gospodarstvu v zadnjih petih letih še niso bila dodeljena javna sredstva. Dve točki so prejela kmetijska gospodarstva, ki so v tem obdobju za naložbe v kmetijska gospodarstva prejela manj kot 5 milijonov SIT nepovratnih javnih sredstev. Ena točka je bila dodeljena kmetijskim gospodarstvom, ki so v tem obdobju za navedene namene prejela od 5 do 10 milijonov SIT nepovratnih sredstev. Nobene točke pa ni prejelo kmetijsko gospodarstvo, če je v tem obdobju za naložbe v kmetijstvo prejelo nad 10 milijonov SIT nepovratnih sredstev. Po presoji sodišča so določeni kandidati na podlagi takšne točkovne lestvice neupravičeno postavljeni v enak položaj oziroma jih posredno diskriminira. Tisti, ki so prejeli relativno visoke zneske javnih sredstev (npr. blizu 5 milijonov SIT), so po številu prejetih točk (2) izenačeni s tistimi, ki so jim v določenem petletnem obdobju bila dodeljena javna sredstva, a v relativno nizkih zneskih. Med slednje spada tudi tožnik, M.K., ki je za apnenje tal (agromelioracijo) prejel zgolj 67.000, 00 SIT. Prav tako ni sorazmerno število točk (15), ki jih je po točkovniku prejel vlagatelj, ki v tem obdobju ni prejel nobenih javnih sredstev. Ta je v primerjavi s tožnikom, ki je prejel zelo nizek znesek javnih sredstev, v neprimerno ugodnejšem položaju, saj je bila njegova vloga pri obravnavanem kriteriju ocenjena s kar več kot 7-krat večjim številom točk, ki ga je prejel tožnik. Za takšno razlikovanje pri dodeljevanju nepovratnih sredstev po presoji sodišča ni najti stvarno upravičenega in pravno legitimnega razloga, zaradi katerega bi takšno obravnavanje vlagateljev bilo mogoče šteti za nujno potrebno (test sorazmernosti). S svojo odločitvijo, oprto na točkovnik, je zato upravni organ kršil splošno ustavno načelo enakosti, ki so ga pri svojem delu dolžni upoštevati tako organi zakonodajne in sodne kot tudi izvršilne veje oblasti (14. člen Ustave RS).

Zaradi nepravilne uporabe materialnega prava je sodišče tožbi ugodilo in izpodbijani upravni akt, izdan v pritožbenem postopku, na podlagi 4. točke 1. odstavka 64. člena ZUS-1 odpravilo ter zadevo vrnilo organu na prvi stopnji v ponovno odločanje (3. odstavek 64. člena ZUS-1). V ponovnem postopku je moral organ na prvi stopnji tožnikovo vlogo v delu, ki se nanaša na uporabo merila 11, ponovno točkovati in projektu tožnika (ne glede na v razpisni dokumentaciji določen točkovnik) dodeliti število točk, ki je sorazmerno znesku javnih sredstev, ki ga je tožnik, M.K. za namen naložb v kmetijsko gospodarstvo prejel v zadnjih petih letih. Nov upravni akt je bila ARSKTRP dolžna izdati v roku 30 dni od prejema sodbe Upravnega sodišča RS (4. odstavek 64. člena ZUS-1).

ARSKTRP je po skoraj letu dni po sodbi Upravnega sodišča št. U 636/2007-10 dne 30. septembra 2010 izdala novo odločbo v zvezi z Javnim razpisom za ukrepe Naložbe v kmetijska gospodarstva iz Enotnega programskega dokumenta 2004–2006. Kljub navodilom Upravnega sodišča je ARSKTRP v ponovnem odločanju o vlogi nosilca kmetijskega gospodarstva, M.K., iz leta 2006 vlogo zavrnila. V obrazložitvi je ARSKTRP

navedla, da so bili v javnem razpisu podrobno razloženi pogoji, določeni kriteriji in postopki za dodelitev in koriščenje sredstev. Na podlagi kriterijev pri ocenjevanju vloge izhaja, da je stranka pri spornem 11. merilu upravičena do dveh točk, saj je kmetijsko gospodarstvo na podlagi potrdila o prejemu sredstev iz občinskega proračuna v zadnjih petih letih za naložbe v kmetijsko gospodarstvo prejelo manj kot 5 milijonov SIT nepovratnih sredstev, stranka pa je skupaj z vlogo podala tudi izjavo, da je seznanjena z vsebino javnega razpisa in z razpisno dokumentacijo ter da z njimi brez kakršnegakoli zadržka v celoti soglaša. Iz tega po mnenju ARSKTRP izhaja, da se stranka strinja z merili upravičenosti in z merili za izbor prejemnikov sredstev.

Glede na izdano odločbo ARSKTRP je nosilec kmetijskega gospodarstva, M.K., v predpisanem roku ponovno vložil pritožbo na MKO, v kateri zahteva, da se dosledno spoštuje sodba Upravnega sodišča RS št. U 636/2007-10 in v njej določeno navodilo, da mora prvostopenjski organ glede na pravilno ugotovljeno dejansko stanje pravilno uporabiti materialno pravo in da se projektu dodeli število točk, ki je sorazmerno znesku javnih sredstev, katera je kmetijsko gospodarstvo prejelo v zadnjih petih letih. MKO je po pregledu dokumentov konkretne zadeve ugotovilo, da je izpodbijana odločba pravilna in zakonita, navedbe pritožnika pa neutemeljene. Tako je z odločbo izdano dne 12. maja 2011 pritožbo zavrnilo kot neutemeljeno. Upravni organ je pri svoji odločitvi sledil materialnemu predpisu in pritožnikovo vlogo pri merilu št. 11 ocenil skladno s predpisanimi kriteriji in točkovnikom, kar je ugotovilo tudi Upravno sodišče RS v svoji sodbi o tej zadevi. Upravno sodišče RS je namreč naložilo spremembo pri točkovanju merila št. 11, kar po mnenju drugostopenjskega organa pomeni, da mora upravni organ sam skreirati novo materialno pravo, za kar pa upravni organ nima niti pravne niti strokovne podlage, saj to pomeni, da bi sam spremenil merilo št. 11 in tako po lastni presoji ocenil sorazmernost razdeljevanja točk v okviru tega merila. Hkrati pa poudarja, da izpodbijanje javnega razpisa ni predmet upravnega postopka. Zoper to odločbo ni dopustna tožba v upravnem sporu. Dopustno pa je vložiti tožbo v upravnem sporu pri Upravnem sodišču RS zoper prvostopenjsko odločbo v roku 30 dni od prejema te odločbe.

Po odpravi odločbe na podlagi sodbe Upravnega sodišča RS št. U 636/2007-10, z dne 21. oktobra 2009 je nastalo nekaj napak. Prvič, ARSKTRP kot prvostopenjski organ ni upoštevala 30-dnevnega roka za izdajo nove odločbe, ki ga je določilo upravno sodišče. Nova odločba je bila izdana po skoraj letu dni po sodbi Upravnega sodišča. Nosilec kmetijskega gospodarstva, M.K., bi tako lahko imel pravico do vložitve nove tožbe na upravno sodišče zaradi molka organa (2. odstavek 28. člena ZUS-1), v kateri bi lahko zahteval, da naj sodišče samo meritorno odloči v zadevi, ker pristojni organ ni izdal novega upravnega akta v roku 30 dni po odpravi odločbe, ki ga je določilo sodišče v svoji sodbi. V tem primeru bi upravno sodišče lahko postopalo po 2. odstavku 65. člena ZUS-1, ki pravi, da sodišče sme odpraviti upravni akt in s sodbo odločiti o stvari, kadar pristojni organ ne izda v 30 dneh po odpravi upravnega akta, ki ga je določilo sodišče, novega upravnega akta in tega ne stori niti na posebno zahtevo stranke v naslednjih sedmih dneh. Prav tako je nerazumno dolgo trajalo, da je MKO odločilo o pritožbi nosilca kmetijskega gospodarstva, M.K., na ponovno odločbo ARSKTRP.

Kot drugo pa ni niti prvostopenjski niti drugostopenjski organ upošteval pravnega mnenja Upravnega sodišča RS, ki ga je izdalo v svoji sodbi št. U 636/2007-10, z dne 21. oktobra 2009 v tej zadevi. Po 4. odstavku 64. člena ZUS-1 je pristojni upravni organ pri izdaji novega upravnega akta vezan na pravno mnenje in na stališča sodišča, ki zadevajo postopek.

Nosilec kmetijskega gospodarstva, M.K., je na izdano odločbo MKO 10. 6. 2011 vložil ponovno tožbo na Upravno sodišče RS. Tožnik, M.K., s tožbo v celoti izpodbija odločbo. Tožnik meni, da je prišlo pri ocenjevanju vloge na javni razpis do napačne ugotovitve dejanskega stanja in posledično nepravilne uporabe predpisov. Predvsem pa je presenečen, da niti prvostopenjski niti drugostopenjski organ nista sledila navodilom v sodbi Upravnega sodišča RS št. U 636/2007-10, z dne 21. oktobra 2009. Trditev, da upravni organ nima nobene podlage, da bi sam spremenil merilo št. 11, je po mnenju tožnika neutemeljena, saj je ravno prvostopenjski organ tisti, ki je pripravil in objavil vsebino javnega razpisa in razpisne dokumentacije. Sredstev, prejetih v letu 2005 v višini 67.000 SIT za apnenje tal iz občinskega proračuna, pa po tožnikovem mnenju ni mogoče šteti kot sredstva za naložbe v kmetijsko gospodarstvo, saj imajo naravo subvencij glede na to, da je občina sprejela politično odločitev, da se sanira zakisanje tal in ohrani kmetijstvo.

### **7.3 SKLEP**

Na javne razpise za dodeljevanje sredstev za razvoj kmetijstva vedno prispe veliko vlog, ki so po svoji vsebini zelo obsežne. Da ARSKTRP odloči o posamezni vlogi, da preveri vsa dejstva in ugotovi dejansko stanje, potrebuje veliko časa. Zato je rok za izdajo odločbe po ZKme-1 določen drugače, kot ga določa ZUP, namreč rok za izdajo odločbe začne teči z dnem, ko so ugotovljena vsa dejstva in izvedene predpisane kontrole (33. člen ZKme-1). V konkretnem primeru je sicer bila odločba na prvi stopnji izdana v roku. Odločba drugostopenjskega organa na pritožbo stranke pa je bila izdana krepko čez vsak razumen rok, ki je določen z ZKme-1 v 39. členu. Sodba Upravnega sodišča RS, ki je odpravila odločbi ARSKTRP in MKO in podala pravno mnenje v konkretnem primeru, je bila izdana po skoraj dveh letih od vložitve tožbe. Prvostopenjski organ, ki je moral ponovno odločati v konkretni zadevi, ni upošteval roka za izdajo nove odločbe in prav tako ni upošteval pravnega mnenja sodišča, ki naj bi bilo zavezujoče po 4. odstavku 64. člena ZUS-1. Tudi drugostopenjski organ MKO je po skoraj letu dni zavrnil pritožbo na prvostopenjsko odločbo. Tako je stranka vložila še eno tožbo na Upravno sodišče RS s prošnjo za prednostno obravnavo zadeve, ker meni, da toženec namenoma zavlačuje postopek, da bodo proračunska sredstva za ta namen že izkoriščena.

V konkretni zadevi pa velja izpostaviti še nesorazmerni točkovnik na podlagi že prejetih javnih sredstev. Kot je odločilo Upravno sodišče RS, je upravni organ v konkretni zadevi kršil splošno ustavno načelo enakosti, ki so ga pri svojem delu dolžni upoštevati tako

organi zakonodajne in sodne kot tudi izvršilne veje oblasti (14. člen Ustave RS), takšna točkovna lestvica, ki ne omogoča, da bi se posameznim projektom dodelilo število točk, ki bi bilo sorazmerno z že prejetimi javnimi sredstvi, namreč določene kandidate neupravičeno postavlja v enak položaj oziroma jih posredno diskriminira. Vprašanje pa je, koliko vlog je bilo zaradi tega neupravičeno zavrženih in se stranke niso pritožile ali pa so zaradi dolgotrajnega postopka prej obupale in niso nadaljevale samega postopka.

Po mnenju nosilca kmetijskega gospodarstva, M.K., toženec namerno zavlačuje postopek, da bodo proračunska sredstva za ta namen že izkoriščena. V primeru ugotovitve napake prvostopenjskega in posledično tudi drugostopenjskega organa se postopek obnovi po pravilih za obnovo postopka po 45. členu ZKme-1 in sredstva se izplačajo v okviru razpoložljivih sredstev in napovedane likvidnosti iz iste proračunske postavke, kot so bila izvedena redna izplačila, torej iz postavke namenskih sredstev EU in iz postavke slovenske udeležbe (glej Zakon o izvrševanju proračuna RS za leti 2011 in 2012, Uradni list RS, št. 96/10, 4/2011, 45/2011, Odl. US: U-I-1/11-15, 22/2012-ZUKN-C, v nadaljevanju ZIPRS 1112). V primeru, da bi zmanjkalo razpoložljivih sredstev za določen ukrep, Vlada RS na osnovi 18. člena ZPIRS 1112 odloča o prerazporeditvah pravic porabe, in sicer na postavke slovenske udeležbe, med njimi in z njih ter na postavke namenskih sredstev EU in med temi postavkami (2. točka 18. člena ZIPRS 1112). V 18. členu ZPIRS 1112 je glede prerazporejanja pravic porabe tudi zapisano, da kadar neposredni uporabnik (ARSKTRP) izvaja plačila v breme postavk namenskih sredstev EU, a ne zagotovi črpanja namenskih sredstev EU zaradi neupravičene porabe sredstev, mora o tem obvestiti ministrstvo, pristojno za finance in predlagati preknjižbo porabe v višini sredstev, ki niso imele kritja v namenskih sredstvih EU. Preknjižba porabe se mora izvršiti v okviru proračuna tekočega leta in v breme prostih pravic porabe na postavkah, ki niso vezane na namenska sredstva EU. Ob neuskklajenosti lahko ministrstvo, pristojno za finance, omeji izvrševanje proračuna posameznemu proračunskemu uporabniku.

## 8 ZAKLJUČEK

Čeprav se kmetijska dejavnost v vseh članicah držav EU zmanjšuje, kmetijstvo še vedno predstavlja velik delež gospodarstva. EU daje velik poudarek kakovosti pridelave hrane s poudarkom na uporabi varnih, okolju prijaznih postopkov pridelave hrane. Cilj Skupne kmetijske politike EU ni samo kakovostna hrana, ampak tudi ohranjanje podeželja kot življenjskega, delovnega in turističnega prostora. EU ravno z namenom ohranitve kmetijske dejavnosti in razvoja podeželja prispeva veliko finančnih sredstev preko različnih ukrepov za razvoj. Razvito ter napredno kmetijstvo ima lahko velik doprinos k stabilnosti in varnosti države, predvsem kar se tiče samopreskrbe. Sredstva za kmetijstvo in podeželje se črpajo iz skladov EU, in sicer iz Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (neposredna plačila) in iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (nepovratna sredstva in del neposrednih plačil) ter iz nacionalnih proračunov.

Dodeljevanje sredstev za razvoj kmetijstva kot upravna zadeva se kaže predvsem v dodelitvi pravice do neposrednih plačil oziroma nepovratnih sredstev. Pravica do teh sredstev pa prejemniku (kmetijskemu gospodarstvu) prinese tudi določene obveznosti, ki jih mora izpolnjevati, da upraviči njihovo pridobitev. Hkrati pa se mora ščititi javni interes, ki je na eni strani smotrna, upravičena in predvsem zakonita poraba denarja, po drugi strani pa je v javnem interesu razvito, napredno in konkurenčno kmetijstvo ter ohranitev in razvoj podeželja. Pri odločanju o dodeljevanju sredstev za razvoj kmetijstva se primarno uporablja ZKme-1, strogo pa se upošteva temeljna načela po ZUP.

ARSKTRP, ki je bila ustanovljena po evropskem zgledu, je zadolžena za izvajanje ukrepov kmetijske politike, in sicer na področju razvoja podeželja ter na področju kmetijsko tržno-cenovne politike. V okviru teh ukrepov vodi posebne upravne postopke za dodelitev sredstev za razvoj podeželja. Kot prvostopenjski organ odloča o pravici do neposrednih plačil oziroma do nepovratnih sredstev na podlagi javnega razpisa.

Postopki dodeljevanja sredstev so kljub vsem dosedanjim posodobitvam dolgotrajni. Ti upravni postopki se vodijo kot skrajšani upravni postopki, razen v primerih kontrol na kraju samem na izbranih kmetijskih gospodarstvih. Čeprav so to skrajšani upravni postopki, odločba ni izdana v mesecu dni od prejema popolne vloge, rok za izdajo odločbe kljub popolni vlogi namreč začne teči šele, ko so ugotovljena vsa dejstva in izvedene predpisane kontrole. Vloge, ki jih vlagajo upravičenci do sredstev, so sicer na predpisanih obrazcih, a so zelo obsežne. Zato po večini vlagatelji poiščejo pomoč pri izpolnjevanju vlog pri svetovalcih Kmetijsko svetovalne službe. Vloge za dodelitev neposrednih plačil se izpolnjujejo izključno v elektronski obliki, vlagajo pa se ali elektronsko z varnim elektronskim podpisom ali pa se pošlje s priporočeno pošto podpisan računalniški izpis. Ker vlagatelji večinoma vlagajo vloge elektronsko s pomočjo svetovalcev, pri tem nastane

dodaten strošek v višini 12,52 EUR, sami namreč bodisi ne znajo izpolniti vloge bodisi nimajo digitalnega kvalificiranega potrdila.

Skozi diplomsko nalogo sem ugotovila, da upravni postopki glede dodeljevanja sredstev za razvoj kmetijstva, kot so urejeni s posebnim zakonom ZKme-1 in subsidiarno po ZUP, ustrezno urejajo to področje in zadostujejo za zagotavljanje namena postopkov, to je dodeljevanja sredstev za razvoj kmetijstva v RS in posledično v EU. Različno so v ZKme-1 in ZUP urejeni predvsem roki, ki so povečini daljši, kot jih določa ZUP. In sicer drugače je določen rok za izdajo odločbe tako prvostopenjskega kot tudi drugostopenjskega organa, rok za odpravo pomanjkljivosti. Ti roki so daljši predvsem zaradi obsežnih vlog, ki jih je potrebno natančno pregledati ter zaradi morebitnih kontrol na kraju samem, ki še dodatno podaljšajo čas odločanja.

Na prvi stopnji odločanja se spoštujejo ti roki. ARSKTRP v predpisanih rokih z Uredbo o izvedbi ukrepov kmetijske politike za tekoče leto izda odločbe za dodelitev neposrednih izplačil. Zaplete se na drugi stopnji, ko o pritožbi odloča MKO. Tu povečini pritožniki čakajo krepko čez vsak razumen rok, kar je razvidno tudi iz konkretnega primera, ki ga opisujem v nalogi. Predvsem pa je nerazumljivo, da ARSKTRP v konkretnem primeru niti ni upošteva 30-dnevnega roka za izdajo nove odločbe, kot ji je to naložilo Upravno sodišče RS po 4. odstavku 64. člena ZUS-1 v svoji sodbi. Po ponovni pritožbi na novo odločbo je MKO ponovno potrebovalo nerazumno veliko časa, da je odločilo o pritožbi. MKO pa večinoma zelo redko samo reši zadevo o pritožbi, zadevo vrne v ponovno odločanje ARSKTRP.

Pomemben rok, ki je po ZKme-1 daljši v primerjavi z ZUP, je rok za obnovo postopka v primeru ugotovitve, da je bila za stranko izdana ugodna odločba na podlagi njenih neresničnih navedb. Po ZUP je to triletni rok, ZKme-1 pa v tem primeru podaljšuje rok na pet let. Glede ostalih vprašanj obnove postopka se uporablja ZUP.

Največja razlika med ZUP in ZKme-1 je dodatna zakonska možnost nadzorstvenega organa za odpravo odločbe po nadzorstveni pravici. Poleg vseh razlogov po 274. členu ZUP lahko MKO odpravi odločbo pod pogoji, v roku in iz razlogov določenih v predpisu EU, ki določa strankam vračilo sredstev v primeru, da jim je bilo z odločbo odobrenih preveč sredstev (43. člen ZKme-1). V tem primeru se mora vzpostaviti stanje, kakršno je bilo pred izdajo odpravljenih odločbe in sicer prejemnik sredstev mora sredstva vrniti, do katerih glede na materialni predpis in dejansko stanje ni upravičen. Rok in pogoji za odpravo takšne določbe so določeni s predpisi EU za posamezen ukrep. V primeru, da predpisi EU ne določajo roka za vračilo sredstev drugače, lahko pristojni organ odločbo odpravi v petih letih od njene vročitve.

Res je, kot pravi latinski rek, da nepoznavanje prava škoduje. In ravno zato so upravičenci do sredstev za razvoj kmetijstva večkrat oškodovani po svoji krivdi, ker ne poznajo ZKme-1, ZUP in niti ne poznajo uredb, ki podrobneje urejajo pravila za dodeljevanje sredstev. V veliko pomoč so jim svetovalci v Kmetijsko svetovalni službi Kmetijsko gozdarske zbornice

Slovenija in njihova pravna služba, ki jim pomagajo pri izpolnjevanju vlog, pripravi projektnih dokumentacij za javne razpise, organizirajo razna izobraževanja v okviru ukrepov kmetijske politike itd. Žal pa tudi kmetijski svetovalci ne vedo vsega in prihaja do napak zaradi katerih se mora vloge zavrniti oziroma so upravičenci delno ali v celoti prikrajšani do teh sredstev. Menim, da je razlog predvsem v obsežnosti vlog in nejasnosti navodil za izpolnjevanje vlog.

# LITERATURA IN VIRI

## Literatura

- ANDROJNA, Vilko, KERŠEVAN, Erik (2006). *Upravno procesno pravo: Upravni postopek in upravni spor*. GV Založba, Ljubljana.
- BUGARIČ, Bojan, JEROVŠEK, Tone, KERŠEVAN, Erik, KLADOŠEK, Roman, KORADE, Štefka, KOVAČ, Polona, PIRNAT, Rajko (ur.), PLIČANIČ, Senko, SAJEVEC PLAVČEK, Natalija, TRPIN, Gorazd, VIRANT, Grega (2004): *Komentar zakonov s področja uprave*. Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, Ljubljana.
- ČEBULJ, Janez, STRMECKI, Mik (2006). *Upravno pravo*. Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani, Ljubljana.
- GRAFENAUER, Božo, BREZNIK, Janez (2005). *Upravni postopek in upravni spor*. GV Založba, Ljubljana.
- JEROVŠEK, Tone, KOVAČ, Polona (2010). *Upravni postopek in upravni spor*. Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani, Ljubljana.
- JEROVŠEK, Tone, KOVAČ, Polona (2007). *Posebni upravni postopki*. Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani, Ljubljana.
- JEROVŠEK, Tone, TRPIN, Gorazd, BUGARIČ, Bojan, HORVAT, Mitja, KERŠEVAN, Erik, KOVAČ, Polona, MUŽINA, Aleksej, PLIČANIČ, Senko, VESEL, Tomaž, VIRANT, Grega (2004): *Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem*. Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti in Nebra, Ljubljana.
- KOVAČ, Polona (2006). *Pravni in sociološki vidiki javnih pooblastil*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- KOVAČ, Polona (2008). Vročanje v upravnem postopku (od vročitve upravne odločbe do njene izvršitve). GV Založba, *Podjetje in delo*. Letnik 3-4, št. 6-7/2008/XXXIV, str. 1302-1316.
- VIRANT, Grega (2004). *Pravna ureditev javne uprave*. Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani, Ljubljana.
- CERAR, Gašper (2011). Pripombe na zapisnik pri kontroli na kraju samem. *Zelena dežela*. Letnik 2011, št. 96, str. 21.



## VIRI

- (2009). Uredba Sveta (ES) št. 73/2009 o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor za kmete v okviru skupne kmetijske politike in o uvedbi nekaterih shem podpore za kmete, spremembi uredb (ES) št. 1290/2005, (ES) št. 247/2006, ES št. 378/2007 in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1782/2003. Uradni list L št. 338, 19. 12. 2009.
- (2009). Uredba Komisije (ES) št. 1122/2009, z dne 30. november 2009, o podrobnih pravilih za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009 v zvezi z navzkrižno skladnostjo, modulacijo ter integriranim administrativnim in kontrolnim sistemom v okviru shem neposrednih podpor za kmete, določenih za navedeno uredbo, ter za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1234/1007 v zvezi z navzkrižno skladnostjo v okviru sheme podpore, določene za sektor vina. Uradni list L 316, 2. 12. 2009.
- (1991). Ustava Republike Slovenije (URS). Uradni list RS, št. 33I/1991, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 68/2006.
- (2008). Zakon o kmetijstvu (ZKme-1). Uradni list RS, št. 45/2008.
- (1999). Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP). Uradni list RS, št. 80/1999, 70/2000, 52/2002, 73/2004, 119/2005, 24/2006-UPB2, 105/2006-ZUS-1, 126/2007, 65/2008, 47/2009 Odl. US: U-I-54/06-32 (48/2009 popr.), 8/2010.
- (2006). Zakon o upravnem sporu (ZUS-1). Uradni list RS, št. 105/2006, 26/2007 Skl. US: U-I-69/07-9, 122/2007 Skl. US: U-I-264/05-23, U-I-181/07, Up-2126/07-10, 65/2008 Odl. US: U-I-98/07-27, 119/2008 Odl. US: U-I-69/07-36, 54/2009 Odl. US: Up-1782/08-16, U-I-166/08-8. 107/2009 Odl. US: U-I-147/08-16, Up-1547/08-17, 14/2010 Odl. US: U-I-303/08-9, 62/2010.
- (1994). Zakon o ustavnem sodišču (ZUstS). Uradni list RS, št. 15/1994, 64/2001-ZPKSMS, 51/2007-UPB1, 108/2007 Skl. Us: U-I-259/07-10
- (2002). Zakon o državni upravi (ZDU-1). Uradni list RS, št. 52/2002, 56/2003, 83/2003-UPB1, 45/2004-ZdZPKG, 61/2004, 97/2004-UPB2, 123/2004, 24/2005-UPB3, 126/2007-ZUP-E, 48/2009.
- (2000). Zakon o upravni taksi (ZUT). Uradni list RS, št. 8/2000, 44/2000, 81/2000, 33/2001-ZVet-1, 45/2001-ZZVR-1, 42/2002, 18/2004, 40/2004-UPB1, 91/2005, 114/2005-UPB2, 131/2006-ZPCP-2, (5/2007 popr.), 14/2007, 42/2007-UPB3, 126/2007, 88/2010, 106/2010-UPB5.

- (2010). Zakon o izvrševanju proračuna RS za leti 2011 in 2012 (ZIPRS 1112). Uradni list RS, št. 96/2010, 4/2011, 45/2011, Odl. US: U-I-1/11-15, 22/2012-ZUKN-C.
- (2010). Uredba o izvedbi ukrepov kmetijske politike za leto 2010. Uradni list RS, št. 17/2010, 51/2010.
- (2009). Uredba o neposrednih plačilih v kmetijstvu. Uradni list RS, št. 113/2009.
- (2010). Uredba o plačilih za ukrepe 2. osi iz Programa razvoja podeželja RS za obdobje 2007-2013 v letih 2010-2013. Uradni list RS, št. 14/2010.
- (2010). Uredba o ukrepih 1., 3. in 4. osi Programa razvoja podeželja RS za obdobje 2007-2013 v letih 2010-2013. Uradni list RS, št. 40/2010.
- (2005). Uredba o upravnem poslovanju. Uradni list RS, št. 20/2005, 30/2006, 86/2006, 32/2007, 63/2007, 115/2007, (122/2007 popr.), 31/2008, 35/2009, 58/2010, 101/2010.
- (2003). Uredba o organih v sestavi ministrstev. Uradni list RS, št. 58/2003, 45/2004, 86/2004-ZVOP-1, 138/2004, 53/2005, 82/2005, 17/2006, 76/2006, 132/2006, 41/2007, 64/2008-ZViS-F, 63/2009, 69/2010.
- ARSKTRP (2011). *Ukrepi razvoja podeželja*. Dostopno 22. 1. 2011 na [http://www.arsktrp.gov.si/si/storitve\\_ukrepi/ukrepi\\_razvoja\\_podezelja/](http://www.arsktrp.gov.si/si/storitve_ukrepi/ukrepi_razvoja_podezelja/).
- ARSKTRP (2011). *Neposredna plačila na površine in živali*. Dostopno 22. 1. 2011 na [http://www.arsktrp.gov.si/si/storitve\\_ukrepi/neposredna\\_placila\\_na\\_povrsine\\_in\\_zivali/](http://www.arsktrp.gov.si/si/storitve_ukrepi/neposredna_placila_na_povrsine_in_zivali/).
- ARSKTRP (2011). *Organiziranost*. Dostopno 28. 1. 2011 na [http://www.arsktrp.gov.si/si/o\\_agenciji/organiziranost/](http://www.arsktrp.gov.si/si/o_agenciji/organiziranost/).
- ARSKTRP (2011). *Navodila za uveljavljanje ukrepov kmetijske politike za leto 2011*. Dostopno 30. 3. 2011 na [http://www.arsktrp.gov.si/fileadmin/arsktrp.gov.si/pageuploads/Obrazci/2011/Zbir\\_na\\_vloga/Navodila\\_ZV\\_2011.pdf](http://www.arsktrp.gov.si/fileadmin/arsktrp.gov.si/pageuploads/Obrazci/2011/Zbir_na_vloga/Navodila_ZV_2011.pdf)
- ARSKTRP (2012). *Uredba o ukrepih kmetijske politike za leto 2012 IAKS uredba*. Dostopno 22. 2. 2012 na [http://www.arsktrp.gov.si/fileadmin/arsktrp.gov.si/pageuploads/Obrazci/2012/ZBIRNA\\_VLOGA\\_2012\\_OD\\_A\\_DO\\_Z/Uredba\\_o\\_izvedbi\\_ukrepov\\_kmetijske\\_politike\\_za\\_leto\\_2012\\_IAKS\\_Uredba\\_.pdf](http://www.arsktrp.gov.si/fileadmin/arsktrp.gov.si/pageuploads/Obrazci/2012/ZBIRNA_VLOGA_2012_OD_A_DO_Z/Uredba_o_izvedbi_ukrepov_kmetijske_politike_za_leto_2012_IAKS_Uredba_.pdf)

- Letno poročilo o delu ARSKTRP (2009). Agencija Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja, Ljubljana.
- Letno poročilo o delu ARSKTRP (2010). Agencija Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja, Ljubljana.
- Evropa (2011). *Summaries of EU legislation; Agriculture*. Dostopno 10. 9. 2011 na [http://europa.eu/legislation\\_summaries/agriculture/general\\_framework/index\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/index_en.htm).
- European Commission (2011). *The Common Agriculture Policy explained*. Dostopno 10. 9. 2011 na [http://ec.europa.eu/agriculture/capexplained/change/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/capexplained/change/index_en.htm).
- Evropski parlament (2011). *Drugi steber skupne kmetijske politike: politika razvoja podeželja*. Dostopno 9. 3. 2011 na [http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact\\_sheets/info/data/policies/agriculture/article\\_7212\\_sl.htm](http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/policies/agriculture/article_7212_sl.htm).
- Informacijski pooblaščenec RS (2005). *Posredovanje podatkov o prejemnikih nacionalnih in evropskih proračunskih sredstev javnosti*. Dostopno 13. 10. 2011 na [https://www.ip-rs.si/varstvo-osebni-podatkov/iskalnik-po-odlocbah-in-mnenjih/odlocbe-in-mnenja-varstvo-osebni-podatkov/?tx\\_jzvopdecisions\\_pi1\[showUid\]=47&tx\\_jzvopdecisions\\_pi1\[highlightWord\]=zkme&chash=891647c49b204d96fed98d6a05a30e61](https://www.ip-rs.si/varstvo-osebni-podatkov/iskalnik-po-odlocbah-in-mnenjih/odlocbe-in-mnenja-varstvo-osebni-podatkov/?tx_jzvopdecisions_pi1[showUid]=47&tx_jzvopdecisions_pi1[highlightWord]=zkme&chash=891647c49b204d96fed98d6a05a30e61).
- Finance.si (2002). *Slovenija edina kandidatka, ki uporablja integrirani administrativni in kontrolni sistem za nadomestila v kmetijstvu*. Dostopno 20. 2. 2011 na [http://www.finance.si/31156/Slovenija\\_edina\\_kandidatka\\_ki\\_uporablja\\_integrirani\\_administrativni\\_in\\_kontrolni\\_sistem\\_za\\_nadomestila\\_v\\_kmetijstvu](http://www.finance.si/31156/Slovenija_edina_kandidatka_ki_uporablja_integrirani_administrativni_in_kontrolni_sistem_za_nadomestila_v_kmetijstvu).
- Sodna praksa (2011). *UPRS Sodba III U 477/2009*. Dostopno 12. 10. 2011 na [http://www.sodisce.si/znanje/sodna\\_praksa/upravno\\_sodisce\\_rs/2010040815256559/](http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/upravno_sodisce_rs/2010040815256559/).
- Sodna praksa (2009). *UPRS Sodba I U 1571/2009*. Dostopno 18. 10. 2011 na [http://staro.sodisce.si/znanje/sodna\\_praksa/upravno\\_sodisce\\_rs/2010040815248818/](http://staro.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/upravno_sodisce_rs/2010040815248818/)
- Sodna praksa (2009). *UPRS Sodba U 636/2007-10*.