

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo

**NIČNOST UPRAVNE ODLOČBE S ŠTUDIJO
PRIMERA**

Darinka Jerala

Ljubljana, september 2016

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO

DIPLOMSKO DELO

NIČNOST UPRAVNE ODLOČBE S ŠTUDIJO PRIMERA

Kandidatka: Darinka Jerala
Vpisna številka: 04026162
Študijski program: visokošolski strokovni študijski program Javna uprava
Mentor: izr. prof. dr. Mirko Pečarič

Ljubljana, september 2016

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA

Podpisana Darinka Jerala, študentka visokošolskega strokovnega študijskega programa Javna uprava, z vpisno številko 04026162, sem avtorica diplomskega dela z naslovom: Ničnost upravne odločbe s študijo primera.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

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

Diplomsko delo je lektorirala: Tanja Janjoš

Ljubljana, september 2016

Podpis avtorice:

POVZETEK

Upravni organ lahko odloča zgolj o stvareh iz svoje pristojnosti, in sicer na podlagi materialnih predpisov, kjer uporablja postopkovna pravila določena z Zakonom o splošnem upravnem postopku. V kolikor pri svojem delu izda upravno odločbo o stvari, o kateri v upravnem postopku sploh ni mogoče odločati oziroma o stvari iz sodne pristojnosti, je takšna odločba nična. Posledica razglasitve odločbe za nično je prenehanje njenega pravnega učinkovanja in odprava vseh pravnih posledic, ki so iz nje nastale.

V teoretičnem delu je opisana upravna zadeva, temeljna načela upravnega postopka, udeleženci upravnega postopka, v sklopu udeležencev pa pristojnost organov ter stranke, nazadnje pa še redna in izredna pravna sredstva.

V študiji primera je v prvem delu predstavljen primer, v drugem delu pa je opisano dogajanje v upravnem postopku ob uveljavljanju izrednega pravnega sredstva, to je ničnost odločbe.

Namen diplomskega dela je predstaviti in proučiti primer izdane upravne odločbe iz sodne pristojnosti, problematiko uveljavljanja ničnostnih razlogov pred upravnimi organi in pred Upravnim sodiščem RS ter problematiko odprave pravnih posledic, ki so nastale na podlagi ničnostne odločbe. V študiji primera sem zaključila, da je ureditev odprave napak prek ničnosti učinkovita zgolj v primeru, ko strokovni delavci javne uprave razpolagajo z ustreznimi znanji, ki jim omogočajo prepoznavanje razlogov za ničnost v izdanih upravnih aktih in znanji kako postopati pri vzpostavitvi pravnega stanja, ki je obstajalo pred izdajo ničnostne odločbe.

Ključne besede: ničnost, upravna zadeva, pravna sredstva, pristojnost, stranke

SUMMARY

NULLITY OF AN ADMINISTRATIVE DECISION WITH A CASE STUDY

Administrative bodies have the right to act, or issue decisions, only in matters within their competence in conformity with substantive provisions, applying the rules of procedure laid down in the General Administrative Procedure Act. Should an administrative decision be issued in a case which cannot be decided in an administrative procedure, i.e. a case within competence of courts, such a decision becomes null and void.

The theoretical part of the thesis is intended to present an administrative case, the fundamental principles of administrative procedure, participants in an administrative procedure and, within the context of the participants, the competences of bodies as well as ordinary and extraordinary legal resources.

The first part of the case study deals with presentation of the case, the second with developments in the administrative procedure upon application of an extraordinary legal remedy, i.e. nullity of the decision.

The purpose of the thesis is to demonstrate and study a case of an administrative decision being issued in a matter which is within competence of courts, the problems of the grounds of nullity being asserted before administrative bodies and the Administrative Court of the Republic of Slovenia, and the problems of elimination of the legal consequences resulting from an administrative decision that has been declared null and void. The case study has led me to conclude that elimination of errors by declaring an administrative decision null and void is only effective provided administrative officials possess appropriate skills permitting them to identify the grounds of nullity in administrative decisions issued as well as the skills required to know how to proceed in reinstating the state of law that existed prior to the issue of the administrative decision that has been declared null and void.

Key words: nullity, administrative matter, judicial remedies, competence, parties

KAZALO

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA	iii
POVZETEK.....	v
SUMMARY	vi
KAZALO.....	vii
KAZALO PRILOG	viii
SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC	ix
1 UVOD	1
2 POJEM UPRAVNE ZADEVE.....	3
3 UDELEŽENCI V UPRAVNEM POSTOPKU.....	8
3.1 STRANKE.....	8
3.2 PRISTOJNOST.....	11
4 REDNA IN IZREDNA PRAVNA SREDSTVA.....	14
4.1 REDNO PRAVNO SREDSTVO – PRITOŽBA.....	14
4.2 NIČNOST ODLOČBE IN OSTALA IZREDNA PRAVNA SREDSTVA.....	15
4.2.1 NASTANEK NIČNOSTI ODLOČBE	15
4.2.2 NIČNOSTNI RAZLOGI IN SODNA PRAKSA	16
4.2.3 POSTOPEK OB UVELJAVLJANJU NIČNOSTNIH RAZLOGOV	24
4.2.4 OSTALA IZREDNA PRAVNA SREDSTVA.....	28
5 ŠTUDIJA PRIMERA	30
5.1 OPIS DEJANSKEGA IN PRAVNEGA STANJA PRED LETOM 1991	30
5.2 UGOTAVLJANJE NIČNOSTI ODLOČB	32
6 ZAKLJUČEK	40
LITERATURA IN VIRI.....	43
PRILOGE	45

KAZALO PRILOG

Priloga 1: Prepis odločbe Občinskega ljudskega odbora Radovljica, št. 03/10-603/3-59, z dne 15. 6. 1959	45
Priloga 2: Prepis Odločbe Skupščine občine Radovljica, št. 03-603/1959-4b, z dne 27. 2. 1965	47
Priloga 3: Prepis Sklepa Upravne enote Radovljica, št. 654-1/99, z dne 7. 5. 1999	49
Priloga 4: Prepis Odločbe Ministrstva za okolje in prostor RS, št. 465-01-1/99, z dne 16. 8. 1999	51
Priloga 5: Prepis sodbe v imenu ljudstva Upravno sodišče, št. U1386/99-9, z dne 19. 10. 2000	54
Priloga 6: Prepis Odločbe Ministrstva za okolje in prostor RS, št. 465-14-1/99, z dne 22. 1. 2001	58
Priloga 7: Prepis Odločbe Upravne enote Radovljica, št. 465-1/99, z dne 4. 4. 2001	61
Priloga 8: Odločba Ministrstva za okolje in prostor RS, št. 465-01-1/99, z dne 17. 5. 2001	64

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC

Dn. št.	Dnevna številka
EKČP	Evropska konvencija o človekovih pravicah
K. o.	Katastrska občina
OLO	Občinski ljudski odbor
Opr. št.	Opravična številka
OZ	Obligacijski zakonik
Parc. št.	Parcelna številka
SLP	Splošno ljudsko premoženje
SO	Skupščina občine
UE	Upravna enota
Ur. l. RS	Uradni list Republike Slovenije
URS	Ustava Republike Slovenije
VI. št.	Vložna številka
ZD	Zakon o dedovanju
ZPP	Zakon o pravdnem postopku
ZUP	Zakon o splošnem upravnem postopku
ZUS-1	Zakon o upravnem sporu

1 UVOD

Za diplomsko delo z naslovom »Ničnost upravne odločbe s študijo primera« sem se odločila iz več razlogov, med katerimi je najbolj pomembna družinska zgodba, ki se je pričela z izdajo upravne odločbe v letu 1959 in še do danes ni zaključena, ne glede na vso trnovo pot, po kateri so stopali vsi udeleženci upravnega postopka. V delu predstavljam tudi primer odločb, izdanih v upravnem postopku, s katerima je upravni organ presešel svoja pooblastila in odločil o stvari, ki ni v pristojnosti upravnih organov. Z diplomskim delom predstavljam problematiko ugotavljanja ničnostnih razlogov izdanih upravnih aktov ter problematiko odprave pravnih posledic ugotovljene ničnosti. Ničnost odločbe pomeni, da odločba, izdana v upravnem postopku zaradi hudih kršitev pravil, ne more obstajati, zaradi česar jo je potrebno izreči za nično. Ko je odločba izrečena za nično, pa prenehajo vse pravne posledice, ki so zaradi nje ali na podlagi nje nastale.

Diplomsko delo se v drugem poglavju osredotoča na pojme kot so upravne zadeve, upravni postopek, subsidiarna uporaba Zakona o splošnem upravnem postopku ter na temeljna načela, ki so temelj celotnega upravnega postopka in vzajemno zagotavljajo pravilno delovanje javne uprave, v kolikor se ta upoštevajo.

Tretje poglavje se nanaša na udeležence v upravnem postopku, kjer so najprej obravnavane stranke, ki so lahko udeležene v postopku uveljavljanja ničnosti odločbe. Opisano je, kdo je lahko stranka v upravnem postopku, prav tako pa so navedene in opisane vrste zastopnikov, ki zastopajo stranke v upravnem postopku ob uveljavljanju ničnostnih pogojev, končno pa je opisano še, kdo so lahko pravni nasledniki strank, ki jim pripada pravica do uveljavljanja ničnosti odločbe. V nadaljevanju so na kratko obrazložene pristojnosti upravnih organov in vrste pristojnosti.

Četrto poglavje se v celoti nanaša na pravna sredstva. V prvem delu je na kratko obravnavana pritožba kot edino redno pravno sredstvo, opisano je tudi, kako se lahko že s pritožbo uveljavljajo ničnostni razlogi ter kako poteka obravnava pritožbe pri prvostopenjskem in drugostopenjskem organu. V drugem delu je obravnavana ničnost odločbe in ostala izredna pravna sredstva. Pri ničnosti odločbe je najprej predstavljeno, kaj sploh je ničnost, kasneje so opisani ničnostni razlogi ter opisani primeri iz sodne prakse. Opisan je postopek uveljavljanja ničnostnih razlogov, kako se sploh uveljavlja ničnost odločbe, kdo jo lahko uveljavlja, kateri organi so pristojni za odločanje in katera pravna sredstva so na voljo po izdaji odločitve upravnega organa. Predstavljena je tudi primerjava ničnosti upravne odločbe in ničnosti pravnega posla. Nazadnje pa so na kratko predstavljena še ostala izredna pravna sredstva, ki se lahko uveljavljajo v upravnem postopku.

Peto poglavje je v celoti posvečeno obravnavanemu primeru. V prvem delu je opisano dejansko in pravno stanje obravnavanega primera, v drugem delu pa je predstavljen celoten upravni postopek obravnavanega primera, v katerem se je ugotavljala ničnost posameznih točk izreka v dveh izdanih upravnih odločbah.

V zadnjem poglavju povzamem celotno diplomsko delo ter na strnjen način predstavim svoja spoznanja ob proučevanju primera.

Namen diplomskega dela je bil predstaviti primer izdanih upravnih odločb, ki so bile izdane s strani nepristojnega organa ter prikazati, kako lahko takšna nezakonitost vpliva na celoten upravni postopek, tako na stranke kot tudi na upravni organ.

Cilj diplomskega dela je bil prikaz posledic izdaje ničnostne odločbe za stranke v postopku in prikaz potrebe po dodatnem izobraževanju vseh sodelujočih pri odločanju v zvezi z odpravo pravnih posledic odločb, ki so bile izrečene za nične.

Za metodo raziskovanja sem uporabila deskriptivno metodo v kombinaciji s študijo primera.

Z diplomsko nalogo želim odgovoriti na hipotezo:

H1: Ureditev odprave napak prek ničnosti je učinkovita za vzpostavljanje zakonitosti delovanja javne uprave, v kolikor upravni organi ukrepajo brez odlašanja, ko izvedo za morebiten ničnostni razlog in tako odločbo odpravijo.

2 POJEM UPRAVNE ZADEVE

V upravnem pravu se srečujemo z različnimi pojmi, zato je na začetku verodostojna razlaga, kaj pomenijo sintagme kot so upravna zadeva, upravni postopek, subsidiarna uporaba zakona ter ne nazadnje tudi, kaj so temeljna načela in katere vrste temeljnih načel pozna upravni postopek.

O upravni zadevi govorimo kadar upravni organ odloča o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih fizične ali pravne osebe oz. druge stranke na področju upravnega prava. Tako pojem upravne zadeve v 2. členu opredeljuje Zakon o splošnem upravnem postopku (Ur. l. RS, št. 80/1999, 70/2000, 52/2002, 73/2004, 22/2005-UPB1, 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, 82/2013 (v nadaljevanju: ZUP). Ta določba je bolj pojasnjevalne narave, kot pa da bi vplivala na vsebinsko opredelitev upravne zadeve, saj sta pojma upravna zadeva in upravno pravo med seboj neločljivo povezana (Jerovšek, in drugi, 2004, str. 45).

Kadar je s predpisom določeno, da upravni organ v določeni zadevi vodi upravni postopek, v njem odloča ali izda upravno odločbo, oziroma če to zaradi zaščite javnega interesa izhaja iz narave zadeve, se šteje, da gre za upravno zadevo (2. člen ZUP).

Vsakič, ko govorimo o upravni zadevi, ne moremo mimo pojma upravni postopek.

Upravni postopek

Upravni postopek je sistem procesnih pravil, po katerih morajo pri odločanju o upravnih stvareh, o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih strank, postopati upravni in drugi organi (Jerovšek & Kovač, 2008, str. 22).

Lahko ga opredelimo tudi kot postopek, v katerem pristojni organ javne uprave odloča o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznika, ki je udeležen v konkretni upravni zadevi na določenem upravnem področju. Sam namen upravnega postopka je zadovoljitev javne koristi in zakonite koristi posameznika (Androjna & Kerševan, 2006, str. 28).

Z vidika pravne varnosti je upravni postopek element pravne države, saj zagotavlja pravno varstvo strank, in sicer prek institutov dokončnosti in pravnomočnosti ter omejenih pravnih sredstev (Jerovšek & Kovač, 2010, str. 7).

Upravni organ pa predstavljajo uradne osebe, ki imajo določena pooblastila za vodenje ter odločanje v upravnih zadevah. Pri odločanju morajo vseskozi upoštevati materialne in postopkovne predpise, svojo odločitev pa izrazijo z upravno odločbo. Včasih se zgodi, da je upravna odločba nepravilna in nezakonita, v najhujšem primeru pa je odločba lahko celo nična. Zaradi takšnih napak, ki se zgodijo pri odločanju v upravnih postopkih, pa po ZUP obstajajo tudi pravna sredstva, ki se lahko uveljavijo, v kolikor naslovnik odločbe ali tretja oseba meni, da so z izdajo upravne odločbe nastale napake pri odločanju oziroma

pri izvedbi postopka. Takšne napake, ki bi lahko privedle do ničnosti odločbe, pa se dogajajo tako v splošnem kot tudi v posebnem upravnem postopku.

Splošni upravni postopek je tisti, ki določa obvezna ravnanja oziroma postopkovna pravila pri izdajanju materialnih predpisov v upravnem postopku, posebni upravni postopki pa določajo obvezna ravnanja samo na posameznih področjih, ki so zaradi svoje specifičnosti urejena s posebnimi postopkovnimi pravili. V posebnih upravnih postopkih je potrebno upoštevati posebna specialna pravila, ki so s strani zakonodajalca določena za posamezen poseben upravni postopek in po katerih mora organ primarno postopati. V delih, ki jih ne pokriva poseben zakon, pa se smiselno uporabljajo določbe ZUP (Jerovšek & Kovač, 2010, str. 16–18). V takšnem primeru govorimo o subsidiarni uporabi ZUP.

Subsidiarna uporaba ZUP

Udeleženci posebnega upravnega postopka se morajo ravnati po določilih iz posebnih zakonov, kadar pa poseben zakon ne ureja določenega vprašanja, se za to uporabi ZUP. Takšna uporaba ZUP se imenuje subsidiarna uporaba ZUP (Jerovšek & Kovač, 2010, str. 17).

Subsidiarno pa se ZUP lahko uporablja tudi v primeru znakov ničnosti odločbe izdane v posebnem upravnem postopku, v kolikor ta poseben zakon, na podlagi katerega je bila izdana konkretna upravna odločba, ne določa drugače. Eden izmed takšnih posebnih zakonov, ki jih je več sto, je Zakon o veterinarskih merilih skladnosti.

Primer iz sodne prakse:

Inšpektor je izdal upravno odločbo v obliki inšpekcijskega ukrepa. V 213. členu ZUP je določeno, da samo vsebino izreka določi upravni organ v izreku odločbe. Izrek mora biti jasen in določen, saj predstavlja tisti del odločbe, ki mora biti izvršen, zato je potrebno, da je konkretno opredeljen. V izreku inšpekcijske odločbe pa je bil izrek tako nejasen in nepopoln, da odločbe ni bilo mogoče izvršiti. Zaradi tega ničnostnega razloga (1. odstavek, 3. točka, 279. člena ZUP) je upravno sodišče sklenilo, da se odločba izreče za nično (Sklep II U 454/2013, Upravno sodišče Republike Slovenije).

Iz navedenega primera je razvidno, da se je za samo izdajo inšpekcijskega ukrepa uporabljal poseben postopkovni zakon; ker pa v tem zakonu ni bilo določil, kako postopati ob uveljavljanju ničnosti odločbe, se je smiselno uporabil ZUP.

Tako v splošnem kot tudi v posebnem upravnem postopku se mora tekom upravnega postopka upoštevati temeljna načela, ki so osnova za katerikoli upravni postopek.

Temeljna načela

Temeljna načela, ki so opredeljena v ZUP od 6. do 14. člena, in na katerih sloni upravni postopek, predstavljajo skupek osnovnih procesnih standardov, vodilnih idej in usmeritev (Grafenauer & Breznik, 2005, str. 69). Ker pa se na temeljna načela opira celoten upravni postopek, morajo upravni organi v upravnem postopku vseskozi upoštevati temeljna

načela, ki jih usmerjajo in jim kažejo pot za pravilno uporabo zakona (Androjna, 1992, str. 19). Zato jih morajo upravni organi upoštevati vseskozi, v vsakem posameznem upravnem postopku, tudi v postopku, ko se ugotavlja ničnost odločbe.

Načelo zakonitosti

Načelo zakonitosti je prvo temeljno načelo upravnega postopka in najbolj pomembno izmed vseh načel, kar je se kaže v tem, da so mu vsa ostala načela podrejena. To načelo predstavlja bistvo vsega, na čemer sloni celoten upravni postopek ter izključuje vsakršno samovoljo organov državne uprave, saj določa, da mora delo organov temeljiti na zakonu in drugih predpisih (Androjna & Kerševan, 2006, str. 79). Upoštevanje materialne zakonitosti v upravnem postopku zagotavlja, da so vsi izdani akti v upravnem postopku v skladu z zakonom. Formalna zakonitost pa teži k temu, da se celoten upravni postopek izvaja v skladu z ZUP in z drugimi posebnimi zakoni (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 73).

V kolikor pa upravni organ pri odločanju v upravnem postopku ne upošteva načela zakonitosti in ravna po svoji volji ter izda odločbo, pa lahko takšno nepravilno ravnanje organa v najhujšem primeru pripelje tudi do ničnosti izdane odločbe.

Varstvo pravic strank in varstvo javnih koristi

Med celotnim upravnim postopkom mora organ zavarovati zakonite pravice in interese strank, hkrati pa mora omogočiti tudi njihovo uveljavljanje ter poskrbeti, da stranke ne uveljavljajo svojih pravic v škodo drugih. Zavarovati pa mora tudi javne koristi, določene z zakonom ali drugim predpisom (Jerovšek & Kovač, 2010, str. 37).

Z napačnim odločanjem v upravnih zadevah ter z izdano odločbo, ki vsebuje enega izmed ničnostnih razlogov, pa organ s svojo napačno odločitvijo nezakonito posega v pravice strank ali v javno korist. Takšno ravnanje posledično ne more vzpostavljati zakonitega delovanja javne uprave. Prav tako so tudi z izdajo odločbe, ki vsebuje katerega izmed ničnostnih razlogov, kršene zgoraj omenjene pravice.

Načelo materialne resnice

Za zakonitost in pravilnost upravne odločbe mora upravni organ pri odločanju v upravnem postopku ugotavljati resnično stanje ter odkriti vsa dejstva, ki bi lahko vplivala na njegovo odločitev (8. člen ZUP). Napačno ugotovljeno dejansko stanje pa lahko povzroči uporabo napačnih določb materialnega predpisa ter izdajo nepravilne in nezakonite upravne odločbe (Androjna, 1992, str. 25).

Takšna nepravilna in nezakonita upravna odločba ne more biti razlog za izrek odločbe za nično, lahko pa bi bila razlog za obnovo postopka. To načelo je jasno potrebno upoštevati tudi v upravnem postopku, ko se ugotavlja ničnost izdane odločbe. V študiji primera, v petem poglavju dela, je razvidno, da se v postopku ugotavljanja ničnosti ni upoštevalo tega načela.

Načelo zaslišanja stranke

Organ mora pred izdajo odločbe stranki (ali več strankam, če je v postopku udeleženi več strank z nasprotnimi interesi) omogočiti, da se izreče o vseh dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za odločbo (9. člen ZUP). Izjava o dejstvih in okoliščinah stranke lahko pomembno vpliva na sam postopek kot tudi na objektivnost uradne osebe (Jerovšek, in drugi, 2004, str. 91). To načelo se prav tako upošteva pri ugotavljanju ničnosti odločbe. Neupoštevanje tega načela včasih pripelje do tega, da upravni organ ne razume, kaj stranka s svojo vlogo sploh želi dokazati, kar se je denimo zgodilo v obravnavanem primeru, ki ga opisujem v petem poglavju tega dela.

Prosta presoja dokazov

Uradna oseba, ki ima pooblastilo za vodenje in odločanje v upravnem postopku, mora s skrbnostjo in vestnostjo ovrednotiti vse dokaze in dejstva v določenem upravnem postopku. Na podlagi tega po lastni presoji odloči, katera dejstva je potrebno šteti za dokazna dejstva (10. člen ZUP).

V kolikor uradna oseba v postopku ugotavljanja ničnosti odločbe napačno, nelogično in nekritično presodi dokaze in dejstva, lahko takšno ravnanje povzroči neučinkovito odpravljanje napak ob uveljavljanju ničnostnega razloga.

Dolžnost govoriti resnico in poštena uporaba pravic

To načelo zavezuje samo stranko z določbo, ki pravi, da so stranke pred organom dolžne govoriti resnico ter da pravice, ki so jim priznane z ZUP in drugimi zakoni, ki urejajo upravni postopek, pošteno uporabljajo (11. člen ZUP).

Posledica kršitve tega načela lahko privede do obnove postopka ali pa celo do izreka odločbe za nično. Vendar pa je zlorabo procesnih pravic težko dokazati in je redko uspešna, saj se stranka lahko sklicuje na svoje subjektivno vedenje (Jerovšek, in drugi, 2004, str. 98–100).

Samostojnost pri odločanju

Načelo samostojnosti določa, da je organ pri vodenju upravnega postopka in odločanju v upravnih zadevah samostojen. Seveda pa je ta samostojnost omejena, saj mora odločanje organov temeljiti na zakonu, podzakonskih predpisih ter drugih predpisih. Uradna oseba pri opravljanju dejanj v upravnem postopku deluje samostojno in v skladu z ugotovljenim stanjem uporablja predpise (12. člen ZUP). Brez tega načela ne bi bila omogočena uresničitev načela zakonitosti, načela materialne resnice in načela proste presoje dokazov (Androjna & Kerševan, 2006, str. 116).

Kršenje tega načela pa bi lahko posredno pripeljalo tudi do ničnosti izdanega upravnega akta, v kolikor odločanje organov ne bi temeljilo na zakonskih predpisih in bi izdalo upravno odločbo, ki bi vsebovala ničnostni razlog.

Pravica pritožbe

Pravica do pritožbe je temeljna človekova pravica, zagotovljena z Ustavo RS in zakoni ter je dovoljena v primeru, ko se z izdajo posamičnega akta odloča o strankini pravici, dolžnosti ali pravnem interesu oziroma pravnem razmerju. To pravico lahko posameznik uveljavlja v primeru, ko je izpodbijani posamični akt zakonit ali v primeru, ko je nezakonit (Jerovšek, in drugi, 2004, str. 104–107). Prav tako lahko posameznik že v pritožbi kot rednem pravnem sredstvu uveljavlja ničnostne razloge.

Ekonomičnost postopka

Načelo ekonomičnosti določa, da se postopek vodi ekonomično, torej da se vsa dejanja v zvezi z njim opravljajo hitro; zamude, ki potencialno lahko nastanejo, pa naj bodo za stranko in stranske udeležence čim manjše. Postopek naj se vodi s čim nižjimi stroški, vendar pa naj se pri tem upoštevajo vsa potrebna dejanja, ki jih je potrebno opraviti, hkrati pa naj se zagotovi korektno postopanje, varstvo strankinih pravic in zaščita javne koristi. V končni fazi naj se izda odločba, ki bo pravilna in zakonita (14. člen ZUP).

V kolikor upravni organi odločajo nepravilno in nezakonito ter ima takšno odločanje za posledico odločbo, ki vsebuje ničnostni razlog, ne moremo govoriti o upoštevanju načela ekonomičnosti postopka, saj se mora uvesti nov postopek, v katerem se ugotavlja ničnost odločbe ter se na podlagi nove odločbe prejšnja odločba izreče za nično, kar pa predstavlja višje stroške, zamude, kršitev pravic strank ipd.

Delovanje upravnih organov in uradnih oseb je osnovano na temeljnih načelih, na katere je oprt celoten upravni postopek. Na prvi pogled imajo upravni organi in uradne osebe pri svojem delu široko paleto možnosti za vodenje in odločanje v postopku, vendar v ožjem pogledu lahko spoznamo, da so kljub vsemu zelo omejeni in obremenjeni, saj vodenje in odločanje v upravnih postopkih predstavlja izredno težko nalogo, potrebno je namreč vseskozi upoštevati temeljna načela in materialne predpise – vse to z namenom zagotoviti zakonitost in pravilnost postopka – s tem pa zagotoviti zaščito pravic strank in javne koristi.

Nespoštovanje temeljnih načel lahko pripelje do situacije, ko organ izda upravni akt, ki vsebuje nepravilnosti, v najslabšem primeru pa celo takšen upravni akt, ki vsebuje zakonsko določene ničnostne razloge.

3 UDELEŽENCI V UPRAVNEM POSTOPKU

V upravnem postopku je udeleženih več oseb, vendar pa sta bistvena in nujna udeleženca upravnega postopka samo organ in stranka. Kateri izmed upravnih organov je lahko udeležen v konkretnem upravnem postopku, pa se določa po pristojnosti, ki je stvarna, krajevna in personalna in jo je v vsakem upravnem postopku potrebno upoštevati.

V upravnem postopku sodeluje lahko tudi več udeležencev, ki jih štejemo pod druge udeležence, ki so lahko morebitni (zastopniki strank, priče, izvedenci, stranski udeleženci) ali naključni udeleženci (npr. lastnik zemljišča, ki si ga je potrebno ogledati) (Grafenauer & Breznik, 2005, str. 153). Prav tako pod druge udeležence štejemo tudi državnega tožilca in državnega pravobranilca, ki v postopek vstopita zgolj, ko je to potrebno za zaščito javne koristi.

V upravnem postopku pa lahko pobudo za izrek ničnosti vložijo samo določene osebe, ki jih tovrstna pravica pripada. Kakšne značilnosti mora imeti stranka, da lahko vloži izredno pravno sredstvo – ničnost odločb, pa je razvidno iz nadaljevanja.

3.1 STRANKE

V upravnem postopku je stranka lahko vsaka fizična oseba in pravna oseba, na pobudo katere se je postopek začel. Lahko pa so stranke tudi drugi, v primeru da so nosilci pravic in obveznosti (42. člen ZUP). Stranka lahko v upravnem postopku, če področni zakon ne določa drugače, nastopa tudi posredno, in sicer preko zastopnika, v določenih primerih pa je zastopanje stranke s strani zastopnika celo obvezno. Pri pogojih, ki naj bi jih imele osebe, ki v upravnem postopku sodelujejo, se ločuje med pojmom lastnost ali status stranke ter pravni položaj stranke (Jerovšek & Kovač, 2010, str. 86).

Lastnost stranke v postopku vložitve pobude za izrek ničnosti izdane upravne odločbe

Stranka v predmetnem postopku je lahko fizična ali pravna oseba, lahko pa tudi skupina oseb (fizičnih ali pravnih), če izkazujejo, da so nosilci določene pravice ali obveznosti v izpodbijani upravni odločbi.

Pravno pomembne lastnosti, ki jih mora imeti oseba, da se lahko udeleži predmetnega upravnega postopka kot stranka, so: da je stranka sposobna sploh biti stranka, da ima poslovno oziroma procesno sposobnost, potrebna pa je tudi legitimacija stranke. Vse te tri lastnosti mora stranka izpolnjevati ves čas trajanja postopka, na kar mora biti organ pozoren po uradni dolžnosti (Jerovšek & Kovač, 2010, str. 86–87).

Sposobnost biti stranka je tesno povezana s pravno sposobnostjo. Pravna sposobnost pomeni, da je oseba lahko nosilec pravic in dolžnosti ter je sposobna pridobivati pravice in prevzemati obveznosti (Jerovšek, in drugi, 2004, str. 181–182).

Pravna sposobnost fizične osebe je osebi priznana ob rojstvu, preneha pa s smrtjo fizične osebe. Pravnim osebam se pravna sposobnost prizna ob vpisu v register, preneha pa z izbrisom iz registra. V upravnem postopku se pravno sposobnost ene stranke priznava tudi kolektivni osebi, torej skupini oseb, v primeru da so nosilci iste pravice in obveznosti, oziroma osebi, ki nima lastnosti niti fizične niti pravne osebe – npr. vas, ulica, skupina (Jerovšek & Kovač, 2010, str. 87–88).

Sposobnost samostojnega nastopanja in opravljanja procesnih dejanj ima v postopku lahko samo stranka, ki je popolnoma poslovno sposobna. Oseba, kateri je priznana poslovna sposobnost, pa je vselej tudi pravno sposobna.

V primeru, da fizična oseba ni procesno sposobna, mora dejanja v upravnem postopku opravljati njen zakoniti zastopnik. Prav tako morajo pravne osebe (tudi kolektivne osebe, državni organi, poslovne enote) za opravljanje dejanj v postopku imeti zakonitega zastopnika, saj nimajo poslovne sposobnosti, se pravni niso procesno sposobne (Androjna & Kerševan, 2006, str. 174–175).

Stvarna legitimacija v predmetnem postopku pomeni, da je stranka v tem postopku lahko samo oseba, kateri je izdana odločba, zoper katero uveljavlja ničnost, vplivala na njene pravice ali pravne koristi.

Položaj stranke v postopku vložitve pobude za izrek ničnosti izdane upravne odločbe

Glede na to, kdo da pobudo za izrek ničnosti izdane upravne odločbe, je odvisen tudi položaj stranke. V kolikor organ po uradni dolžnosti začne s postopkom, takrat je stranka lahko samo »pasivna«, saj mora organ kakršnokoli odločbo, ki vsebuje ničnostne razloge, izreči za nično. Kadar pa pobudo za izrek ničnosti izdane upravne odločbe poda oseba, katere pravice in pravne koristi so se dotaknile z izdano odločbo, govorimo o aktivni stranki. Prav tako lahko pobudo za izrek ničnosti zaradi zaščite javne koristi poda oseba, ki je zastopnik javnega interesa in meni, da je izdana upravna odločba nična. Zastopnik javnega interesa je lahko državni tožilec, državni pravobranilec ali razna društva (Grafenauer & Breznik, 2005, str. 156).

Zastopniki strank

Stranki ni potrebno osebno nastopati v upravnem postopku, v določenih primerih pa stranka zaradi pravne narave in lastnosti stranke, procesnih dejanj ne more opravljati sama. V takšnih primerih stranko zastopa njen zastopnik, ki v imenu stranke in na njen račun opravlja dejanja v postopku. Zastopnik je lahko samo poslovno sposobna oseba (Androjna & Kerševan, 2006, str. 180).

Zastopniki strank lahko torej v strankinem imenu podajo pobudo za izrek ničnosti odločbe. Takšni zastopniki pa so v predmetnem postopku lahko: zakoniti zastopnik, pooblaščenec, začasni zastopnik ter skupni predstavnik.

Zakoniti zastopnik

Stranka, ki nima procesne sposobnosti, ne more sama nastopati v upravnem postopku, zato jo zastopa njen zakoniti zastopnik, ki je določen z zakonom ali z aktom pristojnega organa na podlagi zakona (47. člen ZUP). Tudi pravne osebe mora v upravnem postopku zastopati zakoniti zastopnik, ki se določi s splošnim aktom pravne osebe ali pa z Zakonom o gospodarskih družbah (Androjna & Kerševan, 2006, str. 180–183).

Pooblaščenec

Pooblaščenec v upravnem postopku je lahko vsaka fizična oseba, ki je popolnoma poslovno sposobna in ga stranka, lahko tudi zakoniti zastopnik stranke, s pooblastilom pooblasti, da jo zastopa v postopku. Pooblaščenec je lahko tudi pravna oseba. Stranka lahko med drugim pooblasti tudi odvetniško družbo. Po zakonu pooblaščenec ni obvezen, edino v primeru, da gre za aktivno stranko, ki živi v tujini in ne more osebno sodelovati v postopku. V tem primeru mora taka stranka po zakonu imeti pooblaščenca (Grafenauer & Breznik, 2005, str. 169–173).

Začasni zastopnik

Začasni zastopnik, kot že samo ime pove, je zastopnik stranke za določen čas. Njegova funkcija je začasna, organ pa ga mora stranki postaviti v posebnih primerih. Za začasnega zastopnika upravni organ lahko v nujnih primerih zaradi zaščite interesa stranke izbere tudi eno od uradnih oseb organa. Oseba, ki je bila postavljena za začasnega zastopnika, zastopanja ne sme zavriniti. Pravice in dolžnosti začasnega zastopnika so enake kot pri zakonitem zastopniku. Organ ga postavi s sklepom, in sicer samo za dejanja, ki jih mora opraviti in samo dokler obstajajo razlogi za zastopanje (Jerovšek & Kovač, 2010, str. 96–97).

Skupni predstavnik

Kadar je v postopku več strank z istimi interesi, morajo stranke med seboj določiti, katera od njih bo v postopku nastopala kot njihov skupni predstavnik, lahko pa postavijo skupnega pooblaščenca (52. člen ZUP).

Pravni naslednik stranke

V upravnem postopku je nasledstvo pravic, obveznosti ali pravnih koristi odvisno od narave upravne zadeve. Narava večine pravic in obveznosti, o katerih se odloča v upravnem postopku, je osebnih in jih ni mogoče prenašati na druge. Takšne pravice in obveznosti prenehajo s smrtjo stranke. Kljub navedenemu pa določene pravice in obveznosti ob smrti stranke preidejo na pravne naslednike, skladno z določbami Zakona o dedovanju (v nadaljevanju ZD). Pri prenehanju pravne osebe pa se na pravne naslednike prenesejo pravice in obveznosti, ki niso izključno pravice pravne osebe (npr. gradbeno dovoljenje).

V 50. členu ZUP je določeno, da se postopek v primeru smrti stranke (fizične osebe) ali prenehanju stranke (pravne osebe) nadaljuje, če gre v postopku za pravico, obveznost ali pravno korist, ki lahko preide na pravne naslednike (50. člen ZUP). To določbo morajo

organi uporabljati ob analognem sklepanju, saj se po tej določbi postopa tudi takrat, ko je upravni postopek že končan, stranka pa po že končanem postopku umre. V tem primeru imajo pravni nasledniki pravico uveljavljati pravna sredstva, v kolikor je bilo v končanem postopku odločeno o pravici, obveznosti ali pravni koristi, ki se lahko deduje. Primer pravice, ki se lahko deduje je npr. premoženjska pravica (Sodba I U 354/2010, Upravno sodišče Republike Slovenije).

Ko gre v postopku za pravico, obveznost ali pravno korist, ki preide na pravne naslednike, organ postopek prekine s sklepom o prekinutvi postopka, obvesti možne pravne naslednike, da lahko vstopijo v postopek ter jim vroči sklep (1. odstavek, 153. člen ZUP).

Lahko pa organ, če je potrebno hitro ukrepanje zaradi nujne narave zadeve v postopku, preden se izve, kdo so pravni nasledniki, postavi začasnega zastopnika za čas, ko se pravni nasledniki ugotavljajo. Če se pravni nasledniki odločijo vstopiti v postopek, se postopek nadaljuje, v nasprotnem primeru pa mora organ nadaljevati postopek po uradni dolžnosti. (Androjna & Kerševan, 2006, str. 177–179).

V upravnem postopku stranka ne more biti kdorkoli, saj že sam ZUP natančno opredeljuje, kdo sploh je lahko stranka ter kakšne lastnosti mora imeti, da se lahko udeleži kateregakoli upravnega postopka. Tudi izredno pravno sredstvo – ničnost odločbe lahko uveljavlja samo upravičenec oziroma njegov zastopnik. ZUP osebam, ki nimajo sposobnosti biti stranke, omogoča, da lahko njihove pravice in pravne koristi v upravnem postopku uveljavljajo preko zastopnika. Ravno tako pa so tudi pravni nasledniki lahko upravičeni do uveljavljanja izrednega pravnega sredstva – ničnost odločbe, kar je razvidno iz študije primera, ki jo opisujem v petem poglavju dela.

3.2 PRISTOJNOST

V skladu s predpisi je organu naloženo opravljanje nalog v upravnem postopku. Kateri organ bo prevzel naloge v določenem upravnem postopku, pa se določa na podlagi pristojnosti. Pristojnost predstavlja skupek pooblastil, ki temeljijo na zakonih ali na zakonu temelječih predpisih, v katerih je določeno kateri organ, je pooblaščen za odločanje v določeni upravni zadevi.

V upravnem postopku je pravna institucija pristojnosti zelo pomembna, saj ima neupoštevanje te institucije pomembne posledice na zakonitost in pravno eksistenco odločbe, ki je bila izdana s strani organa (Androjna & Kerševan, 2006, str. 128–130).

Obstaja več oblik pristojnosti, ki se delijo glede na to, na kaj se nanašajo. Tako ločimo med stvarno ali materialno pristojnostjo (zadeva določeno upravno področje), krajevno ali teritorialno pristojnostjo (zadeva določeno območje) ter personalno ali osebno pristojnostjo (zadeva uradno osebo). Vse tri oblike pristojnosti je v upravnem postopku potrebno upoštevati, vendar pa se najhujša kršitev v postopku dogodi ravno z neupoštevanjem stvarne pristojnosti, ki je lahko tudi razlog za ničnost izdane odločbe.

Stvarna pristojnost

Stvarna pristojnost je pristojnost organa glede na vsebino upravne zadeve, določa pa se z materialnimi predpisi, s katerimi se urejajo posamezna upravna področja, včasih pa lahko tudi z organizacijskimi predpisi, v katerih je določena pristojnost organa (Androjna & Kerševan, 2006, str. 130–132). Če upravni organ izda upravno odločbo izven svoje stvarne pristojnosti, to predstavlja absolutno bistveno postopkovno napako. Če pa upravni organ izda odločbo v stvari, o kateri lahko odloča samo sodišče, se pravi v stvari iz sodne pristojnosti, pa takšna kršitev pristojnosti predstavlja absolutni ničnostni razlog, kar pomeni, da je takšna odločba nična in ne more obstajati.

Zato je pomembno, da se upravni organi vseskozi zavedajo svoje stvarne pristojnosti in odločajo samo v njenem okviru.

V upravnem postopku, v katerem je bila dana pobuda za izrek odločbe za nično, pa imajo stvarno pristojnost odločanja o tej zadevi sledeči organi: tisti organ, ki je takšno odločbo izdal, drugostopenjski organ ali pa nadzorstveni organ, ki nadzira delo organa, ki je takšno odločbo izdal.

V študiji primera, ki je opisana v petem poglavju, je pristojen prvostopenjski organ upravna enota, drugostopenjski organ pa ministrstvo.

V primeru, da katerikoli drugi upravni organ opazi v določeni odločbi katerega izmed ničnostnih razlogov, mora takoj obvestiti stvarno pristojen organ, da le-ta lahko takšno odločbo po uradni dolžnosti izreče za nično.

Krajevna in personalna pristojnost

Krajevna pristojnost je pristojnost organa na določenem območju, vendar pa v primeru, da bi odločbo izdal krajevno nepristojen organ, to ni ničnostni razlog, zaradi katerega bi upravna odločba, izdana s strani krajevno nepristojnega organa, lahko postala nična.

Personalna oziroma osebna pristojnost se nanaša na fizično osebo, ki po pooblastilu s strani organa opravlja posamezna dejanja v postopku in odloča v upravni zadevi. Osebo s takim pooblastilom imenujemo uradna oseba (Grafenauer & Breznik, 2005, str. 137). Edino takšna oseba, ki ima pooblastilo bodisi za vodenje postopka bodisi za odločanje v postopku, lahko vodi postopek v zvezi z ugotavljanjem ničnosti izdane odločbe ter v tem postopku, v kolikor ima pooblastilo tudi za odločanje, o zadevi odloči z novo odločbo (tako velja tudi v vseh ostalih upravnih postopkih). V kolikor se ne bi upoštevala pravila glede osebne pristojnosti, pa bi to predstavljalo absolutno bistveno kršitev pravil, ne bi pa povzročilo ničnosti odločbe.

Obstajajo tudi pravila glede pristojnosti, ki jih določa ZUP. Obstaja več tovrstnih pravil, vendar pa tokrat izpostavljam samo pravno pomoč, ki je v povezavi s primerom, ki ga obravnavam.

Pravna pomoč je pomoč med organi in je po ZUP obligatorna tako za tisti organ, ki prosi za pomoč kot tudi za organ, ki je bil za pomoč zaprosen. Za pravno pomoč lahko upravni organ zaprosi tudi sodišče, za posamezna dejanja v postopku, če tako določa zakon. Organ lahko zaprosi sodišče za izročitev dokumentov, ki so organu potrebni v upravnem postopku, v kolikor se s takšnim dejanjem ne ovira sodnega postopka (Jerovšek, in drugi, 2004, str. 164).

Iz obravnavanega primera, ki je opisan v petem poglavju dela, je razvidna uporaba tega instituta med Upravno enoto Radovljica ter Okrajnim sodiščem v Radovljici. Upravna enota Radovljica je zaprosila za pravno pomoč Okrajno sodišče v Radovljici za izročitev sodbe, ki jo je Upravna enota Radovljica uporabila kot rešitev predhodnega vprašanja v konkretni upravni zadevi.

S pristojnostjo je določeno delovno področje organa, ki ga morajo vsi organi med svojim opravljanjem dela upoštevati in tako opravljati opredeljeno delo na svojem strokovnem področju in na pristojnem območju. Personalna pristojnost pa je podeljena uradni osebi, ki lahko samo vodi postopek, lahko pa ga vodi in hkrati odloča o njem, odvisno od pooblastil, ki jih ima. Vse pristojnosti je potrebno med postopkom upoštevati, vendar pa kršenje absolutne stvarne pristojnosti predstavlja najhujše posledice za izdano odločbo, saj takšna pravno ne more obstajati in ima za posledico ničnost.

4 REDNA IN IZREDNA PRAVNA SREDSTVA

Pravno sredstvo je pravica posameznika, ki temelji na 25., 157. in 158. členu Ustave RS, s katerim posameznik lahko s sprožitvijo postopka izpodbija nezakonit in neprimeren konkretni upravni akt, ki je bil izdan v upravnem postopku. V sproženem postopku se ugotavlja skladnost konkretnega upravnega akta z zakonom.

Uporaba pravnih sredstev je dovoljena z zakonom samo zoper določene akte (izpodbija se samo izrek v aktu) iz točno določenih razlogov. Rok uporabe pravnih sredstev je omejen, izjema pa je ničnost, pri kateri rok ni časovno omejen. Kdo lahko predlaga, dovoli ali odloči o pravnem sredstvu ter učinku posameznega pravnega sredstva, je določeno z zakonom (Jerovšek & Kovač, 2010, str. 205–207).

4.1 REDNO PRAVNO SREDSTVO – PRITOŽBA

Pravica do pritožbe je temeljno pravno sredstvo, katerega cilj je varstvo pravic strank, zavarovanje zakonitosti, usmerjenost h koherentnosti upravnega sistema na določenem področju in enakosti strank pred zakonom. S pritožbo se ščiti zakonitost tudi s tem, da imajo varuhi javne koristi (državni tožilec, državni pravobranilec) pravico do pritožbe. Zakonitost pa je zaščiten tudi tako, da se v samem pritožbenem postopku lahko spremeni odločitev v breme pritožnika. Še več, organ mora po uradni dolžnosti vseskozi paziti na absolutne bistvene postopkovne napake, na napačno uporabo materialnega prava ter na ničnostne razloge iz prvega odstavka 279. člena ZUP, kar zagotavlja koherentnost postopkov, predvsem pa enakost strank pred zakonom (Kovač, 2009, str. 1271–1272).

Pritožbo zoper izdano prvostopenjsko upravno odločbo lahko vložijo vsakdo, ki je upravičenec, torej tisti, ki izpolnjuje formalne pogoje, katere ob vložitvi pritožbe preveri prvostopenjski organ. Oseba, ki vložijo pritožbo je pritožnik, v pritožbi pa navede razloge, zaradi katerih uveljavlja pritožbo. Ti razlogi so navedeni v 237. členu ZUP. Pritožnik kot razlog za pritožbo lahko navede tudi katerega izmed šestih ničnostnih razlogov, ki jih ZUP določa v prvem odstavku 279. člena.

Če so izpolnjeni vsi formalni pogoji (dovoljenost pritožbe, upravičenost vlagatelja pritožbe in pravočasnost), se pritožba presoja še vsebinsko. V kolikor prvostopenjski organ pri vsebinskem presojanju ugotovi, da obstajajo ničnostni razlogi, takšno odločbo izreče za nično. To stori z novo odločbo, katere izrek mora vsebovati dva dela. V prvem delu se izpodbijano odločbo, zoper katero se je pritožnik pritožil, izreče za nično, v drugem delu pa se zavrže pritožnikova zahteva, saj odločba, zoper katero se je stranka pritožila, ne obstaja več. V kolikor prvostopenjski organ ne ugotovi razlogov za ničnost in meni, da je bila njegova odločba utemeljena, mora pritožbo skupaj s spisom nemudoma posredovati drugostopenjskemu organu (Androjna, 1992, str. 213–219).

Drugostopenjski organ mora preučiti ali so v pritožbi izpolnjeni formalni pogoji in v kolikor pogoji niso izpolnjeni, pritožbo s sklepom zavrže. Če pritožba izpolnjuje formalne pogoje,

zadevo vzame v reševanje ter izpodbijano odločbo vsebinsko preuči. Tekom postopka mora biti organ po uradni dolžnosti pozoren na ničnostne razloge, ki bi bili morebiti vsebovani v odločbi, zoper katere je bila vložena pritožba, tudi če v sami pritožbi ni naveden noben ničnostni razlog (Grafenauer & Breznik, 2005, str. 390–391). Drugostopenjski organ, upoštevajoč pritožbeni zahtevek, lahko pri vsebinskem vprašanju le-to zavrže, zavrne, ji ugotodi delno ali v celoti, odločbo v celoti ali delno odpravi, odločbo spremeni v korist ali škodo posameznika (Grafenauer & Breznik, 2005, str. 400). Če drugostopenjski organ ugotovi, da je bila v prvostopenjskem postopku storjena nepravilnost, katere posledica je ničnost odločbe, pa drugostopenjski organ takšno odločbo izreče za nično, kar stori z novo odločbo. Ničen postane tudi tisti del postopka, ki je bil opravljen po tem, ko se je taka nepravilnost zgodila (249. člen ZUP).

Odločba drugostopenjskega organa se mora stranki izdati in vročiti najkasneje v dveh mesecih od vložene pritožbe. Če je bila s strani organa zahtevana dopolnitev pritožbe, se rok za izdajo in vročitev šteje od dneva, ko je bila pritožba dopolnjena. Svojo odločbo drugostopenjski organ vroči prek prvostopenjskega organa, ki jo mora najkasneje v osmih dneh od dneva prejetja, vročiti stranki (Jerovšek & Kovač, 2010, str. 216).

4.2 NIČNOST ODLOČBE IN OSTALA IZREDNA PRAVNA SREDSTVA

Kot že omenjeno se s pravnimi sredstvi zagotavlja zakonitost, varstvo pravic strank in javnih koristi s tem, da se odpravijo morebitne napake, ki so bile s strani organa storjene v postopku. Ko se upravni postopek konča in je odločba dokončna in pravnomočna, pa se lahko uporabijo samo še izredna pravna sredstva, ki so vzpostavljena z namenom, da se posledice takšnega upravnega akta, ki vsebuje hude kršitve načela zakonitosti, odpravijo.

Oseba, ki je upravičena do uporabe izrednega pravnega sredstva, mora ob vložitvi predloga jasno napisati, katero izredno pravno sredstvo uveljavlja in zaradi katerega razloga ga uveljavlja.

Učinki na odločbo z uporabo izrednih pravnih sredstev so različni, kar je odvisno od vrste izrednega pravnega sredstva. Izredno pravno sredstvo lahko odločbo odpravi (obnova postopka, odprava po nadzorstveni pravici), lahko jo razveljavi (obnova postopka, razveljavitev po nadzorstveni pravici, izredna razveljavitev), lahko pa jo izreče za nično (ničnost odločbe).

Prav tako pa so določena izredna pravna sredstva pogojena z roki, v katerih se lahko uveljavljajo (obnova postopka, odprava in razveljavitev po nadzorstveni pravici), nekatera pa z roki niso pogojena in se jih lahko uporabi kadarkoli. Takšni pravni sredstvi sta izredna razveljavitev in ničnost odločbe (Jerovšek & Kovač, 2010, str. 218–219).

4.2.1 NASTANEK NIČNOSTI ODLOČBE

Ničnost je posledica najhujših in najbolj resnih napak, ki se lahko zgodijo v upravnem postopku. Ničnost temelji na neobstoju, na ničemer. Predstavlja pa najbolj resne in tudi

najtežje odstranljive in »neozdravljive« napake, ki tudi s časom ne morejo biti odpravljene ali »ozdravljene« (Frumarová, 2015).

Zaradi takšnih napak, ki se lahko zgodijo v upravnem postopku kot posledica neupoštevanja materialnih predpisov, obstaja izredno pravno sredstvo imenovano ničnost odločbe. To izredno pravno sredstvo se uporablja za odpravo najhujših napak v upravnem postopku, in sicer takšnih, ki se jih z nobenim drugim pravnim sredstvom ne more popraviti.

Ničnost upravne odločbe nastane takrat, ko upravni organ ne upošteva svojih pooblastil, pristojnosti, krši materialno in procesno pravo ter izda odločbo, ki vsebuje vsaj enega od ničnostnih razlogov naštetih v prvem odstavku 279. člena ZUP ter takšno odločbo vroči stranki. Takšna odločba, ki vsebuje enega ali več ničnostnih razlogov, pa zaradi svoje narave nikoli ne more postati dokončna in pravnomočna, niti ne more imeti pravnega učinka (Androjna, 1992, str. 187). Odločba je nična takrat, ko vsebuje tako hude kršitve, da se zaradi teh ne sme oziroma ne more izvršiti (Potěšil, 2015, str. 102).

4.2.2 NIČNOSTNI RAZLOGI IN SODNA PRAKSA

Obstaja šest ničnostnih razlogov, ki so navedeni v prvem odstavku 279. člena ZUP in zaradi katerih se mora odločba izreči za nično. Ti ničnostni razlogi so ravno zaradi posledic, ki izhajajo iz nje, močno omejeni in specifično določeni in se ne morejo razširjeno uporabljati. Ničnostni razlogi so navedeni spodaj.

- 1) Če upravni organ v upravnem postopku izda odločbo **v stvari, o kateri se ne more odločati v upravnem postopku**, se odločba izreče za nično. Tudi če upravni organ izda odločbo **v stvari**, ki sploh ni v njegovi pristojnosti, temveč **v pristojnosti sodišča**, se takšno odločbo izreče za nično (Jerovšek & Kovač, 2010, str. 224).
- 2) Odločba je nična tudi v primeru, ko organ izda tako odločbo, da bi se z njeno izvršitvijo **povzročilo takšno dejanje, ki je po kazenskem zakoniku kaznivo**. Takšna odločba nasprotuje pravnemu redu in predstavlja najhujšo obliko kršitve pravnega reda.
- 3) Izdana odločba, ki jo je **dejansko nemogoče izvršiti** (npr. izdaja gradbenega dovoljenja za graditev objekta po projektu – ta gradbeni projekt pa je dejansko neizvedljiv, se pravi se ga v naravi ne more izvesti) ter odločba, ki jo je **pravno nemogoče izvršiti** (npr. v razlastitvenem postopku je nemogoče razlastiti osebo, ki ni lastnik nepremičnine) sta prav tako razlog za nično odločbo (Jerovšek, in drugi, 2006, str. 751).
- 4) V primeru, da je zakonsko določeno ali pa sama narava stvari zahteva, da mora za pričetek upravnega postopka stranka podati zahtevo za pričetek postopka, mora organ to upoštevati. Če pa **organ izda odločbo brez strankine zahteve**,

stranka pa po izdaji odločbe ni v takšno odločbo molče ali izrecno privolila, je to eden izmed ničnostnih razlogov. Takšna odločba je nična.

- 5) Včasih pa se uradna oseba pri svojem delu srečuje tudi z nedovoljenimi ravnanji s strani določenih oseb (ne glede na to ali je to stranka ali kakšna druga oseba) ter **zaradi posledic** takšnih ravnanj izda odločbo, ki je sicer ne bi izdala. Takšna ravnanja so npr. **izsiljevanje, pritisk, prisiljenje, poseben primer izsiljevanja ali katera druga nedovoljena dejanja** (grožnja, uporaba sile, zvijača ipd.). Odločbo izdano v takih okoliščinah zadenejo posledice ničnosti (Androjna & Kerševan, 2006, str. 595–596). Grafenauer in Breznik menita, da se bo po vsej verjetnosti pri tej ohlapni dikciji »drugih nedovoljenih dejanj«, v praksi pojavljalo kar precej nejasnosti pri odločanju in konkretni uporabi tega ničnostnega razloga (Grafenauer & Breznik, 2005, str. 99).
- 6) Pogoji za izdajo upravnih odločb so različni glede na upravno področje, zato posamezni področni zakoni lahko v svojih določbah navedejo še kakšne druge razloge za ničnost, če se meni, da je to potrebno glede na vrsto odločbe. Zato se odločba izreče za nično tudi, ko **vsebuje takšno nepravilnost, ki je po kakšni takšni posebni zakonski določbi opredeljena kot ničnostni razlog** (Jerovšek, in drugi, 2004, str. 752).

Če je organ v upravni zadevi izdal sklep in z njim odločil o vsebinskih vprašanjih (ne pa o procesnih), se takšen sklep smatra kot odločba in se ga lahko izreče za ničnega. Za ničnost takšnega sklepa veljajo isti ničnostni razlogi kot pri odločbi (Jerovšek, in drugi, 2004, str. 752).

Primerjava ureditve ničnosti med ZUP iz leta 1986 in ZUP iz leta 1999

V letu 1999, ko je bil sprejet nov ZUP, je opaziti spremembe tudi pri določbah o ničnosti, ki jih ZUP iz leta 1986 še ni vključeval. V ZUP-u iz leta 1999 je ničnost odločbe opredeljena pod 279. členom, v ZUP-u iz leta 1986 pa je bila ničnost opredeljena v 267. členu, po katerem je obstajalo pet ničnostnih razlogov. ZUP iz leta 1999 je v svoj 279. členu vstavil dva odstavka, kjer so v prvem odstavku naštetni ničnostni razlogi. V primerjavi z ZUP-om iz leta 1986, je bil v letu 1999 dodan še en ničnostni razlog, ki je bil vrinjen med četrto in peto točko ZUP-a iz leta 1986. Na novo dodan ničnostni razlog je opisan v peti točki prvega odstavka 279. člena ZUP, katera določa, da se za nično odločbo šteje tudi takšna odločba, ki je bila izdana s prisiljenjem, izsiljevanjem, posebnimi primeri izsiljevanja, kot posledica pritiska oziroma drugega nedovoljenega dejanja. Kot že omenjeno pri petem ničnostnem razlogu, da je dikcija »drugega nedovoljenega dejanja« precej ohlapna, se to zazna tudi ob prebiranju sodne prakse, saj si stranke dostikrat to dikcijo razlagajo napačno. Iz prebiranja sodne prakse je razvidno, da se ta dikcija uporablja za dejanja, ki so usmerjena samo zoper uradno osebo, ki zaradi takšnih dejanj izda drugačno odločbo, v okoliščinah brez vpliva takšnih dejanj, pa bi z odločbo drugače odločila. V drugem odstavku 279. člena ZUP iz leta 1999 pa je dodano, da se tudi sklep lahko izreče za ničnega, v kolikor je bilo z njim odločeno o vsebinskih vprašanjih. Te

določbe ZUP iz leta 1986 ni poznal. Prav tako je ZUP v letu 1999 v četrtem odstavku 280. člena (po ZUP-u z leta 1986 je bil to četrti odstavek 268. člena) rahlo spremenil predzadnji stavek in vanj delno vključil zadnji stavek iz 268. člena ZUP 1986. V četrtem odstavku 268. člena je bilo določeno, da se zoper novo izdano odločbo, s katero se je prejšnjo odločbo izreklo za nično, lahko vložijo pritožba. Izbrisan pa je bil stavek, ki določa, da v kolikor ni organa, ki bi odločal o pritožbi, se lahko zoper novo izdano odločbo sproži upravni spor. ZUP 1999 pa ravno tako določa, da je pritožba dovoljena, edino če zoper organa, ki je takšno odločbo izdal, pritožba po zakonu ni dovoljena. Posledično pa je iz te določbe razvidno, da v primeru, ko pritožba na novo izdano odločbo ni dovoljena, stranka lahko sproži upravni spor.

Primeri iz sodne prakse

Sodna praksa (1. točka 1. odstavka 279. člena ZUP)

1. Občinska uprava Občine A, ki je v obravnavanem primeru toženka, je od tožnikov prejela zahtevek za povračilo stroškov izdelave projektne dokumentacije v znesku 2.502,48 €, kateri naj bi tožnikoma nastali zaradi nepravilnosti (pomanjkljivo vnesenih informacij), ki naj bi jih pri izpolnjevanju lokacijske informacije zagrešila toženka. Zaradi takšne pomanjkljivo izpolnjene lokacijske informacije naj bi tožnika naročila projektno dokumentacijo, ki je glede na tip gradnje sploh nista potrebovala. Zato sta tožnika zoper to odločbo vložila tožbo pri Upravnem sodišču. Občinska uprava Občine A je obravnavala zahtevek za povračilo stroškov izdelave projektne dokumentacije in na podlagi tega zahtevka izdala odločbo.

Upravno sodišče je to odločbo Občinske uprave Občine A izreklo za nično, saj je v ZUP-u določeno, da morajo upravni organi upravni postopek uvesti in ga voditi samo takrat, ko gre za upravno zadevo oziroma ko jim zakon tako narekuje. Po stališču sodišča pa uvedba upravnega postopka in izdaja odločbe Občinske uprave Občine A ne spada v upravno pristojnost in zaradi tega o tej zadevi ne more biti odločeno v upravnem postopku. Na podlagi kateregakoli izmed zakonov Občinska uprava Občine A ni imela pooblastil za odločanje o zahtevi tožnikov za povračilo škode. Po mnenju sodišča je takšen zahtevek premoženjskopравни zahtevek, kar pa pomeni, da je takšna zadeva v pristojnosti sodišča in ne upravnega organa. Tako je izdana odločba Občinske uprave Občine A vsebovala ničnostni razlog iz 1. točke 1. odstavka 279. člena ZUP in jo je sodišče na podlagi 68. člena Zakona o upravnem sporu s sklepom izreklo za nično (Sklep U 1133/2007, Upravno sodišče Republike Slovenije).

2. Zdravniška zbornica Slovenije, ki je v obravnavani zadevi toženka, je od tožnika prejela pisno vlogo, v kateri je Zdravniško zbornico Slovenije zaprosil za trajno prekinitve specializacije iz psihiatrije za regijo Ljubljana, ki jo je tačas opravljal. Toženka je tožnika prosila za pojasnilo razloga za trajno prekinitvev ter ga od tožnika tudi prejela. Na podlagi navedenega pojasnila je Zdravniška zbornica Slovenije izdala odločbo o prenehanju specializacije iz psihiatrije za regijo Ljubljana, s katero je v tretji točki odločbe izrekla, da je tožnik dolžan povrniti vse stroške, ki so nastali v zvezi s specializacijo, razen plače in

drugih prejemkov iz delovnega razmerja. Tožnik s tožbo izpodbija tretjo točko izdane odločbe ter navaja ničnostne razloge, zaradi katerih naj bi bil po njegovem mnenju izrek v tretji točki odločbe ničen.

Sodišče je obravnavalo primer in ugotovilo, da je Zdravniška zbornica Slovenije odločila na podlagi 25. člena Zakona o zdravniški službi, ki specializanta obvezuje, da mora v primeru, da po končani specializaciji odkloni delovno razmerje in mu je bila v skladu s tretjim odstavkom 18. člena omenjenega zakona vročena odločba o trajnem prenehanju specializacije, povrniti vse stroške nastale v zvezi s specializacijo, z izjemo plače in drugih prejemkov iz delovnega razmerja. Sodišče je presodilo, da je Zdravniška zbornica Slovenije v tretji točki izreka odločbe odločila o stvari, za katero je pristojno sodišče, saj po 25. členu Zakona o zdravniški službi Zdravniška zbornica Slovenije ni imela pooblastila za odločanje o povrnitvi stroškov zavodu. V tem primeru gre za premoženjskopравни zahtevek. Sodišče je torej ugotovilo ničnostni razlog na podlagi prve točke prvega odstavka 279. člena ZUP, zato je na podlagi 68. člena Zakona o upravnem sporu s sklepom odločilo, da se tožbi ugodi in se tretja točka izreka odločbe Zdravniške zbornice Slovenija izreče za nično. Sodišče pa je razložilo, da preostalih ničnostnih razlogov, ki so bili navedeni v tožbi zoper tretje točke izreka izpodbijane odločbe, ni presojalo, saj je že ugotovilo ničnost tretje točke izreka obravnavane odločbe. Iz enakega razloga sodišče tudi tožbenega ugovora kršitve pravil postopka in tožbenega ugovora kršitve materialnega prava, ni presojalo (Sklep I U 1022/2010, Upravno sodišče Republike Slovenije).

Iz primera je razvidno, da gre za delno ničnost odločbe, saj se je odločba za nično izrekla samo v enem delu, in sicer v tretji točki izreka odločbe, s katero je upravni organ odločal v stvari iz sodne pristojnosti.

3. Veterinarska uprava Republike Slovenije (Območni urad Maribor), ki je v obravnavanem primeru toženka, je s sklepom tožniku naložila, da mora Veterinarski bolnici A. plačati stroške, ki so nastali z odvozom in z zdravstveno oskrbo ranjenega laboda. Veterinar, ki je v obravnavanem primeru tožnik, ima veterinarsko ambulanto, ki je pogodbeno vezana na organ v sestavi Ministrstva Republike Slovenije za okolje in prostor. Uradni veterinar Veterinarske uprave Republike Slovenije je dne 18. 5. 2009 prejel klic od Centra za obveščanje, da se na starem dravskem mostu nahaja poškodovan labod in je zaradi nedosegljivosti veterinarske ambulante in nujnosti primera izdal ustno odločbo dežurnemu veterinarju Veterinarske bolnice A., na podlagi katere je dežurni veterinar poskrbel za ranjeno žival in jo prepeljal v oskrbo Veterinarske bolnišnice A.. Naslednji dan je tožnik v Veterinarski bolnišnici A. prevzel laboda in delno poravnal stroške nastale v zvezi z oskrbo živali. Uradni veterinar je 11. 6. 2009 izdal odločbo, s katero je odločil, da so vsi nastali stroški v zvezi z oskrbo v Veterinarski bolnišnici A. v breme Ministrstva Republike Slovenije za okolje in prostor, saj ambulanta veterinarja spada pod njihovo okrilje. 14. 7. 2009 pa je zgoraj omenjeno ministrstvo izdalo sklep, s katerim je tožniku naložilo plačilo stroškov, ki so nastali. Na ta sklep se je tožnik pritožil, ministrstvo je pritožbi ugodilo in sklep odpravilo. V obrazložitvi je ministrstvo navedlo, da tožnik pred izdajo sklepa na dan intervencije ni bil seznanjen z veljavnim cenikom omenjene bolnice. Zato je uradni veterinar v ponovljenem postopku z dopisom poslal tožniku cenik, prav tako pa tudi

poročilo o intervenciji ter tožnika pozval, naj se izjasni. Tožnik je odgovoril, da ni zavezanec za plačilo računa. Nato je uradni veterinar izdal sklep, s katerim je plačilo nastalih stroškov pri opisani zadevi naložil tožniku. Tožnik se je zoper sklep pritožil na Ministrstvo za kmetijstvo, gospodarstvo in prehrano Republike Slovenije s pritožbo pritožil, omenjeno ministrstvo pa je z odločbo pritožbo kot neutemeljeno zavrnilo. Nato je tožnik vložil tožbo in v tožbi predlagal, da se izpodbijani sklep izreče za ničnega, saj je bil sklep izdan v stvari, ki ni upravna zadeva.

Sodišče je obravnavalo primer. Toženka se v obrazložitvi izpodbijanega sklepa sklicuje na pravnomočno odločbo z dne 11. 6. 2009, s katero je uradni veterinar na podlagi Zakona o zaščiti živali Veterinarski bolnici odredil, da se oskrbi najden in poškodovan labod, v izreku odločbe pa je bilo navedeno, da se bo o nastalih stroških s posebnim aktom odločalo kasneje, kar je storil z izdajo izpodbijanega sklepa. Sodišče je ugotovilo, da labod ne sodi med zapuščene hišne živali, ker je prostoživeča žival. Zaradi navedenega dejstva bi moral biti uporabljen Zakon o ohranjanju narave in ne Zakon o zaščiti živali. Za izdajo izpodbijanega sklepa je bil torej uporabljen napačni materialni predpis. Sodišče je spoznalo, da v tej zadevi ne gre za odločanje v upravni stvari, saj veterinarski inšpektor za naložitev obveznosti plačila stroškov veterinarske oskrbe, ni imel podlage v materialnem zakonu. Podlaga za plačilo stroškov veterinarske oskrbe prostoživečih živali je namreč določena s koncesijsko pogodbo, ki jo je tožnik sklenil z Ministrstvom za okolje in prostor, kar pa pomeni, da gre za pogodbeno civilnopravno razmerje. Zato je sodišče izreklo izpodbijani sklep za ničn, saj spori iz civilnopravnih razmerij sodijo v sodno pristojnost (Sodba II U 172/2011, Upravno sodišče Republike Slovenije).

Sodna praksa (3. točka 1. odstavka 279. člena ZUP)

Občina Logatec, ki je v obravnavanem primeru toženka, je 28. 7. 2009 izdala odločbo št. 351-43/2009, s katero je tožniku izdala soglasje za priključitev zemljišča na gospodarsko javno infrastrukturo. Tožnikovo zemljišče se s tem soglasjem lahko posredno, preko občinske ceste, ki je nekategorizirana, priključi na kategorizirano občinsko cesto LC 226051. Dne 4. 11. 2010 pa je Občina Logatec z novo odločbo št. 351-43/2009-7 prejšnjo odločbo, ki jo je izdala 28. 7. 2009, izrekla za nično. Občina svojo ugotovitev o ničnosti odločbe opira na ničnostni razlog iz tretje točke prvega odstavka 279. člena ZUP, torej na razlog, da odločbe ni mogoče izvršiti. V obrazložitvi navaja, da je nekategorizirana občinska cesta preozka, saj meri le 3,2 m in zato ne izpolnjuje pogoja, ki je določen v 46. členu Odloka o prostorsko ureditvenih pogojih za odprti prostor v Občini Logatec (Uradni list RS, št. 6/99, 27/05, 74/05 in 16/06, v nadaljevanju PUP). V PUP-u je določen pogoj, da je širina dovoza do posameznega objekta najmanj 3,5 m, do skupine objektov pa 5 m. Ker pa po vsem navedenem Občina Logatec zaradi obstoječih objektov ne more razširiti nekategorizirane ceste, pa je po njenem mnenju odločba št. 351-43/2009, ki jo je izdala 28. 7. 2009, objektivno neizvršljiva. Tožnik se je na to novo odločbo pritožil, drugostopenjski upravni organ pa je pritožbo zoper izpodbijano odločbo zavrnil ter pripomnil, da tožnik sicer lahko uporablja javno dobro, se pravi nekategorizirano občinsko cesto, vendar pa bi gradnja novih objektov povzročila preveliko obremenitev te nekategorizirane občinske ceste, zato noben potencialni investitor ne more pridobiti

soglasja za priključitev na omenjeno cesto. Tožnik je vložil tožbo na Upravno sodišče ter sodišču predlaga, naj izpodbijano odločbo št. 351-43/2009-7 odpravi.

Sodišče je k obravnavanemu primeru pripomnilo, da se zakonska določba, ki je navedena v tretji točki prvega odstavka 279. Člena, nanaša le na tiste odločbe, ki kakšno dejanje nalagajo ali pa nalagajo opustitev določenega dejanja, saj samo takšne odločbe sploh omogočajo izvršitev oziroma neizvršitev odločbe. Sodišče je spoznalo, da odločba, ki je bila izrečena za nično, ni takšne vrste odločba, saj gre za soglasje za priključitev na gospodarsko javno infrastrukturo in takšna odločba učinkuje že s svojim obstojem ter se ne izvršuje, torej se proti njej ne more uporabiti ničnostni razlog iz tretje točke prvega odstavka 279. člena ZUP. V konkretni zadevi je bila prvotna odločba ena izmed pogojev, da je tožnik sploh lahko pridobil gradbeno dovoljenje. Sodišče nadalje meni, da je izpodbijana odločba nezakonita že zaradi razloga, ker se ničnostni razlog, ki je bil naveden, sploh ne more nanašati na takšno odločbo. Sodišče tudi pripominja, da težavnost, tehnična neustreznost ali subjektivna nezmožnost izvršitve odločbe sama po sebi ne pomeni dejanske nezmožnosti izvršitve, kar si je toženka razlagala s preširokim pojmovanjem neizvršljivosti po določbi tretje točke prvega odstavka 279. člena. Zaradi napačno uporabljenih določb upravnega postopka je toženka izdala izpodbijano odločbo, ki je nezakonita. Zato je sodišče tožbi ugodilo. Izpodbijano odločbo je sodišče s sodbo odpravilo, toženki pa vrnilo zadevo v ponoven postopek (Sodba I U 459/2011, Upravno sodišče Republike Slovenije).

Sodna praksa (4. točka 1. odstavka 279. člena ZUP)

Tožnik je 28. 12. 2004 pri Agenciji za kmetijske trge in razvoj podeželja, vložil vlogo za uveljavljanje plačil za standardne investicijske stroške za izgradnjo manjkajočih kapacitet. Iz tega naslova je Agencija za kmetijske trge in razvoj podeželja dne 28. 11. 2006 izdala odločbo. V odločbi je določila, da se tožniku dodelijo sredstva v višini 2.948.589,63 SIT. V izreku odločbe je bilo navedeno, da se bo izplačilo izvedlo, ko bo investicija zaključena in bo poslano sporočilo o zaključku investicije ter na podlagi poročila inšpektorja o stanju investicije pri tistih primerih, kjer je določena potreba po inšpektorskem pregledu. V kolikor se bodo ob pregledu izkazovale pomanjkljivosti oziroma kršitve, se za tisto leto, v katerem so bile zaznane pomanjkljivosti ali kršitve, sredstva ne bodo izplačala. Inšpektor je 14. 3. 2006 opravil inšpekcijski pregled, pri katerem je ugotovil, da tožnik ne izpolnjuje pogojev. Zato je Agencija za kmetijske trge in razvoj podeželja dne 22. 10. 2007 izdala odločbo, s katero je zavrnila vlogo tožnika za uveljavljanje plačil za standardne investicijske stroške za izgradnjo manjkajočih kapacitet. Na to odločbo se je tožnik pritožil, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (drugostopenjski organ) pa je tožnikovo pritožbo 8. 1. 2008 zavrnilo z odločbo, kar je razvidno iz prve točke izreka odločbe. V drugi točki izreka odločbe je spremenilo izrek prvostopenjske odločbe tako, da je v izreku navedlo, da tožnik ni upravičen do izplačila sredstev do višine 2.948.589,63 SIT, ki so se mu dodelila na podlagi odločbe Agencije za kmetijske trge in razvoj podeželja dne 28. 11. 2006. Tožnik je vložil tožbo. Sodišču predlaga, da izpodbijano odločitev odpravi.

Sodišče je odločilo, da se odločba Agencije za kmetijske trge in razvoj podeželja z dne 22. 10. 2007 ter odločba Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano z dne 8. 1. 2008 izrečeta za nični. Sodišče je presodilo, da organa nista imela podlage za ponovno odločanje o zadevi, v kateri je bilo že odločeno s pravnomočno odločbo ter sta odločila drugače kot je bilo odločeno v prvotni odločbi. V takšno odločitev se lahko posega samo z uporabo izrednih pravnih sredstev. Upravna organa sta v konkretni zadevi o materialnopravnem zahtevku tožnika odločala brez tega, da bi tožnik podal zahtevo. Tožnik je podal samo prošnjo za izvršitev odločbe, se pravi prošnjo za izplačilo sredstev. Ker pa sta organa o upravni zadevi odločala brez zahteve stranke, je podan ničnostni razlog iz četrte točke prvega odstavka 279. člena ZUP. Sodišče je kljub temu, da tožnik v tožbi ni uveljavljal ničnostnih razlogov, izreklo odločbi za nični, saj je samo ugotovilo, da sta odločbi nični, na kar mora biti sodišče pozorno po uradni dolžnosti ves čas postopka (Sklep U 283/2008, Upravno sodišče Republike Slovenije).

Sodna praksa (5. točka 1. odstavka 279. člena ZUP)

Upravna enota Nova Gorica je 8. 5. 2001 izdala odločbo, s katero je osebi priznala status kmeta. Ob ugotovitvi Upravne enote Nova Gorica, da oseba, ki ji je bila izdana pozitivna odločba o statusu kmeta, ne izpolnjuje pogojev, temveč je namerno zavajala upravni organ, da bi z ukano pridobila status kmeta, pa je to svojo odločbo 12. 12. 2001 na podlagi pete točke prvega odstavka 279. člena ZUP izrekla za nično. Na to novo odločbo se je oseba, ki je s prvo odločbo pridobila status kmeta, pritožila. Pristojno ministrstvo je odločalo o pritožbi in 25. 2. 2002 z odločbo zavrnilo pritožbo ter pritrnilo pravilni odločitvi Upravne enote Nova Gorica. Oseba, ki je v tem primeru postala tožnik, je zato vložila tožbo na Upravno sodišče, ki je tožbi ugodilo ter s svojo sodbo odpravilo odločbo ministrstva z dne 25. 2. 2002 ter zadevo vrnilo v ponovni postopek. Upravno sodišče je v obrazložitvi svoje odločitve zapisalo, da iz podatkov, ki se nahajajo v upravnih spisih, ne izhaja, da je Upravna enota Nova Gorica zaradi nedovoljenega dejanja tožnika izdala odločbo, s katero mu je priznala status kmeta ter da ni ugotavljala drugih okoliščin, ki bi bile pomembne za opredelitev nedovoljenega dejanja po peti točki prvega odstavka 279. člena ZUP.

Zoper to sodbo Upravnega sodišča je stranka z interesom A d.d., v obravnavanem postopku pritožnica, vložila pritožbo. V pritožbi A d. d. navaja, da sta že upravna organa v svojih odločbah jasno opredelila, da je na podlagi 11. člena ZUP stranka v postopku dolžna govoriti resnico, česar pa tožnik, kateremu je bil s prvo odločbo Upravne enote Nova Gorica priznan status kmeta, ni govoril. V pritožbi navaja, da je tožnik navajal lažne podatke, saj je v vlogi navedel, da ima 1.600.000 SIT dohodka od pridelave koruze ter letno pridelal 64 ton na površini 82.858 m². V resnici tožnik sploh ni prideloval koruze, temveč seno, svoj dohodek pa naj bi ocenil na 320.000 SIT.

A d. d. je Upravno sodišče v upravnem sporu priznalo položaj stranke, kateri je bila odprava odločbe ministrstva v neposredno škodo. Glede na to, da je bila A d. d. v prejšnjem postopku stranka z interesom, ji je Upravno sodišče poslalo tožbo v odgovor. A d. d. je na prejeto tožbo odgovorila ter Upravnemu sodišču dne 4. 11. 2002 poslala

pripravljalno vlogo. Ker je bila A d. d. v prejšnjem postopku s strani Upravnega sodišča priznana kot stranka v postopku, je Vrhovno sodišče pritožbo A d. d. vsebinsko presojalo.

Vrhovno sodišče je odločilo, da je pritožba utemeljena in se ji ugodi, izpodbijana sodba Upravnega sodišča pa se spremeni tako, da se tožba zavrže. Vrhovno sodišče nadalje pojasnjuje, da sodba Upravnega sodišča ni zakonita, da pa je zakonita in pravilna odločba ministrstva, katero je Upravno sodišče odpravilo. Vrhovno sodišče nadalje pritrjuje pravilni ugotovitvi Upravne enote Nova Gorica ter ministrstva, da je tožnik z navedbo neresničnih podatkov namerno zavajal Upravno enoto Nova Gorica, da mu je ta priznala status kmeta. Nedvoumno je bilo v dokaznem postopku ugotovljeno, da je tožnik navajal neresnične podatke (izvedensko mnenj sodne izvedenke). Zato Vrhovno sodišče pritrjuje odločitvi Upravne enote Nova Gorica, da je v konkretnem primeru izpolnjen ničnostni pogoj iz pete točke prvega odstavka 279. člena ZUP. Zato je Vrhovno sodišče ugodilo pritožbi stranke z interesom in sodbo Upravnega sodišča spremenilo tako, da je tožnikovo tožbo kot neutemeljeno zavrnilo (Sodba I Up 179/2003, Vrhovno sodišče Republike Slovenije).

Ob prebiranju sodne prakse sem zasledila, da največ nejasnosti posameznikom, ki uveljavljajo ničnostne razloge, povzročajo druga, tretja in peta točka prvega odstavka 279. člena ZUP, saj si omenjene ničnostne razloge napačno interpretirajo.

V sodbi Upravnega sodišča (Sodba U 307/2005, Upravno sodišče Republike Slovenije) je mogoče zaslediti napačno uveljavljanje ničnostnega razloga po drugi točki prvega odstavka 279. člena ZUP, saj tožnica namreč trdi, da bi se, v kolikor bi upoštevala izdano odločbo upravnega organa (v tem primeru Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor) z izvršitvijo takšne odločbe (odstranitev prizidkov) na njeni hiši povzročila škoda, ki bi predstavljala kaznivo dejanje po drugem odstavku 224. člena Kazenskega zakonika, t. j. poškodovanje tuje stvari. Tožnica torej zatrjuje, da ji je gradbeni inšpektor izdal odločbo, izvršitev katere bi pomenila poškodovanje njene hiše, saj bi odstranitev prizidkov pomenila ogromno škodo.

Sodišče je zadevo preučilo in pojasnilo, da v tem primeru ne gre za ničnostni razlog po drugi točki prvega odstavka 279. člena ZUP. Dodatno pojasnjuje, da iz spisa ne izhaja, da bi urbanistični inšpektor izdal odločbo z namenom, da bi se z izvršitvijo izreka odločbe povzročilo kaznivo dejanje, temveč je odločal skladno s pooblastili, ki mu jih dajejo zakonski in podzakonski predpisi.

V sodni praksi nisem zasledila pozitivne uveljavitve ničnostnega razloga iz druge točke prvega odstavka 279. člena ZUP. Naj kot zanimivost omenim, da sem ob branju Slovenskega Pravnika iz leta 1940 zasledila, da takratna upravnosodna praksa ni zabeležila uporabe takšnega ničnostnega razloga (Kukman, 1940, str. 118). Iz tega lahko sklepamo, da upravni organi pri izdaji upravnih odločb ne storijo takšne napake, ki bi bila lahko ničnostni razlog po drugi točki prvega odstavka 279. člena ZUP. Nekaj primerov v sodni praksi pa sem zasledila tudi ob uveljavljanju ničnostnega razloga po šesti točki prvega odstavka 279. člena ZUP. Stranke, ki uveljavljajo ta ničnostni razlog, se morajo zavedati, da ni dovolj, da bi bila v kakšnem posebnem zakonu določba, ki zapoveduje, da

posamezno dejanje ali opustitev nista dovoljena, temveč mora biti v zakonu izrecno določeno, da je tako dejanje nično. Šele v tem primeru se lahko uveljavlja ničnostni razlog iz šeste točke prvega odstavka 279. člena ZUP (Sodba I U 701/2011, Upravno sodišče Republike Slovenije).

V upravnem postopku se ničnost lahko uveljavlja samo, ko je v odločbi takšna nepravilnost, ki spada med enega izmed šestih ničnostnih razlogov. Ničnostni razlogi pa so se glede na ZUP iz leta 1986 tudi malenkostno spremenili ob uveljavitvi novega ZUP v letu 1999. Opisani so tudi primeri iz sodne prakse, ki nam omogočajo vpogled in razumevanje v okviru ničnostnih razlogov, s tem pa nam je olajšano razumevanje določb prvega odstavka 279. člena ZUP.

4.2.3 POSTOPEK OB UVELJAVLJANJU NIČNOSTNIH RAZLOGOV

Če se predpostavlja, da v določeni odločbi obstaja kakršenkoli ničnostni razlog, se ta razlog lahko uveljavlja. Vendar pa uveljavljanje ničnostnih razlogov ne pripada komurkoli, temveč jih lahko uveljavlja samo oseba, ki je za to upravičena. Uveljavlja jih lahko pri pristojnih organih, ti pa se lahko odločijo, da bodo pobudi ugodili ali jo zavrnil. Ne glede na odločitev organa pa obstaja možnost pritožbe na njegovo odločitev, možno je sprožiti tudi upravni spor.

Pobuda za izrek prvostopenjske odločbe za nično

Za nično se lahko izreče odločba ali na pobudo stranke ali na pobudo državnega tožilca in državnega pravobranilca ali pa po uradni dolžnosti. Če je organ spoznal, da v odločbi obstaja takšna nepravilnost, ki je lahko ničnostni razlog, mora po uradni dolžnosti odločbo izreči za nično. Organ mora biti tako v pritožbenem postopku kot tudi v postopkih na osnovi kakšnega drugega pravnega sredstva (tudi če nihče ne uveljavlja ničnostnega razloga) pozoren na ničnost odločbe (Androjna & Kerševan, 2006, str. 596). Ničnost organ upošteva, kot že rečeno, po uradni dolžnosti, ne glede na to ali je stranka dala pobudo za izrek ničnosti odločbe ali pa je strankin interes, da organ sploh ne bi upošteval ničnosti (Androjna, 1992, str. 268).

Ker gre pri tem izrednem pravnem sredstvu za odpravo najhujših napak, izrek ničnosti ni vezan na rok, se pravi ni časovno omejen. Tako se odločbo lahko kadarkoli izreče za nično, kar pomeni, da ni potrebno, da je dokončna ali pravnomočna. Edini pogoj za izrek ničnosti je, da takšna odločba sploh obstaja in je bila vročena.

Ničnostne razloge stranka uveljavlja s pritožbo, v njej pa navede, kateri ničnostni razlog uveljavlja. Vendar pa je pobuda za izrek ničnosti oziroma takšna pritožba nesuspendivna, kar pomeni, da ne zadrži izvršitve odločbe, proti kateri stranka podaja predlog za izrek ničnosti (Jerovšek & Kovač, 2010, str. 224).

Aktivna legitimacija stranke

Kot že omenjeno so upravičeni predlagatelji pobude za izrek odločbe kot nično: državni tožilec, državni pravobranilec ali stranka. Pri definiciji stranke v postopku ugotavljanja ničnosti je potrebna pozornost, saj to ne pomeni, da je stranka lahko samo tista oseba, ki je sodelovala v postopku izdaje izpodbijane prvostopenjske odločbe. Stranka, ki je upravičena do pobude za izrek ničnosti odločbe, je torej lahko vsaka oseba (če je ali pa če ni imela formalnega statusa stranke v prejšnjem postopku), v kolikor ta nična odločba vpliva na njene pravice ali pravne koristi. Ko oseba vloži pobudo za izrek ničnosti, mora organ v okviru formalnega preizkusa pobude ugotoviti, ali je pobudo vložil upravičeni pobudnik in se ne ozira na to ali je ta oseba v prejšnjem postopku formalni status stranke imela ali ne (Ustavno sodišče Republike Slovenije, 2011).

Organ, pristojen za izrek ničnosti prvostopenjske odločbe

Pristojnost za izrek odločbe za nično ima več organov, navadno tisti organ, ki ima prvi to možnost. Za nično lahko izreče odločbo tisti organ, ki je odločbo izdal, drugostopenjski organ ali nadzorstveni organ (tisti, ki je po zakonu pooblaščen, da nadzira delo organa, ki je izdal odločbo). Ti organi so prav tako pristojni za odločanje o pobudi državnega tožilca ali državnega pravobranilca ali stranke, da se odločba izreče za nično (Androjna, 1992, str. 270).

Odločanje o ničnosti prvostopenjske odločbe

Odločbe, ki vsebujejo enega ali več ničnostnih razlogov, so absolutno nične odločbe. Zaradi takšne narave same odločbe je uveljavitev ničnostnih razlogov časovno neomejena in se lahko kadarkoli izreče za nično. Če se je zoper odločbo vložila pritožba v pritožbenem zahtevku ali pa tudi po času, ko je takšna odločba dobila že videz dokončne in pravnomočne odločbe, se prav tako takšna odločba izreče za nično – se pravi, kadarkoli (Androjna, 1992, str. 270).

Ko organ prejme pobudo za izrek ničnosti odločbe, mora takoj odločiti o zadevi, ker bi drugače lahko nastale težke in nepopravljive posledice, ko bi se izvršila takšna nična odločba. Organ obravnava podane ničnostne razloge, ki so navedeni v pobudi za izrek odločbe za nično.

Odločbo organ izreče za nično v celoti ali deloma, kar stori z novo odločbo (Jerovšek & Kovač, 2010, str. 224–225). S takšno novo odločbo, s katero organ izreče določeno odločbo za nično, se ugotovi njena ničnost. Prav tako pa se ugotovi tudi neobstoj takšne odločbe (Androjna, 1992, str. 270).

Takoj ko organ z novo odločbo izreče prejšnjo odločbo za nično, mora izreči za nični tudi tisti del postopka, ki se je dogajal po tem, ko je bila storjena takšna nepravilnost, ki se smatra kot ničnostni razlog. V kolikor organ ugotovi, da prvostopenjska odločba vsebuje ničnostni razlog samo v enem delu odločbe, izreče delno ničnost samo za ta del odločbe. Obenem pa mora izreči za ničnega tudi tisti del postopka, ki se je opravil po tistem, ko se

je takšna nepravilnost zgodila. Tisti deli odločbe, ki niso bili izrečeni za nične, veljajo dalje (Androjna, 1992, str. 221). Z izrekom odločbe za nično se odpravijo tudi vse pravne posledice, ki so na podlagi takšne nične pogodbe nastale. Tudi če je bila takšna odločba, ki se je izrekla za nično, temelj poznejšim odločbam in sklepom, se morajo z izrekom odločbe za nično odpraviti vsi ti upravni akti.

V primeru, da organ v postopku ugotavljanja ničnosti spozna, da je bila pobuda za izrek ničnosti odločbe s strani stranke ali državnega tožilca ali državnega pravobranilca neutemeljena, z novo odločbo takšno pobudo zavrne kot neutemeljeno.

Pravna sredstva zoper novo odločbo

Tudi zoper takšno odločbo je možno uveljavljati pravna sredstva. Pristojni organ pobudi za izrek odločbe za nično na predlog s strani stranke, državnega tožilca ali državnega pravobranilca, lahko ugotovi ali pa jo zavrne. Zoper to novo odločbo je dovoljena pritožba, če se pritožba zoper organ, ki je takšno novo odločbo izdal, po zakonu sploh lahko vložijo (Androjna, 1992, str. 271). Takšno ureditev pritožbe zoper odločbo, s katero se določena odločba izreče za nično, pozna tudi hrvaška zakonodaja (glej Koprić & Đulabić, 2009, str. 175). Zaradi te nove odločbe je možen tudi upravni spor, če predpostavljamo, da ni organa, ki bi lahko odločal o pritožbi zoper to novo odločbo (Androjna, 1992, str. 271).

Upravni spor je poseben sodni postopek, njegov namen pa je varstvo pravic posameznika pred akti in dejanji uprave, ki so oblastvenega značaja (Androjna & Kerševan, 2006, str. 641). Urejen je s posebnim zakonom, in sicer z Zakonom o upravnem sporu (Ur. l. RS, št. 105/06, 107/09, 62/10, 98/11, 109/12 (v nadaljevanju ZUS-1)). Odločanje v upravnem sporu je na prvi stopnji v pristojnosti Upravnega sodišča, na drugi stopnji pa odloča Vrhovno sodišče. ZUS-1 v četrti točki prvega odstavka 27. člena izrecno določa, da se upravni akt lahko izpodbija med drugim tudi iz ničnostnih razlogov. Posebna obravnava ničnih upravnih aktov v upravnem sporu je razvidna tudi iz določbe drugega odstavka 31. člena ZUS-1, ki določa, da v kolikor sodišče pozove tožnika k odpravi pomanjkljivosti tožbe, a jo le-ta v določenem roku ne odpravi, sodišče zavrže njegovo tožbo s sklepom, razen če ugotovi, da je izpodbijani upravni akt ničen. Če sodišče ugotovi ničnost upravnega akta, pa določi, da gre brez pošiljanja tožbe v odgovor. Ravno tako mora sodišče ves čas postopka paziti na ničnost že po uradni dolžnosti (2. odstavek, 37. člen ZUS-1). V primeru, da sodišče med postopkom ugotovi, da obstajajo razlogi za ničnost izpodbijanega upravnega akta, predmetni upravni akt s sklepom izreče za ničen. Posledice ničnega upravnega akta se odpravijo z ugotovitvijo ničnosti (68. člen ZUS-1). Tudi vrhovno sodišče je zavezano, da ves čas postopka pazi na ničnost izpodbijanega upravnega akta. V kolikor vrhovno sodišče ugotovi, da je izpodbijani upravni akt ničen, sodišče prve stopnje pa je tožbo kot neutemeljeno zavrnilo, lahko samo odloči o stvari in to brez glavne obravnave (80. člen ZUS-1). Zoper sklep sodišča prve stopnje, s katerim le-ta izreče izpodbijani upravni akt za ničen, je strankam dovoljena tudi revizija (95. člen ZUS-1).

Odprava pravnih posledic ničnosti odločbe

Odločba, ki je bila izrečena za nično, preneha pravno učinkovati z dnem vročitve nove odločbe stranki. S prenehanjem pravnega učinkovanja takšne odločbe se odpravijo tudi vse pravne posledice, ki so zaradi izdaje takšne odločbe nastale. Z odpravo vseh pravnih posledic, ki so nastale zaradi nične odločbe, se mora vzpostaviti takšno pravno stanje, kakršno je bilo pred izdajo nične odločbe, torej takšen pravni učinek velja za nazaj, t. j. učinek *ex tunc* (Jerovšek, in drugi, 2004, str. 754). Se pravi, vzpostaviti se mora tako pravno stanje, kot da bi zavrteli čas nazaj in se nič ne bi zgodilo; kot da odločba sploh ne bi nikoli obstajala.

Kratka primerjalnopravna ureditev ničnosti upravne odločbe z ničnostjo pravnega posla

V upravnopravnem razmerju udeleženca (organ in stranka) nikoli nista v enakopravnem razmerju. Upravni organ nastopa pri izvajanju javnih pooblastil z močnejšo voljo, ker se v upravnem postopku obravnavajo upravne zadeve, ki so vedno v javnem interesu. Posledično je stranka v upravnem postopku v podrejenem položaju. Ravno zaradi te podrejenosti obstaja institut ničnosti, z uporabo katerega se lahko odpravi – ob izpolnjevanju enega ali več ničnostnih razlogov – nezakonit, vsebinsko nepravilen in krivičen upravni akt. Uporaba tega instituta ni časovno omejena, saj so takšni akti dejansko neobstoječi, torej nični sami po sebi. Vendar pa jih je potrebno zaradi pravne varnosti oziroma domneve o zakonitosti izdanega upravnega akta izreči za nične (Androjna, 1992, str. 187).

Za razliko od stranke v upravnopravnem razmerju so udeleženci civilnopravnih razmerij, katerih spori se rešujejo v pravnem postopku, v neprimerno boljšem položaju. V samem civilnopravnem razmerju so pravni subjekti enakopravni in avtonomni, kar pomeni, da svobodno oblikujejo medsebojne pravice in dolžnosti. Njihova volja pa je omejena s prisilnimi pravnimi pravili, ki naj bi onemogočila zlorabo njihove avtonomije. Eno izmed takih prisilnih pravil vsebuje 86. člen Obligacijskega zakonika (Uradni list RS, št. 83/01, 32/04 – OROZ195, 28/06 – odl. US, NPB1, 40/07, 97/07 – UPB1 (v nadaljevanju OZ), ki določa, da je pogodba nična, v kolikor nasprotuje ustavi, prisilnim predpisom ali moralnim načelom, razen če je s kakšnim zakonom določeno drugače. Tako kot v ZUP se tudi v tem primeru ničnost lahko uveljavlja časovno neomejeno (93. člen OZ). Spori iz civilnopravnih razmerij se rešujejo v pravnem postopku, ki ga vodijo pristojna sodišča. Ves čas trajanja pravnega postopka mora sodišče po uradni dolžnosti paziti na ničnost. Na ničnost pogodbe se lahko sklicuje vsaka oseba, ki na ustrezen način izkaže svoj pravni interes (92. člen OZ). Če primerjamo določila o ničnosti, ki jo predpisuje ZUP ter določila o ničnosti po OZ, lahko ugotovimo, da je ničnost urejena smiselno enako. Odpravijo se posledice, ki so nastale iz nične pogodbe, pogodba se lahko izreče za nično v celoti ali delno, na ničnost pogodbe v sodnem postopku pazi po uradni dolžnosti sodišče, na ničnost pa se lahko sklicuje vsaka oseba, ki izkaže pravni interes. Prav tako tudi pravica do uveljavljanja ničnosti nikoli ne ugasne.

Zakon o pravnem postopku (Ur. l. RS, št. 26/99, 96/02, 12/03 – UPB1, 58/03 – odl. US, 2/04, 2/04 – ZDSS-1, 36/04 – UPB2, 69/05 – odl. US, 90/05 – odl. US, 43/06 – odl. US, 52/07, 73/07 – UPB3, 45/08 – ZArbit, 45/08, 111/08 – odl. US, 57/09 – odl. US, 12/10 – odl. US, 50/10 – odl. US, 107/10 – odl. US, 75/12 – odl. US, 40/13 – odl. US, 92/13 – odl. US, 10/14 – odl. US, 48/15 – odl. US (v nadaljevanju ZPP) instituta ničnosti kot izrednega pravnega sredstva ne pozna, zato ker so udeleženci tega postopka v enakopravnem razmerju in z zahtevki načeloma prosto razpolagajo. Vendar pa je tudi to njihovo razpolaganje omejeno s prisilnimi predpisi, na kar mora paziti sodišče po uradni dolžnosti. Tudi določbe Zakona o kazenskem postopku (Ur. l. RS, št. 32/12 – UPB5, 47/13, 87/14 in 8/16 – odl. US) in določbe Zakona o prekrških (Ur. l. RS, št. 29/11 – UPB5, 21/13, 111/13, 74/14 – odl. US in 92/14 – odl. US), ne vsebujejo instituta ničnosti, saj imajo udeleženci načeloma položaj enakopravnih strank.

Z izrednim pravnim sredstvom – ničnost odločbe je posamezniku, kateremu so bile kršene pravice in pravne koristi, omogočeno, da se odstranijo odločbe z najtežjimi nezakonnostmi. Ker je stranka v upravnem postopku v podrejenem položaju, jo pravni red ščiti s pravnimi sredstvi, ki jih lahko uveljavlja, v kolikor meni, da so storjene nepravilnosti s strani upravnega organa in bi ji izvršitev izreka takšne odločbe kršila pravice, ki so ji zagotovljene z Ustavo Republike Slovenije. S tem se povečuje pravna varnost in zaupanje v pravno državo, saj se omejuje avtoritativnost upravnih organov, ki odločajo o pravicah, obveznostih in pravnih koristih stranke.

4.2.4 OSTALA IZREDNA PRAVNA SREDSTVA

Poleg ničnosti odločbe, ki predstavlja najhujšo kršitev, ki jo lahko organ povzroči s svojim odločanjem in izdajo odločbe, pa obstajajo tudi kršitve, ki po svoji naravi predstavljajo hude kršitve pravil upravnega postopka, vendar se sanacija takšnih kršitev izvaja z drugimi izrednimi pravnimi sredstvi. Tudi pri vsakem upravnem postopku, kjer se uveljavljajo druga izredna pravna sredstva, so organi še vedno dolžni paziti na ničnostne razloge in v kolikor katerega izmed ničnostnih razlogov ob preučevanju zadeve zaznajo, morajo nemudoma ukrepati že po uradni dolžnosti. Sledi kratek opis vsakega izmed preostalih izrednih pravnih sredstev.

Obnova postopka

Cilj obnove postopka je odprava hujših procesnih kršitev in vzpostavitev zakonitosti. Ob dokončni in pravnomočni odločbi se lahko postopek obnovi, če obstaja obnovitveni razlog iz 260. člena ZUP. Organ zadevo obravnava in se zato lahko določi, da prejšnjo odločbo odpravi. S takšno odločbo pa so odpravljene tudi vse posledice, ki so že nastale na podlagi odločbe, ki jo je organ razveljavil – učinek *ex tunc* (Jerovšek & Kovač, 2010, str. 219). Če je bila odločba že pravnomočno odpravljena, se ne more izreči za nično, saj sama odločba ne obstaja več (Vrhovno sodišče Republike Slovenije, 2003, Sodba I Up 537/2001).

Sprememba ali odprava odločbe v zvezi z upravnim sporom

Če organ, proti odločbi katerega je pravočasno sprožen upravni spor, ugotovi, da ugodno vsem zahtevam tožeče stranke, pri tem pa se ne smejo kršiti pravice koga drugega, lahko dokler ni upravni spor končan, odpravi ali spremeni svojo odločbo zaradi razlogov, zaradi katerih bi jo lahko odpravilo sodišče (273. člen ZUP). Namen tega izrednega pravnega sredstva je zagotavljati ekonomičnost postopka, s tem ko je stranki omogočeno hitro končanje postopka (Jerovšek & Kovač, 2010, str. 222).

Odprava in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici

To izredno pravno sredstvo je v bistvu kontrola s strani hierarhično višjega organa nad hierarhično nižjim organom. S kontrolo višji organ (drugostopenjski) nadzoruje zakonitost izdanih odločb s strani nižjega organa (prvostopenjskega). Takšno kontrolo pristojni organ opravlja po uradni dolžnosti ali na zahtevo stranke, državnega tožilca, državnega pravobranilca ali inšpektorja. Če s pomočjo kontrole ugotovi, da obstajajo razlogi za odpravo ali razveljavitev odločbe, lahko le-to odpravi oziroma razveljavi (Grafenauer & Breznik, 2005, str. 428–430).

Izredna razveljavitev

To izredno pravno sredstvo se lahko uporabi, če bi se z izvršitvijo upravne odločbe hudo prizadel javni interes. Odločba se lahko izredno razveljavi izjemoma in če je izvršljiva. Tudi nujni ukrepi v javnem interesu, ki jih ni mogoče odlagati, narekujejo razveljavitev odločbe (Grafenauer & Breznik, 2005, str. 430–431).

Izredna pravna sredstva se uporabljajo takrat, ko je potrebno odpraviti napake, ki so bile s strani organa storjene v upravnem postopku pri izdaji odločbe. Ker pa so napake različne, obstaja več takšnih izrednih pravnih sredstev, ki so namenjena odpravi različnih vrst napak. S tem so v upravnem postopku posamezniki načeloma zaščiteni in se jim načeloma zagotavlja zakonitost v upravnem postopku. Celoten upravni postopek je torej zasnovan na dobrih temeljih.

5 ŠTUDIJA PRIMERA

5.1 OPIS DEJANSKEGA IN PRAVNEGA STANJA PRED LETOM 1991

Pravni prednik predlagateljice (Marije Jerala) postopka za ugotavljanje ničnosti, ki je Franc Jerala, Srednja vas 6, je v letu 1951 s Krajevnim ljudskim odborom Begunje, sklenil menjalno pogodbo za dobo 30 let. Pogodba je bila sklenjena z namenom, ki je bil naveden tudi v pogodbi, in sicer da se omogoči OLO, Poverjeništvu za gozdarstvo v Radovljici, ustanovitev gozdne drevesnice na območju Srednje vasi pri Begunjah. Franc Jerala je dal v posest Poverjeništvu za gozdarstvo v Radovljici del svojega zemljišča s parc. št. 389 in celotno svojo parcelo št. 387 obe k. o. Srednja vas, v skupni izmeri približno 3.500 m². Krajevni ljudski odbor Begunje pa je v posest Francu Jerala dal del zemljišča v približni izmeri 4.500 m².

Prepis pogodbe med Jerala Francem in KLO Begunje

»prepis:

Krajevni ljudski odbor Begunje (1951)

Da se omogoči OLO – pov. za gozdarstvo v Radovljici ustanovitev gozdne drevesnice v območju Srednje vasi pri Begunjah se sklene med posestnikom tov. Jerala Franc-om iz Srednje vasi št. 1 in KLO-jem; sledeča:

POGODBA

Posestnik Jerala Franc odstopi del svojega zemljišča v Srednji vasi in sicer parcelo št. 387/njiva/ in del parcele 389/travnik/ v skupni izmeri ca 3.600 m², pov. za gospodarstvo v Radovljici v zameno mu pa odstopi KLO Begunje del parcele št. 289 k. o. Srednja vas /travnik/ v približni izmeri 4.500 m².

Zgornja pogodba se sklene za dobo 30 let, med tem časom se lahko v sporazumu z OLO – pov. za gozdarstvo – Radovljica pogodba spremeni.

Smrt fašizmu – svobodo narodu.

Predsednik KLO:

Oseba l.r. M.P.

Jerala Franc l.r.«

M. Jerala (izročitev dokumenta, januar 2016)

Takoj po podpisu pogodbe se je začasna menjava zemljišč realizirala. Poslovna zveza za gozdno in lesno gospodarstvo Radovljica je za potrebe delovanja drevesnice na zemljišču s parc. št. 387 in 389 obe k. o. Srednja vas zgradila dva manjša lesena objekta (gospodarski objekt in manjši nastanitveni objekt za sezonske delavce). Dne 2. 3. 1959 pa

je Občinskemu ljudskemu odboru Radovljica predlagala, da se ta menjava uradno izvede, kar naj bi pomenilo, da bi se na teh zemljiščih vknjižila lastninska pravica v korist posestnikov, ne glede na predhodno dogovorjeno začasno menjavo in sklenjeno pogodbo.

Odločba Občinskega ljudskega odbora Radovljica, št. 03/10-603/3-59, z dne 15. 6. 1959 (glej Priloga 1)

Občinski ljudski odbor Radovljica je dne 15. 6. 1959 izdal odločbo št. 03/10-603/3-59, s katero je pod prvo točko izreka odločbe Poslovni zvezi za gozdno in lesno gospodarstvo Radovljica dodelil v njihovo upravljanje del zemljišča obstoječega iz parc. št. 289 k.o. Srednja vas v izmeri cca 5.500 m² travnika. Pod drugo točko izreka odločbe je Poslovni zvezi za gozdno in lesno gospodarstvo Radovljica naložil dolžnost, da na lastne stroške poskrbi za delitveni načrt in zagotovi, da se delitev opravi tudi v zemljiški knjigi. V tretji točki izreka je dovolil, da se po opravljeni geometrski delitvi opravi zamenjava med Poslovno zvezo za lesno in gozdno gospodarstvo Radovljica in Francem Jerala iz Srednje vasi št. 8 (pravilno 6) za parc. št. 387 in 389 v izmeri 3500 m² k. o. Srednja vas. V tem upravnem postopku Franc Jerala kot stranka ni sodeloval, zato mu odločba ni bila vročena.

Nato se je opravila parcelacija za parc. št. 289 in 389 k. o. Srednja vas. Po opravljeni parcelaciji je del parcele 289 k. o. Srednja vas, ki je bil v posesti Jerala Franca, Srednja vas 6, dobil novo parc. št. 289/2 k. o. Srednja vas, kulture travnik v izmeri 7.104 m². Del parc. št. 389 k. o. Srednja vas, ki ga je imela v posesti Poslovna zveza za gozdno in lesno gospodarstvo Radovljica, je dobil novo parc. št. 389/2 k. o. Srednja vas – pašnik in stavbišče z dvema barakama, v izmeri 1893 m², 36 m² in 36 m².

Poslovna zveza za gozdno in lesno gospodarstvo Radovljica je med trajanjem geodetskega postopka parcelacije prenehala obstajati. Njeno mesto je zasedla Kmetijska zadruga Jelovica kot začasna uporabnica nepremičnine s parc. št. 389/2 in 387/0 k. o. Srednja vas. Ta je od prenehanja poslovne zveze dalje predmetno zemljišče z objektoma (zgrajena leta 1951) tudi uporabljala, vendar ne več skladno z namenom, zaradi katerega je bila sploh sklenjena začasna menjalna pogodba za dobo 30 let. Zemljišče s parc. št. 289/2 k. o. Srednja vas pa je uporabljal Franc Jerala, Srednja vas 6, za potrebe svojega kmetijskega gospodarstva.

V letu 1964 je bil tudi v zemljiški knjigi izveden postopek parcelacije. Postopek, ki se je začel v letu 1959 s strani Poslovne zveze za gozdno in lesno gospodarstvo Radovljica, je zaradi ukinitve te poslovne zveze nadaljevala njena pravna naslednica, to je Kmetijska zadruga Jelovica.

Odločba Skupščine občine Radovljica, št. 03-603/1959-4/b, z dne 27. 2. 1965 (glej Priloga 2)

Dne 27. 2. 1965 so Socialistična republika Slovenija, Skupščina občine Radovljica in Oddelek za finance izdali odločbo št. 03-603/1959-4/b (glej prilogo 2), s katero so spremenili odločbo št. 03/10-603/3-59 z dne 15. 6. 1959. S to novo odločbo je bila

spremenjena prva točka izreka tako, da se je dodelilo zemljišče s parc. št. 289/2 k. o. Srednja vas Kmetijski zadrugi Jelovica (ne Poslovni zvezi za gozdno in lesno gospodarstvo Radovljica). Tretja točka izreka je bila spremenjena tako, da Kmetijska zadruga Jelovica zemljišče s parc. št. 289/2 k. o. Srednja vas zamenja s parcelama 387 in 389/2 k. o. Srednja vas, ki so v lasti Franca Jerala. Tej odločbi je bil dodan tudi nov tretji odstavek izreka odločbe, s katerim je upravni organ izrecno dovolil:

- da se pri parc. št. 387 in 389/2 k. o. Srednja vas vknjiži lastninska pravica v korist SLP (splošnega ljudskega premoženja) v upravi Kmetijske zadruge Jelovica in
- da se pri parc. št. 289/2 k. o. Srednja vas vknjiži lastninska pravica v korist Franca Jerala, Srednja vas 6.

Na podlagi odločbe Občinskega ljudskega odbora Radovljica, št. 03/10-603/3-59, z dne 15. 6. 1959 in odločbe Socialistične republike Slovenije, Skupščine občine Radovljica, Oddelka za finance, št. 03-603/1959-4/b, z dne 27. 2. 1965 se je pri nepremičninah s parc. št. 289/2 k. o. Srednja vas vknjižila lastninska pravica v korist Franca Jerala, Srednja vas 6, Begunje, ter na nepremičninah s parc. št. 389/2 in 387/0 k. o. Srednja vas vknjižila lastninska pravica v korist SLP (splošnega ljudskega premoženja) in pravica upravljanja v korist Kmetijske zadruge Jelovica Radovljica. Zemljiško knjižno stanje se je spremenilo samo na podlagi teh dveh upravnih odločb, pravno veljavne sklenjene menjalne pogodbe trajnega značaja pa Franc Jerala ni nikoli sklenil.

5.2 UGOTAVLJANJE NIČNOSTI ODLOČB

V letu 1999 je Marija Jerala, hči in s tem pravna naslednica pokojnega Franca Jerala, na Upravno enoto Radovljica vložila zahtevek za ugotovitev ničnosti 3. točke izreka odločbe Okrajnega ljudskega odbora Radovljica, št. 03-603/59-4/b, z dne 15. 6. 1959 ter 4. odstavka izreka odločbe Skupščine občine Radovljica, Oddelka za finance, št. 03-603/59-4/b, z dne 27. 2. 1965 ter odpravo pravnih posledic, ki so nastale na podlagi predmetnih določb.

Sklep Upravne enote Radovljica, št. 465-1/99, z dne 7. 5. 1999 (glej Priloga 3)

Upravna enota Radovljica (v nadaljevanju UE) je s sklepom št. 465-1/99 z dne 7. 5. 1999 zavrnila zahtevo za izrek ničnosti. Navedla je, da zahtevek ni utemeljen, ker naj bi bil upravni organ (izdajatelj odločb) stvarno in krajevno pristojen za dodeljevanje stavbnih in kmetijskih zemljišč po takratni zakonodaji, zato se z izdajo odločb ni posegalo v sodno pristojnost.

V sklepu so zapisali tudi, da predmetna menjalna pogodba iz leta 1951 ni bila sposobna vknjižbe v zemljiško knjigo, da se je celoten postopek vlekel več kot 14 let in da sta bili odločbi z dne 15. 6. 1959 in 27. 2. 1965 podlaga za zemljiškoknjižni prenos nepremičnin v zemljiški knjigi. UE je nadalje ugotovila, da je bil Franc Jerala o vseh postopkih obveščen in je torej pristal na to, da se menjalna pogodba razveljavi in da se zadeva uredi z odločbo.

Odločba Ministrstva za okolje in prostor RS, št. 465-01-1/99, z dne 16. 8. 1999 (glej Priloga 4)

Na navedeni sklep o zavrnitvi se je Marija Jerala pravočasno pritožila. Pritožba je bila posredovana v obravnavo drugostopenjskemu organu, to je Ministrstvu za okolje in prostor, ki je dne 16. 8. 1999, z odločbo št. 465-01-1/99, odločilo, da se pritožba stranke zavrne.

V obrazložitvi svoje odločbe je Ministrstvo za okolje in prostor RS navedlo enake razloge o zavrnitvi pritožbe na sklep kot UE, češ da sta bila upravna organa stvarno in krajevno pristojna za odločanje.

Poleg tega pa je Ministrstvo za okolje in prostor RS v obrazložitvi odločbe zavzelo stališče, da je upravni organ samo dovolil zamenjavo med navedeno pravno osebo, ki ji je bilo zemljišče oddano s to odločbo, ni pa odločil o sami zamenjavi. Navedel je tudi, da je menjava po naravi civilni pravni posel in zato v pristojnosti sodišča. O menjavi naj bi se odločili stranki sami na podlagi lastne izjave volje.

V nadaljevanju Ministrstvo za okolje in prostor RS presoja tudi izdajo zavrnilnega sklepa, s katerim je Upravna enota Radovljica vsebinsko odločila o zahtevi za izrek ničnosti. V primeru vsebinskega odločanja bi morala namreč Upravna enota Radovljica izdati odločbo, vendar pa sama izdaja sklepa namesto odločbe po presoji Ministrstva za okolje in prostor RS ne bi bila razlog, da bi posegalo v odločitev, ki je pravilna.

Marija Jerala je v določen roku zoper odločbo drugostopenjskega organa sprožila upravni spor z vložitvijo pisne tožbe na Upravno sodišče Republike Slovenije v Ljubljani. M. Jerala (osebna komunikacija, maj 2016).

Sodba v imenu ljudstva, št. U 1386/99-9, z dne 19. 10. 2000 (glej Priloga 5)

Upravno sodišče Republike Slovenije je dne 19. 10. 2000 izdalo sodbo v imenu ljudstva št. U 1386/99-9. S to sodbo je ugodilo tožbenemu zahtevku Marije Jerala, izdano odločbo Ministrstva za okolje in prostor RS, št. 465-01-1/99 z dne 16. 8. 1999 pa je odpravilo, zadevo pa mu je vrnilo v ponovni postopek.

Sodišče je ugotovilo, da niti UE niti ministrstvo nista v celoti presodila zahtevka Marije Jerala, ki je uveljavljala ničnost določenih točk odločb v zvezi z zamenjavo zemljišč Franca Jerala, ni pa uveljavljala ničnosti v zvezi z dodelitvijo zemljišča SLP (splošnega ljudskega premoženja) poslovni zvezi oziroma kmetijski zadrugi. »Upravna organa tako nista presodila ali je bilo s 3. točko izreka odločbe št. 03/10-603/3-59 z dne 15. 6. 1959, ki jo je izdal Okrajni ljudski odbor Radovljica in z dopolnjenim četrtem odstavkom izreka odločbe št. 03-603/1959-4/b z dne 27. 2. 1965, ki jo je izdal Oddelek za finance Skupščine občine Radovljica, odločeno v stvari, o kateri je sploh mogoče odločati v upravnem postopku« (Sodba upravnega sodišča, 2000, U 1386/99-9). V nadaljevanju sodišče tudi ugotavlja, da Marija Jerala vseskozi zatrjuje, da je bilo na podlagi predmetnih upravnih odločb spremenjeno zemljiško knjižno stanje. Ker pa v spisu ni zemljiško knjižnih izpiskov niti

menjalne pogodbe iz leta 1951, sodišče samo ne more preveriti trditev Marije Jerala. Ravno tako sodišče ni moglo preizkusiti trditev upravnih organov, da sta se stranki na podlagi svoje lastne volje odločili za zamenjavo zemljišč, saj v podatkih upravnega spisa za to ni podlage. Na podlagi vsega navedenega je sodišče ugotovilo, da dejansko stanje v bistvenih točkah ni bilo popolno ugotovljeno. Posledično pa je izpodbijano odločbo tudi odpravilo, ministrstvu pa je naložilo, da je potrebno v ponovnem postopku ugotoviti, ali sta Poslovna zveza za gozdno gospodarstvo in Franc Jerala sklenila menjalno pogodbo in je upravni organ s predmetnima odločbama samo pritr dil menjalni pogodbi v smislu tedaj veljavnega zakona ali pa menjalna pogodba ni bila sklenjena ter je v zadevi res šlo za akt poslovanja (kot trdi Marija Jerala).

Odločba Ministrstva za okolje in prostor, št. 465-01-1/99, z dne 22. 1. 2001 (glej Priloga 6)

Na podlagi predmetne sodbe je Ministrstvo za okolje in prostor dne 22. 1. 2001 izdalo odločbo št. 465-01-1/99 (glej prilogo 6), s katero je sklep UE, št. 465-1/99 z dne 7. 5. 1999 odpravilo in ji zadevo vrnilo v ponovni postopek in odločanje. V obrazložitvi odločbe je ministrstvo povzelo obrazložitev sodbe in tudi izrecno opozorilo UE, v katerih točkah je treba dopolniti postopek.

Odločba Upravne enote Radovljica, št. 465-1/99, z dne 4. 4. 2001 (glej Priloga 7)

UE je dne 4. 4. 2001 z odločbo št. 465-1/99 ponovno zavrnila predlog Marije Jerala, da se za nično izreče 3. točka izreka odločbe Okrajnega ljudskega odbora Radovljica, št. 03-603/59-4/b z dne 15. 6. 1959, 4. odstavek izreka odločbe Skupščine Občine Radovljica, Oddelka za finance, št. 03-603/59-4/b z dne 27. 2. 1965 ter tisti del postopka, ki se je opravil po zgoraj citiranih odločbah.

V obrazložitvi svoje odločitve o zavrnitvi zahtevka oziroma predloga stranke UE navaja, da je Marijo Jerala pozvala, da naj predloži historične izpiske, ki se nanašajo na nepremičnine, ki so predmet tega postopka, menjalno pogodbo, na katero se sklicuje ter sodbe, ki so bile izdane na sodišču glede te menjalne pogodbe. Navaja tudi, da je Marija Jerala na njen poziv predložila fotokopijo zemljiškoknjžnega izpiska vl. št. 200 k. o. Srednja vas, fotokopijo sklepa Dn. št. 526/65, iz katerega je razvidna podlaga za prenos lastninske pravice na Kmetijsko zadrugo Jelovico Radovljica in na Franca Jerala.

V nadaljevanju obrazložitve UE navaja, da po njenem mnenju odločitev o tem, ali je bila med Francem Jerala in Poslovno zvezo za gozdno gospodarstvo Radovljica sklenjena menjalna pogodba ali ne, predstavlja predhodno vprašanje.

UE je sama pridobila pravnomočno sodbo Temeljnega sodišča v Kranju, enote v Radovljici (v nadaljevanju sodišča) opr. št. P 390/91 z dne 23. 6. 1992, iz katere je razvidno, da je sodišče zavrnilo tožben zahtevek tožnice Ane Gomboc (sestra Marije Jerala), ki jo je zastopa Jerala Marija, Tavčarjeva 6, da je tožena stranka Mercator KŽK Gorenjska (pravni

naslednik Kmetijske zadruge Jelovica) dolžna skleniti z Ano Gomboc menjalno pogodbo in s tem izpolniti menjalno pogodbo iz leta 1951.

UE je poudarila, da je iz sodbe razvidno, da je do spremembe menjalne pogodbe iz leta 1951 prišlo na podlagi strinjanja obeh pogodbenih strank. UE je sledila razlagi pravno-močne sodbe Temeljnega sodišča v Kranju, enote v Radovljici (opr. št. P 390/91 z dne 23. 6. 1992), da je na podlagi tega, ko se Franc Jerala, kateremu sta bili vročeni odločbi, ni nanju pritožil, izhajalo soglasje k menjavi. V menjalni pogodbi iz leta 1951 je bila namreč predvidena možnost sporazumne spremembe, Francu Jerala pa je bila z odločbami dodeljena večja površina kot je bila določena v pogodbi iz leta 1951.

Marija Jerala se je na predmetno odločbo v določenem roku pritožila na Ministrstvo za okolje in prostor v Ljubljani. M. Jerala (osebna komunikacija, maj 2016).

Odločba Ministrstva za okolje in prostor Republike Slovenije št., 465-01-1/99, z dne 17. 05. 2001 (glej Priloga 8)

Ministrstvo za okolje in prostor Republike Slovenije je dne 17. 5. 2001 izdalo odločbo št. 465-01-1/99, s katero je pod 1. točko izreka odločbo Upravne enote Radovljica, št. 465-1/99 z dne 4. 4. 2001 odpravilo in pod 2. točko izreka odločbe samo odločilo o stvari tako, da je za nično izreklo 3. točko izreka odločbe Okrajnega ljudskega odbora Radovljica, št. 03-603/59-4/b, z dne 15. 6. 1959 ter 4. odstavek izreka odločbe Skupščine Občine Radovljica, Oddelka za finance, št. 03-603/59-4/b, z dne 27. 2. 1965.

V obrazložitvi je ministrstvo svojo odločitev oprlo na dejstvo, da je bila med Francem Jeralo ter Krajevnim ljudskim odborom Begunje sklenjena menjalna pogodba, ki pa je bila kasneje spremenjena z odločbo OLO Radovljica z dne 15. 6. 1959 in odločbo Skupščine občine Radovljica, Oddelka za finance z dne 27. 2. 1965. Ministrstvo v odločbi utemeljuje, da po pravilih upravnega postopka upravni organi postopajo takrat, ko v upravnih stvareh odločajo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznikov, pravnih oseb ter drugih strank. V primerih, ko upravni organi stopajo v pogodbeno pravna razmerja, pa postopanje po pravilih upravnega postopka ne pride v poštev, temveč veljajo v takih primerih zanje pravila, ki urejajo obligacijska razmerja med strankami.

Ministrstvo je menilo, da je menjalna pogodba izraz volje pogodbenih strank, zato gre v takih primerih za akt poslovanja upravnega organa. V nadaljevanju obrazložitve tudi pojasnjuje, da so akti, ki jih upravni organi v zvezi s takimi razmerji izdajajo, sicer pravni akti, vendar niso avtoritativni akti, temveč akti, ki so nastali z voljo obeh pogodbenih strank.

Marija Jerala je v zvezi s predmetno odločbo v določenem roku sprožila upravni spor na Upravnem sodišču Republike Slovenije v Ljubljani. M. Jerala (osebna komunikacija, maj 2016).

V tožbenem zahtevku je Marija Jerala izpostavila, da je s samo odločitvijo Ministrstva za okolje in prostor Republike Slovenije, Ljubljana, št. 465-01-1/99 z dne 17. 5. 2001, da se

izreče za nično 3. točka izreka odločbe Okrajnega ljudskega odbora Radovljica, št. 03-603/59-4/b, z dne 15. 6. 1959 ter 4. odstavek izreka odločbe Skupščine Občine Radovljica, Oddelka za finance, št. 03-603/59-4/b, z dne 27. 2. 1965, zadovoljna. Upravni spor je sprožila zaradi tega, ker Ministrstvo s predmetno odločbo ni v celoti odločilo o njenem zahtevku, saj je v predlogu za ničnost in tudi v pritožbah vseskozi uveljavljala, da se odpravijo tudi pravne posledice, ki so nastale na premoženju Jerala Franca z odločbo iz leta 1959 (3. točka izreka) in odločbe (4. odstavek izreka) iz leta 1965, in sicer tako, da bo vzpostavljeno pravno stanje, kakršno je obstajalo v preteklosti pred izdajo predmetnih odločb.

Sodišče je tožbo zavrnilo z obrazložitvijo, da je Ministrstvo s tem, ko je izreklo za nično 3. točko izreka odločbe Okrajnega ljudskega odbora Radovljica, št. 03-603/59-4/b, z dne 15. 6. 1959 ter 4. odstavek izreka odločbe Skupščine Občine Radovljica, Oddelka za finance, št. 03-603/59-4/b, z dne 27. 2. 1965, v celoti ugodila njenih zahtevkom tudi v zvezi z odpravo pravnih posledic ničnih delov izreka. Menilo je, da bodo s tem, ko bo Ministrstvo po pravnomočnosti odločbe št. 465-01-1/99 z dne 17. 5. 2001 le-to posredovalo pristojnemu sodišču, po uradni dolžnosti opravljeni tudi vsi potrebni vpisi v zemljiški knjigi tako, da bo ponovno vpisano stanje glede lastnine takšno, kot je bilo pred izdajo ničnih delov odločb. Dolžnost, da morajo upravni organi v roku 30 dni po pravnomočnosti posredovati upravne odločbe, s katerimi odločijo o pridobitvi, spremembi ali prenehanju stvarnih pravic na nepremičninah, predpisuje 24. člen Zakona o zemljiški knjigi. Zemljiško-knjižno sodišče pa bo po uradni dolžnosti izvedlo vpis na podlagi 1. točke prvega odstavka 68. člena Zakona o zemljiški knjigi.

Dogajanje po pravnomočnosti odločbe Ministrstva za okolje in prostor RS, št. 465-01-1/99, z dne 17. 05. 2001

Po pravnomočnosti izdane odločbe št. 465-01-1/99 z dne 17. 5. 2001, je UE Radovljica dne 17. 1. 2003 z dopisom posredovala na Zemljiško knjigo Okrajnega sodišča Radovljica pravnomočno odločbo Ministrstva za okolje in prostor z dne 17. 5. 2001, št. 465-01-1/99.

Okrajno sodišče Radovljica, Zemljiška knjiga, je z dopisom z dne 20. 1. 2003, št. Rz 4/2003, Upravno enoto Radovljica obvestilo, da vknjižba pravnomočne odločbe Ministrstva za okolje in prostor, z dne 17. 5. 2001, št. 465-01-1/99 ni možna, ker ne vsebuje točnih podatkov o parcelah s parcelnimi številkami 387, 389 in 289, vse k. o. Srednja vas na podlagi katerih bi sodišče v skladu s 86. čl. ZZK dovolilo vpis.

Upravna enota Radovljica se na ta odgovor sodišča ni odzvala. Fotokopijo dopisa Okrajnega sodišča Radovljica z dne 20. 1. 2003, Rz 4/2003 je v vednost posredovala stranki Mariji Jerala, original pa vložila v spis. S tem je bila zadeva za Upravno enoto Radovljica v celoti zaključena.

Iz vsega navedenega izhaja, da je ostalo, tudi po pravnomočnosti odločbe Ministrstva za okolje in prostor RS, št. 465-01-1/99, z dne 17. 5. 2001, s katero je Mariji Jerala uspelo izposlovati ničnost 3. točke izreka odločbe Okrajnega ljudskega odbora Radovljica, št. 03-

603/59-4/b, z dne 15. 6. 1959 ter 4. odstavek izreka odločbe Skupščine Občine Radovljica, Oddelka za finance, št. 03-603/59-4/b, z dne 27. 2. 1965, na podlagi katerih je Franc Jerala izgubil lastninsko pravico na nepremičninah s parc št. 387 in 389/2 k. o. Srednja vas in pridobil lastninsko pravico na nepremičnini s parc. št. 289/2 k. o. Srednja Vas, vse enako. To pomeni, da je ostala v zemljiški knjigi na nepremičninah s parc. št. 387 in 389/2 k. o. Srednja vas še naprej vpisana družbena lastnina z imetnikom pravice uporabe lastninska pravica v korist Mercator KŽK Gorenjske Kranj – TOK Radovljica (kot pravnega naslednika Kmetijske zadruga Jelovica Radovljica) in na nepremičninah s parc. št. 289/2 k. o. Srednja vas v korist Ane Gomboc (kot hčere in pravne naslednice pokojnega Jerala Franca).

Marija Jerala je uvidela, da upravnemu organu očitno ne bo uspelo odpraviti pravnih posledic sicer nične 3. točke izreka odločbe Okrajnega ljudskega odbora Radovljica, št. 03-603/59-4/b, z dne 15. 6. 1959 ter ničnega 4. odstavka izreka odločbe Skupščine Občine Radovljica, Oddelka za finance, št. 03-603/59-4/b, z dne 27. 2. 1965, tudi v Zemljiški knjigi Okrajnega sodišča v Radovljici, tako, da bi bilo na premoženju s parc. št. 387 in 389/2 k. o. Srednja Vas vzpostavljeno zemljiško-knjižno stanje v korist Franca Jerala.

Utrujena od dolgih postopkov je Marija Jerala v začetku meseca aprila 2005 zaprosila za sestanek direktorja Kmetijsko gozdarske zadruga, ki je bila pravna naslednica zemljiško-knjižnega imetnika pravice uporabe na nepremičninah s parc. št. 387 in 389/2 k. o. Srednja Vas, to je Mercatorja KŽK Gorenjske Kranj – TOK Radovljica. Zaradi njegove prezasedenosti sta se na skupnem sestanku srečala šele 6. 5. 2005. Seznanila ga je z nastalo situacijo in mu v roke osebno izročila tudi fotokopijo z žigom pravnomočnosti opremljeno odločbo Ministrstva za okolje in prostor RS, št. 465-01-1/99 z dne 17. 05. 2001. Povedala mu je, da je utrujena od postopkov in da si ne želi še enega sodnega postopka. Predlagala mu je, da nastalo situacijo rešijo na čim bolj miren način – tako da na podlagi izdane in pravnomočne odločbe sklenejo pogodbo o uskladitvi zemljiškoknjižnega stanja z dejanskim, na podlagi katere bi Kmetijsko gozdarska zadruga postala zemljiško-knjižna lastnica nepremičnine s parc. št. 289/2 k. o. Srednja Vas in vse tri pravne naslednice in zakonite dedinje po pokojnem Francu Jerala, lastnice nepremičnine s parc. št. 387 in 389/2 k. o. Srednja Vas. Direktor Kmetijsko gozdarske zadruga je Mariji Jerala sicer povedal, da zadruga dejansko ne potrebuje zemljišča s parc. št. 387 in 389/2 k. o. Srednja Vas in da ga nameravajo odtujiti. Povedal je tudi, da se za zemljišče s parc. št. 387 in 389/2 k. o. Srednja vas zanima nesojeni dražitelj na javni licitaciji iz leta 1991, ki jo je izvedel njihov pravni prednik, to je Mercator KŽK – TOK Radovljica, ki je želel prodati predmetno zemljišče, saj ga za opravljanje svoje dejavnosti ni potreboval. Marija Jerala mu je pojasnila, da bi glede na izdano pravnomočno odločbo Ministrstva za okolje in prostor RS, št. 465-01-1/99, z dne 17. 05. 2001, bila taka prodajna pogodba nična, saj od dneva vročitve ničnostne odločbe dalje, niso več lastniki predmetnega zemljišča, so pa lastniki parc. št. 289/2 k. o. Srednja Vas. V nadaljevanju razgovora je tudi direktor zadruga menil, da ni potrebe po sodnem postopku in da se vse to lahko uredi sporazumno in s čim nižjimi stroški za vse udeležence. Dodal pa je tudi, da se mora pred podpisom ustrezne zemljiškoknjižne listine že zaradi nadzornega odbora

zadruga o nastali situaciji posvetovati z njihovim odvetnikom, ki za njih zaradi njegove prezaposlenosti rešuje premoženjsko pravna vprašanja. V prisotnosti Marije Jerala je poklical hišnega odvetnika, mu predstavil situacijo in se z njim dogovoril, da bo za potrebe priprave ustrezne zemljiškoknjižne listine komuniciral z Marijo Jerala. Hišnemu odvetniku je posredoval kontaktne podatke Marije Jerala, Mariji Jerala pa izročil kontaktne podatke hišnega odvetnika, z naročilom, da naj se z odvetnikom sama dogovorita za sestanek v zvezi s sestavo listine. Zaradi zasedenosti hišnega odvetnika se Mariji Jerala nikakor ni uspelo dogovoriti za termin njunega sestanka. Ker se ji je zdelo nenavadno, da odvetnik v roku več kot dveh mesecev ni imel časa za sestanek, mu je dne 14. 7. 2005 s priporočeno pošto posredovala pisno zaprosilo za določitev termina sestanka in mu priložila tudi fotokopijo pravnomočne odločbe Ministrstva za okolje in prostor. Dne 18. 7. 2005 pa je direktorju s priporočeno pošto posredovala sporočilo, da se z odvetnikom nikakor ne uspe dogovoriti za termin sestanka, mu priložila dopis za odvetnika in tudi fotokopijo pravnomočne odločbe Ministrstva.

Vse do meseca avgusta 2006 se Mariji Jerala ni uspelo dogovoriti za termin sestanka s hišnim odvetnikom, niti z direktorjem zadruga. Zaradi zavlačevanja v zvezi s terminom sestanka ji je postalo vse jasno (namreč da se sestanek ne bo dogodil), sploh ko je dne 24. 8. 2006 izvedela, da je zadruga dne 12. 7. 2005 z nesojenim dražiteljem iz leta 1991, sklenila izvensodno poravnavo, s katero mu je prodala nepremičnino s parc. št. 387 in 389/2 k. o. Srednja Vas.

Marija Jerala domneva, da so se pogodbene stranke želele izogniti obveznim določbam Zakona o kmetijskih zemljiščih. Po veljavni zakonodaji bi namreč prodajalec moral objaviti ponudbo prodaje kmetijskih zemljišč na oglasni deski upravne enote in na portalu prodaje kmetijskih zemljišč. Razlog za tako ravnanje bi bil lahko tudi ta, da je ena od pravnih naslednic pokojnega Franca Jerala lastnica sosednjega kmetijskega zemljišča, ima pa tudi status kmeta. Zato bi bila lahko tudi predkupna upravičenka, če bi uveljavljala predkupno pravico na podlagi objave ponudbe, zato naj bi se stranki izvensodne poravnave vnaprej odločili, da bo kupec po preteku določenega časa vložil tožbo zaradi izstavitve zemljiškoknjižne listine. Izdana pravnomočna sodba pa naj bi, po tedanji sodni praksi, nadomestila notarsko overitev podpisa izvensodne poravnave in pravnomočno odločbo o odobritvi pravnega posla prodaje kmetijskega zemljišča. To jim je tudi uspelo. Dne 11. 9. 2006 je bil na podlagi pravnomočne sodbe na podlagi pripoznave vložen predlog za vknjižbo lastninske pravice na nepremičninah s parc. št. 387 in 389/2 k. o. Srednja vas v korist tožnika – kupca po izvensodni poravnavi.

Marija Jerala je skupaj z ostalima dvema pravnima naslednicama po pokojnemu Francu Jerala na podlagi pravnomočne odločbe Ministrstva za okolje in prostor RS, št. 465-01-1/99, z dne 17. 5. 2001, dne 13. 7. 2015 pri pristojnem sodišču zoper zemljiško-knjižnega lastnika nepremičnine s parc. št. 387 in 389/2 k. o. Srednja vas, vložila izbrisno tožbo za izbris vknjižbe prenosa lastninske pravice in vzpostavitev zemljiškoknjižnega stanja v njihovo korist. Postopek še vedno traja. M. Jerala (osebna komunikacija, maj 2016).

Zaključne ugotovitve razloga za ničnost odločb

S sklenitvijo pogodbe o menjavi zemljišč za dobo trideset let v letu 1951 je nastalo civilno-pravno razmerje med Krajevnim ljudskim odborom Begunje in Francem Jerala.

Po mojem mnenju sama odločba oziroma 3. točka izreka odločbe Občinskega ljudskega odbora, št. 03/10-603/3-59 z dne 15. 6. 1959, ni bila sporna, dokler je predstavljala samo soglasje k pravnemu poslu med Francem Jerala in Poslovno zvezo za gozdno in lesno gospodarstvo Radovljica.

Tudi 4. odstavek izreka Odločbe Skupščine Občine Radovljica, št. 03-603/1959-4/b, z dne 27. 2. 1965 ni bil sporen, saj je imel zgoraj omenjeni upravni organ pravno podlago za takšno ravnanje, t. j. izdajo soglasja k pravnemu poslu, ki pomeni razpolaganje z zemljiščem Splošnega ljudskega premoženja – t. j. parc. št. 289/2 k. o. Srednja vas, ki je bil v upravljanju Poslovne zveze za gozdno in lesno gospodarstvo Radovljica oziroma kasneje njenega pravnega naslednika Kmetijske zadruge Jelovica Radovljica.

Ko pa sta se ti dve točki (3. točka izreka odločbe iz leta 1959 in 4. odstavek izreka odločbe iz leta 1965) uporabili kot izključna pravna podlaga za prenos lastninske pravice na par. št. 387 in 389/2 k. o. Srednja vas iz sfere Franca Jerala, pa sta izgubili pomen izdanega soglasja in postali intabulacijska klavzula. To pomeni, da je z izdajo teh dveh odločb ter s samo izvedbo odločb, upravni organ posegel izven svoje stvarne pristojnosti. Takšna kršitev pa po Zakonu o splošnem upravnem postopku pomeni absoluten ničnostni razlog. Predstavlja eno izmed najhujših kršitev, saj upravni organ s samovoljnim poseganjem v obstoječe civilnopravno razmerje posega v sodno pristojnost. Zato je takšna odločitev nična, delno ali pa v celoti.

Vse opisano dogajanje v zvezi z odpravo ničnostne odločbe ne more predstavljati koncepta pravne varnosti državljanom. Kljub temu, da je odločba v izpodbijanem delu izrečena za nično, upravnemu organu ni uspelo odpraviti pravnih posledic. Takšno ravnanje pa predstavlja nespoštovanje zakona, povzroči pa lahko tudi odškodninsko odgovornost države.

6 ZAKLJUČEK

Pri uresničevanju v naprej zagotovljenih človekovih pravic in temeljnih svoboščin z Ustavo Republike Slovenije je delo državnih organov zelo pomembno. Vsak izmed nas se dobro počuti v okolju, ki je varno in temelji na demokratični pravni paradigmi. Prav zaradi tega se stranke v upravnem postopku želijo počutiti varne in vedeti, da so njihove pravice ustrezno zaščitene. Zato je pomembno, da je delo upravnih organov pravično in skladno s temeljnimi načeli upravnega postopka.

V drugem poglavju diplomskega dela sem pojasnila, kaj sta upravna zadeva in upravni postopek. Ta dva pojma sta neločljivo povezana, saj brez upravne zadeve ni upravnega postopka. O upravni zadevi lahko govorimo, ko se na področju, na katerem delujejo upravni organi, odloča o pravicah, obveznostih ali pravni koristi oseb. Upravni postopek pa je sistem procesnih pravil, po katerih morajo pri svojem delu delovati organi. Pojasnila sem tudi pomen subsidiarne uporabe Zakona o splošnem upravnem postopku in končno opredelila temeljna načela upravnega postopka, ki predstavljajo bistvo zakonitega, pravičnega in učinkovitega ravnanja upravnih organov. Namen je bil bralcu predstaviti osnove upravnega postopka ter vrste in namen temeljnih načel.

V tretjem poglavju diplomskega dela sem predstavila, kdo so udeleženci v upravnem postopku. Da bi sploh lahko govorili o upravnem postopku, je potrebna prisotnost udeležencev, nujna udeleženca pa sta samo upravni organ in stranka. Stranka ne more biti ravno vsak, saj mora imeti stranka določene lastnosti in izpolnjevati določene kriterije, da se ji sploh prizna status stranke. Opisala sem, kdo so lahko stranke v postopku za uveljavljanje ničnostnih razlogov, predstavila sem tudi zastopnike stranke in opisala, kdo so lahko pravni nasledniki ob uveljavljanju ničnosti. Na kratko sem opisala, katere vrste pristojnosti pozna upravni postopek.

Četrto poglavje diplomskega dela se v celoti nanaša na pravna sredstva. Najprej sem opisala edino redno pravno sredstvo, ki ga pozna upravni postopek, to je pritožba, saj z njo lahko stranka že v rednem postopku uveljavlja posamezne ničnostne razloge. Na kratko sem opisala tudi postopanje organov ob vložitvi pritožbe. Nadalje sem se posvetila ničnosti odločbe ter ostalim izrednim pravnim sredstvom. Pri ničnostni odločbi sem opisala, kaj je ničnost in kakšni so ničnostni razlogi, ki jih stranka lahko uveljavlja v pobudi za izrek odločbe za nično. Zatem sem predstavila tudi nekaj primerov iz sodne prakse, s katerimi sem bralcu želela približati razumevanje ničnostnih razlogov. Opisala sem tudi spremembe določb na področju ničnosti, ki jih je uvedel ZUP v letu 1999 v primerjavi z določbami ZUP iz leta 1986. V nadaljevanju sem opisala postopek ob uveljavljanju ničnostni, kjer je opredeljeno, kdo lahko da pobudo za izrek ničnosti odločbe, kateri organi so pristojni za odločanje o ničnosti odločbe ter katero pravno sredstvo se lahko uporabi glede na njihovo novo odločitev. Na kratko sem opisala, kaj določa upravni spor glede ničnosti ter odpravo pravnih posledic ničnosti odločbe. Predstavila sem tudi primerjavo ničnosti upravne odločbe in ničnosti pravnega posla. Na koncu pa sem na kratko predstavila še ostala izredna pravna sredstva.

Peto poglavje je v celoti posvečeno dotičnemu obravnavanemu primeru. V prvem delu je opisano dejansko in pravno stanje obravnavanega primera, v drugem delu pa je predstavljen celoten upravni postopek obravnavanega primera, v katerem se je ugotavljala ničnost posameznih točk izreka v dveh izdanih upravnih odločbah. Na koncu drugega dela pa sem strnila svoje ugotovitve o izvedenem upravnem postopku, v katerem sta bili izdani odločbi, ki sta delno nični.

Ob proučevanju celotnega primera sem ugotovila, kakšne posledice utegnejo nastati za stranke v upravnih postopkih, kadar upravni organ ne odloča skladno s svojo stvarno pristojnostjo. Spoznala sem, kakšno pomembnost in hkrati odgovornost imajo upravni delavci in funkcionarji pri izvajanju javnih pooblastil, ki jim jih nalaga zakonodaja. Konec koncev ima lahko nespoštovanje zakona za posledico tudi uveljavitev odgovornosti. Ob proučevanju celotnega dogajanja v upravnem postopku, sem uvidela marsikatero napako, ki je bila storjena s strani državnega organa. Med celotnim upravnim postopkom sem opazila kršitev temeljnih načel, od kršitve načela ekonomičnosti, načela materialne resnice do kršitve najbolj bistvenega načela, t. j. načela zakonitosti. S takšnim postopanjem pa so hudo kršene pravice udeležencev v upravnem postopku, ki imajo v določenih primerih tudi nepopravljive posledice, kljub možnosti uporabe izrednih pravnih sredstev. Primer, ki sem ga preučevala v svojem diplomskem delu, še do danes ni zaključen. Odprava pravnih posledic, ki so nastale na podlagi sicer delno ničnih odločb, se šele ta trenutek odvija na sodišču v pravnem postopku. Škoda, ki je nastala strankam v postopku, tako še vedno ni do konca ugotovljena.

Na podlagi vseh spoznanj ob študiji konkretnega primera potrjujem postavljeno hipotezo: Ureditev odprave napak prek ničnosti je učinkovita za vzpostavljanje zakonitosti delovanja javne uprave, v kolikor upravni organi ukrepajo brez odlašanja, ko izvedo za morebiten ničnostni razlog in tako odločbo odpravijo.

Iz same študije pa je razvidno, da v obravnavanem primeru javna uprava ni bila učinkovita niti pri samem ugotavljanju ničnosti, še manj pa pri vzpostavitvi pravnega stanja, saj je pravno stanje še vedno takšno, kot je bilo vzpostavljeno na podlagi nične odločbe. Postopek od vložitve predloga za izrek ničnosti odločbe pa do izdaje nove odločbe, s katero se je odločba izrekla za nično, je trajal več kot 2 leti, pravne posledice pa po 15 letih še vedno niso odpravljene.

Vsi tisti, ki v upravnem postopku odločajo o pravicah, obveznostih in pravnih koristih stranke, se morajo zavedati, da to ni zgolj igra v peskovniku, temveč da za njihovimi odločitvami velikokrat stoji usoda posameznika, ki jo kreira tudi izdan akt, pa naj bo ta upravni ali sodni. Zavedati se je potrebno, da ima vsako dejanje svoje posledice, ravno tako kot ima v teoriji metuljevega efekta zamah metuljevega krila učinek, ki najprej sproži majhno spremembo, na koncu pa se takšno dejanje izrazi z orkanom na drugi strani zemeljske oble. Zato želim, da se vsi delavci v javni upravi zavedajo posledic svojih ravnanj in iz takšnih napak, ki so se dogajale v obravnavanem primeru, izluščijo tisto, kar jim bo v prihodnje pomagalo pri izboljšanju kakovosti dela.

Namen tega diplomskega dela ni graja javne uprave, temveč le predstaviti primer izdanih upravnih odločb, ki so bile izdane s strani nepristojnega organa ter prikazati kako lahko takšna nezakonitost vpliva na celoten upravni postopek, tako na stranke kot tudi na upravni organ.

Cilj diplomskega dela je bil prikaz posledic izdaje ničnostne odločbe za stranke v postopku in prikaz potrebe po dodatnem izobraževanju vseh sodelujočih pri odločanju v zvezi z odpravo pravnih posledic odločb, ki so bile izrečene za nične.

Za metodo raziskovanja sem uporabila deskriptivno metodo s študijo primera.

LITERATURA IN VIRI

LITERATURA

- Androjna, V. (1992). *Upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Androjna, V., Kerševan, E. (2006). *Upravno procesno pravo*. Ljubljana: GV Založba.
- Grafenauer, B., Breznik, J. (2005) *Upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: GV Založba.
- Frumarová, K. (15. 10. 2015). *Nullity and Other Defects of Administrative Decisions in the Czech Republic*. Pridobljeno iz: [10.1515/bjes-2015-0014](https://www.bjes.gov.cz/10.1515/bjes-2015-0014).
- Jerovšek, T., Kovač, P. (2008). *Posebni upravni postopki*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Jerovšek, T., Kovač, P. (2010). *Upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Jerovšek, T., Trpin, G., Bugarič, B., Horvat, M., Kerševan, E., Kovač, P., Mužina, A., Pličanič, S., Vesel, T., Virant, G. (2004). *Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem*. Ljubljana: Nebra.
- Koprić, I., Đulabić, V. (2009). *Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj*. Zagreb: Suvremena javna uprava.
- Kovač, P. (2009). Učinkovitost pravnih sredstev v upravnem postopku = The efficiency of legal remedies in the administrative procedure. *Podjetje in delo*, 35 (6/7), str. 1267-1276.
- Kukman, V. (1940). Proglašanje upravnih aktov za nične po § 135 št. 3 zup*. *Slovenski Pravniki* 54 (5-6), str. 117-135.
- Potěšil, L. (2015). *Nicotnost a správní rozhodnutí ve středoevropském kontextu*. Brno: Masarykova univerzita.

VIRI

- (1994). Evropska konvencija o človekovih pravic (EKČP). Ur. l. RS, MP, št. 7-41/1994.
- (2001). Obligacijski zakonik (OZ). Ur. l. RS, št. 83/01, 32/04 – OROZ195, 28/06 – odl. US, NPB1, 40/07, 97/07 – UPB1.

- (1991). Ustava Republike Slovenije (URS). Ur. l. RS, št. 33/91-I, 42/97 - UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04, - UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121, 140, 143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90, 97, 99.
- (1999). Zakon o pravnem postopku (ZPP). Ur. l. RS, št. . 26/99, 96/02, 12/03 – UPB1, 58/03 – odl. US, 2/04, 2/04 – ZDSS-1, 36/04 – UPB2, 69/05 – odl. US, 90/05 – odl. US, 43/06 – odl. US, 52/07, 73/07 – UPB3, 45/08 – ZArbit, 45/08, 111/08 – odl. US, 57/09 – odl. US, 12/10 – odl. US, 50/10 – odl. US, 107/10 – odl. US, 75/12 – odl. US, 40/13 – odl. US, 92/13 – odl. US, 10/14 – odl. US, 48/15 – odl. US.
- (1999). Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP). Ur. l. RS, št. 80/99, 70/00, 52/02, 73/04, 22/05-UPB1, 119/05, 24/06-UPB2, 105/06-ZUS-1, 126/07, 65/08, 47/09, odl. US: U-I-54/06-32 (48/09 popr.), 8/10, 82/13.
- (2006). Zakon o upravnem sporu (ZUS-1). Ur. l. RS, št. 105/06, 107/09, 62/10, 98/11, 109/12.

JUDIKATI IZ SODNE PRAKSE

- Odločba Up-666/10-14 in Up-1153/10-14, z dne 12. 5. 2011, Ustavno sodišče Republike Slovenije.
- Sklep U 1133/2007, z dne 12. 07. 2007, Upravno sodišče Republike Slovenije.
- Sklep U 283/2008, z dne 23. 6. 2009, Upravno sodišče Republike Slovenije.
- Sklep I U 1022/2010, z dne 12. 1. 2011, Upravno sodišče Republike Slovenije.
- Sodba I Up 537/2001, z dne 30. 1. 2003 Vrhovno sodišče Republike Slovenije.
- Sodba I Up 179/2003, z dne 19. 1. 2006, Vrhovno sodišče Republike Slovenije.
- Sodba U 307/2005, z dne 23. 5. 2007, Upravno sodišče Republike Slovenije.
- Sodba I U 354/2010, z dne 7. 12. 2010, Upravno sodišče Republike Slovenije.
- Sodba II U 172/2011, z dne 13. 6. 2012, Upravno sodišče Republike Slovenije.
- Sodba I U 459/2011, z dne 10. 5. 2012, Upravno sodišče Republike Slovenije.
- Sodba I U 1831/2014, z dne 16. 6. 2015 Vrhovno sodišče Republike Slovenije.

PRILOGE

Priloga 1: Prepis odločbe Občinskega ljudskega odbora Radovljica, št. 03/10-603/3-59, z dne 15. 6. 1959

»OBČINSKI LJUDSKI ODBOR RADOVLJICA

Na podlagi 45. in 46. člena Zakona o prometu z zemljišči in stavbami (Uradni list FLRJ, št. 26-290/54) in 13. točke 83. člena Zakona o pristojnosti občinskih in okrajnih ljudskih odborov in njihovih organov (Uradni list FLRJ, št. 52-644/57) ter 201. in 210. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list FLRJ, št. 52-658/56) izdajam po sklepu seje občinskega zbora in zbora proizvajalcev Občinskega ljudskega odbora Radovljica z dne 5/6-1959 sledečo

Odločbo:

1.

Prošnji Poslovne zveze za gozdno in lesno gospodarstvo Radovljica z dne 28/2-1959 št. 258/1-59 se ugotovi in dodeljuje v njihovo upravljanje del zemljišča obstoječega iz parc. št. 289 k.o. Srednja vas v izmeri cca 5.500 m² travnika, ki je pripisano pri nepremičninah vl. št. 26 k.o. Srednja vas last Splošnega ljudskega premoženja, in se dovoljuje, da se navedeni del v naknadni geometrski delitvi odpiše od nepremičnin vl. št. 25 k.o. Srednja vas in zanjo otvori nova vl. št. v k.o. Srednja vas, ter pri novo otvorjenem vložku vknjiži lastninska pravica na Splošno ljudsko premoženje organ opravljanja Poslovna zveza za lesno in gozdno gospodarstvo Radovljica.

2.

Poslovna zveza za gozdno in lesno gospodarstvo Radovljica je dolžna na lastne stroške si priskrbeti delitveni načrt in zagotoviti, da se delitev dejansko opravi v zemljiški knjigi.

3.

Po opravljeni geometrski delitvi se dovoljuje zamenjava med Poslovno zvezo za lesno in gozdno gospodarstvo Radovljica in JERALA Francom iz Srednje vasi št. 8 za parc. št. 387 in 389 v izmeri 3500 m² k.o. Srednja vas.

4.

Stroški upravnega postopka se ne odmerijo, ker niso nastali.

Obrazložitev:

Iz dokumentacije, ki je predložena prošnji je razvidno, da je Uprava za gozdarstvo Radovljica v letu 1951 na zemljišču JERALA Franca uredila drevesnico, katero sedaj koristi in uživa imenovana gospodarska organizacija. V zvezi s tem je bila v istem letu sklenjena

menjalna pogodba s takratnim KLO Begunje in JERALA Francem iz Srednje vasi, ki pa je sodišče zaradi nepravilne sestave ni moglo zemljiško-knjižno izvesti.

Da se zadeva zemljiško-knjižno uredi, podjetje predlaga, da naj se v izreku navedena zemljiška parcela dodeli v njihovo upravljanje in dovoli zamenjava z zasebnikom JERALA Francem iz Srednje vasi.

O prošnji je razpravljala Krajevni odbor Srednja vas-Podgora, kateri je mnenja, da naj se navedena zemljišča dodelijo podjetju in dovoli predlagana zamenjava. Na seji dne 5/6-1959 sta o prošnji razpravljala oba zbora občinskega ljudskega odbora Radovljica in sprejela sklep, da se dodelitev in zamenjava odobrita.

Na podlagi gornjega je ta odločba zadosti utemeljena.

Taksa po tarifni postavki 1-7 Zakona v taksah v kolkih za din 180.- in občinskih markicah za din 90.- je plačana ter predpisno uničena na vlogi in prvopisu te odločbe.

Zoper to odločbo ni pritožbe v Upravnem postopku.

Številka: 03/10-603/3-59

Datum: 15/6-1959

Uradna oseba

VROČITI TUDI:

1. Poslovna zveza za lesno in gozdno gospodarstvo Radovljica 2x
 2. Katastrski urad Radovljica, zaradi delitev zemljišč.
 3. Okrajno javno pravobranilstvo Kranj
 4. Evidenca SLP- tu.
 5. Arhiv – tu.
 6. Občinsko sodišče Rad.«
- M. Jerala (izročitev dokumenta, januar 2016)

Priloga 2: Prepis Odločbe Skupščine občine Radovljica, št. 03-603/1959-4b, z dne 27. 2. 1965

»Socialistična republika Slovenija
SKUPŠČINA OBČINE RADOVLJICA
Oddelek za finance
Št. 03-603/1959-4/b
27/2-1965
Radovljica

Na podlagi določil 266. člena zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list FLRJ, št. 52-658/56) in po 11. točki 1. člena Odloka o prenosu zadev v pristojnost svetov skupščine občine Radovljica (Uradni vestnik Gorenjske št. 31-22/64) se izdaja naslednja

o d l o č b a :

Tukajšnja odločba št. 03/10-603/3-59 z dne 15/6-1959 se spremeni tako:

V prvi točki, da se del zemljišča parc. št. 289 k.o. Srednja vas – po geometrski odmeri 289/2 travnik s površino 7104 m – dodeljuje Kmetijski zadruzi Jelovica Radovljica (ne Poslovna zveza za gozdno in lesno gospodarstvo Radovljica).

Prav tako se spremeni 3. točka, da zgoraj navedeno zemljišče zamenja KZ Jelovica Radovljica s parcelama 387 travnik 1155 m² in parc. št. 389/2 pašnik in stavbišče z dvema barakama s površinami 1893 m², 36 m² in 36 m² iste k.o. last Franca Jerala, Srednja vas št. 8.

Dovoljuje se, da se parc. št. 387 in 389/2 odpišeta od dosedanjega vl. št. 1 k.o. Srednja vas in prepiseta v nov vložek iste k.o. kjer se vknjiži lastninska pravica na SLP v upravi KZ Jelovica Radovljica in parc. št. 289/2 travnik 7104 m² iz vl. št. 26 v vl. št. 1 k.o. Srednja vas, kjer je vknjižena lastninska pravica za osebo z imenom Franc Jerala, Srednja vas št. 8.

O b r a z l o ž i t e v :

V zgoraj navedeni odločbi je bilo dodeljeno Poslovni zvezi za gozdno in lesno gospodarstvo Radovljica zemljišče, sestojече iz dela parc. 289 k.o. Srednja vas, da ga zamenja za dele parc. št. 387 in 389 last Franca Jerala iz Srednje vasi pri Begunjah. V postopku za geometrsko odmero je Poslovna zveza za gozdno in lesno gospodarstvo Radovljica nehala obstajati, zadevno zemljišče pa je pridobila in ves čas uporabljala KZ Jelovica Radovljica in Franc Jerala. V zemljiški knjigi odločba še ni bila izvedena.

Da se po geometrski odmeri Katastrskega urada Radovljica – glej naznanilni list 1/64 – uredi dejansko stanje s stanjem v naravi in da se zadeva tudi zemljiško-knjižno uredi, se prvotna odločba spremeni kot sledi v izreku.

Iz navedenih razlogov je odločba zadosti utemeljena.

POUK O PRITOŽBI: Zoper to odločbo je dopustna pritožba na skupščino okraja Ljubljana v 15 dneh po prejemu pisnega odpravka. Pravilno kolkovano pritožbo je vložiti pri tukajšnjem oddelku.

O tem se obveste:

Uradna oseba

1. KZ Jelovica Radovljica
2. Franc Jerala, Srednja vas št. 8, p. Begunje,
3. Občinsko javno pravobranilstvo Kranj,
4. Skupščina občine Radovljica – odsek za dohodke,
5. Skupščina občine Radovljica – evidenca SLP,
6. Skupščina občine Radovljica – k spisu št. 03-603-1959-4/b,
7. Katastrski urad Radovljica,
8. Arhiv – tu – 2 x
9. Občinsko sodišče Rad.«
- M. Jerala (izročitev dokumenta, januar 2016)

Priloga 3: Prepis Sklepa Upravne enote Radovljica, št. 654-1/99, z dne 7. 5. 1999

»Republika Slovenija
UPRAVNA ENOTA RADOVLJICA
Oddelek za okolje in prostor

Številka: 465-1/99
Datum: 7. 5. 1999
Radovljica

Na podlagi 2. odst. 125. čl. zakona o splošnem upravnem postopku izdaja Upravna enota Radovljica na zahtevo stranke JERALA MARIJE, Jesenice Cesta C. Tavčarja 8, naslednji

S K L E P

Zahteva stranke Jerala Marije, Jesenice, Cesta C. Tavčarja 8, da se za nično izreče 3. točka izreka odločbe Okrajnega ljudskega odbora Radovljica, št. 03-603/59-4/b z dne 15. 6. 1959, 4. odstavek izreka odločbe Skupščine Občine Radovljica, Oddelka za finance, št. 03-603/59-4/b z dne 27. 2. 1965 ter tisti del postopka, ki se je opravil po zgoraj citiranih odločbah

se zavrne.

O b r a z l o ž i t e v :

Vlagateljica Jerala Marija je kot pravna naslednica Jerala Franca pri Upravni enoti Radovljica vložila predlog za ugotovitev ničnosti 3. točke izreka odločbe Okrajnega ljudskega odbora Radovljica, št. 03-603/59-4/b z dne 15. 6. 1959, 4. odstavka izreka odločbe Skupščine Občine Radovljica, Oddelka za finance, št. 03-603/59-4/b z dne 27. 2. 1965 ter tistega dela postopka, ki se je opravil po zgoraj citiranih odločbah. V predlogu navaja, da sta oče in Krajevni ljudski odbor Begunje v letu 1951 sklenila rabomenjalno razmerje za določen čas, za dobo 30 let. Oče je s to pogodbo zamenjal za določen čas svoje zemljišče parc. št. 387 in del parc. št. 389 k.o. Srednja vas v skupni izmeri cca 3500 m², v zamenjavo pa je dobil za dobo 30 let del parc. št. 289 k.o. Srednja vas v izmeri 4500 m². Navedene pogodbe pa se v zemljiški knjigi ni dalo izpeljati. Občinski ljudski odbor pa je 15. 6. 1959 in 27. 2. 1959 izdal odločbi pod št. 03/10-603/3-59 in enostransko odločil glede zamenjav zgoraj navedenih parcel. S tem je upravni organ pogodbo nadomestil z aktom upravnega organa. Z upravno odločbo je bilo torej odločeno o stvari iz sodne pristojnosti.

Zahtevek stranke ni utemeljen.

Zakon o prometu z zemljišči in stavbami (Ur. l. FLRJ št. 26/54), ki je bil pravna podlaga za izdajo odločb v 46.čl. določa, da odločbo o dodelitvi stavbnega ali kmetijskega zemljišča v uporabo izda okrajni ljudski odbor oz. po spremembi zakona na podlagi sklepa, ki ga

sprejme občinska skupščina na seji, upravni organ občine za premoženjsko pravne zadeve.

Upravni organ ugotavlja, da je odločbo z dne 16. 6. 1959 pod št. 03/10-603/3-59 izdal Občinski ljudski odbor Radovljica, odločbo pod isto številko z dne 27. 2. 1965 pa Skupščina Radovljica, Oddelek za finance. Kot izhaja iz zakona je bila dodelitev stavbnega ali kmetijskega zemljišča v uporabo upravna pristojnost, zemljišča pa so se dodeljevala z odločbo. Upravni organ pa je o zadevi z odločbo tudi odločil. Tako je neutemeljen zahtevek stranke, da se je z zgoraj navedenima odločbama posegalo v sodno pristojnost.

Glede ugovora stranke, da je bila v letu 1951 najprej sklenjena menjalna pogodba, ki pa se v zemljiški knjigi ni dala realizirati, kasneje leta pa sta bili izdani odločbi, pa upravni organ ugotavlja, da menjalna pogodba z dne 1951 ni bila sposobna vknjižbe v zemljiško knjigo, celoten postopek se je vlekel več kot 14 let in da sta bili odločbi z dne 15. 6. 1959 in 27. 2. 1965 podlaga za zemljiškoknjižni prenos nepremičnin v zemljiški knjigi. O vseh postopkih je bil Jerala Franc obveščen in je torej pristal na to, da se menjalna pogodba razveljavi in da se zadeva uredi z odločbo.

Na podlagi navedenega je bilo potrebno odločiti, kot je v izreku navedeno.

PRAVNI POUK:

Zoper ta sklep je dovoljena pritožba na Ministrstvo za okolje in prostor v Ljubljani v roku 15 dni od prejema. Morebitna pritožba se vloži pri tukajšnji Upravni enoti pismeno v dveh izvodih.

Postopek vodi:

Uradna oseba

Uradna oseba

VROČITI:

1. Jerala Marija, Cesta Cirila Tavčarja 8, Jesenice
 2. Arhiv«
- M. Jerala (izročitev dokumenta, januar 2016)

Priloga 4: Prepis Odločbe Ministrstva za okolje in prostor RS, št. 465-01-1/99, z dne 16. 8. 1999

»REPUBLIKA SLOVENIJA

MINISTRSTVO ZA OKOLJE IN PROSTOR

Dunajska cesta 48, 1000 Ljubljana, Slovenija

Telefon: (061) 17 87 400 Telefaks: (061) 17 87 422

Številka: 465-01-1/99

Datum: 16. 8. 1999

Datoteka: Jeralam

Ministrstvo za okolje in prostor izdaja o pritožbi Marije Jerala, Cesta C. Tavčarja 8, Jesenice, zoper sklep Upravne enote Radovljica, št. 465-1/99 z dne 7. 5. 1999, na podlagi 44. člena Zakona o upravi (Uradni list RS, št. 67/94) in 11. člena Zakona o organizaciji in delovnem področju ministrstev (Uradni list RS, št. 71/94), v zadevi izreka ničnosti odločb o prenosu stavbnega zemljišča, naslednjo

ODLOČBO

Pritožba se zavrne.

O b r a z l o ž i t e v :

Prvostopni organ je z izpodbijanim sklepom zavrnil zahtevo Marije Jerala z Jesenic, da se za nično izreče 3. točka izreka odločbe Okrajnega ljudskega odbora Radovljica, št. 03-603/59-4/b z dne 15. 6. 1959; 4. odstavek izreka odločbe Skupščine Občine Radovljica, Oddelka za finance, št. 03-603/59-4/b z dne 27. 2. 1965, ter tisti del postopka, ki se je opravil po zgoraj citiranih odločbah, z utemeljitvijo, da je z navedenima odločbama odločeno v upravnem postopku po predpisu, ki je bil v pristojnosti upravnega organa in ne sodišča.

Zoper spredaj navedeni sklep se je pritožila predlagateljica Marija Jerala z Jesenic. Pritožnica v laični pritožbi smiselno navaja, da je sklep prvostopnega organa izdan v nasprotju z zakonom. Pripominja, da z navedenima odločbama, zoper kateri je vloženo izredno pravno sredstvo za izrek ničnosti teh odločb, je upravni organ odločil v upravnem postopku o civilno pravni zadevi iz sodne pristojnosti, in sicer o menjavi zemljišča. Ker je o zadevi iz sodne pristojnosti odločil upravni organ, sta odločbi nični po 1. točki 267. člena Zakona o splošnem upravnem postopku. Prvostopni organ pa je zmotno štel, da gre za upravno stvar iz pristojnosti upravnega organa. Vendar ni predlagala, da se izreče za nični tisti del upravne odločbe, s katerim je dodeljeno zemljišče v uporabo, temveč samo v tistem delu, ki se nanaša na menjavo, torej civilni pravni posel.

Pritožba ni utemeljena.

Pritožnica je predlagala, da naj prvostopni organ izreče za ničnega del odločbe Okrajnega ljudskega odbora Radovljica z dne 15. 6. 1959 in del odločbe Skupščine Občine Radovljica, Oddelka za finance, z dne 27. 2. 1965, po določbi 1. točke 267. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP, Ur. list SFRJ, št. 47/86) iz razloga, ker naj bi upravni organ odločil v upravnem postopku o zadevi iz sodne pristojnosti.

Prvostopni organ je pri reševanju zadeve ugotovil, da je upravni organ z navedenima odločbama odločil o zadevi iz upravne pristojnosti. Podlaga za odločitev je bil predpis, ki je bil v upravni in ne sodni pristojnosti.

Iz odločbe OLO Radovljica, št. 03/10-603/3-59 z dne 15. 6. 1959, je razvidno, da je ta upravni organ na podlagi Zakona o prometu z zemljišči in stavbami in Zakona o splošnem upravnem postopku, torej predpisa iz pristojnosti upravnega organa, dodelil Poslovni zvezi za gozdno in lesno gospodarstvo Radovljica zemljišče parc. št. 289 k. o. Srednja vas, z.k. vložka št. 26 zato, da ga zamenja z zemljiščem Jerala Franca in dovolil zamenjavo zemljišča med Poslovno zvezo za lesno in gozdno gospodarstvo Radovljica in Jerala Francem iz Srednje vasi št. 8 za parc. št. 387 in 389 v izmeri 3500 m² k. o. Srednja vas. Poleg tega je v izreku odločbe navedel, da gredo stroški delitve in odmere zemljišča v breme Poslovne zveze za gozdno in lesno gospodarstvo Radovljica. Torej je upravni organ le dovolil zamenjavo med navedeno pravno osebo, ki ji je bilo zemljišče oddano s to odločbo, po opravljeni geometrijski delitvi, in Jerala Francem, ni pa odločil o sami zamenjavi. O menjavi, ki je po svoji naravi civilni pravni posel in kot takšen v pristojnosti sodišča, pa sta odločili navedeni stranki sami na podlagi lastne izjave volje. Iz tega izhaja, da s to odločbo upravni organ ni odločil o zadevi iz sodne pristojnosti, zaradi česar naj bi bila odločba nična, temveč je odločil v upravnem postopku v stvari iz lastne pristojnosti. Zato je prvostopni organ pravilno zavrnil zahtevo pritožnice za izrek ničnosti dela te odločbe.

Z odločbo Skupščine Občine Radovljica, št. 03-603/1959-4/b z dne 27. 2. 1965, pa je spremenjena odločba z dne 15. 6. 1959 tako, da je zemljišče dodeljeno Kmetijski zadrugi Jelovica Radovljica in ne Poslovni zvezi za gozdno in lesno gospodarstvo Radovljica in precizirane oziroma navedene pravilne številke parcel ter izmere le-teh. V obrazložitvi odločbe je upravni organ prve stopnje navedel, da je z odločbo z dne 15. 6. 1959 dodelil Poslovni zvezi za gozdno in lesno gospodarstvo Radovljica zemljišče za zamenjavo z zemljiščem v lasti Jerala Franca, vendar je ta pravna oseba prenehala obstajati in je z zemljiščem dejansko razpolagala Kmetijska zadruga Jelovica iz Radovljice. Ker pa zadeva ni bila zemljiško knjižno urejena, je izdana ta sprememba prejšnje odločbe. Torej tudi s to odločbo prvostopni upravni organ ni odločil o sami menjavi zemljišč, temveč o dodelitvi zemljišča v družbeni lasti Kmetijski zadrugi Jelovica iz Radovljice, zaradi zamenjave z Jerala Francem, in dovolil navedeno zamenjavo v smislu nastalih sprememb s parcelacijo in prenumeracijo, po opravljeni geodetski odmeri, kar pomeni, da je odločil v upravnem postopku o zadevi iz upravne pristojnosti in ne o zadevi z sodne pristojnosti. Zato po oceni pritožbenega organa ni podan razlog za izrek ničnosti dela te odločbe, na podlagi 1. točke 267. člena ZUP, kar je pravilno ugotovil tudi prvostopni organ.

Zaradi vsega navedenega, pritožbi ni bilo možno ugoditi in je bilo potrebno odločiti tako, kot je navedeno v izreku te odločbe.

Prvostopni organ je predlog stranke zavrnil s sklepom. S sklepom odloča upravni organ iz formalnih razlogov. Torej se s sklepom zavrže vloga stranke. Zavrne se lahko le po vsebini iz razloga, ker ni v zakonu utemeljena. Po vsebini odloča upravni organ o zahtevi z odločbo in ne s sklepom. Tudi iz 4. odstavka 286. člena ZUP izhaja, da lahko zavrne upravni organ predlog, da se izreče odločba z nično z odločbo. Vendar navedeno po oceni pritožbenega organa ni razlog za to, da bi pritožbeni organ posegal v odločitev prvostopnega organa, saj je sama odločitev pravilna.

Pritožbeni upravni organ je pritožbo zavrnil na podlagi 1. odstavka 240. člena ZUP, ker je ugotovil, da je bila odločitev upravnega organa prve stopnje pravilna in v zakonu utemeljena, pritožba pa neutemeljena.

PRAVNI POUK: Zoper to odločbo ni pritožbe po redni upravni poti, pač pa je dovoljen upravni spor z vložitvijo tožbe na Upravno sodišče Republike Slovenije v Ljubljani, v roku 30 dni po prejemu te odločbe. Tožba se lahko vloži pisno ali da ustno na zapisnik pri navedenem sodišču.

Uradna oseba

VROČITI:

1. Upravni enoti Radovljica
z njenimi upravnimi spisi in
z naročilom, da vroči en izvod odločbe
 2. Mariji Jerala
 3. Spis«
- M. Jerala (izročitev dokumenta, januar 2016)

Priloga 5: Prepis sodbe v imenu ljudstva Upravno sodišče, št. U1386/99-9, z dne 19. 10. 2000

»UPRAVNO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE
Tržaška 68a
1000 Ljubljana

U 1386/99-9

S O D B A

V I M E N U L J U D S T V A

Upravno sodišče Republike Slovenije v Ljubljani je v senatu pod predsedstvom višje sodnice Martine Lippai, ob sodelovanju višjih sodnic Marije Verstovšek in Darje Trček Janež kot članic senata ter strokovne sodelavke Suzane Husar kot zapisnikarice v upravnem sporu, ki ga je sprožila tožeča stranka Marija Jerala, Cesta Maršala Tita 47, Jesenice, proti toženi stranki Ministrstvu za okolje in prostor RS, Ljubljana, zaradi ničnosti odločbe o dodelitvi zemljišča, o tožbi tožeče stranke proti odločbi tožene stranke, št. 465-01-1/99 z dne 16. 8. 1999, na nejavni seji dne 19. 10. 2000

o d l o č i l o:

Tožbi se ugotovi, odločba Ministrstva za okolje in prostor RS, št. 465-01-1/99 z dne 16. 8. 1999, se odpravi in zadeva vrne toženi stranki v ponoven postopek.

O b r a z l o ž i t e v:

Z izpodbijano odločbo je tožena stranka zavrnila pritožbo tožnice zoper sklep Upravne enote Radovljica, št. 465-1/99 z dne 7. 5. 1999, s katerim je bilo zavrnjena njena zahteva, da se izreče za nično 3. točka izreka odločbe Okrajnega ljudskega odbora Radovljica, št. 03/10-603/3-59 z dne 15. 6. 1959, 4. odstavek izreka odločbe Oddelka za finance Skupščine občine Radovljica, št. 03-603/1959-4/b z dne 27. 2. 1965, ter tisti del postopka, ki se je opravil po zgoraj citiranih odločbah. V obrazložitvi odločbe tožena stranka navaja, da je iz odločbe OLO Radovljica z dne 15. 6. 1959 razvidno, da je ta upravni organ na podlagi zakona o prometu z zemljišči in stavbami in zakona o splošnem upravnem postopku, torej predpisa iz pristojnosti upravnega organa, dodelil Poslovni zvezi za gozdno in lesno gospodarstvo Radovljica zemljišče s parc. št. 289 k. o. Srednja vas zato, da ga zamenja z zemljiščem Franca Jerale, in dovolil zamenjavo med navedeno pravno osebo, ki ji je bilo zemljišče oddano s to odločbo po opravljeni geometrijski delitvi in Francem Jeralo, ni pa odločil o sami zamenjavi. O zamenjavi, ki je po svoji naravi civilni pravni posel in kot takšen v pristojnosti sodišča (splošne pristojnosti), pa sta odločili navedeni stranki sami na podlagi lastne izjave volje. Tožena stranka zato ugotavlja, da upravni organ ni odločil o

zadevi iz sodne pristojnosti, zaradi česar bi bila njegova odločba z dne 15. 6. 1959 nična, temveč je odločil v upravnem postopku v stvari iz lastne pristojnosti. Z odločbo Oddelka za finance SOb Radovljica z dne 27. 2. 1965, pa je bila le spremenjena odločba z dne 15. 6. 1959 tako, da je zemljišče dodeljeno Kmetijski zadrugi Jelovica, Radovljica, in ne Poslovni zvezi za gozdno in lesno gospodarstvo Radovljica, ker je ta pravna oseba prenehala obstajati in je z zemljiščem dejansko razpolagala Kmetijska zadruga Jelovica iz Radovljice. Torej tudi z odločbo z dne 27. 2. 1965 upravni organ ni odločil o menjavi zemljišč, temveč o dodelitvi zemljišča v družbeni lastnini Kmetijski zadrugi Jelovica iz Radovljice zaradi zamenjave z Francem Jeralo in dovolil navedeno zamenjavo v smislu nastalih sprememb s parcelacijo in prenumeracijo po opravljeni geodetski odmeri, kar pomeni, da je odločil v upravnem postopku o zadevi iz upravne pristojnosti in ne o zadevi iz sodne pristojnosti. Zato po oceni tožene stranke tudi ni podan razlog za izrek ničnosti dela te odločbe na podlagi 1. točke 267. člena zakona o splošnem upravnem postopku, kar je prvostopni organ pravilno ugotovil. Prvostopni organ je predlog (pri)tožnice zavrnil s sklepom, s sklepom pa odloča upravni organ iz formalnih razlogov. S sklepom se vloga stranke zavrže, zavrne se lahko le po vsebini, in sicer z odločbo in ne s sklepom. Vendar navedeno po oceni tožene stranke ni razlog za to, da bi tožena stranka posegla v odločitev prvostopnega organa, saj je sicer sama odločitev prvostopnega organa o zavrnitvi (pri)tožničinega zahtevka, pravilna.

Tožnica v tožbi navaja, da tožena stranka ni izvedla dokazov in ni upoštevala navedb, ki jih je predlagala že v postopku na prvi stopnji. Meni, da gre v danem primeru za delno ničnost dveh upravnih odločb z dne 15. 6. 1959 in z dne 27. 2. 1965 iz razloga, ker je upravni organ odločil v stvari iz sodne pristojnosti. Njen pravni prednik Franc Jerala in Krajevni ljudski odbor Begunje sta namreč leta 1951 sklenila rabomenjalno razmerje za določen čas, in sicer je Franc Jerala začasno odstopil del svojega zemljišča parc. št. 387 in del zemljišča parc. št. 389 v skupni izmeri cca 3500 m² Poverjeništvu za gozdarstvo v Radovljici. V zameno pa mu je Krajevni ljudski odbor odstopil del parcele št. 289 k.o. Srednja vas, v približni izmeri 4500 m². Pogodba je bila sklenjena za dobo 30 let, menjalne pogodbe trajnega značaja, ki bi bila sklenjena med Poslovno zvezo za gozdno in lesno gospodarstvo Radovljica in Francem Jeralo, pa ni bilo in se je zemljiškoknjižno stanje uredilo na podlagi dveh upravnih odločb, ki sta zato v navedenem delu nični. Z navedenima odločbama je bilo namreč Poslovni zvezi za gozdno in lesno gospodarstvo Radovljica in kasneje, po spremembi navedene pravne osebe Kmetijski zadrugi Jelovica, Radovljica, dodeljeno zemljišče, torej gre pri navedenih odločbah nesporno za akt poslovanja. Glede na samo vsebino pa je bilo z navedenima odločbama preneseno premoženje fizične osebe na premoženja SLP, torej je šlo za razlastitev z dodelitvijo nadomestnega zemljišča. Ker sta tožena stranka kot tudi upravni organ prve stopnje dejansko stanje v bistvenih točkah nepopolno ugotovila, tožnica predlaga, da sodišče njeni tožbi ugodi, izpodbijano odločbo odpravi ter o zadevi samo odloči tako, da predlagane dele navedenih odločb izreče za nične, za ničen pa naj se izreče tudi tisti del postopka, ki je bil opravljen potem, ko se je zgodila nepravilnost, ki je razlog za ničnost.

Tožena stranka v odgovoru na tožbo vztraja pri izpodbijani odločbi iz razlogov, ki so razvidni iz njene obrazložitve, in predlaga, da se tožba kot neutemeljena zavrne.

Državno pravobranilstvo Republike Slovenije je kot zastopnik javnega interesa prijavilo udeležbo v tem postopku, na tožbo pa ni odgovorilo.

Tožba ni utemeljena.

Zakon o splošnem upravnem postopku (Uradni list SFRJ, št. 47/86 – pr. b., v nadaljevanju ZUP/86), ki je veljal v času odločanja upravnega organa prve in drug stopnje v 1. točki 267. člena določa, da se za nično izreče odločba, ki je bila izdana v upravnem postopku v stvari iz sodne pristojnosti ali v stvari, v kateri sploh ni mogoče odločati v upravnem postopku. Tožnica opira svoj zahtevek, da se izrečeta za nična dela izreka dveh upravnih odločb prav na 1. točko 267. člena ZUP/86. Zatrjuje, da sta navedena upravna organa s citiranima odločbama odločila v stvari iz sodne pristojnosti, saj naj bi šlo v zadevi za ureditev spornega premoženjskopravnega razmerja med njenim pravnim prednikom Francem Jeralo in Poslovno zvezo za gozdno in lesno gospodarstvo Radovljica oziroma kasneje po statusni spremembi Kmetijsko zadrugo Jelovica Radovljica, o katerih pa upravni organi niso pristojni odločati.

Po vpogledu v podatke v upravnih spisih sodišče ugotavlja, da je Okrajni ljudski odbor Radovljica z odločbo, št. 03/10-603/3-59 z dne 15. 6. 1959, ki jo je izdal na podlagi 45. in 46. člena zakona o prometu z zemljišči in stavbami (Uradni list FLRJ, št. 26/54), v 1. točki izreka med drugim odločil, da se ugotovi prošnji Poslovne zveze za gozdno in lesno gospodarstvo Radovljica in se iz splošnega ljudskega premoženja dodeljuje v njeno upravljanje del zemljišča parc. št. 289 k. o. Srednja vas. V 3. točki izreka cit. odločbe, za katero meni tožnica, da je nična, pa je odločil, da se po opravljeni geometrski delitvi navedenega zemljišča dovoljuje zamenjava tega zemljišča med Poslovno zvezo za gozdno in lesno gospodarstvo Radovljica in Francem Jeralo za njegovi zemljišči parc. št. 387 in 389 iste k. o. Z odločbo Oddelka za finance Skupščine občine Radovljica, št. 03-603/1959-4/b z dne 27. 2. 1965, pa sta bili glede na opravljeno geometrijsko odmero spremenjeni 1. in 3. točka prej citirane odločbe Okrajnega ljudskega odbora Radovljica z dne 15. 6. 1959, izrek odločbe pa je bil dopolnjen s četrtem odstavkom, za katerega tožnica ravno tako zatrjuje, da je ničen. Sodišče meni, da sta bila navedena upravna organa po določbah zakona o prometu z zemljišči in stavbami iz leta 1954 pristojna za odločanje o dodelitvi zemljišč (45. in 46. člen). Zato z odločitvijo teh organov, ki se nanaša na dodelitev zemljišča, ni bilo poseženo v sodno pristojnost in upravni odločbi v navedenem delu nista nični. Vendar sodišče ugotavlja, da prvostopni organ niti tožena stranka nista v celoti presodila tožničinega zahtevka, saj se zahtevek tožnice nanaša na ugotovitev ničnosti dela izreka navedenih odločb v zvezi z zamenjavo zemljišč tožničinega pravnega prednika Franca Jerala, in ne na dodelitev zemljišča. Upravna organa obeh stopenj tako nista presodila, ali je bilo s 3. točko izreka in dopolnjenim četrtem odstavkom prej citiranih odločb odločeno v stvari, o kateri je sploh mogoče odločati v upravnem postopku. Tožnica namreč vseskozi zatrjuje, da je bil na podlagi dela izreka navedenih odločb, ki je po svoji vsebini intabulacijska klavzula in zato akt poslovanja, in ne upravni akt, izveden prepis v

zemljiški knjigi. Vendar sodišče teh trditev ne more preizkusiti, saj v upravnih spisih ni zemljiškoknjižnih izpiskov za navedene nepremičnine. V spisih tudi ni menjalne pogodbe iz leta 1951, za katero prvostopni organ navaja, da ni bila sposobna za prepis v zemljiški knjigi. Čeprav v podatkih upravnih spisov za to ni podlage, tožena stranka v izpodbijani odločbi ugotavlja, da naj bi se v obravnavanem primeru stranki odločili za zamenjavo zemljišč, ki je po svoji naravi civilni pravni posel, na podlagi lastne izjave volje, upravni organ pa naj bi tako zamenjavo zemljišč le dovolil.

Glede na zgoraj navedeno sodišče ugotavlja, da je ostalo dejansko stanje v predmetni zadevi v bistvenih točkah nepopolno ugotovljeno in je zato izpodbijano odločbo tožene stranke odpravilo na podlagi 2. točke prvega odstavka 60. člena zakona o upravnem sporu (ZUS, Uradni list RS, 50/97 in 70/2000).

V ponovnem postopku bo morala tožena stranka ugotoviti, ali je med Francem Jeralo in Poslovno zvezo za gozdno gospodarstvo Radovljica bila sklenjena menjalna pogodba in je s citiranim odločbami upravni organ dal le »pritrnitev« k menjalni pogodbi v smislu 17. člena zakona o prometu z zemljišči in stavbami iz leta 1954 oziroma bo moral ugotoviti, ali menjalna pogodba med imenovanima ni bila sklenjena, in je v zadevi res šlo za akt poslovanja, kot to tožnica zatrjuje v svojem zahtevku za izrek ničnosti dela izreka navedenih upravnih odločb.

PRAVNI POUK: Zoper to sodbo je dovoljena pritožba, ki se vloži v roku 15 dni od prejema pisnega odpravka sodbe. Pritožba se vloži v treh izvodih neposredno pri Upravnem sodišču Republike Slovenije v Ljubljani ali pošlje priporočeno po pošti.

V Ljubljani, 19. 10. 2000

Uradna oseba«

M. Jerala (izročitev dokumenta, januar 2016)

Priloga 6: Prepis Odločbe Ministrstva za okolje in prostor RS, št. 465-14-1/99, z dne 22. 1. 2001

»REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA OKOLJE IN PROSTOR
Dunajska cesta 48, 1000 Ljubljana, Slovenija
Telefon: (061) 17 87 400 Telefaks: (061) 17 87 422

Številka: 465-01-1/99
Datum: 22. 1. 2001
Datoteka: Jeralam

Ministrstvo za okolje in prostor izdaja o pritožbi Marije Jerala, Cesta C. Tavčarja 8, Jesenice, zoper sklep Upravne enote Radovljica, št. 465-1/99 z dne 7. 5. 1999, na podlagi 44. člena Zakona o upravi (Uradni list RS, št. 67/94) in 11. člena Zakona o organizaciji in delovnem področju ministrstev (Uradni list RS, št. 71/94), v zvezi s pravnomočno sodbo Upravnega sodišča RS, opr.št. U 1386/99-9 z dne 19. 10. 2000, v zadevi izreka ničnosti odločb o prenosu stavbnega zemljišča, naslednjo

ODLOČBO

Sklep Upravne enote Radovljica, št. 465-1/99 z dne 7. 5. 1999, se odpravi in se zadeva vrne prvostopnemu organu v ponovni postopek in odločanje.

Obrazložitev:

Prvostopni organ je z izpodbijanim sklepom zavrnil zahtevo Marije Jerala z Jesenic, da se za nično izreče 3. točka izreka odločbe Okrajnega ljudskega odbora Radovljica, št. 03-603/59-4/b z dne 15. 6. 1959; 4. odstavek izreka odločbe Skupščine Občine Radovljica, Oddelka za finance, št. 03.603/59-4/b z dne 27. 2. 1965, ter tisti del postopka, ki se je opravil po zgoraj citiranih odločbah, z utemeljitvijo, da je z navedenima odločbama odločeno v upravnem postopku po predpisu, ki je bil v pristojnosti upravnega organa in ne sodišča.

Zoper spredaj navedeni sklep se je pritožila Marija Jerala z Jesenic, vendar je pritožbeni organ z odločbo, št. 465-01-1/99 z dne 16. 8. 1999, zavrnil pritožbo, ker je menil, da upravni organ z navedenima aktoma, izdanima v upravnem postopku ni odločil o civilno pravni oziroma premoženjsko pravni zadevi iz sodne pristojnosti, temveč o zadevi iz lastne pristojnosti, saj je v upravnem postopku odločil o odvzemu stavbnega zemljišča iz posesti. Upravno sodišče RS pa je s sodbo, opr. Št. U 1386/99-9 z dne 19. 10. 2000, odpravilo navedeno odločbo pritožbenega organa iz naslednjega razloga:

Zakon o splošnem upravnem postopku, ki je veljal v času odločanja upravnega organa prve in druge stopnje v 1. točki 267. člena odloča, da se za nično izreče odločba, ki je bila izdana v upravnem postopku v stvari iz sodne pristojnosti ali v stvari, v kateri sploh ni mogoče odločati v upravnem postopku. Tožnica opira svoj zahtevek, da se za nični

izrečeta dela izreka dveh upravnih odločb prav na 1. točko 267. člena ZUP. Zatrjuje, da sta navedena upravna organa s citiranima odločbama odločila v stvari iz sodne pristojnosti, saj naj bi šlo v zadevi za ureditev spornega premoženjsko pravnega razmerja med njenim pravnim prednikom Francem Jeralo in Poslovno zvezo za gozdno in lesno gospodarstvo Radovljica oziroma kasneje po statusni spremembi Kmetijsko zadrugo Jelovica Radovljica, o katerih pa upravni organi niso pristojni odločati.

Po vpogledu v podatke v upravnih spisih sodišče ugotavlja, da je Okrajni ljudski odbor Radovljica z odločbo, št. 03/10-603/3-59 z dne 15. 6. 1959, ki jo je izdal na podlagi 45. in 46. člena Zakona o prometu z zemljišči in stavbami (Ur. list FLRJ, št. 26/54), v 1. točki izreka med drugim odločil, da se ugotovi prošnji Poslovne zveze za gozdno in lesno gospodarstvo Radovljica in se iz splošnega ljudskega premoženja dodeljuje v njeno upravljanje del zemljišča parc. št. 289 k. o. Srednja vas. V 3. točki izreka cit. Odločbe, za katero meni tožnica, da je nična, pa je odločil, da se po opravljeni geometrski delitvi navedenega zemljišča dovoljuje zamenjava tega zemljišča med Poslovno zvezo za gozdno in lesno gospodarstvo Radovljica in Francem Jeralo za njegovi zemljišča parc. št. 387 in 389 iste k. o. Z odločbo Oddelka za finance Skupščine občine Radovljica, št. 03-603/1959-4/b z dne 27. 2. 1965, pa sta bili glede na opravljeno geometrsko odmero spremenjeni 1. in 3. točka prej citirane odločbe Okrajnega ljudskega odbora Radovljica z dne 15. 6. 1959, izrek odločbe pa je bil dopolnjen s četrtem odstavkom za katerega tožnica ravno tako zatrjuje, da je ničen. Sodišče meni, da sta bila navedena upravna organa po odločbah zakona o prometu z zemljišči in stavbami iz leta 1954 pristojna za odločanje o dodelitvi zemljišč (45. in 46.) člen, zato z odločitvijo teh organov, ki se nanaša na dodelitev zemljišča, ni bilo poseženo v sodno pristojnost in upravni odločbi v navedenem delu nista nični. Vendar sodišče ugotavlja, da prvostopni organ niti tožena stranka nista v celoti presodila tožničinega zahtevka, saj se zahtevke tožnice nanaša na ugotovitev ničnosti dela izreka navedenih odločb v zvezi z zamenjavo zemljišč tožničinega pravnega prednika Franca Jerale, in ne na dodelitev zemljišča. Upravna organa obeh stopenj tako nista presodila, ali je bilo s 3. točko izreka in dopolnjenim četrtem odstavkom prej citiranih odločb odločeno v stvari, o kateri je sploh mogoče odločati v upravnem postopku. Tožnica namreč vseskozi zatrjuje, da je bil na podlagi dela izreka navedenih odločb, ki je po svoji vsebini intabulacijska klavzula in zato akt poslovanja, in ne upravni akt, izveden prepis v zemljiški knjigi. Vendar sodišče teh trditev ne more preizkusiti, saj v upravnih spisih ni zemljiško knjižnih izpiskov za navedene nepremičnine. V spisih tudi ni menjalne pogodbe iz leta 1951, za katero prvostopni organ navaja, da ni bila sposobna za prepis v zemljiški knjigi. Čeprav v podatkih upravnih spisov za to ni podlage, tožena stranka v izpodbijani odločbi ugotavlja, da naj bi v obravnavanem primeru stranki odločili za zamenjavo zemljišč, ki je po svoji naravi civilni pravni posel, na podlagi lastne izjave volje, upravni organ pa naj bi tako zamenjavo zemljišč le dovolil.

Ker je Upravno sodišče RS iz navedenega razloga odpravilo odločbo pritožbenega organa, je bilo potrebno o zadevi odločiti ponovno iz istega razloga odpraviti odločbo prvostopnega organa ter zadevo vrniti prvostopnemu organu v ponovni postopek.

V ponovnem postopku bo moral prvostopni organ dopolniti postopek tako, da bo nesporno ugotovil, ali je med Francem Jeralo in Poslovno zvezo za gozdno gospodarstvo Radovljica bila sklenjena menjalna pogodba in je s citiranima odločbama upravni organ dal le »pritrrditev« k menjalni pogodbi v smislu 17. člena Zakona o prometu z zemljišči in stavbami iz leta 1954 oziroma bo moral ugotoviti, ali menjalna pogodba med imenovanima ni bila sklenjena in je v zadevi res šlo za kat poslovanja, kot to pritožnica zatrjuje v svojem zahtevku za izrek ničnosti dela izreka navedenih upravnih odločb.

Pritožbeni organ je v zadevi odločil na podlagi 2. odstavka 242. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP, Ur. List SFRJ, št. 47/86), v zvezi s 324. členom Zakona o splošnem upravnem postopku (Ur. list RS, št. 80/99), ker je ugotovil, da bo pomanjkljivosti postopka hitreje in bolj ekonomično odpravil upravni organ prve stopnje.

PRAVNI POUK: Zoper to odločbo ni pritožbe po redni upravni poti, pač pa je dovoljen upravni spor z vložitvijo tožbe na Upravno sodišče Republike Slovenije v Ljubljani, v roku 30 dni po prejemu te odločbe. Tožba se lahko vloži pisno in da ustno na zapisnik pri navedenem sodišču.

Uradna oseba

VROČITI:

1. Upravni enoti Radovljica z njenimi upravnimi spisi in z naročilom, da vroči en izvod odločbe Mariji Jerala
 2. Spis«
- M. Jerala (izročitev dokumenta, januar 2016)

Priloga 7: Prepis Odločbe Upravne enote Radovljica, št. 465-1/99, z dne 4. 4. 2001

»Republika Slovenija
UPRAVNA ENOTA
RADOVLJICA
Oddelek za okolje in prostor
Gorenjska c. 18, 4240 Radovljica

Številka: 465-1/99

Datum: 4. 4. 2001

Na podlagi 268. čl. Zakona o splošnem upravnem postopku izdaja Upravna enota Radovljica na zahtevo stranke JERALA MARIJE, Jesenice Cesta C. Tavčarja 8, naslednjo

O D L O Č B O

Zahteva stranke Jerala Marije, Jesenice, Cesta C. Tavčarja 8, da se za nično izreče 3. točka izreka odločbe Okrajnega ljudskega odbora Radovljica, št. 03-603/59-4/b z dne 15. 6. 1959, 4. odstavek izreka odločbe Skupščine Občine Radovljica, Oddelka za finance, št. 03-603/59-4/b z dne 27. 2. 1965 ter tisti del postopka, ki se je opravil po zgoraj citiranih odločbah ter da je bilo z njima odločeno o stvari iz sodne pristojnosti

se zavrne.

O b r a z l o ž i t e v :

Vlagateljica Jerala Marija je kot pravna naslednica Jerala Franca pri Upravni enoti Radovljica vložila predlog za ugotovitev ničnosti 3. točke izreka odločbe Okrajnega ljudskega odbora Radovljica, št. 03-603/59-4/b z dne 15. 6. 1959, 4. odstavka izreka odločbe Skupščine Občine Radovljica, Oddelka za finance, št. 03-603/59-4/b z dne 27. 2. 1965 ter tistega dela postopka, ki se je opravil po zgoraj citiranih odločbah ter da je bilo s tema odločbama poseženo v sodno pristojnost. V predlogu navaja, da sta oče in Krajevni ljudski odbor Begunje v letu 1951 sklenila rabomenjalno razmerje za določen čas, za dobo 30 let. Oče je s to pogodbo zamenjal za določen čas svoje zemljišče parc. št. 387 in del parc. št. 389 k. o. Srednja vas v skupni izmeri cca 3500 m², v zamenjavo pa je dobil za dobo 30 let del parc. št. 289 k. o. Srednja vas v izmeri 4500m². Navedene pogodbe pa se v zemljiški knjigi ni dalo izpeljati. Občinski ljudski odbor pa je 15. 6. 1959 in 27. 2. 1965 izdal odločbi pod št. 03/10-603/3-59 in enostransko odločil glede zamenjav zgoraj navedenih parcel. S tem je upravni organ pogodbo nadomestil z aktom upravnega organa. Z upravno odločbo je bilo torej odločeno o stvari iz sodne pristojnosti.

Zahtevek stranke ni utemeljen.

O zahtevku stranke je upravni organ enkrat že odločil 7. 5. 1999. Ministrstvo za okolje in prostor je kasneje, ko je bila njihova odločba z dne 16. 8. 1999 odpravljena na Upravnem

sodišču s svojo odločbo z dne 22. 1. 2001 odpravilo sklep UE Radovljica z dne 7. 5. 1999 in vrnilo zadevo v ponovni postopek in odločanje z napotilom, da mora upravni organ dopolniti postopek tako, da bo nesporno ugotovil ali je bila med Francem Jeralo in Poslovno zvezo za gozdno gospodarstvo Radovljica sklenjena menjalna pogodba in je s citiranima odločbama upravni organ dal le pritrditev k menjalni pogodbi v smislu 17. člena Zakona o prometu z zemljišči in stavbami iz leta 1954 oz. bo moral ugotoviti ali menjalna pogodba med imenovanima ni bila sklenjena in je v zadevi res šlo za akt poslovanja, kot to pritožnica zatrjuje v svojem zahtevku za izrek ničnosti dela izreka navedenih upravnih odločb.

Upravni organ je vlagateljico pozval, da naj predloži historične izpiske, ki se nanašajo na nepremičnine, ki so predmet tega postopka, menjalno pogodbo, na katero se sklicuje ter sodbe, ki so bile izdane na sodišču glede te menjalne pogodbe.

Vlagateljica je predložila fotokopijo zemljiškoknjižnega izpiska vl. št. 200 k.o. Srednja vas, fotokopijo sklepa Dn. št. 526/65, ki navaja podlago za prenos lastninske pravice na KZ Jelovico Radovljica in na Jerala Franca, navajala, da se v spisu št. 03/210-603/3-59, ki se nahaja na oddelku Upravne enote Radovljica nahajajo vse listine, na katere se sklicuje ter da je s tem zadostila zadnjemu odstavku odločbe Ministrstva za okolje in prostor z dne 22. 1. 2001. Glede sodb, ki so bile izdane na sodišču v Radovljici in na Višjem sodišču v Ljubljani pa je navedla, da jih je izgubila, ker se je dvakrat selila. Shranila je le listine, ki so zadnje pomembne, če pa upravni organ smatra, da jih potrebuje, pa naj si jih pridobi po uradni dolžnosti.

Po mnenju upravnega organa pa odločitev o tem, ali je bila med Jeralo Francem in Poslovno zvezo za gozdno gospodarstvo Radovljica sklenjena menjalna pogodba ali ne, predstavlja predhodno vprašanje. Glede na to, da je bilo o tem že pravnomočno odločeno na sodišču, je upravni organ zaprosil Okrajno sodišče v Radovljici za posredovanje sodb, ki so bile izdane glede menjalne pogodbe, ki je predmet tudi tega postopka. Iz pravnomočne sodbe Temeljnega sodišča v Kranju, enote v Radovljici opr.št. P 390/91 z dne 23. 6. 1992 izhaja, da je sodišče zavrnilo tožben zahtevek tožnice Ane Gomboc, ki jo zastopa Jerala Marija, Tavčarjeva 6, da je tožena stranka Mercator – KŽK Gorenjska dolžna skleniti s tožnico menjalno pogodbo in s tem izpolniti menjalno pogodbo iz leta 1951. Iz obrazložitve izhaja, da sta stranki leta 1951 res sklenili menjalno pogodbo za dobo 30 let, s tem da se menjalna pogodba lahko sporazumno spremeni. Očitno je, da je do te spremembe prišlo, kar je razvidno iz odločb OLO Radovljica z dne 15. 6. 1959 in SO Radovljica, Oddelka za finance z dne 27. 2. 1965. Jerala Franc je bil s tem seznanjen, dobil pa je tudi znatno večjo površino, kot je bila navedena v pogodbi. Torej je šlo za sporazum, ki je bil kot možnost omenjen že v pogodbi. Če sprememba ne bi bila odraz njegove volje, bi se na odločbe lahko pritožil. Posledica tega sporazuma pa sta bili odločbi OLO Radovljica z dne 15. 6. 1959 in SO Radovljica, Oddelka za finance z dne 27. 2. 1965.

Zakon o prometu z zemljišči in stavbami (Ur. l. FLRJ št. 26/54), ki je bil pravna podlaga za izdajo odločb v 46. čl. Določa, da odločbo o dodelitvi stavbnega ali kmetijskega zemljišča v uporabo izda okrajni ljudski odbor oz. po spremembi zakona na podlagi sklepa, ki ga

sprejme občinska skupščina na seji, upravni organ občine za premoženjsko pravne zadeve.

Upravni organ ugotavlja, da je odločbo z dne 15. 6. 1959 pod št. 03/10-603/3-59 izdal Občinski ljudski odbor Radovljica, odločbo pod isto številko z dne 27. 2. 1965 pa Skupščina občine Radovljica, Oddelek za finance. Kot izhaja iz zakona je bila dodelitev stavbnega ali kmetijskega zemljišča v uporabo upravna pristojnost, zemljišča pa so se dodeljevala z odločbo. Upravni organ pa je o zadevi z odločbo tudi odločil.

Na podlagi navedenega je bilo potrebno odločiti, kot je v izreku navedeno, saj je neutemeljen zahtevek stranke, da se je z zgoraj navedenima odločbama poseglo v sodno pristojnost, kar bi imelo za posledico ničnost izdanih odločb.

Pravni pouk:

Zoper ta sklep je dovoljena pritožba na Ministrstvo za okolje in prostor v Ljubljani v roku 15 dni od prejema. Morebitna pritožba se vložijo pri tukajšnji Upravni enoti pisмено v dveh izvodih.

Postopek vodi:

Uradna oseba

Uradna oseba

VROČITI:

1. Jerala Marija, Tavčarjeva 8, Jesenice
 2. Arhiv«
- M. Jerala (izročitev dokumenta, januar 2016)

Priloga 8: Odločba Ministrstva za okolje in prostor RS, št. 465-01-1/99, z dne 17. 5. 2001

»REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA OKOLJE IN PROSTOR
Dunajska cesta 48, 1000 Ljubljana, Slovenija
Telefon: (061) 17 87 400 Telefaks: (061) 17 87 422
Številka: 465-01-1/99
Datum: 17. 5. 2001
Datoteka: Jeralam

Ministrstvo za okolje in prostor izdaja o pritožbi Marije Jerala, Cesta C. Tavčarja 8, Jesenice, zoper odločbo Upravne enote Radovljica, št. 465-1/99 z dne 4. 4. 2001, na podlagi 44. člena Zakona o upravi (Uradni list RS, št. 67/94 in 60/99) in 11. člena Zakona o organizaciji in delovnem področju ministrstev (Uradni list RS, št. 71/94) ter 268. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP, UR. list SFRJ, št. 47/86 – prečiščeno besedilo), v zvezi s 324. členom ZUP (Ur. L. RS, št. 80/99, 77/00) v zadevi zahteve za izrek ničnosti naslednjo

ODLOČBO

1. Odločba Upravne enote Radovljica, št. 465-1/99 z dne 4. 4. 2001 **s e o d p r a v i .**
2. Za nično se izreče 3. točka izreka odločbe Okrajnega ljudskega odbora Radovljica, št. 03-603/59-4/b, z dne 15. 6. 1959 ter 4. odstavek izreka odločbe Skupščine Občine Radovljica, Oddelek za finance, št. 03-603/59-4/b, z dne 27. 2. 1965.

O b r a z l o ž i t e v :

Prvostopenjski upravni organ je z izpodbijano odločbo zavrnil zahtevo Marije Jerala, da se za nično izreče 3. točka izreka odločbe Okrajnega ljudskega odbora Radovljica, št. 03-603/59-4/b, z dne 15. 6. 1959 ter 4. odstavek izreka odločbe Skupščine občine Radovljica, Oddelek za finance, št. 03-603/59-4/b, z dne 27. 2. 1965 ter tisti del postopka, ki ga je opravil po zgoraj citiranih določbah.

Zoper navedeno odločbo se je v zakonitem pritožbenem roku pritožila Marija Jerala. V pritožbi smiselno navaja, da je bilo s sodbo Upravnega sodišča Republike Slovenije št. U 1386/99-9, z dne 19. 10. 2000 in kasneje z odločbo Ministrstva za okolje in prostor z dne 22. 1. 2001 prvostopenjskemu upravnemu organu naloženo, da mora v ponovnem postopku ugotoviti, ali je bila med Francem Jeralo in Poslovno zvezo za gozdno gospodarstvo Radovljica sklenjena menjalna pogodba in je s citiranimi odločbami upravni organ dal le pritrditev k menjalni pogodbi v smislu 17. člena Zakona o prometu z zemljišči in stavbami iz leta 1954 oziroma bi moral ugotoviti ali menjalna pogodba med imenovanima ni bila sklenjena in je v zadevi res šlo za akt poslovanja, kot to tožnica zatrjuje v svojem zahtevku za izrek ničnosti dela izreka navedenih upravnih odločb. Upravni organ prve stopnje s tem, ko je pridobil sodbo, ki je bila izdana glede menjalne

pogodbe, ki je predmet tega postopka ter z navedbo, da je bilo o tem že pravnomočno odločeno na sodišču, ni sledil napotilu svojih instančnih organov. V izpodbijani odločbi prvostopenjski upravni organ sicer pravilno ugotavlja, da je v menjalni pogodbi iz leta 1951 navedeno, da se lahko sporazumno spremeni. Glede na to, da je šlo za obligacijski posel – menjalno pogodbo za dobo tridesetih let, se mora šteti, da je sporazum dosežen, če se druga pogodbeni stranka ni pritožila na delno izpodbijani odločbi OLO Radovljica z dne 15. 6. 1959 in SO Radovljica, Oddelek za finance z dne 27. 2. 1965. Prvostopenjski upravni organ še navaja, da bi se v primeru, ko nastala sprememba ne bi bila izraz volje Franca Jerala, ta lahko na odločitev pritožil. Pritožnica nadalje še navaja, da je bila Francu Jerali dejansko vročena samo druga, t. i. dopolnilna odločba Občine Radovljica, Oddelek za finance št. 03-603/1959-4/b, z dne 27. 2. 1965, na katero pa ni imel možnosti pritožbe. Prva odločba o dodelitvi zemljišča Poslovni zvezi za gozdno gospodarstvo pa mu sploh ni bila vročena. V obravnavani zadevi je po mnenju pritožnice evidentno, da Franc Jerala nikoli ni sklenil nobenega sporazuma, ter sta predmetni odločbi, na podlagi katerih je prišlo do menjave nepremičnin, upravni akt razlastitve. Pritožnica še pripominja, da se ne pritožuje zoper samo odločbo o razlastitvi, temveč uveljavlja samo ničnostni razlog, ker je bilo z upravno odločbo odločeno o stvari iz sodne pristojnosti.

Pritožba je utemeljena.

V obravnavani zadevi je pritožnica vložila predlog, da se izreče za nično 3. točka izreka odločbe Občinskega ljudskega odbora Radovljica, št. 03/10-603/3-59, z dne 15.6.1959 ter 4. odstavek izreka odločbe Skupščine Občine Radovljica, Oddelek za finance, št. 03-603/1959-4/b, z dne 27.2.1965. Prvostopenjski upravni organ predlogu ni ugodil, kot razlog za svojo odločitev pa je med drugim navedel, da je v obravnavanem primeru res bila sklenjena menjalna pogodba za dobo tridesetih let, vendar pa je do spremembe te pogodbe prišlo z predmetnima odločbama OLO Radovljica št. 03/10-603/3-59, z dne 15.6.1959, ter SO Radovljica, št. 03-603/1959-4/b, z dne 27.2.1965. Franc Jerala je bil s tem seznanjen, torej je po mnenju prvostopenjskega upravnega organa šlo za sporazum, ki je bil kot možnost spremembe omenjen že v predmetni menjalni pogodbi.

Pritožbeni upravni organ se z odločitvijo prvostopenjskega upravnega organa ne strinja, saj je ta nepravilna iz v nadaljevanju navedenih razlogov. Iz spisovnih listin izhaja, da sta Franc Jerala ter Krajevni ljudski odbor sklenila menjalno pogodbo, na podlagi katere se je Franc Jerala zavezal odstopiti drugopogodbene stranki del nepremičnine parc. št. 387 in del parc. št. 389, k. o. Srednja vas, v skupni zmeri prib. 3.500 m², ta pa mu je v zameno odstopila del parc. št. 289 k. o. Srednja vas, v izmeri prib. 4.500 m². Iz predmetne menjalne pogodbe nadalje izhaja, da se ta sklepa za dobo tridesetih let, med tem časom pa se lahko ta sporazum z Občinskim ljudskim odborom Radovljica spremeni. Ker zaradi nepravilne sestave pogodbe te ni bilo mogoče zemljiškoknjižno izvesti, je Občinski ljudski odbor Radovljica dne 15. 6. 1959 izdal odločbo št. 03/10-603/3-59, iz katere izhaja, da navedeni organ dovoljuje zamenjavo nepremičnin, ki so bile predmet menjalne pogodbe, z odločbo SO Radovljica, št. 03-603/1959-4/b z dne 27. 2. 1965, pa je prej navedeno določbo spremenil tako, da je dovolil vknjižbo lastninske pravice za splošno ljudsko premoženje v upravi Kmetijske zadruge Jelovica Radovljica.

Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP/86, Ur. list SFRJ, št. 47/86- prečiščeno besedilo), ki se uporablja v zvezi z določbo 324. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP/99, Ur.l. RS, št. 80/99, 70/00) 267. členu med drugim določa, da se za nično izreče odločba, ki je bila izdana v upravnem postopku v stvari sodne pristojnosti ali v stvari, o kateri sploh ni mogoče odločati v upravnem postopku. V obravnavani zadevi je bila med Francem Jeralo ter Krajevnim ljudskim odborom Begunje sklenjena menjalna pogodba, ki pa je bila kasneje spremenjena s prej navedenima odločbama upravnega organa. Po pravilih upravnega postopka upravni organi postopajo takrat, ko v upravnih stvareh odločajo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznikov, pravnih oseb ter drugih strank. V primerih, ko upravni organi stopajo v pogodbeno pravna razmerja, pa postopanje po pravilih upravnega postopka ne pride v poštev, temveč veljajo v takih primerih zanje pravila, ki urejajo obligacijska razmerja med strankami. Po mnenju pritožbenega upravnega organa je menjalna pogodba izraz volje pogodbenih strank, zato gre v takih primerih za akt poslovanja upravnega organa. Akti, ki jih upravni organi v zvezi s takimi razmerji izdajajo, so sicer pravni akti, vendar niso avtoritativni akti, temveč akti, i so nastali z voljo obeh pogodbenih strank. Navedeno pomeni, da je takšne akte, v obravnavanem primeru menjalno pogodbo, mogoče spremeniti le na podlagi sporazuma obeh strank, nikakor pa ne more upravni organ z mehanizmi, ki jih ima na razpolago kot avtoritativni organ enostransko spremeniti civilnega razmerja med strankama, kakor je to storil v obravnavani zadevi. Glede na vse navedeno pritožbeni upravni organ zaključuje, da je utemeljena zahteva vlagateljice, da se izreče za nično 3. točka izreka odločbe Občinskega ljudskega odbora Radovljica, št. 03/10-603/3-59, z dne 15. 6. 1959, ter 4. odstavke izreka odločbe skupščine občine Radovljica, Oddelek za finance, št. 03-603/1959-4/b, z dne 27. 2. 1965. Ker je prvostopenjski upravni organ o zadevi nepravilno uporabil pravila postopka, kar je vplivalo na odločitev o stvari, je moral pritožbeni upravni organ izpodbijano odločbo odpraviti ter sam odločiti o zadevi tako, kot izhaja iz izreka te odločbe.

Pritožbeni upravni organ je odločil na podlagi 1. odstavka 242. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP, Ur. list SFRJ, št. 47/86 – prečiščeno besedilo) v zvezi s 324. členom ZUP (Ur. l. RS, št. 80/99, 77/00).

PRAVNI POUK: Zoper to odločbo ni pritožbe po redni upravni poti, pač pa je dovoljen upravni spor z vložitvijo tožbe na Upravno sodišče Republike Slovenije v Ljubljani, v roku 30 dni po prejemu te odločbe. Tožba se lahko vloži pisno ali da ustno na zapisnik pri navedenem sodišču.

Postopek vodila:

Uradna oseba

Uradna oseba

VROČITI:

1. Upravni enoti Radovljica z njenimi upravnimi spisi in z naročilom, da vroči en izvod odločbe Mariji Jerala, Tavčarjeva 8, Jesenice;
2. Spis«

M. Jerala (izročitev dokumenta, januar 2016).