

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo

**UPRAVNI SPOR
KOT INSTRUMENT UPRAVNE VARNOSTI**

Beti Černigoj

Ljubljana, september 2016

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO

DIPLOMSKO DELO

UPRAVNI SPOR
KOT INSTRUMENT UPRAVNE VARNOSTI

Kandidatka: Beti Černigoj
Vpisna številka: 04020407
Študijski program: visokošolski strokovni študijski program Javna uprava

Mentor: izr. prof. dr. Mirko Pečarič

Ljubljana, september 2016

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA

Podpisana Beti Černigoj, študentka visokošolskega strokovnega študijskega programa Javna uprava z vpisno številko 04020407, sem avtorica diplomskega dela z naslovom: Upravni spor kot instrument upravne varnosti.

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 ALI magistrskega dela ter soglašam z objavo dela v zbirki »Dela FU«.

Diplomsko delo je lektorirala: Nadja Černigoj

Ljubljana, 5. 9. 2016

Podpis avtorice:

POVZETEK

Upravni spor je nadzor sodne veje oblasti nad zakonitostjo delovanja upravnih organov kot predstavnikov izvršilne veje oblasti. Upravni spor je kot oblika sodnega varstva zagotovljen v najvišjem pravnem aktu – Ustavi Republike Slovenije. Temeljni zakon, ki ureja postopek upravnega spora je Zakon o upravnem sporu (ZUS-1), glede določenih vprašanj postopka, ki s tem zakonom niso urejena, pa se, skladno z določbo 22. člena ZUS-1, primerno uporabljajo določbe Zakona o pravnem postopku (ZPP).

V upravnem sporu se kot enakovredni, vendar nasprotni stranki, soočata in svoj prav uveljavljata posameznik na eni in oblastveni državni organ ali organ samoupravne lokalne skupnosti na drugi strani. Sodišče v postopku odloča o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika ali določene organizacije, o kateri je bilo odločeno s posamičnim upravnim aktom. Spreminjanje narave oziroma vsebine upravnih sporov je predvsem odraz družbenoekonomskih sprememb.

Poseben pomen ima 4. člen ZUS-1, ki prizadeti osebi zagotavlja sodno varstvo v primerih kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ko drugi zakoni in predpisi takega varstva ne omogočajo. Ti spori zahtevajo drugače oblikovane tožbene zahteve in od sodišča terjajo bolj kompleksno in občutljivo obravnavo kot drugi upravni spori. Tovrstni spori se uveljavljajo kot učinkovit način sodnega varstva posameznika proti samovoljnim odločitvam oblastvenih organov.

Ključne besede: upravni spor, sodno varstvo, človekove pravice in temeljne svoboščine, tožba, sodišče, tožbeni zahtevki, 4. člen ZUS-1.

SUMMARY

ADMINISTRATIVE DISPUTE AS AN INSTRUMENT OF ADMINISTRATIVE SECURITY

The administrative dispute is the supervision performed by a judicial authority over the legality of the operation of the administrative authorities which are the representatives of the executive branches. The administrative dispute as a form of judicial protection is guaranteed by the supreme legal act – the Constitution of the Republic of Slovenia. The basic law governing the administrative dispute procedures is the Administrative Dispute Act (ZUS-1). For certain issues of the procedures not regulated by the above mentioned Act the provisions laid down by the Civil Procedure Act (ZPP) are rightfully used in accordance with the provision of Article No. 22 of the Administrative Dispute Act (ZUS-1).

In the administrative dispute two equivalent but opposing parties - an individual on one side and a state or local authority on the other – confront each other. In the procedure the Court decides on a right, an obligation or a legal benefit of an individual or of a specific organisation which have been resolved by a specific administrative act. The changing of the nature or the contents of the administrative disputes is primarily a reflection of socio-economic changes.

Article No. 4 of the Administrative Dispute Act (ZUS-1) has special importance because it guarantees the affected person judicial protection in the event of a violation of the human rights or the fundamental freedoms when other laws and regulations do not provide such protection. Such disputes require differently articulated claims and the courts are required to try such cases in a more complex and delicate way as is the case with other administrative disputes. Such disputes have become an effective way of judicial protection of individuals against arbitrary decisions taken by public authorities.

Key words: administrative dispute, judicial protection, human rights and fundamental freedoms, legal action, court, claim, Art. No. 4 of the Administrative Dispute Act.

KAZALO

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA	iii
POVZETEK.....	v
SUMMARY	vi
KAZALO.....	vii
KAZALO PONAZORITEV	ix
KAZALO GRAFIKONOV	ix
KAZALO TABEL.....	ix
SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC	x
1 UVOD	1
2 POJEM IN TEMELJNA IZHODIŠČA UPRAVNEGA SPORA.....	3
2.1 UPRAVNI SPOR - POJEM.....	3
2.1.1 PREDMET SPORA.....	4
2.1.2 VRSTE UPRAVNIH SPOROV.....	5
2.2 USTAVNA IZHODIŠČA ZA UREDITEV UPRAVNEGA SPORA.....	6
2.3 NAČELA UPRAVNEGA SPORA.....	7
2.3.1 NEODVISNOST SODIŠČA	7
2.3.2 VZPOSTAVLJANJE ENAKOPRAVNOSTI POLOŽAJA STRANK V SPORU.....	7
2.3.3 NAČELO DISPOZITIVNOSTI V POSTOPKU	8
2.3.4 VAROVANJE POLOŽAJA TRETJIH OSEB.....	9
3 ZGODOVINA NASTANKA UPRAVNEGA SODSTVA IN UPRAVNEGA SPORA	10
3.1 SPLOŠNO O NASTANKU	10
3.2 RAZVOJ UPRAVNEGA SODSTVA IN UPRAVNEGA SPORA	10
3.2.1 FRANCOSKI IN ANGLO-AMERIŠKI SISTEM UPRAVNEGA SPORA	11
3.2.2 PRUSKI IN JUŽNONEMŠKI TIP UPRAVNEGA SPORA	11
3.3 RAZVOJ UPRAVNEGA SODSTVA IN UPRAVNEGA SPORA V SLOVENIJI.....	11
3.4 UPRAVNI SPOR V REPUBLIKI SLOVENIJI DANES.....	12
4 SODIŠČE, KI ODLOČA O UPRAVNEM SPORU	15
4.1 UMESTITEV UPRAVNEGA SODIŠČA V MREŽO SODIŠČ, ORGANIZACIJA IN SODNIKI	15
4.1.1 ORGANIZACIJA UPRAVNEGA SODIŠČA	15
4.1.2 SODNIKI	15
4.1.3 GIBANJE ŠTEVILA SODNIKOV IN SODNEGA OSEBJA V LETIH OD 2012 DO 2015.....	16
4.1.4 GIBANJE ŠTEVILA ZADEV UPRAVNEGA SODIŠČA RS V LETIH OD 2012 DO 2015.....	17
4.2 STVARNA PRISTOJNOST IN SESTAVA UPRAVNEGA SODIŠČA.....	18
4.2.1 STVARNA PRISTOJNOST.....	18
4.2.2 STATISTIČNI PODATKI O PRAVNOMOČNO KONČANIH UPRAVNIH SPORIH PO VSEBINI V LETIH 2012 DO 2015	19
4.2.3 STATISTIČNI PODATKI O REŠENIH UPRAVNIH SPORIH V LETIH OD LETA 2012 DO 2015 GLEDE NA NAČIN REŠITVE	23

5	VARSTVO ČLOVEKOVIH PRAVIC IN TEMELJNIH SVOBOŠČIN PO 4. ČLENU ZAKONA O UPRAVNEM SPORU.....	28
5.1	SPLOŠNO O VARSTVU ČLOVEKOVIH PRAVIC IN TEMELJNIH SVOBOŠČIN V UPRAVNEM SPORU	28
5.2	TOŽBENI ZAHTEVEK V UPRAVNEM SPORU PO 4. ČLENU ZUS-1.....	29
5.2.1	SPLOŠNO	29
5.2.2	POSEBNOSTI TOŽBENEGA ZAHTEVKA PO 4. ČLENU ZUS-1	30
5.2.2.1	Vsebinsko odločanje v sporu po 4. členu ZUS-1	38
5.2.2.2	Prikaz odločb v upravnem sporu po 4. členu ZUS-1, v katerih je sodišče o zahtevku vsebinsko odločalo	39
5.2.3	PROCESNE PREDPOSTAVKE	48
5.2.3.1	Preizkus procesnih predpostavk.....	48
5.2.3.2	Pregled nekaterih sodnih odločb, v katerih je sodišče prve stopnje odločalo o procesnih predpostavkah	48
5.3	ŠE O ZAČASNI ODREDBI.....	52
5.3.1	SPLOŠNO	52
5.3.2	PREDSTAVITEV ZAČASNE ODREDBE.....	54
6	POSTOPKI PO PRAVNOMOČNOSTI UPRAVNE ODLOČITVE V UPRAVNEM SPORU	57
6.1	USTAVNA PRITOŽBA.....	57
6.2	TOŽBA NA EVROPSKO SODIŠČE ZA ČLOVEKOVE PRAVICE.....	57
7	OPREDELITEV DO TEZ.....	59
8	ZAKLJUČEK.....	61
	LITERATURA IN VIRI.....	63

KAZALO PONAŽORITEV

KAZALO GRAFIKONOV

Grafikon 1: Gibanje števila sodnikov in sodnega osebja v letih od 2012 do 2015.....	16
Grafikon 2: Grafični prikaz gibanja zadev v letih od 2012 do 2015	17
Grafikon 3: Upravni spori v letih od 2012 do 2015 glede na način rešitve	25
Grafikon 4: Upravni spori, v katerih je bilo tožbi ugodeno, v letih od 2012 do 2015, prikazani glede na vzrok ugoditve tožbi.....	25

KAZALO TABEL

Tabela 1: Gibanje števila zadev v letih od 2012 do 2015.....	17
Tabela 2: Pravnomočno končani upravni spori po vsebini v letih 2012 do 2015.....	19
Tabela 3: Upravni spori v letih od 2012 do 2015 glede na način rešitve	23
Tabela 4: Upravni spori v letih od 2012 do 2015 glede na način rešitve v odstotkih.....	24
Tabela 5: Prikaz načina rešitve upravnih sporov po 4. členu ZUS-1 pri Upravnem sodišču RS v letih 2012 do 2015 glede na odločbe, objavljene na spletnem portalu IUS-info (stanje na dan 22.8.2016).....	38

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC

BPP	Brezplačna pravna pomoč
CSD	Center za socialno delo
EKČP	Evropska konvencija o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah
KPK	Komisija za preprečevanje korupcije
SFRJ	Socialistična federativna republika Jugoslavija
RS	Republika Slovenija
ZDavP-2	Zakon o davčnem postopku
ZIntPK	Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije
ZIZ	Zakon o izvršbi in zavarovanju
ZPP	Zakon o pravdnem postopku
ZSV	Zakon o socialnem varstvu
ZUP	Zakon o splošnem upravnem postopku
ZUS	Zakon o upravnem sporu
ZUS-1	Zakon o upravnem sporu – 1
ZZZDR	Zakon o zakonski zvezi in družinskih razmerjih

1 UVOD

Z diplomskim delom sem predstavila upravni spor kot obliko sodnega varstva pravic posameznikov in organizacij proti odločitvam in dejanjem državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil. Uvodoma sem prikazala normativne podlage, ki urejajo to področje, in to tako temeljne predpostavke tega postopka, kot ga določa Ustava RS, organizacijsko umestitev upravnega sodišča v sistem slovenskega sodstva, prav tako tudi zakonske podlage, ki urejajo upravni spor. V uvodnem delu sem prikazala tudi nekatera temeljna izhodišča upravnega spora, oprla pa sem se tako na normativne predpise, ki urejajo upravni spor, kot tudi na ugotovitve teoretikov upravnega prava. Izhajala sem iz literature s tega področja, sama pa skušala dodati svoja razmišljanja o pomenu upravnega spora, za katerega velja, da je najmlajše sodno področje, in to tako pri nas kot tudi v tujini. Posebej sem razmišljala o tem, da se upravni spor kaže kot pomembno orodje uravnavanja na eni strani moči države, ki skuša vedno več področij urejati z oblastvenimi akti, in na drugi strani, zaščite posameznikovih pravic in svoboščin, v katere država posega. Kot rdečo nit svojega razmišljanja sem zato skušala postaviti tezo, da s tem, ko se krepijo posegi države, ki skuša z zakonodajo in posledično upravnimi akti urejati vedno več in več področij v vsakdanjem življenju posameznika, postaja pomen upravnega spora vse bolj pomemben.

V delu sem opisala zgodovinski razvoj upravnega sodstva in upravnega spora v Sloveniji in drugih sistemih, tako v Nemčiji, Avstriji, Franciji, Angliji, Združenih državah Amerike in upravni spor v Sloveniji danes. V tem delu sem se prvenstveno oprla na ugotovitve teoretikov upravnega prava in njihova dela.

Pomembnost zagotavljanja sodnega varstva pravic posameznikov v upravnem sporu sem prikazala tudi z analizo statističnih podatkov Upravnega sodišča RS. Na podlagi teh podatkov sem prikazala pomen upravnega spora kot oblike sodnega varstva, in sicer tako, da sem ocenila, kako sodišča obvladujejo pripad zadev upravnega spora, nadalje ocenila gibanje zadev glede na strukturo, torej vsebino obravnavanih zadev, kot tudi končni uspeh tožnikov v postopku.

Moj namen je bil, da na podlagi podatkov o statističnem gibanju zadev ocenim, kako se v vsebini upravnih sporov odražajo zakonodajne spremembe, torej vpliv tovrstnih zakonodajnih sprememb na porast oziroma upad števila sproženih upravnih sporov, in kako se glede na novosti v zakonodaji spreminja tip zahtevka oziroma predmet spora. Na podlagi teh podatkov sem želela prikazati svoje izhodišče, to je, da je upravni spor zrcalna slika normativnega posega države v posameznikov položaj in da se, tako kot se večja državna regulativa, večja tudi pomen upravnega spora.

Posebej sem analizirala 4. člen ZUS-1, v katerem so določene pristojnosti odločanja upravnega sodišča o zakonitostih posamičnih upravnih aktov ali dejanj, s katerimi organi posegajo v človekove pravice in temeljne svoboščine posameznika. Razpravljala sem o tem, kaj v praksi pomeni, da se v upravnem sporu zagotavlja odločanje o teh vprašanjih, ko ni zagotovljeno drugo pravno varstvo in predstavila posebnosti teh postopkov že pri

oblikovanju tožbenih zahtevkov in pri sprejemanju odločitev glede na druge upravne spore. Predstavila sem pomembnost spora po 4. členu ZUS-1 in to tudi s predstavitvijo posameznih primerov sodne prakse Upravnega sodišča in Vrhovnega sodišča.

Namen in cilj mojega diplomskega dela je predstavitev upravnega spora kot enega od pomembnih instrumentov za zagotavljanje pravne varnosti posameznikov in organizacij proti oblastvenim aktom in dejanjem državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, še zlasti v primerih, ko taki akti in dejanja protizakonito oziroma protiustavno posežejo na najobčutljivejše področje, to je v človekove pravice in temeljne svoboščine. Pri tem sem izpostavila, da je posebnost upravnega spora po eni strani v tem, da se zavarujejo pravice posameznikov proti organom oblasti, po drugi strani pa, da se ta zaščita uravnoteži z zaščito javne koristi, določene z zakonom ali drugim predpisom, kar ta sodni postopek tudi loči od drugih civilnopravnih postopkov.

V diplomski nalogi sem raziskala, preverila in predstavila naslednje teze:

Prva teza diplomskega dela - *skladno s spremembami v zakonodaji se spreminja vrsta upravnih sporov oziroma narava tožbenih zahtevkov.*

Druga teza diplomskega dela - *število upravnih sporov s področja kršenja človekovih pravic se večja, kar kaže na zavedanje ljudi, da jim ZUS-1 daje možnost varovanja le-teh, tudi ko z drugimi zakoni in predpisi niso zaščiteni oziroma tudi v primeru kršitev le-teh s posamičnimi akti in dejanji državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil.*

Tretja teza diplomskega dela - *upravni spori s področja odločanja o zakonitosti posamičnih aktov in dejanj oblastvenih organov, s katerimi ti posegajo v človekove pravice in temeljne svoboščine posameznika, zahtevajo drugače oblikovane tožbene zahtevke od tožbenih zahtevkov v drugih upravnih sporih, njihova obravnava pa je kompleksnejša in zahtevnejša ter terja od sodišč, ki o takih zahtevkih odločajo, večjo občutljivost do te problematike in širok spekter dojemanja človekovih pravic in svoboščin.*

Pri pisanju diplome sem uporabila različne metode. Zbrala in preučila sem razno literaturo, v kateri je strokovno opisan predmet moje diplome. Preučila sem pravne vire s tega področja. Ob vsem navedenem sem uporabila opisno metodo, tako pri povzemanju ugotovitev teoretikov kot pri navajanju in pregledu odločitev sodišč v zadevah upravnega spora. Opravila sem analizo statističnih podatkov o stanju prejetih in rešenih zadev in o vrstah sporov v določenih časovnih obdobjih pri sodiščih. Podatke sem prikazala z grafično metodo ter jih opisno interpretirala.

2 POJEM IN TEMELJNA IZHODIŠČA UPRAVNEGA SPORA

2.1 UPRAVNI SPOR - POJEM

Temelj pravne in demokratične države je zakonitost delovanja in odločanja državne uprave, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil. Pojavljajo pa se tudi napake ali različne razlage ali celo namerne kršitve pravnega reda. Pritožbeni postopek pred upravnimi organi omogoča odpravo teh nepravilnosti oziroma kršitev. Od uprave neodvisno kontrolo zakonitosti pa po končanem upravnem postopku na drugi stopnji zagotavlja sodišče (Jerovšek, 2009, str. 163).

Ta nadzor je v našem pravnem sistemu zaupan neodvisnim sodnikom, ki so vezani le na ustavo in zakon, in ga zato imenujemo tudi sodni nadzor nad delovanjem uprave. Sodni nadzor nad zakonitostjo dokončnih upravnih aktov se opravlja preko upravnega spora. V upravnem sporu se odloča tudi o zakonitosti posamičnih dejanj in aktov, s katerimi se posega v ustavne pravice posameznika, če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo. Upravni spor ni izredno pravno sredstvo v okviru upravnega postopka, temveč sodni spor (Androjna & Kerševan, 2006, str. 636).

Upravni spor je namenjen varstvu posameznika pred oblastvenim delovanjem uprave kot dela izvršilne veje oblasti v razmerju do drugih subjektov (120. in 157. člen Ustave). Tako se skladno s 1. členom ZUS-1 zagotavlja sodno varstvo pravic in pravnih koristi posameznikov in organizacij proti odločitvam in dejanjem državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil na način in po postopku, ki ga določa ta zakon, če za določeno zadevo ni z zakonom zagotovljeno drugo sodno varstvo (Androjna & Kerševan, 2006, str. 641 – 642).

Že sam obstoj institucije upravnega spora deluje preventivno in v določeni meri preprečuje nezakonitost pri odločanju v upravnih postopkih in drugih oblikah delovanja uprave. S sodnim nadzorom se utrjuje zakonitost in krepi varstvo pravic posameznikov ter obenem zmanjšuje birokratičen odnos in razvija večji čut odgovornosti uradnih oseb pri vodenju postopkov, izdajanju konkretnih upravnih aktov in opravljanju oblastvenih dejanj, ob vsem tem pa več občutek pravne varnosti. Ob vsem navedenem je potrebno izpostaviti tudi, da pravna mnenja, sprejeta v sodnih odločbah, prispevajo k jasnosti pri razumevanju splošnih pravnih norm in s tem olajšujejo pristojnim organom oziroma uradnim osebam delo in odločanje v postopkih (Androjna & Kerševan, 2006, str. 645).

Upravni spor je torej sodni spor med zasebnopravnim subjektom in upravno oblastjo, naperjen zoper akte oziroma dejanja organov oblasti, s katerimi je odločeno o pravicah, obveznostih oziroma o pravnih razmerjih, ki jih ureja upravno pravo (Grafenauer, Ivanc, Brezovnik, 2010, str. 135). Sodišče v upravnem sporu odloča o pravicah in obveznostih fizičnih in pravnih oseb, s tem pa je zadoščeno tudi zahtevam mednarodnih konvencij, zlasti EKČP (Ude, 2002, str. 88).

2.1.1 PREDMET SPORA

Zakon vsebuje generalno klavzulo, ki določa obsežnost sodnega nadzora nad izvrševanjem upravne funkcije, zaradi zaščite položaja posameznika kot subjekta v razmerju do odločanja oblastvenih organov ter vzpostavitev učinkovitega sodnega nadzora nad poseganjem uprave v pravni položaj posameznika, medtem ko teorija poskuša zajeti celotno oblastveno delovanje pristojnih organov pri izvrševanju upravne funkcije v okviru enotnega pojma upravnega akta (Tratar, 2006, str. 30).

»Glede predmeta upravnega spora ZUS-1 določa (v 2., 4., 5. in 7. členu), da v upravnem sporu sodišče odloča o: zakonitosti dokončnih upravnih aktov, s katerimi se posega v pravni položaj tožnika (tukaj gre predvsem za upravne odločbe v upravnih stvareh);

- zakonitosti posamičnih aktov in dejanj, s katerimi organi posegajo v človekove pravice in temeljne svoboščine posameznika, če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo (to je pravzaprav vrsta subsidiarnega sodnega varstva ustavnih pravic);
- zakonitosti aktov organov, izdanih v obliki predpisa, kolikor urejajo posamična razmerja (na primer sklepov, odlokov, uredb in prostorskih izvedbenih aktov);
- javnopravnih sporih med državo in lokalnimi skupnostmi (primer: 14.a člen Zakona o lokalni samoupravi – spor o uvedbi postopka za spremembo območja občine), med lokalnimi skupnostmi (primer: 112. člen Zakona o evidenci nepremičnin – spor o poteku meje med občinama) ter o sporih med njimi in nosilci javnih pooblastil, če tako določa zakon ali če ni z ustavo ali zakonom določeno drugo sodno varstvo;
- sporih zaradi kršitve dolžnosti izdaje upravnega akta v predpisanem roku;
- zakonitosti drugih aktov, če tako določa zakon (na primer aktov volilnih organov za splošne državne oziroma lokalne volitve po Zakonu o volitvah v državni zbor oziroma po Zakonu o lokalnih volitvah)« (Grafenauer & Breznik, 2009, str. 666 – 667).

Upravni akt je upravna odločba in drug javnopravni, enostranski, oblastveni posamični akt, izdan v okviru izvrševanja upravne funkcije, s katerim je organ odločil o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika, pravne osebe ali druge osebe, ki je lahko stranka v postopku izdaje akta. Dokončni upravni akt pa tisti akt, zoper katerega ni mogoče vložiti rednih pravnih sredstev v postopku odločanja (drugi in tretji odstavek 2. člena ZUS-1).

ZUS-1 dopušča upravni spor tudi v primeru, če upravni akt tožniku ni bil izdan ali mu ni bil vročen v predpisanem roku (molk organa).

3. člen ZUS-1 opredeljuje, da odločitve, ki jih nosilci zakonodajne in sodne veje oblasti sprejemajo za izvrševanje svojih ustavnih pristojnosti, in tisti akti, ki jih sprejemajo nosilci izvršilne veje oblasti in so utemeljeni na politični diskreciji, podeljeni na podlagi ustavnih in zakonskih pooblastil, niso upravni akti in tako ne morejo biti predmet upravnega spora. Pri izvrševanju zakonodajne in sodne funkcije je namreč predviden nadzor s strani Ustavnega sodišča RS, pravnih sredstev zoper sodbe sodišč itd. in tako ne bi bilo primerno, da bi se uveljavljal v upravnem sporu. Upravni spor tudi ni dopusten, ko predpisi posamezniku

njemu lastnih pravic ali pravnih koristi sploh ne podeljujejo. Taki primeri nastopijo, ko nosilci izvršilne funkcije odločajo na podlagi politične diskrecije, npr. imenovanja uradnikov ali funkcionarjev (Kerševan, 2006, str. 31 – 32).

4. člen ZUS-1, ki je bistven za diplomsko nalogo, posebej predstavljam v 5. poglavju.

Po določbah 5. člena ZUS-1 se lahko akti, s katerimi je upravni akt na podlagi rednih ali izrednih pravnih sredstev odpravljen ali razveljavljen, izpodbijajo le, če je bil z njimi postopek odločanja o zadevi zaključen in tudi sklepi, s katerimi je bil postopek odločanja o izdaji upravnega akta obnovljen, ustavljen ali končan. Če zakon ne določa drugače, je upravni spor dopusten tudi, če upravni akt ni bil izdan ali tožniku ni bil vročen v predpisanem roku (molk organa), pa tudi za odločanje o zakonitosti aktov organov, izdanih v obliki predpisa, kolikor urejajo posamična razmerja.

V prvem odstavku 6. člena ZUS-1 je še posebej določeno, da upravni spor ni dopusten, če stranka, ki je imela možnost vložiti pritožbo ali drugo redno pravno sredstvo zoper upravni akt, tega ni vložila ali ga je vložila prepozno (Grafenauer & Breznik, 2009, str. 668).

Glede možnosti sprožitve upravnega spora lahko pri nas govorimo o sistemu generalne klavzule z negativno enumeracijo, kar pomeni, da je načeloma upravni spor mogoč zoper vse dokončne upravne akte, razen zoper tiste, za katere je v zakonu posebej navedeno, da ni mogoč (Grafenauer & Breznik, 2009, str. 669).

2.1.2 VRSTE UPRAVNIH SPOROV

Glede na pooblastila, ki jih ima sodišče v okviru odločanja, razlikujemo dve vrsti upravnih sporov, in sicer:

- *spor o zakonitosti dokončnega posamičnega upravnega akta*, v katerem presoja njegovo zakonitost s formalne in materialne plati, ne odloča pa meritorno o sami upravni stvari. Če sodišče tožbe s sodbo ne zavrne kot neutemeljene, nezakonit akt odpravi in vrne zadevo organu, ki je akt izdal, v ponoven postopek; in
- *spor polne jurisdikcije*, v katerem sodišče, če ob presoji zakonitosti upravnega akta ugotovi, da je upravni akt nezakonit, tega odpravi in samo v okviru tožbenega zahtevka meritorno odloči o stvari. Taka sodba nadomesti odpravljeni upravni akt in neposredno učinkuje na individualno pravno razmerje. Sodišče lahko meritorno odloči, če narava stvari to dopušča, če dajejo podatki postopka za to zanesljivo podlago ali če je na glavni obravnavi samo ugotovilo dejansko stanje in:
 - če bi odprava izpodbijanega akta in nov postopek pri pristojnem organu prizadela tožniku težko popravljivo škodo,
 - če izda pristojni organ potem, ko je bil upravni akt odpravljen, nov upravni akt, ki je v nasprotju s pravnim mnenjem sodišča ali z njegovimi stališči, ki zadevajo postopek,
 - kadar pristojni organ v tridesetih dneh po odpravi upravnega akta oziroma v roku, ki ga določi sodišče, ne izda novega upravnega akta in tega ne stori niti na posebno zahtevo stranke v nadaljnjih sedmih dneh, če stranka s tožbo

- zahteva od sodišča, da odloči o pravici, obveznosti ali pravni koristi, in je to zaradi narave pravice oziroma varstva ustavne pravice potrebno,
- če je tožba vložena zaradi molka organa, sodišče pa spozna, da je upravičena, ji s sodbo ugotovi in samo odloči o stvari ali pa naloži pristojnemu organu, kakšen pravni akt naj izda, oziroma če odločba ni bila vročena, naloži vročitev odločbe. Če pristojni organ ne ravna po navodilu in stranka zaradi tega vloži tožbo, sodišče odloči o zahtevku (Grafenauer & Breznik, 2009, str. 670 - 671).

Poleg prvih dveh navedenih oblik sporov sodišče, po določbah prvega odstavka 7. člena in drugega odstavka 66. člena ZUS-1, odloči v upravnem sporu v mejah tožbenega zahtevka o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika ali pravne osebe tudi, če je zaradi narave pravice oziroma zaradi varstva ustavne pravice to potrebno.

Sodišče v upravnem sporu meritorno odloča tudi o tako imenovanih atipičnih upravnih sporih, to je o sporih med državo in lokalnimi skupnostmi, med lokalnimi skupnostmi ter o sporih med njimi in nosilci javnih pooblastil, če zakon tako določa ali če ni z ustavo ali zakonom določeno drugo sodno varstvo (Grafenauer & Breznik, 2009, str. 671).

2.2 USTAVNA IZHODIŠČA ZA UREDITEV UPRAVNEGA SPORA

Ustavna ureditev nadzora sodstva nad delom izvršilne oblasti izhaja že iz splošnih ustavnih načel: načela pravne države (2. člen Ustave), načela zakonitosti delovanja uprave, načela delitve oblasti (3. člen Ustave), pravice posameznika do sodnega varstva (23. člen Ustave) in učinkovitega pravnega sredstva (25. člen Ustave). Ta načela narekujejo potrebo po zakonski ureditvi postopka sodnega nadzora nad delom uprave, torej odločanja sodišča v upravnem sporu. Načelo zakonitosti delovanja uprave kot del načela pravne države je konkretizirano v 120. členu Ustave. Ta člen določa, da organizacijo uprave, njene pristojnosti in način imenovanja njenih funkcionarjev ureja zakon, da organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave in zakonov in da je proti odločitvam in dejanjem upravnih organov in nosilcev javnih pooblastil zagotovljeno sodno varstvo pravic in zakonitih interesov državljanov in organizacij. Drugi del načela zakonitosti delovanja uprave ureja 153. člen Ustave, po katerem morajo posamični akti in dejanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil temeljiti na zakonu ali na zakonitem predpisu (Kerševan, 2006, str. 10).

V 157. členu Ustava predvideva upravni spor kot posebno obliko odločanja sodišč, kadar odločajo o zakonitosti dokončnih posamičnih aktov, s katerimi državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil odločajo o pravicah ali o obveznostih in pravnih koristih posameznikov in organizacij, če za določeno zadevo ni z zakonom predvideno drugo sodno varstvo. Zaradi posebnega pomena varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin je Ustava določila upravni spor kot subsidiarno obliko njihovega sodnega varstva, v primerih, ko ni zagotovljeno drugo sodno varstvo. V takih primerih sodišče skladno z drugim odstavkom 157. člena Ustave v upravnem sporu odloča tudi o zakonitosti posamičnih dejanj in aktov, s katerimi se posega v ustavne pravice posameznika (Kerševan, 2006, str. 12).

Pomembno izhodišče upravnega spora sta tudi 15. in 22. člen Ustave. 15. člen med drugim zagotavlja sodno varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pravico do odprave posledic njihove kršitve. 22. člen Ustave pa zagotavlja enako varstvo pravic vsakomur v postopkih pred sodiščem in pred drugimi državnimi organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, ki odločajo o njegovih pravicah, obveznostih in pravnih koristih.

2.3 NAČELA UPRAVNEGA SPORA

2.3.1 NEODVISNOST SODIŠČA

Zaradi udeležbe države v sporu in zaradi dejstva, da je eden od interesov, ki se v postopku uveljavljajo, javni interes, je potreba po neodvisnosti in nepristranskosti sodišč pri odločanju v postopku sodnega nadzora nad upravo temeljnega pomena. Morebitni pritiski na sodnika pri odločanju v tovrstnih sporih, ki bi njegovo nepristranskost lahko relativizirali, bi postavili pod vprašaj celotno kredibilnost sodne zaščite pravic posameznika in samo delovanje sodišča. Neodvisnost je tista razlika, ki loči sodni nadzor od internega, upravnega instančnega nadzora višjih organov nad nižjimi, ki so kot del izvršilne oblasti po svoji naravi vezani na navodila najvišjih organov uprave. Za zagotavljanje neodvisnosti in nepristranskosti sojenja je za sodnike, ki odločajo v postopkih sodnega nadzora nad upravo pomembno, da se dodatno zagotovi njihovo neodvisnost, predvsem z njihovim imenovanjem s strani zakonodajalca in ne s strani upravnih organov, trajnostjo njihovega mandata in njihovo nepremestljivostjo in spoštovanju načela zakonitega sodnika pri sojenju.

Pomembne so tudi nekatere postopkovne rešitve. Ena takih je načelo kolegialnega odločanja, po katerem mora v postopku sodnega nadzora odločati več sodnikov v senatih, saj se tako lahko izognemo morebitnim pritiskom na odločujoče sodnike. Drugo je zagotavljanje javnosti sojenja, s katerim se vzpostavlja tudi demokratični nadzor nad delovanjem sodstva pri nadzoru delovanja uprave in zmanjšuje možnost nedovoljenih pritiskov pri sprejemanju odločitev. Na tem mestu velja omeniti tudi specializiranost sodnikov, saj je zaradi povečevanja sodobnih pravnih sistemov in specializacije posameznega upravnega delovanja smiselno, da so pristojni sodniki dobro seznanjeni z delovanjem uprave, temeljnimi značilnostmi in njenimi internimi odnosi in tudi z relevantnimi problemi njenega ravnanja.

Eno bistvenih načel pooblastil neodvisnosti in nepristranskosti sodnega odločanja je, da odloči mimo nezakonitega podzakonskega predpisa, v primeru, če je uprava po mnenju sodišča ravnala v nasprotju z zakonom (Kerševan, 2004, str. 214 - 216).

2.3.2 VZPOSTAVLJANJE ENAKOPRAVNOSTI POLOŽAJA STRANK V SPORU

»Prva sistemska rešitev, ki predstavlja začetek priznavanja načela enakopravnosti strank v sporu, je priznavanje možnosti posamezniku, da sproži postopek sodnega nadzora zoper katerikoli akt ali dejanje uprave, ki posega v njegove pravice ali pravne koristi, kar predstavlja izključitev možnosti uprave, da bi z izbiro oblike delovanja onemogočila prizadetemu subjektu, da bi uveljavljal vsebinsko presojo pravne pravilnosti takega oblastvenega delovanja pred sodiščem« (Kerševan, 2004, str. 216 – 217).

Druga procesna zahteva je, da se uprava kot del državne oblasti vzdrži izvrševanja svojih enostranskih pooblastil (ki bi lahko poslabšala situacijo posameznika ali le ovirala dokončanje sodnega postopka in ugotovitev nezakonitosti) nasproti drugi stranki v sporu, tako da ne posega v sporno pravno stanje brez soglasja nasprotne strani in tako ne onemogoča učinkovitega sodnega nadzora. Ta zahteva seveda ne velja, če je skladno s pravnim redom dopustna izvršljivost določenih odločitev uprave še pred sprožitvijo upravnega spora (Kerševan, 2004, str. 217).

Da bi zagotovili učinkovito pravno varstvo, je treba zagotoviti načelno izenačitev procesnih možnosti strank, hkrati pa uveljaviti pozitivno diskriminacijo posameznika na tistih področjih, kjer bi premoč dejanskega položaja uprave vplivala na njegovo možnost uspeha v sporu. Ta zahteva oziroma načelo se najbolj izrazi pri ugotavljanju dejanskega stanja. Pristojni upravni organ za potrebe upravnega postopka in sprejem odločitve ugotavlja in razišče dejansko stanje. Če pride do upravnega spora, pa sodišče dejansko stanje ugotavlja na novo. Uprava je pri odločanju po naravi svojega dela v veliki meri interesno pristranska in je težko pričakovati, da bo raziskala dejansko stanje na način, ki bi omogočal popolno razjasnitev dejanskega stanja. Zato je z vidika sodnega nadzora dejansko stanje, ki izhaja iz upravnega spisa oziroma odločbe, le dejansko stanje, ki ga je ugotovila uprava, ki je tako kot tožnik stranka v postopku in ga sodišče ne more vzeti kot objektivno ugotovljeno dejansko stanje, pač pa ga mora ugotavljati na novo. V tem delu pride do izraza preiskovalno načelo, saj sodišče lahko ugotavlja dejansko stanje tudi brez predloga strank, če je po mnenju sodišča to potrebno. Poleg tega mora ugotovitveni postopek omogočati tudi izvedbo vseh drugih dokazov, ki bi jih predlagal kateri od udeležencev postopka, predvsem posameznik kot tožnik. Omejitev navajanja dokazov stranki v postopku je dopustna le v primeru, da jih ta krivdno ni navedla v predhodnem postopku upravnega odločanja. Enakost procesnega položaja posameznika in uprave se mora odraziti tudi v možnosti, da sodišče na stroške proračuna zagotovi izvedbo dokazov v korist posameznika, saj je v nasprotnem primeru uprava zaradi svojega informacijskega potenciala in razpolaganja z državnimi sredstvi v neprimerni prednosti. Ugotavljanje dejanskega stanja se izvede na javni glavni obravnavi, na kateri ima posameznik možnost podati svoje pripombe in ugovore. Obenem pa ima javna obravnava pri sodnem nadzoru nad upravo poseben pomen in vlogo, saj predstavlja tudi forum za razpravo o pomembnejših pravnih vprašanjih posameznega primera in kot taka lahko pripomore k identifikaciji morebitnih nejasnosti in nedorečenosti zakonskih rešitev in oblikovanju jasnih stališč sodne prakse, ki pripomorejo k večji pravni varnosti in demokratičnemu nadzoru nad delom teh institucij (Kerševan, 2004, str. 217 – 220).

2.3.3 NAČELO DISPOZITIVNOSTI V POSTOPKU

V postopku sodnega nadzora nad upravo velja načelo dispozitivnosti, po katerem je sodišče pri svojem delovanju odvisno od zahtevkov strank, predvsem tožnika, ki v svoji zahtevi opredeli obseg presoje in želeni rezultat postopka. Odločitev ali dejanje uprave ali del tega, ki se ne izpodbija s tožbo, ostaja v veljavi oziroma se izvršuje dalje, saj v ta del sodišče ne more posegati. S poseganjem preko tožbenega zahtevka bi sodišče izničilo položaj posameznika kot subjekta v postopku sodnega nadzora nad upravo, saj bi bilo njegovo

razpolaganje z lastnimi pravicami in zahtevki popolnoma relativizirano in degradirano, sodišče pa ne bi več nepristransko odločalo o ugoditvi enemu od v sporu udeleženi interesov, temveč bi zastopalo svoj lastni interes.

Povezanost med varstvom pravnega položaja posameznika in obsegom zatrdjanja nezakonitosti, izraženim v tožbi, pa se izrazi tudi v zrcalnem vidiku načela dispozitivnosti, saj posameznik ne more uveljavljati pravice do kršitev, ki ne predstavljajo posega v njegov pravni položaj.

Dispozitivnost se najbolj izrazi pri uveljavljanju materialnih pravic posameznika v postopku sodnega nadzora. Posameznik je tisti, ki odloči, ali bo dal v presojo vsebinsko nezakonitost odločitve ali dejanja uprave in v kakšnem obsegu bo uveljavljal pravno varstvo pravic zoper to nepravilnost. Izpodbija lahko tudi pravilnost izvedenega postopka (Kerševan, 2004, str. 221 - 223).

Načelo dispozitivnosti torej jasno opredeljuje, da je le od volje tožnika odvisno, kaj bo s tožbo zahteval, v kolikšnem delu, kakšne posledice odločitve želi ter v skladu s svojim ciljem in svojo voljo tudi podaja dokazne predloge. Sodišče, skladno s preiskovalnim načelom, upošteva predloge tožnika z namenom ugotovitve dejanskega stanja in izvede predlagane dokaze, z izjemo dokazov, ki jih tožnik po lastni krivdi ni navedel v spornem upravnem postopku. Preiskovalno načelo omogoča sodišču, da tudi brez predlogov strank izvaja dokaze, če meni, da je to potrebno za ugotovitev dejanskega stanja oziroma izenačitev udeležencev v postopku, predvsem pa da sodišče kot neodvisen organ zagotovi pravno varnost posamezniku v razmerju do oblastvenega državnega organa.

2.3.4 VAROVANJE POLOŽAJA TRETJIH OSEB

Odločitev sodišča v primeru sodnega nadzora delovanja uprave pomeni spreminjanje pravnega stanja, ki se je vzpostavilo z odločitvijo ali dejanjem organa, ki je v upravnem postopku odločal. Zaradi tega je potrebno omogočiti sodelovanje v postopku vsem posameznikom, ki bi jih lahko odločitev sodišča prizadela oziroma bi lahko vplivala na njihov pravni položaj. Možnost udeležbe tretjih oseb je dopustna tako na strani tožnika kot na strani tožene stranke, obseg intervencije tretjih pa od odločitve sodišča. Odločitev upravnih organov o tem, kdo lahko sodeluje v postopku, za sodišče ni zavezujoča, saj bi s tem uprava prejudicirala potek sodnega postopka, ki je nov in od upravnega ločen postopek. Sodišče tako samo presodi, kateri subjekti so legitimirani za sodelovanje v postopku sodnega nadzora (Kerševan, 2004, str. 224).

3 ZGODOVINA NASTANKA UPRAVNEGA SODSTVA IN UPRAVNEGA SPORA

3.1 SPLOŠNO O NASTANKU

Upravni spor je institucija buržoazne pravne teorije in prakse iz začetka 19. stoletja, ki je nastala kot pravno sredstvo za varovanje objektivne zakonitosti in subjektivnih pravic posameznikov. Svoje zgodovinske prednike je imel upravni spor že v 18. stoletju, zlasti v Franciji, splošno pa se poudarja, da se je pojavil v svoji dejanski in razviti obliki v drugi polovici 19. stoletja. Nastal je s tako imenovano pravno državo oziroma buržoazno državo 19. stoletja, to pomeni državo, v kateri je uprava kot posebna državna dejavnost podvržena zakonu, tako da je zagotovljena pravna varnost (Tratar, 2002, str. 57 – 58).

3.2 RAZVOJ UPRAVNEGA SODSTVA IN UPRAVNEGA SPORA

Buržoazni ekonomski sistem je začel nastajati in prevladovati v 15. in 16. stoletju, državna oblast pa je bila še dolgo v rokah fevdalnega razreda. Odvijal se je boj med dvema razredoma, naprednim buržoaznim, ki je jemal oblast v svoje roke, in nazadnjaškim fevdalnim razredom, ki se je boril, da bi oblast čim dlje obdržal v svojih rokah. Ta boj je še posebno zaznamoval obdobje od 17. preko 18. stoletja ter še nekaj desetletij v 19. stoletju. Fevdalni razred je razvil absolutistično-monarhistični tip države, v kateri je pomembno vlogo igrala uprava, buržoazni razred pa je osvojil pozicije v zakonodajni sferi razvijajoče se parlamentarne oblike vladavine. Ta kompromis je dajal videz ravnotežja delitve oblasti. Reakcionarne družbene sile so ohranjale močno, centralizirano upravno oblast, progresivne pa so prevzele zakonodajno oblast in tako omejevale in zmanjševale moč uprave ter poskušale popolnoma prevzeti oblast. To je bil predpogoj za teorijo o delitvi oblasti oziroma načela zakonitosti uprave in posledično nastanka upravnega spora (Tratar, 2002, str. 59).

Načelo delitve oblasti pripisujemo Montesquieuju, ki je dal temu načelu ideološko osnovo, v resnici pa se je ideja o delitvi oblasti razvila že v 17. stoletju v Angliji in to predvsem s strani Johna Locka. Osnova načela delitve oblasti je v tem, da v družbi oziroma državi obstajajo tri oblasti, in sicer zakonodajna, upravna in sodna, ki so neodvisne po funkcijah in organih in se vzajemno omejujejo, s čimer se onemogoča samovolja katerekoli teh funkcij oziroma organov, ki jih opravljajo, onemogoča se njena supremacija in zloraba, s čimer se v končni posledici zagotavlja zaščita pravic človeka in državljana (Tratar, 2002, str. 60).

Tudi načelo zakonitosti se je pojavilo v boju naprednih družbenih sil proti političnemu absolutizmu in policijski samovolji. To načelo je bilo usmerjeno proti upravnemu aparatu, ki je bil podvržen monarhu, meščanstvo pa je želelo zavarovati oblast parlamenta nad upravo. Takšni družbeni odnosi so pogojevali pojav načela in prakse kontrole zakonitosti dela uprave po posebnih, od uprave funkcionalno in organizacijsko ločenih organih, torej pojav upravnega spora, katerega razvoj ni enako potekal v vseh državah. V osnovi ločimo dva sistema upravnega spora:

3.2.1 FRANCOSKI IN ANGLO-AMERIŠKI SISTEM UPRAVNEGA SPORA

Francoski sistem je nastal v evoluciji administrativnih sporov, ki so se odvijali pred pokrajinskimi sveti in državnim svetom kot organi kontrole uprave. Za ta sistem je značilno, da se upravni spor v tem sistemu vodi pred posebnim upravnim sodiščem oziroma Državnim svetom kot najvišjim upravnim sodiščem.

Za anglo-ameriški sistem je značilno, da so za upravni spor pristojna redna sodišča, ki rešujejo tudi kazenske in civilne spore, in ne posebna upravna sodišča.

Razlike med enim in drugim sistemom so se pojavile predvsem zaradi različnega razumevanja in razvoja načela delitve oblasti, s katerim se je oblikoval odnos uprave in sodstva. V Franciji so bila sodišča v obdobju boja med fevdalnim in buržoaznim razredom dolgo pod vplivom starega režima. Ker jim napredni meščanski razred ni zaupal, so se za kontrolo dela uprave oblikovali posebni organi za vodenje administrativnih sporov. Po drugi strani so bila v Angliji in Ameriki sodišča eno od oporišč buržoazije v boju proti absolutistični upravi in se jim je prav zaradi tega zaupala tudi kontrola zakonitosti dela uprave.

V obeh sistemih se tudi različno pojmuje načelo delitve oblasti in zagotavljanja zakonitosti dela uprave. V francoskem se to načelo tolmači kot neodvisnost uprave od sodišč, v anglo-ameriškem sistemu pa v smeri krepitev vloge sodišča. V francoskem sistemu se je tako razvilo posebno upravno pravo, ki je temeljni vzor ostalim sistemom v Evropi, v anglo-ameriškem sistemu pa še nedavno upravno pravo ni obstajalo, temveč je funkcijo upravnega sodstva prevzelo redno sodišče. V zadnjem času gre sicer razvoj teh dveh sistemov nekoliko v nasprotni smeri – francoski sistem uvaja tudi ustanovo rednih sodišč, anglo-ameriški pa vedno bolj pozna ustanovo posebnih upravnih sodišč (Tratar, 2002, str. 61 - 64).

3.2.2 PRUSKI IN JUŽNONEMŠKI TIP UPRAVNEGA SPORA

Prusko upravno sodstvo je bilo prvenstveno objektivna upravna kontrola in ne varstvo subjektivnih pravic državljanov. Zagotavljanje pravnega varstva državljanom je bilo zgolj sekundarna funkcija. Upravno-pravna tožba je imela le pomen iniciatorja za kontrolni postopek, tožnik pa vlogo posebnega funkcionarja upravne kontrole in ne branilca svojih pravic.

V južnonemških deželah pa je šlo predvsem za varstvo subjektivnih javnih pravic. Tožnik je moral ob vložitvi tožbe dokazati kršitev lastne pravice, sam je določal predmet spora, upravna sodišča se niso prištevala k državi oziroma upravi, temveč so bila prej na strani državljana (Tratar, 2002, str. 68 - 69).

3.3 RAZVOJ UPRAVNEGA SODSTVA IN UPRAVNEGA SPORA V SLOVENIJI

»Za področje Republike Slovenije je relevantna ureditev upravnega spora v Avstriji, ki je bila na ustavni ravni uvedena z Decembrsko ustavo iz leta 1867. Zakon, ki je urejal upravno sodstvo, so v Avstriji izdali leta 1875, kar je pripeljalo do ustanovitve upravnega sodišča (Verwaltungsgerichtshof) leto pozneje, torej leta 1876. V Avstriji je veljala ureditev, po

kateri je bilo za vso državo pristojno eno sodišče, ki je sodilo v petčlanskih, pa tudi tri- ali sedemčlanskih senatih. V avstrijskem sistemu je predmet presoje v upravnem sporu opredeljevala generalna klavzula z negativno enumeracijo, ki pa je zajemala tako rekoč vse oblastvene akte državne oblasti« (Kerševan, 2006, str. 13).

»Po priključitvi Kraljevini SHS leta 1918 je bil za namen upravnega sodstva v Sloveniji oblikovan poseben senat za upravno sodstvo v Ljubljani. Na podlagi Vidovdanske ustave je bila leta 1922 sprejeta zakonodaja, ki je na ozemlju celotne države uveljavila sistem upravnih sodišč (med drugim v Celju) in državnega sveta kot najvišjega organa upravnega sodstva po francoskem vzoru. Državni svet je odločal kot pritožbeni organ zoper odločitve upravnih sodišč, na prvi stopnji pa je odločal o sporih v zvezi s kraljevimi ukazi in odločbami ministrov. Vzor francoske ureditve upravnega spora je vplival na razvoj tega koncepta v Sloveniji tudi tako, da je uvajal institute, ki do tedaj niso bili znani, npr. možnost tožbe že zaradi kršitve pravno priznanega interesa posameznika in ne le pri kršitvi njegove pravice« (Kerševan, 2006, str. 13 – 14).

Po začetku druge svetovne vojne leta 1941 in okupaciji Slovenije je upravno sodstvo na tem ozemlju prenehalo delovati. Ponovno je bilo vzpostavljeno šele leta 1952. Do takrat je na različnih predelih Slovenije, okrnjeno v primerjavi s prejšnjo ureditvijo, veljala bodisi ureditev upravnega sodstva nemškega Rajha bodisi Kraljevine Italije, deloma pa tudi Madžarske. Državni svet in upravna sodišča so bili formalno odpravljeni s posebnim odlokom predsedstva AVNOJ-a z dne 23.4.1945. Sodni nadzor je le še v redkih primerih potekal pred rednimi sodišči. Zakon o upravnih sporih iz leta 1952 se je zgledoval po ureditvi v Kraljevini Jugoslaviji. Za sojenje v upravnem sporu so bila pristojna vrhovna sodišča republik. Upravni spor je bil tako predvsem spor o zakonitosti upravnega akta, saj je bil spor, v katerem je sodišče lahko odločilo neposredno o sporni pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika, mogoč samo v štirih primerih. Ureditev upravnega spora v Socialistični federativni republiki Jugoslaviji (SFRJ) je bila novelirana 1965 in 1976 predvsem zaradi uskladitve z ustavnimi spremembami. Ustava SFRJ je določala, da o zakonitosti posamičnih upravnih aktov odloča v upravnem sporu sodišče, predpisana pa je bila tudi obveznost varstva pravic posameznikov (Kerševan, 2006, str. 14 -15).

3.4 UPRAVNI SPOR V REPUBLIKI SLOVENIJI DANES

Po razpadu SFRJ in osamosvojitvi Republike Slovenije se je pokazala potreba po sprejemu novega zakona, ki bo uredil sodni nadzor nad delovanjem uprave na podlagi sodobnih, evropskih pravnih načel. Državni zbor je leta 1997 sprejel nov Zakon o upravnem sporu – ZUS (Uradni list RS, št. 50/97), ki je bil leta 2000 dopolnjen z manjšimi spremembami. S tem zakonom je bilo v Republiki Sloveniji ustanovljeno posebno specializirano Upravno sodišče RS, ki je prevzelo funkcijo prvostopenjskega sojenja, o pritožbah zoper odločitve Upravnega sodišča pa je odločalo Vrhovno sodišče RS kot najvišje sodišče v državi (127. člen Ustave). Uvedene so bile mnoge procesne rešitve, ki so izhajale iz nove ustavne ureditve: prepoved izključitve upravnega spora zaradi zagotavljanja pravice do sodnega varstva (23. člen Ustave), subsidiarnost upravnega spora za zagotavljanje sodnega varstva v primeru kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin (2. odst. 157. člena Ustave),

pristojnost sodišča, da samo ugotavlja dejansko stanje in na tej podlagi sprejme svojo odločitev zaradi zagotavljanja učinkovitega pravnega sredstva (25. člen Ustave), možnost sodišča, da v sporu polne jurisdikcije s svojo sodbo nadomesti upravno odločbo, če so za to podane dejanske in pravne okoliščine itd. (Androjna & Kerševan, 2006, str. 638 -639).

Sčasoma so se pokazale pomanjkljivosti ZUS-a, zaradi katerih je prihajalo do velikega pripada zadev na Upravno in Vrhovno sodišče in posledično podaljševanja časa, potrebnega za sprejem odločitev in s tem do sodnih zaostankov. Treba je bilo poiskati možnost, kako povečati učinkovitost odločanja v upravnem sporu, obenem pa pri tem varovati pravice državljanek in državljanov Republike Slovenije do učinkovitega sodnega varstva v primeru kršitve njihovih pravic in pravnih koristi (Androjna & Kerševan, 2006, str. 639).

Temeljno izhodišče reforme upravnega spora je bilo potrjeno pravno spoznanje, da je zapoznala pravica tudi odvzeta pravica ter da se na podlagi judikature Ustavnega sodišča RS ter Evropskega sodišča za človekove pravice (primer Lukenda v. Slovenija in drugi) tudi vzpostavijo meje pravno dopustnega časa teka sodnih postopkov, ki seveda veljajo tudi za upravno sodstvo (Androjna & Kerševan, 2006, str. 639 – 640).

Glede na ureditev upravnega spora po ZUS-u iz leta 1997, je iz različnih razlogov prihajalo do velike obremenitve sodišč. V mnogih primerih se je podvajala možnost sodnega varstva, saj je nekdo lahko sprožil več sporov v zvezi z istim predmetom odločanja, in to hkrati ob uporabi izrednih pravnih sredstev v postopkih izdaje upravnega akta. V nekaterih primerih so stranke na ta način onemogočale ali oteževale pridobitev pravnomočne odločitve v zadevi. V mnogih primerih je upravni spor sprožila stranka, ki ni imela pravno utemeljenega interesa za to, da bi bil izpodbijani upravni akt odpravljen ali spremenjen. Z razvojem delovanja upravnih organov v novi državi se je povečevalo število različnih aktov, ki so jih prizadete osebe želele izpodbijati v upravnem sporu, čeprav presoja le-teh ni spadala v pristojnost upravnega sodišča. Prihajalo je do postopkov, v katerih so stranke izpodbijale procesni ali drug akt, ki ni vseboval vsebinske odločitve v zadevi. Sodišče ga je moralo obravnavati, saj ni imelo pooblastila, da bi poseglo tudi na druge akte upravnega organa in s tem dejansko vplivalo na pravni položaj posameznika. Kot največja težava pa se je v praksi pokazala obvezna dvostopenjskost odločanja v upravnem sporu. Glede na dvostopenjsko odločanje pred upravnimi organi in dvostopenjsko odločanje v upravnem sporu, se je o isti upravni zadevi odločalo na štirih stopnjah. Ob upoštevanju pravice do sojenja v razumnem roku iz 23. člena Ustave ter 6. člena EKČP se je taka ureditev izkazala kot neustrezna. Pravica do pravnega sredstva in pravica do sodnega varstva namreč zahtevata predvsem presojo odločitve uprave s strani sodnika, ne pa presojanja odločitve sodnika samega. Prav zato je tudi naš pravni sistem moral priznati sodniku ustrezen status oziroma položaj in določiti, da ni prav vsaka sodnikova odločitev podvržena instančnemu nadzoru.

Na podlagi teh spoznanj je Državni zbor RS jeseni 2006 sprejel novi ZUS-1 (Uradni list RS, št. 105/06), ki je v veljavi še danes (Androjna & Kerševan, 2006, str. 640 – 641).

Na ureditev upravnega spora v Republiki Sloveniji pomembno vpliva njeno članstvo v Svetu Evrope in Evropski uniji. Članstvo v Svetu Evrope je pomembno predvsem zaradi standardov

varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin, članstvo v Evropski uniji pa ima bolj daljnosežne posledice in vpliv na upravni spor. Evropsko pravo je namreč samostojen pravni sistem, ki ga ustvarjajo organi Evropske unije na podlagi pristojnosti, ki so jo nanje prenesle države članice s prenosom izvrševanja nekaterih delov državne suverenosti (Androjna & Kerševan, 2006, str. 645).

4 SODIŠČE, KI ODLOČA O UPRAVNEM SPORU

4.1 UMESTITEV UPRAVNEGA SODIŠČA V MREŽO SODIŠČ, ORGANIZACIJA IN SODNIKI

V našem pravnem sistemu je pristojnost za odločanje o tožbah, s katerimi se sproži upravni spor, skladno s temeljno človekovo pravico do sodnega varstva (23. čl. Ustave) dana sodiščem za zagotavljanje nepristranskega in neodvisnega sodnega nadzora nad upravo (157. člen Ustave) (Kerševan, 2006, str. 38).

O upravnem sporu odloča Upravno sodišče RS, ki ima položaj specializiranega višjega sodišča. Gre torej za eno od sodišč, za katerega, enako kot za druga sodišča (tako redna kot specializirana) veljajo pravila organiziranosti, ki jih določa Zakon o sodiščih, Zakon o sodniški službi in Sodni red.

4.1.1 ORGANIZACIJA UPRAVNEGA SODIŠČA

Upravno sodišče RS kot specializirano sodišče deluje v Republiki Sloveniji od 1.1.1998, to je od dne, ko se je začel uporabljati ZUS. Pred tem je v upravnih sporih odločalo Vrhovno sodišče RS (Ude, 2002, str. 42).

»V upravnem sporu odločata Upravno sodišče Republike Slovenije z zunanjimi oddelki in Vrhovno sodišče Republike Slovenije, ki predstavljata specializirano upravno sodstvo s posebnim področjem sodne pristojnosti. V upravnem sporu tako na prvi stopnji odloča Upravno sodišče (11. člen ZUS-1), če zakon ne določi drugače. Na sedežu sodišča (v Ljubljani) oziroma na zunanjih oddelkih Upravnega sodišča (v Celju, Novi Gorici in Mariboru) bo sodišče odločalo glede na prebivališče ali sedež tožnika, če pa ta nima prebivališča oziroma sedeža v Republiki Sloveniji, glede na kraj izdaje akta, ki se izpodbija s tožbo. Upravno sodišče pa po zakonu sodi na sedežu sodišča, in ne na zunanjih oddelkih v zadevah azila, varstva konkurence in v davčnih zadevah (razen v zadevah dohodnine in v zadevah po Zakonu o davkih občanov – 9. člen« (Kerševan, 2006, str. 39).

4.1.2 SODNIKI

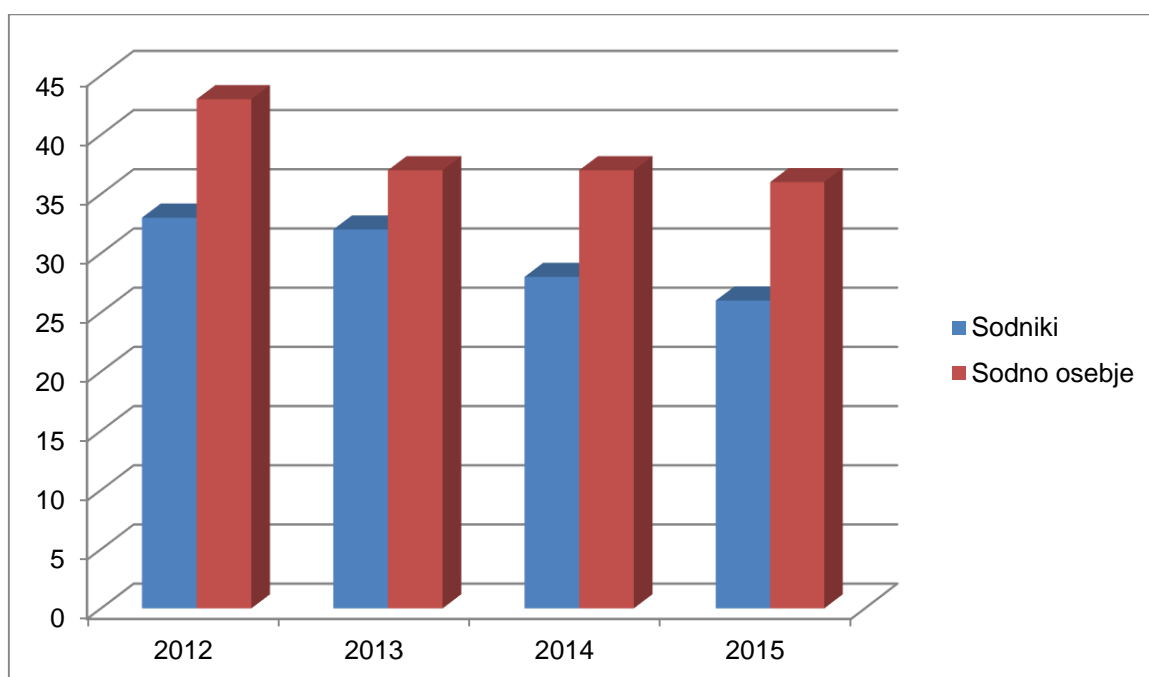
Sodno funkcijo opravljajo sodniki, ki so po določbi 125. člena Ustave RS pri opravljanju te funkcije neodvisni, vezani pa so na ustavo in zakon. Sodišča so nosilec sodne funkcije v sistemu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno (Ude, 2002, str. 29).

Za položaj, izvolitev oziroma imenovanje in razrešitev sodnikov upravnega sodišča veljajo določbe Zakona o sodniški službi, če ZUS-1 ne določa drugače. Za sodnika upravnega sodišča je lahko izvoljen, kdor izpolnjuje pogoje za višjega sodnika ali kdor ima poleg splošnih pogojev za izvolitev v sodniško funkcijo najmanj deset let izkušenj pri odločanju v upravnih stvareh ali na podobnih pravniških delih. Na upravnem sodišču pa lahko sodi tudi sodnik višjega sodišča, ki je dodeljen na upravno sodišče pod pogoji zakona, ki ureja sodniško službo (10. člen ZUS-1).

4.1.3 GIBANJE ŠTEVILA SODNIKOV IN SODNEGA OSEBJA V LETIH OD 2012 DO 2015

Iz statističnega poročila o številu sodnikov in sodnega osebja na sodiščih izhaja, da je bilo v letu 2012 na Upravnem sodišču RS zaposlenih 33 sodnikov in 43 drugega sodnega osebja (sem spadajo direktor sodišča, strokovni sodelavci in ostali zaposleni, to je strokovno-tehnično ali administrativno osebje), v letu 2013 32 sodnikov in 37 sodnega osebja, v letu 2014 28 sodnikov in enako število sodnega osebja kot predhodno leto, v letu 2015 pa se je število zaposlenih sodnikov zmanjšalo na 26, število sodnega osebja pa na 36.

Grafikon 1: Gibanje števila sodnikov in sodnega osebja v letih od 2012 do 2015



Vir: Statistični podatki Upravnega sodišča RS

Število zaposlenih pri Upravnem sodišču RS se manjša. Če je trend zmanjševanja števila sodnikov v skladu z usmeritvami, ki jih zagovarjata tako Vrhovno sodišče RS, kot tudi Ministrstvo za pravosodje, pa je pri sodnem osebju mogoče ugotoviti, da ostaja število sodnega osebja v zadnjih štirih letih približno na enaki ravni, kar razlikuje upravno sodišče od drugih sodišč, kjer se število sodnega osebja povečuje.

Zmanjševanje števila sodnikov dopušča zaključek, da je obseg dela, ki ga opravijo sodniki upravnega sodišča, iz leta v leto večji, kar je skladno z zavezami Vrhovnega sodišča in je prikazano v naslednji točki.

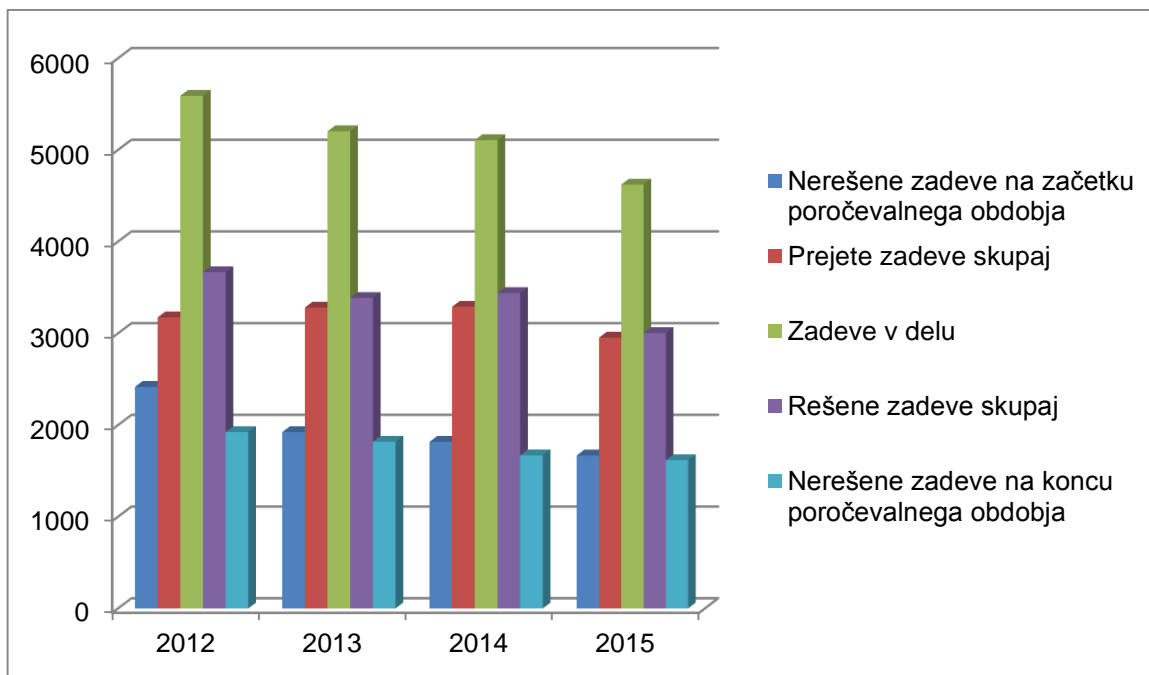
4.1.4 GIBANJE ŠTEVILA ZADEV UPRAVNEGA SODIŠČA RS V LETIH OD 2012 DO 2015

Tabela 1: Gibanje števila zadev v letih od 2012 do 2015

	Nerešene zadeve na začetku poročevalnega obdobja	Prejete zadeve skupaj	Zadeve v delu	Rešene zadeve skupaj	Nerešene zadeve na koncu poročevalnega obdobja
2012	2416	3174	5590	3667	1923
2013	1923	3281	5204	3386	1818
2014	1817	3290	5107	3439	1669
2015	1668	2953	4621	3004	1617

Vir: Statistični podatki Upravnega sodišča RS

Grafikon 2: Grafični prikaz gibanja zadev v letih od 2012 do 2015



Vir: Statistični podatki Upravnega sodišča RS

Gibanje števila zadev kaže, da letno pripade na sodišče približno enako število zadev. Izjema je leto 2015, ko je prišlo do upada pripadlih zadev, posledično pa tudi do manjšega števila rešenih zadev. Število nerešenih zadev se iz leta v leto zmanjšuje, kar dopušča sklepanje, da se obenem manjša tudi število sodnih zaostankov, oziroma da sprejme upravno sodišče

odločitev v relativno kratkem času po prejemu tožbe, kar je za pravno varnost pomemben podatek.

4.2 STVARNA PRISTOJNOST IN SESTAVA UPRAVNEGA SODIŠČA

4.2.1 STVARNA PRISTOJNOST

Upravno sodišče odloča v upravnem sporu na prvi stopnji:

- v vseh upravnih sporih, razen o zakonitosti aktov volilnih organov;
- o obnovi sodnega postopka, če se obnovitveni predlog nanaša na njegovo odločbo.

Vrhovno sodišče Republike Slovenije odloča na prvi stopnji:

- če odloča o zakonitosti aktov volilnih organov za volitve v državni zbor, državni svet in volitve predsednika države.

Na drugi stopnji odloča Vrhovno sodišče:

- o pritožbi,
- o reviziji,
- v sporu o pristojnosti med upravnim in drugim sodiščem ter
- o obnovi sodnega postopka, če se obnovitveni predlog nanaša na njegovo odločbo (Jerovšek, 2009, str. 177).

4.2.2 SESTAVA SODIŠČA

13. člen ZUS-1 v prvem odstavku določa, da upravno sodišče odloča v senatu treh sodnikov, razen če zakon ne določa drugače.

V drugem odstavku istega člena so naštetе zadeve, v katerih odloča sodnik posameznik, in sicer:

- če vrednost spornega predmeta v zadevah, v katerih je pravica ali obveznost stranke izražena v denarni vrednosti, ne presega 20.000 eurov;
- če se izpodbijajo procesni sklepi v postopku izdaje upravnega akta;
- če gre za enostavno dejansko in pravno stanje;
- če ima izpodbijani upravni akt take pomanjkljivosti, da ga ni mogoče preizkusiti.

O tem, ali zadeva izpolnjuje pogoje iz prve in tretje alineje odloči na predlog sodnika poročevalca senat, zoper sklep pa ni posebne pritožbe.

O obnovi postopka v primeru iz prvega odstavka tega člena odloča senat, v primeru iz drugega odstavka 13. člena pa sodnik posameznik.

Vrhovno sodišče odloča:

a) v senatu treh sodnikov:

- o pritožbi in reviziji ter
- v sporih o pristojnosti med upravnim sodiščem in sodiščem splošne pristojnosti oziroma specializiranim sodiščem,

b) po sodniku posamezniku:

- o ustavitvi postopka v primerih, če tožnik umakne tožbo ali predlog za obnovo postopka ali revizijo.

c) v senatu petih sodnikov:

- v sporih o pristojnosti med upravnim sodiščem in vrhovnim sodiščem (Jerovšek, 2009, str. 178).

4.2.2 STATISTIČNI PODATKI O PRAVNOMOČNO KONČANIH UPRAVNIH SPORIH PO VSEBINI V LETIH 2012 DO 2015

Tabela 2: Pravnomočno končani upravni spori po vsebini v letih 2012 do 2015

	2012	2013	2014	2015
Azil	77	161	95	66
Brezplačna pravna pomoč	556	644	663	484
Carina	274	122	105	24
Carina EU	0	0	0	14
Davki	445	460	573	595
Denacionalizacija	98	129	81	116
Dostop do informacij javnega značaja	47	39	20	45
Državljanstvo	19	12	17	11
Elektronske komunikacije	21	27	28	20
Gradbeništvo	265	206	189	145
Industrijska lastnina	30	26	15	25
Inšpektorski ukrepi	308	334	244	168
Invalidi in ŽVN ter poprava krivic	26	50	43	15
Javni uslužbenci	34	15	20	21
Kmetijstvo	140	174	113	131

Koncesije	40	41	22	39
Lovstvo in ribištvo	0	0	1	2
Ostalo	506	421	378	356
Socialno varstvo in družinske zadeve	42	44	14	24
Sofinanciranje iz javnih sredstev in državne pomoči	196	187	264	165
Šolstvo in izobraževanje	42	41	42	36
Stavbna zemljišča	120	118	114	98
Tujci	52	65	128	154
Ukrepi finančno/zavarovalnih regulatorjev	0	1	14	14
Upravno-notranje zadeve	59	37	83	42
Urbanizem	3	0	1	0
Varstvo konkurence in prevzemi	0	3	26	19
Varstvo narave	47	30	20	20
Varstvo osebnih podatkov	10	7	6	5
Varstvo ustavnih pravic	73	26	19	16

Vir: Statistični podatki Upravnega sodišča RS

Po primerjavi statističnih podatkov o rešenih zadevah upravnega spora po vsebini sporov ugotavljam, da sta v času od leta 2012 do 2015 na strukturo zadev v obravnavi vplivala dva dejavnika, in sicer sprememba zakonodaje, predvsem pa gibanja v gospodarstvu ter družbi.

Ugotavljam, da je Upravno sodišče RS v obdobju od leta 2012 do 2015 beležilo porast rešenih zadev s področja davkov, industrijske lastnine in tujcev, padec pa s področja carine, gradbeništva, inšpekcijskih ukrepov, kmetijstva in invalidov. V letu 2016 gre pričakovati skokovit porast zadev s področja azila, primerjano na predhodna številčno dokaj stabilna

obdobja (z izjemo leta 2013), na kar nakazujejo podatki iz prvega polletja tega leta. Kot izhaja iz tabele, je bilo v letu 2012 zaključenih 77 takih sporov, v letu 2013 je zaznati precejšen porast na kar 161 zaključenih zadev s področja azila, nato v letu 2014 število spet pade na 95 in v letu 2015 na 66 pravnomočno zaključenih sporov na temo azila. Iz statističnega poročila Upravnega sodišča za prvo polletje leta 2016 pa je razbrati, da je bilo le v tem obdobju pravnomočno zaključenih že 82 zadev azila.

Temeljne razloge za spremembe v vsebini zadev, ki se obravnavajo v upravnem sporu, je treba iskati predvsem v spremenjenih razmerah na področju gospodarstva in v družbenih gibanjih. Delno je na gibanje zadev vplivala tudi sprememba na področju zakonodaje, četudi so te spremembe predvsem sledile prej navedenim razmeram, ne pa jih povzročale. Obdobje, za katerega sem prikazala statistične podatke o reševanju upravnih sporov, je obdobje recesije, ki je prizadela tako Slovenijo, kot tudi preostale države Evropske unije. To se je v prvi vrsti odražalo v zmanjšanem obsegu trgovanja in obenem v zmanjšanem obsegu proizvodnje. Prvo področje, ki je utrpelo posledice gospodarske krize, je bilo področje gradbeništva. To pomeni, da je bilo investicij v gradnje objektov, tako zasebnih kot državnih, manj, posledično pa manj zahtevkov v upravnih postopkih za pridobivanje ustreznih dovoljenj za gradnjo in s tem tudi manj upravnih sporov s tega področja, vključno s področjem inšpekcij. Ta trend je vplival tudi na področje kmetijstva. Po eni strani je bilo, zaradi zmanjšane obsega gradnje, manj zahtevkov v upravnih postopkih za dovoljenja za gradnjo na območju kmetijskih zemljišč, manj tudi sklepanja pravnih poslov, ki se za kmetijska zemljišča odobrijo v tovrstnih postopkih, manj spodbud in vlaganj v kmetijstvo, bodisi iz sredstev državnih ali evropskih subvencij, posledično pa manj upravnih sporov. Zmanjšan obseg trgovanja, torej tako uvoza kot izvoza, se kaže tudi v manjšem številu carinskih zadev, ki so se obravnavale v upravnem sporu. Po drugi strani pa se je povečalo število zadev s področja davkov. Neugodni trendi na področju gospodarstva in plačilna nedisciplina imata namreč, vsaj tako menim, za rezultat več neporavnanih davčnih obveznosti in posledično tudi več upravnih sporov s tega področja.

Opisanim spremenjenim pogojem gospodarstva sta sledili dve večji zakonski spremembi, in sicer Zakon o uravnoteženju javnih financ (ZUJF) in Zakon o množičnem vrednotenju nepremičnin (ZMVN). Če je slednji vplival predvsem na gibanja na nepremičninskem trgu (posledično tudi na področje gradbeništva in kmetijstva), pa je prvi posegel ne le v pogoje poslovanja gospodarskih družb, pač pa predvsem v socialne razmere.

Na prvi pogled se nekoliko drugačna slika kaže pri zadevah tujcev. Število upravnih sporov s tega področja se je povečalo po tem, ko je prišlo do spremenjene zakonodaje, ki je zaostriła pogoje za pridobitev dovoljenja za prebivanje in delo na območju Republike Slovenije. Preveč pavšalno bi bilo razloge za porast zadev s tega področja pripisati le zakonodaji; upoštevati je treba tudi to, da je bila spremenjena zakonodaja zgolj posledica splošnega gospodarskega stanja, torej manjše proizvodnje, manjšanja števila delovnih mest in krčenja socialnih transferjev. Zaradi takih spremenjenih razmer je namreč postala potreba po tuji delovni sili manjša, tujci pa za socialne prejemke preveliko breme. Težnji države po uravnoteženju javnih financ je torej sledila tudi politika do tujcev, zaradi česar gre v tem smislu ocenjevati tudi spremenjeno zakonodajo.

Vpliv družbenih sprememb se bo še bolj izrazito pokazal v letošnjem letu na področju azila. Število zadev v obravnavi je namreč v prvem polletju skokovito naraslo in to ne le kot posledica zaostrene zakonodaje s tega področja, pač pa predvsem kot posledica begunske krize in odziva nanjo.

Preden sem pričela zbirati in preučevati podatke, potrebne za izdelavo diplomskega dela, sem postavila tezo, da na gibanje števila in strukturo zadev upravnega spora vplivajo predvsem spremembe zakonodaje. Po zbranih in analiziranih podatkih sem prišla do drugačnega zaključka, in sicer, da na gibanje zadev upravnega spora vpliva več dejavnikov, od tega v prvi vrsti spremembe na področju gospodarstva in družbene spremembe, *spremembe na področju zakonodaje pa v bistveno manjši meri* kot sem pričakovala. Za obdobje od leta 2012 do 2015 so bila gibanja v družbi in gospodarstvu tista, ki so vplivala na vsebino obravnavanih zadev, spremembe v zakonodaji pa le posledični normativni odziv na ta gibanja. Moja teza po preučitvi podatkov o gibanju in strukturi zadev upravnega spora torej je, da se *v vsebini obravnavanih zadev v upravnem sporu prvenstveno zrcalijo spremembe v družbi*, in to glede na naravo teh zadev, veliko bolj kot v zadevah z drugih sodnih področij. To me vodi do sklepnega zaključka, da je področje upravnega spora (oziroma upravno področje nasploh) tisto sodno (ali pravno) področje, ki se najbolj hitro in subtilno odziva na dogajanja v družbi. Vsebinska struktura zadev se v upravnem sporu spreminja hitreje kot npr. vsebina sporov v civilnih in gospodarskih pravnih, v kazenskih in prekrškovnih postopkih, v postopkih pred delovnim in socialnim sodiščem. Vsekakor tudi na ta področja vplivajo družbenoekonomske spremembe, vendar ne v taki meri kot na upravno področje. Dejstvo pa je, da je tudi predpisov, ki urejajo upravno področje v primerjavi z drugimi področji, bistveno več in je več sprememb tudi zaradi tega. Zakonski in podzakonski akti, ki so podlaga za odločanje v upravnih zadevah in posledično v upravnem sporu, se hitreje spreminjajo, kar je tudi v veliki meri posledica sprememb na družbenem in gospodarskem področju. Trdim torej, da lahko spremenjeno strukturo zadev s področja upravnega spora razumemo le, če razumemo družbene spremembe.

4.2.3 STATISTIČNI PODATKI O REŠENIH UPRAVNIH SPORIH V LETIH OD LETA 2012 DO 2015 GLEDE NA NAČIN REŠITVE

Tabela 3: Upravni spori v letih od 2012 do 2015 glede na način rešitve

	2012	2013	2014	2015
Sodbe, ki nadomeščajo odpravljeni upravni akt	5	2	14	13
Tožba umaknjena	397	264	250	209
Tožba zavrjnena	2061	1932	2060	1593
Tožba zavržena	326	331	352	308
Tožbi ugodeno	679	767	702	832
<i>bistvena kršitev določb postopka</i>	286	261	262	312
<i>nepravilna ali nepopolna ugotovitev dejstev ali napačen sklep o dejanskem stanju</i>	158	264	173	154
<i>neuporaba ali nepravilna uporaba zakona</i>	213	222	247	324
<i>upravni akt odpravljen</i>	0	0	0	2
<i>tožbi ugodeno iz drugih razlogov</i>	22	20	20	19
Rešeno ostalo	123	89	61	49
Nedefinirano	76	1	0	0
SKUPAJ	3667	3386	3439	3004

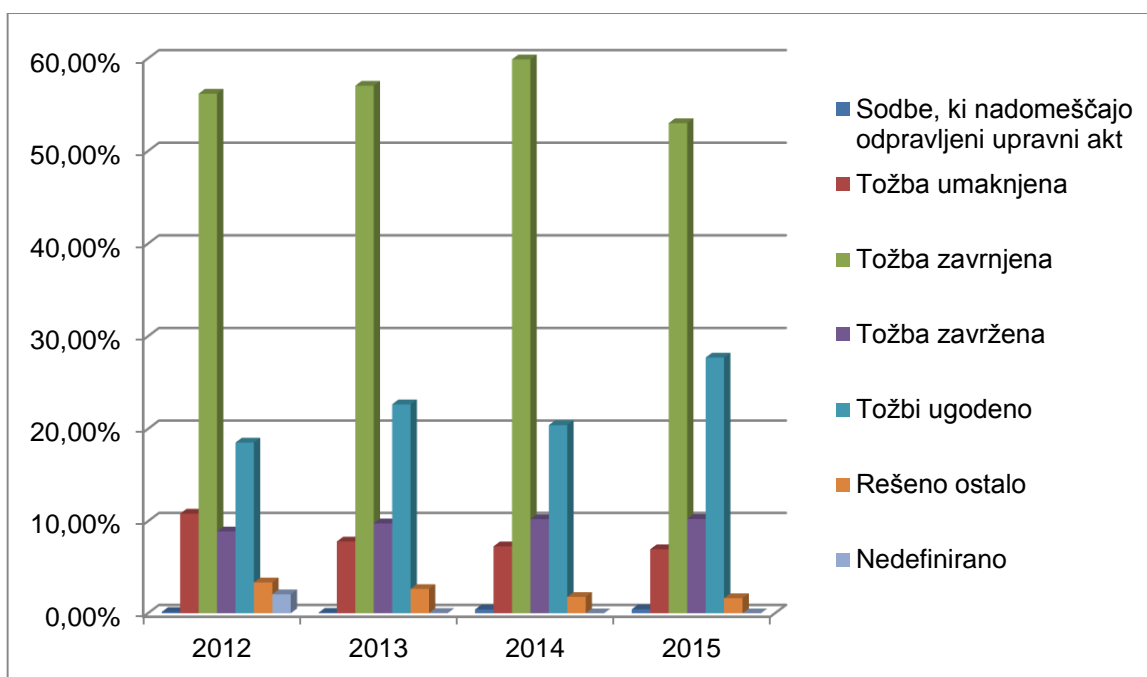
Vir: Statistični podatki Upravnega sodišča RS

Tabela 4: Upravni spori v letih od 2012 do 2015 glede na način rešitve v odstotkih

	2012	2013	2014	2015
Sodbe, ki nadomeščajo odpravljeni upravni akt	0,14 %	0,05 %	0,41 %	0,43 %
Tožba umaknjena	10,83 %	7,80 %	7,27 %	6,96 %
Tožba zavrjnena	56,20 %	57,06 %	59,90 %	53,02 %
Tožba zavržena	8,90 %	9,77 %	10,23 %	10,25 %
Tožbi ugodeno	18,52 %	22,65 %	20,41 %	27,70 %
<i><u>V ODSOTOKU GLEDE NA UGODENE:</u></i>				
<i>bistvena kršitev določb postopka</i>	<i>42,12 %</i>	<i>34,03 %</i>	<i>37,32 %</i>	<i>37,50 %</i>
<i>nepravilna ali nepopolna ugotovitev dejstev ali napačen sklep o dejanskem stanju</i>	<i>23,25 %</i>	<i>34,42 %</i>	<i>24,64 %</i>	<i>18,51 %</i>
<i>neuporaba ali nepravilna uporaba zakona</i>	<i>31,40 %</i>	<i>28,94 %</i>	<i>35,19 %</i>	<i>41,47 %</i>
<i>upravni akt odpravljen</i>	<i>0 %</i>	<i>0 %</i>	<i>0 %</i>	<i>0,24 %</i>
<i>tožbi ugodeno iz drugih razlogov</i>	<i>3,23 %</i>	<i>2,61 %</i>	<i>2,85 %</i>	<i>2,28 %</i>
Rešeno ostalo	3,35 %	2,64 %	1,78 %	1,64 %
Nedefinirano	2,06 %	0,03 %	0 %	0 %

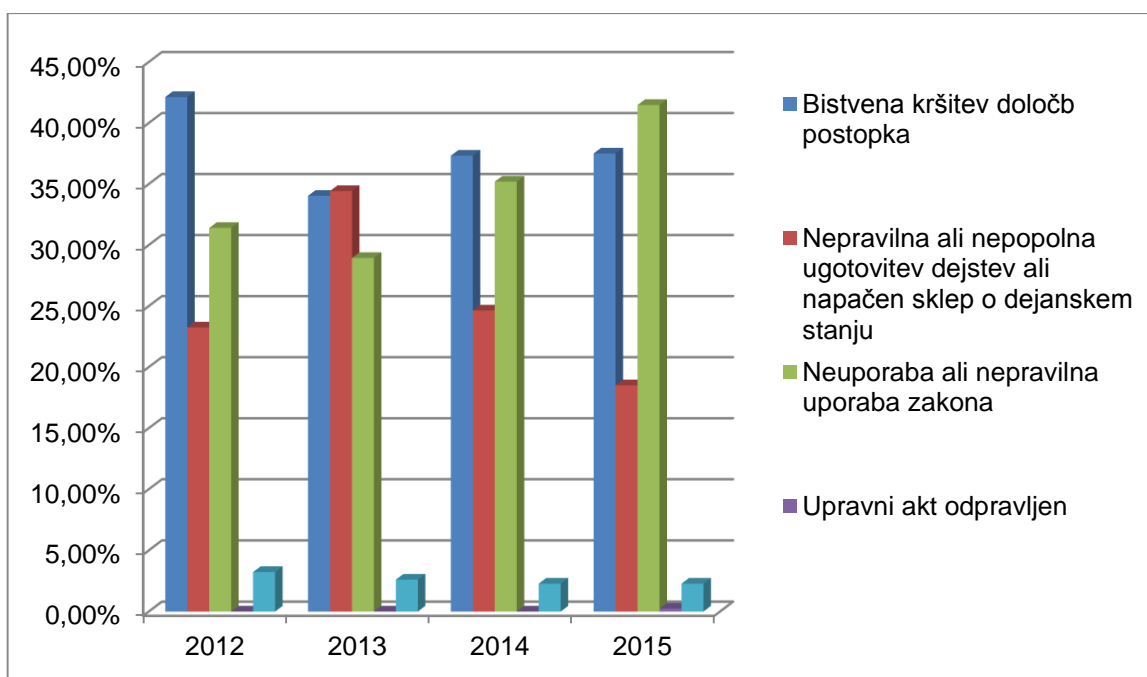
Vir: Statistični podatki Upravnega sodišča RS

Grafikon 3: Upravni spori v letih od 2012 do 2015 glede na način rešitve



Vir: Statistični podatki Upravnega sodišča RS

Grafikon 4: Upravni spori, v katerih je bilo tožbi ugodeno, v letih od 2012 do 2015, prikazani glede na vzrok ugoditve tožbi



Vir: Statistični podatki Upravnega sodišča RS

Statistični podatki o načinu reševanja zadev izkazujejo konstantne rezultate, odstopanja med leti v času od 2012 do 2015 so majhna. Največji je delež zadev, ko je sodišče tožbo zavrnilo, in sicer v več kot polovici rešenih zadev (od 53,02 % do 59,90 %). Če k temu dodam še delež zadev, v katerih je bila tožba umaknjena (od 6,96 % do 10,83 %) in delež zadev, v katerih je sodišče tožbo zavrglo (od 8,90 % do 10,25 %), to pomeni, da je sodišče upravnim organom v ponovno obravnavo vrnilo med približno 20 do 30 % zadev, o katerih je odločalo. Menim, da to kaže, da upravni organi, ki odločajo v zadevah, ki so predmet presoje pri upravnem sodišču, opravljajo svoje delo primerno kvalitetno. Kljub temu pa izpostavljam, da se je v letu 2015 delež zadev, v katerih je bila tožba zavrnjena, zavržena ali umaknjena, precej znižal glede na predhodna leta in je znašal le 70,23 %. To pomeni, da se je 30 % zadev, ki so bile v obravnavi, vrnilo upravnim organom v ponovno odločanje. Podatek ni zanemarljiv, saj te zadeve bistveno vplivajo na obseg dela upravnih organov (nominalno to pomeni približno 900 zadev v letu 2015), kot tudi na čas reševanja zadev, kar pa je ključnega pomena za stranke. Tak rezultat se zato kaže kot precej manj ugoden. O razlogih za to lahko zgolj ugibam, sklepam pa na več vzrokov: pogoste spremembe v zakonodaji, premajhna usposobljenost upravnih organov, bolj zapletene upravne zadeve ali višji standardi pri odločanju sodišča.

Daleč najmanjši je odstotek zadev, ko je sodišče z odločitvijo nadomestilo upravni akt, torej ko je odločilo v sporu polne jurisdikcije. To kaže, da je očitno v obravnavi sodišča le malo zadev, pri katerih bi bili izpolnjeni zakonsko določeni pogoji za tak način odločanja, torej da gre pri odločitvah upravnih organov, ki jih sodišče s sodbo odpravi, za take pomanjkljivosti (bodisi postopkovne ali vsebinske), ki zahtevajo vrnitev zadeve v ponovno obravnavo zaradi dopolnitve postopka oziroma odprave procesnih nepravilnosti.

Delež zadev, ko je sodišče tožbi ugodilo in zadevo vrnilo v ponovno odločanje upravnim organom, se, kot sem ugotovila že zgoraj, postopno povečuje, in sicer od 18,52 % vseh rešenih zadev v letu 2012 do kar 27,70 % v letu 2015. V največjem številu teh zadev je sodišče tožbi ugodilo zaradi bistvenih kršitev določb postopka (od 34,03 % do 42,12 %), nekoliko manj zaradi neuporabe ali nepravilne uporabe zakona (od 28,94 % do 41,47 %) in zaradi nepravilne ali nepopolne ugotovitve dejanskega stanja (od 18,51 % do 34,42 %), drugi razlogi pa so zanemarljivi (od 2,28 % do 3,23 %).

Zanimiva se mi zdi primerjava razmerij med razlogi za ugoditev tožbi med posameznimi leti. Ugotavljam namreč, da se je delež ugodenim tožbam zaradi bistvene kršitve določb postopka od leta 2012 do 2015 postopno zmanjševal (od 42,12 % v letu 2012 na 37,50 % v letu 2015), za razliko od tega pa višal delež ugodenim tožbam iz razloga neuporabe ali nepravilne uporabe zakona (od 31,40 % v letu 2012 do 41,47 % v letu 2015), zmanjšal pa delež ugodenim tožbam iz razloga nepravilne ali nepopolne ugotovitve dejanskega stanja (od 23,25 % v letu 2012 na 18,51 % v letu 2015). Če je torej bil v letu 2012 prevladujoči razlog za ugoditev tožbam bistvena kršitev določb postopka, je to v letu 2015 neuporaba ali nepravilna uporaba zakona. Ob upoštevanju dejstva, da se pravila upravnega postopka in pravila upravnega spora v času od leta 2012 do 2015 niso spreminjala, si dovoljujem sklepati, da nižanje števila ugodenim tožbam iz razloga bistvenih kršitev določb postopka in nepravilne ali nepopolne ugotovitve dejanskega stanja, zlasti v razmerju do razloga

neuporabe ali nepravilne uporabe zakona, kaže, da upravni organi pri svojem delu sledijo sodni praksi in napotilom sodišča v sodbah. Hkrati pa večanje razlogov neuporabe ali nepravilne uporabe zakona dopušča ugotovitev, da so glavna težava upravnih organov pri odločanju spremembe v predpisih in njihova razlaga. To je pokazatelj, da je za zagotovitev učinkovitega, vsebinsko pravilnega in hitrega odločanja upravnih organov in sodišč ključnega pomena stabilno normativno okolje in ustaljena ter enotna sodna praksa.

5 VARSTVO ČLOVEKOVIH PRAVIC IN TEMELJNIH SVOBOŠČIN PO 4. ČLENU ZAKONA O UPRAVNEM SPORU

Temeljne pravice so individualne pravice, ki gredo človeku kot posamezniku. Človekove pravice so tiste pravice, ki jih ima človek kot človek. So pravice človeka kot osebe, ki je to, kar je sam po sebi v razmerju do drugih ljudi, in kot osebnosti, ki je opredeljena po svoji celovitosti. Glede na pravno-filozofsko pojmovanje človeka, ki prevladuje v novoveških družbah, je človek opredeljen predvsem po svojem dostojanstvu. Po tem pojmovanju izhajajo človekove pravice iz njegovega dostojanstva in morajo biti v skladu s tem dostojanstvom. Med temeljne pravice v širšem pomenu uvrščamo tudi temeljne svoboščine, ki jih pojmuje kot pravni status, ki ga človeku (državljanu) priznava red (ustava) zoper posege države v njegove temeljne vrednote (življenje, osebno svobodo, dostojanstvo, zasebnost itn.) (Kocjančič, 1997, str. 8 - 9).

Človek se rodi svoboden, država kot prisiljujoča organizacija pa njegovo svobodo na najrazličnejše načine omejuje. Bistvo boja za človekove pravice je zato v prizadevanjih po utesnitvi oblasti in določitvi mej, ki jih le-ta ne sme prestopiti (Perenič, 1988, str. 20).

»Tako kot človekove pravice postavljamo za univerzalno vrednoto, jo vedno spremlja univerzalno (v smislu pojavnosti) javno pravo, javni interes, upravno pravo, pravice skupnosti kot celote. Če bi jih pustili v izvrševanju vsakemu posamezniku, bi se sesedle vase, v neomejen užitek, ki je obsojen na neuspeh. Zopet smo pri javni oblasti, vendar tokrat za račun človekovih pravic, tudi na račun posameznega interesa postavljenega v prostor javnega. Človekove pravice ne moremo ločiti od javne oblasti, od skupnosti, ki jim šele daje priznanje, tako kot ne moremo ločiti pravice od dolžnosti, sicer dobimo le privilegij nekoga in prisilo drugega. Na področju upravnega prava prevladuje javni interes, ki je podprt z monopolom fizične sile; že to je dovolj, da mora uslužbenec vedno za pravilom videti predvsem človeka« (Pečarič, 2015, str. 166).

Oblike kršitev človekovih pravic in svoboščin so raznovrstne. Razlikovati je potrebno med kršitvijo in ogrožanjem človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Pojem kršitev se nanaša na izvršeno dejstvo, pojem ogrožanja pa, da gre za dejansko stanje, ki potencialno in latentno trajno ogroža pravice in svoboščine. Kršitve so lahko neposredne, to je tiste, ki niso v skladu z zakonom, ali posredne narave, ki izvirajo iz pomanjkljive, nedoločene ali celo pravno pomanjkljive zakonodaje. Končno pa lahko kršitve razlikujemo tudi glede na to, ali gre za storjena dejanja in posege ali pa za opustitve dolžnega ravnanja ali posega (Šturm, 1996, str. 12 – 13).

5.1 SPLOŠNO O VARSTVU ČLOVEKOVIH PRAVIC IN TEMELJNIH SVOBOŠČIN V UPRAVNEM SPORU

Človekove pravice in temeljne svoboščine ureja Ustava RS v II. poglavju v določbah od 14. do 65. člena, določbe o posameznih svoboščinah in pravicah pa še v drugih določbah. Poleg Ustave so za uresničevanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin pomembni tudi drugi akti, posebej mednarodne konvencije, oziroma pogodbe.

Pred vstopom v Svet Evrope je Slovenija ratificirala EKČP, ki je, poleg Ustave postala pomemben vir ureditve človekovih pravic. Uporaba EKČP se je sprva omejevala predvsem na kazenske in civilnopravne postopke, širitev na področje delovanja upravnega sodstva in javnopravnih pravic se je začela na podlagi judikature Evropskega sodišča za človekove pravice in to z namenom, da se zagotovi sodno varstvo posameznikov v vseh državah podpisnicah EKČP, ne glede na opredelitev posamezne zadeve kot upravne zadeve v posamezni nacionalni zakonodaji. Novejša praksa tega sodišča sicer poudarja določen obseg proste presoje držav pri oblikovanju pravne ureditve sodnega varstva posameznikov, vendar pa ostaja ključnega pomena zagotovitev pravice dostopa do sodišča. Ta pravica se odraža kot možnost upravnega spora zoper akte, ki posegajo v človekove pravice in temeljne svoboščine posameznika, kot pravica do sojenja v razumnem roku ter kot drugi vidiki pravice do poštenega sojenja. Tega ne gre razlagati kot zahtevo Evropskega sodišča za človekove pravice po večstopenjskem sojenju v posamezni državi, temveč le kot zahtevo za zagotovitev sodne presoje v tovrstnih sporih (Androjna & Kerševan, 2006, str. 647 - 648).

Na podlagi usmeritev Evropskega sodišča za človekove pravice je zato treba razumeti določilo Ustave, da nobene človekove pravice ali temeljne svoboščine, urejene v pravnih aktih, ki veljajo v Sloveniji, ni dopustno omejevati z izgovorom, da je ta ustava ne priznava ali da jo priznava v manjši meri (peti odstavek 15. člena Ustave). Z Ustavo zajamčene človekove pravice in temeljne svoboščine imajo po Ustavi zagotovljeno sodno varstvo (četrti odstavek 15. člena Ustave). Tako ZUS-1 v prvem odstavku 4. člena določa, da v upravnem sporu sodišče odloča tudi o zakonitosti posamičnih aktov in dejanj, s katerimi organi posegajo v človekove pravice in temeljne svoboščine posameznika, če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo. S tako ureditvijo je posebej poudarjeno pravno varstvo ustavnih pravic posameznikov nasproti izvršilni oblasti in možnost upravnosodnega varstva posameznika nasproti celotnemu delovanju državne oblasti, vendar pa le takrat, če za to ni podano drugo sodno varstvo (Kerševan, 2006, str. 37 – 38).

V upravnem sporu, ki ga prizadeti posameznik sproži s tožbo po prvem odstavku 4. člena ZUS-1, sme sodišče skladno s 66. členom istega zakona ugotoviti nezakonitost akta ali dejanja, prepovedati nadaljevanje posamičnega dejanja, odločiti o tožnikovem zahtevku za povrnitev škode in določiti, kar je treba, da se odpravi poseg v človekove pravice in temeljne svoboščine ter vzpostavi zakonito stanje. O prepovedi nadaljevanja dejanja in ukrepah za vzpostavitev zakonitega stanja, če nezakonito dejanje še traja, odloči sodišče brez odlašanja s sklepom, zoper katerega je dovoljena pritožba v treh dneh. Vrhovno sodišče pa mora o morebitni pritožbi odločiti v treh dneh od njenega prejema. Če sodišče ne more odločiti brez odlašanja, lahko po uradni dolžnosti izda začasno odredbo skladno z zakonom.

5.2 TOŽBENI ZAHTEVEK V UPRAVNEM SPORU PO 4. ČLENU ZUS-1

5.2.1 SPLOŠNO

Upravni spor je po svoji pravni naravi predvsem spor o zakonitosti dokončnega upravnega akta, torej oblika naknadnega sodnega nadzora nad delovanjem uprave. Opredelitev predmeta sodnega nadzora v Zakonu o upravnem sporu (ZUS-1) temelji na pojmu

upravnega akta, saj se v upravnem sporu zagotavlja varstvo pravnega položaja prizadetega posameznika zoper dokončne upravne akte, s katerimi se posega v njegove pravice ali pravne koristi (2. člen ZUS-1). V upravnem sporu sodišče v skladu z drugim odstavkom 157. člena Ustave odloča tudi o zakonitosti posamičnih aktov in dejanj, s katerimi organi posegajo v človekove pravice in temeljne svoboščine posameznika, če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo (4. člen ZUS-1). Ta sodni postopek pomeni posebno obliko kvaziupravnega spora, vendar le takrat, ko sodno varstvo ni zagotovljeno pred rednim ali drugim specializiranim sodiščem.

Opisane ugotovitve pomenijo, da ZUS-1 z vidika upravnega spora ureja dva različna sodna postopka, ki se vodita na podlagi različnih tožb. Razumljivo je, da ta razlika pomembno vpliva tudi na oblikovanje tožbenih zahtevkov in skrb za izkazovanje obstoja procesnih predpostavk za določeno tožbo (Kerševan, 2016, str. 6).

5.2.2 POSEBNOSTI TOŽBENEGA ZAHTEVKA PO 4. ČLENU ZUS-1

Vsak upravni spor, torej tudi upravni spor po 4. členu ZUS-1, se začne s tožbo. Ta mora vsebovati z zakonom določene podatke, vložena mora biti v predpisanem roku in to pri pristojnem sodišču, vsebovati pa mora tudi zahtevek tožnika, kako naj sodišče v sporu odloči. Tožnik po določbi prvega odstavka 33. člena ZUS-1 s tožbo zahteva:

- odpravo upravnega akta (izpodbojna tožba),
- ugotovitev nezakonnosti upravnega akta, s katerim je bilo poseženo v tožnikove pravice ali pravne koristi (ugotovitvena tožba),
- izdajo oziroma vročitev upravnega akta (tožba zaradi molka) ter
- spremembo upravnega akta (tožba v sporu polne jurisdikcije).

Tožnik lahko v tožbi postavi tudi več zahtev, če soglaša z več možnimi odločitvami sodišča, do odločitve sodišča v upravnem sporu lahko tožbeni zahtevek spremeni, če s tem ne zahteva več od tistega, kar je v tožbi že zahteval, in ne poseže v dele upravne odločbe, ki so že postali pravnomočni. Tožnik lahko tudi tožbeni zahtevek za odpravo akta spremeni v ugotovitveno tožbo, glede na naravo zadeve in svoj pravni interes pa lahko zahtevke postavlja tudi podrejeno.

Sodišče mora v upravnem sporu presoditi, kaj je tožnik s tožbo zahteval, in ga pozvati k razjasnitvi tožbe. Če je tožba nerazumljiva in ni mogoče ugotoviti tožnikove volje, ga je sodišče dolžno pozvati k razjasnitvi tožbe, kar pa ni mogoče storiti v primerih, ko sodišče presodi, da je tožbeni zahtevek potrebno zavreči ali zavrni.

Od zahtevkov po prvem odstavku 33. člena ZUS-1, s katerim tožnik izpodbija odločbo upravnega organa, se razlikujejo zahtevki *v kvaziupravnem sporu, torej sporu, s katerim se zagotavlja sodno varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin po 4. členu ZUS-1*. Skladno z drugim odstavkom 33. člena ZUS-1 namreč lahko tožnik zahteva:

- odpravo, izdajo ali spremembo posamičnega akta;
- ugotovitev, da je bilo z dejanjem poseženo v človekovo pravico ali temeljno svoboščino tožnika;

- prepoved nadaljevanja dejanja;
- odpravo posledic dejanja (Kerševan, 2016, str. 6).

V tožbi, s katero se zahteva ugotovitev nezakonitega posega z dejanjem, mora tožbena naracija skladno s 30. členom ZUS-1 obsegati tudi navedbe dejanja (kraj, čas in način storitve), s katerim so bile tožniku kršene človekove pravice in temeljne svoboščine, in dokaze ter ustrezen tožbeni predlog. Če se zatrjuje nezakonit poseg s posamičnim aktom, se lahko zahteva odprava, izdaja ali sprememba le-tega, če se zatrjuje nezakonit poseg z dejanjem se lahko zahteva ugotovitev, da je bilo z dejanjem poseženo v človekovo pravico ali temeljno svoboščino tožnika, prepoved nadaljevanja dejanja in odprava posledic dejanja (Breznik, in drugi, 2008, str. 238 – 239).

Razlika je predvsem v dejstvu, da gre lahko pri tožbah zaradi kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin tudi za pravi prvostopenjski spor, ki ne sledi predhodno izvedenemu upravnemu postopku. Le v kvaziupravnem sporu je mogoče, poleg aktov, izpodbijati tudi oblastvena dejanja nosilcev oblasti, kar zahteva drugačno obliko tožbenih zahtevkov, skladno z možnostmi, ki jih daje drugi odstavek 33. člena ZUS-1.

Tako pri podaji *ugotovitvene tožbe* kot *izpodbojne tožbe*, mora iz tožbenega zahtevka jasno izhajati, v čem ali v katerem delu upravnega akta naj sodišče ugotovi nezakonitost oziroma v čem ali v katerem delu naj se upravni akt odpravi. Kolikor tega ni mogoče razbrati, je tožba pomanjkljiva in je ni mogoče obravnavati. Pri izpodbojni tožbi je zahtevk praviloma usmerjen v odpravo izpodbijanega upravnega akta. Poleg postavitve ustreznega tožbenega zahtevka, mora tožnik izkazati tudi pravni interes za vložitev tožbe. Poudariti pa je treba, da v primeru sodbe, s katero je akt le ugotovljen za nezakonitega, ni pa odpravljen, pravne posledice upravnega akta ne prenehajo, saj se posledice sodbe izčrpajo s samo ugotovitvijo, izpodbijani upravni akt pa kljub tej ugotovitvi postane pravnomočen in pravno učinkuje še naprej.

Pri *tožbi zaradi molka organa* je treba jasno navesti procesno situacijo, ki naj bi bila podlaga za kršitev obveznosti uprave, da odločbo izda in vroči v predpisanem roku, jasno mora biti razvidno, v zvezi s katero opustitvijo upravnega postopanja stranka uveljavlja svoj tožbeni zahtevk, in jasno mora biti razviden pravni interes. Pri molku organa mora tožba vsebovati zahtevk, naj sodišče toženi stranki odredi, kakšen upravni akt naj izda oziroma vroči stranki, ali pa naj sodišče samo meritorno odloči v upravni zadevi.

Formalna zahteva po oblikovanju ustreznega tožbenega predloga je bistveno strožja v primeru, ko se vlaga *tožbo v sporu polne jurisdikcije*, saj mora tožbeni zahtevk obsegati določen zahtevk glede glavne stvari in stranskih terjatev. Tožnik zahteva, da sodišče odpravi upravni akt in meritorno odloči v upravni zadevi. Uporaba tega pooblastila sodišča v upravnem sporu je zadržana, saj s tem sodišče posega v izvrševanje upravne funkcije. Zaradi zakonskih zahtev je pomembno, da se v tožbi navede, zakaj je odločanje v sporu polne jurisdikcije dopustno in utemeljeno glede na zahteve ZUS-1. Nadomeščanje upravnih odločitev z odločbami sodišč pride v poštev kot zadnja možnost učinkovitega varstva pravic posameznika, predvsem ko uprava ne spoštuje sodbe sodišča in ne izda nove odločitve ali

pa je nova odločitev v nasprotju s prejšnjo sodbo sodišča ter v primeru molka organa. Že po samem ZUS-1 upravno sodišče lahko odloča v sporu polne jurisdikcije takrat, ko je zaradi narave pravice oziroma zaradi varstva ustavne pravice to potrebno (prvi odstavek 7. člena ZUS-1). Ustaljena sodna praksa je, da lahko sodišče tožbi, v kateri tožnik zahteva odločitev v sporu polne jurisdikcije, ugotovi tako, da odpravi izpodbijani upravni akt in vrne zadevo v odločanje toženi stranki v ponovni postopek (Kerševan, 2016, str. 6).

V nadaljevanju predstavljam nekaj primerov tožbenih zahtevkov in načinov odločitev sodišča v upravnem sporu:

- **Tožbeni zahtevki pri izpodbijni tožbi:**

1. primer: Tožnik predlaga, da sodišče izda naslednjo sodbo:

»Sklepa Ministrstva za št. z dne in št. z dne se odpravita ter se zadeva vrne Ministrstvu za v ponoven postopek.«

Način odločitve sodišča:

»Tožbi tožnika z dne se ugotovi in se sklepa Ministrstva za št. z dne in št. z dne odpravita ter se zadeva vrne Ministrstvu za v ponoven postopek.«

ali

»Tožbi tožnika z dne se delno ugotovi in se sklep Ministrstva za št. z dne odpravi ter se zadeva v tem delu vrne Ministrstvu za v ponoven postopek.

Tožba se v delu, ki se nanaša na sklep Ministrstva za št. z dne, kot neutemeljena zavrne.«

ali

»Tožbeni zahtevki, ki se glasi: »Sklepa Ministrstva za št. z dne in št. z dne se odpravita ter se zadeva vrne Ministrstvu za v ponoven postopek,« se zavrne.«

2. primer: Tožnik predlaga, da sodišče tožbi ugotovi in izda naslednjo sodbo:

»Odločba Ministrstva za, št. z dne se odpravi in se zadeva vrne istemu organu v ponovno odločanje.«

Način odločitve sodišča:

»Tožbi se ugotovi in se sklep Ministrstva za št. z dne odpravi ter se zadeva vrne Ministrstvu za v ponoven postopek.«

ali

»Tožbeni zahtevki, ki se glasi: »Sklep Ministrstva za št. z dne se odpravi ter se zadeva vrne Ministrstvu za v ponoven postopek,« se zavrne.«

- **Tožbeni zahtevek pri tožbi zaradi molka:**

3. primer: Tožnik predlaga, da sodišče razsodi:

»Toženi stranki se naloži, da mora v 24 urah po prejemu tega sklepa pooblaščenca tožnika vročiti sklep o omejitvi gibanja ali pa mu takoj po prejemu tega sklepa zagotoviti nastanitev brez omejitve gibanja.«

Način odločitve sodišča:

»Tožbi tožnika se ugoti tako, da se toženi stranki naloži, da mora v 24 urah po prejemu tega sklepa pooblaščenca tožnika vročiti sklep o omejitvi gibanja ali pa mu takoj po prejemu tega sklepa zagotoviti nastanitev brez omejitve gibanja.«

ali

»Tožbeni zahtevek tožnika, ki se glasi: »Toženi stranki se naloži, da mora v 24 urah po prejemu tega sklepa pooblaščenca tožnika vročiti sklep o omejitvi gibanja ali pa mu takoj po prejemu tega sklepa zagotoviti nastanitev brez omejitve gibanja,« se zavrne.«

4. primer: Tožeča stranka predlaga, da sodišče razsodi:

»Toženi stranki Ministrstvu za se naloži, da mora takoj po prejemu te sodbe začeti obravnavati pritožbo tožeče stranke zoper odločbo št. z dne, ki jo je izdal in o tej pritožbi odločiti čim prej, najkasneje pa v roku 30 dni od prejema te sodbe.«

Način odločitve sodišča:

»Tožbi se ugoti in se toženi stranki Ministrstvu za naloži, da mora takoj po prejemu te sodbe začeti obravnavati pritožbo tožeče stranke zoper odločbo št. z dne, ki jo je izdal in o tej pritožbi odločiti čim prej, najkasneje pa v roku 30 dni od prejema te sodbe.«

ali

»Tožbeni zahtevek tožeče stranke, ki se glasi: »Toženi stranki Ministrstvu za se naloži, da mora takoj po prejemu te sodbe začeti obravnavati pritožbo tožeče stranke zoper odločbo št. z dne, ki jo je izdal in o tej pritožbi odločiti čim prej, najkasneje pa v roku 30 dni od prejema te sodbe,« se zavrne.

- **Tožbeni zahtevek pri tožbi v sporu polne jurisdikcije:**

Zahtevek, da se odločba odpravi in nadomesti z novo odločitvijo

5. primer: Tožeča stranka predlaga, da sodišče ugoti njenemu zahtevku in razsodi:

»1. Sklep Okrožnega sodišča opr. št. z dne se odpravi.

2. Odvetnici se za opravljene storitve iz naslova brezplačne pravne pomoči na podlagi odločbe Okrožnega sodišča opr. št. z dne odmerijo nagrada in stroški v skupnem znesku

3. Priznani znesek stroškov se izplača iz proračunskih sredstev Okrožnega sodišča... (postavka za Bpp) in nakaže na transakcijski račun odvetnice v 30 dneh po tem, ko Okrožno sodišče prejme račun.«

Način odločitve sodišča:

»1. Tožbenemu zahtevku tožeče stranke z dne se ugodi in se sklep Okrožnega sodišča opr. št. z dne odpravi.

2. Odvetnici se za opravljene storitve iz naslova brezplačne pravne pomoči na podlagi odločbe Okrožnega sodišča opr. št. z dne odmerijo nagrada in stroški v skupnem znesku

3. Priznani znesek stroškov se izplača iz proračunskih sredstev Okrožnega sodišča... (postavka za Bpp) in nakaže na transakcijski račun odvetnice v 30 dneh po tem, ko Okrožno sodišče prejme račun.«

ali

»Tožbeni zahtevek tožeče stranke, ki se glasi:

»1. Sklep Okrožnega sodišča, opr. št. z dne se odpravi.

2. Odvetnici se za opravljene storitve iz naslova brezplačne pravne pomoči na podlagi odločbe Okrožnega sodišča opr. št. z dne odmerijo nagrada in stroški v skupnem znesku

3. Priznani znesek stroškov se izplača iz proračunskih sredstev Okrožnega sodišča... (postavka za Bpp) in nakaže na transakcijski račun odvetnice v 30 dneh po tem, ko Okrožno sodišče prejme račun,« se zavrne.«

ali

»1. Tožbi tožeče stranke z dne.... se delno ugodi in se sklep Okrožnega sodišča opr. št. z dne odpravi.

2. Odvetnici se za opravljene storitve iz naslova brezplačne pravne pomoči na podlagi odločbe Okrožnega sodišča opr. št. z dne odmerijo nagrada in stroški v skupnem znesku

3. Višji tožbeni zahtevek se kot neutemeljen zavrne.

4. Priznani znesek stroškov se izplača iz proračunskih sredstev Okrožnega sodišča... (postavka za Bpp) in nakaže na transakcijski račun odvetnice v 30 dneh po tem, ko Okrožno sodišče prejme račun.«

Zahtevek, da se odločitev spremeni

6. primer: Tožeča stranka predlaga, da sodišče razsodi:

»1. Znesek EUR v 2. točki točke I. izreka odločbe Ministrstva za št. z dne se nadomesti z zneskom EUR.

2. V ostalem ostane sklep nespremenjen v veljavi.«

Način odločitve sodišča:

»Tožbi se ugotovi in se znesek EUR v 2. točki točke I. izreka odločbe Ministrstva za št. z dne nadomesti z zneskom EUR.

2. V ostalem ostane sklep nespremenjen v veljavi.«

ali

»1. Tožbi se delno ugotovi in se odločba Ministrstva za št. z dne spremeni tako, da se znesek EUR v 2. točki točke I. izreka nadomesti z zneskom EUR.

2. V preostalem delu, za znesek EUR, se tožbeni zahtevek kot neutemeljen zavrne.

3. V ostalem, neizpodbijanem delu, ostane sklep nespremenjen v veljavi.«

ali

Zavrne se tožbeni zahtevek, ki se glasi:

»1. Znesek EUR v 2. točki točke I. izreka odločbe Ministrstva za št. z dne se nadomesti z zneskom EUR.

2. V ostalem ostane sklep nespremenjen v veljavi.«

- **Tožbeni zahtevek pri ugotovitveni tožbi zaradi posega v človekove pravice in temeljne svoboščine**

7. primer: Tožnica predlaga, da sodišče izda naslednjo sodbo:

»Ugotovi se, da je tožena stranka s postopkom izbora kandidatov za položaj načelnika Upravne enote..... in z ravnanjem v zvezi s tem postopkom nezakonito posegla v tožničino z ustavo zajamčeno pravico do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave RS in v pravico do osebnega dostojanstva in do varnosti iz 34. člena Ustave RS.«

Način odločitve sodišča:

»Ugotovi se, da je tožena stranka s postopkom izbora kandidatov za položaj načelnika Upravne enote..... in z ravnanjem v zvezi s tem postopkom nezakonito posegla v tožničino z ustavo zajamčeno pravico do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave RS in v pravico do osebnega dostojanstva in do varnosti iz 34. člena Ustave RS.«

ali

»Tožbeni zahtevek tožnice, ki se glasi: »Ugotovi se, da je tožena stranka s postopkom izbora kandidatov za položaj načelnika Upravne enote..... in z ravnanjem v zvezi s tem postopkom nezakonito posegla v tožničino z ustavo zajamčeno pravico do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave RS in v pravico do osebnega dostojanstva in do varnosti iz 34. člena Ustave RS,« se zavrne.«

8. primer: Tožnik predlaga, da sodišče razsodi:

»1. Ugotovi se, da je tožniku s sklepom pod točko dnevnega reda seje Občinskega sveta občine..... z dne kršena ustavna pravica iz 44. člena Ustave RS.

2. Tožniku preneha mandat člana Občinskega sveta občine z dnem pravnomočnosti te sodbe.«

Način odločitve sodišča:

»1. Ugotovi se, da je tožniku s sklepom pod točko dnevnega reda seje Občinskega sveta občine..... z dne kršena ustavna pravica iz 44. člena Ustave RS.

2. Tožniku preneha mandat člana Občinskega sveta občine z dnem pravnomočnosti te sodbe.«

ali

Zavrne se tožbeni zahtevek tožnika, ki se glasi:

»1. Ugotovi se, da je tožniku s sklepom pod točko dnevnega reda seje Občinskega sveta občine..... z dne kršena ustavna pravica iz 44. člena Ustave RS.

2. Tožniku preneha mandat člana Občinskega sveta občine z dnem pravnomočnosti te sodbe.«

9. primer: Tožnik predlaga, da sodišče po izvedenih dokazih tožbenemu zahtevku ugodi in izda naslednjo sodbo:

»1. Ugotovi se, da sta s sklepom Občinske volilne komisije Občine, št. z dne tožniku kršeni njegovi ustavni pravici iz drugega odstavka 3. člena in 44. člena Ustave RS.

2. Sklep Občinske volilne komisije, št. z dne, se odpravi.

3. Tožena stranka je dolžna volilna opravila za volitve v občinski svet Občine za leto izvesti v skladu z določbami Statuta Občine (....., št.) in Odloka o določitvi volilnih

enot za volitve članov občinskega sveta in župana Občine (....., št.) ter v skladu z rokovnikom Državne volilne komisije z dne za izvedbo volilnih opravil za redne volitve članov občinskih svetov in županov, ki bodo dne«

Način odločitve sodišča:

»1. Ugotovi se, da sta s sklepom Občinske volilne komisije Občine, št. z dne tožniku kršeni njegovi ustavni pravici iz drugega odstavka 3. člena in 44. člena Ustave RS.

2. Sklep Občinske volilne komisije, št. z dne, se odpravi.

3. Tožena stranka je dolžna volilna opravila za volitve v občinski svet Občine za leto izvesti v skladu z določbami Statuta Občine (....., št.) in Odloka o določitvi volilnih enot za volitve članov občinskega sveta in župana Občine (....., št.) ter v skladu z rokovnikom Državne volilne komisije z dne za izvedbo volilnih opravil za redne volitve članov občinskih svetov in županov, ki bodo dne«

ali

Zavrne se tožbeni zahtevek z dne....., ki se glasi:

»1. Ugotovi se, da sta s sklepom Občinske volilne komisije Občine, št. z dne tožniku kršeni njegovi ustavni pravici iz drugega odstavka 3. člena in 44. člena Ustave RS.

2. Sklep Občinske volilne komisije, št. z dne, se odpravi.

3. Tožena stranka je dolžna volilna opravila za volitve v občinski svet Občine za leto izvesti v skladu z določbami Statuta Občine (....., št.) in Odloka o določitvi volilnih enot za volitve članov občinskega sveta in župana Občine (....., št.) ter v skladu z rokovnikom Državne volilne komisije z dne za izvedbo volilnih opravil za redne volitve članov občinskih svetov in županov, ki bodo dne«

Sodišče pa lahko tožbo v vsakem primeru, ne glede na vrsto tožbenega zahtevka, s sklepom zavrže, če v predhodnem preizkusu tožbe ugotovi, da ne izpolnjuje procesnih predpostavk, o čemer posebej govorim v 5. poglavju pod točko 5.2.3.1.

Brez dvoma ugotavljam, da varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin zahteva večjo občutljivost pri obravnavi tovrstnih zahtevkov tudi na področju upravnega spora. Podlaga za upravni spor po 4. členu ZUS-1 je zato drugače oblikovan tožbeni zahtevek kot v drugih upravnih sporih. Pri upravnih sporih po 4. členu ZUS-1 se zahteva ugotovitev kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin, odprava upravnega akta je posledica take ugotovitve, cilj postopka pa je odprava kršitve. Glede na tako naravo tovrstnega upravnega spora je razumljivo, da je zakonodajalec predvidel, da se lahko v upravnem sporu po 4. členu ZUS-1 izpodbijajo ne le posamični upravni akti, pač pa tudi dejanja upravnih organov, ki privedejo do kršitev.

5.2.2.1 Vsebinsko odločanje v sporu po 4. členu ZUS-1

Ko sodišče prejeme novo tožbo, vloženo na podlagi 4. člena ZUS-1, najprej skladno s 36. členom ZUS-1 izvede preizkus procesnih predpostavk, preveri, ali ni tožniku v zadevi omogočeno sodno varstvo pred rednim ali drugim specializiranim sodiščem in ugotovi, ali tožnik s tožbo izpodbija posamični akt ali dejanje javne oblasti. Če tožba vzdrži preizkus procesnih predpostavk, v upravnem sporu po 4. členu ZUS-1 sodišče o tožbenem zahtevku odloči skladno s prvim odstavkom 66. člena ZUS-1, po katerem sme ugotoviti nezakonitost akta ali dejanja, prepovedati nadaljevanje posamičnega dejanja, odločiti o tožnikovem zahtevku za povrnitev škode in določiti, kar je treba, da se odpravi poseg v človekove pravice in temeljne svoboščine ter vzpostavi zakonito stanje. Po drugem odstavku istega člena o prepovedi nadaljevanja dejanja in ukrepah za vzpostavitev zakonitega stanja, če nezakonito dejanje še traja, odloči sodišče brez odlašanja s sklepom.

Zahteva, da mora sodišče v tovrstnih zadevah odločati brez odlašanja, kaže na pomen zadeve oziroma pomembnost tožbenega zahtevka. Zadeve po 4. členu ZUS-1 sodišče obravnava kot nujne zadeve, saj odloča o zatrjevanem nezakonitem posegu oblastvenega organa v ustavno zagotovljene pravice posameznika in za tovrstne spore ne velja vrstni red reševanja zadev, kot ga sicer določa Sodni red. Zaradi narave tožbenega zahtevka, prične sodnik ob dodelitvi spora po 4. členu ZUS-1 zadevo obravnavati takoj, kar pomeni, da jo obravnava pred prednostnimi in ostalimi upravnimi spori. Take zadeve sicer opredeljuje kot nujne zadeve že sama diktija 66. člena ZUS-1, po kateri »odloči sodišče brez odlašanja«.

Ker Upravno sodišče in Vrhovno sodišče ne vodita posebne statistike o postopkih po 4. členu ZUS-1, sem, z namenom da bi si ustvarila okvirno sliko o tem, kako je sodišče odločilo v teh sporih, na spletnem portalu IUS-info pregledala objavljene odločbe Upravnega in Vrhovnega sodišča RS. Omejila sem se na obdobje od leta 2012 do 2015 in po temeljitem pregledu prišla do podatkov, ki jih predstavljam v naslednji tabeli.

Tabela 5: Prikaz načina rešitve upravnih sporov po 4. členu ZUS-1 pri Upravnem sodišču RS v letih 2012 do 2015 glede na odločbe, objavljene na spletnem portalu IUS-info (stanje na dan 22.8.2016)

	2012	2013	2014	2015
<i>Tožba se zavrže</i>	4	17	25	15
<i>Tožba se zavrne</i>	1	8	6	4
<i>Tožbi se ugodí</i>	1	1	1	2
<i>Nepristojnost</i>	0	0	3	1
Skupaj	6	26	35	22

Vir: spletni portal IUS-info

Iz tabele je razbrati občuten porast števila rešenih zadev v letu 2013 v primerjavi z letom 2012, saj s 6 rešenih zadev poskoči na 26, v letu 2014 na 35 in spet malo upade v letu 2015, ko je rešenih sporov 22.

Kljub temu, da se sodišče v veliki meri ukvarja z ugotavljanjem, ali so za obravnavanje izpolnjene procesne predpostavke, toliko bolj pri upravnih sporih iz 4. člena ZUS-1, me preseneča podatek o velikem številu zavrženih tožb. Po objavljenih odločbah sodeč procesnih predpostavk ne izpolnjuje več kot polovica tožb, o katerih je bilo v navedenem obdobju odločeno o zahtevku po 4. členu ZUS-1, natančneje kar 68,5 %.

Od skupno zaključenih 89 zadev, objavljenih na omenjeni strani, je sodišče v navedenem obdobju v 19 primerih zavrnilo tožbeni zahtevek (v nekaterih primerih tudi delno zavrnilo, delno zavrglo), v 4 primerih se je izreklo za nepristojno za obravnavanje tožbenega zahtevka.

Le v 5 zadevah, kar predstavlja 5,60 % od celote, je v letih 2012 do 2015 sodišče tožbenemu zahtevku ugodilo (od tega dvema le delno).

Po prikazanih podatkih in če bi brali le številke, brez da bi pomislili, kaj te številke pomenijo, bi lahko rekli, da število odločb, s katerimi je sodišče tožbi ugodilo, ni omembe vredno. Ker pa poznamo pomen človekovih pravic in temeljnih svoboščin, je tudi ta »športna napoved« 1, 1, 1, 3 od leta 2012 do 2015 izrednega pomena in ta nizka števila dobijo čisto drugo vrednost.

Porast števila tožb po 4. členu ZUS-1, na katerega lahko sklepamo glede na večanje števila rešenih tovrstnih upravnih sporov, je nedvomno tudi pokazatelj tega, da se ljudje vedno bolj zavedajo, da jim varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin zagotavlja prav ta določba ZUS-1 in da lahko svoje pravice ščitijo v upravnem sporu. Vendar nam po drugi strani »rezultati« tovrstnih sporov kažejo, da stranke v veliki meri poskušajo varovati svoje pravice v upravnem sporu, tudi ko bi jih morale v kakem drugem postopku oziroma tudi ko imajo sodno varstvo zagotovljeno v drugih postopkih. Prepričana sem, da je včasih to posledica zmote, nepoznavanja sodnih postopkov in zakonskih predpisov, v nekaterih primerih pa nedvomno to obliko spora jemljejo kot varovalo za primer, da ne bi uspeli v drugem, mogoče tudi že uvedenem, postopku.

Vendar ponovno poudarjam – 4. člen ZUS-1 je izrednega pomena, pa tudi če bi na podlagi te določbe v kakršnemkoli obdobju sodišče ugodilo le enemu samemu tožbenemu zahtevku in s tem preprečilo nedovoljen poseg oblastvenega organa v človekove pravice in temeljne svoboščine posameznika.

5.2.2.2 Prikaz odločb v upravnem sporu po 4. členu ZUS-1, v katerih je sodišče o zahtevku vsebinsko odločalo

V nadaljevanju predstavljam nekaj odločb, v katerih je tožba vsebovala vse potrebne procesne predpostavke za vsebinsko obravnavo zadeve v upravnem sporu po 4. členu ZUS-1 in v katerih je sodišče odločalo skladno s 66. členom ZUS-1.

Sodba Upravnega sodišča RS I U 640/2015 z dne 28. 9. 2015

Sodišče je v predmetni zadevi tožbi ugodilo tako, da je ugotovilo, da je bilo z izdajo Zaključnih ugotovitev o posameznem primeru v zadevi št. 6210-699/2012-61 z dne 31. 3. 2015, o imenovanju generalnega direktorja Vrhovnega državnega tožilstva, ne da bi bil osnutek prej poslan tožniku v izjasnitev, nezakonito poseženo v tožnikove ustavne pravice iz 22. in 34. člena Ustave RS, odločilo, da se vse zaključne ugotovitve v posameznem primeru v navedeni zadevi, ki se nanaša na tožnika, odpravijo in da je tožena stranka (KPK) dolžna povrniti tožeči stranki stroške postopka.

Sodišče se sicer strinja s toženko, da zaključne ugotovitve, izdane na podlagi petega odstavka 13. člena ZIntPK, niso akt iz 2. člena ZUS-1, vendar je preizkusilo, ali gre v tem primeru za akt ali dejanje iz 4. člena ZUS-1.

Tožnik kot tako dejanje opredeljuje objavo zaključnih ugotovitev, ki so še v fazi osnutka. Po presoji sodišča to dejanje samo po sebi ne more biti predmet presoje v upravnem sporu. S tem, ko tožnik zatrjuje, da so bile v postopku izdaje kršene njegove procesne pravice, pa dejansko izpodbija zakonitost postopka in posledično zakonitost samih ugotovitev, ne zgolj njihove objave.

Tožnik s tožbo izpodbija tudi same ugotovitve, saj med drugim zahteva odpravo tistega njihovega dela, ki se nanaša nanj. S temi ugotovitvami sicer res ni bilo odločeno o tožnikovih pravicah, obveznostih ali pravnih koristih (peti odstavek 13. člena ZinPK), vsebujejo pa mnenje o koruptivnem ravnanju tožnika pri opravljanju javne funkcije. Po presoji sodišča zato pomenijo akt, s katerim je lahko poseženo v tožnikovo pravico do osebnega dostojanstva (34. člen Ustave RS), tožniku pa ni zagotovljeno drugo sodno varstvo. Gre torej za zadevo, ki je, v skladu s prvim odstavkom 4. člena ZUS-1, lahko predmet preizkusa zakonitosti v upravnem sporu.

Sodišče je preizkusilo tudi, ali je bil izpodbijani akt izdan v skladu s predpisanim postopkom in s tem tožniku zagotovljena pravica do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave RS, saj je tožnik uveljavljal tudi poseg v to pravico.

Po prvem odstavku 15. člena ZintPK Komisija v primerih, kjer s tem zakonom ni določeno drugače, pri svojih postopkih uporablja ZUP. Tega ne spreminja drugi odstavek 11. člena ZIntPK, po katerem komisija svoje poslovanje uredi s poslovnikom in drugimi splošnimi akti, saj zakon nedvoumno razlikuje med poslovanjem in postopkom. To pomeni, da so določbe poslovnika, ki po vsebini presegajo postopkovne določbe ZIntPK in ZUP, nezakonite, zato mora sodišče njihovo uporabo pri presoji izpodbijanega akta zavrniti (125. člen Ustave RS).

Eden najpomembnejših vidikov pravice do enakega varstva pravic (22. člen Ustave RS) je kontradiktornost postopka oziroma pravica do izjave. Sedmi odstavek 13. člena ZIntPK določa, da kadar se ugotovitve Komisije nanašajo na določeno ali določljivo osebo, komisija osnutek ugotovitev pred javno objavo pošlje tej osebi, ki se lahko v roku 7 dni izjavi o navedbah v ugotovitvah. ZIntPK izjasnitev obravnavane osebe določno umešča med zaključek postopka in objavo ugotovitev, saj kolikor postopek pred izjavo te osebe ni

zaključen, temveč se nadaljuje še po njeni izjavi, ta oseba nima možnosti, izjasniti se o vseh dejstvih in okoliščinah, ki utegnejo vplivati na odločitev.

Takšna ureditev izhaja tudi iz četrtega odstavka 52. člena Poslovnika. Komisija med tem, ko pošlje osnutek ugotovitev v izjasnitev in objavo ugotovitev ne sme opravljati nobenih nadaljnjih postopkovnih dejanj, ker je v nasprotnem primeru kršena temeljna procesna pravica obravnavane osebe do izjasnitve.

Sodišče ugotavlja, da v zadevi med strankama ni sporno, da je toženka po tem, ko je tožniku omogočila, da se izjavi o osnutku ugotovitev, ugotavljala še nadaljnja dejstva in okoliščine ter se na to sklicevala v ugotovitvah, ne da bi tožniku omogočila, da se do teh dejstev in okoliščin opredeli. S tem je tožniku kršila pravico izjave, kar zadostuje za ugotovitev, da je obravnavani akt nezakonit.

Sodišče ocenjuje tudi, da ni pomembno na kakšen način so bila izvedena procesna dejanja po zaključku postopka, niti to, da na njihovi podlagi ni prišlo do sprememb ugotovitev. Toženka je naknadno izvedene dokaze izvedla kot »zbiranje obvestil«, ugotovila, da niso pomembni za ugotovitev pravno pomembnih dejstev, te svoje ugotovitve pa nato vključila v obrazložitev obravnavanega akta, ne da bi tožniku pred tem omogočila, da se do njih opredeli. Tak način uporabe obeh izjav, ki ju je toženka pridobila od prič, namreč nedvoumno opredeljuje kot dokaza.

Sodišče iz vsega navedenega ugotavlja, da je bilo z ugotovitvami KPK nezakonito poseženo v tožnikove človekove pravice, zato je v skladu s prvim odstavkom 66. člena ZUS-1 ugotovilo nezakonitost tega akta in na podlagi tožnikovega zahtevka odpravilo obravnavane ugotovitve v obsegu, ki se nanašajo nanj. Tožnik sicer odstranitve ugotovitev ni zahteval, vendar je sodišče ugotovilo, da so zakonska posledica njihovega sprejema in da toženka za objavo nima več zakonske podlage.

Ugotovitev: Sodišče je presodilo, da je tožena stranka s kršitvijo procesne pravice obravnavane osebe do izjasnitve, nezakonito posegla v njene ustavne pravice iz 22. in 34. člena Ustave RS. Posledično je nezakonit tudi akt, ki je bil v obravnavanem postopku izdan in objavljen. Sodišče je zato odločilo tudi, da se vse zaključne ugotovitve v posameznem primeru, ki se nanašajo na tožnika, odpravijo.

Sodba in sklep Upravnega sodišča RS I U 1142/2013 z dne 29. 8. 2013

Tožnik je vložil tožbo zaradi molka organa za BPP Okrožnega sodišča v Ljubljani, ker ni odločil o njegovi vlogi za BPP v zadevi III P 427/2013 Okrožnega sodišča v Ljubljani. Navaja, da je hkrati s tožbo v navedenem pravnem postopku 14. 2. 2013 vložil tudi vlogo za oprostitev stroškov tega in nadaljnjih postopkov, postavitve sodnega tolmača za nemški jezik in odvetnika. Organu za BPP očita, da s tem, ker še ni odločil, krši 2. člen Ustave ter njegove pravice iz 22. člena in prvega odstavka 23. člena Ustave in pravice iz 6. člena EKČP. O tem naj bi 28. 5. 2013 v smislu 28. člena ZUS-1 obvestil predsednika sodišča ter Službo za BPP in napovedal odškodninsko tožbo.

Sodišču predlaga, da njegovi tožbi ugodi in toženki naloži, da o njegovi vlogi v določenem roku odloči, tožniku povrne stroške tega postopka. Zahteva tudi, da sodišče toženki naloži, da mu izplača odškodnino zaradi kršenja pravice do poštenega sojenja in pravičnega sojenja, uveljavlja pa še oprostitev plačila sodnih taks, postavitve sodnega tolmača za nemščino in po potrebi postavitve odvetnika za vložitev revizije.

Sodišče je presodilo, da je tožba zaradi molka upravičena.

Stranka sme sprožiti upravni spor, kot če bi bila njena vloga zavrnjena, če organ prve stopnje odločbe, zoper katero ni pritožbe, ne izda v predpisanem roku in če je tudi na novo zahtevo ne izda v nadaljnjih sedmih dneh (tretji odstavek v zvezi z drugim odstavkom 28. člena ZUS-1).

Sodišče ugotavlja, da je tožbo, kateri je bila priložena vloga za BPP, tožnik na Okrožno sodišče vložil 20. 2. 2013. Z dopisom P 427/2013-III z dne 11. 3. 2013 je bila vloga za BPP posredovana pristojnemu organu, ki jo je prejel 12. 3. 2013. Na predsednika Okrožnega sodišča je 28. 5. 2013 tožnik naslovil dopis, iz katerega izhaja, da poziva organ za BPP, naj v nadaljnjih sedmih dneh odloči o njegovi prošnji za BPP v zadevi III P 427/2013. Iz tožbe in upravnega spisa sicer ni razvidno, kdaj je organ za BPP ta poziv prejel. Ker pa toženka v odgovoru na tožbo prejema poziva tožnika ne zanika, sodišče šteje, da je izpolnjena procesna predpostavka za vložitev tožbe zaradi molka organa iz drugega odstavka 28. člena ZUS-1.

Sodišče ne sprejema toženkinih navedb o razlogih, zaradi katerih o vlogi tožnika, ki je bila vložena pred šestimi meseci, še ni bilo odločeno. Meni, da na odločanje ne sme vplivati naraščanje pripada zadev, preobremenjenost službe za BPP, prav tako ne, da je tožnik vložil 50 prošenj za BPP. Ravno tako ne more biti razlog težavno ugotavljanje pogoja za dodelitev BPP in sklicevanje na ugotovitve o tožnikovem premoženju v drugem postopku BPP, saj iz spisa izhaja, da je bila tožniku z odločbo CSD Ljubljana – Center dne 21. 2. 2013 izdana odločba o upravičenosti do denarne socialne pomoči.

Ker pristojni organ o zahtevi za BPP v zvezi s pravnim postopkom III P 427/2013 ni odločil v zakonsko predpisanem roku (222. člen ZUP) in ker tega ni storil niti na ponovno zahtevo tožnika v nadaljnjih sedmih dneh, razlogi toženke pa molka ne upravičujejo, je sodišče v skladu s prvim odstavkom 69. člena ZUS-1 tožbi v tem delu ugodilo in organu za BPP Okrožnega sodišča v Ljubljani naložilo izdajo upravnega akta v 15 dneh od prejema sodbe. Pri določitvi roka za odločitev je sodišče upoštevalo dejstvo, da je tožnik dal vlogo že 20. 2. 2013 in da tožnik na podlagi odločbe prejema denarno socialno pomoč.

Glede tožnikovega zahtevka do pravične odškodnine je sodišče presodilo, da ni podlage za odločanje o zahtevku, da se povrne škoda po prvem odstavku 67. člena ZUS-1, saj sodišče ni odločalo v sporu polne jurisdikcije po 65. členu ZUS-1. Za odločanje v sporu polne jurisdikcije namreč niso bili izpolnjeni pogoji iz prvega odstavka tega člena (podatki postopka tega ne omogočajo, tožnik težko popravljive škode ne zatrjuje, narava stvari v

danih okoliščinah konkretnega primera pa tudi ne zahteva odločanja o tožnikovi prošnji za BPP).

Sodišče še ugotavlja, da je v upravnem sporu sicer mogoče uveljavljati tudi odškodnino zaradi kršenja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, vendar le s tožbo zaradi kršitve ustavnih pravic na podlagi prvega odstavka 4. člena ZUS-1. Ta tožba pa je dopustna, če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo, kar pa je po ZUS-1 tudi tožba zaradi molka organa.

Ker, glede na vse navedeno, niso podane procesne predpostavke za odločanje v upravnem sporu po 65. členu in 4. členu ZUS-1, sodišče ne more odločati o tožnikovem zahtevku za povrnitev škode, in to ne po prvem odstavku 67. člena in ne po prvem odstavku 66. člena ZUS-1. Sodišče je zato tožbo v tem delu zavrglo. Prav tako je zavrglo tudi predlog za postavitve odvetnika za vložitev revizije, saj sodišče v upravnem sporu, v katerem presoja zakonitost izpodbijanega upravnega akta, o tem ne odloča.

Ugotovitev: S sprejeto odločitvijo je sodišče od pristojnega organa zahtevalo, da izda odločbo. Odločalo je torej o tožbenem zahtevku, ki ga je tožnik vložil zaradi molka organa in ne zaradi posega v pravice. Četudi je sodišče ugotovilo, da upravni organ ni postopal v skladu z zakonom, ni moglo odločati o odškodnini. Za tako odločanje niso bile izpolnjene procesne predpostavke, saj upravni postopek še ni zaključen. Upravno sodišče tudi sicer ne odloča o odškodnini, če je tožniku za uveljavljanje takega zahtevka zagotovljeno drugo sodno varstvo.

Sodba Vrhovnega sodišča I Up 481/2012 z dne 18. 12. 2013 v zvezi s sodbo Upravnega sodišča RS I U 1660/2011

Z izpodbijano tožbo je sodišče prve stopnje v točki I. izreka ugotovilo, da je tožena stranka s tem, ko je družbi T., d.o.o., ob vpogledu dne 27. 1. 2010 omogočil vpogled v dokument z dne 28. 8. 2009 in ji izročil kopijo navedenega dokumenta, o čemer je v spisu uradni zaznamek, ter še z vročitvijo Povzetka relevantnih dejstev z dne 11. 5. 2010 in z vročitvijo Povzetka relevantnih dejstev (različica za družbo T.) z dne 3. 6. 2011, družbi T. nezakonito razkril podatke iz teh dokumentov, ki so poslovna skrivnost tožnika, in s tem posegel v pravico tožnika do varovanja poslovnih skrivnosti v postopku pred Uradom RS za varstvo konkurence in v pravico do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave RS. V točki I-I. izreka je prepovedalo nadaljnje takšne posege. V točki I-II. izreka je toženi stranki naložilo, da v osmih dneh obvesti družbo T. o tem, da so navedeni podatki poslovna skrivnost družbe T. in da jih je tožena stranka dolžna varovati kot poslovno skrivnost ter jih ne sme na kakršenkoli način uporabiti, da ne bo izvršbe. V točki II. je odločilo, da je tožena stranka dolžna tožeči stranki povrniti stroške postopka.

S popravnim sklepom z dne 13. 9. 2012 je sodišče prve stopnje popravilo nekatere očitne pisne pomote.

Zoper sodbo in popravni sklep se je pritožila tožena stranka. Sodišče ugotavlja, da je pritožba zoper sodbo delno utemeljena, zoper popravni sklep pa ni utemeljena.

Tožena stranka v pritožbi zoper sodbo trdi, da tožba ni pravočasna, saj da je bilo dejanje storjeno že 27. 1. 2010 in ne šele 23. 8. 2011. V pritožbi tudi navaja, da je sodišče prezrlo, da sta bili izdani dve listini in da listina, ki jo je toženka izročila družbi T. ni bila poslovna tajnost.

Tožeča stranka je v odgovoru na pritožbo izpostavila, da je pomemben čas vročitve listin in ne vpogleda in da sta obe listini predstavljali poslovno skrivnost.

V obravnavanem sporu po 4. členu ZUS-1 je torej v materialnem smislu med strankama sporna okoliščina, ali je tožena stranka z razkritjem podatkov razkrila poslovno skrivnost tožeče stranke in s tem posegla v njeno ustavno pravico do lastnine, v procesnem smislu pa je sporna pravočasnost tožbe.

Pritožbeno sodišče je presodilo, da je odločitev sodišča prve stopnje, da je rok za vložitev tožbe zaradi posega v ustavno pravico prišel teči šele z vročitvijo povzetka relevantnih dejstev, pravilna. Le takšna presoja omogoča, da lahko prizadeti subjekt učinkovito uveljavlja pravno varstvo.

Prav tako sodišče meni, da sodišče prve stopnje glede na predložene spise in izvedeno glavno obravnavo ni imelo nobene podlage, da bi ocenilo, da je šlo v obravnavanem primeru za dve listini, od katerih bi ena bila poslovna skrivnost, druga pa ne. Zato je ocenilo, da so ugovori tožene stranke, s katerimi izpodbija I. in II. točko izreka sodbe sodišča prve stopnje, neutemeljeni.

Iz navedenih razlogov je sodišče pritožbo tožene stranke zoper I. in II. točko izreka sodbe zavrnilo in potrdilo izpodbijano sodbo v tem obsegu, delno je spremenilo le odločitev glede stroškov postopka v tč. III izreka sodbe.

Pritožbeno sodišče je zavrnilo tudi pritožbo zoper popravni sklep.

Ugotovitev: Pritožbeno sodišče je izpostavilo, da je v obravnavanem primeru za ugotovitev pravočasnosti vložitve tožbe zaradi posega v ustavno pravico pomemben datum vročitve spornih dokumentov in da je posredovanje podatkov, ki predstavljajo poslovno skrivnost, poseg v ustavno pravico do zasebne lastnine. V povzetku izreka sodbe sodišča prve stopnje je prikazan tožbeni zahtevek po 4. členu ZUS-1 oziroma odločanje sodišča po prvem odstavku 66. člena ZUS-1.

Naslednja odločba je edina odločba v upravnem sporu iz 4. člena ZUS-1 v letošnjem letu, ki je objavljena na spletni strani Upravnega sodišča RS in v kateri je sodišče delno ugodilo zahtevku (poleg te so na spletni strani objavljene še tri odločitve; v eni je sodišče tožbo zavrglo, v eni zavrnilo zahtevek, z eno prekinilo postopek in vložilo ustavno-sodno presojo drugega odstavka 91. člena Zakona o igrah na srečo). Narava spora, v katerem je sodišče odločalo meritorno, se razlikuje od prej predstavljenih, saj je v tej zadevi sodišče odločalo o nezakonitem posegu v pravico do družinskega in zasebnega življenja oziroma pravico do družine. Vsak poseg v človekove pravice je vsekakor zahtevna tema obravnave, vendar pa ko se kršitve dotaknejo tako občutljivih področij, kot je družina, odločanje nedvomno

zahteva dodatno pozornost, toliko bolj takrat, ko odločitev posega v življenje mladoletnih otrok, saj je njihove koristi in pravice sodišče dolžno varovati po uradni dolžnosti. Prav ta široka paleta področij odločanja potrjuje, kakšna širina, senzibilnost in uporaba raznih normativnih podlag je potrebna za odločanje v upravnih sporih.

Sodba in sklep Upravnega sodišča RS II U 127/2016 z dne 11. 5. 2016

Sodišče je v I. točki izreka ugotovilo, da je bil odvzem mladoletnih otrok tožnici s strani CSD Velenje dne 30. 3. 2016 v nasprotju z 8. členom EKČP in 53. členom Ustave RS in je bilo s tem dejanjem CSD poseženo v pravico tožnice iz 8. člena EKČP in 53. člena Ustave RS. V II. točki izreka je zavrnilo tožbeni zahtevek v delu, ki se nanaša na kršitev tožničnih pravic iz 8. člena EKČP in 53. člena Ustave RS s strani CSD Slovenj Gradec. V III. točki izreka je zavrnilo tožbeni zahtevek, da naj sodišče naloži obema CSD odpravo posledic odvzema otrok na način, da v roku 3 dni zagotovita vrnitev otrok na dom tožnice. Zavrnilo je tudi zahtevo za izdajo začasne odredbe (točka IV. izreka). Nadalje je odločalo tudi o stroških postopka.

Tožeča stranka je vložila tožbo na podlagi 157. člena Ustave RS in 4. člena ZUS-1. Trdila je, da je z dejanjem CSD Velenje in CSD Slovenj Gradec poseženo v njene človekove pravice in temeljne svoboščine, to je v pravico iz 8. člena EKČP (pravico do družinskega in zasebnega življenja) in 53. člen Ustave RS (pravico do družine). Dejanje, s katerim je bila storjena zatrjevana kršitev, je bil odvzem njenih mladoletnih vnukov, izvršen 30. 3. 2016.

Sodišče ugotavlja, da tožnica izpodbija dejanje, da se v postopku uporabljajo določbe, ki se nanašajo na izpodbijanje upravnega akta (drugi odstavek 4. člena ZUS-1) in da je tožnica aktivno legitimirana za vložitev take tožbe, saj zatrjuje poseg v svoje človekove pravice in temeljne svoboščine.

Tožeča stranka je sicer toženo v tožbi opredelila, vendar je po presoji sodišča treba peti odstavek 17. člena ZUS-1 razlagati tako, da je v primeru, ko se zatrjuje z dejanjem storjen poseg v človekove pravice in temeljne svoboščine po 4. členu ZUS-1, toženec tista pravna oseba, za katero se zatrjuje, da je storila predmetno dejanje, torej v konkretni zadevi oba Centra za socialno delo. Ker je pravilna opredelitev tožene stranke pravno vprašanje, je to vprašanje sodišče v sodbi razrešilo samo in smatralo ugovor tožene o nesklepčnosti tožbe zaradi nepravilne navedbe tožene stranke za neutemeljen.

Sodišče v sodbi iz podatkov upravnega spisa povzema, da sta starša 25. 12. 2015 svoja mladoletna otroka za nekaj dni izročila starima staršema, to je tožnici in njenemu možu. Dne 27. 12. 2015 je mati otrok umrla, oče pa je bil kot osumljenec za kaznivo dejanje, v katerem je umrla, priprt. Ob vednosti in soglasju CSD sta otroka ostala v varstvu in oskrbi pri tožnici. V januarju 2016 je tožnica vložila vlogo za izvajanje rejniške dejavnosti. O tožnični vlogi še ni bilo odločeno. Dne 22. 3. 2016 je bila obveščena o tem, da CSD za otroka išče drugo rejniško družino. Dne 30. 3. 2016 je bila oddaja v to rejniško družino izvršena tako, da sta bila otroka iz vrtca, kamor ju je zjutraj peljala tožnica, odpeljana v rejniško družino.

Sodišče ugotavlja, da je CSD obravnaval tožnico kot osebo, pri kateri sta otroka v varstvu in oskrbi, vse od smrti matere otrok oziroma priprtja njunega očeta. Vložila je vlogo za priznanje statusa rejnice za svoja vnuka, o kateri še ni bilo odločeno. Tožnica ni prejela nobene uradne odločitve v zvezi z rejništvom, dne 30. 3. 2016 pa je bila telefonsko seznanjena z dejstvom, da sta bila otroka iz vrtca odpeljana v rejniško družino.

Družino varuje Ustava RS v tretjem odstavku 53. člena in EKČP v 8. členu. Otroka sta živela pri tožnici kot del družine, z nenadnim in nenapovedanim dejanjem odvzema otrok tožnici na način, da sta bila odpeljana iz vrtca, pa je bilo v to družinsko življenje poseženo. Z opisanim dejanjem je bila storjena kršitev tožničinih pravic iz 8. člena EKČP in tretjega odstavka 53. člena Ustave RS.

Sodišče poudarja, da v tem upravnem sporu ne odloča o tem, ali je tožnica primerna oseba za rejnico za svoja vnuka oziroma ali je potrebna namestitev otrok v drugo rejniško družino, pač pa, ali so bile z dejanjem odvzema otrok na opisan način kršene tožničine pravice iz 8. člena EKČP in tretjega odstavka 53. člena Ustave. Glede na to, da je tožnica živela v družinski skupnosti z vnukoma, ta skupnost pa je bila nepričakovano in nenapovedano, brez uradne odločitve in z izvršenim dejanjem CSD prekinjena, je sodišče presodilo, da so bile njene pravice kršene. Tožnica zoper tako dejanje nima drugega sodnega varstva, kar pomeni, da je dopustno o njeni tožbi odločati v upravnem sporu.

Sodišče dodaja, da je CSD sicer dolžan storiti potrebne ukrepe glede otrok, kot jih zahteva 119. člen ZZZDR, vendar pa mora tudi v teh zadevah spoštovati pravila postopka, to pomeni ZUP (86. člen ZSV), da doseže vsebinsko pravilno in zakonito odločitev. Odločitev mora biti sprejeta z ustreznim aktom, zoper katerega je mogoče uporabiti pravna sredstva. Šele tako sprejeta odločitev omogoča varovanje pravic vseh udeležencev oziroma se s takim aktom odloči, da je določen poseg v katero od pravic posameznika dopusten.

Tožnica je tožbo vložila zoper CSD Velenje, ki je dejanje odvzema izvršil in je tudi tako imenovani center otroka, torej center, ki je krajevno pristojen za mladoletno osebo (šesti odstavek 2. člena Zakona o izvrševanju rejniške dejavnosti). Krajevna pristojnost za mladoletno osebo se določa po stalnem oziroma začasnem prebivališču obeh staršev (tretji odstavek 81. člena ZSV).

Tožbo je tožnica vložila tudi zoper CSD Slovenj Gradec, ker je pri njem vložila vlogo za izvajanje rejniške dejavnosti in je ta izdelal oceno o tožničini primernosti za rejnico.

Sodišče je v sodbi poudarilo, da odloča o dejanju odvzema otrok, ki ga je izvršil CSD Velenje in zato tožbi ugodilo le v I. točki tožbenega zahtevka, torej v delu, ki se nanaša na CSD Velenje, medtem ko ga je v delu, ki se nanaša na CSD Slovenj Gradec kot neutemeljen zavrnilo.

Sodišče pa je zavrnilo tudi II. točko zahtevka, to je zahtevo za vrnitev otrok v tožničino družino. Po 4. členu ZUS-1 je sicer mogoče zahtevati tudi odpravo posledic dejanja, vendar mora sodišče oceniti okoliščine primera. Človekove pravice in temeljne svoboščine so omejene s pravicami drugih. Ko pride do kolizije različnih človekovih pravic, je potrebno

izhajati iz načela sorazmernosti. Po 56. členu Ustave RS otroci uživajo posebno varstvo in skrb. Posebno varstvo države uživajo otroci in mladoletniki, za katere starši ne skrbijo, ki nimajo staršev ali so brez ustrezne družinske oskrbe. Njihov položaj ureja zakon.

Starejši od otrok je star pet in pol, mlajši tri leta, zato je glede na starost in skladno z Ustavo in zakoni odločitve glede njunega bivanja in kdaj in komu bosta zaupana v varstvo, vzgojo in skrb sprejemati s posebno občutljivostjo. Da morajo biti koristi otroka glavno vodilo pri odločanju, izhaja tudi iz prvega odstavka 3. člena Konvencije ZN o otrokovih pravicah.

Sodišče je moralo pri odločitvi uporabiti načelo sorazmernosti in tehtati med pravico tožnice do družinskega življenja z vnukoma na eni ter dolžnost varovanja otrok pred nenehnimi spremembami bivališč in ljudi, s katerimi živita, na drugi strani. Varstvo, dodeljevanje in selitev tako majhnih otrok se mora izvrševati le na podlagi pretehtane odločitve, sprejete na ustrezni strokovni podlagi. Ker sta otroka sedaj nastanjena v zanju ugodnem okolju rejniške družine in ob uporabi načela sorazmernosti, je sodišče II. točko tožbenega zahtevka zavrnilo.

Sodišče je poudarilo, da bo vsebinsko odločitev o presoji pravilnosti odločitve, da se otroka izročita v varstvo in vzgojo nadomestni rejniški družini, mogoče sprejeti le v postopku o rejništvu, v katerem pa bo potrebno odločiti tudi o vlogi tožnice in ji dati možnost, da v postopku sodeluje.

Sodišče je zavrnilo tudi zahtevo tožnice za izdajo ureditvenečasne odredbe na podlagi tretjega odstavka 32. člena ZUS-1, to je zahtevo, da se otroka do pravnomočnosti postopka vrneto na tožničin dom. Začasno odredbo je sodišče zavrnilo iz istih razlogov, zaradi katerih je zavrnilo II. točko tožbenega zahtevka. Sodišče še dodaja, da je tožnica kot razlog za začasno odredbo navedla onemogočanje stikov tožnice s svojimi vnuki, vendar pa je to vprašanje urejeno v 106.a členu ZZZDR, o stikih pa odloča redno sodišče v nepravdnem postopku.

Sodišče je še odločilo, da je tožena stranka dolžna tožnici povrniti stroške postopka.

Ugotovitev: Sodišče je ugotovilo, da so bile tožnici z odvzemom mladoletnih vnukov kršene ustavno varovane pravice do družine in zasebnega življenja ter poudarilo, da mora upravni organ takšno odločitev sprejeti z ustreznim aktom, zoper katerega je mogoče uporabiti z zakonom določena pravna sredstva, hkrati pa to omogoči varovanje pravic vseh udeležencev postopka.

Iz predstavljenih odločb je razvidno, kako sodišče odloča v subsidiarnem upravnem sporu po 4. členu ZUS-1, na kaj je pozorno, kako skladno s prvim odstavkom 66. člena ZUS-1 najprej ugotovi nezakonitost akta ali dejanja, nato pa na kakšen način prepove nadaljevanje posamičnega dejanja, če še traja, oziroma kako odloči o odpravi posega v človekove pravice in temeljne svoboščine, vse s ciljem vzpostavitve zakonitega stanja.

Prvi odstavek 66. člena ZUS-1 sicer daje sodišču pooblastilo, da sme odločiti tudi o tožnikovem zahtevku o povrnitvi škode, vendar med pregledano sodno prakso nisem

zasledila odločbe, s katero bi sodišče odločilo o odškodnini za nastalo škodo. Kot sem pojasnila pri povzemanju sodnih odločb, velja ob tem opozoriti, da 67. člen ZUS-1 dopušča, da sodišče tožnika v takem primeru napoti na pravdo.

5.2.3 PROCESNE PREDPOSTAVKE

5.2.3.1 Preizkus procesnih predpostavk

Po obsežnem pregledu sodne prakse Upravnega sodišča in Vrhovnega sodišča ugotavljam, da se v postopkih upravnega spora, sproženih s tožbo zaradi kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin po 4. členu ZUS-1, sodišča v precejšnji meri ukvarjajo s ključnim vprašanjem, ali je glede odločanja o zatrjevani kršitvi pristojno upravno sodišče ali pa ima prizadeti posameznik zoper akt ali dejanje oblasti z zakonom zagotovljeno drugo sodno varstvo pravic in pravnih koristi. Kot že poudarjeno, lahko stranka tožbo po prvem odstavku 4. člena ZUS-1 vložiti v primeru kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin le takrat, ko nima zagotovljenega drugega pravnega varstva. Tožba v skladu z navedenim členom zato predstavlja tako imenovano subsidiarno sodno varstvo v upravnem sporu.

Sodišča morajo torej, ko prejmejo tožbo, vloženo na podlagi 4. člena ZUS-1, s tožbo postopati tako, kot v vsakem drugem upravnem sporu, torej najprej po določbi 36. člena ZUS-1 opraviti predhodni preizkus tožbe, v katerem preverijo ali tožba izpolnjuje vse zakonsko določene formalne pogoje za obravnavo. Sodišče torej preveri, ali odločanje o zahtevku spada v sodno pristojnost, ali je bila tožba vložena pravočasno, ali tožnik s tožbo uveljavlja svoje pravice ali pravne koristi, ali izpodbija upravni akt, ali ima za vložitev tožbe pravni interes, ali pravni akt posega v tožnikove pravice, ali je zoper pravni akt tožnik vložil pritožbo, kolikor je ta mogoča in ali je bilo o zadevi že odločeno. Pri predhodnem preizkusu tožbe, ki je vložena na podlagi 4. člena ZUS-1, mora sodišče pri oceni, ali zahtevek spada v sodno pristojnost, odgovoriti še na vprašanje, ali ima morebiti tožnik za zaščito svojih pravic in svoboščin zagotovljeno sodno varstvo pri drugem rednem ali specializiranem sodišču, kot tudi na vprašanje, ali je predmet obravnave lahko izpodbijanje določenega dejanja oblastvenega organa, za katerega tožnik trdi, da je poseglo v njegove pravice in temeljne svoboščine.

Dopuščam si sklepati, da je predhodni preizkus pri tožbi, vloženi na podlagi 4. člena ZUS-1, zato za sodišče kompleksnejše in bolj zahtevno opravilo kot predhodni preizkus pri preostalih tožbah, ki jih obravnava upravno sodišče. To mojo trditev potrjuje tudi sodna praksa, ki jo predstavljam v nadaljevanju.

5.2.3.2 Pregled nekaterih sodnih odločb, v katerih je sodišče prve stopnje odločalo o procesnih predpostavkah

V nadaljevanju predstavljam nekaj sodnih odločb, v katerih je Vrhovno sodišče odločalo o pritožbah zoper odločbe sodišča prve stopnje o zavrženju tožbe. Upravno sodišče torej ni vsebinsko odločalo, pač pa se je s tožbami ukvarjalo predvsem z vidika procesnih predpostavk, potrebnih za obravnavanje zadeve, to je s preizkusom tožbe po 36. členu ZUS-1, v katerem so taksativno naštetih razlogi za zavrženje tožbe, in z vprašanjem, ali tožbeni

zahtevki spada v sodno pristojnost ter ali tožniku za zaščito svojih pravic in svoboščin ni zagotovljeno sodno varstvo v drugem postopku in ali je lahko predmet obravnave izpodbijanje določenega dejanja oblastvenega organa, s katerim naj bi bilo poseženo v človekove pravice in temeljne svoboščine tožnika.

Sklep Vrhovnega sodišča RS I Up 336/2014 z dne 29. 10. 2014 v zvezi s sklepom Upravnega sodišča RS IV U 190/2014

Tožena stranka RS, Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, je s sklepom z dne 10. 6. 2014 uvedla nadzor nad poslovanjem Univerze. Sklenila je, da bo nadzor opravljen v obliki notranje revizije, da ga bo usmerjala služba za notranjo revizijo in da ga bo izvedel zunanji izvajalec notranjega revidiranja, ki bo izbran na podlagi predpisov, ki urejajo javno naročanje. Nadalje je določila obseg nadzora med drugim tudi pregled razpisne dokumentacije, povezane s storitvami odvetnika Univerze. Sklenila je tudi, da mora Univerza omogočiti zunanjemu izvajalcu dostop do podatkov. Na podlagi opisane odločitve je tožena stranka z aktom z dne 16. 7. 2014 izbrala družbo za izvedbo notranje revizije.

Zoper oba akta je tožbo in predlog za izdajo začasne odredbe kot tožnik vložil odvetnik Univerze. Sodišče prve stopnje je na podlagi 3. točke prvega odstavka 36. člena ZUS-1 s sklepom tožbo zavrglo, na podlagi določb 32. člena ZUS-1 pa zavrglo tudi zahtevo za izdajo začasne odredbe za odložitev izvršitve izpodbijanih aktov. Tožnik je zoper odločitev sodišča prve stopnje vložil pritožbo.

Vrhovno sodišče je presodilo, da je sklep o uvedbi revizije poslovanja Univerze z dne 10. 6. 2014 akt iz drugega odstavka 2. člena ZUS-1, ki se lahko izpodbija v rednem upravnem sporu. Akt tožene stranke z dne 16. 7. 2014 je sicer samostojen akt, vendar pa je po vsebini le odločitev tožene stranke o izbiri izvajalca notranjega revidiranja poslovanja tožnice. Kot tak ni upravni akt v smislu 2. člena ZUS-1 in zato zoper njega samostojni redni upravni spor ni dopusten (4. točka prvega odstavka 36. člena ZUS-1). Glede na to, da je sklep z dne 16. 7. 2014 sestavni del izreka izpodbijanega sklepa z dne 10. 6. 2014, bi ga bilo mogoče izpodbijati v okviru upravnega spora v zvezi z izpodbijanjem tega sklepa.

Vrhovno sodišče ugotavlja, da tožnik - odvetnik v upravnem postopku ni sodeloval kot stranka niti ni poskušal v postopek vstopiti kot stranski udeleženec. Zoper oba akta je vložil tožbo po 4. členu ZUS-1 in ne po 2. členu ZUS-1. Ker tožnik ni sodeloval v postopku izdaje sklepa z dne 10. 6. 2014 niti kot stranka niti kot stranski udeleženec, pač pa le kot pooblaščenec Univerze, ni aktivno legitimiran za vložitev tožbe zoper sklep tožene stranke z dne 10. 6. 2014 v rednem upravnem sporu. Vrhovno sodišče pri tem posebej izpostavlja, da osebi, ki so opustile postopkovne možnosti, da bi v določenem upravnem postopku sodelovale kot stranka ali stranski udeleženec, ZUS-1 ne daje nobene pravne podlage, da to svojo opustitev v upravnem postopku nadomestijo v upravnem sporu. Šele kolikor bi tožnik zahteval, da mu tožena stranka prizna položaj stranke oziroma stranskega udeleženca in zahteval vročitev izpodbijanih aktov, pa bi bila ta njegova zahteva zavržena, bi lahko zoper dokončni sklep vložil tožbo v upravnem sporu na podlagi drugega odstavka 17. člena ZUS-1. Ker pa je zaradi lastne neaktivnosti izgubil pravico do varstva v rednem

upravnem sporu, mu posledično ne more biti zagotovljeno sodno varstvo v upravnem sporu po 4. členu ZUS-1, ki je zagotovljeno le, če ni drugega sodnega varstva. Vrhovno sodišče je obenem ocenilo, da akta tožene stranke tudi sicer z ničemer ne posegata v tožnikove pravice oziroma obveznosti in tudi ne v človekove pravice in temeljne svoboščine v smislu 4. člena ZUS-1.

Ugotovitev: Vrhovno sodišče je izpostavilo, da morajo biti tudi pri vložitvi tožbe po 4. členu ZUS-1 izpolnjene procesne predpostavke, med drugim tudi procesna predpostavka o tem, kdo je lahko tožnik v takem postopku (3. točka prvega odstavka 36. člena ZUS-1). Izpostavilo je tudi, da tožbe po tem členu ne more uveljavljati tisti, ki sicer zaradi lastne neaktivnosti ni vstopil v upravni postopek.

Sklep Vrhovnega sodišča RS I Up 32/2015 z dne 11. 11. 2015 v zvezi s sklepom Upravnega sodišča RS I U 901/2014

Tožnica je vložila pritožbo zoper sklep sodišča prve stopnje, ki je na podlagi 4. točke prvega odstavka 36. člena ZUS-1 zavrglo njeno tožbo zoper mnenje Komisije za etiko Odvetniške zbornice Slovenije o skladnosti ravnanja tožnice z načeli in pravili Kodeksa odvetniške poklicne etike.

Vrhovno sodišče je njeno pritožbo s sklepom zavrnilo in potrdilo izpodbijani sklep. Presodilo je, da je prvostopno sodišče pravilno odločilo, da tožnica mnenja Komisije za etiko Odvetniške zbornice ne more izpodbijati v upravnem sporu, ker to ni akt, ki bi ga izdal organ v funkciji opravljanja nosilca javnih pooblastil. Prav tako je tožba v upravnem sporu po 4. členu ZUS-1 namenjena varstvu oseb pred oblastvenimi dejanji nosilcev oblasti, ki posegajo v ustavne pravice tožnika, zato pritožbeno sodišče ni moglo slediti pritožbenim navedbam, da je v upravnem sporu zagotovljeno tudi horizontalno varstvo človekovih pravic, to je varstvo med zasebnimi subjekti. Upravno sodišče bi presojlo, ali mnenje, ki ga pritožnica izpodbija s tožbo, posega v njeno pravico do svobode izražanja iz prvega odstavka 39. člena Ustave in 10. člena EKČP, opravilo, če bi ugotovilo, da gre za akt oziroma dejanje organa oblasti oziroma nosilca javnih pooblastil. Vrhovno sodišče poudarja, da ima sicer tožnica zoper druge odločitve Komisije oziroma njenih organov zagotovljeno sodno varstvo in prav tako tudi zoper poseg v človekove pravice. Od tožbenega zahtevka pa je odvisno, kakšno bo to sodno varstvo, saj tudi iz odločb Evropskega sodišča za človekove pravice izhaja, da bi moralo biti sodno varstvo pred posegom v svobodo govora odvetnika zagotovljeno v upravnem sporu in ne npr. v civilnopravnem.

Ugotovitev: Vrhovno sodišče je sprejelo stališče, da je tožba v upravnem sporu po 4. členu ZUS-1 namenjena le varstvu oseb pred oblastvenimi dejanji nosilcev oblasti, ki posegajo v ustavne pravice tožnika, ne pa zoper odločitve drugih organov, ki niso nosilci oblasti.

Sklep Vrhovnega sodišča RS I Up 22/2016 z dne 24. 2. 2016 v zvezi s sklepom Upravnega sodišča RS I U 1685/2015

Tožnik je vložil pritožbo zoper sklep, s katerim je sodišče prve stopnje zavrglo njegovo tožbo, vloženo na podlagi 4. člena ZUS-1 zaradi kršitve človekovih pravic v postopku

davčnega nadzora, nadalje zavrglo njegovo zahtevo za izdajo začasne odredbe in odločilo o stroških postopka ter odločilo, da sam trpi svoje stroške pritožbenega postopka.

Vrhovno sodišče v sklepu ugotavlja, da se zoper tožnika vodi upravni postopek po 68.a členu ZDavP-2 za odmero davka od nenapovedanih dohodkov. Zoper odmero odločbo se je že pritožil, o njej pa še ni odločeno. Sodišče zaključuje, da bo tožnik torej sodno varstvo zoper odločitev o njegovi pritožbi lahko uveljavljal v postopku sodnega varstva s tožbo zoper dokončno odločbo o odmeri davka, torej s tožbo po 2. členu ZUS-1. Ne glede na to, da tožnik navaja, da se ne pritožuje zoper odločbo, temveč da gre za kazenski postopek, kazensko sankcijo, ne more uveljavljati subsidiarnega varstva po 4. členu, saj bo lahko te ugovore uveljavljal v rednem upravnem sporu.

Vrhovno sodišče je presodilo, da niso podani pritožbeni razlogi in ne razlogi, na katere mora sodišče paziti po uradni dolžnosti in je pritožbo tožnika na podlagi prvega odstavka 82. člena v zvezi s 76. členom ZUS-1 s sklepom zavrnilo.

Ugotovitev: Vrhovno sodišče je sprejelo stališče, da je s tožbo mogoče uveljavljati subsidiarno sodno varstvo po 4. členu ZUS-1 le, kolikor tožnik svojih ugovorov ne more uveljavljati v drugih postopkih.

Sklep Vrhovnega sodišča RS I Up 300/2015 z dne 24. 2. 2016 v zvezi s sklepom Upravnega sodišča RS, Oddelka v Novi Gorici, III U 221/2015-9

Sodišče prve stopnje je z izpodbijanim sklepom na podlagi 2. točke prvega odstavka 36. člena ZUS-1 zavrglo tožbo, ki jo je tožnica vložila zaradi nezakonitega posega v njene ustavne pravice do zasebne lastnine. Tožnica je v postopku zatrjevala, da naj bi bila ta njena pravica kršena od 1. 5. 2014 do 30. 5. 2015 s tem, da zaradi nezakonite izdaje odločb in opustitve predpisanega nadzora sosednjega gostinskega objekta v tem obdobju ni mogla uporabljati svoje nepremičnine. Tožnica je zoper odločitev sodišča prve stopnje vložila pritožbo.

Vrhovno sodišče je presodilo, da je pritožba tožnice delno utemeljena. Presodilo je, da je sodišče prve stopnje napačno ugotovilo, da je bila v obravnavani zadevi vložena tožba le po 4. členu ZUS-1, saj je tožnica izrecno navedla, da tožbo vlaga tako zaradi ugotovitve nezakonitosti odločb Občine Piran, kot tudi zaradi plačila odškodnine in predlagala, da sodišče ta zahtevek združi v skupno obravnavanje in odločanje s tožbenimi zahtevki, ki jih je vložila zoper odločbe tožene stranke o podaljšanem obratovalnem času in zoper odločbe tožene stranke o dovolitvi prekomernega obremenjevanja okolja s hrupom. Vrhovno sodišče ugotavlja, da je tožnica pravni interes za vložitev tožbe utemeljevala s trditvijo, da je ugotovitev nezakonitosti vseh izpodbijanih odločb predhodno vprašanje v postopku motenja posesti, predlagala pa tako ugotovitev posega v njeno ustavno pravico do zasebne lastnine in postavila zahtevek za plačilo odškodnine.

Vrhovno sodišče je presodilo, da je tožnica trditev o nezakonitem posegu v pravico do zasebne lastnine utemeljuje s trditvijo o nezakonitih odločbah. To pomeni, da je tožnica tožbo vložila tudi na podlagi prvega odstavka 2. člena ZUS-1 in je zato napačno stališče

sodišča prve stopnje, da je bila tožba vložena le po 4. členu ZUS-1 in da je rok za njeno vložitev začel teči z zaključkom posega v tožničine ustavne pravice. Vrhovno sodišče je zato pritožbi tožnice v tem delu ugodilo in izpodbijani sklep odpravilo ter zadevo vrnilo sodišču prve stopnje v ponovni postopek z napotilom, da sodišče preveri pravočasnost vložene pritožbe ter da tožnico, kolikor bo ocenilo, da njena tožba ni jasna, pozove k dopolnitvi.

V nadaljevanju je Vrhovno sodišče odločilo, da tožničina pritožba zoper zavrženje tožbe, vložene zaradi opustitve nadzora, ni utemeljena. Po določbi prvega odstavka 23. člena ZUS-1 prične namreč rok za vložitev tožbe po 4. členu ZUS-1 teči, ko je bilo storjeno posamično dejanje, s katerim se posega v človekove pravice in temeljne svoboščine posameznika. V tožbi mora tožnik navesti dejanje, kje in kdaj je bilo storjeno, organ ali uradno osebo, ki je to storila, dokaze o tem in zahtevek, naj se poseg v človekove pravice in temeljne svoboščine ugotovi, odpravi oziroma prepove. Pritožbeno sodišče tudi ugotavlja, da je, glede na tožničine navedbe, da zaradi opustitve nadzora nepremičnine ni mogla uporabljati med 1. 5. 2014 in 30. 5. 2015 in glede na to, da je tožbo vložila 7. 9. 2015, sklep prvostopenjskega sodišča, da je tožba vložena po preteku 30-dnevnega roka iz 28. člena ZUS-1, pravilen. Vrhovno sodišče je še poudarilo, da sodišče ni dolžno preverjati, kdaj je za poseg v svoje pravice tožnica zvedela, četudi bi bila tožba pravočasna, pa se zastavlja vprašanje upravičenosti vložitve odškodninskega zahtevka, saj o teh zahtevkih odločajo redna sodišča v pravnih postopkih.

Ugotovitev: Vrhovno sodišče je opisalo, kakšen mora biti tožbeni zahtevek po 4. členu ZUS-1. Poudarilo pa je tudi, da je treba tožbo, ki je sicer vložena po tej zakonski določbi, tožnica pa zatrjuje, da je do posega v njene človekove pravice in temeljne svoboščine prišlo z aktom (ali dejanjem) upravnega organa, ki ni bil zakonit, šteti tudi kot tožbo po 2. členu ZUS-1.

5.3 ŠE O ZAČASNI ODREDBI

5.3.1 SPLOŠNO

Nekateri upravni spori so po naravi taki, da zahtevajo hitro reševanje. V takih primerih je treba odložiti učinkovanje upravne odločbe do izdaje sodbe v upravnem sporu ali za čas spora urediti sporno razmerje, če bi v vmesnem času lahko prišlo do sprememb, zaradi katerih bi bila končna odločitev za tožnika brez vsakega pomena. Materialno pravne določbe glede začasnih odredb so urejene v ZIZ-u, pri čemer se začasne odredbe, ki jih izda sodišče v upravnem sporu, po teh določbah le izvršijo. To pomeni, da je upravno sodišče hkrati dovolilno in izvršilno sodišče.

Zčasne odredbe se delijo v dve skupini, in sicer:

- *Odložitvene začasne odredbe*

Začasno odredbo, ki v upravnem sporu tožniku omogoča, da ob izpolnjenih pogojih iz drugega odstavka 32. člena ZUS-1, doseže odložitev izvršitve izpodbijanega akta, imenujemo odložitvena, neprava, suspenzivna začasna odredba. V primerih take začasne

odredbe izvršba ni potrebna, saj se z odložitveno začasno odredbo le zadrži izvršitev izpodbijanega upravnega akta.

- *Ureditvene začasne odredbe*

Klasična ureditvena začasna odredba je določena v tretjem odstavku 32. člena ZUS-1. Teoretiki upravnega procesnega prava jo imenujejo tudi prava začasna odredba, drugi izraz pa je tudi ureditvena ali regulacijska začasna odredba. S tako odredbo sodišče začasno uredi stanje, glede na sporno pravno razmerje, do pravnomočnosti svoje odločbe.

Po pravilih, ki veljajo za ureditvene začasne odredbe, sodišče odloča tudi o posegih v človekove pravice in temeljne svoboščine, ko odloča po določbah 66. člena ZUS-1. Vsebinski pogoji za izdajo take začasne odredbe so določeni v tretjem odstavku 32. člena ZUS-1. Z ureditveno začasno odredbo se prepreči, da bi s posamičnimi nezakonitimi akti ali dejanji lahko nastala tožniku težko popravljiva škoda. Sodišče mora pri tem presojati tudi, ali je podana verjetnost potrebe po začasni ureditvi zakonitega stanja.

Dejansko se izvršuje le prava začasna odredba. V terminologiji izvršilnega prava je prva faza izvršilnega postopka odločanje o tem, ali so izpolnjeni pogoji za izdajo začasne odredbe (tretji odstavek v povezavi z drugim odstavkom 32. člena ZUS-1). Oprava izvršbe kot izvrševanje sklepa o izdani začasni odredbi pa je druga faza.

Procesne predpostavke za izdajo začasne odredbe

Zahtevo za izdajo začasne odredbe je dopustno vložiti hkrati s tožbo ali po vložitvi tožbe, vse do pravnomočne odločitve o tožbi. To pomeni, da jo je mogoče vložiti v prvostopenjskem in tudi še v revizijskem postopku. Torej prva procesna predpostavka je vložena tožba oziroma nepravnomočno končan spor. Druga procesna predpostavka je plačilo takse.

Materialnopravne predpostavke za izdajo začasne odredbe so:

- težko popravljiva škoda,
- verjetnost potrebe po začasni ureditvi stanja trajajočega pravnega razmerja ter
- prizadetost javne koristi in koristi nasprotnih strank ob upoštevanju načela sorazmernosti.

V sodni praksi se je izoblikovalo stališče, da mora biti nastanek težko popravljive škode konkretiziran in ne zadošča posplošeno navajanje o možnosti nastanke le-te. Naloga sodišča je, da v posamičnem primeru presodi, ali zatrjevane konkretne okoliščine oziroma dejstva in dokazi kažejo, da gre za tako škodo.

Za težko popravljivo škodo je mogoče šteti samo prikrajšanje, ki je:

- že nastalo ali njegov nastanek verjetno neposredno grozi tožniku,
- v neposredni vzročni zvezi z realizacijo pravnomočne sodbe (izvršitvijo ali učinkovanjem sodbe oziroma upravnega akta),
- v določeni meri težko popravljivo oziroma nenadomestljivo.

Stališče sodne prakse je, da je materialno prikrajšanje, npr. denarno prikrajšanje, načeloma nadomestljivo (Zima Jenull, 2010, str. 26)

5.3.2 PREDSTAVITEV ZAČASNE ODREDBE

Ker se pri Upravnem in Vrhovnem sodišču RS ne vodi posebna statistika glede začasnih odredb, iz katere bi izhajalo, ali je bil predlog za začasno odredbo podan v sporu po 4. členu ZUS-1, in tudi ne, ali je bilo predlogu ugodeno ali ne, sem, da bi si lahko ustvarila jasnejšo sliko glede tega, pregledala odločbe, objavljene na IUS-info. Pri tem sem se omejila na isto obdobje kot v prejšnjih prikazih statističnih podatkov, to je od leta 2012 do 2015.

Ugotovila sem, da je Upravno sodišče, skladno z 32. členom ZUS-1, v navedenem obdobju v upravnih sporih po 4. členu ZUS-1 odločalo o zahtevah za izdajo začasne odredbe v petih primerih. Od teh sta bili dve zahtevi zavrženi, in sicer ena v letu 2014 in ena v letu 2015, dve zavrženi v letu 2013, v letu 2015 pa je sodišče izdalo začasno odredbo v zadevi III U 108/2015, ki je predstavljena v nadaljevanju.

Za isto obdobje, torej od 2012 do 2015, je med odločbami Vrhovnega sodišča v upravnih sporih po 4. členu ZUS-1 objavljena ena odločba, s katero je Vrhovno sodišče ugodilo pritožbi in sklep o začasni odredbi spremenilo tako, da je zahtevi za izdajo začasne odredbe ugodilo.

66. člen ZUS-1 v tretjem odstavku sicer daje sodišču pooblastilo, da v primeru, če ne more odločiti brez odlašanja, lahko po uradni dolžnosti izda začasno odredbo v skladu z 32. členom ZUS-1, vendar takega primera med objavljenimi odločbami na portalu IUS-info nisem zasledila. Iz navedenega sklepam, pa tudi iz objavljenih sodb na navedenem portalu je razbrati, da stranke že same skupaj s tožbo ali tekom postopka v primerih, ko menijo, da jim nastaja oziroma da jim bo nastala težko popravljiva škoda, zahtevajo izdajo začasne odredbe in zato sodišču ni treba izdati začasne odredbe po uradni dolžnosti.

Sklep Upravnega sodišča RS III U 108/2015 z dne 25. 5. 2015

Tožnik je 6. 5. 2015 pri sodišču vložil tožbo na ugotovitev nezakonitosti dejanj, s katerimi je tožena stranka posegla v njegove ustavne pravice iz 22. člena Ustave. Navaja, da v postopku pri KPK, na podlagi katerega so bile objavljene Zaključne ugotovitve o posameznem primeru, ni imel možnosti sodelovati pri izvajanju dokazov.

Dne 21. 5. 2015 je vložil tudi zahtevo za izdajo začasne odredbe, v kateri navaja, da je od objave Zaključnih ugotovitev vsakodnevno izjemno izpostavljen v javnosti zaradi medijskih objav in žaljivih in nedostojnih spletnih komentarjev, s katerimi se ga poziva k odstopu s položaja generalnega državnega tožilca. Zaradi objave je žrtev zaničevanja in obtožb, močno duševno trpi, ogroženo je njegovo zdravje, prizadeta njegova čast in dobro ime, grozi mu predčasna razrešitev. Tožnik zahteva izdajo začasne odredbe po drugem odstavku 66. člena ZUS-1 oziroma po tretjem odstavku 32. člena ZUS-1, in sicer, da sodišče toženi stranki naloži, da mora v roku 24 ur s spletne strani odstraniti Zaključne ugotovitve v delu, v katerem se nanašajo nanj.

Sodišče je pred obravnavo zahteve za izdajo začasne odredbe najprej opravilo predhoden preizkus tožbe po 36. členu ZUS-1. Ugotovilo je, da pri spornem aktu ne gre za akt v smislu 2. člena ZUS-1, da pa gre za akt, s katerim je lahko poseženo v tožnikove ustavne pravice, saj v smislu 4. člena ZUS-1 sodišče v upravnem sporu odloča tudi o zakonitosti posamičnih aktov oziroma dejanj, s katerimi organi posegajo v človekove pravice in temeljne svoboščine, če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo ZUS-1.

Sodišče je ugotovilo, da tožnik kot dejanje, s katerim je poseženo v njegove ustavne pravice, navaja objavo Zaključnih ugotovitev, vendar s tem ko zatrjuje, da so bile v postopku izdaje Zaključnih ugotovitev kršene njegove procesne pravice dejansko izpodbija zakonitost postopka in posledično same ugotovitve, ne pa zgolj njihove objave.

Sodišče nadalje povzema, da tožnik zahteva tudi odpravo dela ugotovitev, ki se nanašajo nanj. S temi ugotovitvami se ne odloča o tožnikovih pravicah, obveznostih ali pravnih koristih (peti odstavek 13. člena ZIntPK), vsebujejo pa mnenje o koruptivnem ravnanju tožnika pri opravljanju javne funkcije. Po presoji sodišča zato pomenijo akt, s katerim je lahko poseženo v tožnikove ustavne pravice, po določbah ZIntPK pa tožniku ni zagotovljeno drugo sodno varstvo. Zato so, skladno s prvim odstavkom 4. člena ZUS-1, objavljene ugotovitve lahko predmet preizkusa zakonitosti v upravnem sporu.

Sodišče ugotavlja tudi, da je tožba pravočasna. Zaključne ugotovitve so datirane z 31. 3. 2015, objavljene so bile 10. 4. 2015, tožba pa vložena 6. 5. 2015, torej znotraj 30-dnevnega roka iz 28. člena ZUS-1.

Sodišče o začasni odredbi ni odločalo po 66. členu ZUS-1 (po katerem sodišče brez odlašanja s sklepom odloči o prepovedi nadaljevanja dejanja in ukrepih za vzpostavitev zakonitega stanja), kot je tožnik primarno predlagal, saj je presodilo, da ne gre za obravnavo zakonitosti dejanja, temveč akta, morebitni »ukrepi za vzpostavitev zakonitega stanja«, o katerih govori drugi odstavek 66. člena ZUS-1, pa že zato niso dovolj očitni, da bi bilo o njih mogoče odločiti v okviru te zakonske določbe.

Sodišče je zato pogoje za izdajo začasne odrede presojalo po tretjem odstavku 32. člena ZUS-1. Tožnik je z zahtevo za izdajo začasne odredbe predlagal, da sodišče toženi stranki naloži, da do izdaje pravnomočne sodbe s svoje spletne strani umakne Zaključne ugotovitve v delu, ki se nanašajo nanj.

V odločitvi sodišče izpostavlja, da mora tožnik za izdajo začasne odredbe po tretjem odstavku 32. člena ZUS-1 izkazati zatrjevano škodo, do katere bi prišlo brez ureditve pravnega razmerja in težko popravljivost te škode. Če je takšna škoda izkazana, mora sodišče pred izdajo začasne odredbe opraviti še presojo z vidika sorazmernosti in pri tem upoštevati prizadetost javne koristi ter koristi morebitnih nasprotnih strank. Tožnik mora zato v predlogu konkretno navesti vse okoliščine o težko popravljivi škodi in predložiti ustrezne dokaze.

Glede navajanja tožnika, da mu grozi predčasna razrešitev s funkcije vrhovnega državnega tožilca, je sodišče pojasnilo, da te navedbe niso pravno relevantne, ker je znano, da se je Državnotožilski svet odločil, da razrešitve ne bo predlagal.

Sodišče pritrjuje tožniku, da uradna objava ugotovitve njegovega koruptivnega ravnanja v medijsko odmevni zadevi tožniku povzroča škodo v obliki trajajočega posega v pravico do osebnega dostojanstva, prav tako, da mu nastaja škoda zaradi dalj časa trajajoče izpostavljenosti pritisku in da je zato ogroženo tudi njegovo zdravje. Tožnik je obstoj in intenzivnost posega ustrezno izkazal s številnimi kopijami objav v medijih in na spletnih portalih. Ni sicer predložil dokazov za zatrjevano stisko, vendar je po mnenju sodišča prisotna že kot reakcija na medijske objave, tožnik pa jo je tudi prepričljivo opisal, tako kot je prepričljivo opisal tudi zdravstvene težave.

Sodišče je presodilo, da se škoda s trajanjem obravnavanega posega stopnjuje in postaja težje popravljiva. Ugotovitve toženke, iz katerih ta škoda izvira, so sicer z objavo postale javnosti znane in bodo take tudi ostale, vendar ima njihova objava na toženkinih straneh poseben pomen. Gre namreč za uradno objavo, opravljeno v skladu z zakonom, kar daje njeni vsebini avtoriteto in tehtnost. Umik te objave do pravnomočne odločitve v zadevi bistveno omejuje škodo, ki nastaja tožniku. Sodišče je presodilo tudi, da z izdajo začasne odredbe ne bo prizadeta javna korist.

Zaradi vsega navedenega je sodišče skladno z drugim in tretjim odstavkom 32. člena ZUS-1 zahtevi za izdajo začasne odredbe ugodilo in toženi stranki naložilo, da v roku 24 ur po prejemu tega sklepa odstrani s svoje spletne strani javno objavljene Zaključne ugotovitve o posameznem primeru v zadevi št. 06210-699/2012-61 z dne 31. 3. 2015 o imenovanju generalnega direktorja Vrhovnega državnega tožilstva, v delu, ki se nanaša na tožnika. Sodišče je še odločilo, da začasna odredba velja do izdaje pravnomočne sodbe v tem upravnem postopku.

Ugotovitev: Sodišče je ocenilo, da je zadeva lahko predmet preizkusa zakonitosti v upravnem sporu po 4. členu ZUS-1, saj tožniku po določbah ZIntPK ni zagotovljeno drugo sodno varstvo. Ugotovilo je nezakonitost postopka tožene stranke in posledično objavljenih ugotovitev in presodilo, da tožniku z objavo le-teh nastaja težko popravljiva škoda, zato je skladno z drugim in tretjim odstavkom 32. člena ZUS-1 izdalo ureditveno začasno odredbo.

6 POSTOPKI PO PRAVNOMOČNOSTI UPRAVNE ODLOČITVE V UPRAVNEM SPORU

6.1 USTAVNA PRITOŽBA

Ustavno sodišče RS je najvišji organ sodne oblasti za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin v državi ter varuh ustavnosti in zakonitosti. Glavnino pristojnosti Ustavnega sodišča določa Ustava, lahko pa se določijo tudi z zakonom. Glavne pristojnosti so ocena ustavnosti zakonov ter ocena ustavnosti in zakonitosti drugih predpisov in odločanje o ustavnih pritožbah, s katerimi se uveljavljajo kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin s posamičnimi akti državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil. (Pečarič, 2015, str. 266)

Zoper pravnomočno odločbo sodišča, s katero je bil upravni spor ali kakšen drugi sodni postopek zoper upravni akt ali drugi posamični akt končan, je dovoljena ustavna pritožba na ustavno sodišče, če je stranka izčrpala vsa razpoložljiva pravna sredstva in če lahko v pritožbi navede, da ji je s pravnomočnim upravnim aktom kršena kakšna ustavna pravica ali svoboščina. Pred izčrpanjem izrednih pravnih sredstev lahko ustavo sodišče izjemoma odloča o ustavni pritožbi, če je zatrjevana kršitev očitna in če bi z izvršitvijo posamičnega akta nastale za pritožnika nepopravljive posledice. Rok za vložitev ustavne pritožbe je 60 dni od dneva vročitve posamičnega akta, zoper katerega je mogoča ustavna pritožba. V posebno utemeljenih primerih pa lahko ustavno sodišče izjemoma odloča o ustavni pritožbi, ki je vložena po izteku 60-dnevnega roka. (Jerovšek & Kovač, 2010, str. 290)

6.2 TOŽBA NA EVROPSKO SODIŠČE ZA ČLOVEKOVE PRAVICE

Evropsko sodišče za človekove pravice je bilo ustanovljeno na podlagi EKČP, z dodatnim Protokolom št. 11. Število sodnikov je enako številu držav članic. Vsaka članica predlaga tri kandidate izmed katerih Parlamentarna skupščina izvoli enega za dobo šest let. (Pečarič, 2015, str. 266)

Stranka, ki je zoper upravni akt izčrpala vsa pravna sredstva v državi, lahko vloži pritožbo na Evropsko sodišče za človekove pravice v Strasbourgu, če meni, da ji je s pravnomočnim aktom kršena katera od pravic iz EKČP. Sodišče sme obravnavati zadeve šele potem, ko so bila izčrpana vsa notranja pravna sredstva v skladu s splošno priznanimi pravili mednarodnega prava in v šestih mesecih od dne, ko je bila sprejeta dokončna odločitev po notranjem pravu. Če sodišče ugotovi, da je prišlo do kršitev Konvencije ali njenih protokolov in če notranja država pogodbenica dovoljuje le delno zadoščenje, sodišče oškodovani stranki, če je potrebno nakloni pravično zadoščenje. Evropsko sodišče pa ne presoja ali je bilo kršeno notranje pravo države in zato tudi ne razveljavi izpodbijanega akta. (Jerovšek & Kovač, 2010, str. 292)

Svet Evrope tistim, ki nimajo dovolj lastnih sredstev zagotovi pravno pomoč. Uradna jezika sodišča sta angleščina in francoščina, vendar lahko stranka vlogo v uradnem jeziku ene od držav pogodbenic. Po razglasitvi pritožbe za sprejemljivo, pa se mora uporabljati eden izmed

uradnih jezikov sodišča, razen če predsednik senata ali velikega senata dovoli nadaljnjo uporabo jezika, v katerem je napisana vloga. (Pečarič, 2015, str. 267)

7 OPREDELITEV DO TEZ

Prva teza: Skladno s spremembami v zakonodaji se spreminja vrsta upravnih sporov oziroma narava tožbenih zahtevkov.

Prvo tezo lahko delno potrdim. Zakonodaja je eden od dejavnikov, ki vplivajo na vrsto upravnih sporov. Glede na zbrane in analizirane podatke o gibanju števila zadev in o vsebini tožbenih zahtevkov, ki jih je obravnavalo Upravno sodišče, sem prišla do zaključka, da družbenoekonomske spremembe in razmere predstavljajo bistveno močnejši vpliv na naravo obravnavanih tožbenih zahtevkov, kot tudi na porast oziroma upad števila upravnih sporov. Iz primerjave statističnih podatkov o zaključenih upravnih sporih v obdobju od leta 2012 do 2015 sem ugotovila porast rešenih zadev s področja davkov, industrijske lastnine in tujcev, padec pa s področja carine, gradbeništva, inšpekcijskih ukrepov, kmetijstva in invalidov, kar vse je logična posledica recesije in splošnega poslabšanja razmer na področju gradbeništva, trgovine, proizvodnje, zaposlovanja. Ob spoznanju, kako močan vpliv na naravo upravnih sporov imajo spremembe v družbi, me ni presenetilo stanje na področju zadev azila za letošnjo prvo polovico leta, kjer se je, pričakovano glede na vsem znano begunsko krizo, število rešenih zadev izredno povečalo. Iz tega sklepam, da je vsebina obravnavanih zadev v upravnem sporu prvenstveno odraz dogajanja v družbi. Vsekakor pa imajo precejšen vpliv tudi spremembe zakonskih in podzakonskih aktov, saj sta ta dva dejavnika v veliki meri povezana.

Druga teza: Število upravnih sporov s področja kršenja človekovih pravic se večja, kar kaže na zavedanje ljudi, da jim ZUS-1 daje možnost varovanja le-teh, tudi ko z drugimi zakoni in predpisi niso zaščiteni oziroma tudi v primeru kršitev le-teh s posamičnimi akti in dejanji državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil.

Drugo tezo potrjujem. Porast števila tožb po 4. členu ZUS-1 je nedvomno pokazatelj zavedanja oziroma vedenja ljudi, da jim varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin zagotavlja tudi ta določba in da lahko svoje pravice ščitijo v upravnem sporu.

Porast tovrstnih tožb je tudi odraz dejanskega stanja družbe, ki se vedno bolj zaveda pomembnosti človekovih pravic in temeljnih svoboščin, kar kaže s tem, da se zanje bori, in to tako za svoje kot za pravice drugih.

Ob pregledu načina rešitev tovrstnih upravnih sporov (pa tudi statističnih podatkov nasploh) se je tudi izkazalo, da gre pri subsidiarnem upravnem sporu velikokrat za poskus varovanja pravic stranke s pomočjo tega spora tudi v primerih, ko ji pravno varnost nudi kateri od drugih postopkov.

Tretja teza: Upravni spori s področja odločanja o zakonitosti posamičnih aktov in dejanj oblastvenih organov, s katerimi ti posegajo v človekove pravice in temeljne svoboščine posameznika, zahtevajo drugače oblikovane tožbene zahtevke od tožbenih zahtevkov v drugih upravnih sporih, njihova obravnava pa je kompleksnejša in zahtevnejša ter terja od

sodišč, ki o takih zahtevkih odločajo, večjo občutljivost do te problematike in širok spekter dojemanja človekovih pravic in svoboščin.

Tretjo tezo potrjujem. Tožbeni zahtevek v sporu po 4. členu ZUS-1 mora biti drugače oblikovan kot v drugih upravnih sporih, saj je treba določno zahtevati ugotovitev kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin, posledično pa odpravo kršitve. Od ostalih zahtevkov v upravnem sporu se razlikuje tudi po tem, da je mogoče z zahtevkom po 4. členu ZUS-1 izpodbijati tudi poseg v človekove pravice in temeljne svoboščine, ki je storjen z dejanjem, prepovedati nadaljevanje takega dejanja in zahtevati odpravo njegovih posledic.

Nedvomno je potrjeno tudi, da je že predhodni preizkus tožbenega zahtevka po 4. členu ZUS-1 zahtevnejši kot pri ostalih tožbah, prav tako obravnavanje samega zahtevka, saj odločanje o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah zahteva posebno pozornost in občutljivost, zahtevnost obravnave pa se kaže tudi glede na vsebinsko zelo raznolika področja in uporabo različnih pravnih podlag.

8 ZAKLJUČEK

Družbene, politične, ekonomske, socialne spremembe prinašajo pojav novih in novih področij delovanja uprave in posledično sodstva, ki jih je potrebno zakonsko urediti, in novih vsebin, o katerih je potrebno odločati. Prihaja do prekrivanja teh segmentov in nejasnih meja, ki jih je težko določiti. Nemalokrat se stroka s težavo in po dolgih razpravah in utemeljevanjih prebije do zaključkov, ki »stojijo«. Pa še to velikokrat le za nekaj časa. Kaj kmalu se zgodi v svetu ali doma sprememba, zaradi katere je potrebna nova ureditev, ali potreba po izboljšavi, zaradi česar so potrebne spet nove regulative.

Hitre spremembe povzročajo hitro spreminjanje obsežnega števila zakonskih in podzakonskih aktov, ki urejajo različna upravna področja. Vsaka sprememba pomeni tudi dodatno delo upravnim organom, velikokrat dodatne nejasnosti. Iz analiziranih podatkov je razbrati, da se je velik delež zadev obravnavanih v upravnih sporih, kar 30%, v lanskem letu vrnil upravnim organom v ponovno odločanje. To pomeni več dela za upravne organe in podaljševanje časa do zaključka zadeve, kar je seveda za stranke, ki si želijo odločitev v čim krajšem času, bistvenega pomena. Obenem se z nepravilnimi odločitvami upravnih organov večja nezadovoljstvo posameznikov do uprave in sovražno razpoloženje do vsega, kar je »državno«. To nezadovoljstvo, nezaupanje in naperjenost proti državi je v zadnjih letih vedno bolj zaznati na vsakem koraku.

Pomemben podatek je tudi, da je bilo v zadevah, ko je sodišče tožbi ugodilo, preko 40 % zadev takih, ko je bilo tožbi ugodeno zaradi neuporabe ali nepravilne uporabe zakona, in da se je delež teh zadev v primerjavi s prejšnjimi analiziranimi leti zvečal. Ti podatki se nedvomno navezujejo na prej omenjeno hitro spreminjanje predpisov in nerazumevanje novih aktov. Zato menim, da je ključnega pomena jasnost zakonov in podzakonskih aktov, prav tako pa tudi, da država strokovnim delavcem, ki odločajo v upravnih zadevah, ob spremembah zakonov in predpisov omogoči dodatna izobraževanja, seminarje, poda jasna navodila in razlage glede novosti. Prav tako si morajo državni uslužbenci tudi sami prizadevati pridobiti vse potrebne informacije in s posebno pazljivostjo odločati v zadevah, ob tem pa paziti tudi na pravila postopka, saj je precejšnjemu delu tožb ugodeno tudi iz razloga bistvene kršitve določb postopka. Delo uslužbencev, ki vodijo razne upravne postopke, je odgovorno in zato ga je potrebno sprejemati z vso odgovornostjo in prav tako odločitve. Res, da ob odločanju v zadevi v svoji vlogi ščitijo državni interes, vendar je potrebno videti pred sabo posameznika, ki je v odnosu do države šibkejši. Najbrž najbolj enostavno povedano - državni uslužbenec se mora postaviti na mesto stranke. Prepričana sem, da na ta način lahko drugače razume človeka, situacijo in je tudi njegovo delovanje, čeprav še vedno v skrbi za svoje poslanstvo, drugačno ter uporaba predpisov previdnejša, bolj natančna in odgovornejša.

Nedvomno pa je za zagotovitev učinkovitega, vsebinsko pravilnega in hitrega odločanja upravnih organov in sodišč pomembno stabilno normativno okolje ter ustaljena in enotna sodna praksa. Posledično bi se tudi obseg dela zmanjšal, saj je veliko sporov sproženih brez potrebne zakonske predpostavke. Povsem verjetno je, da precej takšnih zadev niti ne bi

bilo vloženo, če bi se stranka prej posvetovala z odvetnikom ali drugim pravnim pooblaščenecem. Tu se spet pokaže vpliv družbenoekonomskih sprememb, saj si dandanes mnogo ljudi pravnega zastopnika zaradi slabega finančnega stanja ne more več privoščiti. Država je omogočila brezplačno pravno pomoč, za odobritev katere je potrebno izpolniti določene pogoje, tako da še vedno obstaja določen procent strank, ki jim ni odobrena in se sami trudijo v uveljavljati svoje pravice v sodnih postopkih. Prav tako bi k vlaganju tožb, ki bi zadostile vsem zakonskim zahtevam, prispevala dodatna izobraževanja oziroma specializacija odvetnikov za področje upravnega prava, ki je obsežno in raznoliko, spremljano z obilico zakonskih in podzakonskih hitro spreminjajočih se predpisov in dodobra vtkano v naš vsakdan, saj ni osebe, ki se ne bi srečevala z upravnimi postopki. Prepričana sem, da bi specializacija pripomogla k temu, da bi bile tožbe v upravnem sporu kvalitetnejše in uspeh strank bolj zadovoljiv.

Pravo je živo. Seveda je, saj ga ustvarjamo ljudje, ne roboti. V skladu s pravnimi normami ljudje odločajo o pravicah, dolžnostih soljudi. Zakoni so potrebni tudi zaradi tega, ker smo vendar »le« ljudje s svojimi sencami in svetlobami, z nepopolnostjo, interesi, ki včasih prevladujejo dobro in prav. Zaradi vsega tega so tudi potrebne norme, obenem pa tudi pozornost in občutek do človeka. Le tako bi se lahko približali idealnemu sistemu brez kršenja človekovih pravic.

Res, da v mnogih primerih stranke neutemeljeno vlagajo tožbe po 4. členu ZUS-1 in tudi upravni spor nasploh. S tem nastaja dvojna škoda, tako stranki z dodatnimi stroški kot državi z ustvarjanjem nepotrebne dela. Razloge za vlaganje tožb po 4. členu ZUS-1 je velikokrat pripisati tudi nevednosti oziroma nepoznavanju zakonov, včasih »ziheraštvu«, v smislu, »če ne uspem v upravnem postopku, bom pa na sodišču«, v nekaterih primerih težko določljivi meji določanja pristojnosti oziroma različnemu razumevanju zakonov in predpisov in nenazadnje mnogokrat nekemu splošnemu prepričanju, da obstajajo kršitve, ki to niso, in da so prizadete pravice in svoboščine posameznika tudi ko niso. Ampak... ne vedno. In zaradi tega »ne vedno« je ves neupravičen, neutemeljen pripad dela zanemarljiv v primerjavi z morebitno odsotnostjo pravne varnosti, ki jo omogoča 4. člen in ZUS-1 nasploh. Država mora vsakemu posamezniku ali organizaciji omogočati zakonodajo in pravna sredstva za zaščito pravic v postopkih, ki jih vodijo njeni organi in v katerih je odločeno o pravicah in obveznostih posameznikov, ki se v postopku v odnosu do odločujočega organa počutijo, in dejansko tudi so, šibkejši. To je zagotovila tudi z ZUS-1 in s tem, da v sporu med posameznikom in upravnim organom odloči neodvisno in nepristransko sodišče, pred katerim sta posameznik in upravni organ v sporu izenačena. Vsekakor pa mora država tudi sproti spremljati zakonitost delovanja svojih organov, ki mora biti skladno z zakoni in Ustavo.

Spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin je izrednega pomena za pravno državo, za vsakega posameznika in nenazadnje za človeštvo. Čeprav se zavedam, da je nekatere stvari potrebno čutiti, imeti v sebi, vseeno menim, da lahko sprotno učenje in spominjanja na to občutljivo tematiko privede do širše ozaveščenosti o pomeni človekovih pravic in svoboščin in posledično do manj kršitev.

LITERATURA IN VIRI

LITERATURA

- Androjna, V., Kerševan, E. (2006). *Upravno procesno pravo Upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: GV Založba.
- Breznik, J., Dobravec Jalen, M., Faganel, M., Kerševan, E., Kobler, G., Ožbolt, K., Pogačar, J., Štucin, Z., Zalar, B. (2008). *Zakon o upravnem sporu s komentarjem*. Ljubljana: GV Založba.
- Grafenauer, B., Breznik, J. (2009). *Upravno pravo procesni del Upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: GV Založba.
- Grafenauer, B., Ivanc, T., Brezovnik, B. (2010). *Upravni postopek in upravni spor*. Maribor: Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta.
- Jerovšek, T. (2009). *Upravno procesno pravo*. Kranj: Fakulteta za državne in evropske študije.
- Jerovšek, T., Kovač, P. (2010). *Upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo.
- Kerševan, E. (2004). *Uprava in sodni nadzor*. Ljubljana: Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani.
- Kerševan, E. (2006). *Zakon o upravnem sporu ZUS-1 Uvodna pojasnila*. Ljubljana: GV Založba.
- Kocjančič, R. (1997). Izvor in razvoj pravic in svoboščin človeka in državljana. V N. Abrahamsberg (ured.), *Zbornik znanstvenih razprav 1997* (str. 8 – 9). Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Pečarič, M. (2015). *Osnove splošnega upravnega prava*. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo.
- Perenič, A. (1988). Zgodovinski razvoj človekovih pravic. V P. Jambreč, A. Perenič, M. Uršič (ured.), *Varstvo človekovih pravic, razprave, eseji in dokumenti* (str. 20). Ljubljana: Mladinska knjiga.
- Ude, L. (2002). *Civilno procesno pravo*. Ljubljana: Založba Uradni list Republike Slovenije.
- Šturm, L. (1996). Varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin na področju javne uprave. V L. Šturm (ured.), *Upravni zbornik 1996* (str. 12 – 13). Ljubljana: Inštitut za javno upravo.
- Tratar, B. (2002). *Upravni spor*. Ljubljana: Bonex založba.
- Tratar, B. (2006). *Novi zakon o upravnem sporu s pojasnili in stvarnim kazalom*. Ljubljana: Založba Legat.
- Erik Kerševan (2016). Tožbeni zahtevki v upravnem sporu. *Odvetnik*, 2016(75), str. 6
- Tadeja Zima Jenull (2010). Izvrševanje začasnih odredb v upravnem sporu. *Pravna praksa*, 2010(6-7), str. 26
- Mirko Pečarič (2015). Upravno pravo – kompleksni l'enfant terrible. *Javna uprava*, 2015(1-2), str. 139

VIRI

- (1991). Ustava Republike Slovenije (URS) - Uradni list RS/I, št. 33/1991, Uradni list RS, št. 42/1997 - UZS68, 66/2000 - UZ80, 24/2003 - UZ3a, 47, 68, 69/2004 - UZ14, 69/2004 - UZ43, 69/2004 - UZ50, 68/2006 - UZ121,140,143, 47/2013, 47/2013.
- (2006). Zakon o upravnem sporu (ZUS-1) - Uradni list RS, št. 105/2006, 26/2007 - skl. US, 119/2008 - odl. US, 107/2009 - odl. US, 62/2010, 98/2011 - odl. US, 109/2012
- (1997). Zakon o upravnem sporu (ZUS) - Uradni list RS, št. 50/1997, 65/1997 - popr., 70/2000, 92/2005 - odl. US, 45/2006 - odl. US, 105/2006 - ZUS-1.
- (1999). Zakon o pravdnem postopku (ZPP) - Uradni list RS, št. 26/1999, 96/2002, 110/2002 - ZDT-B, 58/2003 - odl. US, 2/2004, 2/2004 - ZDSS-1, 69/2005 - odl. US, 90/2005 - odl. US, 43/2006 - odl. US, 52/2007, 45/2008 - ZArbit, 45/2008, 111/2008 - odl. US, 121/2008 - skl. US, 57/2009 - odl. US, 12/2010 - odl. US, 50/2010 - odl. US, 107/2010 - odl. US, 75/2012 - odl. US, 76/2012 - popr., 40/2013 - odl. US, 92/2013 - odl. US, 6/2014, 10/2014 - odl. US, 48/2014, 48/2015 - odl. US.
- (1999). Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP) - Uradni list RS, št. 80/1999, 70/2000, 52/2002, 73/2004, 119/2005, 105/2006 - ZUS-1, 126/2007, 65/2008, 8/2010, 82/2013.
- (1994). Zakon o sodiščih (ZS) Uradni list RS, št. 19/1994, 45/1995, 38/1999, 26/1999 - ZPP, 28/2000, 26/2001 - PZ, 67/2002 - ZSS-D, 110/2002 - ZDT-B, 56/2002 - ZJU, 73/2004, 72/2005, 127/2006, 49/2006 - ZVPSBNO, 67/2007, 45/2008, 96/2009, 86/2010 - ZJNepS, 33/2011, 75/2012, 63/2013, 17/2015.
- (1994). Zakon o sodniški službi (ZSS) Uradni list RS, št. 19/1994, 8/1996, 24/1998, 48/2001, 67/2002, 2/2004 - ZPKor, 71/2004, 47/2005 - odl. US, 17/2006, 27/2006 - skl. US, 127/2006, 1/2007 - odl. US, 57/2007, 120/2008 - odl. US, 91/2009, 33/2011, 46/2013, 63/2013, 69/2013 - popr., 95/2014 - ZUPPJS15, 17/2015.
- (1998). Zakon o izvršbi in zavarovanju (ZIZ) - Uradni list RS, št. 51/1998, 72/1998 - skl. US, 11/1999 - odl. US, 89/1999 - ZPPLPS, 11/2001 - ZRacS-1, 75/2002, 87/2002 - SPZ, 70/2003 - odl. US, 16/2004, 132/2004 - odl. US, 46/2005 - odl. US, 96/2005 - odl. US, 17/2006, 30/2006 - odl. US, 69/2006, 115/2006, 93/2007, 121/2007, 45/2008 - ZArbit, 37/2008 - ZST-1, 28/2009, 51/2010, 26/2011, 14/2012, 17/2013 - odl. US, 45/2014 - odl. US, 58/2014 - odl. US, 53/2014, 50/2015, 54/2015, 76/2015 - odl. US.
- (1995). Sodni red - Uradni list RS, št. 17/1995, 35/1998, 91/1998, 22/2000, 31/2000, 113/2000, 62/2001, 102/2001, 88/2001, 22/2002, 15/2003, 75/2004, 138/2004, 74/2005, 5/2007, 82/2007, 16/2008, 93/2008, 110/2008, 117/2008, 22/2010, 48/2011, 15/2015.
- Statistični podatki Upravnega sodišča Republike Slovenije za leta od 2012 do 2016
- Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin s protokoli (2007). Ljubljana: Narodna in univerzitetna knjižnica Ljubljana
- IUS-INFO – Pravni informacijski portal. (12. 8. 2016). Pridobljeno iz: <https://www.iusinfo.si/Login/FormsLogin/FormsLogin.aspx?ReturnUrl=%2fJudikati%2fBesediloUprs.aspx%3fSOPi%3dUPRS101D20150928TSdO300VUZIN640L2015&SOPi=UPRS101D20150928TSdO300VUZIN640L2015>

- IUS-INFO – Pravni informacijski portal. (12. 8. 2016). Pridobljeno iz:
<https://www.iusinfo.si/Login/FormsLogin/FormsLogin.aspx?ReturnUrl=%2fJudikati%2fBesediloUprs.aspx%3fSOPI%3dUPRS101D20130829TSdSkO100VUZIN1142L2013&SOPI=UPRS101D20130829TSdSkO100VUZIN1142L2013>
- IUS-INFO – Pravni informacijski portal. (12. 8. 2016). Pridobljeno iz:
<https://www.iusinfo.si/Login/FormsLogin/FormsLogin.aspx?ReturnUrl=%2fJudikati%2fBesediloSovs.aspx%3fSOPI%3dVSRS10120131218SdO4VUpSIN481L2012&SOPI=VSRS10120131218SdO4VUpSIN481L2012>
- IUS-INFO – Pravni informacijski portal. (22. 8. 2016). Pridobljeno iz:
<https://www.iusinfo.si/Login/FormsLogin/FormsLogin.aspx?ReturnUrl=%2fJudikati%2fBesediloUprs.aspx%3fSOPI%3dUPRS101D20160511TSdSkO300VUZIIN127L2016&SOPI=UPRS101D20160511TSdSkO300VUZIIN127L2016>
- IUS-INFO – Pravni informacijski portal. (25. 7. 2016). Pridobljeno iz:
<https://www.iusinfo.si/Login/FormsLogin/FormsLogin.aspx?ReturnUrl=%2fJudikati%2fBesediloSovs.aspx%3fSOPI%3dVSRS10120141029SkO4VUpSIN336L2014&SOPI=VSRS10120141029SkO4VUpSIN336L2014>
- IUS-INFO – Pravni informacijski portal. (25. 7. 2016). Pridobljeno iz:
<https://www.iusinfo.si/Login/FormsLogin/FormsLogin.aspx?ReturnUrl=%2fJudikati%2fBesediloSovs.aspx%3fSOPI%3dVSRS10120151111SkO4VUpSIN32L2015&SOPI=VSRS10120151111SkO4VUpSIN32L2015>
- IUS-INFO – Pravni informacijski portal. (25. 7. 2016). Pridobljeno iz:
<https://www.iusinfo.si/Login/FormsLogin/FormsLogin.aspx?ReturnUrl=%2fJudikati%2fBesediloSovs.aspx%3fSOPI%3dVSRS10120160224SkO4VUpSIN22L2016&SOPI=VSRS10120160224SkO4VUpSIN22L2016>
- IUS-INFO – Pravni informacijski portal. (25. 7. 2016). Pridobljeno iz:
<https://www.iusinfo.si/Login/FormsLogin/FormsLogin.aspx?ReturnUrl=%2fJudikati%2fBesediloSovs.aspx%3fSOPI%3dVSRS10120160224SkO4VUpSIN300L2015&SOPI=VSRS10120160224SkO4VUpSIN300L2015>
- IUS-INFO – Pravni informacijski portal. (18. 8. 2016). Pridobljeno iz:
<https://www.iusinfo.si/Login/FormsLogin/FormsLogin.aspx?ReturnUrl=%2fJudikati%2fBesediloUprs.aspx%3fSOPI%3dUPRS101D20150525TSkO300VUZIIN108L2015&SOPI=UPRS101D20150525TSkO300VUZIIN108L2015>