

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**Diplomsko delo**

**SODNA KONTROLA ZAKONITOSTI  
DOKONČNIH UPRAVNIH AKTOV**

**Jasmina Teršek**

**Ljubljana, marec 2011**

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo

**SODNA KONTROLA ZAKONITOSTI DOKONČNIH UPRAVNIH  
AKTOV**

Kandidatka: Jasmina Teršek  
Vpisna številka: 04034870  
Študijski program: visokošolski program Uprava I. stopnje  
Mentor: višji predavatelj mag. Iztok Rakar

Ljubljana, marec 2011

## **IZJAVA O AVTORSTVU**

Diplomskega dela

Podpisana Jasmina Teršek, študentka Univerze v Ljubljani, Fakultete za upravo, Visokošolski strokovni študijski program Uprava I stopnja, z vpisno številko 04034870, sem avtorica diplomskega dela z naslovom: Sodna kontrola zakonitosti dokončnih upravnih aktov.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

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

Diplomsko delo je lektorirala: Anja Jerot

Ljubljana, 22.2.2011

Podpis avtorice:

## **POVZETEK**

Nadzor nad zakonitostjo delovanja uprave se opravlja že v okviru upravnih organov in se imenuje notranji nadzor nad delom organa uprave. Da pa bi prišlo pri odločanju v upravnem postopku ter pri drugih oblikah oblastvenega delovanja uprave načelo zakonitost ter načelo enakosti pred zakonom do polne veljave, mora obstajati še zunanji nadzor nad delovanjem uprave, ki ga morajo opravljati od organov javne uprave organizacijsko ločeni in neodvisni ter o zadevi neprizadeti in nepristranski organi, ki niso v nobenem hierarhičnem razmerju do stranke niti do posameznika. Ta nadzor je sodni nadzor nad delovanjem uprave, ki zajema nadzor dejanja in odločitve upravnih organov ter nosilcev javnih pooblastil, ki posegajo v pravice in zakonite interese državljanov ter organizacij.

Upravni spor je posebna oblika sodnega nadzora zakonitosti dokončnih upravnih aktov ter drugih v zakonu predvidenih aktov, ki posegajo v pravni položaj tožnika, pred Upravnim sodiščem Republike Slovenije, v zakonsko predvidenih primerih pa tudi pred Vrhovnim sodiščem Republike Slovenije.

**KLJUČNE BESEDE:** upravni spor, notranji in zunanji nadzor, nadzor zakonitosti upravnih aktov, akti, tožba.

## **ABSTRACT**

# **GERICHTLICHE ÜBERPRÜFUNG RECHTMÄßIGKEIT DER ENDGÜLTIGEN VERWALTUNGSAKTEN**

Kontrolle der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung innerhalb der Verwaltungen tätig und rief die interne Kontrolle über die Arbeit der Verwaltung. Das müsste es im Verwaltungsverfahren und in anderen Formen der Verwaltung durch das Prinzip der Legalität und der Grundsatz der Gleichheit vor dem Gesetz seine volle Kraft ausgeübt entscheiden, ist es eine externe Überprüfung der Geschäftsführung, die aus der öffentlichen Verwaltung und unabhängige Organisation zu trennen und muss durchgeführt werden bei gleichgültigen und unparteiischen Stellen, die nicht in jeder hierarchischen Beziehung zu einem Kunden oder einer Person. Diese Rezension stammt gerichtliche Überprüfung der Geschäftsführung, die Kontrolle von Handlungen und Entscheidungen von Verwaltungsbehörden und gesetzlichen Behörden, die die Rechte und gesetzlichen Interessen der Bürger und Organisationen beeinflussen enthält.

Administrative Streit ist eine besondere Form der gerichtlichen Überprüfung der Rechtmäßigkeit der endgültigen Verwaltungsakten und anderen Rechtsakten, die in dem Gesetz, das den rechtlichen Status des Klägers beeinträchtigen, vor dem Verwaltungsgericht der Republik Slowenien das Gesetz auch für die Fälle vor dem Obersten Gerichtshof der Republik Slowenien zur Verfügung gestellt.

STICHWORTE: Konfliktmanagement, interne und externe Audits zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Verwaltungsakten, Handlungen, Aktionen.

# KAZALO

IZJAVA O AVTORSTVU .....	iii
POVZETEK .....	iv
ABSTRACT GERICHTLICHE ÜBERPRÜFUNG RECHTMÄßIGKEIT DER ENDGÜLTIGEN VERWALTUNGSAKTEN .....	v
SEZNAM TABEL .....	viii
<b>1 UVOD .....</b>	<b>1</b>
<b>2 PRAVNI AKT .....</b>	<b>3</b>
2.1 OPREDELITEV POJMA.....	3
2.2 VRSTE PRAVNIH AKTOV .....	4
2.2.1 Splošni pravni akti .....	4
2.2.2 Posamični pravni akti.....	8
2.2.3 Dokončnost, pravnomočnost in izvršljivost odločbe.....	13
<b>3 SODNI NADZOR DELOVANJA UPRAVE.....</b>	<b>15</b>
3.1 FORMALNI IN NEFORMALNI NADZOR.....	15
3.2 POSEBNE OBLIKE NADZORA.....	16
3.2.1 Varuh človekovih pravic .....	16
3.2.2 Računsko sodišče .....	16
3.2.3 Informacijski pooblaščenec .....	17
3.2.4 Državna revizijska komisija .....	18
3.3 SODNI NADZOR.....	18
3.3.1 Sistemi sodnega nadzora .....	18
3.3.2 Sodni nadzor nad splošnimi pravnimi akti.....	19
3.3.3 Sodni nadzor nad posamičnimi akti.....	20
3.3.4 Sodni nadzor nad materialnimi dejanji .....	21
3.3.5 Sodni nadzor nad internimi akti.....	21
<b>4 UPRAVNI SPOR KOT OBLIKA SODNEGA NADZORA DELOVANJA UPRAVE .....</b>	<b>22</b>
4.1 UVOD .....	22
4.2 UPRAVNI POSTOPEK .....	23
4.2.1 Temeljna načela.....	24
4.2.2 Stranke v upravnem postopku.....	29
4.3 UPRAVNI SPOR.....	30
4.3.1 Sodni nadzor nad zakonitostjo delovanja uprave .....	30
4.3.2 Razvojni pregled .....	31
4.3.3 Cilj upravnega spora.....	32
4.3.4 Koncept upravnega spora .....	32
4.4 PREDMET UPRAVNEGA SPORA.....	33
4.5 VRSTE UPRAVNEGA SPORA .....	35
4.5.1 Spor o zakonitosti dokončnega upravnega akta .....	36
4.5.2 Spor polne jurisdikcije .....	36
<b>5 STRANKE V UPRAVNEM SPORU .....</b>	<b>37</b>
<b>6 PRISTOJNOST ZA ODLOČANJE .....</b>	<b>40</b>
<b>7 POTEK UPRAVNEGA SPORA .....</b>	<b>41</b>
7.1 SPLOŠNA PRAVILA POSTOPKA.....	41
7.2 ROKI IN VRNITEV V PREJŠNJE STANJE .....	42

7.2.1 Rok za tožbo .....	42
7.2.2 Rok za pravno sredstvo .....	42
7.2.3 Vrnitev v prejšnje stanje .....	43
7.3 STROŠKI POSTOPKA .....	43
7.4 VLOŽITEV IN VSEBINA TOŽBE .....	44
7.5 PREDHODNI PREIZKUS TOŽBE .....	47
7.6 POSTOPEK S TOŽBO .....	49
7.7 PRIPRAVLJALNI POSTOPEK.....	50
7.8 GLAVNA OBRAVNAVA IN SEJA .....	52
7.9 SODBA/SKLEP .....	53
<b>8 PRAVNA SREDSTVA.....</b>	<b>61</b>
8.1 PRITOŽBA.....	61
8.2 REVIZIJA .....	63
8.3 OBNOVA POSTOPKA.....	65
<b>9 IZVRŠBA.....</b>	<b>67</b>
<b>10 POSTOPKI PO PRAVNOMOČNOSTI UPRAVNE ODLOČITVE V UPRAVNEM SPORU .....</b>	<b>69</b>
10.1 USTAVNA PRITOŽBA .....	69
10.2 TOŽBA NA EVROPSKO SODIŠČE ZA ČLOVEKOVE PRAVICE.....	70
<b>11 ZAKLJUČEK.....</b>	<b>71</b>
LITERATURA .....	74
VIRI.....	75

## **SEZNAM TABEL**

Tabela 1: Akti in stranke ter zastopniki v upravnem sporu – primeri .....	39
---------------------------------------------------------------------------	----



# 1 UVOD

Temelj vsake pravne ter demokratične države je v zakonitosti delovanja in odločanja državne uprave, organov lokalnih skupnosti ter nosilcev javnih pooblastil. Pojavljajo pa se lahko tudi napake, različne razlage ali celo namerne kršitve pravnega reda, ki se lahko odpravljajo že v pritožbenem postopku pred upravnimi organi. Od uprave neodvisno kontrolo zakonitosti po končanem upravnem postopku na drugi stopnji zagotavlja sodišče. V 22. členu Ustave Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ustava)<sup>1</sup> je določeno, da je vsakomur zagotovljeno enako varstvo njegovih pravic v postopku pred sodiščem. V 23. členu Ustave pa je določeno, da ima vsakdo pravico, da o njegovih pravicah in dolžnostih brez nepotrebnega odlašanja odloča neodvisno, nepristransko ter z zakonom ustanovljeno sodišče.

V 157. členu Ustave je zoper upravne akte zagotovljeno sodno varstvo v upravnem sporu. Ta člen določa, da 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, odloča v upravnem sporu pristojno sodišče, če za neko zadevo ni z zakonom predvideno drugo sodno varstvo (Jerovšek, 2007, str. 163). Upravni spor je urejen v Zakonu o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1)<sup>2</sup>, ki je začel veljati 1.1.2007. V upravnem sporu je na prvi stopnji pristojno za odločanje Upravno sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju Upravno sodišče) na drugi stopnji pa je pristojno Vrhovno sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju Vrhovno sodišče).

Diplomsko delo je sestavljeno iz desetih poglavji, ki se začne z uvodom konča pa z zaključkom. V drugem poglavju obravnavam pravne akte, ki pomenijo izjavno dejanje enega ali več pravnih subjektov, s katerim se deloma ali v celoti ustvari pravno pravilo. Nato nadaljujem v tretjem poglavju z nadzorom delovanja uprave, ki je lahko formalen ali pa neformalen. Četrto poglavje se začne z upravnim postopkom v katerem pristojni organ javne uprave odloča o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika v konkretni upravni zadevi na določenem upravnem področju. V tem poglavju nato nadaljujem s pojmom, predmetom ter vrstami upravnega spora, ki je v Republiki Sloveniji zasnovan na konceptu subjektivnega spora, torej predvsem na varstvu pravic ter pravnih interesih posameznikov. V petem poglavju sem opisala stranke v upravnem sporu, to pa so tožnik, toženec, prizadeta oseba ter zastopnik javnega interesa. Šesto poglavje govori o pristojnosti za odločanje. Sledi sedmo poglavje, ki predstavlja celoten postopek upravnega spora, ki se začne s tožbo na prvi stopnji. V osmem poglavju sem obravnavala pravna sredstva, ki jih razdelimo na redna ter izredna. V devetem poglavju

---

<sup>1</sup> Uradni list RS, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06

<sup>2</sup> Uradni list RS, št. 105/06, 26/07 Skl.US: U-I-69/07-9, 122/07 Skl.US: U-I-264/05-23, U-I-181/07, Up-2126/07-10, 65/08 Odl.US: U-I-98/07-27, 119/08 Odl.US: U-I-69/07-36, 54/09 Odl.US: Up-1782/08-16, U-I-166/08-8, 107/09 Odl.US: U-I-147/08-16, Up-1547/08-17, 14/10 Odl.US: U-I-303/08-9

sem predstavila izvršbo sodbe. Zadnje deseto poglavje govori o ustavni pritožbi ter o tožbi na evropsko sodišče za človekove pravice.

Namen diplomskega dela je preučiti dejstva in okoliščine upravnega spora, postopek ter pravna sredstva. Namen upravnega spora je zagotoviti sodno varstvo pravic in obveznosti posameznikov kot je zapisano v Ustavi. Ta namen je lahko poudarjen v dveh smereh in sicer, ko gre za varovanje objektivne zakonitosti delovanja uprave, v tem primeru gre za objektivni model upravnega spora ali pa je namen upravnega spora predvsem varovanje oziroma varstvo subjektivnih pravic oziroma pravnih interesov posameznikov. V tem primeru govorimo o subjektivnem modelu upravnega spora.

Glavni cilj diplomske naloge je podrobna predstavitev upravnega spora. Glavni cilj upravnega spora je varstvo pravic in pravnih interesov posameznih pravnih subjektov, zato predmet upravnega spora ne morejo biti akti oziroma dejanja, ki pomenijo zgolj objektivno kršitev zakona, temveč samo tisti akti oziroma dejanja, s katerimi je s kršitvijo zakona poseženo v subjektivno pravico ali pravno korist stranke, le izjemoma pa je lahko predmet upravnega spora tudi akt, s katerim je zakon kršen v škodo javne koristi. Prav tako ne morejo biti predmet upravnega spora akti poslovanja organov oblasti, saj je v zvezi z njimi zagotovljeno drugo sodno varstvo, in materialni akti uprave.

Pri pisanju diplomske naloge sem uporabila naslednje metode, in sicer:

- a) Z metodo študije razpoložljive domače in tuje literature ter člankov sem opisala upravni spor, postopek upravnega spora ter pravna sredstva v upravnem sporu;
- b) Z opisno metodo sem skušala v nalogi predstaviti obravnavano temo, sodna kontrola zakonitosti dokončnih upravnih aktov (pri tem bom uporabila domačo zakonodajo, knjige, članke, literaturo na internetu);
- c) Metodo sinteze sem uporabila v zaključku diplomske naloge pri navajanju ugotovitev, spoznanj, predstavitvi oziroma podajanju svojega mnenja in predlogov.

## 2 PRAVNI AKT

### 2.1 OPREDELITEV POJMA

Kako naj se pravni subjekti vedejo in ravnajo v družbenih razmerjih povedo pravna pravila. Pravna pravila ustvarjamo, dopolnjujemo, spreminjamo lahko pa tudi razveljavljamo ter spoznavamo in se po njih ravnamo. Tu gre za dinamičen proces, v katerem se nenehno dogajajo pravne spremembe, zanimajo pa nas tiste, ki se nanašajo na nastajanje, spreminjanje, razveljavljanje oziroma odpravljanje pravnih pravil. Nosilci teh sprememb so normativni pravni akti, ki so izjavno dejanje enega ali več pravnih subjektov, s katerim se deloma ali v celoti ustvari pravno pravilo.

V širšem pomenu sodijo k normativnim aktom tisti akti, ki vsebujejo predloge, da je treba izdati ustrezne normativne pravne akte. Ti predlogi so lahko prošnje in peticije (na primer pobuda državljana za izdajo zakona), lahko pa gre tudi za obvezne predloge (na primer za tožbe, pritožbe), o katerih je treba vsebinsko odločiti.

Vsak normativni pravni akt ima ustrezno vsebino in obliko. Skupni imenovalec vsebine je pravno pravilo, ki ga pravni akt oblikuje (Pavčnik, 2001, str. 156). Oblikovne sestavine povedo da:

- pristojni pravni subjekt sprejme ali izda pravni akt;
- to stori v predvidenem pravnem postopku;
- je sam pravni akt izjavljen z ustreznim zunanjim izraznim sredstvom, ki je prav tako pravno vnaprej predvideno.

Idealno je, če so vsebinske in oblikovne sestavine med seboj uravnotežene (Pavčnik, 2001, str. 156).

Normativne pravne akte lahko sprejemajo in izdajajo le tisti, ki so za to pristojni. Določitev pristojnosti omogoča, da pravni red deluje kot vsebinsko usklajena celota. V naravi pravnega reda je, da Ustavo, kot izhodiščni in temeljni pravni akt, sprejema samo en državni organ. Minimalna pravna vsebina Ustave je, da opredeli, kdo naj bo zakonodajni organ (Pavčnik, 2001, str. 159). Naloga zakonodajalca je, da ureja pravice in dolžnosti pravnih subjektov in določi, kdo so še drugi pravodajni organi.

Splošni in posamični pravni akti, ki jih izdajajo državni organi, so tako imenovani oblastni pravni akti, ki jih je treba razločevati od neoblastnih pravnih aktov, ki so v pristojnosti družbenih organov in organizacij (družbeni pravni akti) in fizičnih oseb kot navadnih pravnih subjektov (zasebni pravni akti) (Pavčnik, 2001, str. 160). Razlika med njimi je, da oblastni uveljavljajo splošne in javne družbene interese, ki so pravno relevantni, pri neoblastnih je težišče pri interesih samih pravodajnih subjektov.

Veljavnost je značilnost normativnih pravnih aktov, da so v določenem pravnem redu obvezni. Normativni pravni akti veljajo na določenem prostoru, za pravne subjekte, na katere so naslovljeni, in v določenem času. V tem pomenu govorimo o krajevni, personalni in časovni veljavnosti normativnih pravnih aktov (Pavčnik, 2001, str. 167). Ta veljavnost prispeva tudi k pravni utrjenosti, pravni predvidljivosti ter k pravni varnosti.

## **2.2 VRSTE PRAVNIH AKTOV**

Glede na vrsto pravnih pravil, ki jih ustvarjamo s pravnimi akti, razdelimo pravne akte v splošne in posamične. Splošni so vsi tisti akti, ki so namenjeni oblikovanju splošnih in abstraktnih pravnih pravil, s posamičnimi pa nastajajo posamična in konkretna pravna pravila (Perenič, 2005, str. 138).

### **2.2.1 Splošni pravni akti**

V modernih pravnih sistemih imajo splošni pravni akti posebno mesto, ki ga poskušamo besedno poudariti z ugotovitvijo, da so ti akti viri prava, se pravi vsebinsko in oblikovno zavezujoča pravna podlaga za nastajanje posamičnih pravnih aktov in usmerjanje pravno oblikovanih ravnanj. V teh aktih vidimo ustvarjalno stran pravnega urejanja, saj si z njimi pravno oblikujemo zamisli o urejenosti družbenega življenja. Mera in kakovost te ustvarjalnosti sta seveda odvisna od mesta in pomena, ki ga zavzema posamezen splošni pravni akt v okviru določenega pravnega sistema.

Ne glede na relativnost razmejitve med ustvarjanjem in uporabljanjem prava ni mogoče mimo dejstva, da splošni pravni akti ostajajo temeljno merilo pravnosti, nezamenljiv kriterij za presojo ali je pravno odločanje in vedenje usklajeno z vnaprej postavljenimi pravnimi modeli (Perenič, 2005, str. 143).

Veljavnost je značilnost normativnih pravnih aktov, da so v določenem pravnem redu obvezni. Normativni pravni akti veljajo na določenem prostoru, za pravne subjekte, na katere so naslovljeni, in v določenem času. V tem pomenu govorimo o krajevni, personalni in časovni veljavnosti normativnih pravnih aktov (Pavčnik, 2001, str. 167). Ta veljavnost prispeva tudi k pravni utrjenosti, pravni predvidljivosti ter k pravni varnosti.

Obseg krajevne veljavnosti je odvisen od krajevne pristojnosti, ki jo imajo posamezni državni organi, oziroma od oblike državne ureditve. Tako praviloma veljajo v unitarni državi splošni pravni akti osrednje oblasti na celotnem državnem ozemlju, splošni akti organov lokalne samouprave pa le na območju lokalnih skupnosti (Perenič, 2005, str. 159).

Pri personalni veljavnosti velja splošno pravilo, da veljajo splošni pravni akti za vse pravne subjekte, ki so na ozemlju države, za državljane in za tujce (Perenič, 2005, str. 159).

O časovni veljavnosti splošnega pravnega akta govorimo tedaj, kadar imamo v mislih obdobje med začetkom veljavnosti in prenehanjem veljavnosti posameznega akta. Splošni pravni akt začne veljati šele potem, ko je objavljen v ustreznem uradnem glasilu in ko praviloma od njegove objave do začetka časovne veljavnosti poteče določen čas, ki omogoči, da se naslovljenci seznanijo z vsebino objavljenega akta. Ta rok je v domači, in tudi v večini tujih pravnih ureditvah, 15 dni. Vakacijski rok se lahko podaljša, če je potrebno daljše časovno obdobje za to, da bi se lahko akt kot celota ali njegovi posamezni deli začeli uporabljati. Rok se lahko izjemoma tudi skrajša, če je to v prid učinkovitosti novega akta, oziroma če je treba s pravnim aktom nemudoma poseči v pravna razmerja ali pa onemogoči, da bi se posamezniki z zlorabami izognili svojim obveznostim (Perenič, 2005, str. 159).

Splošni pravni akti lahko prenehajo veljati, če ni več pravnih subjektov, na katere se akt nanaša, in če ne nastajajo več družbena razmerja, ki jih je splošni pravni akt predvidel, ali če oblikovalec splošnega pravnega akta zaradi njegove vsebine že ob njegovim sprejemu omeji njegovo trajanje (Perenič, 2005, str. 161).

Namen in smisel splošnih pravnih aktov je v tem, da urejajo bodoča pravna razmerja s tem pa ustvarjajo pogoje za predvidljivost pravnih ravnanj in pravno varnost.

#### a) Oblastni splošni pravni akti

Ustava je najpomembnejši splošni pravni akt v okviru modernega pravnega sistema v posamezni državi kar pomeni, da je to temeljni in najvišji pravni akt, s katerim se oblikuje organizacija državne oblasti ter pravno uredijo odnosi med njo in posamezniki z razglašanjem temeljnih človekovih pravic in svoboščin. V njej so izražena tudi temeljna načela, ki usmerjajo celotno pravno dogajanje v državno organizirani družbi.

Ustava v formalnem pomenu je izhodiščni pravni akt, to je akt, ki ima najvišjo stopnjo pravne veljave. V tem pomenu je Ustava skupek pravnih določil, ki jih je mogoče spremeniti le na način, kot ga opredeljujejo sama ali pa v aktu, ki časovno sledi.

Ustavo sprejema ali posebna ustavodajna skupščina, ki je za ta namen posebej izvoljena, ali pa redno zakonodajno telo.

Ustava v materialnem pomenu, pomeni, da niso bistveni njeni oblikovni elementi, temveč zgolj ustavna vsebina, ki je lahko zajeta v različnih splošnih pravnih aktih, pa tudi v ustavnih običajih (Perenič, 2005, str. 144 do 145).

Poslovník je splošni pravni akt, s katerim si zakonodajno telo uredi svojo organizacijo, način svojega dela, pravice in dolžnosti poslancev, razmerja do drugih državnih

organov itd. Praviloma je poslovniku zaradi njegovega pomena in načina sprejemanja treba priznati večjo težo kot zakonom (Perenič, 2005, str. 146).

Zakon je poleg ustave v sodobnih pravnih sistemih prav gotovo najpomembnejši splošni pravni akt oziroma vir prava. Kadar govorimo o zakonu kot o izjemno pomembnem pravnem viru, imamo v mislih pravni akt, ki ga sprejme zakonodajno telo. Izhajajoč iz načel in pravil, ki jih je postavila Ustava, z zakonom oblikuje zavezujoče modele ravnanja na pomembnih področjih družbenega življenja. Tudi pri zakonu se je uveljavilo razlikovanje med zakonom v formalnem in materialnem pomenu (Perenič, 2005, str. 146).

Pri formalni opredelitvi zakona nas ne zanima njegova vsebina, temveč le njegove oblikovne sestavine ter njegovo mesto v hierarhiji pravnih aktov. Po tej opredelitvi je za zakon značilno, da ga sprejme zakonodajni organ po vnaprej določenem zakonodajnem postopku, da akt nosi ime zakon, da je ustrezno razglašen in objavljen ter, da je po svoji moči takoj za ustavo. Zakon v materialnem (vsebinskem) pomen pa je splošni pravni akt, iz katerega je mogoče oblikovati splošne in abstraktne pravne norme, ne glede na to, ali v celoti ustreza oblikovnim kriterijem zakona (Perenič, 2005, str. 146).

Zakon je podrejen ustavi kar pomeni, da mu ta določa oblikovne in vsebinske kriterije. Za oblikovne kriterije je značilno, da zajemajo temeljne določbe o načinu sprejemanja zakonov, njihovem razglašanju in objavljanju ter začetku veljavnosti, podrobnosti pa si zakonodajni organ določi s svojim poslovnikom. Ustava pa vsebinsko ne more natančneje usmerjati zakonodajalca. Zakonodajalec presodi, kdaj se sprejme oziroma spremeni posamezen zakon in kako bo zakon vsebinsko oblikovan, ustava pa ga pri tem zavezuje s svojimi temeljnimi načeli, z določbami, ki vsebujejo izrecna pooblastila za zakonodajno urejanje, ter prepovedmi, ki mu branijo, da bi posegel na nekatera področja družbenih odnosov.

Če gre za posebno občutljivo in pomembno pravno urejanje, ustava še dodatno ukrepi postopkovna pravila. Terja poseben način sprejemanja nekaterih zakonov oziroma zaostri zahtevo po večinskem glasovanju za posamezno vrsto zakonov (denimo dvotretjinsko večino navzočih ali celo vseh poslancev) (Perenič, 2005, str. 147).

Zakoniki (kodeksi) so posebno zakonodajno dejanje. Gre za zakonodajalčev pravni akt, s katerim poskuša karseda celovito in sistematično urediti širše področje družbenih odnosov. Tako so značilni zakoniki zlasti na področju civilnega (zasebnega), gospodarskega in kazenskega prava (Perenič, 2005, 146 do 148).

Kodificirati je treba zlasti tista področja, ki veljajo za pomembnejša in so dovolj stabilna, prednost zakonikov pa je, da uvajajo enoten sistem in olajšujejo preglednost (uporabnost) pravnih predpisov, ki bi bili sicer zajeti v več zakonih (načelo pravne varnosti) (Pavčnik, 2001, str. 221).

Uredba je osrednji splošni akt vlade. Če ustava dopušča delegirano zakonodajno dejavnost, se pravi, da sme del zakonodajne funkcije opraviti tudi vlada, tedaj nastajajo uredbe z zakonsko močjo. Posebna vrsta uredb z zakonsko močjo so uredbe v sili, ki jih sprejme vlada v izrednih razmerah ali v vojnem stanju, ko se zakonodajno telo ne more sestati, razmere pa terjajo hitro sprejetje odločitev, ki bi sicer pripadale le zakonodajalcu (Perenič, 2005, str. 149).

Pri uredbah, ki imajo zgolj izvršilno naravo, se pravi, da urejajo le način izvrševanja pravic in dolžnosti pravnih subjektov brez kakršnihkoli posegov v pravice in dolžnosti, gre za različne načine pooblaščenja vlade. Pooblastilo, da sme vlada izdajati izvršilne uredbe, je lahko zapisano že v ustavi, lahko pa ga oblikuje redni zakonodajalec. Zakonodajalec lahko da vladi splošno pooblastilo za sprejemanje izvršilnih predpisov in tedaj je vladi prepuščena presoja, ali je potrebno izdati izvršilni predpis (Perenič, 2005, str. 149).

Vlada lahko poleg uredb sprejema odloke, ki z njimi uredi posamezna vprašanja ali sprejme posamezne ukrepe, ki imajo splošni pomen.

V 74. členu Zakona o državni upravi (v nadaljevanju ZDU-1)<sup>3</sup> je določeno, da za izvrševanje zakonov, drugih predpisov državnega zbora predpisov vlade ter predpisov Evropske unije ministri izdajajo pravilnike, odredbe in navodila.

Pravilnik, odredba in navodilo se izda, če tako določa zakon ali uredba izdana za izvrševanje zakona ali če minister oceni, da je to potrebno za izvrševanje zakona ali predpisa Evropske unije.

S pravilnikom se razčlenjujejo posamezne določbe zakona ali drugega predpisa, izda pa se, če tako določa zakon ali uredba ali pa če minister oceni, da je izdaja pravilnika potrebna za izvrševanje zakona, drugih predpisov in aktov. Pravilnik izda minister za svoje področje, v primeru da spada njegova vsebina v delovno področje več ministrov, pa izdajo pravilnik vsi pristojni ministri.

Z odredbo se določa ukrepe, ki so splošnega pomena s stališča izvrševanja posameznih določb vladnega predpisa ter predpisa državnega zbora. Odredba se najpogosteje uporablja za enkratna dejanja ali prepovedi. Primeri odredb so: Odredba o finančnem poslovanju proračunskih porabnikov, Odredba o pogojih za ustanavljanje javnih vrtcev, Odredba o merskih enotah itd.

Navodilo pa se izda s strani pristojnega upravnega organa in so namenjeni usmerjenju delovanja podrejenega organa. Praviloma gre za dokumente, ki se uporabljajo znotraj upravnega sistema ter pravilom niso namenjeni temu, da bi se z njimi seznanila javnost.

---

<sup>3</sup> Ur.l. RS, št. 52/02, 56/2003, 83/03-UPB1, 45/04-ZdZPKG, 61/04, 97/04-UPB2, 123/04, 24/05-UPB3, 93/05, 113/05-UPB4, 126/07-ZUP-E, 48/09

## b) Neoblastni (avtonomni) splošni pravni akti

Država se na nekaterih področjih delno odreka oblastnemu urejanju družbenih odnosov in prepušča to urejanje samoupravnim lokalnim skupnostim in različnim funkcionalnim organizacijam (gospodarskim družbam ter organizacijam, ki se ukvarjajo z negospodarskimi dejavnostmi). Za tako splošno in abstraktno pravno urejanje se je uveljavila oznaka, da gre za avtonomno pravno urejanje, se pravi za samourejanje. Avtonomijo na področju pravnega urejanja običajno razumemo kot pravico posameznega dela družbe, da z lastnimi splošnimi pravnimi akti oblikuje pravila o svoji organizaciji in delovanju. Samourejanje naj bi prispevalo k večji primarni učinkovitosti (se pravi ravnanju, ki je v skladu z dispozicijami pravnih pravil). Razumljivo je, da se država ni povsem umaknila, še vedno določa, kje se lahko uresničuje avtonomno pravno urejanje, da ne bi prišlo do razvrednotenja pravnega sistema in nespoštovanja temeljnih prvin in načel pravnega reda. Kriteriji za oblikovanje avtonomnega pravnega reda so določeni v ustavi in zakonih, kjer so tudi predvideni ukrepi, ki naj preprečijo nastajanje nezakonitih avtonomnih pravnih aktov. Kot primere avtonomnih splošnih pravnih aktov lahko navedemo statute in druge splošne akte, ki jih sprejemajo lokalne skupnosti, gospodarske in negospodarske organizacije in z njimi uredijo svojo organiziranost ter način delovanja. K avtonomnim pravnim aktom prištevamo tudi kolektivne pogodbe, ki nastajajo na področju delovnih razmerji (Perenič, 2005, str. 150 do 151).

### 2.2.2 Posamični pravni akti

Posamični pravni akt mora temeljiti na splošnem in biti z njim v skladu, se pravi, da posamični pravni akt pomeni uporabo splošnega za konkreten primer. Sodba, ki jo izda sodišče, mora temeljiti na zakonu in biti v skladu z zakonom. Odločba upravnega organa pa mora temeljiti na zakonu in biti v skladu tako z zakonom kot s podzakonskimi predpisi (Virant, 2004, str. 36).

Posamični pravni akti se delijo na oblastne ter neoblastne, to pa je odvisno od: kateri subjekti jih oblikujejo, njihovih pristojnosti oziroma sposobnosti ter učinkov pravnih aktov.

Oblastni pravni akti so akti, ki jih izdajajo državni organi pri izvrševanju svojih pristojnosti ter z njimi enostransko zavezujejo pravne subjekte. To so upravni in sodni akti. Neoblastni akti pa so zasebni pravni akti, pri katerih ne gre za izvrševanje oblastnih pooblastil, temveč za urejanje konkretnih pravnih razmerji med pravno izenačenimi subjekti ob spoštovanju njihove samostojnosti (Perenič, 2005, str. 167).

Upravne akte izdajajo upravni organi kot nosilci oblasti. Z njimi enostransko, na podlagi ustreznega splošnega upravnega akta ustanovijo, spremenijo ali odpravijo pravice in



dolžnosti v konkretnih pravnih razmerjih, v katerih prihaja do soočenja med interesi posameznikov in javnimi interesi. Najpomembnejši posamični upravni akt je upravna odločba, katero pristojni upravni organ izda bodisi po uradni dolžnosti bodisi na zahtevo stranke. Na koncu, v pravnem pouku, upravni organ stranko še pouči o njeni pravici, da se lahko pritoži proti odločbi. V pritožbi je mogoče zatrjevati, da pri izdajanju odločbe niso bila spoštovana postopkovna pravila, da ni bilo pravilno in popolno ugotovljeno dejansko stanje, ali pa ni bil pravilno uporabljen splošni pravni akt, ki po vsebini zavezuje upravnega organa pri njegovem odločanju. Če pritožnik meni, da tudi v pritožbenem postopku ni dosegel zavarovanja svojih pravic, lahko sproži upravni spor, v katerem upravno sodišče odloča o tem, ali je pravni akt zakonit (Perenič, 2005, str. 168 in 169).

Sodni akti so oblastni akti, s katerimi sodišča na podlagi ustave in zakonov v kazenskem, pravnem, nepravdnem ter izvršilnem postopku odločajo o kaznivih dejanjih, premoženjskih in osebnih sporih ter v drugih zadevah, ki terjajo sodno odločanje, kakor tudi v primerih, kjer je potrebna prisilna izvršitev sodnih odločb. Osrednji sodni akt je sodba, s katero sodišče odloči v kazenskem in pravnem postopku, pa tudi v upravnem sporu. Sodišča izdajajo tudi sklepe, s katerimi odločajo o vprašanjih, ki se nanašajo na potek postopka. V nepravdnem in izvršilnem postopku pa s sklepi odločijo tudi o zadevi sami (Perenič, 2005, str. 167).

### **2.2.2.1 Odločba**

#### **2.2.2.1.1 Uvod**

Odločba, izdana v upravnem postopku, je konkretni upravni akt, s katerim pristojni organ odloči o kakšni pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika ali pravne osebe oziroma druge osebe, ki je lahko stranka v upravnem postopku. Z upravno odločbo se torej splošni materialni predpis (splošna in abstraktna pravna norma) uporabi za konkreten, posamični – individualni primer. Odločba pomeni akt uporabe prava, akt, ki ustvarja konkretno in posamično upravno odločitev (normo). Izdaja odločbe je najpomembnejše dejanje v upravnem postopku in najpomembnejše pisanje v upravnem postopku (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 485).

Za upravno odločbo je značilno da:

- temelji na pravnih predpisih (izda se po zakonsko določenem postopku, njena vsebina pa mora temeljiti na zakonih in drugih pravnih predpisih);
- jo izda pristojni organ (državni organ, organ v samoupravni lokalni skupnosti) oziroma nosilec javnega pooblastila;
- nastane z uporabo abstraktnega in splošnega predpisa na konkreten in posamičen primer, torej v konkretni upravni zadevi;
- je konkreten in posamičen (u)pravni akt oziroma pravna odločitev, ki ima pravne učinke. Z njo se pravica, obveznost ali pravna korist ustanavlja,

spreminja, odpravlja, ugotavlja ali odklanja sprememba pravnega stanja (negativna odločba);

- je oblasten akt oziroma odločitev organa, ki pri tem nastopa »z močnejšo voljo«, avtoritativno in enostransko;
- pomeni odločitev o konkretni pravici, obveznosti in pravni koristi individualno določenega posameznika oziroma drugih strank v upravnem postopku (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 486).

#### **2.2.2.1.2 Vrste odločb**

V teoriji lahko odločbe razporedimo po različnih merilih in vidikih. Tako teorija upravnega prava razporeja odločbe na: pisne in ustne odločbe; pozitivne in negativne odločbe; delne, dopolnilne in začasne odločbe; dokončne, pravnomočne in izvršljive odločbe; konstitutivne in deklarativne; odločbe, ki jih izda posamezni organ, zbirne odločbe, prvostopenjske in drugostopenjske odločbe; odločbe izdane po uradni dolžnosti in odločbe izdane na zahtevo stranke.

V Zakonu o upravnem postopku (v nadaljevanju: ZUP) je predpisano, da mora biti vsaka odločba označena kot taka (torej z besedo odločba). Tako se mora že iz te označbe videti, da gre za odločbo oziroma konkreten (u)pravni akt, akt s katerim se odloči v upravni zadevi. Z zakonom ali odlokom občine se lahko odloči, da je lahko odločba tudi drugače poimenovana (za odločbo se torej določi drugačen naziv – potni list, vizum, voziško dovoljenje, gradbeno dovoljenje, soglasje...) (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 506).

Odločba se izda pisno. Izjemoma se lahko v primerih, ki jih določa zakon, odloči tudi ustno:

- če gre za nujne ukrepe v javnem interesu, s katerim ni mogoče odlagati;
- v stvareh manjšega pomena, če se ugotovi strankinem zahtevku, pa se ne posega v javno korist ali korist koga drugega (Jerovšek, 2007, str. 123).

#### **2.2.2.1.3 Sestavni deli**

Pisna odločba obsega: uvod, naziv, izrek (dispozitiv), obrazložitev, pouk o pravnem sredstvu, ter, če se izda v fizični obliki, podpis uradne osebe in žig organa, oziroma če se izda v elektronski obliki, varna elektronska podpisa uradne osebe in organa, overjena s kvalificiranim potrdilom; če je varen elektronski podpis uradne osebe overjen s kvalificiranim potrdilom, ki vsebuje tudi navedbo organa, varen elektronski podpis organa ni potreben. V primerih, za katere tako določa zakon ali na podlagi zakona izdan predpis, posamezni deli v odločbi niso obvezni. Če se je odločba izdala samodejno, ima lahko namesto podpisa in žiga faksimile (Breznik et al., 2008, str. 527).

#### **2.2.2.1.4 Rok za izdajo**

Zaradi varstva pravic strank ter ekonomičnosti in učinkovitosti postopka so določeni roki, v katerih je organ o zahtevku, ki ga uveljavlja stranka v postopku, uvedenem na njeno zahtevo, dolžen izdati odločbo in jo vročiti stranki. Dolžina rokov je v glavnem odvisna od tega, ali je pred izdajo odločbe potreben poseben ugotovitveni postopek ali ne:

- če pred odločitvijo ni potreben posebni ugotovitveni postopek, mora organ izdati odločbo in jo vročiti stranki čim prej, najpozneje pa v enem mesecu od dneva, ko je prejel popolno vlogo za začetek postopka, oziroma od dneva, ko je bil začet postopek po uradni dolžnosti;
- v vseh drugih primerih, ko je treba izvesti poseben ugotovitveni postopek ali rešiti predhodno vprašanje ali so drugi razlogi, ki preprečujejo takojšnja izdaja odločbe, mora organ izdati odločbo in jo vročiti stranki najpozneje v dveh mesecih od dneva, ko je prejel popolno vlogo za začetek postopka, oziroma od dneva, ko je bil začet postopek po uradni dolžnosti (Androjna in Kerševan, 2006, str. 427 in 428).

Če pristojni organ ne izda odločbe o zahtevku stranke in ji odločbe ne vroči v predpisanem roku, ima stranka posebno varstvo, ki je zgrajena na fikciji, da je organ zavrnil strankin zahtevek in izdal negativno odločbo, oziroma, da je izdal v postopku po uradni dolžnosti za stranko neugodno odločbo. To varstvo je stranki zagotovljeno v pritožbenem postopku oziroma v upravnem sporu (Androjna in Kerševan, 2006, str. 427 in 428).

Odločba se vroči z osebno vročitvijo. Obveznost, pravica ali pravna korist je stranki priznana z vročitvijo, ne pa z izdajo odločbe. Tukaj je mišljen trenutek, ko je odločba vročena stranki, če gre za pisno ali elektronsko odločbo.

O vročitvi je treba obvestiti organ, ki je vročitev odredil, z vročilnico (Breznik at. al., 2008, str. 282).

Če se odločba ne more vročiti osebno tistemu, kateremu je namenjena, pusti vročevalec v hišnem predalčniku, na vratih stanovanja, poslovnega prostora ali delavnici pisno sporočilo. V sporočilu navede, kje se dokument nahaja in da ga mora naslovnik prevzeti v 15 dneh. Na sporočilu in na samem dokumentu, ki bi ga moral vročiti, vročevalec navede vzrok take vročitve, datum in kraj, kjer je sporočilo pustil, ter se podpiše.

Vročitev velja za opravljeno z dnem, ko naslovnik prevzeme dokument. Če dokumenta ne prevzame v 15 dneh, velja vročitev za opravljeno z dnem preteka tega roka. Po preteku tega roka vročevalec pusti dokument v hišnem oziroma izpostavljenem predalčniku naslovnika. Kolikor stranka nima predalčnika ali je ta neuporaben,

vročevalc vrne pošiljko pošiljatelju. Pisno sporočilo mora vsebovati obvestilo o posledicah takega vročanja (Breznik at. al., 2008, str. 282 in 283).

### **2.2.2.2 Sklep**

Sklep je posebna vrsta v upravnem postopku izdanega posamičnega pravnega akta; z njim organ odloča o vprašanjih, ki se tičejo upravnega postopka, in tudi o tistih vprašanjih, ki se kot postranska vprašanja pojavijo v zvezi z izvedbo upravnega postopka in se o njih ne odloča z odločbo. S sklepom se urejajo formalnopravna razmerja v upravnem postopku in zaradi tega s sklepom ni mogoče odločiti v upravni zadevi, ki je glavno vprašanje oziroma predmet postopka; v tej stvari je treba odločiti z drugo vrsto akta, z odločbo (Androjna in Kerševan, 2006, str. 431).

Vprašanja, ki se tičejo postopka, in vprašanja, ki kot postranska nastanejo v zvezi z izvedbo postopka in se o njih odloči s sklepom, so predvsem:

- vprašanja pogojev za uvedbo postopka. Tako se s sklepom: zavrže vloga zaradi nepristojnosti; zavrže vloga zaradi nepopolnosti ali nerazumljivosti vloge; zavrže vloga, če niso izpolnjeni pogoji za uvedbo postopka;
- vprašanja pogojev za obnovo postopka;
- izdaja sklepa o dovolitvi izvršbe;
- postavitve začasnega zastopnika;
- zavrnitev zahteve za pregled dokumentov zadeve in prepis dokumentov;
- vprašanja združitve zadev v en postopek in izdaja sklepa o tem;
- izdaja sklepa o dovolitvi razširitve ali spremembe postavljenega zahtevka;
- izdaja sklepa o predlogu za vrnitev v prejšnje stanje;
- izdaja sklepa o prekinitvi postopka zaradi rešitev predhodnega vprašanja;
- izključitev javnosti od ustne obravnave;
- vprašanja ustavitve postopka;
- kaznovanje priče, ki neupravičeno ne pride na ustno obravnavo ali brez upravičenega razloga noče pričati;
- izločitev uradne osebe, izločitev člana kolegijskega organa, izločitev zapisnikarja, izločitev izvedenca;
- dovolitev ali zavrnitev vrnitve v prejšnje stanje;
- izrek denarne kazni zaradi motenja reda oziroma odstranitve z ustne obravnave;
- odločitev o stroških postopka in zneskih povračil pričam, izvedencem in tolmačem;
- popravljanje pomot v odločbi (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 538).

Prizadetim osebam se sklep praviloma naznani ustno, pisno pa se izda, če ima stranka zoper sklep pravico do pritožbe. Vsak sklep pa mora vsebovati dispozitiv in pouk o pravnem sredstvu.

Če se s sklepom naloži kakšno dejanje, mora biti določen tudi rok, v katerem je treba opraviti dejanje (Androjna in Kerševan, 2006, str. 433). Poleg tega mora biti sklep označen kot tak ter vsebovati še druge sestavne dele (uvod, naziv, izrek, obrazložitev, pouk o pravnem sredstvu, podpis uradne osebe ter žig organa).

Glede na to, kakšna je možnost pritožbe zoper sklep, ločimo tri vrste sklepov:

- sklepe, zoper katere je dovoljena samostojna oziroma posebna pritožba (to je takrat, ko je z zakonom to izrecno določeno; tak sklep mora biti izdan v pisni obliki, mora biti obrazložen in mora vsebovati pouk o pritožbi; to so na primer sklepi, s katerimi je postopek ustavljen ali končan);
- sklepe, zoper katere ni dovoljena samostojna (posebna) pritožba (morebitno nezakonitost takih sklepov pa lahko stranka kljub temu izpodbija v okviru pritožbe zoper odločbo o predmetu postopka, torej o glavni zadevi);
- sklepe, zoper katere je pritožba izključena oziroma sploh ni dovoljena (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 540).

### **2.2.3 Dokončnost, pravnomočnost in izvršljivost odločbe**

Odločba postane najprej dokončna. Dokončna postane, ko je izčrpana pritožba oziroma ta ni bila vložena. In sicer:

- ko preteče rok za pritožbo, če pritožba ni bila vložena;
- ko se odločba vroči stranki, če pritožba ni dovoljena;
- ko se vroči drugostopenjska odločba stranki.

Odločba postane pravnomočna, ko se ne more več izpodbijati v upravnem sporu pred upravnim sodiščem ali drugem sodnem postopku pred kakšnim drugim sodiščem (Jerovšek, 2007, str. 134).

Odločba je pravnomočna:

- ko je iztekel rok za pritožbo, stranka pa se ni pritožila, ker stranka, ki ne izrabi redne pravne poti nima pravice do sodnega varstva;
- ko izteče tridesetdnevni rok za tožbo zoper dokončno odločbo, tožba pa ni bila vložena;
- ko izteče petnajstdnevni rok za pritožbo, če pritožba zoper prvostopenjsko odločbo sodišča ni vložena;
- ko Vrhovno sodišče oziroma Višje delovno in socialno sodišče pritožbo zavrne kot neutemeljeno oziroma zavrne kot prepozno.

Pravnomočnost je formalna in materialna. Formalna pravnomočnost odločbe nastopi, ko stranka ne more več doseči spremembe odprave ali razveljavitve odločbe, ker je izčrpala svoja pravna formalna sredstva, ki jih ima na razpolag.

Materialna pravnomočnost odločbe nastopi, ko tudi organ, ki je odločbo izdal, ne more več doseči spremembe, odprave ali razveljavitve odločbe. Gre za vsebinsko nespremenljivost odločbe, prepoved ponovnega odločanja o isti zadevi.

Pravnomočnost upravne odločbe nastopi s pravnomočnostjo sodne odločbe, če upravna odločba s sodno ni odpravljena ali razveljavljena.

Pravnomočno odločbo je mogoče odpraviti, razveljaviti ali spremeniti samo z izrednimi pravnimi sredstvi (Jerovšek, 2007, str. 135).

Odločba praviloma postane izvršljiva z dokončnostjo, razen če je v izreku odločbe klavzula, da vložena pritožba ne zadrži izvršitve odločbe. V tem primeru je prvostopenjska odločba izvršljiva z dnem vročitve oziroma z dnem izteka izpolnitvenega – paricijskega roka, če je določen (Jerovšek, 2007, str. 136).

Izvršljiva je odločba torej:

- ko se vroči stranki, če pritožba ni dovoljena;
- ko preteče rok za pritožbo, če pritožba ni vložena;
- ko se vroči stranki, če pritožba ne zadrži izvršitve;
- ko se vroči odločba drugostopenjskega organa, s katero se pritožba zavrne, ali sklep, s katerim se pritožba zavrže;
- z vročitvijo drugostopenjske odločbe, s katero je bila nadomeščena prvostopenjska odločba;
- z nastopom pravnomočnosti sodne odločbe, kadar je izvršljivost po posebnem zakonu vezana na pravnomočnost upravne odločbe (Jerovšek, 2007, str. 136).

Sklep, ki je bil izdan v upravnem postopku, postane izvršljiv:

- ko se sporoči oziroma vroči prizadetemu, če pritožba zoper ta sklep ni dovoljena;
- ko se sporoči oziroma vroči prizadetemu, če je dovoljena (posebna) pritožba zoper ta sklep, ki pa ne zadrži izvršitve;
- ko preteče rok za pritožbo zoper sklep, če se prizadeti ni pritožil, kadar je z zakonom ali s sklepom določeno, da pritožba zadrži izvršitev sklepa;
- ko se vroči prizadetemu odločba, s katero je zavrnjena, ali sklep, s katerim je zavrnjena pritožba, ki ima po zakonu ali po sklepu odložilni učinek (Androjna in Kerševan, 2006, str. 452).

### **3 SODNI NADZOR DELOVANJA UPRAVE**

Sodni nadzor je zelo pomembna vrsta nadzora, saj je določen že z Ustavo, njegov namen je varstvo pravnega položaja stranke, preko njega pa se odločitev presoja tudi pred neodvisnim sodnim organom in ne le v okviru interne, hierarhično postavljene upravne pritožbene poti. V sodni nadzor so vključene vse oblike izvrševanja upravne funkcije, ki posegajo v pravni položaj posameznika, torej tako v njegove materialne kot tudi procesne pravice (Kerševan, 2004, str. 196).

ZUS-1 opredeljuje predmet sodnega nadzora z generalno klavzulo, ki odloča, da sodišče odloča v upravnem sporu o zakonitosti vseh dokončnih upravnih aktov, kar pomeni, da gre za sodni nadzor nad izvrševanjem upravne funkcije in s tem za varstvo pravnega položaja posameznika. ZUS-1 tako opušča prejšnje naštevanje aktov in dejanj, ki jih je mogoče izpodbijati v upravnem sporu, saj to lahko vodi v določene nejasnosti glede opredelitve obsega sodnega nadzora (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 243).

#### **3.1 FORMALNI IN NEFORMALNI NADZOR**

Nadzor nad delovanjem uprave je lahko formalen (kadar ga izvajajo državni organi v predpisanih postopkih, v katerih lahko z oblastnimi ukrepi odpravljajo napake, nastale pri delovanju organov državne uprave) ali neformalen (kadar ga izvajajo neoblastni subjekti – subjekti civilne družbe; zlasti na primer mediji, organizirane skupine državljanov itd.) (Virant, 2004, str. 214).

Formalni nadzor nad delovanjem organov državne uprave se izvaja znotraj uprave same (upravni nadzor), izvajajo pa ga tudi organi sodne veje oblasti (sodni nadzor) in zakonodajni organ (politični nadzor). Upravni nadzor izvajajo hierarhično višji organi nad hierarhično nižjimi organi (na primer ministrstvo nad upravno enoto) (Virant, 2004, str. 214).

Ena izmed oblik notranjega upravnega nadzora je instančni nadzor nad posamičnimi upravnimi akti. Ministrstvo odloča o pritožbah zoper odločbe upravne enote. V pritožbenem postopku v skladu z določbami ZUP presoja formalno in materialno zakonitost odločbe.

Upravni nadzor pa lahko izvajajo tudi organi, ki niso hierarhično nadrejeni nadzorovanemu organu. V tem primeru gre za zunanji upravni nadzor. Tako na primer inšpektorji na različnih področjih izvajajo inšpekcijski nadzor tudi v organih državne uprave. Nekatere vrste inšpekcijskega nadzora pa so posebej usmerjene prav v nadzor nad delovanjem državne uprave (na primer upravna inšpekcija, proračunska inšpekcija). (Virant, 2004, str. 215).

V parlamentarnih državah, za katere je značilna odgovornost vlade parlamentu, slednji izvajata t.i. politični nadzor in izvršilno oblastjo (Virant, 2004, str. 215).

## **3.2 POSEBNE OBLIKE NADZORA**

### **3.2.1 Varuh človekovih pravic**

Varuh človekovih pravic (»ombudsman«) je specifičen državni organ, ki se ustanovi za učinkovitejše varovanje človekovih pravic in svoboščin. Njegova vloga temelji na neformalni avtoriteti, njegova funkcija pa je zlasti v tem, da opozarja na kršitve in o njih poroča javnosti ter državnim organom (Virant, 2004, str. 222). Varuh je dolžan voditi postopek nepristransko in se v vsaki zadevi seznaniti s stališči prizadetih strank. Ena temeljnih značilnosti delovanja varuha pa je tudi njegova popolna diskrecijska pravica pri odločanju, katere zadeve bo obravnaval, katerih pa ne (Kaučič in Grad, 2007, str. 158). Varuh praviloma ne obravnava zadev o katerih tečejo sodni ali drugi pravni postopki, razen v primeru ko gre za neupravičeno zavlačevanje postopka ali za očitno zlorabo oblasti. Varuh lahko začne postopke na lastno pobudo vendar s soglasjem prizadetega ali pa na pobudo kogarkoli, ki meni, da so mu z aktom ali dejanjem državnega organa ali organa lokalne skupnosti kršene človekove pravice in temeljne svoboščine.

Pobuda za začetek postopka se praviloma vloži pisno, vsebovati pa mora okoliščine, dejstva in dokaze, na katerih temelji pobuda za začetek postopka. Pobudnik mora tudi navesti, ali je v zadevi že uporabil pravna sredstva in če jih je, katera (Kaučič in Grad, 2007, str. 159).

### **3.2.2 Računsko sodišče**

Računsko sodišče je najvišji organ kontrole državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe. To sodišče je pri svojem delu neodvisno ter vezano na ustavo in zakon.

Njegove naloge so predvsem:

- nadzor zakonitosti, namembnosti, gospodarnosti in učinkovitosti porabe javnih sredstev;
- ugotavljanje ravnanja stranke na podlagi nadzora;
- na podlagi ugotovitev revizorja izdaja poročila sodišča;
- izdajanje dokončnih poročil, zoper katera ni mogoč ne upravni ne sodni spor;
- izdajanje nalog za odpravo nezakonitih dejanj;
- svetovanje javni upravi (Klun et. al., 2005, str. 199).



Računsko sodišče mora enkrat letno revidirati državni proračun, Banko Slovenije, sklade, ki jih je ustanovila Republika Slovenije, ter zavode s področja pokojninskega, invalidskega in zdravstvenega zavarovanja ter zaposlovanja, in sicer pred obravnavo zaključnih računov teh subjektov. Računsko sodišče je prav tako dolžno najmanj enkrat letno o svojem delu poročati državnemu zboru (Kocjančič, 2005, str. 272 in 273).

Pooblaščen delavci računskega sodišča imajo pravico vstopiti in pregledati prostore, objekte ter naprave pri osebah, ki jih nadzorujejo, prav tako imajo pravico zahtevati vse knjigovodske listine ter druge dokumente v zvezi s poslovanjem ob prisotnosti pooblaščen osebe. Če menijo, da obstaja sum prekrška ali kaznivega dejanja lahko za največ osem ur odvzamejo dokumentacijo. Če pa obstaja utemeljen sum kaznivega dejanja lahko računsko sodišče vloži ovadbo ali pa predlaga uvedbo postopka za prekršek. Predlaga pa lahko tudi razrešitev odgovornih oseb ter računovodji v primeru ko gre za hujše nepravilnosti, škodo ali zlorab.

### **3.2.3 Informacijski pooblaščenec**

Informacijski pooblaščenec je samostojen in neodvisen državni organ, ki je pristojen za:

- odločanje o pritožbi zoper odločbo, s katero je organ zavrgel ali zavrnil zahtevo ali drugače kršil pravico do postopka ali ponovne uporabe informacije javnega značaja ter v okviru postopka na drugi stopnji tudi za nadzor nad izvajanjem zakona, ki ureja dostop do informacij javnega značaja, in na njegovi podlagi izdanih predpisov;
- inšpekcijski nadzor nad izvajanjem zakona in drugih predpisov, ki urejajo varstvo ali obdelavo osebnih podatkov oziroma iznos osebnih podatkov iz Republike Slovenije, ter opravljanje drugih nalog, ki jih določajo ti predpisi;
- odločanje o pritožbi posameznika, kadar upravljavec osebnih podatkov ne ugotovi zahtevi posameznika glede pravice posameznika do seznanitve z zahtevanimi podatki, do izpisov, seznamov, vpogledov, potrdil, informacij, pojasnil, prepisovanja ali kopiranja po določbah zakona, ki ureja varstvo osebnih podatkov (internetni vir).<sup>4</sup>

Za informacijskega pooblaščenca je značilno:

- da svojo organiziranost uredi s poslovníkom in drugimi splošnimi akti;
- imenuje ga Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljevanju Državni zbor) na predlog predsednika Republike Slovenije;
- imenovan je za dobo petih let in je lahko še enkrat ponovno imenovan;
- ima status državnega funkcionarja;
- sedež ima v Ljubljani;

---

<sup>4</sup> <http://www.ip-rs.si/zakonodaja/zakon-o-informacijskem-pooblascencu/>

- pošlje letno poročilo o svojem delu državnemu zboru najpozneje do 31. maja za preteklo leto in ga objavi na svoji spletni strani.

### **3.2.4 Državna revizijska komisija**

Državna revizijska komisija je poseben, neodvisen in samostojen državni organ nadzora nad zakonitostjo postopkov oddaje javnih naročil, ki zagotavlja pravno varstvo ponudnikov v vseh stopnjah postopkov oddaje javnih naročil. Državne revizijske komisije ureja Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (v nadaljevanju ZRPJN). Državna revizijska komisija ima predsednika in štiri člane, ki imajo status državnega funkcionarja. Njihov mandat je pet let z možnostjo ponovnega imenovanja. Predsednika in člane Državne revizijske komisije imenuje in razrešuje Državni zbor na predlog komisije, pristojne za volitve in imenovanja. Državna revizijska komisija na predlog predsednika Državne revizijske komisije enkrat letno sprejema poročilo o svojem delu in ga poda Državnemu zboru. (internetni vir).<sup>5</sup>

## **3.3 SODNI NADZOR**

### **3.3.1 Sistemi sodnega nadzora**

Nadzor, ki ostane znotraj izvršilne oblasti (instančni in hierarhični nadzor), ne ustreza kriterijem neodvisnega in učinkovitega nadzora. Po drugi strani nadzor, ki ga izvaja zakonodajna veja oblasti (t.i. politični nadzor), iz tehničnih in pravno-političnih razlogov ne more zajeti posameznih aktov in dejanj izvršilne veje oblasti (Virant, 2004, str. 215).

Z razvojem ideje o pravni državi in o zakonski vezanosti uprave se je razvila tudi ideja o nadzoru sodišč nad dejanji in pravnimi akti izvršilne veje oblasti. V vseh pravnih ureditvah je bila ta ideja povezana z načelom delitve oblasti, vendar na podlagi dveh različnih pravno-filozofskih pristopov – francoskega in angloameriškega. (Virant, 2004, str. 215-216). Za francoski pristop je značilna bojazen pred poseganjem sodne veje oblasti v delovanje državne uprave. Ta pristop je tudi privedel do ustanovitve posebnih (specializiranih) upravnih sodišč, katerih smisel je v specializaciji ter razbremenitvi sodišč splošne pristojnosti. Za angloameriški pristop pa je značilen pozitiven odnos do mehanizmov medsebojnega nadziranja med vejami oblasti, ter privedel do tega, da je pravni red poveril nadzor nad delovanjem uprave rednemu sodstvu.

V Sloveniji sodni nadzor delovanja uprave izvajajo specializirana sodišča, ki so del sodne veje oblasti. Namen njihove ustanovitve je v nadzorstvu nad zakonitostjo aktov in delovanja upravnih organov države.

---

<sup>5</sup> <http://www.dkom.si/?lng=slo&vie=cnt&gr1=pre&gr2=pol>

Posebno vlogo pri nadzoru nad delom uprave pa imajo v številnih sistemih (na primer v Nemčiji, Avstriji in Sloveniji) tudi ustavna sodišča, za katerega je značilno, da je najvišji organ sodne oblasti za varstvo ustavnosti, zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

### **3.3.2 Sodni nadzor nad splošnimi pravnimi akti**

V Republiki Sloveniji izvaja nadzor nad ustavnostjo in zakonitostjo podzakonskih predpisov (predpisov Vlade in ministrov) Ustavno sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju Ustavno sodišče) v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti. Postopek se začne na zahtevo upravičenega predlagatelja (zahtevo lahko vložijo Državni zbor, tretjina poslancev, Vlada, Državni svet, varuh človekovih pravic, če meni, da predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, nedopustno posega v človekove pravice ali temeljne svoboščine, informacijski pooblaščenec, če nastane vprašanje ustavnosti ali zakonitosti v zvezi s postopkom, katerega vodi, Banka Slovenije in računsko sodišče, če nastane vprašanje ustavnosti ali zakonitosti v zvezi s postopki, ki jih vodita, generalni državni tožilec, če nastane vprašanje ustavnosti v zvezi z zadevo, ki jo obravnava državno tožilstvo, predstavniški organ samoupravne lokalne skupnosti, če se posega v ustavni položaj ali v ustavne pravice samoupravne lokalne skupnosti, reprezentativno združenje samoupravnih lokalnih skupnosti, če so ogrožene pravice samoupravnih lokalnih skupnosti, reprezentativni sindikat za območje države za posamezno dejavnost ali poklic, če so ogrožene pravice delavcev) (23.a člen ZUstS-UPB1) ali na pobudo kogarkoli, ki izkaže, da predpis neposredno posega v njegove pravice, pravne interese oziroma pravni položaj. V primeru pobude Ustavno sodišče najprej odloča o njenem sprejemu in jo zavrže, če za njeno obravnavanje ni pristojno ali če ni podan pravni interes, oziroma zavrne, če je očitno neutemeljena ali če od odločitve ni pričakovati rešitve pomembnega pravnega vprašanja (Virant, 2004, str. 216-217).

Če pa sodišče ugotovi, da nižji akt ni v skladu z višjim, ga razveljavi (za naprej), odpravi (za nazaj) ter, če so nezakonite samo posamezne določbe podzakonskega predpisa pa odpravi oziroma razveljavi samo te.

Druga sodišča ne morejo odločati o odpravi ali razveljavitvi podzakonskih predpisov, lahko pa uporabijo t.i. »exceptio illegalis«; podzakonski predpis, za katerega menijo, da je nezakonit, »spregledajo« in odločijo v konkretni zadevi neposredno na podlagi zakona (Virant, 2004, str. 217).

Vlada predlaga spremembe treh členov Ustave (160., 161. in 162. člena), med katerimi je največja ta, da bi prenos dela dosedanjih pristojnosti Ustavnega sodišča v pristojnost sodišč s splošno pristojnostjo in specializiranih sodišč, namreč področji glede odločanja o sporih o pristojnosti med sodišči in državnimi organi in med državnimi organi in samoupravnimi lokalnimi skupnostmi, ter odločanje o ustavnosti in zakonitosti

podzakonskih aktov in drugih splošnih aktov, na ta način pa se okrepijo tudi pristojnosti in pomen odločanja sodne veje oblasti (internetni vir).<sup>6</sup>

### **3.3.3 Sodni nadzor nad posamičnimi akti**

#### **3.3.3.1 Upravni spor**

Ustava v prvem odstavku 157. člena določa, da o zakonitosti dokončnih posamičnih aktov, s katerimi organi javne uprave odločajo o pravicah, obveznostih in pravnih koristih pravnih subjektov, odloča v upravnem sporu pristojno sodišče, če za določeno zadevo ni z zakonom predvideno drugo sodno varstvo (Virant, 2004, str. 218).

Za odločanje o zakonitosti upravnih aktov je na prvi stopnji pristojno Upravno sodišče, ki je začelo delovati s 1.1.1998. Upravno sodišče sodi na sedežnem oddelku v Ljubljani in na treh zunanjih oddelkih (Celje, Nova Gorica, Maribor). Krajevna pristojnost se določa po prebivališču oziroma sedežu tožnika. Upravno sodišče sodi v senatu treh sodnikov. Zoper odločbe (sodbe in sklepa) Upravnega sodišča je dopustna pritožba, o kateri odloča Vrhovno sodišče (Virant, 2004, str. 218).

Stranki v upravnem sporu sta oseba, ki meni, da ji je bila z izpodbijanim upravnim aktom kršena kakšna pravica ali pravna korist (kot tožnik), upravni organ, ki je izdal izpodbijani akt (kot toženec) (16. člen ZUS-1) ter prizadeta oseba s položajem stranke, če tako določa zakon.

Izpodbijati je mogoče le dokončen upravni akt, tožnik pa mora prej izkoristiti možnost pritožbe. Rok za vložitev tožbe pa je 30 dni od vročitve upravnega akta.

Tožbo v upravnem sporu je mogoče vložiti tudi zaradi molka organa. Če organ druge stopnje v dveh mesecih ali pa v krajšem, z zakonom določenem roku, ne izda odločbe o strankini pritožbi zoper odločbo prve stopnje in če je tudi na novo zahtevo ne izda v nadaljnjih sedmih dneh, sme stranka sprožiti upravni spor, kot če bi bila njena pritožba zavrnjena (Virant, 2004, str. 219).

#### **3.3.3.2 Ustavna pritožba**

Nova Ustava je prinesla v sistem sodnega nadzora nad posamičnimi pravnimi akti novo pravno sredstvo, ki jo imenujemo ustavna pritožba. Ustavna pritožba je posebno pravno sredstvo, namenjeno varovanju ustavnih pravic in svoboščin, kadar so le-te kršene s posamičnimi akti državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev

---

<sup>6</sup> [http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/2005/PDF/100318\\_-\\_Ustava1.pdf](http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/2005/PDF/100318_-_Ustava1.pdf)

javnih pooblastil. Vloži jo lahko vsakdo, ki meni, da je bila, s tem kršena njegova človekova pravica ali temeljna svoboščina. O ustavni pritožbi odloča Ustavno sodišče, le to pa je mogoče vložiti šele potem, ko so izčrpana vsa druga pravna sredstva (Mavčič, 2000, str. 74).

### **3.3.4 Sodni nadzor nad materialnimi dejanji**

Kadar se človekove pravice in svoboščine kršijo z materialnimi dejanji organov javne uprave, je v skladu z drugim odstavkom 157. člena Ustave možno zahtevati sodno varstvo od sodišča, pristojnega za upravne spore, če z zakonom ni predpisano drugo sodno varstvo. Takšno sodno varstvo pride v poštev samo, dokler kršitev traja, saj je namen intervencije sodišča preprečiti nadaljevanje kršitve. Postopek v teh primerih je hiter, saj mora sodišče ukrepati takoj, sicer je intervencija prepozna ali nima več smisla. Če gre za enkratno dejanje ali dejanje, ki je že dokončano, takšno sodno varstvo ne pride več v poštev. V tem primeru je seveda možno uveljavljati kazensko in odškodninsko odgovornost storilca (Virant, 2004, str. 221).

### **3.3.5 Sodni nadzor nad internimi akti**

Z internimi akti organi državne uprave ne odločajo o pravicah in obveznostih pravnih subjektov, temveč odločajo o svojih internih vprašanjih (urediti je treba notranjo organizacijo upravnega organa, sistematizacijo delovnih mest, uporabo službenih vozil, dodeljevanje kadrovskih stanovanj, itd). Interni akti nimajo učinka navzven, temveč le navznoter. Če nanje naleti Upravno sodišče pri presoji zakonitosti posamičnih upravnih aktov, jih seveda ne upošteva kot sestavni del pravnega reda. Odločba, ki bi se izrecno sklicevala na tak akt, bi bila nezakonita (Virant, 2004, str. 221).

V primerih aktov, ki niso bili objavljeni, vendar imajo po svoji vsebini učinek za pravne subjekte izven uprave oziroma iz njihove vsebine izhaja, da želi upravni organ z njimi urejati pravice in obveznosti pravnih subjektov, Ustavno sodišče odloči, da izpodbijani akt ni bil objavljen in da ni začel veljati (Virant, 2004, str. 221-222).

## **4 UPRAVNI SPOR KOT OBLIKA SODNEGA NADZORA DELOVANJA UPRAVE**

### **4.1 UVOD**

Postopek je natančno določen potek ravnanj pri ustvarjanju pravnih aktov, sestavljajo pa ga posamezna dejanja, ki si sledijo in se opravljajo na predpisani način in po določenem redu. Z njim se določajo vrsta, vsebina, oblika, potek, čas, kraj, način, namen... posameznega dejanja oziroma akta. Postopek torej sestavljajo procesni instituti, po katerih se opravljajo procesna dejanja. Postopki potekajo po natančno določenih postopkovnih pravilih, ki so potrebna zato, da organi, ki v konkretnih postopkih odločajo, v vsakem primeru in za vsakega udeleženca v postopku vedo, kako morajo ravnati (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 104).

Postopek v katerem pristojni organ javne uprave odloča o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika v konkretni upravni zadevi na določenem upravnem področju, je upravni (administrativni) postopek. Odločanje o pravici, obveznosti in pravni koristi posameznika v konkretni upravni zadevi je bistvena vsebina upravnega postopka; hkrati je upravni postopek tudi bistveni način za ustanovitev oziroma ugotovitev pravnega razmerja v konkretni upravni zadevi (Androjna in Kerševan, 2006, str. 28).

V tem postopku, katerega namen je zadovoljitev javne koristi in zakonite koristi posameznika, pristojni organ ugotavlja in presoja na zahtevo posameznika ali po lastni pobudi (uradoma) na podlagi zbranega dokaznega gradiva, ali so v konkretno določenem primeru izpolnjeni predpisani pogoji za pridobitev, povečanje, zmanjšanje ali izgubo določene pravice oziroma za naložitev, povečanje, zmanjšanje, ukinitvev ali oprostitev določene obveznosti, ter izda o tem ustrezen konkretni upravi akt, upravno odločbo. Pogoji so vsebovani v dejstvih in okoliščinah, ki jih predpisuje materialni predpis za nastanek, spremembo oziroma prenehanje pravnega razmerja (Androjna in Kerševan, 2006, str. 28).

Če pristojni organ ne izda odločbe o zahtevku stranke in ji odločbe ne vroči v predpisanem roku, ima stranka posebno varstvo, ki je zgrajena na fikciji, da je organ zavrnil strankin zahtevek in izdal negativno odločbo, oziroma da je izdal v postopku po uradni dolžnosti za stranko neugodno odločbo. To varstvo je stranki zagotovljeno v pritožbenem postopku oziroma v upravnem sporu (Androjna in Kerševan, 2006, str. 428).

Do molka organa lahko pride v upravnem postopku na prvi stopnji, na drugi stopnji, pa tudi na obeh stopnjah, če upravni akt ni bil tožniku izdan oziroma mu ni bil vročen v predpisanem roku. Glede na te primere molka organa je tudi urejena možnost sprožitve upravnega spora, in sicer tako:

- če prvostopenjski organ ne odloči v predpisanem roku, pritožba zoper prvostopenjsko odločbo pa ni dovoljena in če je tudi na novo zahtevo ne izda v naslednjih sedmih dneh;
- če drugostopenjski organ odloča kot prvostopenjski organ in ne izda odločbe v predpisanem roku ter če je tudi na novo zahtevo ne izda v naslednjih sedmih dneh;
- če drugostopenjski organ v dveh mesecih ali pa v krajšem, s posebnim predpisom določenem roku, ne izda odločbe o strankini pritožbi zoper prvostopenjsko odločbo in če je tudi na novo zahtevo ne izda v naslednjih sedmih dneh;
- če organ v treh letih od začetka postopka ni izdal dokončnega upravnega akta, ne glede na to, ali so bila v tem postopku že uporabljena redna ali izredna pravna sredstva, odločbe o zahtevi v dveh mesecih ali pa v krajšem, s posebnim predpisom določenem roku (Jerovšek, 2007, str. 170 in 171).

## 4.2 UPRAVNI POSTOPEK

Ločimo splošni upravni postopek in posebne upravne postopke.

Za splošni upravni postopek je značilno, da:

- vsebuje vsa splošna pravna pravila, ki omogočajo vodenje upravnega postopka v celoti;
- velja za odločanje o upravnih zadevah na najrazličnejših (vseh) upravnih področjih (ne glede na to, kateri materialni predpis se uporabi);
- velja za vse organe, ki odločajo o konkretnih upravnih zadevah, torej ne glede na to, kateri organ odloča o upravni zadevi (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 107).

V upravnih zadevah se vodi postopek po ZUP. Zakon je splošni postopkovni predpis, ki omogoča vodenje postopka in odločanje načeloma v vseh upravnih zadevah, razen v tistih, ki zaradi svoje specifičnosti potrebujejo posebna postopkovna pravila. Zakon ureja vsa potrebna pravila za vodenje postopka in odločanje, in sicer:

- temeljna načela postopka,
- pristojnost,
- občevanje med organi in strankami,
- stranke in njihovo zastopanje,
- jezik v postopku,
- vročanje,
- roke in naroke ter vrnitev v prejšnje stanje,
- vzdrževanje reda,
- stroške postopka.

Nato pa ureja:

- začetek ali uvedbo postopka in zahteve strank,
- postopek do izdaje odločbe,
- ugotovitveni postopek,
- dokazni postopek,
- izdajo odločbe.

Temu sledi:

- pritožbeni postopek,
- postopek z izrednimi pravnimi sredstvi.

Če stranka prostovoljno ne izpolni obveznosti, sledi še:

- izvršba.

Po teh pravilih ZUP vodijo postopek vsi pristojni organi, razen če je za posamezne upravne zadeve predpisan poseben upravni postopek (Jerovšek, 2007, str. 13 in 14).

Postopek, ki je drugačen od postopka po ZUP, lahko za posamezno upravno področje (v carinskih in davčnih stvareh, v inšpekcijskih stvareh, v zadevah varstva intelektualne lastnine, v razlastitvenih, komasacijskih in arondacijskih stvareh, v zadevah varstva konkurence itd.) predpiše samo posebni zakon, vendar le ob pogojih, da je to potrebno za postopanje na takem upravnem področju in da so pravila posebnega upravnega postopka v skladu s temeljnimi načeli upravnega postopka. Praviloma bo poseben upravni postopek predpisal materialni zakon, s katerim država ureja pravna razmerja na določenem upravnem področju (Androjna in Kerševan, 2006, str. 33).

#### **4.2.1 Temeljna načela**

Temeljna načela so urejena v prvem poglavju ZUP, neposredno ali posredno pa izhajajo iz Ustave. Za temeljna načela lahko rečemo, da so temelj za razumevanje in pravilno uporabo posameznih določil zakona. Torej gre za načela, ki se smiselno in vsebinsko raztezajo na celotno materijo zakona in jo povezujejo v zaokroženo celoto, pri konkretnem odločanju pa dajejo usmeritve in nakazujejo pot za pravilno uporabo predpisov pri vodenju postopka in za odločanje o pravicah, obveznostih in pravnih koristih strank ter drugih udeležencev v postopku (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 161).

Temeljna načela so tako skupek temeljnih procesnih standardov, vodilnih idej in usmeritev, na katerih temelji upravni postopek – so nekakšna vrednostna merila, ki usmerjajo razumevanje in uresničevanje pravnih pravil pri konkretnih upravnih postopkih (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 161).

ZUP opredeljuje naslednja načela:



1. načelo zakonitosti,
2. varstvo pravic strank in varstvo javnih koristi,
3. načelo materialne resnice,
4. načelo zaslišanja stranke,
5. prosta presoja dokazov,
6. dolžnost govoriti resnico in poštena uporaba pravic,
7. samostojnost pri odločanju,
8. pravica do pritožbe,
9. ekonomičnost postopka (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 162).

1. Načelo zakonitosti. Je najpomembnejše temeljno načelo upravnega postopka in sploh glavno načelo celotnega našega pravnega reda, ki izključuje kakršnokoli samovoljo. Načelo zakonitosti, kateremu so podrejena vsa druga temeljna načela upravnega postopka, je tudi pglavitni pogoj za pravno varnost in nepristransko delo in pravilno odločanje v upravnem postopku (Androjna in Kerševan, 2006, str. 79).

Organ odloča v upravni zadevi po zakonu, podzakonskih predpisih, predpisih samoupravnih lokalnih skupnosti in splošnih aktih, izdanih za izvrševanje javnih pooblasti.

V upravnih zadevah, v katerih je organ po zakonu ali po predpisu samoupravne lokalne skupnosti upravičen odločiti po prostem preudarku, mora biti odločba izdana v mejah pooblastila in v skladu z namenom, za katerega mu je pooblastilo dano. Namen in obseg pooblastila določa zakon ali predpis lokalne skupnosti, ki vsebuje pooblastilo za odločanje po prostem preudarku (6. člen ZUP).

2. Varstvo pravic strank in varstvo javnih koristi. Pri postopanju in odločanju morajo organi omogočati strankam, da čim lažje zavarujejo in uveljavljajo svoje pravice; pri tem morajo skrbeti za to, da stranke ne uveljavljajo svojih pravic v škodo pravic drugih in ne v nasprotju z javno koristjo, določeno z zakonom ali z drugim predpisom.

Kadar uradna oseba glede na podano dejansko stanje izve ali sodi, da ima stranka v postopku podlago za uveljavitev kakšne pravice, jo na to opozori.

Pri odločanju o pravicah, obveznostih in pravnih koristih strank se nasproti njim uporabljajo tisti s predpisi določeni ukrepi, ki so zanje ugodnejši, če se z njimi doseže namen predpisa.

Organ mora skrbeti, da nevednost in neukost stranke in drugih udeležencev v postopku nista v škodo pravic, ki jim gredo po zakonu (7. člen ZUP).

3. Načelo materialne resnice. Zakon o splošnem upravnem postopku določa (prvi odstavek 8. člena ZUP), da je treba v postopku ugotoviti resnično stanje in v ta namen ugotoviti vsa dejstva, ki so pomembna za zakonito in pravilno odločbo.

Materialna resnica pomeni oziroma zahteva skladnost ugotovljenega in dejanskega. Materialna resnica je subjektivno spoznanje objektivnih dejstev, objektivne stvarnosti. To pa je mogoče doseči le, če je konkretna in posamična upravna zadeva vsestransko in objektivno raziskana ter dognana, če so ugotovljena v pravno relevantna dejstva. Do materialne resnice pridemo na podlagi izvedenih dokazov in prepričanja uradne osebe o resničnosti nekega dejstva. Organ oziroma uradna oseba mora ugotoviti materialno resnico po uradni dolžnosti – zato tudi odredi izvedbo vsakega dokaza, ne glede na to, ali je v prid ali v škodo stranki, če spozna, da je to potrebno za razjasnitev zadeve (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 185).

Zakon dopušča odstopanje od pravila o iskanju čiste materialne resnice, če bi dokazovanje s stopnjo gotovosti lahko postopek zavleklo in bi zaradi tega nastale nepopravljive posledice. Zato ZUP dopušča, da organ odloči samo na podlagi verjetno izkazanih dejstev (Jerovšek, 2007, str. 36).

4. Načelo zaslišanja stranke. Preden se izda odločba, je treba dati stranki možnost, da se izjavi o vseh dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za odločbo.

Če so v postopku udeležene stranke z nasprotujočimi interese, mora imeti vsaka stranka možnost, da se izjavi o zahtevkih in navedbah stranke z nasprotnim interesom.

Organ svoje odločbe ne sme opreti na dejstva, glede katerih vsem strankam ni bila dana možnost, da se o njih izjavijo, razen v primerih, določenih z zakonom.

Če za posamezna dejanja v postopku ni z zakonom določeno, v kakšni obliki se lahko opravijo, jih opravijo stranke izven ustne obravnave pisno ali ustno na zapisnik, na obravnavi pa ustno (9. člen ZUP).

Na podlagi tega temeljnega načela, ki ima podlago v ustavni določbi, da mora biti v postopku vsakomur zagotovljeno enako varstvo njegovih pravic (22. člen Ustave), ima stranka pravico:

- udeležiti se ugotovitvenega postopka in za doseg namena, ki ga ima ta postopek, dajati potrebne podatke ter braniti svoje pravice in z zakonom zavarovane koristi (prvi odstavek 146. člena ZUP);
- navajati dejstva, ki utegnejo vplivati na rešitev zadeve in izpodbijati pravilnost navedb, ki se ne ujemajo z njenimi navedbami. Vse do izdaje odločbe ima pravico dopolnjevati in pojasnjevati svoje trditve (drugi odstavek 146. člena ZUP);
- izreči se o vseh okoliščinah in dejstvih, ki so bila navedena v ugotovitvenem postopku in na katera se mora opirati odločba, ter o predlogih in ponujenih dokazih (tretji odstavek 146. člena ZUP);
- sodelovati pri izvedbi dokazov, postavljati vprašanja drugim strankam, pričam in izvedencem ter se seznanjati z uspehom dokazovanja (tretji odstavek 146. člena ZUP);

- zahtevati ustno obravnavo, če ni obvezna (154. člen ZUP);
- spoznati se še pred ustno obravnavo z načrti, spisi in drugimi predmeti, ki bodo obravnavani na ustni obravnavi (158. člen ZUP);
- podati pripombe k delu na ustni obravnavi (162. člen ZUP);
- izjaviti se o izvedenih dokazih, ki so bili predloženi po ustni obravnavi (tretji odstavek 163. člena ZUP);
- biti zaslišana o tem, kdo naj bo izvedenec (tretji odstavek 190. člena ZUP);
- zahtevati pojasnila o poteku upravnega postopka (82. člen ZUP);
- pregledovati spise upravne zadeve in na svoje stroške prepisovati posamezne spise (82. člen ZUP);
- izjaviti se o novih dejstvih in dokazih, ki jih je v pritožbi navedla stranka z nasprotnimi interesi (241. člen ZUP).

Vsakomur je zagotovljeno enako varstvo njegovih pravic v postopku pred sodiščem in pred drugimi državnimi organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, ki odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih (Ustava, 22. člen).

5. Prosta presoja dokazov. O tem, katera dejstva je šteti za dokazana, presodi uradna oseba, pooblaščenca za vodenje postopka oziroma odločanje v upravni zadevi po svojem prepričanju, na podlagi vestne in skrbne presoje vsakega dokaza posebej in vseh dokazov skupaj na podlagi uspeha celotnega postopka (10. člen ZUP).

Načelo proste presoje dokazov je tesno povezano z načelom materialne resnice. Le-te namreč ni mogoče zanesljivo pravilno ugotoviti, če bi bila uradna oseba pri presoji dokazov vezana na kakršnokoli formalna dokazna pravila.

Prosta presoja dokazov ne pomeni samovoljnega ocenjevanja, kateri od izvedenih dokazov neko dejstvo potrjuje ali ga ne potrjuje, temveč zahteva kritično in logično presojo dokazne vrednosti vsakega dokaza posebej in medsebojnega součinkovanja izvedenih dokazov.

Načelo proste presoje dokazov v upravnem pravu ne velja absolutno. Zakon namreč nekaterih primerih določa, da je nekatera dejstva treba šteti za resnična, ker domneva, da takšna dejstva obstajajo. Zakonska domneva je praviloma izpodbojna, kar pomeni, da je mogoče dokazovati, da domnevano dejstvo oziroma dejstva ne obstajajo. Če zakon dokazovanje nasprotnega od domneve izključuje, gre za neizpodbojno zakonsko domnevo. Kadar gre za neizpodbojno domnevo o dejstvu, glede katerega je jasno, da v resnici ne obstaja, je to zakonska fikcija (Breznik et al., 2008, str. 100).

6. Dolžnost govoriti resnico in poštena uporaba pravic. Po tem načelu morajo stranke pred organom govoriti resnico in pošteno uporabljati pravice, ki so jim priznane z ZUP in drugimi zakoni, ki urejajo upravni postopke (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 200).

Stranke torej v postopku vedoma ne smejo govoriti neresnice, svojih pravic ne smejo uporabljati nepošteno in na primer le zato, da bi škodovale drugi stranki. Smisel obravnavanega načela naj bi bil v bolj uravnoteženem položaju stranke in priče v primeru dejanja lažnih izjav, vendar pa ob tem ne gre zanemariti njunega bistveno različnega položaja in vloge v upravnem postopku (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 200).

Glede na določbo 60. člena ZUP velja dolžnost govoriti resnico in pošteno uporabljati procesne pravice smiselno tudi za zakonitega zastopnika, začasnega zastopnika, predstavnika ali pooblaščenca stranke oziroma stranskega udeleženca (Breznik et al., 2008, str. 103).

7. Samostojnost pri odločanju. Organ vodi upravni postopek in odloča o upravnih zadevah samostojno v okviru in na podlagi zakonov, podzakonskih predpisov, predpisov samoupravnih lokalnih skupnosti in splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil.

Uradna oseba samostojno opravlja dejanja v upravnem postopku in v tem okviru ugotavlja dejstva in okoliščine ter na podlagi ugotovljenih dejstev in okoliščin uporablja predpise oziroma splošne akte, izdane za izvrševanje javnih pooblastil (12. člen ZUP).

8. Pravica do pritožbe. Zoper odločbo, izdano na prvi stopnji, ima stranka pravico pritožbe. Samo z zakonom je mogoče predpisati, da v posameznih upravnih zadevah ni dovoljena pritožba.

Kadar je za odločanje na prvi stopnji pristojen predstavniški organ ali vlada, pritožba ni dovoljena.

Kadar je za odločanje na prvi stopnji pristojno ministrstvo, je pritožba dovoljena samo v premeru, da tako določa zakon. V zakonu mora biti tudi določeno, kdo o pritožbi odloča.

Pod pogoji iz tega zakona ima stranka pravico pritožbe tudi v primeru, če organ prve stopnje ni izdal odločbe o njeni zadevi v določenem roku ( 13. člen ZUP).

Vsakomur je zagotovljena pravica do pritožbe ali drugega pravnega sredstva proti odločbam sodišč in drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, s katerimi ti odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih (25. člen Ustave).

Če analiziramo besedilo 13. člena ZUP, ki obravnava načelo pravice do pritožbe, lahko ugotovimo naslednje značilnosti:

- pritožba je dovoljena zoper vsako odločbo, izdano na prvi stopnji, in se lahko izključi samo z zakonom;

- zoper odločbo druge stopnje ni pritožbe (zato velja taka odločba za dokončno), mogoči pa so upravni spor in izredna pravna sredstva;
- kadar je za odločanje na prvi stopnji pristojno ministrstvo, je pritožba dovoljena samo, če tako določa zakon (ki mora določiti tudi, kdo odloča o pritožbi);
- pritožba se lahko vloži tudi takrat, ko organ prve stopnje ne odloči o zahtevi stranke oziroma ne izda odločbe v predpisanem roku (čim prej oziroma najpozneje v enem mesecu – v primeru skrajšanega ugotovitvenega postopka; oziroma najpozneje v dveh mesecih – v primeru posebnega ugotovitvenega postopka), ker se šteje, kot da bi bil zahtevk stranke zavržen (222. člen ZUP), ker je torej vzpostavljena fikcija, da je bila izdana zavrnilna odločba (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 207 in 208).

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

#### **4.2.2 Stranke v upravnem postopku**

Organ in stranka sta obvezna udeleženca v upravnem postopku. Stranka v tem postopku je lahko vsaka pravna ter fizična oseba, ki je lahko nosilec obveznosti in pravic. Stranka v postopku je lahko tudi oseba, ki nima lastnosti fizične ali pravne osebe, če je lahko nosilec obveznosti in pravic (skupina, naselje, ulica, vas). Prav tako pa je lahko stranka tudi oseba, ki v postopek vstopi, da bi v njem zavarovala svoje pravne koristi. Tako osebo pa imenujemo stranski udeleženec oziroma stranski intervenient (Jerovšek, 2007, str. 66).

Stranke torej ločimo po njihovih interesnih upravičenjih v postopku na:

- aktivno stranko – oseba, ki je nosilec pravice;
- pasivno stranko – osebo, zoper katero teče postopek (davčni zavezanec, inšpekcijski postopek...) in se ji nalagajo obveznosti;
- stranskega udeleženca – intervenienta, to je oseba, ki vstopi v postopek, začet na zahtevo aktivne stranke, in v njem brani svoje pravne koristi. Stranski udeleženec mora v svoji vlogi izkazati pravni interes. Pravni interes pa izkazuje, če lahko navede, da v tem postopku varuje kakšno svojo osebno pravico ali korist (142. člen ZUP).

Uradna oseba, ki vodi postopek, mora ves čas postopka po uradni dolžnosti paziti, da so v postopek povabljene vse osebe, ki bi lahko izkazale pravni interes za vstop v postopek. V postopek lahko stranka vstopi na prvi ali drugi stopnji, kot zahtevajoča stranka ali kot stranski udeleženec ali kot pritožnik (Jerovšek, 2007, str. 66 in 67).

Oseba, ki želi nastopati v postopku kot stranka, mora imeti:

- sposobnost bit stranka, ki se pokriva s pravno sposobnostjo – dobi jo z rojstvom, pravna oseba pa z ustanovitvijo;
- opravilno ali poslovno sposobnost, kar pomeni sposobnost z dejanji lastne volje prevzemati pravice in obveznosti ter se zavedati pomena svojih dejanj in ravnanj. Dobi jo s polnoletnostjo oziroma s sklenitvijo zakonske zveze, če jo sklene pred polnoletnostjo. Če te sposobnosti nima, nastopa v postopku po svojem zakonitem zastopniku;
- stvarno legitimacijo – upravičenje ali obveznost v predpisu (Jerovšek, 2007, str. 67).

## **4.3 UPRAVNI SPOR**

### **4.3.1 Sodni nadzor nad zakonitostjo delovanja uprave**

Nadzor nad zakonitostjo delovanja uprave se opravlja v nekaterih primerih že v okviru upravnih organov, na primer v primeru nadzora nad odločbami in sklepi, ki se opravlja v okviru upravnega postopka (instančni nadzor, revizijski nadzor, hierarhični nadzor); v tem primeru gre za notranji nadzor nad delom organa uprave. Ta nadzor je upravni nadzor, ki pa vselej ne zadovoljuje in ne zagotavlja uresničenja načela zakonitosti pri delu in odločanju v upravnih zadevah o pravicah, obveznostih in pravnih koristih posameznikov, pravnih oseb in drugih strank. Da bi prišlo pri odločanju v upravnem postopku ter pri drugih oblikah oblastvenega delovanja uprave načelo zakonitosti in s tem načelo enakosti pred zakonom do polne veljave, mora obstajati še poseben zunanji nadzor nad delovanjem uprave, ki ga morajo opravljati od organov javne uprave organizacijsko ločeni in neodvisni ter o zadevi neprizadeti in nepristranski organi, ki niso v nobenem hierarhičnem razmerju do stranke niti do organa javne uprave, ki je s svojim delovanjem segel v pravno varovani položaj posameznika (Androjna in Kerševan, 2006, str. 635 in 636). Ta nadzor se imenuje sodni nadzor nad delovanjem uprave, zajema pa dejanja in odločitve upravnih organov ter nosilcev javnih pooblastil, ki posegajo v pravice in zakonite interese državljanov ter organizacij. Sodni nadzor nad zakonitostjo dokončnih upravnih aktov se opravlja preko institucije upravnega spora.

Pojavi se vprašanje kakšne pravne možnosti ima prvostopenjski organ, če ugotovi, da je drugostopenjski organ v pritožbenem postopku po odpravi prvostopenjske odločbe izdal nezakonito odločbo, saj le-ta pred izdajo odločbe ni ugotovil resničnega dejanskega stanja (8. člen ZUP)? Odločba, s katero je drugostopenjski organ meritorno odločil o strankinem zahtevku, je neobrazložena (niso navedeni razlogi in dokazi, ki so odločilni za takšno odločitev), citirana so le določila materialnega predpisa, ki pa ne ustrezajo dejanskemu stanju. Odgovor na to vprašanje, da ZUS-1 v tretjem odstavku 2. člena, kar pomeni, če drugostopenjski organ v pritožbenem postopku odpravi odločbo prvostopenjskega organa ter sam vsebinsko odloči o stvari, je takšen pravni akt

dokončen to pa pomeni, da zoper ta akt ni mogoče vložiti rednih pravnih sredstev v postopku odločanja. Druga možnost pa je lahko ta, da prvostopenjski organ da pobudo drugostopenjskemu organu, kar pomeni, da slednji po uradni dolžnosti v primeru nepopolno ali napačno ugotovljenih dejstev uvede obnovo drugostopenjskega postopka po 1. točki prvega odstavka 260. člena ZUP. Na splošno pa velja, da odločitev drugostopenjskega organa zavezuje prvostopenjski organ, kar pomeni da mu je nadrejen. Prvostopenjski organ lahko poda zgolj predlog za obnovo postopka ali sprožitev upravnega spora prek vlade in državnega pravobranilstva, pri čemer organi, ki jim to predlaga, na pobudo niso vezani (povzeto po upravni svetovalnici).<sup>7</sup>

### 4.3.2 Razvojni pregled

Upravni spor je institucija buržoazne pravne teorije in prakse z začetka 19. stoletja, formirana kor pravno sredstvo za varstvo objektivne zakonitosti in subjektivnih pravic posameznikov. Institucija ima svoj začetek v Franciji, ki je iz nezaupanja v delo rednih sodišč reševanja sporov med organi javne uprave in posamezniki zaupala leta 1801 ustanovljenim posebnim svetom prefektur in državnemu svetu (Conseil d'Etat), ki je od upravnega organa sčasoma prerasel v posebno Upravno sodišče (Androjna in Kerševan, 2006, str. 636).

Glede na pravne sisteme, ki so veljali na posameznih območjih, je bila ureditev upravnega spora v kraljevini Jugoslaviji sprva zelo različna. Toda že Vidovdanska ustava z dne 28.6.1921 je določila temeljna načela za sodni nadzor nad zakonitostjo konkretnih upravnih aktov in hkrati razširila na vso državo veljavnost zakona nekdanje Kraljevine Srbije o državnem svetu, ki je opravljal funkcijo Upravnega sodišča. Začasno ureditev reševanja upravnih sporov je kmalu nadomestil Zakon o državnem svetu in upravnih sodiščih iz leta 1922. Na podlagi tega zakona ustanovljena upravna sodišča (za območje tedanje Slovenije s sedežem v Celju) so odločala na prvi stopnji o sporih zoper konkretne upravne akte druge stopnje, državni svet pa je kot organ druge stopnje odločal o pritožbah zoper sodbe upravnih sodišč in kot sodišče prve in druge stopnje o sporih zoper kraljeve ukaze in odločbe ministrov (Androjna in Kerševan, 2006, str. 637).

Po drugi svetovni vojni so bila s posebnim odlokom predsedstva Antifašističnega sveta narodnoosvobodilne vojske Jugoslavije (AVNOJ) leta 1945 in z Zakonom o opustitvi državnega sveta in upravnih sodišč (Uradni list FLRJ, št. 24/46) upravna sodišča ter državni svet odpravljena, s tem pa ni bil izključen sodni nadzor nad zakonitostjo konkretnih upravnih aktov, vendar je obstajal v omejenem obsegu v nekaterih pravnih stvareh pred rednim sodiščem v obliki civilne pravde. Politično podlago za ponovno vzpostavitev upravnega spora v Socialistični federativni republiki Jugoslaviji (SFRJ) je

---

<sup>7</sup> <http://www.upravna-svetovalnica.si/>

podal Centralni komite Zveze komunistov Jugoslavije, ki je na IV. plenumu leta 1951 kritično obravnaval in ocenil pomanjkljivosti v tem sistemu nadzora nad zakonitostjo konkretnih upravnih aktov ter sprejel stališča, da je na področju upravnega odločanja potreben učinkovit sodni sistem nadzora in varstva zakonitosti. Institucija upravnega spora je bila vpeljana v pravnem sistemu povojne Jugoslavije z Zakonom o upravnih sporih, ki je bil objavljen v 23. številki Uradnega lista FLRJ leta 1952 nato je še bil dvakrat spremenjen ter dopolnjen (Androjna in Kerševan, 2006, str. 637 in 638).

V samostojni Republiki Sloveniji je bil upravni spor urejen z Zakonom o upravnem sporu (ZUS), ki je začel veljati 1.1.1998. S tem zakonom smo dobili v Sloveniji dvostopenjski spor, v katerem je odločalo na prvi stopnji Upravno sodišče, o pritožbah pa je odločalo Vrhovno sodišče. Uvedel je tudi možnost, da sodišče med postopkom izda začasno odredbo, ter da na prvi stopnji odloča na podlagi glavne obravnave.

ZUS je bil s 1.1.2007 nadomeščen z novim ZUS-1, objavljen v Uradnem listu RS, št. 105/06. Bistvene novosti postopka so bile odprava funkcije zastopnika javnega interesa kot posebne stranke v upravnem sporu, drugačna določitev predmeta upravnega spora, kot je veljala dotlej (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 655).

#### **4.3.3 Cilj upravnega spora**

Prav tako kot posebni sodni postopek je tudi upravni spor namenjen varstvu posameznika pred oblastvenim delovanjem uprave, se pravi pred akti in dejanji, ki jih ta opravlja kot del izvršilne veje oblasti v razmerju do drugih subjektov. Tako se skladno z 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 in Kerševan, 2006, str. 641 in 642).

#### **4.3.4 Koncept upravnega spora**

Ureditev upravnega spora je lahko utemeljena na konceptu objektivnega spora ali na konceptu subjektivnega spora, po katerem je upravni spor namenjen predvsem varstvu pravic in pravnih interesov posameznikov. Če je torej sodni nadzor namenjen predvsem varstvu subjektivnih pravic, je seveda predpostavka za obravnavanje kršitve pravnega reda nastop kršitve pravic posameznika. Šele posameznik lahko sproži mehanizem sodnega nadzora in presoja sodišča je omejena le na ta konkretni primer. Obstoj in nadaljevanje postopka sta zato odvisna od posameznika kot tožnika, saj je njegova zahteva po varovanju njegovega zasebnega interesa sploh temelj poteka postopka. Po drugi strani pa iz tega izhajajo tudi omejitve sodne presoje. Tako je sodišče pri svoji odločitvi vezano na predlog stranke in ne more odločiti ne prek in ne mimo tožbenega



zahtevka. V primeru strogega spoštovanja subjektivnih pravic je sodišče vezano tudi na tožbene razloge stranke, možnosti odločanja in presoje po uradni dolžnosti pa so skrajno omejene. Koncept subjektivnega spora pa omejuje tudi posameznika, saj lahko izpodbija le tiste akte ali dejanja izvršilne oblasti, ki izrecno posegajo, prav v njegove pravice, hkrati pa lahko ugovarja izvršenim aktom ali predpisom le na podlagi tistih pravnih norm, ki mu te pravice podeljujejo. Kar pomeni, da sodišče ne more poseči v akt ali dejanje uprave, če ugotovi, da s tem aktom ali dejanjem uprave niso bile kršene pravice posameznika, in sicer ne glede na to, ali je posamični akt oziroma dejanje zakonito ali ne (Androjna in Kerševan, 2006, str. 641 in 642).

Za objektivni koncept gre tedaj, kadar je sodni nadzor namenjen varovanju objektivne zakonitosti oziroma vzpostavljanju pravnega reda z ohranjanjem skladnosti pravnih aktov znotraj hierarhije pravnih predpisov, pa je namesto subjektivnega interesa posameznika v postopku izražen predvsem javni interes. V tem smislu se v sodnem postopku tudi oblikuje poseben organ, ki kot tožnik zastopa javni interes, ne da bi bila procesna predpostavka tudi nastop kršitve nekaterih subjektivnih pravic. Tudi pooblastila sodišča so v tem primeru širša, saj je treba za doseganje namena varstva objektivne zakonitosti polje presoje razširiti na vse pravne predpise in tako ugotavljati skladnost izpodbijanega akta ali dejanja s pravnim redom v celoti. Sodišče tako lahko v taki ureditvi upravnega spora poseže v posamezno dejanje ali akt uprave zgolj na podlagi tega, da je protizakonit, ne glede na to, ali so bile prizadete kakšne pravice, ter tudi ne glede na to, da bodo z odpravo tega akta morda prizadete kakšne pravice ali interesi posameznikov, ki aktu sploh niso nasprotovali (Androjna in Kerševan, 2006, str. 643 in 644).

Iz ustave izhaja, da velja v Republiki Sloveniji subjektivni koncept upravnega spora, po katerem je sodni postopek v svojem bistvu namenjen pravnemu varstvu položaja posameznika, čemur sledi tudi zakonska ureditev, saj je upravni spor mogoč le tedaj, kadar je uprava posegla v pravni položaj tožnika. Zakon pa vsebuje tudi nekatere posamezne elemente objektivnega upravnega spora (na primer zastopnik javnega interesa kot tožnik v upravnem sporu) (Androjna in Kerševan, 2006, str. 644 in 645).

#### **4.4 PREDMET UPRAVNEGA SPORA**

V naši pravni ureditvi je sistem generalne klavzule določen že z Ustavo, tako da je upravni spor dovoljen proti vsem odločitvam in dejanjem državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, ki posegajo v pravice ali pravne koristi posameznikov ali organizacij. ZUS-1 skladno s tem tudi sam uresničuje sistem generalne klavzule, ki določa (vse)obsežnost sodnega nadzora nad izvrševanjem upravne funkcije, in skladno s tem poudarja varstvo pravnega položaja posameznika. ZUS-1 torej opušča naštevanje aktov in dejanj, ki jih je mogoče izpodbijati v upravnem sporu, saj to lahko vodi v nejasnosti glede predmeta sodega nadzora, saj se s

kakršnikoli naštevanjem implicitno izključijo vsi tisti primeri, ki so bili pri tem izpuščeni. Tak sistem enumeracije bi bil zaradi omejevanja sodnega nadzora lahko sporen tudi z ustavnega vidika (Androjna in Kerševan, 2006, str. 654 in 655).

Ker je treba v sistemu generalne klavzule jasno opredeliti predmet presoje v upravnem sporu in ga na ta način odmejiti od drugih sodnih postopkov, ki so prizadeti osebi na voljo za varstvo njenih pravic, se je kot predmet presoje v upravnem sporu izoblikoval pojem upravnega akta – če je posameznik prizadet v svojih pravicah ali pravnih koristih z upravnim aktom, potem ima možnost sodnega varstva v upravnem sporu, v nasprotnem primeru pa tega sodnega postopka ne more sprožiti (Androjna in Kerševan, 2006, str. 655).

Kriteriji določanja upravnega akta so:

Oblikovanje pri izvrševanju upravne funkcije. Opredelitev upravnega akta kot akta, oblikovanega v okviru izvajanja upravne funkcije, pomeni predvsem njegovo ločitev od aktov sodne in zakonodajne oblasti. Kriterij je v veliki meri opredeljen glede na organ, ki ta akt izda. Če akt izda organ izvršilne oblasti ali drug nosilec oblasti pri izvrševanju upravne funkcije, potem gre za upravni akt, ne pa tudi, če ga sprejme organ pri izvrševanju zakonodajne ali sodne oblasti. Med upravne akte tako po izhodiščih teorije kot tudi po rešitvah primerjalnih pravnih sistemov ne kaže vključevati aktov vladanja, ki so izdani v okviru politično izvršilne funkcije in se nanašajo predvsem na razmerje med organi (predlog zakona, ki ga Vlada pošlje parlamentu) in ki ne posegajo v pravno varovani položaj posameznika (Androjna in Kerševan, 2006, str. 655 in 656).

Oblastveni značaj. Možnost enostranskega delovanja uprave temelji na njenem državnem pooblastilu, da deluje na podlagi oblasti. To pooblastilo izvira iz javnopravnih norm, pri čemer se na tem mestu postavlja pomen delitve med javnim in zasebnim pravom, tako se v upravnem sporu ne morejo izpodbijati akti, ki jih država sklepa pri oblikovanju čisto zasebnopravnih razmerij (Androjna in Kerševan, 2006, str. 656).

Zunanje delovanje. Pogoj za obstoj upravnega akta je dejstvo, da sprejeti akt učinkuje nasproti subjektom, ki so ločeni od organa odločanja. Ti subjekti imajo tako v razmerju do organa s predpisi zavarovan lastni pravni položaj, v katerega upravni akt posega, zato mora biti podvržen možnosti izpodbijanja v upravnem sporu. Kadar organi oblasti sprejemajo zgolj ukrepe z notranjim, internim učinkovanjem, ki imajo za naslovnike zgolj zaposlene v organih, ni mogoče govoriti o upravnih aktih, saj ne vplivajo na pravice ali obveznosti posameznikov (interna upravna navodila, notranje načrtovanje in informacije itd.) (Androjna in Kerševan, 2006, str. 657).

Normativni učinek. Upravni akt pri konkretizaciji javnopravne norme nasproti posamezniku po definiciji vpliva na njegove pravice, pravne interese ali obveznosti, saj je prav zaradi tega dejstva potrebno pravno varstvo zoper navadni akt. Za ustvarjanje pravnih posledic mora imeti upravni organ svoj normativni učinek, učinek oblikovanja

prava, pri katerem ne gre zgolj za dejanski učinek, tako kot v primeru, ko upravni organi izdajajo obvestila, opozorila itd. (Androjna in Kerševan, 2006, str. 657 in 658).

Posamičnost in konkretnost. Po definiciji ustvarja upravni akt pravo za posamični primer, in sicer z uporabo abstraktnih pravnih pravil na konkretno dejansko stanje. Ker pa zgolj oblika izdanega akta prizadeti osebi ne sme odvzeti možnosti, da uveljavi svoje pravno varstvo v upravnem sporu, mora biti posamezniku omogočeno, da v upravnem sporu izpodbija tudi zakonitosti aktov, izdanih v obliki predpisa, če urejajo posamična razmerja (Androjna in Kerševan, 2006, str. 658).

Glede na predmet upravnega spora ZUS-1 določa, da v upravnem sporu sodišče odloča o:

- zakonitosti dokončnih upravnih aktov, s katerimi se posega v pravni položaj tožnika;
- zakonitosti posamičnih aktov in dejanj, s katerimi organi posegajo v človekove pravice in temeljne svoboščine posameznika, če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo;
- zakonitosti aktov organov, izdanih v obliki predpisa, kolikor urejajo posamična razmerja;
- javnopravnih sporih med državo in lokalnimi skupnostmi, med lokalnimi skupnostmi 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 (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 666 in 667).

V primerih, ko se v upravnem sporu izpodbija zakonitost posamičnih aktov in dejanj, s katerimi se posega v človekove pravice in temeljne svoboščine, in ni zagotovljeno drugo sodno varstvo, pa je upravni spor mogoč, če nezakonito dejanje še traja, sodišče pa (po 66. členu ZUS-1) o prepovedi nadaljevanja dejanja in ukrepih za vzpostavitev zakonitega stanja odloči brez odlašanja. Pri odločanju o posegih v ustavne pravice posameznika lahko sodišče: ugotovi nezakonitost akta ali dejanja; prepove nadaljevanje posamičnega dejanja; odloči o tožnikovem zahtevku za povrnitev škode; določi, kaj je treba, da se odpravi poseg v človekove pravice in temeljne svoboščine ter vzpostavi zakonito stanje. Če sodišče ne more odločiti brez odlašanja, lahko izda po uradni dolžnosti začasno odredbo, s katero začasno uredi stanje glede na sporno pravno razmerje (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 669).

#### **4.5 VRSTE UPRAVNEGA SPORA**

V okviru odločanja oziroma morebitnih odločitev v upravnem sporu glede na pooblastila, ki jih ima sodišče, razlikujemo dve vrsti upravnih sporov:

- spor o zakonitosti;
- spor polne jurisdikcije (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 669).

#### **4.5.1 Spor o zakonitosti dokončnega upravnega akta**

Iz ZUS-1 ter iz Ustave RS izhaja, da v upravnem sporu sodišče odloča o zakonitosti upravnih ali drugih posamičnih aktov, kar pomeni, da s formalne in materialne plati presoja njihovo zakonitost, ne odloča pa meritorno o sami upravni stvari. Zato sodišče, če s sodbo ne zavrne tožbe kot neutemeljene, nezakonit akt odpravi in vrne zadevo organu, ki je akt izdal, v ponoven postopek. Pri izdaji novega akta pa je nato organ vezan na pravno mnenje sodišča in njegova stališča, ki zadevajo postopek. Opozoriti je treba še, da sodišče presoja zakonitost, ne pa tudi primernost in smotrnost odločanja po prostem preudarku (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 669 in 670).

#### **4.5.2 Spor polne jurisdikcije**

Za spor polne jurisdikcije je značilno, da sodišče tožbi ugodi in odpravi izpodbijani akt ter s sodbo odloči meritorno. Sodišče sme akt odpraviti in samo meritorno odločiti o zadevi, če mu narava stvari dopušča in dajejo podatki postopka za to zanesljivo podlago ali če je na glavni obravnavi samo ugotovilo dejansko stanje, še zlasti pa, če bi odprava izpodbijanega upravnega akta in novi 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 se nanašajo na postopek ter kadar pristojni organ novega upravnega akta ne izda v tridesetih dneh po odpravi upravnega akta oziroma v roku, ki ga določi sodišče in tega ne stori niti na posebno zahtevo stranke v naslednjih 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. V tem primeru sodišče od pristojnega organa zahteva pojasnilo, zakaj upravnega akta ni izdal, to pojasnilo mora pristojni organ sporočiti v sedmih dneh. Če pa tega ne stori ali če ga dano sporočilo pomnjenju sodišča ne opravičuje, sodišče odloči o stvari, v nasprotnem primeru pa tožbo zavrže. Zoper sklep o zavrženju tožbe je dovoljena pritožba (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 275).

## 5 STRANKE V UPRAVNEM SPORU

V vsakem sporu, ki zadeva kakšno pravno razmerje, sta udeleženi najmanj dve stranki, od katerih ena misli, da je prizadeta v svoji pravici, druga pa je prepričana o nasprotnem. V pravnem redu, ki temelji na načelu zakonitosti, takšne spore rešujejo sodišča v posebnem postopku (pravdi), v katerem nastopa kot tožnik, tisti, ki zahteva varstvo svoje pravice, kot toženec pa tisti, zoper katerega je tožnik naperil svoj zahtevek. To velja tako za sporna civilnopravna razmerja na splošno, kot tudi za sporna upravnopravna razmerja. Oba udeleženca v takšni pravdi oziroma upravnem sporu imata položaj enakopravnih strank (Androjna in Kerševan, 2006, str. 677).

Stranke v upravnem sporu so (16. člen ZUS-1):

### 1. Tožnik:

- oseba, ki je bila stranka ali stranski udeleženec v postopku izdaje upravnega akta in z odločitvijo ni zadovoljna;
- oseba, ki je po 142. členu ZUP ali po posebnem zakonu zahtevala vstop v pravni postopek in je izkazala za to pravni interes. Če je taki osebi zavrnjena pravica do udeležbe v postopku izdaje upravnega akta, lahko ta zoper sklep o zavrnitvi pravice do udeležbe v postopku vloži tožbo in postane tožnik, ki izpodbija zakonitost tega sklepa;
- prizadeta oseba kot stranka v upravnem sporu. Položaj stranke ima, potem ko je začel upravni spor, tudi oseba, ki bi ji odprava oziroma sprememba izpodbijanega dokončnega upravnega akta v upravnem sporu povzročila neposredno škodo, ne gre pa za osebo, ki je bila po 143. členu ZUP pravilno vabljen k stranski udeležbi v upravnem postopku in se postopka ni udeleževala, ter ne z osebo, ki bi lahko vložila pritožbo po 229. členu ZUP ali po vsebinsko enakih določbah drugega predpisa, pa je ni, čeprav je vedela za izdajo odločbe in ni zahtevala njene vročitve pred iztekom pritožbenega roka za glavno stranko. Sodišče potencialno prizadete osebe v upravnem sporu po uradni dolžnosti ali na predlog strank opozori na tekoči upravni spor na prvi stopnji in jih z obvestilom povabi k udeležbi. Take osebe lahko uveljavijo položaj stranke, če bi ureditev spornega razmerja lahko posegla v njihove pravice oziroma zakonite koristi oziroma če je v spornem pravnem razmerju, ki se izpodbija, kakšna tretja oseba udeležena na tak način, da se odločitev lahko sprejme samo enotno tudi zanjo;
- zastopnik javnega interesa. Zastopnik javnega interesa v upravnem sporu je državno pravobranilstvo. Na zahtevo vlade v posamezni zadevi mora državno pravobranilstvo vložiti tožbo zaradi kršitve zakona v škodo javnega interesa (ZUS-1 62/2010).

Tožnik ne more biti organ, ki je odločal v končanem postopku. Prav tako pa ne kateri koli prvo ali drugo stopenjski organ, ki je odločal ali je bil udeležen pri odločanju, če gre za odločbo dveh ali več organov po 208. člen ZUP.

## 2. Toženec:

- je država, lokalna skupnost oziroma druga pravna oseba, katere organi so izdali upravni akt, s katerim je bil postopek odločanja vsebinsko končan. Toženca v upravnem sporu zastopa organ države, lokalne skupnosti oziroma druge pravne osebe, ki je izdal upravni akt, s katerim je bil postopek odločanja končan. Če ni dovoljena pritožba, je to prvostopenjski organ, če pa je dovoljena, pa drugostopenjski organ, čeprav bo tožnik izpodbijal prvostopenjski vsebinski akt, razen če je drugostopenjski organ vsebinsko, meritorno odločil s svojo odločbo. Če pride do tožbe zoper državo oziroma lokalno skupnost, lahko vlada oziroma župan za zastopnika določita drug organ države oziroma lokalne skupnosti (Jerovšek, 2007, str. 179 in 180).

Toženec je lahko država ali lokalna skupnost ali druga oseba tudi, če ni izdala upravnega akta (molk uprave). To je seveda drugostopenjski organ, ker mora stranka zaradi molka prvostopenjskega organa najprej vložiti pritožbo (255. člen ZUP). Zaradi molka prvostopenjskega organa pa bi lahko bila vložena tožba, če zoper njegov akt ni pritožbe po zakonu.

Toženec je tudi organ, ki je izdal dokončni sklep, s katerim je bil neki osebi zavrnjena pravica do udeležbe v postopku izdaje upravnega akta, ker je bilo ugotovljeno, da v tej zadevi ne izkazuje pravnega interesa (Jerovšek, 2007, str. 179 in 180).

Stranke upravnega spora so lahko le posamezniki oziroma pravne osebe, katerih pravic ali pravne koristi so z aktom, ki je predmet spora, prizadete, na eni strani, oziroma država ali lokalna skupnost (oziroma nosilec javnega pooblastila) na drugi strani. Le izjemoma je lahko stranka upravnega spora tudi državni organ kot zastopnik javnega interesa ali pa po posebnem predpisu javnopravna oseba na eni in na drugi strani. Ker upravni spor ni zamišljen kot čisti objektivni spor, ne more biti stranka upravnega spora na primer upravni organ prve stopnje, ki se ne strinja z odločitvijo upravnega organa. Druge stopnje oziroma upravnega organa, ki izvaja nadzor nad njegovim delom (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 675).

## 3. Prizadeta oseba

Prizadeta oseba v upravnem sporu je tista oseba, ki bi ji odprava ali sprememba dokončnega upravnega akta, ki ga tožnik izpodbija s tožbo, v neposredno škodo (19.

člen ZUS-1) oziroma ji je kršena pravica (na primer pravica do vrnitve podržavljenega premoženja, pravica graditi, pravica do stikov z otroki itd.)

Tabela 1: Akti in stranke ter zastopniki v upravnem sporu – primeri

<b>Izdajatelj akta, ki se izpodbija, če je bila pritožba vložena in jo je pritožbeni organ le zavrnil</b>	<b>Davčni urad Ptuj</b>	<b>Center za socialno delo Tolmin</b>	<b>Obrtno–podjetniška zbornica</b>	<b>Občinska uprava Zreče</b>
<b>Toženec</b>	Republika Slovenija	Republika Slovenija	Obrtno-podjetniška zbornica	Občina Zreče
<b>Zastopnik toženca</b>	Ministrstvo za finance	Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve	Obrtno-podjetniška zbornica	Župan občine Zreče

Vir: Jerovšek, Kovač, 2010, str. 258

## 6 PRISTOJNOST ZA ODLOČANJE

V upravnem sporu, v vseh upravnih sporih, na prvi stopnji odloča Upravno sodišče RS. V izrednih primerih pa na prvi stopnji odloča tudi Vrhovno sodišče, ampak samo v primeru, če se odloča o zakonitosti aktov volilnih organov za volitve v državni zbor, državni svet in volitve predsednika države. Na drugi stopnji pa Vrhovno sodišče odloča o pritožbi, reviziji, v sporu o pristojnosti med upravnim in drugim sodiščem ter o obnovi postopka, če se obnovitveni predlog nanaša na njegovo odločbo.

Upravno sodišče, ki ima sedež v Ljubljani, sodi na svojem sedežu in na zunanjih oddelkih, in sicer:

- v Celju za območje sodnega okrožja Višjega sodišča v Celju;
- v Novi Gorici za območje sodnih okrožji Višjega sodišča v Kopru;
- v Mariboru za območje sodnih okrožji Višjega sodišča v Mariboru (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 672).

Na zunanjih oddelkih sodi upravno sodišče glede na prebivališče oziroma sedež tožnika. Če tožnik nima prebivališča oziroma sedeža v Republiki Sloveniji, sodi upravno sodišče na zunanjem oddelku ali na sedežu glede na kraj izdaje upravnega akta, ki se izpodbija s tožbo. Samo na sedežu upravnega sodišča v Ljubljani pa sodišče sodi v zadevah azila, telekomunikacij, industrijske lastnine in v vseh davčnih zadevah, razen v zadevah dohodnine in v zadevah po zakonu o davkih občanov (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 672).

Upravno sodišče odloča v senatu treh sodnikov, po sodniku posamezniku pa v primerih, če vrednost spornega predmeta v zadevah, v katerih je pravica ali obveznost stranke izrečena v denarni vrednosti, ne presega 20.000 evrov, pa ne gre za pomembno pravno vprašanje; če gre za procesne sklepe; če gre za enostavno dejansko in pravno stanje; če ima akt bistvene pomanjkljivosti.

Vrhovno sodišče odloča na prvi stopnji (v volilnih zadevah), o pritožbi in o reviziji v senatu treh sodnikov, o ustavitvi postopka po sodniku posamezniku, v sporih o pristojnosti med upravnim sodiščem in vrhovnim sodiščem v senatu petih sodnikov, v sporih o pristojnosti med upravnim sodiščem in sodiščem splošne pristojnosti oziroma specializiranim sodiščem pa v senatu treh sodnikov (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 673).



## 7 POTEK UPRAVNEGA SPORA

### 7.1 SPLOŠNA PRAVILA POSTOPKA

ZUS-1 ne ureja vseh vprašanj, ki zadevajo postopek v upravnih sporih, temveč samo nekatera vprašanja tega postopka. Glede vseh drugih vprašanj postopka, za katerega ZUS-1 nima določb, se primerno uporabljajo določbe Zakona o pravnem postopku (v nadaljevanju ZPP)<sup>8</sup>. To velja za postopek v upravnih sporih na splošno in tudi za postopek o pravnih sredstvih (22. člen ZUS-1).

Zaradi posebnosti upravnega spora pa so že med splošnimi določbami zakona predvidene nekatere razlike od sojenja v pravnem postopku. V upravnem sporu ima tako sodišče pooblastilo, da samo razižče oziroma preizkusi dejansko stanje, vendar le v okviru tožbenih navedb (20. člen ZUS-1), kar pomeni, da ima sodišče pri svojem delu poudarjeno preiskovalno načelo, ki pa je omejeno z voljo stranke, ki jo ta izrazi v svoji tožbi. Če stranka določenega dela ugotovljenega dejanskega stanja ne izpodbija oziroma niti posredno s svojimi navedbami ne postavlja pod vprašaj, sodišče kljub poudarjenemu preiskovalnemu načelu ni upravičeno zbirati in izvajati dokazov za presojo tega dela dejanskega stanja.

Zaradi posebnosti upravnega spora, ker v njem nastopa posameznik kot bistveno šibkejša stranka v sporu z oblastvenim organom, pa so pooblastila sodišča razširjena glede izvajanja dokazov, saj sodišče na dokazne predloge strank ni vezano in lahko izvede vse dokaze, za katere meni, da bodo pripomogli k razjasnitvi zadeve in k zakoniti in pravilni odločbi. Da stranke ne bi zavlačevale in zlorabljale pravil postopka, pa je določena omejitev, da v upravnem sporu stranke ne smejo navajati dejstev in predlagati dokazov, če so imele možnost navajati ta dejstva in predlagati te dokaze v postopku pred izdajo izpodbijanega akta (Androjna in Kerševan, 2006, str. 691 in 692).

Če je sodišče samo ugotovilo dejansko stanje, je treba pred izdajo sodne odločitve strankam dati možnost, da se izjavijo o dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za odločitev (21. člen ZUS-1), če ni s tem zakonom drugače določeno. To pomeni, da bo morala biti ta procesna garancija spoštovana tako pri izvedbi glavne obravnave kot tudi

---

<sup>8</sup> Uradni list RS, št. 26/99, 83/2002 Skl.US: U-I-21/02-6, 96/2002, 12/2003-UPB1, 58/2003 Odl.US: U-I-255/99-28, 73/2003 Skl.US: U-I-137/00-21, 2/2004, 2/2004-ZDSS-1 (10/2004 popr.), 36/2004-UPB2, 69/2005 Odl.US: U-I-145/03-9, 90/2005 Odl.US: Up-258/03-14, U-I-74/05, 43/2006 Odl.US: U-I-55/04-10, Up-90/04-15, 69/2006 Odl.US: Up-236/04-16, U-I-314/06, 52/2007, 73/2007-UPB3, 101/2007 Odl.US: Up-679/06-66, U-I-20/07, 102/2007 Odl.US: Up-2089/06-31, U-I-106/07, 45/2008-ZArbit, 45/2008, 62/2008 Skl.US: U-I-275/06-7, Up-811/07-7, 111/2008 Odl.US: U-I-146/07-34, 116/2008 Skl.US: U-I-253/07-6, Up-2118/06-6, 121/2008 Skl.US: U-I-279/08-8, 47/2009 Odl.US: U-I-54/06-32 (48/2009 popr.), 57/2009 Odl.US: U-I-279/08-14, 12/2010 Odl.US: U-I-164/09-13, 49/2010 Odl.US: U-I-8/10-10, 50/2010 Odl.US: U-I-200/09-14

v primeru, da bi določene dokaze sodišče izvajalo izven glavne obravnave (53. člen ZUS-1).

Posebna ureditev, ki se razlikuje od pravil pravnega postopka, velja tudi glede zastopanja v upravnem sporu pri izrednih pravnih sredstvih, saj za pooblaščenca ni treba postaviti odvetnika (v upravnem sporu se tako ne uporablja določba tretjega odstavka 86. člena ZPP). Za zagotovitev ustreznega zastopanja strank pred Vrhovnim sodiščem pa je v postopku s pritožbo in z izrednimi pravnimi sredstvi določeno obvezno pravno zastopanje, saj lahko stranka opravlja dejanja v postopku samo po pooblaščenca, ki ima opravljen pravniški državni izpit (drugi odstavek 22. člena ZUS-1) (Androjna in Kerševan, 2006, str. 692).

## **7.2 ROKI IN VRNITEV V PREJŠNJE STANJE**

### **7.2.1 Rok za tožbo**

Rok za tožbo se lahko različno začne to pa je odvisno od vrste akta, ki se izpodbija s tožbo. Z vročitvijo upravnega akta – odločbe ali sklepa stranki, torej tožniku začne teči rok za tožbo. V primeru pa, da se izpodbija drug posamičen akt ali dejanje, s katerim se posega v človekove pravice in temeljne svoboščine posameznika, pa začne rok za tožbo teči, ko je tak akt vročen (dan vročitve se ne šteje v rok) oziroma ko je bilo storjeno posamično dejanje.

Rok za tožbo zoper akte, ki so predpisi (uredbe, navodila, pravilniki) in urejajo posamično dejanje neke fizične ali pravne osebe, začne teči z objavo akta v Uradnem listu ali drugem uradnem glasilu lokalne skupnosti. Če pa bi stranka s pobudo za oceno ustavnosti predpisa začela izpodbijati najprej njegovo ustavnost ali zakonitost in bi se Ustavno sodišče izreklo za nepristojno, ker gre za akt, ki je po zunanji obliki predpis, po vsebini pa posamični akt, je tožba pravočasna, če je vložena v 30 dneh od vročitve odločbe Ustavnega sodišča (Jerovšek, 2007, str. 181).

### **7.2.2 Rok za pravno sredstvo**

Rok za pritožbo ali revizijo v upravnem sporu, kadar sta dovoljeni, začne teči z vročitvijo sodne odločbe. Pritožba se lahko vloži v 15 dneh, revizija pa v 30 dneh od vročitve prepisa sodbe strankam. Rok za obnovo sodnega postopka pa teče: 30 – dnevni subjektivni rok, od dneva, ko je stranka zvedela za obnovitveni razlog oziroma odkar bi ga lahko uporabila; 5 – letni objektivni rok pa teče od nastopa pravnomočnosti sodne odločbe, razen če se obnova postopka zahteva zaradi tega, ker se sodna odločba, s katero je bil upravni spor pravnomočno končan, opira na sodbo v kazenski ali civilni zadevi, ki je bila pozneje razveljavljena (97. v zvezi s 6. točko 96. člena ZUS-1) (Jerovšek, 2007, str. 182).

### **7.2.3 Vrnitev v prejšnje stanje**

Zakon o upravnem sporu ureja tudi posebno pravno varstvo vrnitve v prejšnje stanje, s katerim lahko stranka odpravi posledice zamude rokov za vložitev tožbe ali drugih pravnih sredstev oziroma drugih rokov za opravo dejanj v postopku, če je za zamudo imela opravičljive razloge (24. člen ZUS-1) (Androjna in Kerševan, 2006, str. 694).

Če stranka iz opravičenega vzroka zamudi navedene roke ali drug zakonit rok za opravo dejanja v postopku, in ga zaradi tega ne more več opraviti, lahko predlaga vrnitev v prejšnje stanje. Predlog je treba vložiti v osmih dneh od dneva, ko je prenehal vzrok, zaradi katerega je stranka zamudila rok; če je stranka šele pozneje zvedela za zamudo, pa od dneva, ko je za to zvedela (subjektivni rok) (Tratar, 2002, str. 546). Okoliščine za utemeljitev predloga je treba verjetno izkazati ob vložitvi predloga. Torej navesti vzroke zamude (Jerovšek, 2007, str. 182).

V roku za vložitev predloga je treba opraviti tudi zamujeno dejanje (če je zamujena tožba k predlogu, preložiti tožbo). Po treh mesecih od dneva zamude (objektivni rok) ni več mogoče predlagati vrnitev v prejšnje stanje. Zaradi zamude roka za vložitev predloga za vrnitev v prejšnje stanje ni mogoče predlagati vrnitve v prejšnje stanje. O vrnitvi v prejšnje stanje odloči sodišče, ki mora odločiti o zamujenem dejanju (tožbi, reviziji, obnovi postopka, na katero stranka ni mogla stranka priti itd.). Zoper sklep, s katerim se dovoli vrnitev v prejšnje stanje, ni dopustna pritožba, razen če se ugotovi, da predlogu, za katerega je bil zamujen osemdnevni ali tridesetdnevni rok za vložitev predloga za vrnitev v prejšnje stanje (Jerovšek, 2007, str. 182).

### **7.3 STROŠKI POSTOPKA**

Če sodišče v upravnem sporu odloča meritorno o pravici, obveznosti ali pravni koristi, odloči o stroških postopka po določbah Zakona o pravnem postopku, to je po uspehu v postopku (Jerovšek, 2007, str. 183).

Če je sodišče ugodilo tožbi in v upravnem sporu izpodbijani upravni akt odpravilo ali ugotovilo nezakonitost izpodbijanega upravnega akta, se tožniku glede opravljanja procesnega dejanja in način obravnavanja zadeve v upravnem sporu prisodi pavšalni znesek povračila stroškov skladno s Pravilnikom o povrnitvi stroškov tožniku v upravnem sporu (Uradni list RS, št. 24/07). Če je bila zadeva rešena na seji in tožnik v postopku ni imel pooblaščenca, ki je odvetnik, se mu priznajo stroški v višini 80 evrov. Če je bila zadeva rešena na seji in je tožnika v postopku zastopal pooblaščenec, ki je odvetnik, se mu priznajo stroški v višini 350 evrov. Če je bila zadeva rešena na glavni obravnavi in tožnik v postopku ni imel pooblaščenca, ki je odvetnik, se mu priznajo stroški v višini 90 evrov. Če je bila zadeva rešena na glavni obravnavi in je tožnik v postopku zastopal pooblaščenec, ki je odvetnik, se mu priznajo stroški v višini 450

evrov. Če je moral tožnik v postopku stvar dodatno pojasnjevati z obrazloženimi vlogami, se mu priznajo še dodatni stroški v višini 10% od zneskov (Jerovšek, 2007, str. 183).

Če sodišče tožbo zavrne ali zavrže ali se postopek ustavi, trpi vsaka stranka svoje stroške postopka, vendar pa sta v zakonu določena dva primera, v katerih stranka ne nosi stroškov (ZUS-1 62/2010). Prvi primer, kjer stranka ne krije stroške, je če stranka izjavi, da vztraja pri tožbi, kar pomeni da sodišče postopek nadaljuje. Pri drugemu primeru, pa gre za primer, ko prvostopenjski organ ni izdal in vročil stranki upravnega akta v predpisanem roku, tak akt izdan po vložitvi tožbe, sodišče s sklepom ustavi postopek. V tem primeru stranka ne nosi stroškov, saj je za ustavitev postopka kriv prvostopenjski organ, saj ni upošteval predpisanih rokov (Uradni list RS, št. 105/2006).

Enako velja za javnopravne spore 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 zagotovljeno drugo sodno varstvo. (25. člen ZUS-1) (Jerovšek, 2007, str. 183).

Stranka vselej trpi stroške, ki jih je povzročila po svoji krivdi, in stroške, ki so nastali po naključju, ki se je njej primerilo (Tratar, 2006, str. 120).

#### **7.4 VLOŽITEV IN VSEBINA TOŽBE**

Sprožitev upravnega spora je pravica tistega, ki meni, da mu je bila z dokončnim upravnim aktom kratena kakšna njegova pravica ali pravna korist. Od njegove pobude je zato odvisno, ali bo zaradi varstva in uveljavitve te pravice oziroma pravne koristi sprožil upravni spor. Pravico sprožiti upravni spor pa ima na podlagi pooblastila vlade tudi zastopnik javnega interesa, kadar vlada sodi, da je bil z dokončnim upravnim aktom kršen zakon v škodo javnega interesa (18. člen ZUS-1).

Upravni spor se začne s tožbo, ki jo vloži tožnik. Lahko pa tudi z drugim pravnim sredstvom, če bi zakon tako izrecno določal (Androjna in Kerševan, 2006, str. 696). Podobno kot v pravdnem postopku je tudi v upravnem sporu tožba tožnikova zahteva za pravno varstvo. Z njo namreč tožnik zahteva od sodišča, naj mu nasproti toženi stranki zagotovi pravno varstvo določene vsebine. S tožbo se upravni spor začne, kar pomeni, da spor dobi pravno formo v materialnopravnem smislu, s tožbo pa se začne tudi postopek v upravnem sporu (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 680).

Tožbo je treba vložiti v določenem roku to je 30 dni od vročitve upravnega akta, s katerim je bil končan postopek. Zastopnik javnega interesa lahko vloži tožbo v primeru, ko ni bil stranka v postopku izdaje upravnega akta, v roku, ki velja za stranko, v korist katere je bil upravni akt izdan.

Če je stranka rok za vložitev tožbe zamudila iz utemeljenih razlogov, lahko zahteva vrnitev v prejšnje stanje (24. člen ZUS-1). Prepozna vložitev tožbe, ki ni sanirana z vrnitvijo v prejšnje stanje, pomeni zavrnjenje tožbe, kar ima za posledico tudi pravnomočnost izpodbijanega akta, če gre za upravni akt (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 685).

Tožba se vloži pri pristojnem sodišču neposredno pisno ali pa se mu pošlje pa pošti. Šteje se, da je bila tožba vložena pri sodišču tisti dan, ko je bila priporočeno oddana na pošto. Če tožba ni bila vložena pri sodišču, temveč pri kakšnem drugem organu, pristojno sodišče pa jo dobi, ko poteče rok zanj, se šteje, da je bila pravočasno vložena, če je mogoče njeno vložitev pri drugem organu pripisati nevednosti ali očitni pomoti vložnika (Tratar, 2006, str. 125 in 126).

V tožbi je treba navesti tožnikovo ime in priimek ter prebivališče oziroma njegovo ime in sedež, naziv toženca, upravni akt, ki se izpodbija s tožbo, razložiti, zakaj toži, ter predlagati, kako in v čem naj se upravni akt odpravi. V zadevah, kjer je pravica ali obveznost stranke izražena v denarni vrednosti, mora biti v tožbi določena tudi vrednost spornega predmeta. Tožbi je treba priložiti tudi akt v izvorniku, prepisu ali kopiji (Tratar, 2006, str. 126).

Če se s tožbo zahteva odločitev o pravici, obveznosti ali pravni koristi ali vrnitev stvari ali odškodnina, mora tožba obsegati določen zahtevek glede glavne stvari in stranskih terjatev, dejstva, na katera tožnik opira zahtevek, in dokaze, s katerimi se ta dejstva ugotavljajo. Če pa se s tožbo zahteva ugotovitev, da je bilo z dejanjem nezakonito poseženo v človekove pravice ali temeljne svoboščine tožnika oziroma se zahteva prepoved izvrševanja posamičnega dejanja, s katerim se posega v človekove pravice in temeljne svoboščine tožnika, je treba v tožbi navesti dejanje, kje in kdaj je bilo storjeno, organ ali uradna oseba, ki je to storila, dokaze o tem in zahtevek, naj se poseg v človekove pravice in temelje svoboščine ugotovi, odpravi oziroma prepove (Tratar, 2006, str. 126).

Tožbi je treba priložiti tudi po en prepis ali kopijo tožbe in prilog za toženca, če je kdo prizadet z upravnim aktom, pa tudi zanj (Tratar, 2006, str. 127).

Če je tožba nepopolna, ker ne vsebuje podatkov, ki so predpisani za njeno vsebino, če nima prilog ali če je nerazumljiva, je onemogočeno delo sodišča. Tedaj zahteva predsednik sodnega senata, naj tožnik v določenem roku odpravi pomanjkljivosti tožbe, hkrati pa ga pouči, kaj in kako naj napravi ter ga opozori na posledice, če ne bi izpolnil te zahteve.

Šteje se, da je bila tožba v redu vložena, če tožnik v določenem roku odpravi pomanjkljivosti tožbe. Če tožnik v določenem roku ne odpravi pomanjkljivosti tožbe in sodišče zaradi teh pomanjkljivosti zadeve ne more obravnavati, tožbo zavrže s sklepom, razen če spozna, da je izpodbijani upravni akt ničen (Androjna in Kerševan, 2006, str. 703).

S tožbo se lahko zahteva:

- odprava upravnega akta (izpodbojna tožba);
- izdaja oziroma vročitev upravnega akta (tožba zaradi molka);
- sprememba upravnega akta (tožba v sporu polne jurisdikcije) (33. člen ZUS-1).

S tožbo zaradi kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin po tem zakonu se lahko zahteva:

- odprava, izdaja ali sprememba posamičnega akta;
- ugotovitev, da je bilo z dejanjem poseženo v človekove pravice ali temeljno svoboščino tožnika;
- prepoved nadaljevanja dejanja;
- odprava posledic dejanja (33. člen ZUS-1).

27. člen ZUS-1 določa tožbene razloge. Ti razlogi so večinoma identični z razlogi, na podlagi katerih lahko sodišče odpravi izpodbijani akt, če gre za upravni akt (prvi odstavek 64. člena ZUS-1). Na te razloge sme tožnik smiselno opirati tožbo tudi, kadar izpodbija akt, ki ni upravni akt, ali dejanje, s katerim naj bi bilo poseženo v njegovo ustavno pravico (drugi odstavek 4. člena ZUS-1). Gre za navedbo razlogov, iz katerih tožnik izpodbija upravni akt:

- zmotna uporaba materialnega prava; če v postopku za izdajo upravnega akta zakon, na zakon oprt predpis ali drug zakonito izdan predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, ni bil uporabljen ali ni bil pravilno uporabljen;
- če se v postopku pred izdajo upravnega akta ni ravnalo po pravilih postopka, pa je to vplivalo ali moglo vplivati na zakonitost oziroma pravilnost odločitve (bistvena kršitev določb postopka);
- če dejansko stanje ni bilo pravilno in popolno ugotovljeno ali če je bil iz ugotovljenih dejstev napravljen napačen sklep o dejanskem stanju;
- iz razlogov, zaradi katerih se upravni akt izreče za ničnega.

Ne gre za nepravilno uporabo predpisa, če je pristojni organ odločil po prostem preudarku na podlagi pooblastila, ki ga je imel po predpisih, v mejah danega pooblastila in v skladu z namenom, zaradi katerega mu je bilo le-to dano (Tratar, 2006, str. 123 in 124).

Posebej je v zakonu predpisano, da ne gre za nepravilno uporabo predpisa, če je pristojni organ odločil po prostem preudarku na podlagi pooblastila, ki ga je imel po predpisih, v mejah danega pooblastila in v skladu z namenom, zaradi katerega mu je bilo to dano. V tem primeru sodišče (po 40. členu ZUS-1) preveri le, ali je upravni akt nezakonit, ker so podane bistvene kršitve pravil postopka ali ker so bile prekoračene meje prostega preudarka ali ker je bil prosti preudarek uporabljen na način, ki se ustreza namenu, za katerega je bil določen (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 683.).

Tožba ne ovira izvršitve upravnega akta (odločbe, sklepa), zoper katerega je vložena, če ta do vložitve tožbe še ni izvršen. Torej ne suspendira do pravnomočne odločbe

sodišča pravic in obveznosti, ki so z njo priznane oziroma naložene. Praviloma je izvršljiva dokončna odločba ali sklep. Izjemoma, če gre za nujne ukrepe, pa že pritožba v upravnem postopku nima suspenzivnega učinka na upravni akt, ki se izvrši še pred dokončnostjo, lahko pa tudi takoj po njegovi izdaji oziroma vročitvi (236. člen ZUP). Če izvršljiva odločba še ni bila izvršena do vložitve tožbe oziroma do odločitve sodišča v upravnem sporu, ima sodišče pooblastilo, da na zahtevo tožnika zadrži izvršitev dokončnega upravnega akta, tako da izda začasno odredbo po 32. členu ZUS-1 (Jerovšek, 2007, str. 187 in 188).

Če pa je izvršljivost vezana na pravnomočnost upravnega akta (na primer odločba o razglasitvi, gradbeno dovoljenje, denacionalizacijska odločba), se upravni akt ne more izvršiti, dokler ne bo pravnomočno odločeno v sporu na prvi in, če je dovoljena pritožba, še na drugi sodni stopnji. Izpodbijanega upravnega akta pa sploh ne bo mogoče izvršiti, če bo tožnik s tožbo ali s pritožbo zoper sodno odločbo uspel in bo upravni akt odpravljen s sodbo (Jerovšek, 2007, str. 188).

Tožnik s tožbo razpolaga, kar pomeni, da jo lahko umakne brez privolitve toženca do pravnomočne odločbe. Če se tožba umakne, sodišče postopek s sklepom ustavi. Če se s tožbo zahteva vrnitev stvari ali odškodnina, je sprememba tožbe dopustna, če vanjo privoli toženec do konca glavne obravnave oziroma do odločitve na seji. Privolitev toženca v spremembo tožbe se domneva, če se je, ne da bi ji ugovarjal, z vlogo ali na glavni obravnavi spustil v obravnavo spremenjene tožbe. Zoper sklep, s katerim sodišče predlog za spremembo tožbe zavrne ni dovoljena posebna pritožba. Tudi sprememba tožbe glede stvari je v dispoziciji tožnika, vendar samo, če sprememba tožbe predstavlja razširitev tožbe na naknadno (to je po vložitvi tožbe) izdan upravni akt (39. člen ZUS-1).

## **7.5 PREDHODNI PREIZKUS TOŽBE**

Ko sodišče prejme tožbo, jo najprej preizkusi, ali na podlagi vložene tožbe sploh lahko odloča v upravnem sporu. Če sodišče zaradi formalnih ali vsebinskih pomanjkljivosti tožbe ne more odločiti v upravnem sporu, sodišče s sklepom tožbo zavrže. Predhodni preizkus tožbe je tako namenjen preliminarni (predhodni) presoji sodišča, ali je glede na vloženo tožbo sploh mogoče oziroma treba voditi celoten sodni postopek ali pa naj se tožba že na pragu zavrže, ne da bi se sodišče sploh spuščalo v presojo utemeljenosti tožbe (Androjna in Kerševan, 2006, str. 717).

Sodišče tožbo zavrže s sklepom, če ugotovi, da niso navedene procesne predpostavke (36. člen ZUS-1), zaradi naslednjih razlogov:

1. odločanje o sporu ne spada v sodno pristojnost. Zadeva ne spada v sodno pristojnost upravnega sodišča oziroma vrhovnega sodišča, ampak v pristojnost

kakšnega drugega sodišča (v pokojninskih upravnih zadevah je pristojno delovno in socialno sodišče);

2. je bila tožba vložena prepozno ali prezgodaj. Tožba je prezgodnja, če upravni akt še ni dokončan, prepozna pa, če je rok za tožbo zamujen (28. člen ZUS-1);
3. tožnik v svoji tožbi ne uveljavlja kakšne svoje pravice ali pravne koristi oziroma če po tem zakonu ne more biti stranka. Gre za razlog, zaradi katerega bi moral po prvi točki 129. člena ZUP vlogo zavreči že upravni organ ali pa v upravnem sporu ne uveljavlja svoje pravice ali koristi, ker ne izkazuje pravnega interesa za vstop v postopek kot prizadeta oseba;
4. akt, ki se izpodbija s tožbo, ni upravni akt oziroma akt, ki se lahko izpodbija v upravnem sporu. Na primer ne gre za upravno zadevo ali za zadevo, o kateri se odloča v upravnem sporu (prva točka 129. člena ZUP) in bi jo moral zavreči že upravni organ;
5. upravni akt, ki se izpodbija s tožbo, očitno nima nobenih posledic za tožnika, ali pa so te posledice zanemarljive, razen če gre za rešitev pomembnega pravnega vprašanja. Gre za primere, ko je na prvi pogled – prima facie – vidno, da akt nima posledic za tožnika ali pa so zanemarljive, ker je na primer davčni zavezanec plačal nekaj evrov previsoko odmerjen davek. Če pa je do take odmere prišlo zaradi nepravilne razlage davčnega predpisa, bi pa to lahko v nekem drugem primeru povzročilo višje zneske nepravilno odmerjenega davka in bo sodišče nadaljevalo spor. To pomeni, da gre za odločanje o pomembnem pravnem vprašanju;
6. upravni akt, ki se izpodbija s tožbo, očitno ne posega v tožnikovo pravico ali v njegovo neposredno, na zakon oprto osebno korist. Gre za primere, ko izpodbijani upravni akt nima neposrednih pravnih učinkov za tožnik;
7. je bila zoper upravni akt, ki se s tožbo izpodbija, mogoča pritožba, pa ta sploh ni bila vložena ali je bila vložena prepozno. Stranka, ki ne uporabi redne pravne poti, torej pritožbe, če je bila dovoljena, tudi nima pravice do tožbe, razen če bi v tožbi izkazala, da ji je bila vložitev tožbe onemogočena pri prvostopenjskem organu in pri pritožbenem organu v upravnem postopku;
8. je bila o isti zadevi v upravnem sporu že izdana pravnomočna odločba. O isti zadevi, ki je bila pravnomočno končana, ni mogoče voditi niti upravnega postopka, ker gre za razsojeno zadevo (četrta točka 129. člena ZUP). Izčrpan upravni spor se mora nanašati na isto zadevo in na iste stranke pred istim organom. Sicer gre za nov tožbeni zahtevek (Jerovšek, 2007, str. 189 in 190).

Ves čas postopka mora sodišče po uradni dolžnosti paziti na navedene razloge ter na ničnost izpodbijanega akta, kar pomeni, da tožbo zavrže, ne glede na to, ali bi kdor koli ugovarjal, da procesne predpostavke za začetek upravnega spora niso dane. Že tožena stranka bi morala upoštevati ničnostne razloge.

Slep v primerih prve, četrte, pete in šeste točke izda senat, v drugih primerih pa predsednik senata, razen če je po ZUS-1 za odločanje v zadevi pristojen sodnik



posameznik, kar pomeni izpeljavo določbe o tem, kdo odloča o zadevi (Jerovšek, 2007, str. 191).

Če ima upravni akt take bistvene pomanjkljivosti, da zaradi njih ni mogoče presoditi, ali je zakonit ali ne, sme sodišče akt iz tega razloga s sodbo odpraviti, ne da bi poslalo tožbo v odgovor (37. člen ZUS-1). Tudi če sodišče ugotovi, da je upravni akt ničen, na kar pazi po uradni dolžnosti ves čas postopka, odloči, ne da bi poslalo tožbo v odgovor. Izraz odloči pomeni, da akt s sklepom izreče za ničnega (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 688).

## **7.6 POSTOPEK S TOŽBO**

Namen postopka s tožbo je, da se z vloženo tožbo seznanijo druge stranke v postopku (toženec in prizadeta strank) ter da dobijo predvsem možnost, da podajo odgovor na tožbo (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 688).

Če sodišče tožbe, ki jo je vložil tožnik, ne zavrže (oziroma odločbe ne odpravi ali izreče za nično po 37. členu ZUS-1), pošlje kopijo tožbe s prilogami v odgovor toženi stranki in drugim strankam ter jim določi rok za odgovor na tožbo. Ta rok ne sme biti daljši od tridesetih dni. Tožena stranka mora v določenem roku poslati vse spise, ki se nanašajo na zadevo. Če tožen stranka tudi na novo zahtevo ne pošlje spisov o zadevi ali če izjavi, da jih ne more poslati, sme sodišče odločiti o stvari tudi brez spisov. Ker odločanje brez spisov praktično pomeni, da sodišče ne more preizkusiti niti pravilnosti ugotovljenega dejanskega stanja niti pravilnosti poteka upravnega postopka, sodišče v primeru nepredloženih ali nepopolno predloženih spisov praviloma tožbi ugodi in zadevo vrne toženi stranki v ponovni postopek, čim tožnik v tožbi ugovarja tudi nepravilno ali nepopolno ugotovljeno dejansko stanje oziroma bistveno kršitev pravil upravnega postopka (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 688 in 689).

Če organ med sodnim postopkom izda drug upravni akt, s katerim spremeni ali odpravi izpodbijani upravni akt (v okviru izrednega pravnega sredstva po 273. členu ZUP – sprememba ali odprava odločbe v zvezi z upravnim sporom), ali če v primeru molka pozneje izda upravni akt, mora to sporočiti sodišču, pri katerem je sprožen spor. V tem primeru sodišče zahteva od tožnika, da mu v petnajstih dneh sporoči, ali vztraja in v kakšnem delu vztraja pri tožbi oziroma ali jo razširja tudi na spremenjeni oziroma novi upravni akt. Če tožnik izjavi, da vztraja pri tožbi (ko se torej z novim aktom ne strinja), sodišče postopek nadaljuje, sicer pa postopek s sklepom ustavi. Če je bil v primeru, ko prvostopenjski organ ni izdal in vročil stranki upravnega akta v predpisanem roku, tak akt izdan po vložitvi tožbe, sodišče s sklepom ustavi postopek, če je zoper izdani upravni akt dovoljena pritožba. Če pa pritožba zoper prvostopenjsko odločbo ni dovoljena, zahteva sodišče od tožnika, da mu v petnajstih dneh sporoči, ali vztraja pri tožbi in ali jo razširja tudi na novi akt. Tožnik mora v vsakem primeru, ko izjavi, da

tožbo razširja na novi oziroma naknadno izdani akt, navesti tudi tožbene razloge in spremenjeni tožbeni predlog (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 689).

Če je pri oddelku sodišča odprtih več postopkov o istem predmetu (torej o istem aktu ali dejanju), lahko sodišče te združi v skupno obravnavo in odločanje, lahko pa tudi odloči, da se več v enem postopku vloženih zahtevkov obravnava in o njih odloči v ločenih postopkih. Zoper ta sklep pritožba ni dovoljena (42. člen ZUS-1). Zakon pa predpisuje možnost, da sodišče izvede, če so vložene tožbe zoper več kot dvajset upravnih aktov, pri katerih se pravice ali obveznosti opirajo na enako ali podobno dejansko in isto pravno podlago, (vzorčni) postopek na podlagi ene tožbe, druge postopke pa prekinejo pravnomočnosti odločbe, izdane v vzorčnem postopku. Po pravnomočnosti odločbe, izdane v vzorčnem postopku, sodišče brez obravnave odloči o prekinjenih postopkih, če ti postopki glede na vzorčni postopek nimajo bistvenih posebnosti dejanske ali pravne narave in če je dejansko stanje razjasnjeno. Če sodišče odloči enako, kot je bilo odločeno v vzorčnem postopku, lahko odloči o vseh tožbah z eno sodbo. Namen vzorčnega postopka je, da sodišče ne razčiščuje istočasno enakih dejanskih oziroma pravnih vprašanj v istovrstnih sporih, ampak da najprej to ugotovi na enem primeru, ko je ta pravnomočno končan, pa dejanske ugotovitve in pravna stališča iz tega primera vzame kot dejansko oziroma pravno podlago za odločanje v vseh drugih primerih, glede katerih je izpeljalo vzorčni postopek (43. in 44. člen ZUS-1) (Grafenauer, in Breznik, 2009, str. 689 in 690).

## **7.7 PRIPRAVLJALNI POSTOPEK**

V pripravljalnem postopku sodišče zbere dokazno gradivo, če meni, da ga je glede na stanje v upravnih spisih in v prilogah k tožbi ali odgovorom na tožbo treba še dopolnjevati. V tem postopku sodišče v neposrednem obravnavanju odprtih vprašanj na naroku s strankami v sporu razčiščuje poleg dejanskih vprašanj tudi pravna vprašanja, ki so pomembna za odločitev v sporu. Namen pripravljalnega postopka je dvojen. Najprej, da se s prizadevanjem predsednika senata sklene poravnava in s tem konča spor. Poleg tega pa je namen tega postopka, da se zagotovijo vsa potrebna dokazila in podatki, kar bo sodišču omogočilo čim hitrejšo odločitev v okviru naslednje faze postopka, to je glavne obravnave (oziroma seje senata) (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 690).

Predsednik senata mora že pred glavno obravnavo ukreniti vse, kar je potrebno, da se spor čim hitreje reši. Zlasti lahko:

- stranke povabi k razpravi o spornem stanju ter k sklenitvi poravnave;
- strankam naloži, da v določenem roku navedejo dejstva in dokaze, dopolnijo ali pojasnijo njihove pripravljalne vloge ter predložijo listine in druge predmete, ki so primerni za deponiranje pri sodišču, zlasti pa, da se izjavijo o dejstvih, pomembnih za odločitev;
- pridobi potrebne podatke (Tratar, 2006, str. 140).

V pripravljalnem postopku predsednik senata odloči o:

- prekinitvi postopka;
- ustavitvi postopka zaradi umika tožbe ali sodne poravnave;
- zadevah, o katerih lahko odloči pri predhodnem preizkusu tožbe predsednika senata (Tratar, 2006, str. 141).

Do prekinitve postopka pride predvsem zaradi reševanja predhodnega vprašanja. Sicer pa ima sodišče pri predhodnem vprašanju dve možnosti – lahko ga samo obravnava, lahko pa postopek prekine, dokler vprašanja ne reši pristojen organ. Če sodišče samo obravnava to vprašanje, ima njegova rešitev pravni učinek samo v stvari, v kateri je bilo vprašanje rešeno. Sodišče mora prekiniti postopek, če predhodno vprašanje zadeva obstoj kaznivega dejanja (če gre za kaznivo dejanje, pa ni mogoč kazenski pregon, obravnava sodišče tudi to vprašanje), obstoj zakonske zveze ali ugotovitev očetovstva ali če tako določa zakon. Sodišče mora prekiniti postopek tudi, če o predhodnem vprašanju že teče postopek pred pristojnim sodiščem oziroma drugim organom. O prekinitvi postopka sodišče izda sklep, zoper katerega je dovoljena pritožba, in to v treh dneh od dneva vročitve sklepa strankam. Sodišče lahko v primeru prekinitve postopka s sklepom o prekinitvi postopka naloži tožniku, da v določenem roku začne postopek pred pristojnim sodiščem oziroma drugim organom in mu predloži dokazilo o tem. Če tožnik ne ravna v skladu s tem, kar mu je bilo naloženo, se šteje, da je tožbo umaknil, sodišče pa postopek s sklepom ustavi (na kar je treba stranko v sklepu o prekinitvi postopka opozoriti). Postopek, ki je bil prekinjen zato, da bi se rešilo predhodno vprašanje pri pristojnem sodišču ali drugem organu, se nadaljuje, ko postane odločba o tem vprašanju pravnomočna (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 691 in 692).

Do prekinitve postopa lahko pride tudi, če se upravno sodišče odloči, da bo Sodišču evropskih skupnosti predložilo predhodno vprašanje (drugi odstavek 234. člena Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti – PES). Tudi v tem primeru mora namreč sodišče postopek prekiniti. Zoper sklep o prekinitvi pa v tem primeru pritožba ni dovoljena (tretji odstavek 113a. člena Zakona o sodiščih). Med takšno prekinitvijo pa sodišče lahko izjemoma opravlja nujna procesna dejanja in sprejema nujne procesne sklepe. Druge razloge prekinitve ureja ZPP, in sicer v 205. členu, ki se po 22. členu ZUS-1 v tem pogledu uporablja tudi v upravnem sporu (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 692).

Po predhodnem preizkusu tožbe in pripravljalnem postopku sledi vsebinsko odločanje o tožbi, ki se opravi na glavni obravnavi ali na nejavni seji (Grafenauer, in Breznik, 2009, str. 692).

## 7.8 GLAVNA OBRAVNAVA IN SEJA

Sojenje je proces, katerega namen je ugotoviti resnična dejstva ob sodelovanju na enem mestu in istočasno vseh, ki so udeleženci postopka, ali lahko pomagajo razjasniti sporno zadevo, na temelju katere bo sodišče odločilo o sporu. Brez takega sodelovanja ni poštene sodne glavne obravnave, ki je javna in na kateri odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom ustanovljeno sodišče (23. člen Ustave) (Jerovšek, 2007, str. 195).

Po ZUS-1 sodišče na prvi stopnji odloči po opravljeni glavni obravnavi. Tako je še zlasti zagotovljena kontradiktornost postopka. Ta namreč pride najbolj do izraza prav na glavni obravnavi, na kateri lahko stranke neposredno izrazijo svoja stališča in se izrečejo o zahtevkih in navedbah nasprotne stranke (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 692).

Sodišče lahko odloči brez glavne obravnave (sojenje na seji), če dejansko stanje, ki je bilo podlaga za izdajo upravnega akta, med tožnikom in tožencem ni sporno ali pa v naslednjih primerih:

- če je že na podlagi tožbe, izpodbijanega akta ter upravnih spisov očitno, da je potrebno tožbi ugoditi in upravni akt odpraviti na podlagi prvega odstavka 64. člena ZUS-1, pa v upravnem sporu ni sodeloval tudi stranski udeleženec z nasprotnim interesom;
- če je dejansko stanje med tožnikom in tožencem sporno, vendar stranke navajajo zgolj tista nova dejstva in dokaze, ki jih skladno s tem zakonom sodišče ne more upoštevati (52. člen ZUS-1) ali pa predlagana nova dejstva in dokazi niso pomembni za odločitev;
- če gre za spor med istima strankama, pa gre za podobno dejansko in pravno podlago ter je o tem vprašanju sodišče že pravnomočno odločilo.

Tudi če dejansko stanje, ki je bilo podlaga za izdajo upravnega akta, med tožnikom in tožencem ni sporno, sodišče odloči na glavni obravnavi, če:

- osebi, ki bi morala biti udeležena kot stranka ali stranski udeleženec v upravnem postopku, ta možnost ni bila dana, pa ne gre za primer iz drugega odstavka 229. člena ZUP ali vsebinsko enake odločbe drugega predpisa, ki ureja postopek izdaje upravnega akta;
- če stranki ali stranskemu udeležencu v postopki izdaje upravnega akta ni bila dana možnost, da se izjavi o dejstvih in okoliščinah, pomembnih za izdajo odločbe.

Sodišče vselej sodi na seji v sporih o zakonitosti aktov volilnih organov.

Kadar sodišče sodi na seji, seja ni javna, sodnik poročevalec pa ima v postopku pred sejo enaka pooblastila, kot jih ima po določbah tega zakona predsednik senata.

O pravnih sredstvih odloči sodišče na seji (Tratar, 2006, str. 147 in 148).

Obravnavo vodi predsednik senata. Po oklicu zadeve na obravnavi najprej predsednik senata pove bistveno vsebino spisa, s tem da razloži dejansko stanje in jedro spora, ne sme pa povedati svojega mnenja o utemeljenosti tožbe. Po tem dobi besedo tožnik, da razloži tožbo, za njim pa jo dobijo zastopnik tožene stranke in druge stranke (prizadete osebe, da razložijo svoje stališče). Po tem vrstnem redu daje besedo predsednik senata, ki opravi tudi morebitna zaslišanja prič in izvedencev. Na glavni obravnavi sodišče izvaja dokaze, kadar in kolikor je to potrebno za odločitev v upravnem sporu, pa dokazi niso bili že izvedeni v postopku izdaje izpodbijanega upravnega akta ali če druga dejstva kažejo na to, da jih je treba presoditi drugače, kot jih je presodil organ, ki je izdal izpodbijani upravni akt. Na glavni obravnavi vloženi dokazni predlog se lahko zavrne samo s sklepom sodišča, ki mora biti ustno obrazložen (Androjna in Kerševan, 2006, str. 739 in 740).

Sodnega dela na obravnavi praviloma ne zadrži okoliščina, da ena oziroma nobena stranka ni prišla k ustni obravnavi. Če na obravnavo ne pride toženec, se glavna obravnava kljub temu opravi. Če pa na glavno obravnavo ne pride tožnik, ga ne zadenejo nobene zamudne posledice, niti ne velja, da je s tem umaknil tožbo ali svoj zahtev, vendar pa lahko sodišče odloči tudi brez glavne obravnave. Enako velja tudi, če ne prideta na obravnavo ne tožnik ne tožena stranka. V upravnem sporu tudi ni mirovanja postopka.

O obravnavi se piše zapisnik. Če so pisne vloge dokumentirane, se lahko zapisnik nanje sklicuje, vanj pa se vpišejo samo bistvena dejstva in okoliščine in izrek odločbe. Zapisnik podpišeta predsednik senata in zapisnikar (Androjna in Kerševan, 2006, str. 740).

Sodišče obvesti stranke o vseh narokih za izvedbo dokazov, ki jim stranke lahko prisostvujejo. Pričam in izvedencem lahko postavljajo vprašanja. Če nasprotna stranka vprašanju ugovarja, odloči predsednik senata. Predsednik senata lahko posamezne dokaze izvede tudi zunaj glavne obravnave, vendar le, če je to koristno za potek poznejše obravnave (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 694).

## **7.9 SODBA/SKLEP**

Če sodišče v pripravljalnem postopku tožbe ni zavrglo ali postopka ni ustavilo in če je opravilo vsa predpisana procesna dejanja, sodišče lahko o tožbi meritorno razsoja. O tožbi sodišče praviloma odloča s sodbo, izjemoma pa s sklepom, v teh primerih pa ima sklep značaj meritorne odločitve. Pri tem mora upoštevati naslednja pravila:

- sodišče presoja upravni akt v mejah tožbenega predloga (38. člen), dejansko stanje pa razišče oziroma preizkusi v okviru tožbenih navedb, pri čemer ni vezno na dokazne predloge strank in lahko izvede vse dokaze, za katere meni, da bodo pripomogli k razjasnitvi zadeve in k zakoniti in pravilni odločbi. Za stranke pa velja, da ne smejo navajati dejstev in prilagajati dokazov, če so

imele možnost navajati ta dejstva in predlagati te dokaze v postopku pred izdajo akta;

- če je upravni organ pooblaščen, da odloča po prostem preudarku, sodišče preveri, ali je upravni akt nezakonit, ker so bile prekoračene meje prostega preudarka ali ker je bil prosti preudarek na način, ki ne ustreza namenu, za katerega je določen. Sodišče pa v tem primeru torej ne presoja primernosti uporabljenega prostega preudarka;
- sodišče odloči o upravnem sporu s sodbo. O vprašanjih, ki zadevajo postopek ali nastanejo v zvezi s postopkom, pa sodišče odloči s sklepom. Sodbo ali sklep sprejme senat z večino glasov. Senat se posvetuje in glasuje brez navzočnosti strank. O posvetovanju in glasovanju se piše poseben zapisnik, ki ga podpišejo vsi člani senata in zapisnikar (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 694 in 695).

Sodba se lahko opira samo na dejstva in dokaze, o katerih so se stranke lahko izjavile pred sodiščem ali pred organi, ki so odločali v postopku za izdajo upravnega akta, razen če dejstvo ni sporno ali mu stranke niso ugovarjale, kakor tudi, kadar zakon izrecno določa, da se lahko odloči brez predhodne izjave strank (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 695).

V primerih ko tožnik ne uspe s svojim zahtevkom, sodišče v upravnem sporu ne bo uporabilo svojih pooblastil, ampak bo tožbo zavrnilo. Tak primer je podan, kadar sodišče pri svoji presoji ugotovi, da je bil postopek pred izdajo izpodbijanega upravnega akta pravilen, odločba pa je pravilna ter na zakonu utemeljena. Zavrnitev tožbe ne pomeni, da je izpodbijani akt v celoti zakonit ter da se to dejstvo potrjuje z izdano sodbo.

Tožba je lahko zavrnjena tudi v primeru, ko sodišče spozna, da je bila odločba pravilna, ampak je bila napačno obrazložena. To pomeni, da je sodišče spoznalo, da je izpodbijani upravni akt po zakonu utemeljen, vendar iz drugih razlogov, ki so navedeni v upravnem aktu. V takšnem primeru bo sodišče v sodbi navedlo pravilne razloge.

Sodišče tožbo zavrne tudi, če spozna, da je izpodbijani upravni akt nezakonit, vendar ne posega v tožnikovo pravico ali pravno korist, saj v tem primeru tožnik sodnega varstva ne potrebuje, sam pa tudi ne more varovati pravic koga drugega.

V okviru kasacijskih pooblastil sodišča pri odločanju v upravnem sporu ZUS-1 v 64. členu določa, da sodišče tožbi ugodi in s sodbo odpravi izpodbijani upravni akt:

- če ga ni izdal pristojni organ. Upravni akt je nezakonit, če ga je izdal bodisi stvarno bodisi krajevno nepristojen organ;
- če spozna, da na podlagi dejanskega stanja, ki je bilo ugotovljeno v postopku za izdajo upravnega akta, ne more rešiti spora, zato ker so bili zmotno presojeni dokazi, ker so ugotovljena dejstva v nasprotju s podatki spisa, ker so v bistvenih točkah dejstva nepopolno ugotovljena ali ker je bil iz ugotovljenih dejstev narejen napačen sklep glede dejanskega stanja, ter da je treba pravo

dejansko stanje ugotoviti v upravnem postopku, ker glede na vsebin oziroma naravo pomanjkljivosti tega ne more odpraviti sodišče v svojem postopku;

- če spozna, da v postopku za izdajo upravnega akta niso bila upoštevana pravila postopka, kar bi lahko vplivalo na rešitev zadeve. Sodišče pa ne bo odpravilo upravnega akta, čeprav bi bile v postopku izdaje upravnega akta storjene relativne ali absolutno bistvene kršitve pravil postopka, če bo v upravnem sporu ugotovljene kršitve odpravilo in bi zato bili podani pogoji za zavrnitev tožbe (drugi odstavek 63. člena ZUS-1);
- če ugotovi, da je bilo kršeno materialno pravo in da je upravni akt posegel v tožnikovo pravico ali pravno korist, pa ni možnosti za zavrnitev tožbe po drugem odstavku 63. člena ZUS-1 (Androjna in Kerševan, 2006, str. 745 do 747).

Pooblastila sodišča so torej v navedenih primerih precej široka, pri čemer iz koncepta subjektivnega spora izhaja, da bi lahko sodišče odpravilo upravni akt zgolj v primeru, če je prišlo do kršitve subjektivnih pravic tožnika, to pa zoži predmet presoje na obseg kršitve varovane pravne sfere. Zato sodišče ne bo presojalo kršitve dejanskega stanja, ki je pripeljalo do napačne uporabe materialnega prava, če je posledica tovrstne napačne uporabe zgolj kršitev neke splošne norme ali morda pravice nekoga drugega, pa ta posameznik tožbe ni vložil, kar velja tudi za določila procesnega prava (Androjna in Kerševan, 2006, str. 749).

Glede na to, da upravni spor lahko traja dalj časa, v praksi glede na vsebino zadeve celo več let, tožba v upravnem sporu pa ne zadrži izvrševanja izpodbijanega akta, lahko nastane situacija, v kateri bi odprava določenega upravnega akta v primeru ugotovljene nezakonitosti v nasprotju z ustavnim načelom sorazmernosti nesorazmerno posegala v pravni položaj posameznika. V takih primerih bi bila odprava akta in njegovih posledic lahko ustavno sporna, zato ZUS-1 po vzorcu nekaterih primerjalnih ureditev uvaja možnost izdaje ugotovitvene sodbe, s katero se upravni akt ne odpravi, temveč se s sodbo ugotovi nezakonitost izpodbijanega upravnega akta. Če je tožnik postavil zahtevek za povrnitev škode, lahko sodišče samo odloči o povrnitvi škode, ki mu je zaradi nezakonitega upravnega akta nastala, ali pa ga napoti na pravdo, v kateri pa ima tožnik v rokah že dokaz o nezakonitem delovanju organa (Androjna in Kerševan, 2006, str. 750 in 751).

V skladu z zakonom sodišče zaradi odprave upravnega akta vrne zadevo organu, ki je upravni akt izdal v ponovni postopek – torej organu prve stopnje ali organu druge stopnje, pač glede na akt, ki je bil predmet izpodbijanja v upravnem sporu. Glede na vsebino zadeve lahko sodišče odpravi tudi druge akte v postopku izdaje izpodbijanega upravnega akta, tako da lahko pri izpodbijanju upravnega akta, izdanega s strani upravnega organa na drugi stopnji, v posameznem primeru, če je treba, odpravi tudi akt organa prve stopnje (Androjna in Kerševan, 2006, str. 751).

V primerih odprave izpodbijanega upravnega akta mora pristojni organ izdati novi upravni akt v tridesetih dneh od dneva, ko je dobil sodbo, oziroma v roku, ki ga določi sodišče; pri tem je vezan na pravno mnenje sodišča glede uporabe materialnega prava in na njegova stališča, ki se tičejo postopka. Na pravno mnenje in stališča sodišča je vezan tudi vsak drug upravni organ, ki odloča o rednih in izrednih pravnih sredstvih zoper novi upravni akt, izdan na podlagi sodbe sodišča. Pravno mnenje sodišča in njegova stališča, ki so bila oblikovana v upravnem sporu, se namreč nanašajo na upravno zadevo, ki je bila predmet odločitve, in ne le na izpodbijani upravni akt. Tako je izrecno treba poudariti prepoved ravnanja organa, da bi na podlagi pooblastila, ki so mu na voljo, posegal v na novo izdano odločbo v nasprotju z mnenjem in stališči iz izdane sodbe. Če organ to obveznost krši, lahko v primeru ponovnega upravnega spora zoper novo odločbo Upravno sodišče tudi nemudoma odloči v sporu polne jurisdikcije (Androjna in Kerševan, 2006, str.752).

Pri rešitvah ZUS-1, ki se nanašajo na spor polne jurisdikcije, je nujno opozoriti predvsem na to, da jih je treba v veliki meri restriktivno interpretirati, saj odločitev sodišča v sami zadevi pomeni poseg v izvršilno vejo oblasti oziroma izvrševanje upravne funkcije s strani sodišča (Androjna in Kerševan, 2006, str.752).

ZUS-1 zato določa (65. člen ZUS-1), da sme sodišče upravni akt odpraviti in s sodbo odločiti o zadevi, če narava stvari to dopušča in če dajejo podatki postopka za to zanesljivo podlago ali če je na glavni obravnavi samo ugotovilo dejansko stanje, še zlasti pa, če:

- bi odprava izpodbijanega upravnega akta in novi postopek pri pristojnem organu prizadela tožniku težko popravljivo škodo;
- izda pristojni organ, potem ko je bili upravni akt odpravljen, novi upravni akt, ki je v nasprotju s pravnim mnenjem sodišča ali z njegovimi stališči, ki zadevajo postopek (Androjna in Kerševan, 2006, str. 752 in 753).

ZUS-1 tako določa (7. člen ZUS-1), da sodišče v sporu polne jurisdikcije odloči le, kadar je s tožbo zahtevana odločitev o pravici, obveznosti ali pravni koristi, kadar zakon tako določa ali če je zaradi narave pravice oziroma zaradi varstva ustavne pravice to potrebno. To pomeni, da je odločanje v sporu polne jurisdikcije mogoče le v primeru varstva pravic, tudi to odločanje pa je omejeno le na utemeljene primere (Androjna in Kerševan, 2006, str. 753).

Uporaba spora polne jurisdikcije bo tako mogoča le tedaj, kadar bo to dopuščala narava stvari, pri tem pa bo moral biti vselej tudi izpolnjen pogoj, da ima sodišče ustrezno ugotovljeno dejansko stanje kot podlago za odločitev o zahtevku stranke – ker dajejo podatki dotedanjšega postopka za to zanesljivo podlago ali če je na glavni obravnavi samo ugotovilo dejansko stanje. Zakon zgolj primeroma navaja dve že navedeni situaciji, v katerih bi bilo sodišče upravičeno odločiti v sporu polne jurisdikcije, če so za to podani drugi navedeni pogoji, in sicer tedaj, kadar bi bil nov postopek pred upravnim organom za tožnika neugoden, saj bi mu to povzročilo nepopravljivo škodo in



bi bil s tem torej izgubljen pomen sodnega varstva, ter v primeru, ko je treba sankcionirati ravnanje organa, ki ni spoštoval pravnega mnenja sodišča, izrečenega v sodbi – ker pristojni organ izda, potem ko je bil upravni akt odpravljen, novi upravni akt, ki je v nasprotju s pravnim mnenjem sodišča ali z njegovimi stališči, ki se nanašajo na postopek, oziroma če pristojni organ ne izda po odpravi upravnega akta novega akta v tistem roku, ki ga določi sodišče, niti na zahtevo stranke v nadaljnjih sedmih dneh (prvi in drugi odstavek 65. člena ZUS-1).

V slednjem primeru bo sodišče najprej pozvalo pristojni organ, da pojasni razloge za zamudo, če pa tega v danem roku ne stori ali pa svojega ravnanja ne opraviči, bo sodišče odločilo v sporu polne jurisdikcije, če so izpolnjeni naslednji pogoji:

- da je to v (ponovni) tožbi izrecno zahteval prizadeti tožnik;
- če je odločitev sodišča v sporu polne jurisdikcije potrebna zaradi narave pravice ali varstva ustavne pravice (Androjna in Kerševan, 2006, str. 754).

Če pristojni organ opraviči, zakaj v določenem roku po odpravi odločbe s strani sodišča ni izdal nove odločbe, potem bo sodišče novo tožbo zavrglo. Zoper ta sklep o zavrženju je dovoljena pritožba (Androjna in Kerševan, 2006, str. 754).

Če sodišče ne more odločiti brez odlašanja, lahko izda po uradni dolžnosti začasno odredbo, s katero zadrži izvrševanje posamičnega akta, ki povzroča neustavno stanje, ali pa to razmerje drugače uredi do pravnomočne odločitve. Zakon torej nalaga sodišču, da samo brez posebnega predloga tožnika izda začasno odredbo in zavaruje ustavno zavarovano pravico, če ne more takoj meritorno odločiti (Jerovšek, 2007, str. 200).

Če so podani razlogi za ničnost upravnega akta, tak upravni akt sodišče s sklepom izreče za ničen. Z takšno ugotovitvijo se odpravijo posledice ničnega upravnega akta. Za odpravo posledic ničnosti je pristojen upravni organ, katerega akt je bil izrečen za ničnega.

Če je sodišče opravilo glavno obravnavo, po končani obravnavi izda sodbo oziroma sklep z glavno obrazložitvijo, ki jo razglasi predsednik senata. V zapletenih primerih sodišču ni treba ustno razglasiti sodbe oziroma sklepa, vendar mora sodbo oziroma sklep izdati najpozneje v osmih dneh po glavni obravnavi. V tem primeru se sodba ne razglasi (Androjna in Kerševan, 2006, str. 757 in 758).

Sodišče sme tudi samo ugotoviti dejansko stanje in na podlagi tako ugotovljenega dejanskega stanja izda sodbo oziroma sklep. Če v takem primeru po končani obravnavi ne more izreči sodbe ali sklepa zaradi tega, ker mora poprej še preskrbeti spise ali listine, v katerih so dokazi, ki jih ni treba pretresati na novi glavni obravnavi, sodišče izda sodbo oziroma sklep brez obravnave, in sicer najpozneje osem dni potem, ko prejme navedene spise ali listine. Ne glede na to, ali je sodbo oziroma sklep ustno

razglasilo po končani obravnavi, mora sodišče sodbo oziroma sklep izdati in vročiti strankam še v overjenem prepisu. (Androjna in Kerševan, 2006, str. 758).

Po ZUS-1 (71. člen) sodba, ki jo izda sodišče v upravnem sporu, obsega:

- uvod (naslov sodišča, ime in priimek predsednika in članov senata ter zapisnikarja, imena strank in njihovih zastopnikov, označbo sporne zadeve, dan, ko je bila končana glavna obravnava oziroma opravljena seja senata);
- izrek;
- obrazložitev (sodišču ni treba navajati razlogov za odločitev, če sledi utemeljitvi upravnega akta in to v sodbi ugotovi) in
- pouk o pravnih sredstvih (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 712).

Z vidika tožnika je lahko sodba negativna ali pozitivna. Negativna je, če sodišče ugotovi, da je tožba neutemeljena in jo kot takšno zavrne. Pozitivna je, kadar sodišče presodi, da je tožba v celoti ali deloma utemeljena in ji ugodi ter deloma ali v celoti sledi tožbenemu predlogu (deloma ali v celoti odpravi izpodbijani akt ali celo odloči v sporu polne jurisdikcije) (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 712).

Vsebina izreka je odvisna od tega, za kakšno vrsto spora oziroma za kakšen predmet spora je v konkretnem primeru šlo. V sporu zakonitosti sodišče izpodbijani akt odpravi in zadevo vrne upravnemu organu v ponovno odločanje, izjemoma pa lahko (v izreku sodbe) ugotovi, da je izpodbijani akt nezakonit (vendar ga ne odpravi). Drugače je v sporu polne jurisdikcije: v tem sporu sodišče izpodbijani upravni akt odpravi in tudi samo odloči o upravni stvari (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 712).

V praksi sodišče v posameznih sporih, tudi v primeru odločanja o sporu o zakonitosti izpodbijani akt zgolj razveljavi, in ga ne odpravi, v drugih primerih pa odloča tako, da upravni akt delno odpravi in v odpravljenem delu samo meritorno odloči (na primer v davčnih zadevah glede stranskih obveznosti – obresti) (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 713).

V primeru spora zaradi molka uprave sodišče ponavadi, če tožbi ugodi, odloči tako, da toženi stranki naloži, v kakšnem roku mora odločiti o tožnikovi zadevi, vloženi v upravnem postopku, oziroma o pravnem sredstvu – pritožbi, kadar molk organa nastopi pri upravnem organu druge stopnje. Čeprav ZUS-1 v 69. členu določa, da sodišče v primeru molka izda odločbo, s katero naloži upravnemu organu, kako naj odloči, sodna praksa te določbe ne uporablja tako, da bi sodišče že v tem stadiju upravnega postopka dajalo upravnemu organu vsebinske napotke glede odločitve. Vsebinsko odločanje sodišča v primeru molka uprave nastopi šele, če so izpolnjeni pogoji iz 65. člena ZUS-1, torej če upravni organ prejšnje sodbe, izdane zaradi molka uprave, neupravičeno ne izvrši v zakonskem ali po sodišču določenem roku ali če jo izvrši nepravilno (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 713).

Podobno kot pri odločanju o zakonitosti dokončnega upravnega akta sodišče odloča tudi v primeru posamičnega akta, s katerim je kršena katera od tožnikovih človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Tudi v tem primeru tožbi ugodi in posamični akt odpravi, po potrebi pa v tem primeru določi še ukrepe za odpravo posledic kršitve ustavne pravice. Nekoliko drugačna pa je sodba v primeru, kadar sodišče ugodi tožbi, s katero tožnik uveljavlja kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin posameznika z nezakonitim dejanjem. V tem primeru sodišče s sodbo ugotovi poseg v ustavno pravico kot kršitev, torej kot nezakonit, pri čemer mora v izreku opisati bistvene poteze historičnega dejanskega stanja izpodbijanega dejanja, prepove nadaljevanje dejanja, ter določi ukrepe, s katerimi se odpravijo posledice nezakonitega posega v človekove pravice in temeljne svoboščine posameznika (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 714).

V vseh primerih, ko sodišče naloži toženi stranki določeno ravnanje ali izpolnitev, v sodbi določi tudi rok za izvršitev sodbe. Izjemo od tega pravila določa samo četrti odstavek 64. člena ZUS-1 za primere, ko sodišče izpodbijani akt odpravi in zadevo vrne v ponovno odločanje toženi stranki. V tem primeru se namreč lahko določanju roka izogne, saj zakon subsidiarno določa splošni rok (to je trideset dni d prejema sodbe) (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 714).

Sodišče mora v vsaki sodbi odločiti o stroških postopka v primeru, da se zahteva njihova povrnitev. Kašen bo izrek o stroških je odvisno predvsem kdo jih zahteva, za kakšne vrste stroškov gre ali so to skupni ali separaten ter kako je odločeno o tožbi. Kadar sodišče tožbo zavrne to hkrati pomeni tudi zavrnitev tožnikovega zahtevka za povrnitev stroškov postopka.

Glede sestavnih delov sklepa se ustrezno uporabljajo določbe, ki veljajo za sodbo. ZUS-1 posebej določa, da je sklepe treba obrazložiti, če je zoper njih dopustna pritožba ali če se z njimi določi o pravnem sredstvu ali kadar je to v zakonu izrecno določeno (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 715).

Posebna pravila določa ZUS-1 v 32. členu za sklepe, s katerimi se odloča o začasnem zavarovanju zahtevkov, ki so predmet tožbe. Namen instituta začasne odredbe je zavarovati uspešnost sodnega varstva tožnika v primerih, ko bi mu brez tega predhodnega varstva nastala težko popravljiva škoda. Sodišče mora ob odločanju skladno z načelom sorazmernosti upoštevati tudi prizadetost javne koristi ter koristi nasprotnih strank (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 715).

Začasna odredba, izdana v upravnem sporu, začne učinkovati z vročitvijo sklepa stranki. Pritožba zoper sklep o začasni odredbi namreč ne zadrži izvršitve začasne odredbe. O izdaji začasne odredbe odloča sodišče v enaki sestavi kot o tožbi. Sodišče odloči o zahtevi za izdajo začasne odredbe v sedmih dneh od prejema zahteve. Sodišče odloči s sklepom, ki mora biti obrazložen. Sodišče lahko izdajo začasne odredbe veže na pogoj, da se da zavarovanje za škodo, ki utegne nastati nasprotni stranki zaradi njene izdaje. Zoper ta sklep se stranke lahko v treh dneh pritožijo. O pritožbi zoper

sklep mora pristojno sodišče odločiti brez odlašanja, najkasneje pa v petnajstih dneh po prejemu pritožbe (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 717).

## 8 PRAVNA SREDSTVA

Z Ustavo oziroma z zakonom je pravno sredstvo določeno procesno dejanje (pravna institucija), s katerim se začne oziroma sproži pri pristojnem organu postopek za presojo in ugotovitev skladnosti konkretnega upravnega akta (odločbe, sklepa) z abstraktno pravno normo (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 543).

Namen pravnih sredstev je zagotoviti pravilno in zakonito delo in odločanje, to je zakonitost v materialnem in formalnem pogledu ter varovati pravice strank in zavarovati javne koristi. Predmet izpodbijanja s pravnimi sredstvi je izrek (dispozitiv) odločbe, saj se z njim odloči o zadevi (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 385).

Pravna sredstva, ki so za področje upravnega spora urejena z ZUS-1, so (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 718):

- pritožba (kot redno pravno sredstvo);
- revizija (kot izredno pravno sredstvo);
- obnova postopka (kot izredno pravno sredstvo).

### 8.1 PRITOŽBA

Pritožba je redno pravno sredstvo, s katero pritožnik, to je oseba, ki je bila stranka v upravnem sporu na prvi stopnji, izpodbija sodbo oziroma sklep upravnega sodišča, če se z njim onemogoči nadaljnji postopek, če misli, da sta formalno ali materialno nezakonita (Jerovšek, 2007, str. 202). Pritožba pa je hkrati tudi devolutivno pravno sredstvo, ker o njej odloča Vrhovno sodišče, vendar pa zadrži nastop pravnomočnosti sodbe prvostopenjskega sodišča.

Zoper sodbo, ki jo izda upravno sodišče, je dovoljena pritožba:

- če je sodišče samo ugotovilo drugačno dejansko stanje, kot ga je ugotovila tožena stranka, ter je na tej podlagi spremenilo izpodbijani upravni akt;
- če je sodišče odločilo o zakonitosti posamičnih aktov in dejanj, s katerimi organi posegajo v človekove pravice in temeljne svoboščine posameznika (Jerovšek, 2007, str. 203).

Pritožba se lahko vloži v 15 dneh od vročitve prepisa sodbe strankam. Vloži se pri sodišču, ki je izdalo sodbo na prvi stopnji v zadostnem številu izvodov za sodišče in stranke, ki so se udeleževale postopka na prvi stopnji (Tratar, 2006, str. 164).

V postopku s pritožbo (in z izrednimi pravnimi sredstvi) lahko stranka opravlja procesna dejanja samo po pooblaščenca, ki ima opravljen pravniški državni izpit. Prepozno ali nedovoljeno pritožbo zavrže sodišče prve stopnje s sklepom. Če pritožbe ne zavrže, jo

pošlje nasprotnim strankam in določi rok za odgovor. Po poteku roka predloži pritožbo skupaj s sodnimi in upravnimi spisi v reševanje Vrhovnemu sodišču (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 719).

V pritožbenem postopku sodišče preizkuša sodbo v obsegu, v kakršnem je izpodbijana. Po ZUS-1 sme pritožnik v pritožbi navajati nova dejstva in dokaze le, če izkaže za verjetno, da jih brez svoje krivde ni mogel navesti oziroma predložiti do konca glavne obravnave, če je postopek tekel brez glavne obravnave, pa do konca postopka na prvi stopnji. Predsednik senata sodišča prve stopnje po potrebi sam ali na zahtevo sodnika poročevalca sodišča druge stopnje opravi poizvedbe, da bi se preverila resničnost pritožnikovih navedb (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 719).

Sodbo se sme izpodbijati:

- zaradi bistvene kršitve določb postopka v upravnem sporu;
- zaradi zmotne uporabe materialnega prava ali zmotne presoje pravilnosti postopka izdaje upravnega akta;
- zaradi zmote ali nepopolne ugotovitve dejanskega stanja (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 719 in 720).

Vrhovno sodišče s sodbo pritožbo kot neutemeljeno zavrne in potrdi sodbo sodišča prve stopnje, če spozna, da niso podani razlogi, zaradi katerih se sodba lahko izpodbija, in ne razlogi, na katere mora paziti po uradni dolžnosti (Tratar, 2006, str. 166).

Vrhovno sodišče s sklepom sodbo sodišča prve stopnje razveljavi, če ugotovi, da je podana bistvena kršitev določb postopka v upravnem sporu, pa samo tega ne odpravi, in vrne zadevo istemu sodišču prve stopnje ali jo odstopi pristojnemu sodišču prve stopnje, da opravi nov postopek. V tem sklepu sodišče odloči tudi o tem, katera dejanja, ki jih zajema bistvena kršitev določb postopka v upravnem sporu, se ponovno opravijo (Tratar, 2006, str. 167).

Vrhovno sodišče s sklepom sodbo sodišča prve stopnje razveljavi in zavrže tožbo, če je bila v postopku pred sodiščem prve stopnje prekršena določba prvega odstavka 36. ZUS-1. Vrhovno sodišče s sodbo razveljavi sodbo sodišča prve stopnje in odpravi upravni akt, če je bila v postopku pred sodiščem prve stopnje prekršena določba 37. člena ZUS-1. Če vrhovno sodišče ugotovi, da se je postopka na prvi stopnji udeležil nekdo, ki ne more biti stranka v upravnem sporu, ali če stranke v skladu z zakonom ni zastopal zakoniti zastopnik ali če zakoniti zastopnik oziroma pooblaščenec stranke ni imel potrebnega dovoljenja za opravljanje dejanj v postopku, razen če so bila posamezna dejanja v postopku pozneje odobrena, razveljavi s sklepom sodbo sodišča prve stopnje in glede na naravo kršitve vrne zadevo sodišču prve stopnje v ponovno odločanje ali zavrže tožbo (Tratar, 2006, str. 169).

Vrhovno sodišče razveljavi s sklepom sodbo sodišča prve stopnje in mu vrne zadevo v novo sojenje, če misli, da je treba za pravilno ugotovitev dejanskega stanja ugotoviti nova dejstva ali izvesti nove dokaze ali če spozna, da je bilo zaradi zmotne uporabe materialnega prava dejansko stanje nepopolno ugotovljeno (Tratar, 2006, str. 170).

Če Vrhovno sodišče samo opravi glavno obravnavo in ugotovi drugačno dejansko stanje, kakor je bilo ugotovljeno v sodbi sodišča prve stopnje, s sodbo spremeni sodbo sodišča prve stopnje. V tem primeru lahko Vrhovno sodišče ob spremembi sodbe sodišča prve stopnje tudi spremeni ali odpravi izpodbijani upravni akt, če je glede na okoliščine primera to potrebno.

Po prvem in drugem odstavku 80. člena ZUS-1 odloči vrhovno sodišče brez glavne obravnave:

- če je sodišče prve stopnje zmotno presodilo listine ali posredno izvedene dokaze, njegova odločba pa se opira samo na te dokaze;
- če je sodišče prve stopnje iz ugotovljenih dejstev nepravilno sklepalo na obstoj drugih dejstev, sodba pa se opira na ta dejstva;
- če misli, da je dejansko stanje v sodbi prve stopnje pravilno ugotovljeno, da pa je sodišče prve stopnje zmotno uporabilo materialno pravo;
- če ugotovi, da je izpodbijani upravni akt ničen, sodišče prve stopnje pa je tožbo kot neutemeljeno zavrnilo (Tratar, 2006, str. 171).

V škodo stranke, ki se je pritožila Vrhovno sodišče ne sme spremeniti sodbe sodišča prve stopnje, če se je pritožila samo ona.

Sklep se lahko izpodbija s posebno pritožbo samo, če tako določa zakon. Zoper sklep sodišča prve stopnje, s katerim se onemogoči nadaljnji postopek, je dovoljena posebna pritožba, če ta zakon ne določa drugače (Tratar, 2006, str. 166 do 171).

## **8.2 REVIZIJA**

Revizija je izredno pravno sredstvo, ki pa jo zakon izjemoma dopušča. Z revizijo se lahko odpravijo hujše nepravilnosti pri sojenju upravnega sodišča, kadar pritožba ni dovoljena. Vendar gre tudi pri reviziji za omejen preizkus zakonitosti prvostopenjske sodbe (Jerovšek, 2007, str. 208).

Njen cilj je tako poleg varstva pravic posameznika tudi varstvo pravne enotnosti in razvoj prava. Revizija je devolutivno pravno sredstvo (o njej odloča Vrhovno sodišče), ni pa, kot pritožba, suspenzivno pravno sredstvo (vložitev revizije ne zadrži nastopa pravnomočnosti sodbe). Revizija se od pritožbe razlikuje tudi v tem, da se v postopku revizije presojuje le materialnopravne oziroma postopkovne napake sodbe, ne presoja pa se pomanjkljivosti ugotavljanja dejanskega stanja. Revizija tudi ne zadrži izvršitve

pravnomočne sobe, zoper katero je vložena (84. člen ZUS-1) (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 722).

Zoper pravnomočno sodbo, izdano na prvi stopnji, lahko stranke vložijo revizijo v 30 dneh od vročitve prepisa sodbe.

Revizija je dovoljena:

- če vrednost izpodbijanega dela dokončnega upravnega akta oziroma pravnomočne sodbe, če je sodišče odločilo meritorno, v zadevah, v katerih je pravica ali obveznost stranke izražena v denarni vrednosti, presega 20.000 evrov;
- če gre po vsebini zadeve za odločitev o pomembnem pravnem vprašanju, ali če odločba sodišča prve stopnje odstopa od sodne prakse vrhovnega sodišča glede pravnega vprašanja, ki je bistveno za odločitev, ali če v sodni praksi sodišča prve stopnje o tem pravnem vprašanju ni enotnosti, vrhovno sodišče pa o tem še ni odločilo;
- če ima odločitev, ki se izpodbija v upravnem sporu zelo hude posledice za stranko (Tratar, 2006, str. 171).

Revizija ni dovoljena v volilnih zadevah, v sporih, v katerih je dovoljena pritožba, ter v primerih, če jo vložijo nekdo, ki nima te pravice, nekdo, ki jo je umaknil, ali nekdo, ki zanjo nima pravnega interesa, ali če je vložena zoper sodbo, zoper katero je po zakonu ni mogoče vložiti.

Revizija se lahko vložijo:

- zaradi bistvene kršitve določb postopka v upravnem sporu iz drugega in tretjega odstavka 75. člena ZUS-1;
- zaradi zmotne uporabe materialnega prava (Tratar, 2006, str. 171 do 174);
- samo po pooblaščenca, ki ima pravniški državni izpit; stranka sama nima postulacijske sposobnosti za veljavno vložitev revizije (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 723).

Revizije ni mogoče vložiti zaradi zmotne ali nepopolne ugotovitve dejanskega stanja, ter v sporih zoper akte volilnih organov za državne oziroma lokalne volitve (Tratar, 2006, str. 174).

Revizija se vložijo pri upravnem sodišču, o njeni dovoljenosti in o njeni utemeljenosti pa odloča Vrhovno sodišče. Če je revizija nepopolna, prepozna ali če ni dovoljena, jo Vrhovno sodišče zavrže s sklepom. Če sodišče presodi, da je revizija sicer dovoljena, vendar ni utemeljena jo zavrže s sodbo. Če sodišče presodi, da je revizija utemeljena zaradi ugotovljenih procesnih kršitev, sodbo sodišča prve stopnje razveljavi s sklepom in glede na naravo kršitve (93. člen ZUS-1) zadevo vrne v novo sojenje ali pa tožbo zavrže. Če sodišče ugotovi, da je bilo zmotno uporabljeno materialno pravo, spremeni sodbo sodišča prve stopnje s sodbo, ali pa jo, če je to potrebno zaradi dopolnjevanja



dejanskega stanja, razveljavi s sklepom. V tem primeru vrne zadevo v novo sojenje (94. člen ZUS-1). Ta pravila se smiselno uporabljajo tudi, če je vložena dovoljena revizija zoper sklep, s katerim sodišče prve stopnje izreče izpodbijani akt za nič (95. člen v zvezi z 68. členom ZUS-1) (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 723).

### **8.3 OBNOVA POSTOPKA**

Obnova postopka (96. člen ZUS-1) je izredno pravno sredstvo, ki omogoča stranki, ki je bila udeležena v pravnomočno končanem postopku, da na podlagi pozneje ugotovljenih napak pri odločanju sodišča ali kršitev pravil postopka v upravnem sporu, zaradi česar je lahko odločitev sodišča napačna, predlaga obnovitev oziroma ponovitev sodnega postopka (Jerovšek, 2007, str. 210).

Postopek, ki je bil pravnomočno končan s sodno odločbo, se na predlog stranke obnovi, če:

- stranka zve za nova dejstva ali najde nove dokaze ali dobi možnost uporabiti nove dokaze, na podlagi katerih bi bil spor zanjo ugodneje rešen, bi se bila nanje sklicevala ali če bi jih bila uporabila v prejšnjem postopku;
- se odločba opira na ponarejeno ali prenarejeno listino ali na krivo izpovedbo priče, izvedenca ali stranke pri zaslišanju pred sodiščem;
- sodišče ni bilo sestavljeno po določbah tega zakona;
- je pri odločitvi sodeloval sodnik, ki je bil ali bi moral biti po zakonu izločen;
- se je postopka udeleževal nekdo, ki ne more biti stranka v upravnem sporu, ali če stranke v skladu z zakonom ni zastopal zakoniti zastopnik ali če zakoniti zastopnik oziroma pooblaščenec stranke ni imel potrebnega dovoljenja za opravljanje dejanj v postopku, razen če so bila posamezna dejanja v postopku pozneje odobrena;
- se odločba opira na sodbo, ki je bila izdana v kazenski ali civilni zadevi, ta sodba pa je bila pozneje razveljavljena z drugo pravnomočno sodno odločbo;
- je prišlo do odločbe sodišča zaradi kaznivega dejanja sodnika ali delavca pri sodišču, strankinega zastopnika ali pooblaščenca, njenega nasprotnika ali nasprotnega zastopnika ali pooblaščenca;
- stranka najde odločbo, ki je bila izdana že prej v istem upravnem sporu ali če dobi možnost, da jo uporabi;
- prizadeti osebi ni bila dana možnost udeležbe v upravnem sporu (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 723 in 724).

Obnova postopka se lahko zahteva najpozneje v 30 dneh, odkar je stranka zvedela za obnovitveni razlog oziroma odkar bi ga lahko uporabila. Če je zvedela za obnovitveni razlog, preden je bil postopek pri sodišču končan, pa ga ni mogla uporabiti v tem postopku, lahko zahteva obnovo v 30 dneh od dneva, ko ji je bila vročena odločba. Po 5 letih od pravnomočnosti odločbe se obnova ne more več zahtevati, razen če se obnova postopka zahteva zato, ker se odločba opira na sodbo (v kazenski in civilni

zadevi), ki je bila pozneje razveljavljena z drugo pravnomočno sodno odločbo (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 725).

Predlog za obnovo postopka se vloži pri pristojnem sodišču, to je sodišču, ki je izdalo odločbo, na katero se nanaša obnovitveni razlog. V predlogu za obnovo je treba zlasti navesti: sodbo ali sklep, s katerim je bil končan postopek, glede katerega se zahteva obnova; razloge za obnovo in dokaze oziroma okoliščine, ki razloge verjetno izkazujejo; okoliščine, iz katerih izhaja, da je bil predlog vložen v zakonitem roku, in dokaze za to. O predlogu za obnovo postopka odloči sodišče v senatu treh sodnikov, če ZUS-1 ne določa drugače (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 723 do 725).

Če je predlog vložila neupravičena oseba ali če je bil vložen prepozno ali pa, da stranka ni izkazala, da je zakoniti razlog za obnovo vsaj verjeten, sodišče takšen predlog za obnovo zavrže s sklepom. V primeru, da sodišče ne zavrže predloga, ga pošlje nasprotni stranki ter prizadetim osebam, te pa lahko nanj odgovorijo v petnajstih dneh.

Zoper odločbo, ki jo izda sodišče v obnovljenem postopku, so dovoljena pravna sredstva, ki so dovoljena zoper sodbo (Tratar, 2006, str. 181).

## 9 IZVRŠBA

Sodbe, izdane v upravnem sporu, doživijo svojo uresničitev z izvršitvijo tega, kar je v njih določeno. Če gre za sodbe, izdane v sporu o zakonitosti ali zaradi molka organa, se izvršijo z izdajo (novega) akta v upravnem postopku. Če gre za sodne odločbe, ki vsebujejo odločitev o pravici ali obveznosti, pa se lahko izvršijo prisilno (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 725).

Sodba, s katero sodišče nadomesti upravni akt (ga spremeni ali samo odloči v sporu polne jurisdikcije), se izvrši po določbah ZUP. Sodbo izvrši upravni organ oziroma drug organ, ki je o tej zadevi odločil na prvi stopnji, s pogojem, da gre za obveznost, ki se glasi na nedenarno obveznost. Če gre za denarno obveznost, pa izvrši sodbo Davčna uprava RS po Zakonu o davčnem postopku. Če pa zavezanec nima denarnih sredstev in tudi ne premoženja, bo sodbo izvršilo na zavezančeve nepremičnine ali deleže družbenika, izvršilno sodišče po Zakonu o izvršbi in zavarovanju (v nadaljevanju ZIZ)<sup>9</sup> (Jerovšek, 2007, str. 213).

Če se izvršba opravi proti državi, lokalni skupnosti ali njenim organom ali organizacijam, mora sodišče, ki je pristojno za izvršbo po Zakonu o izvršbi in zavarovanju, pred izdajo sklepa o izvršbi organ oziroma organizacijo o nameravan izvršbi obvestiti s pozivom, naj se izvršbi izogne s prostovoljno izpolnitvijo obveznosti. Rok za prostovoljno izpolnitev ne sme biti daljši od treh mesecev (Tratar, 2006, str. 183).

Če v danem roku ne pride do prostovoljne izvršitve obveznosti, izda sodišče sklep. Z njim lahko, med drugim, naloži pristojnemu organu za plačilni promet, da »poseže« na račun zavezanca, to je država ali lokalne skupnosti, in opravi ustrezno nakazilo upravičencu (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 726).

Zakon posebej določa, da izvršba ni dopustna na stvareh, ki so javno dobro v lasti države oziroma lokalne skupnosti (na primer ceste, trgi, parki, vodotoki...), in tudi ne na stvareh, ki so nujni pogoj za izvrševanje javnih nalog (prostori šol, bolnišnic, muzejev ipd.) (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 726).

Zoper sklepe v upravnem izvršilnem postopku je dovoljena pritožba.

Pritožbo lahko vložijo upravičenec, zavezanec in vsakdo drug, v katerega pravice in pravne koristi posega izvršba. Pritožba se vloži pri pristojnem organu druge stopnje. Pritožba ne zadrži izvedbe izvršbe. Organ, ki je pristojen za izvršbo, lahko zadrži

---

<sup>9</sup> Ur.l. RS, št. 51/98, 72/98 Skl.US: U-I-339/98, 11/99 Odl.US: U-I-339/98, 89/99, 11/01-ZRacS-1, 75/02, 87/02-SPZ, 70/03 Odl.US: U-I-331/02-12 (83/03 popr., 91/03 popr.), 40/04-UPB1, 132/04 Odl.US: U-I-93/03-26, 46/05 Odl.US: U-I-110/03-16, Up-631/03-13, 96/05 Odl.US: Up-357/03-23, U-I-351/04, 17/06, 30/06 Odl.US: Up-724/04-18, U-I-322/05, 44/06-UPB2, 69/06, 110/06-UPB3, 115/06, 3/07-UPB4, 93/07, 6/08 Skl.US: U-I-354/07-6, 37/08-ZST-1, 45/08-ZArbit, 113/08 Odl.US: U-I-344/06-11, 28/09, 47/09 Odl.US: U-I-54/06-32 (48/09 popr.), 57/09 Skl.US: Up-1801/08-10, U-I-237/08-10, 51/10

izvedbo izvršbe, če obstajajo razlogi, ki kažejo na to, da bo pritožbi zoper sklep lahko ugodeno (Breznik et al.,2008, str. 795).

# 10 POSTOPKI PO PRAVNOMOČNOSTI UPRAVNE ODLOČITVE V UPRAVNEM SPORU

## 10.1 USTAVNA PRITOŽBA

Tako, kot je že zapisano v tretjem poglavju, vemo, da je ustavna pritožba posebna pravno sredstvo, namenjeno varovanju ustavnih pravic in svoboščin, kadar so le-te kršene s posamičnimi akti državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil (Mavčič, 2000, str. 74).

Ustavna pritožba se vloži zoper pravnomočno odločbo sodišča, s katero je bil upravni spor ali kakšen drug sodni postopek zoper upravni akt ali drug posamični akt končan. Pred izčrpanjem izrednih pravnih sredstev lahko ustavno sodišče izjemoma odloča o ustavni pritožbi, če je zatrjevana kršitev očitna in če bi z izvršitvijo posamičnega akta nastale za pritožnika nepopravljive posledice.

Ustavna pritožba se vloži v 60 dneh od dneva vročitve posamičnega akta, zoper katerega je mogoča ustavna pritožba. Varuh človekovih pravic vloži ustavno pritožbo s soglasjem tistega katerega človekove pravice ali temeljne svoboščine v posamični zadevi varuje. V posebno utemeljenih primerih lahko ustavno sodišče izjemoma odloča o ustavni pritožbi, ki je vložena po izteku 60 dnevnega roka.

Ustavna pritožba mora vsebovati navedbe o:

- posamičnem aktu, ki se izpodbija, z navedbo organa, ki ga je izdal, z njegovo opravilno številko in z datumom izdaje;
- domnevno kršenih človekovih pravic ali temeljnih svoboščin;
- razlogih, s katerimi se utemeljujejo kršitve;
- datumu, ko je bil pritožniku vročen posamični akt, ki ga izpodbija;
- polnem osebnem imenu pritožnika in naslovu stalnega ali začasnega prebivališča, če gre za fizično osebo, oziroma imenu ter sedežu, če gre za pravno osebo, državni organ, nosilca javnega pooblastila ali drug pravni subjekt, ter o osebnem imenu, nazivu ali funkciji njegovega zastopnika;
- drugih podatkov, ki jih določa poslovnik ustavnega sodišča.

Ustavna pritožba se vloži pisno. Ustavni pritožbi je treba priložiti kopijo posamičnega akta, ki ga pritožnik izpodbija, in vse druge posamične akte, ki so bili v zvezi z izpodbijanim posamičnim aktom izdani v postopku pred pristojnimi organi v zadevi, ter ustrezne listine, na katere pritožnik opira svojo ustavno pritožbo (Jerovšek, 2007, str. 214).

## 10.2 TOŽBA NA EVROPSKO SODIŠČE ZA ČLOVEKOVE PRAVICE

Stranka, ki je izčrpala zoper upravni akt vsa pravna sredstva v državi, lahko vloži še pritožbo na Evropsko sodišče za človekove pravice v Strasbourgu, če lahko navede okoliščine, da ji je s pravnomočnim aktom kršena kakšna pravica iz Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Možnost uporabe Konvencije pri sodnem nadzoru nad akti uprave je sicer omejena, ker so pogoji 6. člena Konvencije največkrat neuporabni, saj je primarno namenjena civilnim in kazenskim zadevam. Vendarle je mogoče uveljavljati pravico do dostopa do sodišča zoper akte, ki posegajo v človekove pravice in temeljne svoboščine posameznika, če je spor v določenih zadevah izključen, do sojenja v razumnem roku ter do poštenega sojenja in do naravnega sodnika. Vsakdo ima namreč pravico, da o njegovih civilnih pravicah in obveznostih ali o kakršnihkoli kazenskih obtožbah zoper njega pravično in javno ter v razumnem roku odloča neodvisno in nepristransko z zakonom ustanovljeno sodišče. 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 kršitve Konvencije ali njenih protokolov in če notranje države pogodbenice dovoljuje le delno zadoščenje, sodišče oškodovani stranki, če je potrebno nakloni pravično zadoščenje. Ne presoja pa, ali je bilo kršeno notranje pravo države. Zato tudi ne razveljavi izpodbijanega akta (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 292).

### PRIMER IZ STRASBOURG-a

V primeru, ki se je zgodil, je tožnik trdil, da je bila kršena njegova pravica do sojenja v razumnem roku in, da v tem pogledu ni imel na razpolago učinkovitega pravnega sredstva.

Dejstva so bila, da je postopek trajal od oktobra, leta 1999, kot začetek postopka in se do junija 2007 ni končal. Zato je tožnik prenesel zadevo na Evropsko sodišče za človekove pravice, kjer so postopek preverili in rzsodili, da je prišlo do kršitve prvega odstavka 6. člena in 13. člena Konvencije. Hkrati pa zavrne preostali del pritožnikovega zahtevka po pravičnem zadoščenju.

## 11 ZAKLJUČEK

Pravna pravila povedo, kako naj se pravni subjekti ravnaajo in vedejo v družbenih razmerji, jih pa tudi ustvarjamo, razveljavljamo, spreminjamo ter dopolnjujemo in se po njih ravnamo. Tu gre za dinamičen proces, v katerem se dogajajo pravne spremembe, nosilci teh sprememb pa so normativni pravni akti, ki pomenijo izjavno dejanje enega ali več pravnih subjektov, s katerim se deloma ali v celoti ustvari pravno pravilo. Normativne pravne akte tako razdelimo na splošne ter posamične pravne akte. Med posamičnimi pravnimi akti poznamo med drugim odločbo za katero je značilno, da je to konkretni upravni akt, s katerim pristojni organ odloči o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika ali pravne osebe s področja upravnega prava, ki je stranka v upravnem postopku.

Temelj pravne in demokratične države je zakonitost delovanja in odločanja državne uprave, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil.

V Ustavi je zapisano, da ima vsakdo pravico, da o njegovih pravicah in dolžnostih brez nepotrebne odlašanja odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom ustanovljeno sodišče. V Ustavi je tudi zapisano, da je vsakomur zagotovljeno enako varstvo njegovih pravic v postopku pred sodiščem.

Sodna kontrola zakonitost dokončnih upravnih aktov se izvaja v upravnem sporu, katerega predmet je upravni akt, ki ga je izdal organ druge stopnje oziroma organ prve stopnje, zoper katerega ni pritožbe. Namen upravnega spora je zagotoviti sodno varstvo pravic in obveznosti posameznikov kot je zapisano v Ustavi. Ta namen je lahko objektivni, ki pomeni varovanje objektivne zakonitosti delovanje uprave ter subjektivni namen, tu pa gre za varovanje subjektivnih pravic oziroma pravnih interesov posameznikov.

Upravni spor ureja ZUS-1, ki je bil sprejet 2007. Glavni cilj novega zakona je povečanje učinkovitosti odločanja sodišč v upravnem sporu in skrajšanje sodnih postopkov z namenom povečanja zaupanja ljudi v delovanje sodišč ter preprečevanje nastopa nerazumnih zamud pri sojenju. V Republiki Sloveniji velja subjektivni koncept upravnega spora, za katerega je značilno, da je sodni postopek v svojem bistvu namenjen pravnemu varstvu položaja posameznika, čemur sledi tudi zakonska ureditev, saj je upravni spor mogoč tedaj, ko uprava posega v pravni položaj tožnika.

V upravnem sporu je za odločanje na prvi stopnji pristojno Upravno sodišče, na drugi stopnji pa je pristojno Vrhovno sodišče. Vrhovno sodišče pa odloča tudi na prvi stopnji, če se odloča o zakonitosti aktov volilnih organov za volitve v državni zbor, državni svet ter volitve predsednika države.

Glede na pooblastila, ki jih ima sodišče razlikujemo spor o zakonitosti dokončnega upravnega akta ter spor polne jurisdikcije. Za prvi spor je značilno, da sodišče ne rešuje meritorno same upravne zadeve, to pomeni, da ne odloča o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika, ampak le presodi zakonitost upravnega akta. Za drugi spor pa je značilno, da ima sodišče širša pooblastila, kar pomeni, da tudi tukaj odločajo o zakonitosti izdanega upravnega akta, vendar pa hkrati z odpravo upravnega akta tudi meritorno odloči v upravni zadevi.

Stranke v upravnem sporu so lahko tožnik, to je oseba, ki je bila stranka oziroma stranski udeleženec v postopku izdaje upravnega akta, toženec je država, lokalna skupnost ali druga oseba, ki je izdala upravni akt, s katerim je bil postopek odločanja končan, tretja oseba, ki se pojavi v upravnem sporu pa je prizadeta oseba, ki bi ji bila odprava oziroma sprememba izpodbijanega upravnega akta v neposredno škodo.

Postopek upravnega spora se začne s tožbo.

Postopek s tožbo je namenjen predvsem seznaniti toženca in prizadete stranke s tožbo. V postopku s tožbo je značilno, da se predhodno tožba preizkusi v smislu njene popolnosti ter dopustnosti spora. Nato sledi pripravljali postopek za katerega je značilno, da se s prizadevanjem predsednika senata sklene poravnava in s tem konča spor. Drugi namen pripravljalnega postopka pa je, da se zagotovijo potrebna dokazna gradiva, ki bi sodišču omogočilo čim hitrejšo odločitev v okviru naslednje faze, ki sledi. Ta faza je glavna obravnava in seja, na kateri lahko stranke neposredno izrazijo svoja stališča in se izrečejo o zahtevkih in navedbah nasprotne stranke. Postopek s tožbo pa se zaključi z izdano odločbo. Odločitev sodišča je lahko, da tožbo kot neutemeljeno zavrne, tožbi ugodi in izpodbijani upravni akt odpravi, izda ugotovitveno sodbo, če je izpodbijani akt že izvršen, tožbi ugodi in odpravi izpodbijani akt in s sodbo odloči meritorno o pravici oziroma obveznosti stranke – spor polne jurisdikcije, naloži izdajo upravnega akta oziroma njegovo vročitev v primeru molka, ugodi nezakonit poseg v ustavne pravice in prepove nadaljevanje takega stanja ter izreče upravni akt za ničen.

Pravno sredstvo je procesno dejanje s katerim se pri pristojnem organu začne postopek za presojo in ugotovitev skladnosti konkretnega upravnega akta. Namen pravnih sredstev pa je zagotoviti pravilno in zakonito delo in odločanje ter varovati pravice strank in zavarovati javne koristi.

Pravna sredstva razdelimo na redna ter izredna pravna sredstva. Pritožba je redno pravno sredstvo s katero pritožnik izpodbija sodbo oziroma sklep upravnega sodišča. Izredna pravna sredstva pa so revizija ter obnova postopka. Za revizijo je značilno, da se uporabi zoper pravnomočno sodbo v upravnem sporu, izdano na prvi stopnji. Pri obnovi postopka pa gre za to, da se ponovno izvede postopek, ki je bil v določeni upravni zadevi končan z izdajo dokončne odločbe.

Iz diplomske naloge je razvidno, da je namen sodnega nadzora nad zakonitostjo delovanja uprave, dejansko preverjanje ali so upravni postopki v upravnem sporu obravnavani zakonito in pošteno. Pomen zakonitosti delovanja uprave je, da uprava deluje po zakonih, ki so predpisani, prav tako pa, da redno spremlja morebitne



spremembe, ki jih sprejemajo na podlagi razpisanega zakona. Vsi zakoni in spremembe, pa morajo biti objavljeni v Uradnem listu Republike Slovenije.

## LITERATURA

1. ANDROJNA, Vilko, KERŠEVAN, Erik, (2006). Upravno procesno pravo. GV Založba, Ljubljana.
2. BREZNIK, Janez, ŠTUCIN, Zdenka, MARFLAK, Jonika, (2008). Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem. GV Založba, Ljubljana.
3. GRAFENAUER, Božo, BREZNIK, Janez,(2009). Upravno pravo procesni del, Upravni postopek in upravni spor. GV Založba, Ljubljana.
4. JEROVŠEK, Tone, (2007). Upravni postopek in upravni spor. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
5. JEROVŠEK, Tone, KOVAČ, Polonca, (2010). Upravni postopek in upravni spor. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
6. KAUČIČ, Igor, GRAD, Franc, (2007). Ustavna ureditev Slovenije. GV Založba, Ljubljana.
7. KLUN, Maja, PEVCIN, Primož, ANDOLJŠEK, Žiga, ARISTOVNIK, Aleksander, (2005). Ekonomika javnega sektorja in proračunsko financiranje. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
8. KOCJANČIČ, Rudi, RIBIČIČ, Ciril, GRAD, Franc, KAUČIČ, Igor, (2005). Ustavno pravo Slovenije. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
9. MAVČIČ, Arne, (2000). Zakon o ustavnem sodišču s pojasnili. Založba Nova revija, Ljubljana.
10. PAVČNIK, Marjan, (2001). Teorija prava. Cankarjeva založba, Ljubljana.
11. PERENIČ, Anton, (2005). Uvod v razumevanje države in prava. Fakulteta za policijsko – varnostne vede Maribor, Ljubljana.
12. TRATAR, Boštjan, (2002). Upravni spor, Varstvo pravic in kontrola uprave v upravnem sporu. Bonex založba, Ljubljana.
13. TRATAR, Boštjan, (2006). Novi zakon o upravnem sporu s pojasnili in stvarnim kazalom. Založba Legat, Ljubljana.
14. VIRANT, Grega, (2004). Pravna ureditev javne uprave, Fakulteta za upravo, Ljubljana.

## VIRI

15. (1991). Ustava Republike Slovenije. Ur. list RS, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06.
16. (2006). Zakon o upravnem sporu (ZUS-1). Ur. list RS, št. 105/06, 26/2007 Skl.US: U-I-69/07-9, 122/2007 Skl.US: U-I-264/05-23, U-I-181/07, Up-2126/07-10, 65/2008 Odl.US: U-I-98/07-27, 119/2008 Odl.US: U-I-69/07-36, 54/2009 Odl.US: Up-1782/08-16, U-I-166/08-8, 107/2009 Odl.US: U-I-147/08-16, Up-1547/08-17, 14/2010 Odl.US: U-I-303/08-9.
17. (1999). Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP). Ur. list RS, št. 80/99, 70/2000, 52/2002, 73/2004, 22/2005-UPB1, 119/2005, 24/2006-UPB2, 105/2006-ZUS-1, 126/2007, 65/2008, 47/2009 Odl.US: U-I-54/06-32 (48/2009 popr.), 8/2010.
18. (1994). Zakon o ustavnem sodišču (ZustS). Ur. list RS, št. 15/94, 64/2001-ZPKSMS, 51/2007, 64/2007-UPB1, 108/2007 Skl.US: U-I-259/07-10.
19. (1999). Zakon o pravnem postopku (ZPP). Ur. list RS, št. 26/99, 83/2002 Skl.US: U-I-21/02-6, 96/2002, 12/2003-UPB1, 58/2003 Odl.US: U-I-255/99-28, 73/2003 Skl.US: U-I-137/00-21, 2/2004, 2/2004-ZDSS-1 (10/2004 popr.), 36/2004-UPB2, 69/2005 Odl.US: U-I-145/03-9, 90/2005 Odl.US: Up-258/03-14, U-I-74/05, 43/2006 Odl.US: U-I-55/04-10, Up-90/04-15, 69/2006 Odl.US: Up-236/04-16, U-I-314/06, 52/2007, 73/2007-UPB3, 101/2007 Odl.US: Up-679/06-66, U-I-20/07, 102/2007 Odl.US: Up-2089/06-31, U-I-106/07, 45/2008-ZArbit, 45/2008, 62/2008 Skl.US: U-I-275/06-7, Up-811/07-7, 111/2008 Odl.US: U-I-146/07-34, 116/2008 Skl.US: U-I-253/07-6, Up-2118/06-6, 121/2008 Skl.US: U-I-279/08-8, 47/2009 Odl.US: U-I-54/06-32 (48/2009 popr.), 57/2009 Odl.US: U-I-279/08-14, 12/2010 Odl.US: U-I-164/09-13, 49/2010 Odl.US: U-I-8/10-10, 50/2010 Odl.US: U-I-200/09-14.
20. (2002). Zakon o državni upravi (ZDU-1). Ur. list RS, št. 52/02, 56/2003, 83/2003-UPB1, 45/2004-ZdZPKG, 61/2004, 97/2004-UPB2, 123/2004, 24/2005-UPB3, 93/2005, 113/2005-UPB4, 126/2007-ZUP-E, 48/2009.
21. (Dosegljivo na:  
<http://www.ip-rs.si/zakonodaja/zakon-o-informacijskem-pooblascencu>,  
30.11.2005).
22. (Dosegljivo na:  
<http://www.dkom.si/?lng=slo&vie=cnt&gr1=pre&gr2=pol>, 17.6.2010).
23. (Dosegljivo na:  
[http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/2005/PDF/100318\\_-\\_Ustava1.pdf](http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/2005/PDF/100318_-_Ustava1.pdf), 17.3.2010).
24. (Dosegljivo na:  
<http://www.upravna-svetovalnica.si/>, 10.10.2010).





