

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo

FAZE UPRAVNEGA POSTOPKA

Helena Kolman

Ljubljana, april 2011

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

DIPLOMSKO DELO

FAZE UPRAVNEGA POSTOPKA

Kandidatka: Helena Kolman
Vpisna številka: 04037911
Študijski program: visokošolski študijski program Uprava prva stopnja
Mentorica: doc. dr. Polonca Kovač

Ljubljana, april 2011

IZJAVA O AVTORSTVU

diplomskega dela

Podpisana Helena Kolman, študentka visokošolskega študijskega programa Uprava prva stopnja, z vpisno številko 04037911, sem avtorica diplomskega dela z naslovom »Faze upravnega postopka«.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela,
- sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem poskrbela, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem pridobila vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisala v predloženem delu,
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – 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 nalogo je lektorirala profesorica slovenskega jezika Ksenija Pečnik.

Ljubljana, april 2011

Podpis avtorice:

POVZETEK

Splošni upravni postopek je postopek, po katerem odločajo upravne osebe, v kolikor gre za upravno zadevo. Upravne osebe so organi državne uprave, drugi državni organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti ter nosilci javnih pooblastil. Ti organi odločajo o pravici, obveznosti in pravni koristi posameznika v konkretni upravni zadevi na določenem upravnem področju. V diplomski nalogi je predstavljen postopek na prvi in drugi stopnji. Postopek sestavljajo različne faze, ki so med seboj bolj ali manj povezane. Začne se s postopkom na prvi stopnji, z uvedbo postopka, nato sledi ugotovitveni postopek, ki je sklop najpomembnejših procesnih dejanj do same izdaje odločbe, saj je potrebno ugotoviti vsa dejstva in okoliščine z gotovostjo, da je odločitev pravilna in zakonita. Tretja faza je dokazni postopek. Postopek na prvi stopnji se največkrat konča z izdajo odločbe. Drugostopenjski postopek se začne, v kolikor stranka vloži pritožbo zoper izdan konkretni upravni akt. Izredna pravna sredstva pa se uporabijo izjemoma, če obstajajo določeni razlogi, ko je postopek končan z dokončno in pravnomočno odločbo. V določenih primerih, če to terja javni interes, sledi še izvršba.

Ključne besede: upravni postopek, začetek postopka, ugotovitveni postopek, dokazni postopek, odločba in sklep, redna in izredna pravna sredstva, izvršba.

SUMMARY

STAGES OF THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE

The general administrative procedure is a procedure, used for decision-making of the administrative persons in administrative matters. Administrative persons are the state's administration organs, other state organs, organs of the local self-government and the public authority holders. These organs decide upon justice, duty and legal benefits of the individual in a definite administration matter in a certain administration field. The thesis presents the procedure on the first and second level. The procedure consists of different stages, which are more or less interconnected. It starts with the first level procedure, with the introduction of the procedure, followed by the ascertainment procedure, which is the most important set procedural acts to the issue of the order, since it is necessary to acknowledge all the facts and circumstances with certainty, that the decision was correct and lawful. The third stage is the preliminary hearing. The first level procedure often concludes with the issue of the order. The procedure on the second level starts, if the client files an appeal against the issued definite administrative act. Extraordinary remedies are used exceptionally, if certain reasons exist, after the procedure is concluded with the final and legally binding order. In certain cases, if public interest requires, follows the execution.

Keywords: administrative procedure, beginning of the procedure, ascertainment procedure, preliminary hearing, order and decision, ordinary and extraordinary remedies, execution.

KAZALO VSEBINE

IZJAVA O AVTORSTVU.....	iii
POVZETEK	v
SUMMARY.....	vi
KAZALO VSEBINE	vii
1 UVOD	1
2 UPRAVNI POSTOPEK IN ORGANI ODLOČANJA	3
3 POSTOPEK NA PRVI STOPNJI	4
3.1 FAZE POSTOPKA	4
3.2 ZAČETEK UPRAVNEGA POSTOPKA.....	6
3.2.1 Splošno o upravnem postopku	6
3.2.2 Procesne predpostavke za začetek postopka	6
3.3 RAZPOLAGANJE Z ZAHTEVKI IN POSTOPKI	7
3.3.1 Združitev postopkov oz. zahtevkov	7
3.3.2 Sprememba zahtevka	8
3.3.3 Umik zahtevka	9
3.3.4 Poravnava	9
4 UGOTOVITVENI POSTOPEK	11
4.1 SPLOŠNO O UGOTOVITVENEM POSTOPKU.....	11
4.2 POSEBNI UGOTOVITVENI POSTOPEK	13
4.3 SKRAJŠANI UGOTOVITVENI POSTOPEK	15
4.4 PREDHODNO VPRAŠANJE	16
4.5 USTNA OBRAVNAVA.....	17
4.6 PREKINITEV POSTOPKA	18
5 DOKAZNI POSTOPEK	20
5.1 SPLOŠNO O DOKAZOVANJU	20
5.2 LISTINE	22
5.3 PRIČE	24
5.4 IZVEDENCI	25
5.5 OGLLED	26
5.6 IZJAVA STRANKE	27
6 ODLOČBA IN SKLEP	29
6.1 KDAJ SE IZDA ODLOČBA IN KDAJ SKLEP.....	29
6.2 BISTVENE RAZLIKE MED ODLOČBO IN SKLEPOM	31
6.3 SESTAVNI DELI ODLOČBE	32
6.4 ROK ZA IZDAJO ODLOČBE	37
6.5 DOKONČNOST, PRAVNOMOČNOST IN IZVRŠLJIVOST ODLOČBE	37
6.6 SKLEP	39

7 PRAVNA SREDSTVA.....	40
7.1 SPLOŠNO O PRAVNIH SREDSTVIH.....	40
7.2 PRITOŽBA KOT REDNO PRAVNO SREDSTVO TER NJENA PRAVICA	41
7.2.1 Vložitev pritožbe, pristojnost, njena oblika in vsebina	42
7.2.2 Pritožbeni razlogi.....	43
7.2.3 Rok za pritožbo	44
7.2.4 Delo organa prve stopnje v zvezi s pritožbo	45
7.2.5 Delo organa druge stopnje v zvezi s pritožbo	46
7.3 IZREDNA PRAVNA SREDSTVA.....	48
7.3.1 Obnova postopka	49
7.3.2 Sprememba in odprava odločbe v zvezi z upravnim sporom	50
7.3.3 Odprava in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici	51
7.3.4 Izredna razveljavitev odločbe	51
7.3.5 Ničnost odločbe	52
7.4 SPREMEMBA ALI ODPRAVA DOKONČNE PRAVNOMOČNE UPRAVNE ODLOČBE NA PODLAGI ODLOČBE USTAVNEGA SODIŠČA	53
8 IZVRŠBA	54
9 ZAKLJUČEK	56
LITERATURA IN VIRI.....	59
LITERATURA	59
PRAVNI VIRI.....	60
INTERNETNI VIRI	61
JUDIKATI	61
DRUGI VIRI.....	61

KAZALO PONAZORITEV

KAZALO SLIK

Slika 1: Faze upravnega postopka.....	5
Slika 2: Dokazna sredstva po ZUP	21
Slika 3: Postopek v zvezi s pritožbo organa druge stopnje	47

KAZALO TABEL

Tabela 1: Razlike med posebnim in skrajšanim ugotovitvenim postopkom.....	13
---	----

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV

APEK	Agencija za pošto in elektronske komunikacije Republike Slovenije
DZ	Državni zbor
RS	Republika Slovenija
US	Ustavno sodišče
UUP	Uredba o upravnem poslovanju
ZdavP-2	Zakon o davčnem postopku
ZGO	Zakon o graditvi objektov
ZIZ	Zakon o izvršbi in zavarovanju
ZUP	Zakon o splošnem upravnem postopku

1 UVOD

Splošni upravni postopek je postopek, po katerem odločajo upravne osebe, v kolikor gre za upravno zadevo. Upravne osebe so organi državne uprave, drugi državni organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti ter nosilci javnih pooblastil. Ti organi odločajo o pravic, obveznosti in pravni koristi posameznika v konkretni upravni zadevi na določenem upravnem področju.

Zakon o splošnem upravnem postopku ter njegove novele oz. dopolnitve (ZUP, Uradni list RS, št. 80/99, 70/00-ZUP-A, 52/02-ZUP-B, 73/04-ZUP-C, 119/05-ZUP-D, 24/06-UPB2, 105/06-ZUS-1, 126/07-ZUP-E, 65/08-ZUP-F, 8/2010-ZUP-G) so sestavljeni iz 325 členov, ki so razdeljeni na šest poglavij in si sledijo po določenem zaporedju.

Namen diplomske naloge je preučiti upravni postopek na prvi ter drugi stopnji in prikazati zaključek postopka, ki se največkrat konča z izdajo konkretnega upravnega akta, to je odločbe in sklepa, ter prikazati pritožbeni postopek, ki povzroči postopek na drugi stopnji, ter postopek v zvezi z izrednimi pravnimi sredstvi. Sledi posebna faza upravnega postopka, izvršba, ki pa je samostojni upravni postopek.

Glavni cilj diplomske naloge je podrobna predstavitev postopka na prvi stopnji, ki je sestavljen iz naslednjih faz upravnega postopka: uvedba postopka, ugotovitveni in dokazni postopek, izdaja odločbe in sklepa ter postopek na drugi stopnji v zvezi z rednimi in izrednimi pravnimi sredstvi ter izvršba.

V diplomski nalogi je opisan drugi, osrednji del Zakona o splošnem upravnem postopku, kot tudi tretji del. Diplomsko delo je razdeljeno na več poglavij.

V drugem poglavju je opredeljen pojem upravnega postopka, kateri zakon ga ureja, kdo so upravne osebe, ki so dolžne odločati po samem zakonu, ter kdaj se uporablja ta zakon. Poleg splošnega upravnega postopka poznamo tudi posebne upravne postopke. Teh je precej več kot tisoč, kolikor je tudi pravic in obveznosti.

Tretje poglavje opisuje postopek na prvi stopnji. Faze upravnega postopka so med seboj bolj ali manj povezane in na njihovi podlagi se priznajo materialnopravne pravice ali pravne koristi oz. se neka obveznost naloži. Prva faza je uvedba postopka, ki se začne bodisi na zahtevo stranke ali po uradni dolžnosti. Po 129. členu ZUP morajo biti izpolnjene procesne predpostavke za začetek postopka, v nasprotnem primeru se zahteva stranke zavrže s sklepom. Na koncu tretjega poglavja so opisane štiri oblike razpolaganja z zahtevki in postopki: združitev postopkov oz. zahtevkov, sprememba zahtevka, umik zahtevka ter poravnava.

Druga faza upravnega postopka je ugotovitveni postopek, ki je najpomembnejše procesno dejanje do same izdaje odločbe, saj je potrebno ugotoviti vsa dejstva in okoliščine.

V petem poglavju je opisana tretja faza upravnega postopka, to je dokazni postopek. Kot dokazna sredstva so opisane listine, priče, izvedenci, ogled ter izjava stranke. Vsa dejstva in izvedene dokaze je potrebno dokazati.

Šesto poglavje diplomske naloge opisuje izdajo konkretnega upravnega akta, to je odločbe in sklepa, s čimer se prvostopenjski postopek največkrat konča.

V sedmem poglavju je opisan postopek na drugi stopnji oz. redna in izredna pravna sredstva. Na podlagi 25. člena Ustave je vsakomur zagotovljena pravica do pritožbe ali drugega pravnega sredstva. Po ZUP je redno pravno sredstvo le eno – pritožba. Izredna pravna sredstva se uporabijo izjemoma, če obstajajo določeni razlogi, ko je postopek končan z dokončno in pravnomočno odločbo. ZUP pozna pet izrednih pravnih sredstev; ta so: obnova postopka, sprememba in odprava odločbe v zvezi z upravnim sporom, odprava in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici, izredna razveljavitev odločbe in ničnost odločbe.

Zadnje, osmo poglavje opisuje izvršbo kot posebno fazo upravnega postopka, ki pa je tudi končni cilj upravnega postopka.

Diplomsko delo analizira obstoječe stanje oziroma proces upravnega postopka, ki je v Republiki Sloveniji zakonsko opredeljen, opisuje posamezne faze upravnega postopka, ki si logično sledijo ter na podlagi katerih se izvede upravni postopek. Na ta način naj bi bila zagotovljena pravica posameznika do uveljavljanja z zakonom določenih pravic. Med izdelavo diplomskega dela sem opazila tudi posamezne slabosti oziroma pomanjkljivosti, ki so vezane predvsem na roke za izdajo posameznih odločb.

Pri diplomskem delu je uporabljena metoda kompilacije, s pomočjo katere sem skušala povzeti določene ugotovitve različnih avtorjev in strokovnjakov. Teoretično osnovo sem pridobila iz zakonov z delovnega področja ZUP, strokovne literature na področju upravnega prava ter internetnih virov.

2 UPRAVNI POSTOPEK IN ORGANI ODLOČANJA

V kolikor gre za upravne osebe, so po ZUP dolžne odločati 4 skupine:

- organi državne uprave (ministrstva, upravne enote, vladne službe, organi v sestavi ministrstev),
- drugi državni organi, to so neupravni državni organi (vlada, DZ, sodišča – redko, če odločajo o brezplačni pravni pomoči),
- organi samoupravnih lokalnih skupnosti, uprave samoupravnih lokalnih skupnosti (občine, pokrajine, krajevne skupščine) ter
- nosilci javnih pooblastil (centri za socialno delo, Zavod za invalidsko in pokojninsko zavarovanje, Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije, stanovanjski sklad, registrske agencije – APEK itd.).

»Upravni postopek je skup procesnih institutov (npr. načela, pristojnost, vloga, vročanje, roki, odločba, pritožba), ki predstavljajo neko zaporedje dejanj v upravnem postopku in dovoljeni način njihovega izvajanja. Namen teh dejanj je oblikovati upravnopravno razmerje, ki pomeni za stranko pravico ali obveznost ali pravno korist. Za stranko je upravni postopek procesno orodje za varstvo pravic v razmerju do uprave. Po procesnih pravilih upravnega postopka se morajo torej ravnati organi odločanja in tudi stranke, kadar pred navedenimi organi uveljavljajo pravice ali pravne koristi oziroma se branijo v postopkih, ki so uvedeni zoper njih po uradni dolžnosti« (Jerovšek, 2007, str. 11).

Zakon o splošnem upravnem postopku določa, da je treba ta zakon uporabljati podrejeno ali subsidiarno v vseh upravnih zadevah, razen če področni zakon posameznega procesnega vprašanja ne uredi drugače, ker to zahtevajo posebnosti posameznega upravnega področja.

Ta zakon se uporablja v upravnih in drugih javnih pravnih zadevah kot orodje za varstvo pravic strank, ker so te v razmerju do organa v podrejenem položaju in bi se z Zakonom o splošnem upravnem postopku preprečevala zloraba oblasti organa.

Poznamo splošni upravni postopek (velja na vseh upravnih postopkih) ter posebni upravni postopek, ki jih je veliko več kot tisoč vrst, toliko, kolikor je pravic in obveznosti (npr. dodelitev statusa žrtvam vojnega nasilja, odmera dohodnine, podaljšanje prometnega dovoljenja, izdaja gradbenega dovoljenja).

3 POSTOPEK NA PRVI STOPNJI

3.1 FAZE POSTOPKA

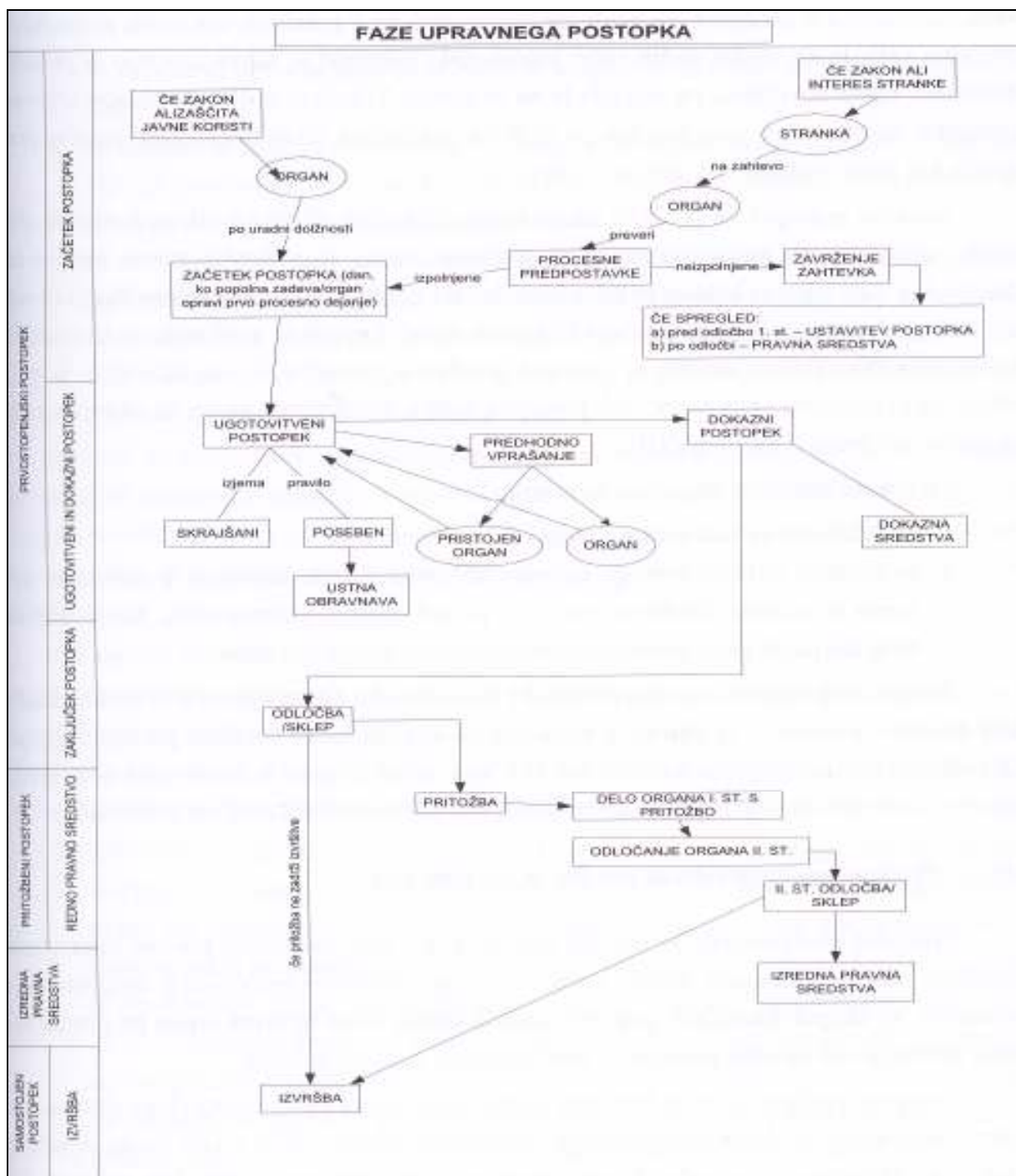
Upravni postopek sestavlja več korakov oz. dejanj v različnih fazah upravnega odločanja, ki so med seboj bolj ali manj povezane in na podlagi katerih se priznajo materialnopravne pravice ali pravne koristi oz. se neka obveznost naloži. Faze upravnega postopka si sledijo v naslednjem vrstnem redu (Grafenauer et al., 2010, stran 76):

- postopek na prvi stopnji:
 - uvedba postopka,
 - ugotovitveni postopek,
 - dokazni postopek,
 - izdaja prvostopenjske odločbe;
- postopek v zvezi s pritožbo (postopek na II. stopnji);
- postopek v zvezi z izrednimi pravnimi sredstvi:
 - obnova postopka,
 - sprememba in odprava odločbe v zvezi z upravnim sporom,
 - odprava in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici,
 - izredna razveljavitev odločbe,
 - ničnost odločbe.

Postopek na prvi stopnji je sestavljen iz različnih faz upravnega postopka. Začne se z uvedbo postopka, bodisi na zahtevo stranke bodisi po uradni dolžnosti. Nato sledi ugotovitveni postopek, v katerem je potrebno ugotoviti vse okoliščine in dejstva, ki so pomembna pri izdaji odločbe, ter stranki omogočiti, da zavaruje in uveljavlja svoje pravice in pravne koristi. Je najpomembnejša faza upravnega postopka do same izdaje odločbe. Tretja faza je dokazni postopek, v katerem je potrebno vsa dejstva in izvedene dokaze dokazati. Postopek se običajno konča z izdajo prvostopenjske odločbe, ki pomeni zaključek odločanja prvostopenjskega organa. V kolikor stranka vložijo pritožbo zoper odločbo, izdano na prvi stopnji, sledi drugostopenjski postopek, ki se imenuje postopek v zvezi s pritožbo. Postopek v zvezi s pritožbo je redno pravno sredstvo. Pritožba kot redno pravno sredstvo je dovoljena zoper vsako upravno odločbo, ki še ni dokončna. Rednemu pravnemu sredstvu sledi postopek v zvezi z izrednimi pravnimi sredstvi. Izjemoma se uporabi, če obstajajo določeni razlogi, ko je postopek končan z dokončno ali pravnomočno odločbo. Poznamo pet izrednih pravnih sredstev, in sicer obnovo postopka, spremembo in odpravo odločbe v zvezi z upravnim sporom, odpravo in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici, izredno razveljavitev odločbe ter ničnost odločbe.

Nato sledi izvršba, ki je samostojni upravni postopek ter upravni spor (sodni postopek). Samostojni sodni postopek sledi zaključnemu upravnemu postopku.

Slika 1: Faze upravnega postopka



Vir: Jerovšek in Kovač (2010, str. 145)

3.2 ZAČETEK UPRAVNEGA POSTOPKA

3.2.1 Splošno o upravnem postopku

Upravni postopek se lahko začne bodisi na zahtevo stranke (načelo dispozitivnosti – zasebna maksima) bodisi po uradni dolžnosti (načelo oficialnosti – uradna maksima).

Na zahtevo stranke se postopek začne, če zakon daje stranki kakšno pravico ali priznava pravno korist (npr. pravica do voznškega dovoljenja) oz. če to izhaja in narave stvari (npr. tujec, ki živi v Sloveniji, zaprosi za državljanstvo). Šteje se, da je bil postopek uveden na dan, ko organ prejme popolno vlogo stranke (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 145–146).

Po uradni dolžnosti pa se postopek začne, če tako določa zakon ali na zakonu temelječ predpis (obveznost, ki jo ima stranka, je predvidena v zakonu) ter če je zaradi obstoječega dejanskega stanja potrebna zaščita javne koristi (npr. ukrepi sanitarnega inšpektorja za varovanje zdravja ljudi, postopek centra za socialno delo, če izve za okoliščine, zaradi katerih je treba kaki osebi nuditi prvo socialno pomoč, osebno pomoč, pomoč družini) (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 274). Za prvi dan postopka se šteje dan, ko je organ opravil prvo procesno dejanje (npr. zaslišanje stranke ali ogled na terenu – najbolj običajna primera).

Upravni postopek pa se lahko začne tudi na oba načina, bodisi na zahtevo stranke ali po uradni dolžnosti, vendar so taki primeri bolj redki (postopek usmerjanja otrok s posebnimi potrebami) (Rakočevič, 2011, str. 37).

Sodna praksa

/.../ »Upravni postopek se uvede po uradni dolžnosti ali na zahtevo stranke (123. člen ZUP). Stranka, ki je zahtevala uvedbo postopka, je torej tak postopek povzročila. Neutemeljena je zato pritožbena navedba, da tožnica ni povzročila postopka in da je v postopku, ki je predpisan z zakonom, le uveljavljala svoje pravice, saj tega postopka ni uvedel organ po uradni dolžnosti« (Sodba VS RS, št. I Up 190/2001 z dne 21. 3. 2002, VS14479) (Breznik et al., 2004, str. 425).

3.2.2 Procesne predpostavke za začetek postopka

V kolikor se postopek začne na zahtevo stranke, ki stranki daje kakšno pravico ali priznava pravno korist (npr. pravica do voznškega dovoljenja) oz. če to izhaja iz narave stvari (npr. tujec, ki živi v Sloveniji zaprosi za državljanstvo), morajo biti po 129. členu ZUP predložene naslednje procesne predpostavke za uvedbo postopka, v nasprotnem se zahteva oz. vloga s sklepom zavrže (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 275–276):

- če zadeva ni upravna zadeva oziroma ni mogoče o njej odločati v upravnem postopku,
- če oseba, ki vloga vlogo, ne uveljavlja kakšne svoje pravice ali pravne koristi oziroma če po zakonu ne more biti stranka v tem postopku,
- če vloga ni bila vložena v predpisanem roku,
- če o tej zadevi že teče upravni ali sodni postopek ali če je o zadevi že bilo pravnomočno odločeno z odločbo, s katero je stranka pridobila pravico ali ji je bila

naložena obveznost. Zahtevkov se zavrže tudi, če je bila izdana zavrnilna odločba in se dejansko stanje ali pravni predpis, na katerega se zahtevkov opira, po zavrnitvi ni spremenil.

Ko organ prejme zahtevo oz. vlogo, jo najprej preizkusi ter v primeru, če ne ustreza zgoraj zahtevanim pogojem, s sklepom zavrže. Prav tako se vloga zavrže, če je pomanjkljiva oz. če stranka svoje vloge v odrejenem roku ni dopolnila oz. če organ ni pristojen za reševanje vloge in ne ve, v katero pristojnost sodi, oz. če stranka od nepristojnega organa zahteva, da se vloga, ki jo je prinesla osebno, sprejme oz. naj se vzame na zapisnik (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 146–147). Zoper sklep je dovoljena pritožba. Seveda pa se vloga lahko zavrže kadar koli med postopkom do izdaje odločbe, v kolikor se ugotovi kateri od navedenih razlogov.

3.3 RAZPOLAGANJE Z ZAHTEVKI IN POSTOPKI

Ko govorimo o razpolaganju z zahtevki in postopki po ZUP poznamo 4 oblike:

- združitev postopkov oz. zahtevkov,
- sprememba zahtevka,
- umik zahtevka,
- poravnava.

3.3.1 Združitev postopkov oz. zahtevkov

Organ lahko združi dva ali več zahtevkov oz. postopkov zaradi načela ekonomičnosti, če se vse te zadeve nanašajo bodisi na isto stranko ali isti predmet postopka (odločanja), pri čemer pa mora iti v vseh postopkih za isto ali podobno dejansko stanje, isto pravno podlago in isti organ.

Poznamo dve vrsti kumulacije (Androjna in Kerševan, 2006, str. 286):

- subjektivna kumulacija (več različnih strank, enak zahtevkov) – pomeni združitev postopkov glede na stranko, ter
- objektivna kumulacija (več različnih zahtevkov, ena stranka) – pomeni združitev več postopkov glede na isti predmet odločanja.

V kolikor stranka uveljavlja več zahtevkov ali več strank uveljavlja več enakih ali različnih zahtevkov, lahko organ vse zahtevke združi in vodi en sam postopek pod pogojem, da (Jerovšek, 2009, str. 125):

- se pravice ali obveznosti strank opirajo na isto ali podobno dejansko stanje (gradnja vrstnih hiš v istem kraju),
- je organ za vse zadeve stvarno in krajevno pristojen (vse hiše so na območju iste upravne enote),
- se pravice ali obveznosti strank opirajo na isto pravno podlago (vse hiše so predvidene z istim zazidalnim načrtom, odločitev pa temelji na ZGO).

Združitev se odloči s sklepom, zoper katerega je dovoljena pritožba. Če stranke s pritožbo uspejo, se sklep odpravi in postopki se vodijo ločeno, v nasprotnem primeru se pritožbo zavrže. V tem primeru organ izda samo eno odločbo za vse zahteve oz. za vse stranke. Prav tako je možna združitev tudi v pritožbenem postopku.

Poseben primer združitve upravnih zadev v en postopek je začetek upravnega postopka z javnim naznanilom po uradni dolžnosti proti večjemu številu oseb, ki organu niso znane ali pa jih ni mogoče določiti, ki pa imajo v postopku status strank (131. člen ZUP).

Pristojni organ upravni postopek z javnim naznanilom začne samo:

- če se postopek lahko začne po uradni dolžnosti,
- če gre za večje število oseb, ki organu niso znane ali jih ni mogoče določiti,
- če gre za osebe, ki imajo lahko v postopku položaj stranke,
- če gre pri vseh osebah za bistvene enake obveznosti.

Če se začne upravni postopek z javnim naznanilom zoper večje število oseb, se za vsakega posameznika vodi zadeva kot ločen postopek in izda odločba za vsako stranko posebej. V kolikor pa združimo upravne zadeve v en postopek, vodimo en postopek in izdamo eno odločbo. V teh primerih stranka po 132. členu ZUP nastopa samostojno (Androjna in Kerševan, 2006, str. 286–287).

»Javno naznanilo se objavi na oglasni deski organa in v informacijskem sistemu za sprejem vlog, vročanje in obveščanje. Poleg objave na oglasni deski in v informacijskem sistemu lahko organ objavi javno naznanilo tudi v časnikih ali drugih sredstvih javnega obveščanja ali na kakšen drug običajen način« (94. člen ZUP; Androjna in Kerševan, 2006, str. 287).

3.3.2 Sprememba zahtevka

Stranka, ki je vložila zahtevek, lahko tega vse do izdaje prvostopenjske odločbe spreminja, kar pomeni, da lahko zahtevek razširi, spremeni ali umakne. Pogoji za to je, da se zahtevki nanašajo na isto ali podobno dejansko stanje ter da je za vse spremenjene zahtevke stvarno in krajevno pristojen isti organ.

V kolikor je v postopku udeležena stranka, ki ima nasprotni interes, mora biti o tem takoj obveščena (Grafenauer in Cijan, 2005, str. 108).

Sprememba zahtevka je možna tudi, če razširjeni ali spremenjeni zahtevek nima iste pravne podlage. V tem primeru mora biti dejansko stanje in pristojnost organa isto.

Če organ ne dovoli spremembe ali razširitve zahtevka, izda o tem sklep, zoper katerega je dovoljena pritožba (131. člen ZUP).

»Sprememba zahtevka na drugi stopnji ni dovoljena, ker se o spremenjenem zahtevku ni odločalo na prvi stopnji. Možnost navajati v pritožbenem postopku nova dejstva in dokaze, ki jih stranka upravičeno ni mogla navesti na obravnavi (238. člen ZUP), ni podlaga za spremembo zahtevka v pritožbenem postopku« (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 149).

3.3.3 Umik zahtevka

Stranka ves čas postopka razpolaga s svojim zahtevkom, zato lahko svojo zahtevo umakne kadar koli med postopkom na prvi stopnji do vročitve odločbe, v času ko teče pritožbeni rok in med postopkom na drugi stopnji do vročitve odločbe, in sicer delno ali v celoti (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 279–280).

Ko pa stranka uveljavlja svoj zahtevek nasproti drugi stranki, tak zahtevek lahko umakne do ustne obravnave, na sami obravnavi pa v primeru, če stranka z nasprotnim interesom še ni začela obravnavati glavne zadeve. Če se nasprotna stranka že spusti v obravnavanje, je umik dovoljen le z njeno privolitvijo. Proti privolitvi se lahko izreče najkasneje v osmih dneh, sicer se šteje, da je v umik privolila (134. člen ZUP).

V kolikor je bil postopek začel na zahtevo stranke, stranka pa kasneje umakne svojo zahtevo, izda organ sklep, da se postopek ustavi. Zahtevo lahko stranka umakne v času trajanja postopka na prvi stopnji do izdaje odločbe pa tudi po njeni izdaji v pritožbenem roku ali po vložitvi pritožbe do odločitve na drugi stopnji, če je bilo zahtevku deloma ali v celoti ugodeno. Stranki, ki umakne svoj zahtevek do izdaje odločbe na prvi stopnji, se izda sklep o ustavitvi postopka. Če pa pride do umika med potekom pritožbenega roka ali po vložitvi pritožbe, se s sklepom o ustavitvi postopka odpravi že izdana prvostopenjska odločba, s katero je bilo njenemu zahtevku v celoti ali delno ugodeno. Zoper sklep je dovoljena pritožba.

Šteje se tudi, da je stranka svoj zahtevek umaknila, če na posamezno obravnavo ne pride, čeprav bi morala priti oz. je bila vabljen (161. člen ZUP), ter če stranka, ki ji je bilo naloženo, da mora zahtevati uvedbo postopka za rešitev predhodnega vprašanja, ne predloži dokazila, da je zahtevala uvedbo postopka (151. člen ZUP) (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 280–281). Postopek se s sklepom ustavi.

Organ pa mora nadaljevati postopek, če je nadaljevanje postopka potrebno zaradi varstva javnega interesa in v primeru, če stranka z nasprotnim interesom to zahteva (Androjna in Kerševan, 2006, str. 293).

Ustavimo pa lahko tudi postopek po uradni dolžnosti kadar koli med postopkom, razen če stranka zahteva njeno nadaljevanje in je taka zahteva po zakonu upravičena.

»Ni pa dovoljen umik umika, stranka lahko le vloži novo zahtevo« (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 150).

3.3.4 Poravnava

Poravnava je možna med več strankami z nasprotnimi interesi v upravnem postopku in ne med organom in stranko. V kolikor v upravnem postopku nastopa več strank z nasprotujočimi si zahtevki, si mora uradna oseba prizadevati, da bi se stranke v postopku poravnale bodisi v celoti ali vsaj glede posameznih spornih točk (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 282).

Poravnava mora biti jasna in določna. Organ po uradni dolžnosti skrbi, da poravnava ni v škodo javne morale, javne koristi ali pravnih koristi drugih oseb. Kadar organ ne privoli v

sklenitev poravnave, saj bi bila poravnava v škodo javne morale, javne koristi ali pravnih koristi drugih, izda o tem sklep (Grafenauer in Cijan, 2005, str. 110).

Poznamo delno in popolno poravnavo. Pri popolni poravnavi se postopek ustavi, ko se stranke poravnajo v celoti, pri delni poravnavi pa se ustavi le glede tistih točk, za katere je sklenjena poravnava, za preostali del pa se postopek nadaljuje.

Če se sklene poravnava med strankami, organ o poravnavi sestavi zapisnik, v katerem se navede, pod katerim organom je poravnava sklenjena, kdo so stranke, ki so dosegle poravnavo, vsebina poravnave, kraj, čas in datum sestavljanja zapisnika ter kdo je nosilec stroškov poravnave. Na koncu zapisnik podpišejo stranke, uradne osebe in zapisnikar. Ta zapisnik je samostojen izvršilni naslov, ki se šteje kot odločba (Jerovšek, 2007, str. 46).

Organ izda še sklep o delni ali popolni ustavitvi postopka, odvisno od tega, kakšna poravnava je bila sklenjena. Zoper sklep je dovoljena pritožba.

Če pa je poravnava vključena v odločbo, ni dovoljena pritožba zoper del, ki se nanaša na poravnavo (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 283).

4 UGOTOVITVENI POSTOPEK

4.1 SPLOŠNO O UGOTOVITVENEM POSTOPKU

Začetku upravnega postopka sledi ugotovitveni postopek. Namen postopka je ugotoviti vsa dejstva in okoliščine, ki so pomembne za odločitev, in strankam omogočiti zavarovanje svojih pravic in pravnih koristi (139. člen ZUP). Ugotovitveni postopek je najpomembnejše procesno dejanje upravnega postopka do same izdaje odločbe. V postopku pride do izraza načelo materialne resnice in načelo zaslišanja strank (Grafenauer in Cijan, 2005, str. 111).

Po temeljnem načelu materialne resnice (8. člen ZUP) mora uradna oseba ugotoviti vsa relevantna dejstva za ugotovitev dejanskega stanja in zbrati vsa dejstva in vse okoliščine, pomembne za odločitev o stvari. Stanje stvari se ugotavlja z gotovostjo.

Načelo zaslišanja strank (9. člen ZUP) daje stranki možnost, da ves čas trajanja postopka do izdaje odločbe navaja nova dejstva, izpodbija ugotovitve uradne osebe in navedbe drugih strank oz. prič in izvedencev.

»Posebna načela ZUP veljajo poleg temeljnih le za to fazo postopka« (Kovač, 2008, str. 112). Ta načela so načelo pisnosti in ustnosti, razpravno načelo, preiskovalno načelo ter načelo kontradiktornosti (Štriker, 2011, str. 78). Pomenijo pa naslednje:

»Načelo pisnosti in ustnosti pomeni, da stranka lahko navaja dejstva in okoliščine z dajanjem pisnih izjav, s predložitvijo listin, z izjavami na zapisnik. Na obravnavi ali pri zaslišanju pa lahko stranka ali drugi udeleženci ustno podajo svoj zahtevek, izpodbijajo ugotovitve organa in nasprotnih udeležencev ter prič in izvedencev« (Štriker, 2011, str. 78).

»Preiskovalno načelo pomeni, da mora uradna oseba zbrati vsa dejstva in vse okoliščine, na katere opira svojo odločitev, stranka pa mora za svoje trditve ponuditi in predložiti dokaze. Tudi če zakon določa, da mora stranka predložiti določene dokaze, mora tudi te dokaze priskrbeti organ, če bi jih lahko pridobil lažje in hitreje« (Štriker, 2011, str. 78).

»Razpravno načelo daje možnost stranki, da s pisnimi ali ustnimi dokazi ves čas navaja nova dejstva, predlaga organu, naj ugotovi dejanske okoliščine, izpodbija ugotovitve organa in drugih udeležencev in predlaga umik ali spremembo zahtevka ali poravnava. Po razpravnem načelu je dovoljeno stranki sklicevanje na dokaze, ki so pri organu ali pri tretjih osebah. Če dokaza, ki je pri tretji osebi, stranka ne more dobiti, ga mora pridobiti organ« (Štriker, 2011, str. 78).

»Načelo kontradiktornosti se izvaja v okviru načela neposrednosti, ko se dejstva in okoliščine ugotavljajo v neposrednem stiku uradne osebe s stranko ali strank med seboj. Načelo kontradiktornosti se uveljavlja, kadar nastopajo nasprotni stranke, ki lahko izpodbijajo navedbe drugih strank, organ pa jim mora takšno izpodbijanje omogočiti« (Štriker, 2011, str. 78).

Po uradni dolžnosti mora uradna oseba ves čas postopka ugotavljati dejansko stanje. Izvajati mora dokaze o vseh dejstvih, ki so pomembna za izdajo odločbe. Uradna oseba mora priskrbeti podatke iz uradnih evidenc, v kolikor so za odločitev pomembni. Podatke iz uradnih evidenc, ki niso v njeni pristojnosti, lahko zahteva od pristojnega organa takoj oz. v roku treh delovnih dni po vložitvi vloge, zaproseni organ pa jih mora posredovati takoj oz. v roku 15 dni. Prav tako lahko pridobi osebne podatke o dejstvih iz uradnih evidenc, če so v postopku potrebni, razen če jih stranka prepove. Pridobi pa lahko tudi podatke, ki jih štejemo med davčno tajnost ali med politično, rasno, versko ali drugo prepričanje, kazenske obsodbe, spolno vedenje, pripadnost sindikatu, politični stranki in zdravstvene podatke, vendar le s pisno privolitvijo stranke v postopku, ki se začne na njeno zahtevo ali po uradni dolžnosti (Jerovšek, 2007, str. 47). Po uradni dolžnosti lahko uradna oseba odredi izvedbo vsakega dokaza, v kolikor je to pomembno za razjasnitev zadeve.

Uradna oseba ne sme od stranke zahtevati dokazil, ki jih lahko sama hitreje pridobi iz uradnih evidenc po uradni dolžnosti, in tudi ne, naj predloži potrdila, ki jih organi po ZUP niso dolžni izdajati (Grafenauer in Cijan, 2005, str. 112).

Stranka mora po 140. členu ZUP natančno in po resnici določno navesti dejansko stanje, na katero opira svoj zahtevek. Če dejstva niso znana, predlaga dokaze, ki jih zahtevku, če je le mogoče, tudi predloži. V kolikor jih ne predloži, od nje to zahteva uradna oseba, ki vodi upravni postopek. Izjavo poda praviloma ustno, lahko pa tudi pisno za bolj zahtevno zadevo. Prav tako uradna oseba zahteva pisno izjavo, v kolikor gre za bolj obširna strokovna pojasnila. Po 67. členu ZUP organ ne sme zavreči strankinega zahtevka, kljub temu da v določenem roku ne predloži dokazov.

Če nekdo med postopkom zahteva vstop v postopek in si s tem pridobiti status stranke, mora uradna oseba narediti preizkus, če ima ta oseba pravico biti stranka v postopku, in o tem izdati sklep. Zoper sklep, ki ne priznava statusa biti stranka v postopku, je dovoljena pritožba, ki zadrži njeno izvršitev. Nasprotno stranke je potrebno takoj obvestiti o zahtevi za vstop. Vsaka stranka pa lahko oporeka vstopu nove stranke v postopek. Stranka lahko vstopi v postopek kadar koli med postopkom, vendar mora v svojem zahtevku navesti pravne interese ter predložiti dokaze. Oseba, ki stopi v postopek, tega sprejme v takšnem stanju, v kakršnem dejansko je. Uradna oseba ima pravico razpisati posebno ustno obravnavo, na kateri se ugotavlja, ali se neki osebi prizna status stranke v postopku na podlagi izkazanega pravnega interesa.

Preden se ugotovitveni postopek začne, organ povabi v postopek vse osebe, za katere ugotovi, da imajo pravni interes za udeležbo v postopku. Če ne ugotovi, katere osebe imajo pravni interes, jih povabi z javnim naznanilom na oglasni deski. Določi osemdnevni rok za prigrasitev udeležbe. V vabilu je potrebno stranke opozoriti na posledice, ki jih bodo deležne, v kolikor svoje udeležbe ne prigrasijo do izdaje odločbe na prvi stopnji, da zoper odločb ne bodo mogle uveljavljati rednih pravnih sredstev. Stranki se vroči odločba v tridesetih dneh od dneva, ko je izvedela za izdajo odločbe, v kolikor ni imela možnosti sodelovati v postopku, pa je to pravico imela (Štriker, 2011, str. 77–78).

Poznamo dva tipa ugotovitvenega postopka, in sicer posebni ugotovitveni postopek, ki se vodi kot pravilo, razen če obstajajo izjeme, ki dajo podlago za skrajšani ugotovitveni postopek. Prav tako ni vnaprej določeno, če se bo vodil posebni ali skrajšani upravni

postopek. Glede na dejansko in pravno stanje postopka lahko vodimo enega ali drugega, razen če področni zakon nadrejeno glede na ZUP določi le npr. vodenje posebnega ali le skrajšanega ugotovitvenega postopka. Področni zakon posredno določi, da se vodi poseben ugotovitveni postopek takrat, ko je obvezna ustna obravnava ali npr. pridobitev mnenja izvedenca (npr. postopek odločanja o pravicah otrok v družinskih razmerjih) ter skrajšani postopek (npr. v določenih gradbenih zadevah ali pa po Zakonu o izvrševanju kazenskih sankcij npr. glede prekinitve prestajanja kazni) (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 157). Do bistvenih razlik med posebnim in skrajšanim ugotovitvenim postopkom pride takrat, ko govorimo, kdaj se vodi prvi in kdaj drugi tip, katera dejanja obsega, glede rabe dokazil, ali je potrebno zaslišanje stranke, ali je treba odločati z gotovostjo ali z verjetnostjo (načelo materialne resnice) ter glede roka za odločitev.

Tabela 1: Razlike med posebnim in skrajšanim ugotovitvenim postopkom

Razlike	Posebni ugotovitveni postopek	Skrajšani ugotovitveni postopek
Kateri se vodi?	Pravilo	Izjema, le če položaji po 144. členu
Katera dejanja obsega?	Postopek je kompleksen, obsega zlasti ustno obravnavo, lahko se rešuje predhodna vprašanja, izvaja vsa dokazila	Se vodi ekonomično za čim hitrejšo uveljavitev pravic strank in javne koristi, ni obravnave, ni zaslišanj, ni ogledov ipd.
Katera dokazila se uporabi?	Vsa, tudi pričë, izvedence, ogled	Praviloma le listine in podatke iz uradnih evidenc
Načelo zaslišanja stranke	Velja v celoti	Je omejeno
Načelo materialne resnice	Velja v celoti (gotovost)	V primerih zadev majhnega pomena in nujnih ukrepov v javnem interesu zadošča verjetnost
Rok za odločitev v zadevi	Do dva meseca od začetka postopka	Čim prej oziroma najkasneje do enega meseca od začetka postopka

Vir: Jerovšek in Kovač (2010, str. 157)

4.2 POSEBNI UGOTOVITVENI POSTOPEK

V kolikor niso podani razlogi za skrajšani ugotovitveni postopek, organ odloča po posebnem ugotovitvenem postopku. Tudi če so podani pogoji za skrajšani ugotovitveni postopek, se izvede posebni ugotovitveni postopek, če v postopku nastopa več strank z nasprotnimi interesi. Zaslišanje stranke v postopku ni nujno potrebno, temveč samo v primeru, kadar gre za nujne ukrepe v javnem interesu.

Posebni ugotovitveni postopek se izvaja na ustni obravnavi, posamezna dejanja postopka pa tudi izven glavne obravnave. V postopku se odloča o predhodnem vprašanju ali prejudicialnih vprašanjih po 147. in nadaljnjih členih ZUP ter v postopku ustne obravnave po 154. členu ZUP. Po 153. členu ZUP pa se postopek lahko tudi prekine (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 159).

Njegova značilnost je, da se mora v postopku opraviti eno ali več procesnih dejanj zaradi ugotovitve dejstev in okoliščin, ki so pomembne za razjasnitev v zadevi ali zato, da se da

stranki možnost, da uveljavljajo in zavarujejo svoje pravice in pravne koristi (Androjna in Kerševan, 2006, str. 313).

Sam postopek ima značilnost, da v postopku uradna oseba odreja vrsto, kraj, način, roke in čas ugotovitvenih in dokaznih dejanj. Uradna oseba ima možnost, da določi potek postopka v skladu s predpisi, katera dejanja v postopku naj se opravijo in izdaja naloge za njihovo izvršitev, določa vrstni red opravljanja posameznih dejanj ter določi rok za njihovo izvršitev, določa ustne obravnave, naroke in zaslišanja. Na podlagi 145. člena ZUP mora uradna oseba, ki vodi postopek, zbrati vsa dejstva in dokaze, s katerim ugotovi dejansko stanje v konkretni zadevi. Ugotovitveni postopek, v katerem se ugotavljajo dejstva in okoliščine, ter dokazni postopek, v katerem se dejstva dokazujejo, se lahko izvaja na ustni obravnavi ali izven nje. Uradna oseba pisna dokazila, ki jih predložijo stranke, obravnava do obravnave, na sami obravnavi pa ustno v neposrednem stiku s stranko. Na podlagi 140. člena ZUP lahko uradna oseba od stranke zahteva, da predloži dokazila, v kolikor jih organ nima ali pa jih ne more pridobiti, nikakor pa ne sme zahtevati od stranke, da predloži dokazila, ki jih lahko hitreje in lažje priskrbi po uradni dolžnosti. Uradna oseba ves čas trajanja postopka daje stranki možnost, da se postopka udeležuje ter dopolnjuje svoj zahtevek ter se v postopku brani in tako zavaruje svoje pravice in pravne koristi (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 158–159).

146. člen ZUP pravi, da ima stranka v posebnem ugotovitvenem postopku pravico, da se na obravnavi ali zunaj nje pisno ali ustno:

- izreče o vseh okoliščinah in dejstvih, ki so bila navedena v ugotovitvenem postopku;
- izreče o predlogih in ponujenih dokazih;
- sodeluje pri izvedbi dokazov;
- postavlja vprašanja drugim ali nasprotnim strankam, pričam in izvedencem;
- seznanja z uspehom dokazovanja ter se o tem izreče;
- izpodbija ugotovitve uradne osebe oz. navedbe prič ali izvedencev.

Pred izdajo odločbe mora uradna oseba, ki vodi postopek, stranki dati možnost, da se izreče o vseh dejstvih in okoliščinah, na katere se odločba nanaša. V kolikor stranka ni v celoti seznanjena z dejanskim stanjem zadeve oz. ne ve, za katera relevantna dejstva lahko poda svojo izjavo na zaslišanju, potem lahko rečemo, da gre za absolutno bistveno kršitev pravil postopka (Androjna in Kerševan, 2006, str. 316–317).

Organ v posebnem ugotovitvenem postopku odloči o zahtevku najkasneje v dveh mesecih od začetka postopka, razen če zakon ne določa drugače.

Sodna praksa

/.../ »Tako mora stranki dati možnost, da se udeležuje ugotovitvenega postopka (prvi odstavek 143. člena ZUP), da navaja dejstva, ki utegnejo vplivati na rešitev zadeve in izpodbijati pravilnost navedb, ki se ne ujemajo z njenimi navedbami (drugi odstavek 143. člena ZUP), da se izjavi o vseh okoliščinah in dejstvih, ki so bila navedena v ugotovitvenem postopku, da sodeluje pri izvedbi dokazov in se seznanja z uspehom dokazovanja ter da se o tem izjavi (tretji odstavek 143. člena in tretji odstavek 138. člena ZUP). Neupoštevanje teh določb pomeni bistveno kršitev pravil postopka, ki vpliva na odločitev v stvari, zato so

tozadevni ugovori tožnice utemeljeni» (Sodba VS RS, št. U 505/93-5 z dne 13. 7. 1994, VS11239) (Breznik et al., 2004, str. 498).

4.3 SKRAJŠANI UGOTOVITVENI POSTOPEK

Praviloma se vodi poseben ugotovitveni postopek, razen če obstajajo izjeme, ki dajo podlago za skrajšani ugotovitveni postopek. Prav tako ni vnaprej določeno, ali bo uradna oseba vodila skrajšani ali posebni ugotovitveni postopek.

Njegova značilnost je, da v postopku ni potrebno opraviti nobenih posebnih procesnih dejanj, kot je zaslišanje stranke, prič in izvedencev, ni ustne obravnave niti ogledov, saj ta dejanja niso potrebna, ker je mogoče posamezno dejanje ugotoviti iz različnih evidenc ter iz podatkov v vlogi ali pa je podana verjetnost o obstoju določenih dejstev (Jerovšek, 2009, str. 132). Postopek je ekonomičen, dejansko stanje in materialno resnico se da ugotoviti brez posameznih dejanj v postopku, stranka pa s tega stališča lahko hitreje uveljavlja in zavaruje svoje pravice in pravne koristi.

Odločitev organa, ali bo izvedel skrajšani ali posebni ugotovitveni postopek, ni odvisna od volje stranke ali organa, temveč ali je dejansko stanje ugotovljeno in nesporno ali pa je neugotovljeno in sporno. »Bistvo skrajšanega ugotovitvenega postopka je torej v tem, da sta v njem združena ugotovitveni postopek in odločanje v konkretni upravni zadevi« (Androjna in Kerševan, 2006, str. 310).

Na podlagi 144. člena ZUP uradna oseba odloča po skrajšanem ugotovitvenem postopku (Jerovšek, 2009, str. 132):

- če organ lahko dejansko stanje v celoti ugotovi na podlagi dejstev in dokazov, ki jih je predložila stranka v zahtevi oz. jih je navedla, ali na podlagi splošno znanih dejstev oz. dejstev, ki so organu znana in v tem primeru ni potrebno zaslišati stranke; odločbo pa organ izda na predpisanem obrazcu (npr. vozniško dovoljenje, prometno dovoljenje);
- če se lahko dejansko stanje ugotovi na podlagi podatkov, ki se nahajajo v uradnih evidencah, ki jih ima organ na razpolago, in tako stranke ni potrebno zaslišati za zavarovanje njenih pravic oz. pravnih koristi; odločbo pa organ izda na predpisanem obrazcu (npr. potni list);
- če je s predpisom določeno, da se zadeva lahko reši na podlagi nepopolno ali posredno dokazanih dejstev ali okoliščin, ki pa so verjetno izkazane, iz vseh okoliščin pa izhaja, da je treba zahtevku ugoditi (npr. podaljšanje prometnega dovoljenja brez tehničnega pregleda);
- če gre za nujne ukrepe v javnem interesu, ki jih ni mogoče odlagati, dejstva pa so dokazana ali vsaj verjetno izkazana (npr. nevarnost za življenje in zdravje ljudi, za javno varnost ali premoženje večje vrednosti).

V vseh teh primerih izvedba dodatnih dokazov ni potrebna zaradi nespornega dejanskega stanja. Organ se odloči na podlagi podatkov, s katerimi razpolaga (listine in podatki iz uradnih evidenc) čim prej oz. najkasneje v enem mesecu od dneva vložitve popolnega zahtevka oz. začetka postopka po uradni dolžnosti tako, da izda odločbo. Po preteku tega roka je možna pritožba stranke zaradi molka organa.

Organ pa lahko izda tudi ustno odločbo s klavzulo, kadar gre za nujne ukrepe v javnem interesu, pritožba pa ne zadrži njene izvršitve. Njegova odločitev, ali gre za nujno zadevo, je v prosti presoji, lahko pa se tudi odloči oz. dvomi o nujnosti ukrepa. Za nujne ukrepe zadostuje že verjetnost, zato pridobitev strokovnega mnenja po izdaji odločbe ni nezakonita (Sodba in Sklep US RS U 1993/2002) (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 158).

4.4 PREDHODNO VPRAŠANJE

O predhodnem ali prejudicialnem vprašanju govorimo, ko se pri reševanju posamezne upravne zadeve ugotovi, da je sestavni del dejanskega stanja, od katerega je odvisna odločitev v tej upravni zadevi, druga zadeva (stvar, vprašanje) pa je v pristojnosti drugega organa ali sodišča, ki zadevo rešuje (Grafenauer in Cijan, 2005, str. 116).

Jerovšek in Kovač (2010, str. 159) navajata, da gre za pravno vprašanje, ko govorimo npr. o tem, kdo je lastnik zemljišča, za katerega se predlaga razlastitev, kdo je lastnik vozila, za katerega uveljavlja prometno dovoljenje, itd.

V kolikor je za zadevo pristojen isti organ, ne gre za predhodno vprašanje, ampak zgolj za odločitev v upravni zadevi. Pri predhodnem vprašanju so torej v postopek vključeni tudi drugi organi ali pa se v postopku uporabijo tudi druge norme.

Značilnosti predhodnega vprašanja so, da gre za samostojno pravno celoto in da brez rešitve tega vprašanja ni mogoče rešiti upravne zadeve ter da predhodno vprašanje spada v pristojnost sodišča ali kakšnega drugega organa (Štriker, 2011, str. 80).

Organ, ki vodi postopek, lahko predhodno vprašanje reši sam ali pa od stranke zahteva, da pri pristojnem organu vloži zahtevek za rešitev predhodnega vprašanja ali pa poda zahtevo organ sam. Če pa zaradi predhodnega vprašanja ni potrebno postopka prekiniti, organ postopek obravnava sam in ga reši kot sestavni del zadeve.

V kolikor pa organ naleti na predhodno vprašanje, o katerem je pristojni organ že odločil, je vezan na tako rešeno predhodno vprašanje in ga ne more ponovno reševati.

Če se predhodno vprašanje nanaša na obstoj oz. veljavnost sklenjene zakonske zveze, ugotovitev očetovstva ali pa na obstoj kaznivega dejanja oz. kazenske odgovornosti storilca, mora organ obvezno postopek prekiniti, razen če kazenski pregon ni več mogoč (npr. je zastarel). Počakati je potrebno na odločitev sodišča, postopek pa se prekine (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 160).

Ko pa organ ne reši vprašanja sam (takšna je njegova odločitev ali ker je ne sme), lahko v tem primeru zahteva od pristojnega organa, da začne postopek. Postopek je začel po uradni dolžnosti. Lahko pa zahteva od stranke, naj pri pristojnem organu vloži zahtevo in da naj v določenem roku predloži dokazila. V kolikor dokazil v določenem roku ne predloži, se šteje, da je stranka umaknila svoj zahtevek, organ pa v tem primeru izda sklep o ustavitvi postopka. Zoper sklep je dovoljena pritožba (Grafenauer et al., 2010, str. 82–83).

Postopek, ki se je prekinil zaradi reševanja predhodnega vprašanja pri pristojnem organu oz. pri sodišču, se nadaljuje, ko postane odločba o tem vprašanju dokončna in pravnomočna. V

kolikor je bilo predhodno vprašanje v pristojnosti upravnega organa, tak postopek nadaljujemo do dokončnosti odločbe tega vprašanja, če pa ga je reševalo sodišče, pa do pravnomočnosti sodne odločbe. Če je predhodno vprašanje reševal organ, pa je bilo kasneje pri pristojnem organu predhodno vprašanje drugače rešeno, to privede do obnove postopka (4. točka 260. člena ZUP) (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 160).

4.5 USTNA OBRAVNAVA

Ustna obravnava je osrednji dogodek oz. procesno dejanje posebnega ugotovitvenega postopka. Na ustni obravnavi se ugotavlja dejansko stanje, saj je potrebno razjasniti vsa dejstva in okoliščine za posamezno upravno zadevo, ki se obravnava. V sodnem postopku proces imenujemo glavna obravnava.

Jerovšek in Kovač (2010, str. 161) navajata, da ima ustna obravnava v upravnem postopku dva namena:

- stranke imajo možnost dajati izjave ter predloge in jih prav tako tudi izpodbijati ter
- uradna oseba ima možnost, da zbira in odloča o dejstvih, ki vodijo k temu, da se stvar razjasni v celoti.

Ustna obravnava je lahko neobvezna (fakultativna) ali obvezna (obligatorna). Neobvezna ali fakultativna je ustna obravnava takrat, ko uradna oseba po lastnem preudarku presodi, da je obravnavo koristno izvesti za razjasnitev upravne zadeve. Obvezno ali obligatorno ustno obravnavo pa uradna oseba na podlagi 154. člena ZUP razpiše, če (Androjna in Kerševan, 2006, str. 326–327):

- sta v postopku udeleženi dve ali več strank z nasprotujočimi si interesi ter
- je v postopku potrebno opraviti ogled, zaslišati priče ali izvedence.

V kolikor ima organ ustrezne tehnološke možnosti, uradna oseba, ki vodi postopek, razpiše tudi videokonferenčno obravnavo (velja od leta 2005 dalje). Vodi se enako kot ustna obravnava. Zaradi svoje opremljenosti in pogostosti sodelovanja v upravnih postopkih je aktualna predvsem pri strankah, ki so pravne osebe (podjetja) in stranke, ki so oddaljene od sedeža upravnega organa, pred katerim se postopek vodi (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 161).

Ustna obravnava se izvede tako, da se razpiše narok za ustno obravnavo. Stranke in drugi udeleženci obravnave, ki so vabljeni na ustno obravnavo, morajo imeti vsaj osem dni časa od vročitve vabila do dneva obravnave, da se je lahko udeležijo. Opravi se na sedežu upravnega organa, lahko pa tudi organ, ki vodi postopek, zaradi manjših stroškov, ki bi nastali v postopku, odredi, da se obravnava opravi na kraju ogleda ali na kakšnem drugem kraju (Štriker, 2011, str. 83).

155. člen ZUP pravi, da je ustna obravnava javna. Uradna oseba lahko javnost izključi po lastni presoji ali na predlog strank ali drugih udeležencev, in sicer od celotne ustne obravnave ali samo od njenega dela, in sicer:

- če to zahtevajo razlogi morale ali javne varnosti,
- če se obravnavajo razmerja v kakšni družini ali rodbini,

- če obravnavamo okoliščine, ki pomenijo poslovno in poklicno tajnost, se javnost izključi samo v tem delu obravnave, in
- če se lahko predvideva, da bo obravnava ovirana.

Če obstajajo tudi drugi utemeljeni razlogi, ima stranka prav tako možnost predlagati izključitev javnosti. Sklep, ki se izda o izključitvi javnosti, se objavi na oglasni deski upravnega organa ter na enotnem državnem portalu e-uprave (Štriker, 2011, str. 82–83).

Kako izvedemo samo ustno obravnavo? Izvede se v skupnih prostorih, kamor uradna oseba povabi vse udeležence obravnave. Razglasi sam predmet obravnave ter ugotovi, kdo je bil na obravnavo povabljen, kdo se je na vabilo odzval in kdo se obravnave ni udeležil, kdo je svoj izostanek opravičil in kdo ga ni. Izostanek je potrebno opravičiti z utemeljenim razlogom, v nasprotnem primeru pa lahko uradna oseba, ki vodi postopek, odredi privedbo, vendar ne za stranko, ki je vložila zahtevek. Če na ustno obravnavo ne pride stranka, ki je vložila zahtevek in je bila pravilno vabljen, organ lahko postopek ustavi, saj na podlagi tega sklepa oz. domneva, da je stranka svoj zahtevek umaknila. Zoper tak sklep je dovoljena posebna pritožba.

V kolikor uradna oseba strankine volje ne more ugotoviti, nadaljevanje postopka pa je v javnem interesu, se postopek kljub temu lahko nadaljuje. Če stranka, zoper katero teče postopek, na obravnavo brez upravičenega razloga ne pride, se obravnava opravi brez nje ali pa jo organ na njene stroške preloži. Najprej se zasliši stranke, nato nasprotne stranke, priče, izvedence in druge udeležence po vrstnem redu, ki ga določi uradna oseba. Stranka na obravnavi daje svoje pripombe, če jih ne, se šteje, da pripomb nima. Prav tako se njena pripomba upošteva po obravnavi, če bi to pripomoglo k rešitvi zadeve. Enako ravna uradna oseba v primeru, če je pripombo dala oseba, ki se ni udeležila ustne obravnave, čeprav je bila povabljen z javnim naznanilom (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 162).

Na obravnavi je potrebno zapisati zapisnik o obravnavi, in sicer o ugotovitvah in izjavah zaslišanih strank, prič ter drugih udeležencev postopka. Obravnava se zaključi tako, da uradna oseba prebere zapisnik o obravnavi ali pa ga preberejo stranke same. Seveda pa se morajo na koncu zapisnika podpisati vsi udeleženci obravnave, in sicer stranke pod svojimi izjavami, sledi uradna oseba ter zapisnikar. Nato uradna oseba razglasi odločitev o zadevi ali pa stranke seznanijo, da bodo dobile pisno odločbo (Štriker, 2011, str. 84).

4.6 PREKINITEV POSTOPKA

Prekinitev postopka pomeni, da prenehajo teči vsi roki, določeni za procesna dejanja, in roki za izdajo odločbe na prvi in drugi stopnji. Postopek se na podlagi 153. člena ZUP prekine s sklepom (Štriker, 2011, str. 81–82):

- če stranka umre in so pravice ali obveznosti oz. pravne koristi prenosljive na pravne naslednike (v tem primeru organ s sklepom obvesti pravne naslednike o možnosti vstopa v postopek),
- če stranka izgubi poslovno sposobnost, pa v postopku nima pooblaščenca ali začasnega zastopnika (v tem primeru organ izda sklep o prekinitvi postopka skrbstvenemu organu),

- če zakoniti zastopnik stranke umre ali izgubi opravilno ali poslovno sposobnost, stranka pa nima zakonitega zastopnika ali pooblaščenca (v tem primeru organ izda sklep o prekinitvi postopka skrbstvenemu organu),
- če so za stranko nastopile pravne posledice uvedbe stečajnega postopka (v tem primeru organ izda sklep o prekinitvi postopka stečajnemu dolžniku),
- če organ sklene, da ne bo sam reševal predhodnega vprašanja ali ga po zakonu ne more reševati (v tem primeru prekinitvev traja toliko časa, dokler predhodno vprašanje ni dokončno ali pravnomočno rešeno).

Zoper sklep je dovoljena pritožba, ki pa ne zadrži njene izvršitve.

Prav tako se postopek po 153. členu ZUP nadaljuje (Jerovšek, 2009, str. 137–138):

- če v postopek vstopijo pravni nasledniki zapustnika – dediči,
- v primeru, ko stranka ni poslovno sposobna, v postopek pa vstopi zakoniti zastopnik, oz. stranka po smrti zastopnika vključi novega zastopnika v postopek,
- v primeru vstopa stečajnega upravitelja v postopek ter
- če je predhodno vprašanje dokončno ali pravnomočno rešeno.

5 DOKAZNI POSTOPEK

5.1 SPLOŠNO O DOKAZOVANJU

Dokazovanje je proces preverjanja subjektivno ugotovljenih dejstev z objektivno resničnostjo, v ožjem smislu pa pomeni izvedbo dokaznih sredstev ali dokazilo. Ugotovitveni in dokazni postopek se prepletata, kar pomeni, da mora biti tisto, kar je bilo v ugotovitvenem postopku ugotovljeno, v dokaznem postopku dokazano.

164. člen ZUP pravi, da se kot dokaz v posameznemu postopku uporabi vse, kar je primerno za ugotavljanje stanja zadeve ter tisto, kar posameznemu primeru ustreza. Taki dokazi so listine, priče, izvedenci, ogled (predmetov in nepremičnin) in izjava stranke. Dokazila dokazujejo določena dejstva, na podlagi katerih se izda odločba (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 310).

Za izdajo odločbe je pomemben postopek dokazovanja, ki zajema zbiranje, izpeljavo in presojo dokazov. Uradna oseba se mora prepričati o resničnosti oz. neresničnosti dejstev in okoliščin (načelo materialne resnice), kar je namen dokaznega postopka. V kolikor stranka razpolaga z dokazi, jih svojemu zahtevku predloži, prav tako uradna oseba pridobiva dokaze iz uradnih evidenc ter jih sama tudi ugotavlja, kljub temu da se postopek začne na zahtevo stranke (Grafenauer et al., 2010, str. 86).

Uradna oseba, ki vodi postopek, se sama odloči, ali je potrebno kakšno dejstvo dokazovati in če to dejstvo utegne vplivati na odločitev o zadevi. Katera dokazila in v kakšnem vrstnem redu bodo uporabljena oz. se bodo izvajala v postopku, določa uradna oseba. V postopku uradna oseba uporabi materialni predpis, ki določa, katera dejstva je potrebno dokazati in s katerimi dokazili. Najprej je potrebno ugotoviti dejansko stanje in določiti, kaj je v zadevi še sporno, da je potrebno dokazovanje (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 311).

Po ZUP ne dokazujemo naslednjih dejstev:

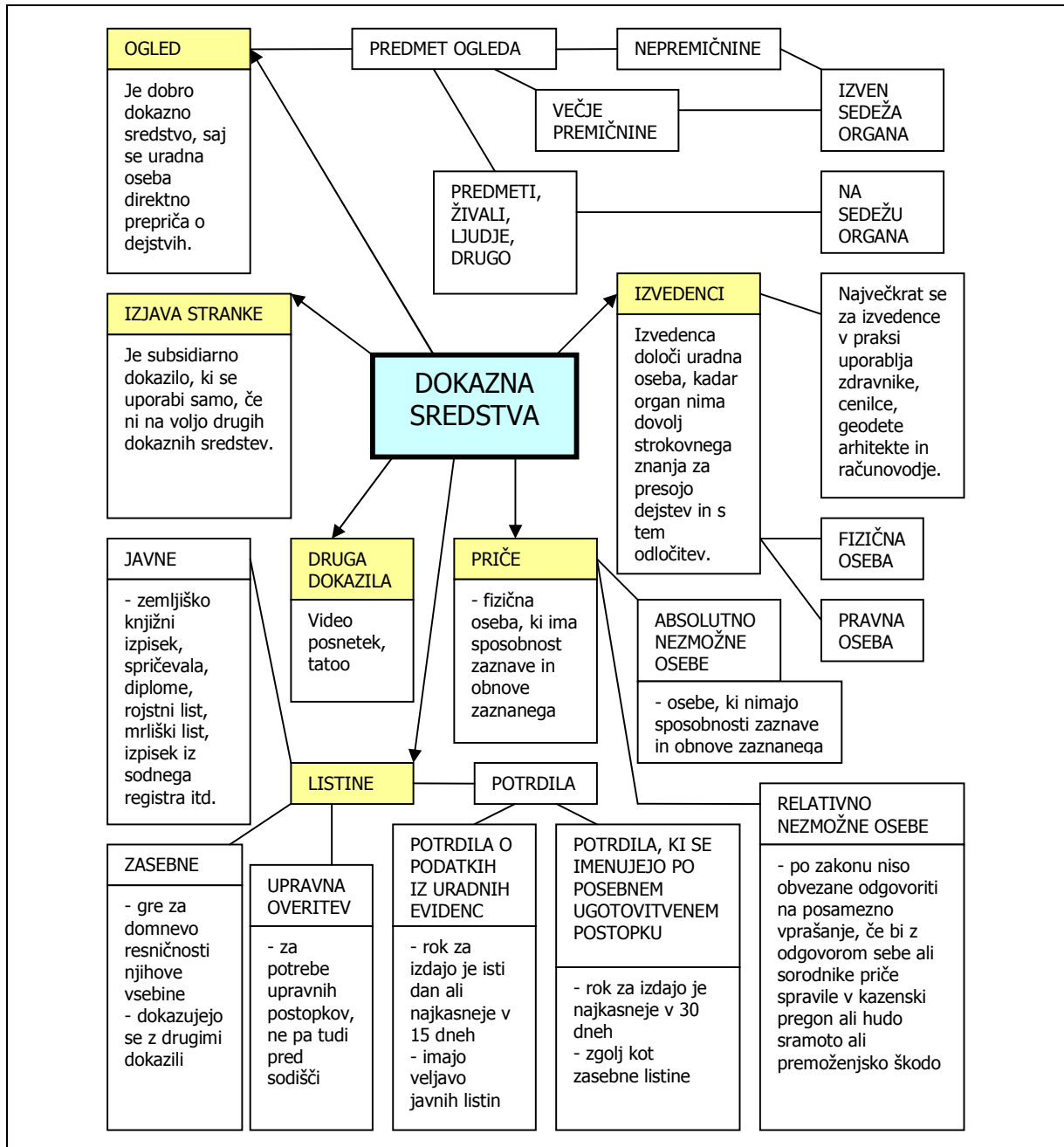
- splošno znanih dejstev,
- organu znanih dejstev (podatki iz uradnih evidenc),
- domačega prava RS in pravnega reda Evropske skupnosti,
- pravnih domnev in fikcij (domneve so izpodbojne, fikcije pa neizpodbojne),
- verjetno izkazanih dejstev (če gre za nujne ukrepe v javnem interesu in zadeve ni mogoče odlagati, se odloči na podlagi verjetnosti).

Dokazujemo pa lahko obstoj tujih pravnih norm, v kolikor se stranka nanje sklicuje, uradni osebi pa niso znane, in obstoj avtonomnega prava, če se stranka nanj sklicuje in če se uporabi v upravnem postopku (npr. notranja pravila podjetij) (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 164–165).

Uradna oseba, ki vodi postopek, pa lahko za dokazovanje zaprosi tudi drug organ, da ne bi tako dokazovanje pred pristojnim organom povzročilo velikih stroškov, velike zamude ali pa bi bilo neizvedljivo. Ni pa nujno, da uradna oseba izvaja izvajanje dokazov, če se je v skladu z

zakonom mogoče odločiti na podlagi dejstev in okoliščin, ki niso v celoti dokazane ali pa se samo posredno ugotavljajo. Podatki, ki se nahajajo v informatiziranih evidencah, so podlaga za ugotovitev dejanskega stanja (Štriker, 2011, str. 85).

Slika 2: Dokazna sredstva po ZUP



Vir: Po Jerovšek in Kovač (2010, str. 175)

5.2 LISTINE

Listina je v ožjem smislu pisno dokazno sredstvo, na katerem je navedeno oz. potrjeno določeno dejstvo. V širšem smislu pa je dokazno sredstvo vsak predmet ali stvar, na kateri je narisano, napisano, označeno ali izraženo neko dejstvo, ki je pomembno za odločitev.

ZUP opredeljuje dve skupini listin:

- javne in
- zasebne.

Med javne listine štejemo tiste listine, ki jih je izdal pristojni državni organ, organ lokalne skupnosti ali nosilec javnega pooblastila. Izdana je v obliki, ki je predpisana (npr. osebna izkaznica, potni list) ter potrjuje dejstva iz uradnih evidenc oz. ugotovljena dejstva v posebnem postopku. Med obliko in vsebino obstaja skladnost (Štriker, 2011, str. 85).

Javne listine so tiste, ki imajo večjo dokazno moč, za zasebne pa velja domneva resničnosti njihove vsebine. Če kdo izpodbija sredstvo, gre za obrnjeno dokazno breme.

Primeri javnih listin:

- zemljiškoknjžni izpisek,
- mapna kopija,
- spričevalo in diploma,
- rojstni list,
- mrliški, poročni list,
- izpisek iz sodnega registra itd.

Nekatere listine so časovno neomejene (rojstni list), druge so omejene (poročni list). Med časovno omejene štejemo tiste, ki so sčasoma spremenljive. Ostale listine so zasebne in zanje pomeni, da se morajo dokazovati z drugimi dokazili.

Po načelu proste presoje dokazov zasebna listina dokazuje, da je njen izdajatelj dal izjavo, ki je vsebovana v listini, njeno resničnost in verodostojnost pa presodi organ (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 314).

Vsaka listina mora biti pristna, po svojem zunanjem videzu neoporečna, se pravi nespremenjena, nepopravljena, biti mora čitljiva in ne sme obstajati dvom o resničnosti njene vsebine. Če nekdo misli, da listina ali njegova kopija ni pristna, jo izpodbija pri organu, ki jo je izdal. Organ, ki vodi postopek, prav tako lahko zahteva ugotovitev pristnosti listine. V tem primeru uradna oseba presodi, kakšno dokazno vrednost ima listina v konkretnem postopku (Štriker, 2011, str. 86).

Za listino je značilno, da dokazuje tisto, kar je v njej navedeno. Listine, ki jih uporabljamo v postopku, predloži stranka ali pa organ, ki postopek vodi.

Štriker (2011, str. 86) navaja, da se listine v postopku predložijo v originalu, v izvorniku, v mikrofilmski kopiji listine, v overjenem prepisu, v reprodukciji mikrofilmske kopije, v

navadnem prepisu kot mikrofilmsko ali elektronsko kopijo ali fotokopijo ali reprodukcijo te kopije ter tako, da se organu sporoči, kje v računalniški bazi se bo našel zapis. Pri notarju overjene kopije se v upravnem postopku lahko zahteva samo, če tako določa področna zakonodaja (ZUP tega ne zahteva).

V kolikor stranka predloži prepis listine ali elektronsko kopijo, mora uradna oseba od nje zahtevati izvirnik listine. Na podlagi izvornika ugotovi, če se prepis oz. kopija ujemata z izvirnikom, to ugotovitev pa zaznamuje na prepisu oz. kopiji. Če je listina sestavljena v tujem jeziku, je potrebno zraven predložiti še overjen prevod, v kolikor je to potrebno). V kolikor pa listine izdajo tuji organi in veljajo v kraju, kjer so bile izdane, za javne listine, imajo ob pogoju vzajemnosti enako dokazno moč kot domače javne listine, če so overjene v skladu s predpisi (Grafenauer et al., 2010, str. 88).

Seveda pa mora vsakdo, ki je udeleženec postopka, pokazati listino, ki je potrebna za dokazovanje. Če je ne predloži oz. pokaže, se lahko ukrepa kot zoper tistega, ki noče pričati (Jerovšek, 2007, str. 113).

ZUP določa posebno skupino listin potrdila kot podskupino potrdil. Poznamo dve skupini potrdil:

- potrdila o podatkih iz uradnih evidenc,
- potrdila, ki se imenujejo po posebnem ugotovitvenem postopku.

Potrdila o podatkih iz uradnih evidenc so javne listine. Organ jih mora na zaprosilo stranke izdati istega dne ali najkasneje v 15 dneh.

Potrdila, ki se imenujejo po posebnem ugotovitvenem postopku, so zgolj kot zasebne listine. Izdati jih je treba najkasneje v 30 dneh.

Potrdila niso kot odločba, toda pri njihovi izdaji lahko organ zapade v molk. V kolikor organ v predpisanem roku ne izda potrdil, se šteje, da je izdal zavrnilno odločbo, stranka pa ima v tem primeru možnost vložiti pritožbo na višji organ. Postopek izdaje potrdila ni upravni postopek. Potrdilo se ne šteje za konkretni upravni akt, ampak se šteje za materialno dejanje. Z njim se namreč o ničemer ne odloča, temveč potrjuje že odločeno. Pritožba zoper potrdilo ni dopustna, se zavrže, v kolikor bi jo stranka vložila. V določenih primerih pa organ na podlagi zahteve za izdajo potrdila izda odločbo. Zoper odločbo je dovoljena pritožba. Odločbo izda organ, kadar dejstva ni mogoče potrditi.

Zakon od 1. 1. 2005 dalje določa tudi upravno overitev (spremembe in dopolnitve 73/04 ZUP-C) za potrebe upravnih postopkov, ne pa tudi pred sodišči. Upravna enota potrjuje oz. overja:

- skladnost kopij in prepisov z originali (izvirnikov),
- overjajo identiteto podpisnika ter
- overjajo druge dokumente oz. dejanja (npr. garantna pisma).

178. člen ZUP pravi, da je upravna overitev lastnoročnega podpisa potrditev njegove pristnosti. Overitev prepisa ali kopije pa je potrditev istovetnosti prepisa, fizične ali

elektronske kopije z izvirno listino. Z upravno overitvijo se ne potrjuje resničnost podatkov v listini.

Overjena listina ima isto dokazno moč kot izvirnik v upravnem postopku. Overitev prepisa ali kopije je potrditev istovetnosti prepisa ali fizične ali elektronske kopije z izvirno listino, ne pa vsebine. Navedemo oznako, datum overitve, število listov oz. pol izvirne listine oz. kopije ali skenirane kopije. Podatki se morajo ujemati v vseh podrobnostih z izvirnikom. Upravno overitev upravi uradna oseba upravne enote (ne glede na bivališče ali sedež osebe, ki to zahteva), lahko pa tudi drug organ, če tako določa zakon (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 168).

5.3 PRIČE

ZUP določa, da je priča lahko vsaka fizična oseba (človek, lahko je tudi mladoletnik), če ima sposobnost zaznave (sliši, voča, vidi ali kako drugače čuti) in obnove zaznanega. Osebe, ki te sposobnosti nimajo, so absolutno nesposobne priče. Poznamo pa tudi relativno nesposobne priče. To so tiste, ki po zakonu niso obvezane odgovoriti na posamezno vprašanje, če bi z odgovorom sebe, sorodnike ali priče spravile v kazenski pregon ali hudo sramoto ali premoženjsko škodo. Relativno nesposobne priče so tudi duhovniki, zdravniki, novinarji, ki so zavezani k poklicni molčečnosti. Prav tako so osebe relativno nesposobne priče, če varujejo katero koli tajnost. Vse to so odstopanja od splošnega pravila, da priča mora pričati, sicer je kaznovana. Denarna kazen je do 500,00 evrov, lahko pa je prisilno privedena oz. se obremenjena z drugimi stroški postopka.

Kdor je povabljen k organu kot priča, mora priti in pričati. Opravi se zaslišanje prič na obravnavi, kamor je vabljen tudi stranka. V kolikor se priča vabilu ne odzove in izostanka ne opraviči, je lahko prisilno privedena ali pa denarno kaznovana oz. ji je naloženo plačilo stroškov, ki so nastali zaradi izostanka. Denarna kazen sledi, če brez razloga noče pričati (do 500,00 evrov). Po 183. členu se lahko priča odpove odgovoru na posamezno vprašanje, če bi s svojim pričanjem spravila v hudo sramoto ali občutno premoženjsko škodo ali v kazenski pregon sama sebe, sorodnika v ravni vrsti, sorodnika v stranski vrsti do vštetega tretjega kolena, sorodnike po svaštvu do vštetega drugega kolena, zakonca oz. bivšega zakonca ali partnerja izven zakonske skupnosti, svojega skrbnika ali oskrbovanca, posvojitelja in posvojenca.

Seveda pa pričanje lahko tudi odkloni (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 169–170):

- o tem, kar je prič stranka zaupala kot svojemu pooblaščenču,
- v kolikor na vprašanje ne bi mogla odgovoriti, saj bi s tem kršila poslovno ali poklicno tajnost,
- o dejstvih, ki jih je priča izvedela kot duhovnik, odvetnik ali zdravnik pri opravljanju svojega poklica. Govorimo lahko o zaupnem razmerju med pričo in navedenimi osebami.

Kot pričo ne moremo zaslišati osebe, ki varuje tajne podatke. Prav tako ne o zadevah, s katerimi bi kršila dolžnost varovanja uradne, državne ali vojaške tajnosti, in sicer vse dokler je pristojni organ ne odveže te dolžnosti. V upravnem postopku kot priča ne more biti udeležena uradna oseba.

V postopku je priča lahko odvezana dolžnosti pričanja o drugih dejstvih, v kolikor ima za to tehtne razloge. V tem primeru mora razloge verjetno izkazati. Na podlagi 183. člena ZUP se priča ne more odreči pričanju samo zato, ker obstaja nevarnost, da bi imela kakšno premoženjsko škodo glede pravnih opravil, ki jih je opravila ali je bila pri njih navzoča kot priča, pisar ali posredovalec, ali pa glede dejanj, ki jih je opravila kot pravni prednik ali zastopnik katere od strank, in glede dejanj, ki jih je po predpisih dolžna naznaniti ali o njih dati izjavo (Grafenauer in Cijan, 2005, str. 133).

Potek zaslišanja priče je predpisan po ZUP. Priče se zasliši vsako posebej brez navzočnosti oseb, ki še niso bile zaslišane. Že zaslišana priča ne sme oditi brez dovoljenja uradne osebe, saj je lahko naknadno še enkrat zaslišana ali soočena z drugo pričo. Oseba, ki je telesno nezmožna odzvati se vabilu, oz. oseba, ki je bolna, se zasliši v njenem stanovanju. Uradna oseba, ki vodi postopek, pričo opozori, da mora govoriti resnico in ničesar zamolčati ter jo opozoriti na posledice krive izpovedbe. Najprej mora priča navesti svoje osebne podatke (osebno ime, poklic, prebivališče, rojstni kraj, starost in zakonski stan) in morebitno razmerje s stranko. Uradna oseba mora pričo poučiti, kdaj lahko odreče pričanje in kdaj ji ni treba pričati. Pričo je potrebno najprej vprašati, kaj sploh ve o zadevi, nato pa ji uradna oseba postavi vprašanja. Niso dovoljena vprašanja, ki že nakazujejo odgovor, in vprašanja, ki izhajajo iz predpostavke, da je priča že povedala nekaj, česar v resnici ni povedala. Pričo je treba vselej vprašati, od kod ve to, o čemer priča (Grafenauer in Cijan, 2005, str. 133–134).

O zaslišanju se sestavi zapisnik, ki ga podpiše zaslišana priča. Če se priča z navedbami v zapisniku ne strinja, k zapisniku predloži pripombe (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 171).

Kovač in drugi (2010, str. 131) navajajo, da je potrebno v zapisniku natančno navesti za vsako pričo posebej, s čim vse je bila seznanjena, saj je tak zapisnik verodostojen dokaz o pričanju, ki ga je mogoče v celoti preizkusiti.

Sodna praksa

»Smiselno uveljavljana kršitev pravil postopka tudi ni podana. Tožničina trditev, da je zahtevala soočenje s pričama M. P1. in M. P. je namreč v nasprotju z zapisnikom z dne 6. 9. 1995, na katerega se tožnica sklicuje, pa tudi če bi tožnica soočenje zahtevala, opustitev soočenja stranke s pričami ne predstavlja kršitve pravil postopka. Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP) namreč omogoča soočenje prič, katerih izpovedi o istem dejstvu se bistveno ne ujemajo, ne predpisuje pa soočenje prič s stranko (177. in 182. člen ZUP)« (Sodba VS RS, št. U 1704/95 z dne 18. 2. 1999, VS13029) (Breznik et al., 2004, str. 578).

5.4 IZVEDENCI

Zaradi obsežnosti upravnega področja, ki ga uradne osebe obravnavajo, je jasno, da uradna oseba ne more imeti dovolj znanja na vseh upravnih področjih, da bi lahko v vsakem primeru sama presojala okoliščine in dejstva, potrebne za konkretno odločitev.

Zato zakon v ta namen določa izvedenca oz. eksperta, ki uradni osebi pomaga razjasniti nekatera dejstva in okoliščine za pravilno odločitev. Izvedenec je lahko fizična ali pravna oseba, ki ima strokovno znanje, ki ga organ nima, in je potreben za presojo dejstev in s tem odločitev. Glede na posebne predpise pa je lahko izvedenec tudi skupina strokovnjakov (npr.

zdravniška komisija), glede na okoliščine primera znanstveni ali strokovni zavod pa tudi druge organizacije (Androjna in Kerševan, 2006, str. 368). V upravnem postopku kot izvedenci največkrat nastopajo zdravniki, cenilci, geodeti, arhitekti in računovodje.

Izvedence določi organ s sklepom in v istem sklepu določi, do kdaj in kaj mora narediti. Če izvedence noče opraviti dela, se ga lahko kaznuje kot pričo, ki noče pričati. Izvedenec pripravi izvedensko poročilo pisno ali ustno. V kolikor je mogoče, se izvedensko poročilo opravi na ustni obravnavi. Če se opravi izven ustne obravnave, mora izvedenec podati svoj izvid in mnenje ustno na ustni obravnavi. Pri zahtevnejšem izvedenskem delu mora uradna oseba, ki vodi postopek, naročiti izvedencu, naj pripravi pisni izvid in mnenje, ki se izroči strankam pred narokom, na katerem se bosta obravnavala. Poročilo je sestavljeno iz izvida in mnenja. Izvid pomeni opis objektivnih dejstev. Na ta del je uradna oseba vezana. Mnenje pa pomeni tolmačenje izvida. Na ta del uradna oseba ni vezana zaradi načela prostega preudarka dokaza.

Stranki mora uradna oseba, ki vodi postopek, dati možnost, da se izjavi o tem, kdo naj bo izvedenec. Uradna oseba lahko tudi sama postavi izvedenca, kljub temu da se stranka o tem ni izjavila, če gre za nujne ukrepe v javnem interesu, ki jih ni mogoče odlašati (Grafenauer in Cijan, 2005, str. 136).

Stranka lahko tudi sama postavi izvedenca, v kolikor je pripravljena vnaprej založiti sredstva za stroške, ki nastanejo z izvedbo takšnega dokaza. Lahko pa ga tudi izloči iz razlogov, ki veljajo za izločitev uradne osebe iz postopka ter zaradi dvoma o njegovem strokovnem znanju.

Izvedenec se lahko svojemu izvedenskemu delu tudi odreče zaradi istih razlogov, kot se lahko priča odreče pričanju ter zaradi preobremenjenosti z delom (Jerovšek, 2007, str. 118).

Na podlagi 35. člena ZUP vlogi izvedenca in uradne osebe nista združljivi. V kolikor oseba nastopa kot izvedenec, se kot uradna oseba, ki postopek vodi oz. v postopku odloča, izloči. Uradni osebi, ki v postopku poseduje dovolj strokovnega znanja, izvedenca ni treba imenovati. Če izvedenec ne opraviči svojega izostanka v procesnem dejanju ali pa ne opravi svojega izvedenskega dela, ne preloži pisnega izvida in mnenja, je kaznovan v višini do 500,00 evrov. Lahko pa ga bremenijo tudi stroški, ki so nastali z njegovo opustitvijo nalog. Med posebne izvedence uvrščamo tolmače in cenilce. Tolmač je izvedenec za jezik, cenilec pa izvedenec za finančna vprašanja (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 171–172).

Izvedenci so upravičeni do posebne nagrade, to je honorar, ki je odvisen od obsega dela in seže nekje do nekaj 1.000,00 evrov, ter do povrnitve potnih stroškov.

5.5 OGLEDE

Ogled je dokazno sredstvo, s katerim uradna oseba sama neposredno, z lastnimi čutili zaznava neko dejstvo. Zaznavanje se najpogosteje opravi z vidom, zato tako dokazno sredstvo imenujemo ogled, kar pa ne pomeni, da se zaznavanje glede na okoliščine posameznega primera ne bi moglo opraviti tudi s tipanjem, sluhom, okusom ali vonjem. Je najenostavnejše in neposredno dokazno sredstvo ter praviloma tudi najbolj zanesljiv dokaz,

ker so izključene napake, do katerih pride pri posrednem načinu dokazovanja (npr. pri posredovanju pričinih zaznav) (Androjna in Kerševan, 2006, str. 374).

Uradna oseba, ki vodi postopek s sklepom odredi ogled, kadar oceni, da je potrebna neposredna zaznava dejstev ali pa to terjaja področni zakon. Če področni zakon določi obveznost odreditve ogleda, gre za poseg v načelo proste presoje dokazov (npr. tehnični pregled vozila pred izdajo prometnega dovoljenja) (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 173). Ogleduje se nepremičnine, predmete, ljudi, živali, kraje, družinske razmere.

Z vidika verodostojnosti je zelo dobro dokazno sredstvo, ker se uradna oseba neposredno osebno prepriča o dejstvih, vendar pa je drago. Po ZUP poznamo ogled na sedežu organa praviloma na ustni obravnavi ter izven sedeža organa (na terenu – nanaša se na nepremičnine ali večje premoženje). Na sedežu organa se ogled opravi, če se lahko stvari brez problema prinesejo na kraj, kjer se postopek odvija. Ko pa govorimo o nepremičninah ali večjih premoženjih, se ogled opravi izven sedeža organa.

V kolikor je predmet ogleda stanovanje, mora uradna oseba, ki vodi postopek, pridobiti od sodišča dovoljenje za vstop v stanovanje, razen če stranka sama zahteva ali predlaga ogled stanovanja. Posestnik ali lastnik mora dovoliti ogled. Če ogleda lastnik brez upravičenega razloga ne dovoli, se zoper njega uporabijo enaki ukrepi kot zoper pričo, ki noče pričati. Pri ogledu so stranke navzoče, kar je tudi njihova pravica. O ogledu se piše zapisnik, lahko pa se sam potek ogleda snema ali oboje kombinira. Pri ogledu ne smemo delati nepotrebnih škod. Če nekdo sam namenoma povzroči škodo, jo tudi povrne. Zoper sklep, ki se izda, je dovoljena pritožba (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 173).

5.6 IZJAVA STRANKE

Izjava stranke je po 188. členu ZUP posebno dokazno sredstvo in se opravi le, če za ugotovitev nekega dejstva ni dovolj drugih dokazov, če gre za malo pomembne zadeve, če naj bi se neko dejstvo sicer dokazovalo z zaslišanjem priče, ki živi v kraju, oddaljenem od sedeža organa, ali če bi bilo zaradi iskanja drugih dokazov oteženo uveljavljanje pravic stranke ter če tako določa poseben zakon.

Ločiti je potrebno izjavo stranke od načela zaslišanja stranke. Na podlagi zakonske določbe se dejansko stanje ugotavlja z vsem, kar je primerno za ugotavljanje stanja zadeve. Tovrstni dokaz se uporablja izjemoma, lahko rečemo subsidiarno in pod zakonsko določenimi pogoji (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 328).

V postopku lahko kot dokazilo uporabimo vse, kar je primerno za ugotavljanje dejanskega stanja in kar ustreza posameznemu primeru. Kljub takšni generalni klavzuli o dokazilih dokaz z izjavo stranke v upravnem postopku nima takšnega pomena, kot ga ima v pravdnem postopku dokaz z zaslišanjem stranke. V pravdnem postopku vedno nastopata dve stranki, ki imata nasprotujoč si interes. Ena od strank daje izjavo o trditvah, druga pa to izjavo izpodbija. V upravnem postopku so redke zadeve, kjer bi nastopali dve stranki z nasprotujočimi si interesi. Zato ni nasprotnika, ki bi izpodbijal izjavo stranke. Organ, ki vodi postopek, ima na podlagi preiskovalnega načela pooblastilo, da odredi izvedbo vsakega dokaza, tudi tistega, ki ga stranka ni predlagala, če je to potrebno za razjasnitev v zadevi (Androjna in Kerševan, 2006, str. 365–366).

Če za ugotovitev dejstev ni na voljo dovolj drugih dokazov, lahko na podlagi 1. in 2. odst. 188. člena ZUP vzamemo kot dokazno sredstvo tudi ustno izjavo stranke. Pride do dveh situacij (Androjna in Kerševan, 2006, str. 366):

- obstajajo sicer drugi, zgolj posredni dokazi, vendar šele z izjavo stranke utemeljujejo zaključek o resničnosti oz. neresničnosti pravno pomembnega dejstva,
- za ugotovitev tega dejstva sploh ni na voljo drugih dokazov. Izjava stranke je v tem primeru edini dokaz, ker drugih dokazov sploh ni. Če ni bila ugotovljena nobena okoliščina na podlagi drugih dokazov, izjava stranke ne more biti odločilnega pomena, na katerem bi temeljila odločba.

Postopek pri izjavi stranke poteka na enak način kot zaslišanje prič. Stranko je potrebno opozoriti na posledice krive izpovedi. Dokaz *izjava stranke* se presoja po prosti presoji dokazov. Izjavo stranka poda ustno na zapisnik, najpogosteje na ustni obravnavi (Štriker, 2011, str. 92).

6 ODLOČBA IN SKLEP

6.1 KDAJ SE IZDA ODLOČBA IN KDAJ SKLEP

Po končanem ugotovitvenem in dokaznem postopku organ izda meritorno odločbo, na podlagi katere se ugotovi, ali je stranka upravičena do priznanja pravice ali pravne koristi oziroma ali so izpolnjeni pogoji za naložitev obveznosti. Postopek se lahko zaključi tudi s sklepom (npr. o ustavitvi postopka, o zavrženju vloge). To pomeni, da je vsak uveden upravni postopek treba zaključiti na formalen predpisan način z ustreznim pravnim aktom, zato vsi postopki, ki še niso zaključeni na tak način, veljajo kot »odprti« (Kovač et al., 2010, str. 159).

Odločba ali sklep je konkretni upravni akt, s katerim pristojni organ, ki vodi postopek, odloči o kakšni pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika ali pravne osebe oz. druge osebe, ki je lahko stranka v upravnem postopku.

Po zakonu se konkretni akt, s katerim se odloča o pravici, obveznosti ali pravni koristi, lahko poimenuje drugače, npr. odločba se imenuje dovoljenje. Možna so tudi druga različna poimenovanja, npr. soglasje, potni list, potrdilo itd. (Rakočevič, 2011, str. 42).

Odločba je najpomembnejši akt upravnega postopka, zato mora biti kakovostna in zakonita. Praviloma temelji na materialnem predpisu, ki velja v času odločanja.

Odločba pa je v načelu strogo oblični akt. To pomeni, da mora biti izdana v pisni obliki, ustna je lahko, če gre za res nujne ukrepe v javnem interesu. Poleg tega ima predpisane sestavne dele. Med seboj morajo biti skladni in vsi navedeni. Odločba in sklep pa sta sicer konkretna upravna akta. To pomeni, da se nanašata na poimensko določeno stranko, pri čemer pa je vsak upravni akt avtoritaren (oblastni). To pomeni, da se organ pri izdaji odločbe oz. sklepa s stranko ne pogaja, akt izda v skladu z javnim interesom. Zato tudi velja, da je vsaka odločba oz. sklep izvršilni naslov. To pomeni, da morajo stranke izpolniti obveznosti iz odločbe oz. sklepa, sicer se jih oblastno prisiljuje z različnimi sredstvi izvršbe.

Upravna odločba je avtoritativen, pravni, enostranski, oblasten, konkreten in posamičen akt. Za odločbo je značilno, da jo izda pristojni organ, to je državni organ, organ lokalne samoupravne skupnosti ali nosilci javnih pooblastil, ki pomeni konkretizacijo splošnega predpisa. Odločba nastane z uporabo abstraktnega in splošnega predpisa na konkreten in posamičen primer in se nanaša na konkretno upravno zadevo. Ena izmed značilnosti je, da je konkreten in posamičen (u)pravni akt oz. pravna odločitev, ki ima pravne učinke. Pravice in obveznosti se z njo ukinejo ali ustavijo. Je tudi oblasten akt oz. odločitev organa ter enostranski akt, na podlagi katerega se organ odloči povsem samostojno na osnovi lastnih ugotovitev, stranka pa v postopku sodeluje in predlaga dokazila (Štriker, 2010, str. 99).

V primeru, da se odloči v predmetu postopka o tako imenovani glavni stvari, ZUP določa, da se izda akt, ki je praviloma odločba.

Če se v postopku vodi ugotovitveni in dokazni postopek, se zaključi z izdajo odločbe, kjer se pravice priznajo oz. zavržejo ali se naloži neka obveznost ali pa se izda sklep o ustavitvi postopka.

Ob zaključku prvostopenjskega ali drugostopenjskega postopka v glavni stvari, zoper katero teče postopek, se vedno izda odločba. Odločbo izda pooblaščen uradna oseba, ki ima izdano pooblastilo za vodenje postopka (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 181).

Sklepi se po ZUP lahko izdajo med postopkom ali ob zaključku postopka na prvi ali drugi stopnji. Med postopkom se izdaja npr. sklepe o izročitvi uradne osebe, postavitvi začasnega zastopnika ali izvedenca, zavarovanju dokazov, vpogledu v spis, o stroških postopka (če se o njih ne odloči že z odločbo). Za vse te sklepe, ki se izdajo med postopkom, obravnavajo vsebinska vprašanja, postranska pa glede na glavno stvar v postopku. Sklepe izda pooblaščen uradna oseba, ki postopek vodi, samostojno, saj postopka ne zaključijo (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 181).

Sklep, na podlagi katerega se postopek konča, pa organ izda, ko se zahteva stranke zavrže zaradi nepopolnosti, nepristojnosti, nerazumljivosti ali neizpolnitve procesnih predpostavk na podlagi 65., 67. in 129. člena ZUP. Lahko pa se izda sklep, s katerim postopek ustavimo zaradi smrti ali prenehanja delovanja stranke ali ob domnevi umika zahteve na podlagi 50., 151. in 161. člena ZUP, umika zahteve ali poravnave (134. in 137. člen ZUP) (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 181).

Poznamo več vrst odločb, ki se delijo v več skupin in po različnih kriterijih:

- **Pozitivne in negativne**
Pozitivne so tiste, ki spreminjajo pravni položaj stranke, negativne odločbe pa ga ohranjajo.
- **Konstitutivne in deklaratorne**
Konstitutivne odločbe pravno razmerje na novo kreirajo, ga vzpostavljajo, razširjajo, spreminjajo, omejujejo, ukinjajo pravico ali obveznost oz. pravno korist, deklaratorne odločbe pa pravno razmerje stranki samo sporočajo kot ugotovljeno.
- **Odločbe posameznega organa in zbirne ali kompleksne odločbe**
Za zbirne ali kompleksne odločbe je značilno, da o upravni zadevi odloča dvoje ali več organov ali pa o upravni zadevi odloča en organ s sodelovanjem drugega organa. Odločbe posameznega organa pa so tiske, ki jih izda navadno en sam organ (npr. občinska uprava, upravna enota, ministrstvo ipd.).
- **Delne in dopolnilne**
Delne odločbe se izda le ob delu predmeta postopka, če je ta del zrel za odločitev, ostali deli pa ne. Lahko se izda več delnih odločb. Dopolnilna odločba uredi zadnji del odprtega postopka.
- **Začasne in glavne odločbe**
Začasna je tista odločba, ki uredi neko upravno razmerje, čeprav niso znana vsa dejstva, potrebna za odločitev, če bi stranki s čakanjem nastala škoda oz. obstajajo tudi drugi razlogi. Ko pa se vsa dejstva ugotovijo, se izda glavna odločba, ki nadomesti začasno in se naredi poračun v korist ali škodo stranki.
- **Skupne in generalne**
Skupno odločbo izda organ, kadar odloča o zadevi, ki je namenjena večjemu številu oseb. Poimensko navedemo vse stranke v uvodu in izreku, v obrazložitvi pa odločitev za vsako posebej. Odločbo je potrebno vročiti vsaki stranki posebej, razen v primeru če imajo pooblaščenca. Generalno odločbo pa izda organ v primeru večjega števila

organu neznanih oseb. Podatke je potrebno v odločbi navesti tako, da je mogoče iz njih sklepati, komu je namenjena.

- **Individualna odločba**

V upravnem postopku se praviloma izda odločba za eno fizično ali pravno osebo.

Seveda pa se odločbe delijo tudi po ostalih kriterijih, navedenih je le nekaj vrst odločb.

6.2 BISTVENE RAZLIKE MED ODLOČBO IN SKLEPOM

Organ, ki vodi postopek, lahko izdaja odločbe ali sklepe. Bistvena razlika med odločbo in sklepom je, da se odločba izda po zaključenem ugotovitvenem in dokaznem postopku o glavni stvari v postopku, sklep pa o postranskih vsebinskih vprašanjih postopka v zvezi s formalnimi pomanjkljivostmi v postopku (226. člen ZUP).

V kolikor zahtevo stranke zavržemo, to storimo s sklepom.

Če se zahtevi ugotovi oz. če se zahtevke zavrne, običajno izdamo odločbo, razen če gre za neglavno vprašanje v postopku, tedaj izdamo sklep (npr. o priznanju pravnega interesa kot podlagi za ugoditev ali zavrnitev zahteve za vpogled v spis ali vstop stranskega udeleženca v postopek) (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 183).

Odločba se praviloma izda v pisni obliki, izjemoma se izda ustno odločbo, če gre za nujne ukrepe v javnem interesu, brez izvedbe katerih bi bile ogrožene pravno zavarovane dobrine. Tudi če organ odloči z ustno odločbo, mora najkasneje v osmih dneh izdati še pisno odločbo, od vročitve katere začne teči pritožbeni rok. Se pa najde tudi izjema, ki je dopustna, če gre za manj pomembne zadeve, organ pa stranki ugotovi, kar pa ne posega v javno korist ali korist koga drugega; takrat lahko odločitev evidentiramo v obliki uradnega zaznamka v zadevi (218. člen ZUP) (Kovač et al., 2010, str. 159).

Sklep je običajno ustni, po ZUP je sklep pisni le, če zakon tako določa (npr. postavitve izvedenca), če je dovoljena samostojna pritožba ter če naslovnik sklepa ob izreku sklepa ni prisoten.

Odločba ima po 210. členu ZUP šest temeljnih sestavnih delov, in sicer uvod, naziv, izrek, obrazložitev, pouk o pravnem sredstvu, podpis uradne osebe ter žig organa. Sklep, ki je izdan v pisni obliki, mora vsebovati le izrek, v kolikor pa je zoper njega dovoljena pritožba, bi moral imeti še obrazložitev in pouk o pravnem sredstvu (228. člen ZUP), čeprav imajo pisni sklepi, če upoštevamo UUP, dejansko v praksi enake sestavine kot odločba.

Ko govorimo o pravici do pritožbe, je zoper določbo pritožba dovoljena, razen če je z zakonom izključena, zoper sklep pa ni dovoljena, razen če jo zakon izrecno dopusti. Pritožba zoper odločbo zadrži njeno izvršitev, razen če področni zakon ali uradna oseba na podlagi 236. člena in tretjega odstavka 292. člena ZUP ne določi drugače. Pritožba zoper sklep, v kolikor je dovoljena, ne zadrži njene izvršitve (peti odstavek 258. člena ZUP), razen po ZUP, kadar se pojavi vprašanje glede statusa stranskega udeleženca (142. člen ZUP).

Izredna pravna sredstva so dovoljena le zoper odločbo (oziroma pri ničnosti zoper sklepe o vsebinskih vprašanjih).

Razlika se pojavi tudi pri nastopu materialne pravnomočnosti. Pozitivna odločba postane formalno kot tudi materialno pravnomočna, kar pomeni, da se v isti zadevi ne more ponovno odločati. Sklep pa je le formalno pravnomočen, kar pomeni, da ga ni mogoče izpodbijati niti po uradni dolžnosti niti na predlog oz. zahtevo stranke, vendar se lahko v isti zadevi, v kateri je bil postopek ustavljen, ponovno uvede postopek (na podlagi nove zahteve stranke ali po uradni dolžnosti) (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 183–184).

6.3 SESTAVNI DELI ODLOČBE

Odločba je glede sestavnih delov strogo obličen akt. To pomeni, da ZUP ne določa le sestavin odločbe, temveč tudi sestavine sestavin in tudi njihove sestavine ter določa tudi posledice v zvezi s sestavinami odločbe ter glede napak in pomanjkljivosti posameznih sestavin. Osnovne sestavine po ZUP so naslednje:

- uvod,
- naziv,
- izrek,
- obrazložitev,
- pouk o pravnem sredstvu,
- podpis uradne osebe in žig organa.

Če je odločba izdana v elektronski obliki, mora vsebovati varna elektronska podpisa uradne osebe in organa, overjena s kvalificiranim potrdilom. V kolikor pa je varen elektronski podpis uradne osebe overjen s kvalificiranim potrdilom, ki vsebuje tudi navedbo organa, varen elektronski podpis organa ni potreben (Grafenauer in Cijan, 2005, str. 143).

Vsaka odločba ima tudi druge sestavine, ki jih določajo Uredba o upravnem poslovanju, Zakon o upravnih taksah in področni predpisi. Po Uredbi o upravnem poslovanju so glava, številka dokumenta, datum in komu se vroči odločba lahko bistvene sestavine odločbe. Prav tako določa tudi, kako je s plačilom takse v zvezi s tem dokumentom. Področni predpisi določajo dodatne sestavine.

V letu 2009 je Upravna inšpekcija ugotovila 135 kršitev, ki se nanašajo na Uredbo o upravnem poslovanju. Najpogostejše tri kršitve se nanašajo na evidentiranje lastnih in prejetih dokumentov (37 kršitev), sledi poslovanje s prejemno štampljko in oblikovne značilnosti dokumentov (vsaka po 20 kršitev), sledi odgovarjanje na dopise in obravnavanje pritožb (14 kršitev) (MJU, 2009, str. 16).

Upravna inšpekcija izvaja nadzor nad izvajanjem določb Uredbe o upravnem poslovanju ter Zakonu o splošnem upravnem postopku pred upravnimi organi ali nosilci javnega pooblastila ter ugotavlja njene kršitve. V letu 2009 je opravila 85 inšpekcijskih nadzorov, in sicer 26 pri nosilcih javnih pooblastil, 27 pri upravnih enotah, 18 pri občinah, 8 pri ministrstvih ter 6 pri inšpekcijskih službah. Ugotovila je, da pri vseh organih prihaja do kršitev, ki se nanašajo na spoštovanje rokov za odločanje in odgovarjanje strankam, poslovanje z dokumentarnim gradivom (evidentiranje dokumentov, poslovanje s prejemnimi štampljkami, pomanjkljivosti pri pisarniških odredbah o vročitvah posameznih dokumentov) in nekatere določbe ZUP (pomankljivi uvodi, izreki in pravni pouk odločb, neizdajanje konkretnih upravnih aktov, napake pri vročanju dokumentov).

Uvod odločbe

Uvod je prva informacija stranki o aktu, predvsem pa je namenjen nadzorstvenemu organu, če pride do pravnih sredstev zoper ta akt (npr. stranka vložiti pritožbo). Uvod po 212. členu ZUP vsebuje več predpisanih elementov:

- navede se organ, ki akt izdaja (npr. Ministrstvo za okolje in prostor, Upravna enota Ljubljana ipd.),
- navede se predpis, ki temu organu določa pristojnost za izdajo konkretnega akta (npr. izdaja dovoljenja za bivanje tujcu – Zakon o tujcih),
- navede se stranko, če ima zastopnika, obvezno tudi njega,
- navede se zadevo, za katero gre (npr. v zadevi gradbenega dovoljenja),
- navede se način uvedbe postopka (bodisi na zahtevo stranke ali bodisi po uradni dolžnosti),
- navede se tudi soglasje ali mnenje drugega organa, če gre za zbirno odločbo. To je odločba, ki jo je izdal organ z drugim organom (odločbo izda Upravna enota – npr. dovoljenje za prireditev – razstavo mačk, predhodno pa pridobi soglasje veterinarske uprave).

Po statističnih podatkih je bila v letu 2009 najpogostejša kršitev določb ZUP uvod v upravnih aktih. Ugotovljenih je bilo 31 kršitev, ki se nanašajo na pomanjkljive uvode (MJU, 2009, str. 15).

Naziv odločbe

ZUP določa, da se označi kot taka (navede se, da je odločba), razen če področni zakon določa specifični naziv (npr. osebna izkaznica, prometno dovoljenje). Z nazivom odločbe se kaže oblastna narava posamičnega akta. Vse določbe o sestavinah odločbe pa veljajo tudi za sklep, če je ta pisen, da se sklep naziva kot sklep in ne kot odločba.

Izrek

Izrek ali dispozitiv je na podlagi 213. člena ZUP osrednji in najpomembnejši sestavni del vsake odločbe, saj se z njim odloči o pravici oz. obveznosti posameznika v upravni zadevi, ki je predmet postopka. Če odločba v upravnem postopku nima izreka oz. dispozitiva, ni bilo odločeno o pravicah oz. obveznostih strank v določeni upravni zadevi, kar pomeni, da ni odločbe in upravna zadeva ni bila rešena. V odločbi postane samo izrek izvršljiv, dokončen in pravnomočen. Izrek mora biti popoln in določen, kar pomeni, da mora biti kratek, natančen in jasen. Vsebuje obvezne (obligatorne), morebitne (eventualne) in neobvezne (fakultativne) sestavine ter še druge sestavine, v kolikor jih določa materialni predpis (Androjna in Kerševan, 2006, str. 413).

Med obvezne sestavine po 213. členu ZUP štejemo:

- odločitev o predmetu postopka,
- odločitev o celotnem predmetu postopka, tudi če stranke tega niso uveljavljale, ampak je nujno zaradi interesa javne koristi,

- odločitev o stroških postopka, tudi če niso nastali. V kolikor so nastali, je treba navesti, kdo jih mora plačati, koliko točno znašajo, ter v izreku navesti, do kdaj jih je potrebno plačati (navede se rok plačila) in račun organa, kateremu se plača.

Vse te sestavine izreka so potrebne s ciljem, da bi bil izrek določen in izvršljiv.

Neobvezne sestavine izreka so:

- določitev roka za nastop pravice oz. izpolnitev obveznosti. Ta rok ima poseben izraz in sicer paracijski ali izpolnitveni rok;
- določitev pogojev za nastop pravic ali obveznosti;
- v izreku se zapiše tudi klavzula o nesuspendivnosti pritožbe (pritožba zoper to odločbo ne zadrži izvršitve).

Izrek se razlikuje glede na to, ali ga je izdal prvostopenjski oz. drugostopenjski organ odločanja. V kolikor ga je izdal prvostopenjski organ, se v njem navede »Odločbi se ugotovi« ali »Odločbi se ne ugotovi«, v drugostopenjski odločbi pa se organ v izreku prilagaja naravi odločitve o pritožbi (npr. Pritožbi se ugotovi in se odločba prvostopenjskega organ odpravi in zadeva vrne v ponovno odločanje) (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 189).

Statistični podatki kažejo, da so pomanjkljivi izreki druge najpogostejše ugotovljene kršitve po ZUP. V letu 2009 je bilo 25 kršitev (MJU, 2009, str. 15).

Obrazložitev

Obrazložitev je takoj za izrekom oz. dispozitivom drugi najpomembnejši sestavni del vsake pisne odločbe ne samo po ZUP, temveč izhaja tudi iz prakse Evropskega sodišča za človekove pravice. Obrazložitev pomeni utemeljitev oz. pojasnitev odločitve, ki je navedena v izreku odločbe.

Obrazložitev omogoča stranki, da uveljavlja pravna sredstva zoper odločbo, kar je temelj pravne demokratične države. Namenjena je stranki, da doseže njeno razumevanje oziroma strinjanje z odločitvijo. Biti mora jasna in pregledna, vsebovati mora bistvene in nosilne razloge, ki so narekovali sprejeto odločitev. Seveda pa je obrazložitev posebej pomembna za stranko, da spozna, kateri razlogi so vplivali na odločitev, ter jo s tem prepriča o pravilnosti odločitve, prav tako pa je pomembna tudi za organ druge stopnje, saj se iz nje vidi, ali je dejansko stanje pravilno ugotovljeno in ali je bil postopek zakonito in pravilno izpeljan. Obrazložitev je še posebno pomembna v odločbi, s katero se zahtevek stranke zavrne, ter v odločbi, s katero se stranki nalaga kakšna obveznost (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 361).

Glede na vsebino oz. obseg poznamo tri vrste odločb, in sicer odločbo s polno obrazložitvijo, odločbo s skrajšano obrazložitvijo in odločbo brez obrazložitve.

Odločbe nimajo obrazložitve le, če področni zakon tako določa (npr. Zakon o osebni izkaznici). Splošno pravilo pa je, da odločba mora imeti obrazložitev, kajti ta je namenjena stranki, da se seznanijo z razlogi za odločitev, saj na tej osnovi lahko uveljavlja pravna sredstva. Obrazložitev je potrebna tudi za nadzorstveni organ (sodišče), če pride do pravnih sredstev, da ta lahko presodi zakonitost oz. nezakonitost izpodbijanega akta.

Skrajšana obrazložitev je možna, kadar gre za enostavne upravne zadeve. Takrat se v obrazložitvi navede zgolj kratek povzetek ter pravno podlago za odločitev.

Praviloma pa mora imeti odločba polno obrazložitev. Polna obrazložitev pa obsega več sestavnih delov, ki se v osnovi delijo na dejanski in pravni del. V njej se navede:

- vsebino vseh zahtevkov strank v začetku ali med postopkom,
- potek ugotovitvenega in dokaznega postopka ter katera dejstva so bila ugotovljena in dokazana,
- dokazne sklepe, v katerih organ poveže splošno pravilo s konkretnim dejanskim stanom stranke,
- natančno navedene razloge za zavrnitev zahtevkov,
- izrečene sklepe med postopkom in njihovo obrazložitev, če niso bili že predhodno izdani pisno in je zoper njih stranka lahko vložila posebno pritožbo,
- posebej natančno ne le razloge za odločitev, temveč tudi namen in obseg uporabljene diskrecije v konkretnem primeru, v kolikor organ odloča po diskreciji (po prostem preudarku),
- vsebino členov, določb, ki so bili podlaga predpisov, na katerih temelji odločitev.

Če odločba nima polne obrazložitve, pa bi jo morala imeti, je to absolutna bistvena postopkovna napaka in samostojni razlog za pritožbo in taki pritožbi mora organ ugoditi (v ZUP piše »odločbe se ne da preizkusiti«) (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 191).

Statistični podatki kažejo, da so obrazložitve v upravnih aktih tretje najpogostejše ugotovljene kršitve po ZUP. V letu 2009 je bilo 21 kršitev (MJU, 2009, str. 15).

Pouk o pravnem sredstvu

Obrazložitvi sledi pouk o pravnem sredstvu oz. pravni pouk. Namen pravnega pouka je, da se stranki sporoči, kakšne so njene pravne možnosti. Če se stranka z odločbo ne strinja, lahko zoper odločbo vloži pritožbo ali pa začne upravni spor ali kakšen drug postopek pred sodiščem (Grafenauer et al., 2010, str. 103).

Po 215. členu ZUP pouk o pravnem sredstvu vsebuje naslednje sestavine (Grafenauer et al., 2010, str. 103):

- navedbo, da je zoper odločbo dovoljena pritožba ali da se lahko začne kakšen drug postopek pred sodiščem,
- navedbo naziva drugostopenjskega organa, na katerega se lahko stranka pritoži, oz. v kolikor je dopusten upravni spor pa navedbo, pri katerem sodišču lahko stranka vloži tožbo in v katerem roku,
- navedbo prvostopenjskega organa, pri katerem se vloži pritožbo (navede se polno ime in naslov),
- navedbo, da se lahko poda pritožba tudi na zapisnik pri organu, ki je izdal odločbo,
- navedbo roka, v katerem je potrebno vložiti pritožbo (na podlagi 235. člena ZUP se pritožba lahko vloži v 15 dneh, če z zakonom ni drugače določeno),
- navedbo, koliko znaša taksa za pritožbo (navesti je potrebno, da je bila taksa plačana, v kolikšnem znesku je bila plačana ter po kateri tarifni številki).

Stranka ima pravico zahtevati od organa, da v osmih dneh dopolni že izdano odločbo, v kolikor odločba nima pouka o pravnem sredstvu ali če je pouk nepopoln. Rok za pritožbo nato teče od dneva vročitve dopolnjene odločbe. V primeru, ko je pouk v odločbi napačen, se lahko vsaka stranka ravna po veljavnih predpisih ali po pouku, pri čemer to zanjo ne more imeti nobenih škodljivih posledic (Grafenauer et al., 2010, str. 103).

Podpis uradne osebe in žig organa

V 216. členu ZUP je določeno, da uradna oseba na desni strani podpiše odločbo, ki jo je izdala. To je oseba oz. predstojnik, ki ima od predstojnika ali po samem zakonu (npr. inšpektor) pooblastilo za izdajo odločbe. Če uradna oseba nima izdanega pooblastila za vodenje, postopek pa je samo vodila, se podpiše na levi strani pod »postopek vodila«, na desni strani pa oseba, ki je odločba izdala. V kolikor pa je odločbo izdal kolegijski organ, jo podpiše predsedujoči, če ni s predpisom ali na podlagi ustave ali zakona o izdanem poslovniku organa drugače določeno. Podpis nam pove, za kaj je kdo odgovoren (za vodenje oz. odločitev postopka) (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 192).

Če pa je odločba izdana v elektronski obliki, mora vsebovati varen elektronski podpis uradne osebe in organa, ki je overjen s kvalificiranim potrdilom.

Odločba nima pravnega učinka, dokler ni podpisana, kajti ko upravni organ izda odločbo, s tem izrazi svojo voljo o priznanju določene pravice ali pravne koristi oz. naloži določene obveznosti v ustrezni obliki, kar pomeni, da je potrjena s podpisom pristojne uradne osebe (Androjna in Kerševan, 2006, str. 426).

Številka in datum v odločbi sta potrebna zaradi individualizacije odločbe in dokazovanja njene izvirnosti (avtentičnosti). Navajanje številke v odločbi je smiselno zato, da lahko med seboj ločimo različne odločbe, s katerimi je bilo odločeno o različnih pravicah in obveznostih istih strank ali o istih pravicah in obveznostih različnih strank. Datum pa je pomemben npr. za presojo vprašanja, če je bil v postopku uporabljen pri odločanju ustrezen materialni predpis ali je bil organ pristojen za odločanje itd. V kolikor odločba nima datuma izdaje, je to bistvena kršitev pravil postopka, saj odločbe ne moremo preizkusiti glede pravilnosti uporabe materialnega prava in pravil o pristojnosti, saj ne vemo, katero pravo je veljalo ob izdaji odločbe (7. točka 2. odstavka 237. člena ZUP) (Androjna in Kerševan, 2006, str. 425–426).

Žig organa potrjuje avtentičnost izdajatelja odločbe.

Na podlagi tretjega odstavka 210. člena ZUP ima lahko odločba, ki se izdela samodejno, namesto podpisa in žiga faksimile (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 371).

Sodna praksa

»Po določbi tretjega odstavka 206. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP) so obvezne sestavine upravne odločbe: uvod, dispozitiv (izrek), obrazložitev, pouk o pravnem sredstvu, ime organa s številko in datumom odločbe, podpis uradne osebe in pečat. V primeru, če tako določa zakon ali na zakonu temelječ predpis, posamezni deli v odločbi niso obvezni. V prvem odstavku 207. člena istega zakona je natančneje določeno, kaj vse obsega uvod odločbe. Le vsi obvezni sestavni deli tvorijo celoto odločbe in uvod je obvezen. To pa

tudi pomeni, da se morajo vsi deli odločbe nanašati na isto upravno zadevo, v kateri je odločba izdana» (Sodba VS RS, št. U 103/93-6 z dne 12. 5. 1994, VS10874) (Breznik et al., 2004, str. 619–620).

6.4 ROK ZA IZDAJO ODLOČBE

Na podlagi 222. člena ZUP poznamo dva roka za izdajo odločbe, ki sta odvisna od tega, ali je potrebno voditi posebni ugotovitveni postopek ali ne.

Če se začne postopek bodisi na zahtevo stranke bodisi po uradni dolžnosti in če je to v interesu strank, pred odločitvijo ni potrebno uvesti posebnega ugotovitvenega postopka, pristojni organ, ki vodi postopek, pa mora izdati in vročiti odločbo čim prej, najpozneje pa v enem mesecu od dneva, ko je prejel popolno vlogo za začetek postopka oz. od dneva, ko je bil začet postopek po uradni dolžnosti, če ni s posebnim predpisom določen krajši rok (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 375).

V primeru uvedbe skrajšanega ugotovitvenega postopka mora odločbo izdati v enem mesecu. Če pa je potreben poseben ugotovitveni postopek, mora pristojni organ izdati in vročiti odločbo stranki najpozneje v dveh mesecih.

Če stranka vloži pomanjkljivo, nerazumljivo in nepopolno zahtevo, jo mora dopolniti, rok za izdajo odločbe pa teče od dne, ko je organ prejel dopolnitev vloge. Vloga se zavrže kot pomanjkljiva, če je stranka ne dopolni v odrejenem roku.

Na podlagi 153. člena ZUP pa rok za izdajo odločbe ne teče v času prekinitve postopka ter na podlagi 82. člena ZUP, ko Ustavno sodišče ali župan zadrži izvrševanje predpisa. V kolikor organ v predpisanem roku ne odloči in ne vroči odločbe stranki, ima stranka pravico do pritožbe, saj v takem primeru pride do molka organa in se šteje, da je bil zahtevek zavržen. Pritožba ni vezana na pritožbeni rok. Vloži se kadar koli po nastanku molka, to je po izteku roka za izdajo odločbe. Če pa na prvi stopnji odloča drugostopenjski organ, zoper molk organa ni mogoča pritožba, dopustna je le tožba v upravnem sporu ali kakšen drug sodni postopek (Jerovšek, 2007, str. 132).

6.5 DOKONČNOST, PRAVNOMOČNOST IN IZVRŠLJIVOST ODLOČBE

Vsak upravni postopek na prvi stopnji se praviloma konča z izdajo odločbe ali sklepa v upravni zadevi, ki je predmet postopka. Cilj je, da bi se postopek čim hitreje končal, stranke pa bi imele zagotovljene postopkovne pravice. Odločba ali sklep morata biti izdana v skladu z materialnimi predpisi. V upravnem postopku ločimo dokončnost, pravnomočnost in izvršljivost odločbe.

Dokončnost

Na podlagi 224. člena ZUP odločba postane dokončna, ko se ne more več izpodbijati s pritožbo. Dokončnost pomeni, da pritožba po samem zakonu ni bila dovoljena, uporabljena ali pa je izčrpana. Odločba, ki jo izda prvostopenjski organ, postane dokončna ter tudi izvršljiva z dnem vročitve odločbe stranki, če pritožba ni dovoljena; ko preteče rok za pritožbo in pritožba ni bila vložena, ko se pravici do pritožbe odpovedo vse stranke; če se vroči stranki

odločba organa druge stopnje, s katero se pritožba zavrne, ali sklep, s katerim se pritožba zavrže, ter če se vroči stranki odločba druge stopnje, s katero je bila odločba prve stopnje nadomeščena (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 198).

Ko izčrpamo pravno pot, to je pravico do pritožbe, zaključimo redni postopek pred upravnimi organi, odločba pa postane dokončna. Dokončnost nastopi, ko ni več mogoče vložiti pritožbe zoper izdano odločbo na prvi stopnji, dovoljena so le še izredna pravna sredstva in upravni spor.

Pravnomočnost

Ko postane odločba dokončna, je zoper tako odločbo dovoljeno še sodno varstvo. Odločba postane pravnomočna, ko se ne more več izpodbijati v upravnem sporu pred upravnim sodiščem ali v drugem sodnem postopku pred kakšnim drugim sodiščem (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 200).

Odločba, ki jo izda prvostopenjski organ, postane pravnomočna, če se vroči stranki, če pritožba ni dovoljena; če poteče rok za pritožbo, pritožba pa ni bila vložena; če se vroči stranki, pritožba pa ne zadrži njene izvršitve; če se stranki vroči odločba druge stopnje, s katero se pritožba zavrne, ali sklep, s katerim se pritožba zavrže, ter če se pravici do pritožbe odpovedo vse stranke (Štriker, 2011, str. 107).

Pravnomočnost je formalna in materialna. Formalna pravnomočnost odločbe nastopi takrat, ko stranke ne morejo doseči njene spremembe, odprave in razveljavitve. Stranka v tem primeru izčrpa vsa svoja pravnoformalna sredstva, s katerimi razpolaga (Jerovšek, 2007, str. 135).

Materialno pravnomočna je odločba takrat, ko tudi organ ne more doseči njene spremembe, odprave ali razveljavitve. Organ postane vezan na svojo odločbo. Vsebina take odločbe je nespremenljiva, kar pomeni prepoved ponovnega odločanja o isti zadevi.

Upravna odločba postane pravnomočna z nastopom pravnomočnosti sodne odločbe, če upravna odločba s sodno ni odpravljena ali razveljavljena (Jerovšek, 2007, str. 135). Pravnomočnost ne pomeni popolne nespremenljivosti pravnega razmerja, saj se vanj lahko poseže z izrednimi pravnimi sredstvi.

Prav tako je lahko odločba delno pravnomočna, če je bila vložena pritožba ali upravni spor zoper posamezni del izreka odločbe, s tem pa drugi deli postanejo pravnomočni.

Izvršljivost

Izvršljivost načeloma nastopi z dokončnostjo, razen če je v izreku odločbe klavzula, da vložena pritožba ne zadrži izvršitve odločbe. Na podlagi tega postane prvostopenjska odločba izvršljiva z dnem vročitve oziroma z dnem izteka izpolnitvenega – paricijskega roka, če je določen. Po ZUP je izpolnitveni rok 15-dnevni, razen če posebni zakon ne določa drugače. Izjemoma pa je odločba lahko izvršljiva s pravnomočnostjo (gradbeno dovoljenje, denacionalizacijska odločba) (Jerovšek, 2009, str. 170).

Odločba organa prve stopnje v upravnem postopku postane izvršljiva z dnem vročitve stranki, če pritožba ni dovoljena; z dnem, ko se stranka odpove pravici do pritožbe; z dnem vročitve v enostavnih upravnih zadevah in zadevah manjšega pomena, če se stranka odpove pritožbi pred vročitvijo; z dnem, ko preteče rok za vložitev pritožbe, če ta ni bila vložena; z dnem vročitve odločbe stranki, če pritožba ne zadrži izvršitve; z dnem, ko se vroči drugostopenjski akt, s katerim se pritožba zavrne ali zavrže; z dnem vročitve drugostopenjske odločbe, s katero je bila nadomeščena prvostopenjska odločba, ter z nastopom pravnomočnosti sodne odločbe, v kolikor je izvršljivost po posebnem zakonu vezana na pravnomočnost upravne odločbe (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 201).

Prav tako pa tudi sklep postane izvršljiv z dnem vročitve stranki, če zoper sklep ni dovoljena pritožba ter v kolikor je dovoljena pritožba, ki pa ne zadrži izvršitve sklepa. Če pritožba zadrži izvršitev sklepa, je sklep izvršljiv, ko je dokončen.

6.6 SKLEP

Uradna oseba, ki vodi postopek, s sklepom odloča o postopkovnih, formalnih in postranskih vprašanjih glede na glavni predmet postopka (226. člen ZUP). Pisni sklep ima enake sestavne dele kakor odločba. Po ZUP poznamo sklepe, zoper katere ni dovoljena pritožba (npr. sklep o preložitvi ustne obravnave); sklepe, zoper katere je dovoljena pritožba (npr. sklep o zavrženju zahteve), ter sklepe, zoper katere samostojna pritožba ni dovoljena, lahko pa jih izpodbijamo s pritožbo zoper odločbo o glavni stvari (npr. postavitve začasnega zastopnika ali imenovanje izvedenca) (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 195).

Organ na podlagi sklepa odloči predvsem, ko gre za vprašanja pogojev za uvedbo postopka in pogojev za obnovo postopka, dovolitev izvršbe, postavitve začasnega zastopnika, združitve zadev v en postopek, odločanje o predlogu za vrnitev v prejšnje stanje, ustavitve postopka, prekinitve postopka, izločitev uradne osebe, odločitev o stroških postopka itd. (Grafenauer et al., 2010, str. 107).

Ločimo sklepe, ki se izdajo med postopkom, ter sklepe, ki postopek končajo, ter pisne in ustne sklepe. Pisni se izdajo, če ima stranka zoper sklep pravico pritožbe, ustne pa le kadar se naznani prizadetim osebam. Stranka lahko ustne sklepe izpodbija v pritožbi zoper odločbo, v kolikor so ti sklepi vplivali na odločitev o zadevi. Ne glede na to, ali je sklep pisni ali ustni, mora vsebovati obrazložitev ali dispozitiv in pouk o pravnem sredstvu.

Večina sklepov začne učinkovati z vročitvijo oziroma naznanitvijo, kajti izvršljivost je vezana na omenjeno procesno dejstvo (Kovač et al., 2010, str. 162).

Uradna oseba, ki ima pooblastilo za odločanje, lahko izdaja sklepe, ki postopek končajo, in uradna oseba, ki ima pooblastilo le za vodenje, vendar pa ne more izdajati sklepov, lahko postopek le vodi.

7 PRAVNA SREDSTVA

7.1 SPLOŠNO O PRAVNIH SREDSTVIH

Pravna sredstva so z Ustavo RS (25., 157., 158. člen) oziroma z zakoni določene procesne možnosti in procesna dejanja (pravne institucije), s katerimi se pri pristojnem organu začne postopek za presojo in ugotovitev skladnosti konkretnega upravnega akta (odločbe, sklepa) z abstraktnimi pravnimi normami (Grafenauer et al., 2010, str. 109).

Ustava RS v 25. členu navaja, da je vsakomur zagotovljena pravica do pritožbe ali drugega pravnega sredstva proti odločitvam sodišč in drugih državnih organov, organov samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilcem pooblastil. Na podlagi 157. člena Ustave RS pa lahko nastopi upravni spor zoper nezakonite dokončne posamične akte omenjenih organov ter po 158. členu Ustave RS, kjer so dovoljena izredna pravna sredstva zoper pravnomočne posamične akte navedenih organov. Poleg tega pa Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP) navedena pravna sredstva postopkovno ureja, pri čemer temelji na načelu pravice do pritožbe kot tudi področni zakoni (Jerovšek, 2009, str. 137).

Pravna sredstva so institucije, prek katerih se uveljavlja zlasti zakonitost kot tudi varstvo pravic strank in javne koristi v upravnih zadevah. Glede na svoj opredeljen namen morajo biti pravna sredstva učinkovita. Prav tako so tudi instrument zagotovitve zakonitega odločanja (Kovač et al., 2010, str. 197).

Njihov namen je, da se zagotovi pravilno in zakonito delo in odločanje, to pa pomeni zakonitost v materialnem in formalnem pogledu. Predmet, s katerim izpodbijamo pravna sredstva, je izrek (dispozitiv) odločbe, s katerim se odloči o zadevi (Grafenauer in Cijan, 2005, str. 164).

Pomenijo edino zakonito pot izpodbijanja izdanih odločb, če se ugotovi, da je bil postopek izdaje akta ali sam akt nezakonit. Pravna sredstva pomenijo prednost pravne varnosti pred pravilnostjo, kajti pravna sredstva je mogoče vložiti le iz zakonsko določenih razlogov in le v zakonsko določenih rokih. Če se ugotovi, da je akt nezakonit iz drugih razlogov ali po izteku rokov, velja kljub temu za zakonitega. Poznamo več skupin pravnih sredstev, kar pomeni različne pogoje za uporabo pravnih sredstev in njihove učinke.

V okviru upravnega postopka pravna sredstva delimo na redna in izredna pravna sredstva, kar je ena izmed najpomembnejših delitev. Po ZUP je redno pravno sredstvo le eno – pritožba. Redno pravno sredstvo se uporabi še pred dokončno odločitvijo v upravnem postopku. Izredno pravno sredstvo se praviloma uporablja po dokončnosti. ZUP pozna 5 izrednih pravnih sredstev. To so: obnova postopka, odprava oz. sprememba odločbe v zvezi z upravnim sporom, odprava in razveljavitev po nadzorstveni pravici, izredna razveljavitev odločbe in ničnost odločbe.

Pritožba kot redno pravno sredstvo se lahko vloži zoper vsako odločbo, izdano v upravnem postopku, dokler ta ni dokončna. Izredno pravno sredstvo pa lahko izjemoma uporabimo ob določenih razlogih po dokončnosti oz. pravnomočnosti odločbe. Ničnost odločbe oz. odprava

ali razveljavitev po nadzorstveni pravici, ki sta izredni pravni sredstvi, se lahko uporabita zoper že izdano oz. vročeno še nedokončno odločbo, vendar izredna razveljavitev odločbe zoper izvršljivo odločbo, tudi če še ni dokončna, ne zadrži izvršitve (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 206).

Pravna sredstva pa lahko razvrstimo še po drugih merilih. Glede na učinek se delijo na suspenzivno pravno sredstvo (pritožba), ki zadrži izvršitev izpodbijane odločbe, ter nesuspensivno pravno sredstvo, ki pa ne zadrži izvršitve izpodbijane odločbe. Delijo se tudi glede na organ, ki odloča o pravnih sredstvih, in sicer na devolutivna ali nedeolutivna. Devolutivna so tista, pri katerih se odločanje prenese na organ druge stopnje oz. organ, ki opravlja nadzor nad delom. Nedeolutivna so tista, pri katerih odloča organ, ki je izdal dokončen oz. pravnomočen upravni akt.

Nekatera pravna sredstva imajo učinek za nazaj, druga pa za naprej. Za nazaj kot odprava ima učinek ničnost odločbe, za naprej pa razveljavitev in sprememba odločbe. To pomeni, da je odločba razveljavljena oz. spremenjena šele od razveljavitve oz. spremembe dalje.

7.2 PRITOŽBA KOT REDNO PRAVNO SREDSTVO TER NJENA PRAVICA

Po ZUP je redno pravno sredstvo le pritožba, s katero stranke in druge upravičene osebe v upravnem postopku izpodbijajo nezakonitost in neprimernost izdanega upravnega akta (odločbe ali sklepa). Uporabi se še pred dokončno odločitvijo v upravnem postopku.

Pritožba je redno, suspenzivno ter devolutivno pravno sredstvo. Redno pravno sredstvo je, ker je praviloma dovoljena pritožba zoper vse odločbe kot tudi sklepe, razen v primerih kadar pritožbo izključuje zakon. Devolutivno sredstvo je, ker o njej odloča drugostopenjski organ, suspenzivno pravno sredstvo pa, ker zadrži izvršitev odločbe do odločitve o pritožbi (Jerovšek, 2007, str. 138).

Organi državne uprave, drugi državni organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti ter nosilci javnih pooblastil ter njihove uradne osebe, ki odločajo o pravicah, obveznostih in pravnih koristih posameznikov v konkretnih upravnih zadevah, morajo spoštovati ustavo, zakone, druge na zakonu temelječe predpise in splošne akte, izdane za izvrševanje javnih pooblastil. Odločba prvostopenjskega organa je lahko v upravnem postopku nepravilna oz. nezakonita. Največkrat pride do nepravilne in nezakonite odločbe zaradi nepoznavanja predpisov. Zato ima prizadeta oseba možnost vložiti pritožbo zoper izdano odločbo. Prizadeta oseba s pritožbo zavaruje svoje pravice in zahteva, da organ druge stopnje ponovno odloča o zadevi. Preizkusi se zakonitost in pravilnost izdane odločbe po formalni in materialni strani ter izda ustrezno odločbo v upravni zadevi. Pritožba je redno pravno sredstvo za varstvo zakonitosti pri odločanju o pravicah, obveznostih in pravnih koristih posameznikov v upravnem postopku, hkrati pa še pravno sredstvo, s katerim se odlaga dokončnost in pravnomočnost izdane odločbe (Androjna in Kerševan, 2006, str. 462).

Že po sami Ustavi RS (25. člen) je zajamčena pravica do pritožbe za varstvo pravic in zakonitosti v upravnem postopku in tudi temeljno načelo splošnega upravnega postopka (13. člen ZUP – pravica do pritožbe). Postopek se ne začne sam po sebi. Začne se, ko nekdo vloži pritožbo in se s tem sproži pritožbeni postopek. Organ, ki vodi postopek, pritožbenega postopka ne more začeti (Androjna in Kerševan, 2006, str. 463).

Od januarja 2008 dalje se lahko stranka odpove pravici do pritožbe (novela ZUP-E 126/07). Pridobi takojšnjo izvršljivost, pravnomočnost in dokončnost. Nastopi le, če se odpovedo vsi, ki imajo pravico do pritožbe. Odpoved je možna le na zahtevo stranke in šele od vročitve dalje, izjemoma še pred vročitvijo, vendar samo v manj pomembnih upravnih zadevah.

7.2.1 Vložitev pritožbe, pristojnost, njena oblika in vsebina

Zoper odločbo, ki jo izda prvostopenjski organ, se ne more pritožiti kdor koli, ki bi bil nezadovoljen z izdano odločbo. Odločba je posamičen upravni akt in mora biti naslovljena na vložnika. Vzpostavlja javnopravno razmerje med nosilcem oblasti ter strankami postopka (inter partes) in zato ne razvije učinka splošne veljave (erga omnes), da bi kot predpis veljala tudi za osebe, na katere ni naslovljena (Androjna in Kerševan, 2006, str. 464–465).

Po 229. členu ZUP pritožbo lahko vloži stranka, ki je bila udeležena v postopku na prvi stopnji kot aktivna ali pasivna stranka ali kot stranski udeleženec, ter vsaka druga oseba, če odločba posega v njene pravice in pravne koristi, če ta oseba zahteva vročitev odločbe prve stopnje v pritožbenem roku, ki je določen za stranko. Pritoži se, ko ji je že vročena odločba, v enakem roku kot stranka, v kolikor ta oseba za postopek ni vedela oz. se ga ni mogla udeleževati oz. ni bila povabljen in za izdajo odločbe ni vedela. Za samo izdajo je izvedela šele po izdaji odločbe. V kolikor se zahteva vročitev odločbe po izteku pritožbenega roka, lahko predlaga obnovo postopka, vendar ne sme zamuditi enomesečnega subjektivnega roka za obnovo postopka, ki teče od dneva, ko je oseba za izdajo odločbe izvedela. Pritožbo lahko vloži tudi državni tožilec in državni pravobranilec, če je bil z odločbo prekršen zakon v korist stranke in v škodo javne koristi, in to v enakem pritožbenem roku, kot velja za stranko (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 209).

Pritožba se na podlagi 239. člena ZUP vloži pri organu, ki je izdal odločbo na prvi stopnji ustno na zapisnik, pisno po pošti ali neposredno oz. po elektronski poti. Vložena mora biti v zakonsko določenem roku. Če oseba pošlje pritožbo organu, ki ni pristojen za njen sprejem, se šteje, da je bila pritožba vložena pri pristojnem organu šele tistega dne, ko jo je ta organ dobil, ne glede na to, ali jo je poslal nepristojni organ brez odlašanja. Od tega pravila izstopa samo izjema, da je bila pritožba vložena pri organu druge stopnje. Pritožba je pravočasna, če je vložena (izročena ali poslana) pri organu druge stopnje. Če je pritožba izročena ali poslana organu druge stopnje, jo ta takoj pošlje organu prve stopnje. Organ prve stopnje mora pritožbo preizkusiti, če je dovoljena, pravočasna ter ali jo je vložila upravičena oseba (1. odst. 240. člena ZUP). V kolikor organ spozna, da je pritožba upravičena, jo lahko nadomesti z novo določbo (Androjna in Kerševan, 2006, str. 477).

ZUP v členih od 230 do 234 določa pristojnost za odločanje o pritožbi, in sicer:

- o pritožbi zoper odločbo, ki jo je na prvi stopnji izdala upravna enota, odloča stvarno pristojno ministrstvo. Če gre v odločbi za več upravnih zadev, za katere so stvarno pristojna različna ministrstva, odloča o vsakem delu odločbe stvarno pristojno ministrstvo;
- o pritožbi zoper odločbo, ki jo je na prvi stopnji izdal nosilec javnega pooblastila, odloča organ, določen z zakonom. Če zakon ne določa, kateri organ je pristojen za odločanje o pritožbi, odloča o njej stvarno pristojno ministrstvo;

- o pritožbi zoper odločbo, ki jo je na prvi stopnji izdala uprava samoupravne lokalne skupnosti v upravni zadevi iz izvirne pristojnosti, in o pritožbi zoper odločbo, ki jo izda nosilec javnih pooblastil na podlagi predpisa sveta samoupravne lokalne skupnosti, odloča župan;
- o pritožbi zoper odločbo, ki jo je na prvi stopnji izdala uprava samoupravne lokalne skupnosti iz državne prenesene pristojnosti, odloča stvarno pristojno ministrstvo.

Če je o pritožbi zoper odločbo odločalo več organov skupaj, o pritožbi odloča organ, ki je pristojen za odločanje o pritožbi zoper odločbo organa, ki je odločil. V primeru, ko je organ izdal odločbo na podlagi soglasja, potrditve, mnenja ali dovoljenja drugega organa, je pritožbeni organ tisti, ki je pristojen za odločanje o pritožbi organa, ki jo je izdal (Štriker, 2011, str. 117).

Po zakonu pritožba ni dovoljena zoper odločbo, ki jo je na prvi stopnji izdal državni zbor, vlada ali predstavniški organ samoupravne lokalne skupnosti. Če je na prvi stopnji izdalo odločbo ministrstvu, je dovoljena pritožba, če je tako določeno v zakonu, ki mora hkrati določiti, kateri organ je pristojen za odločanje o taki pritožbi, sicer o pritožbi odloča vlada (Štriker, 2011, str. 115).

Na podlagi 238. člena ZUP se pritožba vloži pisno ali ustno na zapisnik. V pritožbi je potrebno navesti odločbo, ki se izpodbija, pri tem pa označiti organ, ki jo je izdal, njeno številko in datum. Navesti je potrebno razloge za pritožbo, na podlagi katerih se izpodbija izdano odločbo.

Pritožbo lahko vložimo tudi po elektronskem mediju, v kolikor ima organ za to tehnične možnosti. Če je pritožba pomanjkljiva ali nerazumljiva, organ z njo ravna kot z nepopolno vlogo. Ne sme je zavreči, temveč mora zahtevati dopolnitev vloge v naslednjih petih dneh (Štriker, 2011, str. 119).

Tretji odstavek 238. člena ZUP navaja, da lahko stranka oz. pritožnik navaja nova dejstva in nove dokaze, ki jih mora obrazložiti in navesti, zakaj jih ni podal že v samem postopku na prvi stopnji. Nova dejstva in novi dokazi se upoštevajo kot pritožbeni razlogi le, če so obstajali v času odločanja na prvi stopnji, pa jih stranka iz upravičenih razlogov ni mogla predložiti oz. navesti na obravnavi.

Če je bilo v postopku udeleženih več strank z nasprotnimi interesi, stranka pa v pritožbi navaja nova dejstva, mora pritožbo vložiti v toliko izvodih, kolikor je strank.

7.2.2 Pritožbeni razlogi

Pritožnik mora v pritožbi kot razlog za pritožbo navesti le enega izmed zakonsko določenih razlogov, ki jih opredeljuje ZUP. V osnovi zakon določa tri razloge za pritožbo:

1. napačna uporaba materialnega prava. Stranka očita organu prve stopnje, da:
 - materialni predpis ni bil uporabljen;
 - materialni predpis je bil nepravilno uporabljen;
 - materialni predpis je nepravilno razlagal;
 - je odločal po diskreciji in presegel meje pooblastila;

2. nepopolno ali napačno ugotovljeno dejansko stanje;
3. postopkovne napake, ki se delijo na bistvene in nebistvene.

Zgolj bistvene napake pomenijo uspeh pritožnika. Med bistvenimi zakon določa relativne bistvene (niso vnaprej opredeljene) in absolutno bistvene napake.

Relativne bistvene so tiste, ko se domneva, da bi bila odločitev drugačna, če do napak ne bi prišlo.

Absolutne bistvene napake na podlagi 237. člena ZUP so grobe kršitve, na podlagi katerih zakonodajalec vnaprej določi, da bi bila odločitev vsaj verjetno drugačna, če bi v postopku ali pri izdaji odločbe te napake ne nastale. Med te napake štejemo:

- kršitev pravil o stvarni pristojnosti;
- če v postopku niso imele možnosti sodelovati vse osebe v položaju, vse stranke ali je kdo manjkal;
- stranki ali stranskemu udeležencu ni bila dana možnost, da se izjavi o vseh dejstvih in okoliščinah, pomembnih za izdajo odločbe;
- če so bila kršena pravila o zastopstvu;
- če so kršene določbe v zvezi z rabo jezika v postopku;
- če je v postopku sodelovala uradna oseba, ki bi morala biti izločena;
- odločbe se ne da preizkusiti (sestavine istega akta so nasprotne).

Absolutne bistvene kršitve pravil postopka mora pritožbeni organ preverjati po uradni dolžnosti tudi, če se pritožnik na njih ne sklicuje; seveda mora vložiti pritožbo.

V kolikor pride do bistvenih kršitev postopka, mora drugostopenjski organ odločbo prvostopenjskega organa obvezno odpraviti in v ponovnem postopku odpraviti kršitev ne glede na to, če ta kršitev vpliva na odločitev o zadevi ali ne. Pri nebistvenih kršitvah pa pritožbeni organ pritožbo zavrne kot neutemeljeno in v svoji odločbi navede, za kakšno kršitev je šlo in zakaj ne vpliva na odločitev (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 212).

7.2.3 Rok za pritožbo

Rok za pritožbo po ZUP je 15 dni od vročitve odločbe (splošni pritožbeni rok), če ni z zakonom drugače določeno. Za vsako osebo in vsak organ, ki lahko vloži pritožbo, začne teči naslednji dan po vročitvi odločbe. Če gre za nujne ukrepe v javnem interesu, ko se organ odloči ustno, teče rok od dneva, ko je vročena pisna odločba. Če se organ odloči ustno in tudi odredi, da se taka odločba takoj izvrši, potem ima stranka pravico, da se na tako odločitev organa pritoži takoj in ji ni treba čakati, da organ izda pisno odločbo. V kolikor oseba, ki ji odločba ni bila vročena, čeprav posega v njene pravice oz. pravne koristi, in je za odločbo izvedela ali jo dobila, lahko v tem primeru zahteva, da se ji taka odločba vroči v 15 dneh, nato pa lahko v 15 dneh po vročitvi vloži pritožbo zoper to odločbo. Drugi odstavek 142. in 143. člena ZUP daje osebi, ki bi morala biti udeležena v postopku, pa ni bila, možnost, da v roku, ki ga ima stranka za vložitev pritožbe, zahteva vročitev odločbe in nato vloži pritožbo v enakem roku, ko to velja za stranko, v kolikor za izdajo odločbe ni vedela oz. iz okoliščin ni mogla sklepati, da je bila odločba izdana. Če se zahtevi za vročitev odločbe ne ugotovi, organ

zahtevo s sklepom zavrže, zoper sklep pa je dovoljena pritožba (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 391–392).

Prvostopenjski organ mora v predpisanem roku izdati odločbo, če ne, pride do molka organa, stranka pa ima po izteku tega roka pravico vložiti pritožbo. Pritožba ni vezana na siceršnji pritožbeni rok (Jerovšek, 2007, str. 73).

V primeru, če stranka, ki ni bila udeležena v postopku, pritožbo vloži potem, ko se je iztekel pritožbeni rok vsem strankam v postopku ali se pritoži potem, ko se že vse druge stranke odpovejo pravici do pritožbe, je potrebno takšno pritožbo obravnavati kot predlog za obnovo postopka (Štriker, 2011, str. 117).

Pritožba je suspenzivno pravno sredstvo, zato odločbe ni mogoče izvršiti, dokler teče pritožbeni rok, razen če gre za nujne ukrepe v javnem interesu (npr. skrajšani postopek), ki jih ni mogoče odlagati ali bi zaradi odložitve izvršbe stranki nastala nepopravljiva škoda. Pritožba v tem primeru ne zadrži izvršitve in se izvrši takoj.

Sodna praksa

»Po določbi prvega odstavka 223. člena ZUP ima stranka zoper odločbo pravico pritožbe, po določbi drugega odstavka 230. člena ZUP pa se pritožbeni rok šteje za vsako stranko od dneva vročitve. Če akt, ki bi moral biti vročen, stranki ni bil vročen, ta pa vloži pritožbo, tožena stranka tudi po presoji pritožbenega sodišča ni imela zakonite podlage za zavrženje takšne pritožbe kot nedovoljene in prepozne« (Sodba VS RS, št. I Up 252/99 z dne 16. 9. 1999, VS131171) (Breznik et al., 2004, str. 712).

7.2.4 Delo organa prve stopnje v zvezi s pritožbo

Pritožba se vloži pri organu prve stopnje, ker mora ta opraviti tako imenovani formalni preizkus pritožbe. To pomeni, da mora ugotoviti, če je pritožba dovoljena zoper konkretni akt – če jo je vložila upravičene oseba in ali je pritožba vložena v pritožbenem roku (ni prezgodnja ali prepozna). Če pritožba ne izpolnjuje teh pogojev, jo s sklepom zavrže. V kolikor je ne zavrže, jo nemudoma pošlje nasprotnim strankam, da se lahko v roku, ne krajšem od osmih dni, ne daljšem od petnajst dni, izrečejo o pritožbi. Stranke lahko ugovarjajo na vse navedbe v pritožbi tako glede izvedenega postopka na prvi stopnji, ugotovljenega dejanskega stanja in uporabe materialnega prava.

Če pa pritožba prestane preizkus, lahko organ prve stopnje izda nadomestno odločbo, če spozna, da ima pritožnik prav, da je pritožba utemeljena, in se mu ugodi. Prav tako se nadomestna odločba izda, če je bil izvedeni postopek nepopoln, kar lahko vpliva na odločitev; če bi morala pritožniku biti dana možnost udeležbe v postopku, pa mu ni bila dana ali mu je bila dana in je ni izkoristil; če je pritožnik navedel v pritožbi dejstva in dokaze, zaradi katerih bi utegnila biti odločitev o zadevi drugačna, ter če je bila izdana odločba brez posebnega ugotovitvenega postopka ali če je bila izdana odločba, ne da bi bila stranki dana možnost, da se izjavi o vseh dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za odločitev. Zoper nadomestno odločbo je dovoljena nova pritožba. Prvostopenjski organ tako pritožbo nemudoma, najpozneje pa v petnajstih dneh pošlje drugostopenjskemu organu v reševanje, pri tem pa ne

preizkuša več pravilnosti nadomestne odločbe glede na pritožbene navedbe (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 213–214).

Če pa organ prve stopnje ne izda nadomestne odločbe, mora pritožbo odstopiti organu druge stopnje v vsebinsko reševanje (resorno ministrstvo) najpozneje v petnajstih dneh. V tem primeru organ spozna, da je vložena pritožba dovoljena, pravočasna in da jo je vložila upravičena oseba (Grafenauer et al., 2010, str. 114).

7.2.5 Delo organa druge stopnje v zvezi s pritožbo

Postopek na drugi stopnji je praviloma pisen, le redko usten. Sestavljen je iz dveh delov:

- predhodnega postopka in
- reševanja pritožbe.

Organ druge stopnje v predhodnem postopku opravi tako imenovani formalni preizkus. To pomeni, da preveri, ali je bila pritožba dovoljena, pravočasna in ali jo je vložila upravičena oseba. Če pritožba ne izpolnjuje teh pogojev, jo s sklepom zavrže in se ne spušča v vsebinsko reševanje pritožbe.

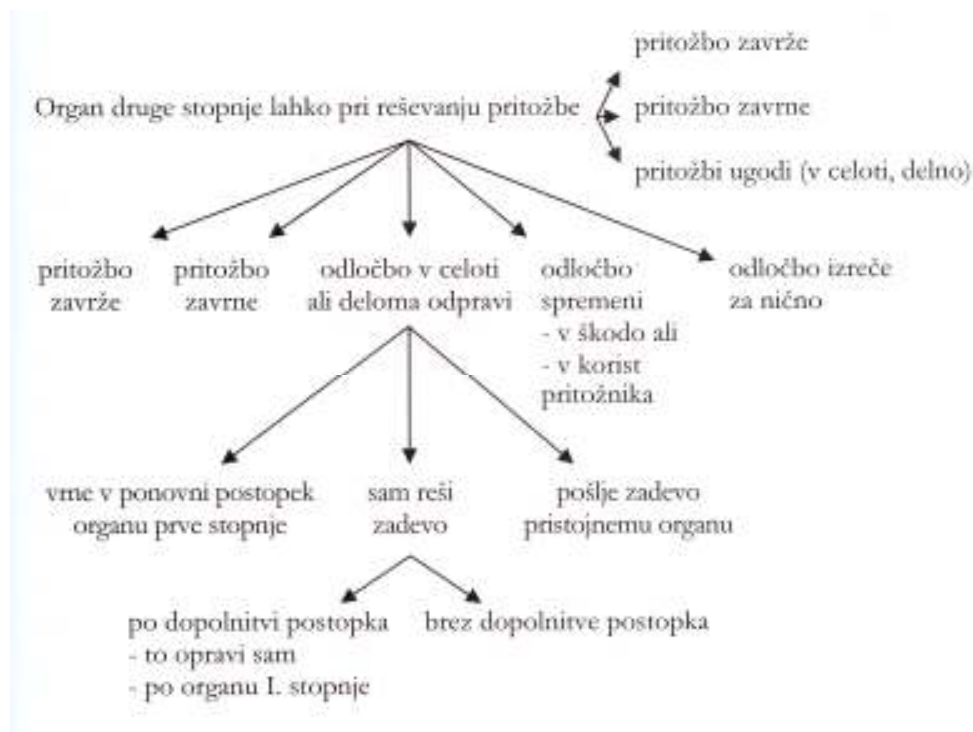
Če pritožbe s sklepom ne zavrže, jo vzame v reševanje in odločbo preizkusi v delu, v katerem jo pritožnik izpodbija, in v mejah pritožbenih navedb. Pri tem mora narediti preizkus, da ni prišlo v postopku na prvi stopnji do bistvenih kršitev postopka ter da ni bil prekršen materialni zakon.

Drugostopenjski organ, ki vodi postopek, lahko pošlje pritožbo v odgovor morebitni stranki z nasprotnimi interesi in ji določi rok za odgovor, če tega ni storil že prvostopenjski organ. Odločbo, s katero opravi postopek, lahko izda šele po prejemu odgovora oz. po izteku roka za odgovor.

Organ druge stopnje lahko pri vsebinskem reševanju pritožbe (Grafenauer et al., 2010, str. 114):

- pritožbo zavrne,
- odločbo v celoti ali deloma odpravi (zadevo vrne v ponovno reševanje prvostopenjskemu organu ali pa jo pošlje v rešitev pristojnemu organu),
- odločbo spremeni (odločbo prve stopnje odpravi in zadevo reši drugače),
- odločbo izreče za nično.

Slika 3: Postopek v zvezi s pritožbo organa druge stopnje



Vir: Grafenauer, Ivanc in Brezovnik (2010, str. 115)

Pri vsebinskem reševanju pritožbe drugostopenjski organ lahko sprejme eno od naslednjih odločitev (Grafenauer et al., 2010, str. 115–116):

- Pritožbo zavrne kot neutemeljeno. To stori, če meni, da je odločba prve stopnje pravilna in da temelji na zakonu, pritožba pa neutemeljena; če spozna, da so bile na prvi stopnji narejene pomanjkljivosti, ki pa niso bistvene, ter če spozna, da je izrek v odločbi prve stopnje zakonit, vendar napačno obrazložen (v svoji odločbi navede prave razloge za odločitev).
- Odpravi odločbo prve stopnje in zadevo reši sam. Organ to naredi, v kolikor gre za materialnopravne razloge, če so bili v odločbi prve stopnje zmotno presojeni dokazi; če je bil napravljen napačen sklep glede dejanskega stanja; če je bil napačno uporabljen pravni predpis, ter v kolikor bi bilo treba po prostem preudarku izdati drugačno odločbo.
- Odločbo v celoti ali deloma odpravi ter jo reši sam ali pa odločbo v celoti ali deloma odpravi in vrne prvostopenjskemu organu v ponovni postopek. V tem primeru pa drugostopenjski organ ugotovi, da je organ prve stopnje nepopolno in zmotno ugotovil dejstva ter da je v postopku prišlo do bistvenih kršitev pravil postopka oz. da je izrek, ki se v odločbi izpodbija, nejasen ali pa je v nasprotju z obrazložitvijo, zato postopek dopolni in odpravi pomanjkljivosti sam ali po organu prve stopnje ali pa po zaprosenem organu. Če kljub dopolnjenemu postopku spozna, da je treba zadevo rešiti drugače, kot jo je rešil prvostopenjski organ, odpravi odločbo prve stopnje in s

svojo odločbo sam reši zadevo. V kolikor organ druge stopnje spozna, da bo pomanjkljivosti postopka opravil organ prve stopnje, odpravi odločbo prve stopnje s svojo odločbo in vrne zadevo organu prve stopnje v ponovni postopek. Ta mora v 30 dneh izdati odločbo, zoper katero ima stranka pravico pritožbe.

- Odločbo prve stopnje spremeni tako, da jo odpravi in zadevo reši drugače v korist pritožnika ali škodo pritožnika. V korist pritožnika odločbo spremeni, če ugotovi, da je pritožba pravilna, da pa je mogoče namen, zaradi katerega je bila izdana, doseči tudi z drugimi, za stranko ugodnejšimi sredstvi. Organ lahko v škodo pritožnika spremeni odločbo prve stopnje, če so podani pogoji za izredna pravna sredstva, in sicer iz razlogov za odpravo in razveljavitev po nadzorstveni pravici, izredne razveljavitve odločbe ter ničnosti odločbe.
- Odpravi odločbo po uradni dolžnosti in zadevo pošlje v rešitev pristojnemu organu.
- Odločbo izreče za nično, če ugotovi ničnostne razloge. Za ničnega izreče tisti del postopka, ki je bil opravljen potem, ko se je zgodila nepravilnost, ki ima za posledico ničnost odločbe.

Odločba, ki jo izda drugostopenjski organ, ima enake sestavne dele kot odločba prve stopnje. Izdana in vročena mora biti stranki, brž ko je to mogoče, najpozneje pa v dveh mesecih od vložitve pritožbe oz. od dneva, ko je organ prejel popolno pritožbo. Če drugostopenjski organ v zakonskem roku ne poda svoje odločitve, pride do molka organa. V tem primeru stranka lahko terjajo izdajo odločbe in če je v sedmih dneh ne prejeme, lahko vložijo tožbo in začne upravni spor, kot da je pritožba zavrnjena. Drugostopenjski organ pritožbeni postopek ustavi s sklepom, če stranka umakne pritožbo.

Svojo odločitev drugostopenjski organ vroči preko prvostopenjskega organa, kateremu vrne tudi spis o celotni zadevi. Organ prve stopnje mora stranki vročiti drugostopenjsko odločbo najpozneje v osmih dneh od dneva, ko jo je prejel. Izjemoma odločbo drugostopenjski organ vroči stranki sam, če bi vročanje trajalo dlje časa ali pa strankina pravica postala brezpredmetna ali če to zahteva nujnost ukrepanja (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 215–216).

7.3 IZREDNA PRAVNA SREDSTVA

Izredna pravna sredstva so namenjena izpodbijanju dokončnih in pravnomočnih odločb, če te vsebujejo hujše kršitve oz. so bile izdane v postopku z bistvenimi napakami.

Uporabijo se izjemoma, njihov cilj je zakonitost. Njihov primarni namen ni varstvo pravic strank, ampak varstvo zakonitosti, zato se uporabijo po uradni dolžnosti (Virant et al., 2010, str. 66).

ZUP pozna pet izrednih pravnih sredstev:

- obnova postopka (od 260. člena dalje),
- sprememba in odprava odločbe v zvezi z upravnim sporom (273. člen ZUP),
- odprava in razveljavitev po nadzorstveni pravici (od 274. člena dalje),
- izredna razveljavitev odločbe (278. člen ZUP),
- ničnost odločbe (279.–280. člen ZUP).

Vsa izredna pravna sredstva razen ničnosti in izredne razveljavitve so vezana na rok. Ničnost ni vezana na rok, ker pokriva najhujše možne napake v postopku, zato se lahko odločbo po nekaj letih ugotovi za nično (ni roka).

Uporaba izrednih pravnih sredstev praviloma ne zadrži izvršitve izpodbijane odločbe. Na podlagi 281. člena ZUP se z izrednimi pravnimi sredstvi odpravijo vse posledice, ki so na podlagi odpravljene odločbe že nastale, učinek za nazaj (»ex tunc«) (obnova postopka, odprava po nadzorstveni pravici); razveljavijo odločbe z učinkom za naprej (»ex nunc«) (obnova postopka, razveljavitev po nadzorstveni pravici, izredna razveljavitev); odločba se izreče za nično ter vzpostavi stanje, kakršno je bilo pred njeno izdajo (ničnost odločbe), ki učinkuje za nazaj (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 219).

7.3.1 Obnova postopka

Po ZUP (260. člen) je obnova postopka najpogosteje uporabljeno izredno pravno sredstvo. Pri obnovi gre za to, da se postopek izvede ponovno, izda nova in drugačna odločba v upravni zadevi, ki je bila predmet upravnega postopka. Upravni postopek se obnovi, če je izdana dokončna ali pravnomočna odločba ter če je podan vsaj eden od desetih obnovitvenih razlogov (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 417). Ti razlagi so (260. člen ZUP):

1. če se izve za nova dejstva ali nove dokaze, ki bi lahko pripeljali do drugačne odločbe, če bi bili uporabljeni v postopku;
2. če odločba temelji na ponarejeni listini, krivi izpovedi priče ali izvedenca ali kaznivem dejanju;
3. če odločba temelji na sodbi, ki je pravnomočno spremenjena, razveljavljena ali odpravljena;
4. če je predhodno vprašanje, na katero se opira odločba, pristojni organ rešil drugače;
5. če je bila za stranko izdana ugodna odločba na podlagi njenih neresničnih navedb;
6. če je pri izdaji odločbe sodelovala uradna oseba, ki bi morala biti izločena;
7. če je odločbo izdala uradna oseba, ki je ni imela pravice izdati;
8. če kolegijski organ ni odločal v predpisani sestavi ali če zanj ni glasovala predpisana večina;
9. če osebi, ki bi morala biti udeležena v postopku kot stranka ali stranski udeleženec, ni bila dana možnost udeležbe;
10. če stranke ni zastopal zakoniti zastopnik ali če pooblaščenec ni imel pooblastila.

Obnovo upravnega postopka lahko predlaga stranka ali organ, ki je odločbo izdal po uradni dolžnosti, in tudi druga oseba (domnevni stranski udeleženec), ki bi morala biti udeležena v postopku na prvi ali drugi stopnji, pa ji ta možnost ni bila dana oz. se postopka zaradi upravičenih razlogov ni mogla udeleževati. Državni tožilec in državni pravobranilec lahko predlagata obnovo postopka ob enakih pogojih kot stranka, če odločba posega v javno korist.

Postopek se lahko obnovi v enomesečnem subjektivnem roku na predlog stranke ali po uradni dolžnosti ali v triletnem objektivnem roku. Subjektivni rok se šteje od dneva, ko je stranka izvedela za obnovitveni razlog ali pa ga je lahko uporabila in teče za vsak obnovitveni razlog posebej. Če stranka izve za razlog pred dokončnostjo odločbe, subjektivni rok začne teči šele z dokončnostjo odločbe. Objektivni rok pa znaša tri leta od dokončnosti odločbe. To

pomeni, če od dneva izdaje dokončne odločbe preteče več kot tri leta, ni več mogoče predlagati obnove postopka. Ta rok je fiksni (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 220).

Trije obnovitveni razlogi niso vezani na objektivni rok – ponarejena listina, kriva izpovedba, kaznivo dejanje; pravnomočno razveljavljena, odpravljena ali spremenjena odločba ter predhodno vprašanje, ki je rešeno drugače.

Po prejemu predloga za obnovo mora organ predlog preizkusiti, če je predlog dovoljen, popoln, pravočasen; če ga je vložila upravičena oseba ter če je podan obnovitveni razlog na podlagi vsaj verjetno izkazanih okoliščin. Če formalni pogoji niso izpolnjeni, organ obnovitveni predlog s sklepom zavrže.

Če pa so pogoji izpolnjeni, pristojni organ preizkusi, ali so okoliščine oz. dokazi, ki se navajajo kot razlog za obnovo, taki, da bi lahko pripeljali do drugačnega odločbe. Če ugotovi, da niso, zavrne predlog s svojo odločbo.

V kolikor pa obnovitveni razlog vpliva na odločitev, izda sklep, s katerim dovoli obnovo postopka. V tem sklepu navede, katera dejanja se bodo obnovila ali ponovila.

Po končanem obnovljenem postopku lahko organ prejšnjo odločbo pusti v veljavi; odpravi odločbo in odpravi vse pravne posledice, ki so iz nje nastale, ter odločbo samo razveljavi in ne poseže v že nastale posledice, ki so do razveljavitve že nastale.

Predlog za obnovo postopka ne zadrži izvršitve odločbe, razen če organ tako odloči. Sklep o dovolitvi obnove pa zadrži izvršitev odločbe, če do izdaje dneva odločbe še ni bila izvršena.

Pritožba je možna zoper sklep za obnovo postopka in zoper sklep o obnovi po uradni dolžnosti in zoper odločbo, izdano v obnovljenem postopku.

Odprava ima učinek za nazaj (»ex tunc«) ter za naprej (»ex nunc«). Posledice, ki nastanejo z izvršitvijo, se odpravijo, za naprej pa učinkuje nova odločba. V že nastale posledice iz razveljavljene odločbe se ne posega (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 220–222).

7.3.2 Sprememba in odprava odločbe v zvezi z upravnim sporom

Gre za izredno pravno sredstvo, ki se uporabi zoper dokončno odločbo v okviru sproženega upravnega spora (273. člen ZUP). Z uporabo tega izrednega pravnega sredstva se spremeni ali odpravi odločba, ki jo je stranka izpodbijala pred upravnim sodiščem. Organ, ki je odločbo izdal (največkrat je to ministrstvo), to sredstvo uporabi namesto odgovora na tožbo. Pogoj za uporabo tega izrednega pravnega sredstva je, da ministrstvo v celoti ugotovi tožbenim zahtevkom stranke.

Prav tako ZUP v 273. členu določa, da je zoper navedeno odločbo mogoč ponovni upravni spor. V tem primeru organ odločitev prepusti sodišču in nima ponovne možnosti za spremembo ali odpravo odločbe v zvezi z upravnim sporom.

7.3.3 Odprava in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici

Odprava in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici je hierarhični nadzor nad zakonitostjo, ki ga opravlja pristojni organ nad zakonitostjo dokončnih odločb, izdanih v konkretnih upravnih zadevah v upravnem postopku na prvi ali drugi stopnji. Pristojni organ, ki odloča po nadzorstveni pravici, lahko odločbo odpravi ali razveljavi, ne more pa je spremeniti (Androjna in Kerševan, 2006, str. 580).

Odločbo lahko pristojni organ (višji, nadzorstveni) odpravi oziroma razveljavi po uradni dolžnosti, na zahtevo stranke, državnega tožilca, državnega pravobranilca ali inšpektorja. Odločbo odpravi ali razveljavi po nadzorstveni pravici pristojni (nadzorni) organ takoj po njeni izdaji in vročitvi. Pristojni organ na podlagi 274. člena ZUP odločbo odpravi, če pa jo je izdal stvarno nepristojen organ, ne gre za nično odločbo; če je bila v isti zadevi že prej izdana pravnomočna odločba, s katero je bila zadeva ob enakem dejanskem in pravnem stanju drugače rešena; če je odločbo izdal kakšen drug organ brez soglasja, mnenja, potrditve, dovoljenja ali mnenja drugega organa, kadar je po zakonu ali po kakšnem drugem na zakonu temelječem predpisu to potrebno ter če je odločbo izdal krajevno nepristojen organ.

Če je odločbo izdal stvarno nepristojen organ, pa ne gre za nično odločbo, in če je o isti zadevi že bila izdana pravnomočna odločba, se taka odločba odpravi v petih letih od izdaje in vročitve. V kolikor pa je odločba izdana brez soglasja, mnenja, potrditve ali dovoljenja drugega organa ter če je odločal o odločbi krajevno nepristojen organ, tako odločbo odpravimo v enem letu od dneva izdaje in vročitve. Zoper odločbo, na podlagi katere se odpravi in razveljavi odločba po nadzorstveni pravici, ni dovoljena pritožba. Zoper tako odločbo je mogoče začeti upravni spor (Grafenauer et al., 2010, str. 122–123).

Odločbo razveljavimo, če je bil z njo očitno kršen materialni predpis. Razveljavitev se dovoli v enem letu od dneva izdaje oziroma vročitve odločbe, kjer izdaja pomeni dan ustne odločbe, vročitev pa dan prejema pisne odločbe.

Odprava učinkuje za nazaj, s čimer se odpravijo vse posledice, ki so z odpravo odločbe že nastale. Pri razveljavitvi odločba učinkuje samo za naprej od dneva razveljavitve odločbe. Pritožba zoper odločbo o odpravi in razveljavitvi odločbe po nadzorstveni pravici ni dovoljena. Dovoljen je upravni spor (Jerovšek, 2007, str. 153).

7.3.4 Izredna razveljavitev odločbe

Odločba, ki je izvršljiva, se po 278. členu ZUP izjemoma razveljavi, če gre za nujne ukrepe v javnem interesu, ker bi z izvršitvijo odločbe nastala huda in neposredna nevarnost za življenje in zdravje ljudi, za javno varnost, za javni red in mir ali za premoženje večje vrednosti.

Izredna razveljavitev odločbe se izvede po uradni dolžnosti. Odločbo, ki jo je izdal organ prve stopnje, razveljavi organ druge stopnje, če tega organa ni, pa vlada. V kolikor je odločbo izdal organ občine, jo razveljavi resorno ministrstvo po področju, kamor sodi zadeva po vsebini (Grafenauer et al., 2010, str. 123).

Izredna razveljavitev odločbe je dovoljena le, če teh nevarnosti ni mogoče preprečiti z drugimi za stranko ugodnejšimi sredstvi. Razveljavi se lahko samo toliko, kolikor je potrebno, da se te nevarnosti preprečijo.

Prav tako lahko izredno razveljavimo zakonito odločbo, ker v času odločanja niso obstajale ali ni bilo mogoče predvideti navedenih nevarnosti. Stranka, ki ji je bila odločba razveljavljena, lahko zahteva povrnitev za celotno škodo, ki ji je z razveljavitvijo nastala. Škodo, ki je nastala z izredno razveljavitvijo, uveljavlja pri rednem sodišču.

Zoper odločbo, s katero se razveljavi odločba, ni dovoljena pritožba, dovoljen je le upravni spor (Jerovšek, 2009, str. 196–197).

7.3.5 Ničnost odločbe

Odločba se izreče za nično, če so v postopku na prvi in drugi stopnji nastale najbolj grobe kršitve praviloma pravne narave, ki jih s pravnimi sredstvi ni mogoče popravljati. Odločba se lahko izreče za nično kadar koli. Za nično se lahko odločba izreče v celoti ali deloma, odločitev pa učinkuje za nazaj (»ex tune«). To pomeni, da gre za odpravo odločbe z vsemi pravnimi posledicami vred. Prav tako ni potrebno čakati na njeno dokončnost in pravnomočnost (Štriker, 2011, str. 135).

Odločba se izreče za nično po uradni dolžnosti, na predlog stranke, državnega tožilca in državnega pravobranilca. Ničnost ni vezana na rok, zato se lahko odločbo po mnogih letih ugotovi za nično (ni roka).

Ničnostni razlogi so po 279. členu ZUP:

1. če upravni organ izda odločbo iz sodne pristojnosti;
2. če bi stranka z izvršitvijo odločbe storila kaznivo dejanje;
3. če odločbe dejansko in pravno ni mogoče izvršiti;
4. odločba je nična, če se lahko izda samo na zahtevo stranke, organ pa jo je izdal po uradni dolžnosti;
5. če je bila izdana pod prisilo, z izsiljevanjem in z zvijačo;
6. če je s posebnim zakonom določen še kakšen drug ničnostni razlog.

Na podlagi drugega odstavka 279. člena ZUP se lahko izreče za ničnega tudi sklep, če je bilo z njim odločeno o vsebinskih, ne pa postopkovnih vprašanjih.

Odločbo izreče za nično organ, ki jo je izdal, organ druge stopnje oziroma organ, pristojen za nadzorstvo nad organom, ki jo je izdal (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 224–225).

»Odločba se izreče deloma ali v celoti za nično z novo odločbo. Zoper odločbo o zavrnitvi predloga stranke ali državnega tožilca ali državnega pravobranilca naj se odločba izreče za nično, in zoper odločbo, s katero se izreče za nično, je dovoljena pritožba, razen če ni pritožbe zoper organ, ki jo izreče za nično (vlada, ministrstvo, predstavniški organ)« (Jerovšek, 2007, str. 155).

»Predlog za izrek ničnosti ne zadrži izvršitve odločbe, glede katere se predlaga. Seveda pa mora organ, ko izve za ničnostni razlog oziroma ko dobi predlog za izrek ničnosti odločbe, odločiti nemudoma, saj lahko z izvršitvijo nične odločbe nastanejo hude nedopustne posledice« (Jerovšek, 2007, str. 155).

7.4 SPREMEMBA ALI ODPRAVA DOKONČNE PRAVNOMOČNE UPRAVNE ODLOČBE NA PODLAGI ODLOČBE USTAVNEGA SODIŠČA

Kot splošno pravno sredstvo po ZUP poznamo poleg izrednih pravnih sredstev tudi spremembo ali odpravo odločbe na podlagi odločbe Ustavnega sodišča po Zakonu o ustavnem sodišču. Če ustavno sodišče opravi podzakonski predpis zaradi neskladnosti z zakonom ali ustavo, na katerem temelji dokončen ali pravnomočen upravni akt, potem lahko vsakdo, ki so mu s tem aktom nastale škodljive posledice, zahteva njihovo odpravo.

Posameznik lahko odpravo oziroma spremembo upravnega akta zahteva pri organu, ki je odločil na prvi stopnji v treh mesecih od dneva objave odločbe Ustavnega sodišča, če do vročitve upravnega akta do vložitve zahteve ni preteklo več kot eno leto.

V kolikor škodljivih posledic ni mogoče odpraviti po zakoniti poti, lahko prizadeta oseba zahteva odškodnino na sodišču (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 228).

8 IZVRŠBA

Izvršba je posebna faza upravnega postopka in tudi končni cilj upravnega postopka. Je samostojni upravni postopek. Predstavlja prisilno realizacijo upravno-pravnega razmerja, ki je izražena v izreku (dispozitivu) odločbe. Izvršba nastopi izjemoma, če stranka (zavezanec), ki ji je bilo z odločbo nekaj naloženo, tega prostovoljno ne izpolni. Z izvršbo od zavezanca izterjamo denarne (davek, komunalni prispevek, globa) ali nedenarne obveznosti (odstraniti objekt, zgrajen brez gradbenega dovoljenja; zagotoviti stik starša z otrokom ipd.) (Grafenauer et al., 2010, str. 128).

Po uradni dolžnosti se izvršba opravi, če to zahteva javna korist ali na predlog stranke, če je izvršba v njeno korist. Za izvedbo izvršbe morata biti izpolnjeni dve procesni predpostavki. Obstajati mora izvršilni naslov ter izdan sklep o dovolitvi izvršbe. Opravi se na tak način in s takim sredstvom, ki je za zavezanca najmilejša ter da z njim dosežemo namen izvršbe. Obvezne sestavine izreka sklepa po ZUP so: izvršilni naslov, nastop in datum izvršljivosti, klavzula o dovolitvi izvršbe, zavezana stranka, določitev sredstev oz. načina izvršbe ter druge splošne sestavine (stroški, klavzula o nesuspendivnosti pritožbe, roki).

»Odločba, izdana v upravnem postopku (splošnem in posebnem), se izvrši, ko postane izvršljiva (282. člen ZUP). Izvršljiva postane praviloma z dokončnostjo. Z dokončnostjo lahko stranka začne izvajati pravico oziroma mora izpolniti obveznost, razen če izvršljivost nastopi že z vročitvijo prvostopenjske odločbe, kadar pritožba ne zadrži izvršitve odločbe (224. člen ZUP). Zakon pa lahko izvršljivost veže tudi na pravnomočnost odločbe« (Jerovšek, 2007, str. 156).

»Sklep se izvrši, ko postane izvršljiv. Izvršljiv postane, ko se sporoči oziroma vroči stranki, če zoper njega ni dovoljena pritožba oziroma če je dovoljena, pa ne zadrži njegove izvršitve. Če je pritožba zoper sklep dovoljena in zadrži izvršitev, je sklep izvršljiv z dokončnostjo (6. in 7. odstavek 224. člena ZUP)« (Jerovšek, 2007, str. 156).

ZUP kot izvršilni naslov določa odločbo, sklep in tudi zapisnik o poravnavi, če nalagajo stranki obveznosti. Izvršilni naslov postane izvršljiv, če je že potekel paricijski rok in stranka ni izpolnila obveznosti. Sklep o dovolitvi izvršbe izda izvršilni organ, kateri to je, je odvisno od vrste izvršbe.

Ločimo med upravno in sodno izvršbo glede na to, kateri organ je pristojen za izvršbo. Sodna izvršba se vodi, če je treba izterjati obveznosti iz upravne odločbe iz dolžnikovega nepremičnega premoženja ali deleže družbenika v gospodarski družbi. V tem primeru je izvršilni organ okrajno sodišče (nepremičnine) in okrožno sodišče (deleži v gospodarski družbi). Vodi se postopek po zakonu o izvršbi in zavarovanju – ZIZ (Jerovšek, 2007, str. 160).

Upravna izvršba se deli na davčno izvršbo (prisilna izterjava) ter klasično upravno izvršbo. Davčna izvršba se uvede na podlagi Zakona o davčnem postopku (ZdavP-2), če je predmet obveznosti določen v denarju. Vodi jo davčni urad praviloma po bivališču oziroma sedežu dolžnika. Klasična upravna izvršba pa se uvede po Zakonu o splošnem upravnem postopku (ZUP), če je predmet za izpolnitev nedenarna obveznost. To vrsto izvršbe vodi upravni organ

prve stopnje, ki je izdal izvršilni naslov. Izpolnitev nedenarne obveznosti lahko dosežemo s prisilitvijo ali po drugih osebah.

»Prisilna sredstva, ki jih lahko uporabi pristojni organ za prisilitev zavezanca, da izpolni nedenarno obveznost, so različna – odvisna so predvsem od narave obveznosti. Pristojni organ bo običajno najprej zagrozil zavezancu z izrekom denarne kazni (do 1.000,00 evrov), lahko bo takšno kazen tudi večkrat izrekel, možna pa je tudi neposredna, fizična prisilitev zavezanca. Fizična prisilitev je gotovo najtežji in najbolj drastičen način izvršbe, zato lahko ta način organ uporabi samo tedaj, ko se nedenarna obveznost drugače sploh ne more izpolniti ali pa se ne more pravočasno opraviti in zato lahko nastanejo različne škodljive in nepopravljive posledice (npr. izolacija oz. odreditev karantene za osebo, ki je zbolela za nevarno nalezljivo boleznijo).« Pri tej obliki zakon dovoljuje pomoč policije, da zagotovi varnost uradne osebe, da izpelje izvršbo.

»Izvršba po drugih osebah se bo opravila, če zavezanec prostovoljno noče izvršiti obveznosti, to pa lahko na enak način opravi tudi kdo drug (na črno zgrajen objekt lahko odstrani namesto zavezanca tudi druga oseba, pa bo namen izvršbe prav tako dosežen)« (Rakočević, 2011, str. 49–50).

Sklep o dovolitvi izvršbe odločbe, ki je bila izdana v upravni zadevi po uradni dolžnosti, se izda brez odlašanja, ko postane izvršljiva, najpozneje pa v 30 dneh od dneva, ko je postala izvršljiva, če ni s posebnimi predpisi določeno drugače. Ta rok je instrukcijski, kar pomeni, da organ ne izgubi pravice izdati sklepa po izteku roka.

Dovoljena je pritožba zoper sklep o dovolitvi izvršbe in sklep, s katerim se predlog stranke – upravičenca za izvršbo zavrže ali zavrne. Pritožbo lahko vloži zavezanec ali vsak, v katerega pravice in pravne koristi izvršba posega, pri drugostopenjskemu organu. Vloži se jo lahko v 15 dneh in teče od naslednjega dne po vročitvi sklepa.

Izvršba se lahko zadrži ali odloži, če pritožnik predlaga začasno odredbo ali če bi nastale nepopravljive posledice. Po uradni dolžnosti se izvršilni postopek ustavi s sklepom. Izvršba se odloži, če je dovoljen odlog, ker je sodišče v upravnem sporu z začasno odredbo zadržalo izvršitev odločbe; če je izvršilni organ odložil izvršbo, ker se lahko pričakuje uspeh pritožnika v pritožbenem postopku, z izvršbo pa bi zavezanec verjetno utrpel nepopravljivo škodo; če je namesto začasne odločbe izdana glavna odločba, ki je drugačna od začasne in ne nalaga več obveznosti ali nalaga drugačno obveznost kot začasna.

Že začeto izvršbo pa ustavimo, če je obveznost izpolnjena; če je odrejena zoper koga, ki ni zavezanec; če sploh ni bila dovoljena; če upravičenec umakne zahtevo za izvršbo ter če je izvršilni naslov odpravljen ali razveljavljen (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 235–237).

9 ZAKLJUČEK

Zakon o splošnem upravnem postopku določa, da je treba ta zakon uporabljati podrejeno ali subsidiarno v vseh upravnih zadevah, razen če področni zakon posameznega procesnega vprašanja ne uredi drugače, ker to delajo posebnosti posameznega upravnega področja.

Po tem zakonu morajo postopati organi državne uprave (ministrstva, upravne enote, vladne službe, organi v sestavi ministrstev), drugi državni organi, to so neupravni državni organi (vlada, DZ, sodišča – redko, če odločajo o brezplačni pravni pomoči), organi samoupravnih lokalnih skupnosti, uprave samoupravnih lokalnih skupnosti (občine, pokrajine, krajevne skupščine) ter nosilci javnih pooblastil (center za socialno delo, Zavod za invalidsko in pokojninsko zavarovanje, Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije, stanovanjski sklad, registrske agencije – APEK, javne agencije – AJPEK itd.), kadar v upravnih stvareh odločajo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznikov, pravih oseb ter drugih strank.

Upravni postopek je sestavljen iz različnih faz upravnega odločanja, ki so med seboj bolj ali manj povezane. Postopek na prvi stopnji se lahko začne bodisi na zahtevo stranke, če zakon daje stranki kako pravico ali priznava pravno korist oz. če to izhaja iz narave stvari. Šteje se, da je bil postopek uveden na dan, ko organ prejme popolno vlogo stranke. Prav tako morajo biti predložene procesne predpostavke za uvedbo postopka, v nasprotnem se zahteva stranke zavrže. Po uradni dolžnosti pa se postopek začne, če tako določa zakon ali na zakonu temelječ predpis ter če je zaradi obstoječega dejanskega stanja potrebna zaščita javne koristi. Za prvi dan postopka se šteje dan, ko je organ opravil prvo procesno dejanje (npr. zaslišanje stranke ali ogled na terenu – najbolj običajna primera).

Začetku upravnega postopka sledi ugotovitveni postopek, v katerem je potrebno ugotoviti vsa dejstva in okoliščine, ki so pomembne za odločitev, in strankam omogočiti zavarovanje svojih pravic in pravnih koristi. Ugotovitveni postopek je najpomembnejša faza upravnega postopka do same izdaje odločbe. Poznamo skrajšani ugotovitveni postopek in posebni ugotovitveni postopek. Praviloma se vodi posebni ugotovitveni postopek, razen če obstajajo izjeme, ki dajo podlago za skrajšani ugotovitveni postopek. Prav tako ni vnaprej določeno, ali bo uradna oseba vodila skrajšani ali posebni ugotovitveni postopek. Skrajšani ugotovitveni postopek ima značilnost, da v postopku ni potrebno opraviti nobenih posebnih procesnih dejanj, kot je zaslišanje stranke, prič in izvedencev, ni ustne obravnave niti ogledov, saj ta dejanja niso potrebna, ker je mogoče posamezno dejanje ugotoviti iz različnih evidenc ter iz podatkov v vlogi ali pa je podana verjetnost o obstoju določenih dejstev. V posebnem ugotovitvenem postopku pa se morajo opraviti posamezna dejanja zaradi ugotovitve dejstev in okoliščin, ki so pomembne za razjasnitev v zadevi, ali zato da se da stranki možnost, da uveljavlja in zavaruje svoje pravice in pravne koristi. Osrednji dogodek oz. procesno dejanje posebnega ugotovitvenega postopka je ustna obravnava, na podlagi katere se ugotavlja dejansko stanje, saj je potrebno razjasniti vsa dejstva in okoliščine za posamezno upravno zadevo, ki se obravnava. V sodnem postopku proces imenujemo glavna obravnava.

Dokazovanje (dokazni postopek) je proces preverjanja subjektivno ugotovljenih dejstev z objektivno resničnostjo, v ožjem smislu pa pomeni izvedbo dokaznih sredstev ali dokazilo. Ugotovitveni in dokazni postopek se prepletata, kar pomeni, da tisto, kar je bilo v ugotovitvenem postopku ugotovljeno, mora biti v dokaznem postopku dokazano. Namen

dokaznega postopka je, da se uradna oseba, ki vodi postopek, prepriča o resničnosti oz. neresničnosti dejstev in okoliščin (načelo materialne resnice). Uradna oseba ne sme zahtevati od stranke dokazil, ki jih lahko pridobi samo po uradni dolžnosti. Najpogostejše dokazno sredstvo so listine (rojstni, mrliški listi, zemljiškoknjižni izpisek, mapna kopija, izpisek iz sodnega registra). Posebna skupina listin so potrdila. To so potrdila o podatkih iz uradnih evidenc ter potrdila, ki se imenujejo po posebnem ugotovitvenem postopku. Poleg listin se kot dokazno sredstvo v upravnem postopku uporabi še priče, izvedence, ogled in izjavo stranke.

Po končanem ugotovitvenem in dokaznem postopku organ izda meritorno odločbo, na podlagi katere se ugotovi, ali je stranka upravičena do priznanja pravice ali pravne koristi oziroma ali so izpolnjeni pogoji za naložitev obveznosti. Postopek se lahko zaključi tudi s sklepom (npr. o ustavitvi postopka, o zavrženju vloge). To pomeni, da je vsak uveden upravnih postopki treba zaključiti na formalen predpisan način z ustreznim pravnim aktom, zato vsi postopki, ki še niso zaključeni na tak način, veljajo kot »odprti«. Bistvena razlika med odločbo in sklepom je, da se odločba izda po zaključenem ugotovitvenem in dokaznem postopku o glavni stvari v postopku, sklep pa o postranskih vsebinskih vprašanjih postopka v zvezi s formalnimi pomanjkljivostmi v postopku.

Upravna odločba je avtoritativna, pravna, enostranska, oblastna, konkretna in posamična akt. Praviloma je pisna, ustna je lahko, če gre res za nujne ukrepe v javnem interesu. Odločbo izda organ, pristojen za odločanje o konkretni zadevi. Vsebuje osnovne sestavine: uvod, naziv, izrek, obrazložitev, pouk o pravnem sredstvu, podpis uradne osebe in žig organa. Izrek oz. dispozitiv je po ZUP osrednji in najpomembnejši sestavni del vsake odločbe, saj se z njim odloči o pravici oz. obveznosti posameznika v upravni zadevi, ki je predmet postopka.

S samo izdajo in vročitvijo odločbe stranki oz. sklepom (npr. sklep o ustavitvi postopka, sklep o zavrženju vloge) se postopek na prvi stopnji konča.

V kolikor stranka vložijo pritožbo zoper odločbo, izdano na prvi stopnji, sledi drugostopenjski postopek, ki se imenuje postopek v zvezi s pritožbo. Pritožba kot redno pravno sredstvo je dovoljena zoper vsako upravno odločbo, ki še ni dokončna. Po Ustavi RS je vsakomur zagotovljena pravica do pritožbe ali drugega pravnega sredstva proti odločitvam sodišč in drugih državnih organov, organov samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilcem pooblastil. Pritožbo lahko vložijo stranka, ki je bila udeležena v postopku na prvi stopnji kot aktivna ali pasivna stranka ali kot stranski udeleženec; vsaka druga oseba, če odločba posega v njene pravice in pravne koristi, če ta oseba zahteva vročitev odločbe prve stopnje v pritožbenem roku, ki je določen za stranko. Pritožba se po ZUP vložijo pri organu, ki je izdal odločbo na prvi stopnji ustno na zapisnik, pisno po pošti ali neposredno oz. po elektronski poti. Vložena mora biti v zakonsko določenem roku.

Postopek v zvezi z izrednimi pravnimi sredstvi se izjemoma uporabi, če obstajajo določeni razlogi, ko je postopek končan z dokončno ali pravnomočno odločbo. Poznamo pet izrednih pravnih sredstev, in sicer obnovo postopka, spremembo in odpravo odločbe v zvezi z upravnim sporom, odpravo in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici, izredno razveljavitev odločbe ter ničnost odločbe.

Sledi izvršba, ki je samostojni upravni postopek. Je posebna faza upravnega postopka in tudi končni cilj upravnega postopka, ki nastopi izjemoma, če stranka ne izpolni naložene obveznosti. Z izvršbo izterjamo od zavezanca denarne ali nedenarne obveznosti.

Upravni postopek je v Republiki Sloveniji zakonsko opredeljen. Posamezne faze upravnega postopka si logično sledijo na način, na podlagi katerega naj bi bila zagotovljena pravica posameznika do uveljavljanja z zakonom določenih pravic. Kljub temu skozi potek upravnega postopka naletimo tudi na posamezne slabosti oziroma pomanjkljivosti, ki so vezane predvsem na roke za izdajo posameznih odločb. Izdaja odločb v praksi zaradi molka organa namreč največkrat ni možna v zakonsko določenem roku.

Slovenija je pravna in demokratična država. Državna uprava, drugi državni organi, lokalne skupnosti in nosilci javnih pooblastil morajo delovati v skladu z zakoni in podzakonskimi predpisi. Nadzor nad izvajanjem Zakona o splošnem upravnem postopku, posebnih upravnih postopkih ter Uredbe o upravnem poslovanju in Zakona o državni upravi opravlja upravna inšpekcija. Upravna inšpekcija izvaja nadzor nad zakonitostjo posamičnih upravnih aktov in drugih aktov. Zoper vsako dokončno upravno določbo je dovoljena še sodna kontrola zakonitosti v upravnem sporu ali drugem sodnem sporu. V upravnem sporu odloča pristojno sodišče, in sicer upravno sodišče na prvi stopnji in Vrhovno sodišče na drugi stopnji. Po izčrpanju vseh razpoložljivih pravnih sredstev lahko stranka vložijo še ustavno pritožbo na Ustavno sodišče zaradi kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin zoper posamični akt, s katerim je državni organ, organ lokalne skupnosti ali nosilec javnih pooblastil odločil o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika ali pravne osebe pod pogoji, ki jih določa Zakon o ustavnem sodišču. Stranka lahko vložijo pritožbo na Evropsko sodišče za človekove pravice, ko izčrpa vsa pravna sredstva v državi.

LITERATURA IN VIRI

LITERATURA

1. ANDROJNA, Vilko, KERŠEVAN, Erik (2006). *Upravno procesno pravo: Upravni postopek in upravni spor*. GV Založba, Ljubljana.
2. BREZNIK, Janez, ŠTUCIN, Zdenka, MARFLAK, Jonika (2004). *Zakon o splošnem upravnem postopku s komentajem*. GV Založba, Ljubljana.
3. GRAFENAUER, Božo, CIJAN, Rafael (2005). *Gradivo za pripravo na strokovni izpit iz upravnega postopka*. Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta, Maribor.
4. GRAFENAUER, Božo, IVANC Tjaša, BREZOVNIK, Boštjan (2010). *Upravni postopek in upravni spor*. Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta, Maribor.
5. GRAFENAUER, Božo, BREZNIK, Janez (2005). *Upravni postopek in upravni spor*. GV Založba, Ljubljana.
6. JEROVŠEK, Tone (2007). *Upravni postopek in upravni spor*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
7. JEROVŠEK, Tone (2007). *Upravni postopek*. Fakulteta za podiplomske državne in Evropske študije, Brdo.
8. JEROVŠEK, Tone (2009). *Upravno procesno pravo*. Fakulteta za državne in evropske študije, Kranj.
9. JEROVŠEK, Tone, KOVAČ, Polonca (2010). *Upravni postopek in upravni spor*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
10. KOVAČ, Polonca v sodelovanju z REMIC Matjažem (februar 2008). *Upravni postopek in upravni spor. Prosojnice – vaje*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
11. KOVAČ, Polonca, REMIC, Matjaž, SEVER, Tina (2010). *Upravno-procesne dileme o rabi ZUP*. Uradni list RS, Ljubljana.
12. VIRANT, Gregor, KOVAČ, Polonca (2010). *Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP), neuradno prečiščeno besedilo z uvodnimi pojasnili*. Uradni list RS, Ljubljana.

PRAVNI VIRI

1. Zakon o davčnem postopku (ZDavP-2). Ur. list RS, št. 117/06, 24/08- ZDDKIS, 125/08, 20/09-Zdoh-2D, 47/09 Odl. US: U-I-54/06-32 (48/09 popr.), 110/09 (1/10 popr.), 43/10, 97/10, 13/11-UPB4.
2. Zakon o državni upravi (ZDU-1). Ur. list RS, št. 52/02, 56/03, 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.
3. Zakon o inšpekcijskem nadzoru (ZIN). Ur. list RS, št. 56/02, 26/07, 43/07-UPB1.
4. Zakon o izvršbi in zavarovanju (ZIZ). Ur. list 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.
5. Zakon o javnih uslužbencih (ZJU). Ur. list RS, št. 56/02, 110/02-ZDT-B, 2/04-ZDSS-1 (10/04 popr.), 23/05, 35/05-UPB1, 62/05 Odl. US: U-I-294/04-15, 113/05, 21/06 Odl. US: U-I-343/04-11, 23/06 Skl. US: U-I-341/05-10, 32/06-UPB2, 62/06 Skl. US: U-I-227/06-17, 131/06 Odl. US: U-I-227/06-27, 11/07 Skl. US: U-I-214/05-14, 33/07, 63/07-UPB3, 65/08, 69/08-ZTFI-A, 69/08-ZZavar-E, 74/09 Odl. US: U-I-136/07-13.
6. Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP). Ur. list RS, št. 80/99, 70/00-ZUP-A, 52/02-ZUP-B, 73/04-ZUP-C, 119/05-ZUP-D, 24/06-UPB2, 105/06-ZUS-1, 126/07-ZUP-E, 65/08-ZUP-F, 8/10-ZUP-G.
7. Zakon o upravnih taksah (ZUT). Ur. list RS, št. 8/00, 44/00, 81/00, 33/01-ZVet-1, 45/01-ZZVR-1, 42/02, 18/04, 40/04-UPB1, 91/05, 114/05-UPB2, 131/06-ZPCP-2 (5/07 popr.), 14/07, 42/07-UPB3, 126/07, 88/10, 106/10-UPB5.
8. Zakon o ustavnem sodišču (ZUstS). Ur. list RS, št. 15/94, 64/01-ZPKSMS, 51/07, 64/07-UPB1, 108/07 skl.US: U-I-259/07-10.
9. Uredba o upravnem poslovanju (UUP). Ur. list RS, št. 20/05, 106/2005, 30/06, 86/06, 32/07, 63/07, 115/07 (122/07 popr.), 31/08, 35/09, 58/10, 101/10.
10. Pravilnik o izvrševanju uredbe o upravnem poslovanju. Ur. list RS, št. 75/05, 86/06, 47/08, 58/10.
11. Pravilnik o opravljanju strokovnega izpita iz upravnega postopka. Ur. list RS, št. 63/03.

12. Pravilnik o potrjevanju dokončnosti in pravnomočnosti upravnih aktov. Ur. list RS, št. 43/05, 94/07.
13. Pravilnik o stroških v upravnem postopku. Ur. list RS, št. 86/05.
14. Pravilnik o vodenju evidence o upravnem poslovanju. Ur. list RS, št. 18/03, 7/06.

INTERNETNI VIRI

1. KOBLEK, Gorazd (2011). *Sistem upravnega prava, upravni postopek in upravni spor., priprava na strokovni izpit za imenovanje v naziv – prosojnice*. Dostopno 1. 2. 2011 na: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/UA/Irena/Lekt.KOBLEK-SISTEM_UPRAVNEGA_PRAVA-temno_modra.ppt -.
2. MARZEL, Kornelija (september 2010). *Upravni postopek in upravni spor – prosojnice*. Dostopno 15. 2. 2011 na: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/IZPITI_IN_SEMINARJI/Irena/Upr._postopek_in_upr._spor__Marzel_sept._2010.ppt#526,99, STRANKE.
3. PEČOVNIK, Milena (februar 2010). *Upravni postopek in upravni spor, usposabljanje za imenovanje v naziv – prosojnice*. Dostopno 15. 2. 2011 na: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/IZPITI_IN_SEMINARJI/Irena/UPRAVNI_POSTOPEK_IN_UPRAVNI_SPOR_MILENA_2010.ppt .
4. RAKOČEVIČ, Slobodan (2011). *Sistem upravnega prava, upravni postopek in upravni spor*. Dostopno 1. 2. 2011 na: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/UA/ucna_gradiva/Gradiva_priprave/RAKOCEVIC-Sistem_upravnega_prava__upravni_postopek_in_upravni_spor_2011.doc.
5. ŠTRIKER, Marijan (januar 2011). *Splošni upravni postopek, priročnik za udeležence seminarja, Upravna akademija*. Dostopno 1. 2. 2011 na: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/UA/ucna_gradiva/Gradiva_priprave/Gradivo_ZUP_-_Striker_2011.doc.

JUDIKATI

1. Sodba VS RS, št. U 103/93-6 z dne 12. 5. 1994, VS10874.
2. Sodba VS RS, št. U 505/93-5 z dne 13. 7. 1994, VS11239.
3. Sodba VS RS, št. U 1704/95 z dne 18. 2. 1999, VS 13029.
4. Sodba VS RS, št. I Up 252/99 z dne 16. 9. 1999, VS13171.
5. Sodba VS RS, št I Up 190/2001 z dne 21. 3. 2002, VS14479.

DRUGI VIRI

1. Poročilo o delu upravne inšpekcije v letu 2009 (marec 2010). Ministrstvo za javno upravo, Inšpektorat za javno upravo, Ljubljana.