

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo

PRITOŽBA V UPRAVNIH POSTOPKIH

Boris Lebar

Ljubljana, september 2011

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

DIPLOMSKO DELO

PRITOŽBA V UPRAVNIH POSTOPKIH

Kandidat:	Boris Lebar
Vpisna številka:	04031477
Študijski program:	Visokošolski študijski program Uprava prva stopnja
Mentorica:	doc. dr. Polona Kovač

Ljubljana, september 2011

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA

Podpisani Boris Lebar, študent z vpisno številko 04031477, sem avtor diplomskega dela z naslovom: Pritožba v upravnih postopkih.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela;
- sem poskrbel, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem poskrbel, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznam virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem pridobil vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisal v predloženem delu;
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafriranja 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), prekršek pa podleže tudi ukrepom Fakultete za upravo v skladu z njenimi pravili;
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za upravo;
- da je elektronska oblika identična s tiskano obliko diplomskega dela ter soglašam z objavo dela v zbirki »Dela FU«.

Diplomsko delo je lektorirala Marjanca Šoško, prof.

Ljubljana 22.08. 2011

Podpis avtorja:

POVZETEK

Organi se v realnem svetu pri javnopravnih zadevah na različnih področjih javnega upravljanja odločajo o naših pravicah, pravnih koristih in obveznostih. Praviloma organi državne uprave, drugi državni organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti ter nosilci javnih pooblastil odločajo po zakonu o splošnem upravnem postopku, ki je temeljni procesni zakon na upravnem področju, vendar pa na posebnih področjih zakoni procesna pravila urejajo tudi drugače, takrat se ZUP uporablja podrejeno. Upravni postopek se praviloma zaključi z izdajo odločbe ali sklepa. Zaradi varstva zakonitosti le-teh mora država omogoči po Ustavi zahtevana pravna sredstva. ZUP pozna izredna pravna sredstva ter redno pravno sredstvo imenovano pritožba. Diplomsko delo zajema predstavitev pritožbe kot rednega pravnega sredstva iz različnih zornih kotov. Temeljna načela določajo okvir upravnega postopka, tako pritožba skozi svoje mehanizme ščiti le-te. Pritožba je tako praviloma suspenzivno pravno sredstvo, kar pomeni, da pritožba praviloma zadrži izvršitev odločbe. O pritožbi odloča drugostopenjski organ, v čemer se kaže bistvo same pritožbe z vidika devolutivnosti. Preko razprave o učinkovitosti pritožbe, kot rednega pravnega sredstva, se kaže, da je lahko pritožba v določenih primerih tudi izrabljena in s tem ne izkazuje varovanja zakonitosti izdanih upravnih odločb.

Ključne besede: upravna zadeva, ZUP, temeljna načela, pravna sredstva, pritožba, devolutivnost, suspenzivnost.

SUMMARY

THE APPEAL IN ADMINISTRATIVE PROCEDURES

In matters of public legal nature in different areas of governance, authority bodies in real world are taking decisions on our rights, legal entitlements and obligations. As a rule bodies of state administration and self-administration, other public authorities and public power holders are basing their decisions on General Administrative Procedure Act as a fundamental act on rules of procedure. Nevertheless, there are special areas with their own set of procedural rules, whereat the use of General Administrative Procedure Act is secondary. Issuing of a decision or an order typically closes the administrative procedure. In order to protect the legality of decisions and orders the state is obliged to ensure legal means requested by the constitution. The General Administrative Procedure Act draws a distinction between extraordinary and ordinary legal remedies. The later is called an appeal. The diploma paper encompasses its presentation as an ordinary legal remedy from different points of view. Since basic principles determine the administrative procedure framework, the appeal ensures the protection of those principles through the use of its mechanisms. In this way the appeal is generally a suspensible legal remedy, normally staying the execution of a decision. The body of second instance decides on the appeal, revealing the substance of the appeal as a devolutive legal remedy. Deliberating on the effectiveness of an appeal as an ordinary legal remedy uncovers a possibility of the appeal's misuse in certain cases - in this respect it can no longer be considered to protect the legality of issued decisions and orders.

Key words: administrative matter, General Administrative Procedure Act, basic principles, legal remedies, appeal, devolutive effect, suspensibility effect.

KAZALO VSEBINE

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA	iii
POVZETEK	v
SUMMARY	vi
KAZALO VSEBINE	vii
KAZALO PONAZORITEV	ix
KAZALO SLIK.....	ix
KAZALO TABEL.....	ix
SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV	x
1 UVOD.....	1
2 UPRAVNI POSTOPEK	3
2.1 OPREDELITEV POJMA UPRAVNE ZADEVE	3
2.1.1 ORGANI, KI ODLOČAJO PO ZUP	3
2.1.2 UPORABA ZUP IN UPRAVNA ZADEVA (STVAR).....	4
2.1.3 OPREDELITEV PODREJENE (SUBSIDIARNE) IN SMISELNE UPORABE ZUP	6
2.2 TEMELJNA NAČELA V UPRAVNIH POSTOPKIH	9
2.2.1 NA SPLOŠNO O TEMELJNIH NAČELIH PO ZUP	9
2.2.2 NAČELO ZAKONITOSTI	9
2.2.3 NAČELO VARSTVA PRAVIC STRANK IN VARSTVO JAVNIH KORISTI....	10
2.2.4 NAČELO MATERIALNE RESNICE.....	11
2.2.5 NAČELO ZASLIŠANJA STRANK.....	12
2.2.6 NAČELO PROSTE PRESOJE DOKAZOV	13
2.2.7 DOLŽNOST GOVORITI RESNICO IN POŠTENA UPORABA PRAVIC	14
2.2.8 NAČELO SAMOSTOJNOSTI PRI ODLOČANJU.....	15
2.2.9 PRAVICA DO PRITOŽBE	16
2.3 POSTOPEK NA PRVI STOPNJI	17
2.3.1 NA KRATKO O POSTOPKU NA PRVI STOPNJI.....	17
2.3.2 ZAČETEK POSTOPKA.....	19
2.3.3 UGOTOVITVENI POSTOPEK.....	21
2.3.4 DOKAZNI POSTOPEK	26
2.3.5 ZAKLJUČEK POSTOPKA	27

3 DOKONČNOST, PRAVNOMOČNOST IN IZVRŠLJIVOST ODLOČBE IN SKLEPA PO ZUP	28
3.1 SPLOŠNO	28
3.2 DOKONČNOST.....	28
3.3 PRAVNOMOČNOST	29
3.4 IZVRŠLJIVOST	30
4 PRAVNA STEDSTVA V UPRAVNEM POSTOPKU	32
4.1 SPLOŠNO O PRAVNIH SREDSTVIH.....	32
4.2 REDNA IN IZREDNA PRAVNA SREDSTVA.....	34
4.3 UČINKI IZREDNIH PRAVNIH SREDSTEV	35
4.4 IZPODBIJANJE ODLOČBE PO PRAVNOMOČNOSTI PRED SODIŠČEM.....	36
4.4.1 UPRAVNI SPOR.....	36
4.4.2 USTAVNA PRITOŽBA.....	37
4.4.3 TOŽBA NA EVROPSKEM SODIŠČU ZA ČLOVEKOVE PRAVICE.....	38
5 PRITOŽBA PO SPLOŠNEM UPRAVNEM POSTOPKU	39
5.1 SPLOŠNO O PRITOŽBI	39
5.2 PRAVICA DO PRITOŽBE IN PRITOŽNIKI TER ODPOVED PRAVICE DO PRITOŽBE.....	41
5.3 PRITOŽBA ZOPER ODLOČBO IN PRITOŽBA ZOPER SKLEP.....	42
5.4 ROKI ZA PRITOŽBO	43
5.5 ORGANI, PRISTOJNI ZA ODLOČANJE NA DRUGI STOPNJI.....	43
5.6 RAZLOGI ZA PRITOŽBO	45
5.7 DELO ORGANA PRVE STOPNJE S PRITOŽBO	46
5.8 DELO ORGANA DRUGE STOPNJE S PRITOŽBO	47
6 PRITOŽBA V IZBRANIH POSEBNIH UPRAVNIH POSTOPKIH.....	52
6.1 PRITOŽBA V DAVČNEM POSTOPKU.....	52
6.2 PRITOŽBA PRI GRADBENEM DOVOLJENJU	53
6.3 PRITOŽBA PRI UVELJAVLJANJU PRAVIC IZ POKOJNINSKEGA, INVALIDSKEGA IN ZDRAVSTVEGA VARSTVA	53
7 ZAKLJUČEK	55
LITERATURA IN VIRI	58

KAZALO PONAŽORITEV

KAZALO SLIK

Slika 1: Razmerje dvojne subsidiarnosti v inšpekcijskih postopkih	7
Slika 2: Prikaz prvostopenjskega postopka do izdaje odločbe.....	18
Slika 3: Možnosti odločanja organa druge stopnje o pritožbi	50

KAZALO TABEL

Tabela 1: Poročilo o delu pri odločanju v upravnih zadevah na drugi stopnji za leto 2007 in 2008 za vsa Ministrstva	51
---	----

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV

EU	Evropska Unija
RS	Republika Slovenija
UE	Upravna enota
UUP	Uredba o upravnem poslovanju
URS	Ustava Republike Slovenije
VS	Vrhovno sodišče
ZDavP-2	Zakon o davčnem postopku
ZGO-1	Zakon o graditvi objektov
ZIN	Zakon o inšpekcijskem nadzoru
ZJU	Zakon o javnih uslužbencih
ZPIZ-1	Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju
ZUstS	Zakon o ustavnem sodišču
ZUP	Zakon o splošnem upravnem postopku
ZZVZZ	Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju

1 UVOD

Upravni postopek je postopek, v katerem upravni in drugi državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil odločajo v konkretnih upravnih zadevah na določenem upravnem področju. Pri tem navedene upravičene osebe uporabljajo materialne predpise na določenem področju, samo konkretizacijo le-teh pa jim omogočajo posamezna procesna pravila. Zakon o splošnem upravnem postopku določa osrednjo procesno pravilo, vendar pa na določenih področjih (davčno, invalidsko in pokojninsko področje, inšpekcijski nadzor idr.) obstajajo procesna pravila, ki na drugačen način urejajo posamezne elemente upravnega postopka.

Eden izmed pomembnih institutov upravnega procesnega prava so tudi pravna sredstva, ki jih imajo stranke na razpolago. Tako je pritožba redno pravno sredstvo in ga bom kot takega obravnaval v diplomskem delu. Ker je količinsko pritožba premalo obsežna tema za diplomsko nalogo, sem vzporedno obravnaval tudi vsebinske sklope, ki so pomembni za razjasnitev upravnega postopka in na ta način omogočajo lažje razumevanje vsebine pritožbe v upravnem postopku.

V drugem delu diplomskega dela sem opredelil pojem upravne zadeve, pri čemer sem natančno obravnaval organe (organi državne uprave, drugi državni/neupravni organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti, nosilci javnih pooblastil – neoblastni subjekti), ki lahko odločajo po ZUP. V nadaljevanju sem opredelil uporabo zakona o upravnem postopku ter pojem upravne zadeve in razliko med podrejeno (subsidiarno) in smiselno uporabo zakona o upravnem postopku. V nadaljevanju opisujem temeljna načela v upravnih postopkih: načelo zakonitosti, načelo varstva pravic strank in varstva javnih koristi, načelo materialne resnice, načelo zaslišanja strank, načelo proste presoje dokazov, dolžnost govoriti resnico in pošteno uporabo pravic, načelo samostojnosti pri odločanju in pravico do pritožbe. Znotraj omenjenega odseka diplomskega dela sem se lotil tudi samega postopka na prvi stopnji, pri tem sem natančno opredelil vse faze postopka: začetek postopka, ugotovitveni postopek, dokazni postopek, zaključek upravnega postopka, ki se praviloma zaključi z upravno odločbo.

Tretje poglavje obravnava temeljne lastnosti splošnih upravnih aktov (odločba in sklep): dokončnost, pravnomočnost ter izvršljivost. Obravnavani instituti so med seboj tesno povezani in soodvisni, prav tako pa se vsebinsko navezujejo na vsa pravna sredstva – tako redna pravna sredstva (pritožbo) kot tudi izredna pravna sredstva – ter na upravni spor.

Četrto poglavje vsebuje obrazložitev in razporeditev pravnih sredstev v upravnih postopkih, njihove lastnosti in pravne učinke na izdane odločbe ali sklepe.

Peto poglavje obravnava pritožbo po splošnem upravnem postopku, ki je po ustavi zagotovljeno redno pravno sredstvo. Pri tem sem se poglobil v same razloge za pritožbo in možnosti odločanja s strani pritožbenega organa.

Šesto poglavje vsebuje posebnosti pritožbe pri nekaterih posebnih upravnih postopkih: davčnem postopku, pritožbi pri uveljavljanju pravic iz pokojninskega, invalidskega in zdravstvenega varstva ter na področju izdaje gradbenega dovoljenja.

Namen obravnavanja teme je prikazati razliko med urejanjem pritožbe na različnih zgoraj navedenih upravnih področjih in skušati dokazati, da je pritožba v našem pravnem sistemu zgledno urejena. Tako se postavlja hipoteza, da se z obstoječo ureditvijo omogoča učinkovita uveljavitev pravic strank in javne koristi.

V delu gre za analizo obstoječega pravnega urejanje pritožbe kot rednega pravnega sredstva na upravnem področju, tako gre v veliki meri za teoretično opredeljevanje teme v okviru trenutne zakonodaje.

Pri samem obravnavanju sem uporabil analitično in deskriptivno metodo raziskovanja, pri čemer sem uporabil tudi metodo kompilacije (združevanja) posameznih vsebinskih virov, ki sem jih združil v celoto.

2 UPRAVNI POSTOPEK

2.1 OPREDELITEV POJMA UPRAVNE ZADEVE

2.1.1 ORGANI, KI ODLOČAJO PO ZUP

Kateri organi ali pravne osebe se morajo ravnati po ZUP ter v katerih primerih oziroma zadevah morajo le-ti odločati po omenjenem zakonu, je zajeto v treh členih omenjenega zakona: (1) Kdo se mora ravnati po ZUP? – po prvem odstavku 1. člena ZUP se morajo po le-tem ravnati upravni in drugi državni organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, kadar v upravnih zadevah, neposredno uporabljajo predpise, odločajo o pravicah, obveznostih ali pravih koristih posameznikov, pravnih oseb in drugih strank; (2) Kdaj se ZUP uporablja? – po tretjem odstavku 3. člena ZUP se citirani zakon uporablja tudi takrat, ko izvajalci javnih služb odločajo o pravicah ali obveznostih uporabnikov javnih storitev; (3) V katerih primerih se ZUP smiselno uporablja? – po 4. členu ZUP (uporaba zakona v drugih javnopravnih stvareh) se upravni postopek smiselno uporablja tudi v drugih javnopravnih stvareh, ki nimajo značaja upravne zadeve po 2. členu ZUP, če ta področja niso urejena s posebnimi postopki (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 126–127).

Jerovšek in Kovač (2010, str. 10–12) (tabela 1: organi, ki postopajo po ZUP) navajata in natančno obrazložita sledeče upravne organe:

Organi državne uprave so: (1) ministrstva (15 – npr.: Ministrstvo za šolstvo, Ministrstvo za okolje in prostor, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve ...), ki običajno odločajo na drugi stopnji; (2) upravne enote (58 – npr.: UE Ljubljana, UE Žalec ...), ki praviloma odločajo na prvi stopnji; (3) organi v sestavi ministrstev (40 – npr.: Davčna uprava RS, Zdravstveni inšpektorat, Veterinarska uprava ...), ki običajno odločajo na prvi stopnji; (4) vladne službe (16 – niso tipičen organ, ter jih Zakon o državni upravi ne določa (npr.: Urad RS za verske skupnosti, Urad za narodnosti ...), ki odločajo predvidoma na prvi stopnji.

Drugih (neupravni) državnih organov je nekaj deset (npr.: Vlada RS, sodišča, informacijska pooblaščenka, Državni zbor RS ...) in običajno odločajo na prvi stopnji. Ti organi postopajo po ZUP-u v primeru, ko jim materialni predpisi izrecno dovoljujejo odločanje v določenih upravnih zadevah, pri tem pa je izjema informacijska pooblaščenka, ki v večini svojih pristojnosti uporablja upravni postopek. V večini svojih pristojnosti ti organi postopajo po drugih procesnih predpisih in ne opravljajo upravnih izvršilnih nalog.

Organi samoupravnih lokalnih skupnosti vodijo upravne postopke predvsem v zadevah iz izvirne pristojnosti lokalne samouprave, kar je razvidno iz Razvida upravnih postopkov v občinah (npr.: odmera komunalnega prispevka, odločanje o opustitvi pokopališča, odločanje o rabi javnih površin ...) in se delijo na sledeč način: (1) Občinske uprave (210 – npr.: Občina Ljubljana, Občina Koper, Občina Sežana ...) in odločajo na prvi stopnji; (2)

Župani (redko sveti) (210 – običajno odločajo na drugi stopnji); (3) Skupne občinske uprave/inšpektorati (nekaj 10 – odločajo na prvi stopnji).

Nosilci javnih pooblastil (neoblastni subjekti) pridobijo pravico za odločanje (izvrševanje) v zadevah, ki spadajo pod državne ali občinske pristojnosti, pri tem pa le-ti pridobijo omenjeno pravico na podlagi ustave in izvedbenih zakonov ali na podlagi odlokov lokalne skupnosti in njenih podzakonskih predpisov (npr.: osnovna šola izda odločbo o regresiranju šolske prehrane učencu na podlagi zakonodaje o šolski prehrani itd.) in so sledeči: (1) Nosilci javnih pooblastil izven javnih služb (nekaj 100 – npr.: Obrtno-podjetniška zbornica, smučarski nadzorniki, registrske organizacije v cestnem prometu, gozdni čuvaji ...) in običajno odločajo na prvi stopnji; (2) Izvajalci javnih služb, ki odločajo v posamičnih zadevah (nekaj 100 – npr.: šole, komunalna podjetja, zdravstvene organizacije, geodetske organizacije ...) in odločajo na prvi stopnji.

»Vsi ti ter drugi organi, organizacije in posamezniki morajo podrejeni in smiselno postopati po ZUP, kadar koli odločajo o pravici, pravni koristi obveznostih posameznih oseb v upravnih in drugih javnopravnih razmerjih. Ne postopajo pa (isti) organi po ZUP, kadar ne gre za upravno zadevo, temveč denimo izdajajo splošne akte (npr. šola določi pravila porabe sredstev v šolskem skladu, agencije za energijo določijo tarife), vršijo realne upravne akte (tipično zlasti vodijo uradne evidence in izdajajo potrdila o podatkih v njih), ali pa sklepajo posle (npr. ministrstvo kupuje službene avtomobile).« (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 13.).

Sodna praksa

»/.../ Tožnikovo stališče, da davčni organ ni davčni urad, temveč Davčna uprava Republike Slovenije, je neutemeljeno. Pomen izraza »organ« določa ZUP (5. člen), po katerem je mišljen z organom po tem zakonu organ državne uprave ali drug državni organ, organ lokalne skupnosti in nosilec javnih pooblastil, ki mu zakon daje pristojnosti za odločanje v upravni zadevi ...« (Sodba UpS v Ljubljani, št. U 721/2002 z dne 13. 11. 2003) (Breznik et al., 2008, str. 59.).

2.1.2 UPORABA ZUP IN UPRAVNA ZADEVA (STVAR)

Poleg opredelitve organov, ki vodijo postopek po ZUP, je bistvenega pomena tudi dejstvo, kdaj mora posamezen organ postopati po ZUP. Tako je v prvem odstavku 1. člena ZUP opredeljeno, da pristojni organi postopajo po ZUP, (1) če gre za upravno zadevo; (2) če gre za neposredno uporabo predpisov; (3) če gre za odločanje o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznikov, pravnih oseb in drugih strank (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 50–51).

ZUP se, poleg v zgoraj opredeljenih situacijah, uporablja po novem tudi širše kot prej, tako se tudi oblastne odločitve znotraj servisne dejavnosti izvajalcev javnih služb štejejo za upravno zadevo (npr.: šolstvo, zdravstvo, komunala itd.). Vseh pravic (npr.: vzgojni ukrep zoper dijaka), ki jih obravnavajo organi znotraj javnih služb, se ne more šteti za

upravno zadevo in gre tu za tako imenovano *drugo javnopravno zadevo*, kjer je v uporabi le smiselno upoštevanje institutov ZUP-a.

Ko gre za odločanje o statusu oseb (npr.: status študenta s posebnimi potrebami) oziroma o predmetu postopka (npr.: javno dobro) je uporaba ZUP-a v večini primerov obvezna, tudi takrat, ko posameznik uveljavlja pravice iz javnih sredstev (npr.: neprofitna občinska stanovanja) (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 13).

Upravno zadevo Jerovšek in Kovač (2010, str. 13–14) opredelita najprej navezujoč se na 2. člen ZUP-a, ki navaja, da je upravna zadeva odločanje o pravici ali obveznosti ali pravni koristi, ki so določene z materialnimi upravnimi predpisi. V nadaljevanju razčlenita upravno zadevo na dva načina, kot:

- formalno opredelitev upravne zadeve in
- kot materialno opredelitev upravne zadeve.

Pri formalni opredelitvi upravne zadeve navajata, da načeloma področni upravni zakon opredeli, da gre za upravno zadevo. To pa je pomembno zaradi nenehnega spreminjanja materialnih predpisov, kar po eni strani pomeni, da se na določenem področju (npr.: odločanje o otrokovih pravicah se prenaša iz upravnega dela urejanja na sodno vejo oblasti) ukinja uporaba upravnega postopka, v drugih primerih (npr.: prometna varnost) pa se uporaba le-tega povečuje. V določenih primerih prihaja do dileme, ali gre za upravno pravico ali obveznost, se pravi, da je upravna zadeva sporna. V takih primerih pa velja, da gre za upravno zadevo, če materialni predpis uporablja izraze: »organ vodi upravni postopek, organ izda upravno odločbo, inšpektor nekaj prepove, organ nekaj dovoli« itd. To vse so znaki, ki opredeljujejo upravno zadevo, po vsebini pa je za njiju ključen obstoj treh elementov: (1) v postopku odloča oblastni organ (nadrejen stranki); (2) predmet postopka je strankina upravnopravna pravica, pravna korist ali obveznost; (3) o predmetu postopka se odloča, ne pa zgolj npr. potrjuje že odločeno, svetuje, informira ipd.

Za materialno opredelitev upravne zadeve gre, ko ne moremo določiti upravne zadeve iz procesnih vidikov in gre poleg zgoraj navedenih treh vsebinskih elementov upravne zadeve tudi za nasprotje (kolizijo) med strankinim zasebnim in javnim interesom, ki ga opredelijo materialni predpisi. Tako v primeru, ko materialni predpis izrecno ne definira upravne zadeve in pri tem ne gre za odločanje o pravici, ki posega v javni interes, ne gre za upravnopravno razmerje. V takem slučaju osebe javnega prava in posamezniki rešujejo spore pred civilnimi sodišči, saj gre za civilnopravno razmerje.

»Za upravno zadevo v materialnem smislu gre, če so kumulativno izpolnjeni naslednji pogoji: (1) o zahtevku stranke oziroma predmetu postopka se odloča; (2) odloča oblastni organ; (3) predmet odločanja je priznanje ali zavrnitev pravice ali pravne koristi ali naložitev obveznosti ali ugoditev pravic, pravne koristi ali obveznosti; (4) gre za pravico, pravno korist ali obveznost, kot je opredeljena z materialnim predpisom; (5) odloča se v posamični zadevi (z znanim ali vsaj individualno določljivim naslovnikom); (6) pri odločanju

se presoja (morebitna) kolizija med javno koristjo in interesi strank/e v postopku« (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 13.).

Grafenauer in Breznik (2009, str. 137) opredeljujeta upravno zadevo po 2. členu ZUP-a, tako da gre za upravno zadevo: (1) za pozitivni pristop opredelitve upravne zadeve gre, če je s predpisom natančno opredeljeno, da naj organ v neki zadevi vodi upravni postopek, odloča v upravnem postopku ali izda upravno odločbo; (2) če to zaradi varstva javnega interesa izhaja iz narave zadeve.

Pri tem pa v nadaljevanju navajata, da javni interes spada med pravno neopredeljene pojme. Javni interes je tako tisti javni interes oziroma korist, ki ga definira država ali druge oblike državne oblasti (npr.: občine, pokrajine) po svojih merilih za svojo lastno korist. Vendar pa je javna korist v posameznih materialnih predpisih jasno izražena in opredeljena in je mogoče iz predpisa razbrati vsebino javnega interesa.

Sodna praksa

»/.../ Razrešitev prodekana ni upravna zadeva v smislu 2. člena ZUP. Ta določa, da je upravna zadeva odločanje o pravici, obveznosti in pravni koristi fizične ali pravne osebe oziroma druge stranke na področju upravnega prava (prvi odstavek), pri čemer se šteje, da gre za upravno zadevo, če je s predpisom določeno, da organ v neki stvari vodi upravni postopek, odloča v upravnem postopku ali izda upravno odločbo oziroma, če to zaradi varstva javnega interesa izhaja iz narave stvari (drugi odstavek). Razrešitev prodekana ni odločanje o pravici, obveznosti ali pravni koristi s področja upravnega prava, poleg tega v ZVis ali v drugem zakonu ni določeno, da se v tej stvari vodi upravni postopek, odloča v upravnem postopku ali izda upravna odločba, prav tako to ne izhaja iz narave stvari, saj imenovanje oziroma razrešitev določene osebe z mesta prodekana ni v javnem interesu« (Sodba VR RS, št. VI Ips 3/2003 z dne 5. 12. 2006, VS18905) (Breznik et al., 2008, str. 46.).

2.1.3 OPREDELITEV PODREJENE (SUBSIDIARNE) IN SMISELNE UPORABE ZUP

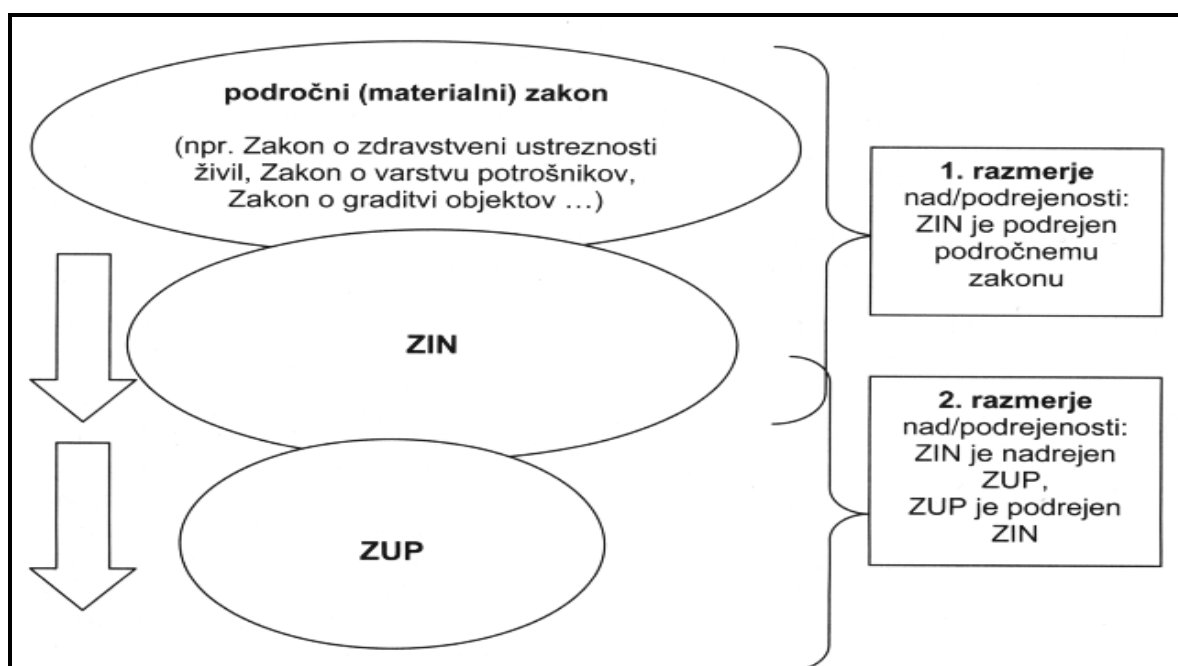
ZUP ureja splošna procesna pravila na vseh upravnih področjih, vendar pa je na določenem upravnem področju (npr.: davčno področje, socialna področja, inšpekcijski nadzor itd.) potrebno vpeljati dopolnilna postopkovna pravila. Posamezna posebna postopkovna pravila so lahko vpeljana na različne načine, pri tem so lahko spremenjena katera koli vprašanja upravnega postopka, razen temeljnih načel po ZUP-u: (1) da so v področnem zakonu – poseben upravni postopek (npr.: Zakon o invalidskem in pokojninskem zavarovanju) – drugače kot po ZUP urejena določena postopkovna pravila (npr.: način vložitve vloge, poseben rok za pritožbo itd.). Tako so lahko postopkovna pravila razporejena po celotnem področnem zakonu, lahko pa so smiselno združena v posameznem poglavju materialnega predpisa. Glede postopkovnih vprašanj, ki niso urejena v posebnem upravnem postopku, se vedno podrejeno (subsidiarno) uporabljajo pravila po ZUP-u; (2) poznamo tudi samostojne postopkovne predpise (npr.: Zakon o

davčnem postopku, Zakon o inšpekcijskem nadzoru itd.), ki pa obsežno in celovito urejajo posamezen poseben upravni postopek, prav tako se tudi v teh primerih podrejeno uporablja splošni upravni postopek po ZUP-u, za procesne institute, ki s posebnim predpisom niso urejeni (Jerovšek in Kovač, 2008, str. 22–23).

ZUP v 3. členu (subsidiarna uporaba zakona) najprej navaja, da so lahko posamezna vprašanja upravnega postopka za določeno upravno področje, v posebnem zakonu drugače urejena, kot je to urejeno v splošnem upravnem postopku, če je za postopanje na takem področju (davčno področje) to potrebno. V drugem odstavku istega člena pa je navedeno, da se na upravnih področjih, za katera je z zakonom predpisan posebni upravni postopek, uporablja le-tega. Po institutih splošnega upravnega postopka pa se postopa v vseh vprašanjih, ki niso urejena s posebnim zakonom. Vendar pa se ZUP lahko uporablja tudi v primerih, ko izvajalci javnih služb odločajo o pravicah ali obveznostih njihovih storitev.

Pri inšpekcijskih postopkih je vpeljana tako imenovana dvojna subsidiarnost, kar je razvidno iz spodnje slike št.: 1

Slika 1: Razmerje dvojne subsidiarnosti v inšpekcijskih postopkih



Vir: Jerovšek in Kovač (2008, str. 167).

V določenih primerih, ko je za posamezno področje inšpekcij (npr.: zdravstveno, tržno) v veljavi še poseben zakon, ki te inšpekcije vzpostavlja, pa lahko govorimo o uporabi trojne subsidiarnosti (Jerovšek in Kovač, 2008, str. 166).

»ZDavP-2 ureja vrstni red uporabe davčnih in drugih predpisov v davčnih zadevah. Predpisana je večstopenjska subsidiarnost. V davčnih zadevah se postopa po naslednjih

predpisih in po naslednjem vrstnem redu: (1) po mednarodni pogodbi, ki obvezuje Republiko Slovenijo, nadalje po morebitnem zakonu o izogibanju dvojnemu obdavčevanju; (2) po zakonu o obdavčevanju; (3) po ZDavP-2; (4) po zakonu, ki ureja davčno službo oziroma zakonu, ki ureja carinsko službo; (5) v inšpekcijskih davčnih zadevah pa tudi po Zakonu o inšpekcijskem nadzoru, in to za ZDavP-2 in pred ZUP; (6) nato pa se uporabi v vseh davčnih zadevah še ZUP, glede vprašanj, ki s predhodnimi predpisi niso urejena drugače« (Jerovšek in Kovač, 2008, str. 46.).

V neupravnih javnih zadevah se po ZUP-u postopa le *smiselno*, kar je opredeljeno v 4. členu ZUP-a, ki navaja, da se upravni postopek smiselno uporablja tudi v drugih javnopravnih stvareh, ki nimajo značaja upravne zadeve po 2. členu citiranega zakona in če ta področja niso urejena s posebnimi postopki.

Tako pri neupravnih javnopravnih zadevah ne gre za upravne zadeve, se pravi pravice in obveznosti s področja upravnega prava, ki jih ZUP določa v 2. členu. Omenjene pravice in obveznosti sodijo v druge sfere javnega prava (npr.: delovno pravo, pravo javnih naročil, kaznovalno pravo itd.). Za te postopke je značilno, da za njih v področnem predpisu ni urejenega procesnega postopka, pri čemer se ZUP uporablja le z določenimi instituti s katerimi se zaščiti pravni interes stranke in morebiten javni interes (Jerovšek in Kovač, 2008, str. 282).

Tako ZP-1 v prvem odstavku 58. člena navaja sledeče: »če v tem ali drugem zakonu ni drugače določeno, se v hitrem postopku glede pristojnosti, zastopanja, jezika v postopku, vlog, vabil, zapisnikov, odločb, pregledovanja in prepisovanja spisov, rokov in narokov, vročanja in izločitve uradnih oseb smiselno uporabljajo določila Zakona o splošnem upravnem postopku«.

Po Jerovšku in Kovačevi (2008, str. 291) se po ZP-1 smiselno ZUP uporablja v hitrem prekrškovnem postopku pri naslednjih institutih: pristojnosti, izločitev uradne osebe, zastopanje, roki in naroki, jezik, občevanje organov in strank, odločanje ter pri vročanju.

Namen smiselne uporabe ZUP-a v neupravnih javnopravnih zadevah je v tem, se v teh postopkih zagotovijo minimalni postopkovni standardi odločanja in varstva pravic strank ter postopkov (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 19).

Sodna praksa

»/.../ Razrešitev prodekana pa je druga javnopravna stvar v smislu 4. člena ZUP, zato se tudi v postopku razrešitve prodekana smiselno uporabljajo določbe ZUP, kolikor to področje ni urejeno s posebnimi postopkom. Ker postopek razrešitve prodekana ni v celoti urejen v ZVis oziroma v Statutu, se tudi v postopku razrešitve prodekana smiselno uporabljajo določbe ZUP (4. člen ZUP). Vendar to ne pomeni, da je postopek razrešitve prodekana upravna zadeva, tudi ne pomeni, da je to upravni postopek, prav tako to ne pomeni, da se v njem uporabljajo določbe glede začetka upravnega postopka (125., 126., 127., 128. člena), ki se vodi le glede upravnih zadev (2. in 125. člen ZUP) in se v skladu z

ZUP začne na zahtevo stranke ali pa po uradni dolžnosti (125. člen ZUP). Odstopne izjave o odstopu s položaja glede na to tudi ni mogoče šteti za zahtevo za začetek upravnega postopka« (Sodba VR RS, št. VI Ips 3/2003 z dne 5. 12. 2006, VS18905) (Breznik et al., 2008, str. 56.).

2.2 TEMELJNA NAČELA V UPRAVNIH POSTOPKIH

2.2.1 NA SPLOŠNO O TEMELJNIH NAČELIH PO ZUP

Temeljna načela splošnega upravnega postopka v svojem bistvu opredeljujejo upravni postopek, kar velja za vse upravne zadeve. Posamezen področni zakon pa lahko določena načela dopolni ali pa jih uredi drugače (npr. načelo sorazmernosti po Zakonu o inšpekcijskem nadzoru – ZIN), to so tako imenovana dodatna postopkovna načela, ki veljajo v posebnih upravnih postopkih, poleg načel po ZUP-u.

Na določenem področju pa zakoni urejajo tudi materialno-pravna načela (npr. načelo vezanosti pravic na plačila prispevkov v pokojninskih in invalidskih zadevah).

V devetih temeljnih načelih ZUP-a (od 6. do 14. člena) so določeni minimalni postopkovni standardi, ki morajo biti zagotovljeni vsaki stranki, proti kateri se vodi upravni postopek. Temeljna načela zagotavljajo minimum pravic strank in zahtevajo od organa, da jih le-ta pri vodenju in odločanju konkretizira oziroma določno uporablja (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 25).

Temeljna načela po ZUP so: (1) načelo zakonitosti (6. člen ZUP); (2) načelo varstva pravic strank in varstvo javnih koristi (7. člen ZUP); (3) načelo materialne resnice (8. člen ZUP); (4) načelo zaslišanja strank (9. člen ZUP); (5) načelo proste presoje dokazov (10. člen ZUP); (6) dolžnost govoriti resnico in poštena uporaba pravic (11. člen ZUP); (7) načelo samostojnosti pri odločanju (12. člen ZUP); (8) pravica do pritožbe (13. člen ZUP); (9) načelo ekonomičnosti (14. člen ZUP).

Grafenauer in Breznik dodajata, da se morajo poleg zgoraj omenjenih temeljnih načel, ki izhajajo iz ZUP-a, uporabljati in upoštevati tudi druga načela. Ta načela so sicer del upravnega prava: (1) načelo delitve oblasti; (2) načelo enakopravnosti pred zakonom; (3) načelo sorazmernosti; (4) načelo strokovnosti; (5) načelo politične nevtralnosti in nepristranskosti uprave; (6) načelo spoštovanja osebnosti in osebnega dostojanstva; (7) načelo enakega varstva pravic; (8) načelo javnosti dela uprave.

2.2.2 NAČELO ZAKONITOSTI

»Odločanje v upravnem postopku terja, da mora biti upravni akt hkrati tako:

- formalno kot tudi
- materialno zakonit.

Formalna zakonitost se nanaša na pravilno voden postopek (zlasti, da je odločil stvarno pristojen organ, da je akt odločitve obličen in da v postopku ni bilo storjenih bistvenih napak), materialna pa na pravilno uporabo materialnega prava na določen konkreten dejanski stan. Organi morajo v upravnih zadevah voditi postopek po zakonsko predpisanem postopku (formalna zakonitost) in določati o pravici ali obveznosti v obsegu pravic in obveznosti, ki jih določajo materialni predpisi (materialna zakonitost).« (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 25.).

Načelo zakonitosti je pomembno že po sami Ustavi Republike Slovenije, kjer v posebnem poglavju o ustavnosti in zakonitosti (153. do 159. členi), pri tem pa je za upravno področje najpomembnejši četrti odstavek 153. člena ustave, morajo posamični akti in dejanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil temeljiti na zakonu ali na zakonitem predpisu (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 164).

ZUP v 6. členu navaja: »da mora organ, ki odloča v upravni zadevi, upoštevati zakon, podzakonske predpise, predpise samoupravnih lokalnih skupnosti in splošne akte, ki so izdane za izvrševanje javnih pooblastil«. Ko pa organ odloča v upravnih zadevah in je po zakonu ali predpisu lokalne samoupravne skupnosti, upravičen odločati po prostem poudarku, mora biti odločba izdana v mejah pooblastila in v skladu z namenom, za katerega je bilo le-to dano organu. Namen in obseg pooblastila natančno določa materialni zakon ali predpis lokalne samoupravne skupnosti, ki vsebuje pooblastilo za odločanje po prostem poudarku. Organ pa mora v upravnih zadevah, v katerih je upravičen odločati po prostem poudarku, postopati po ZUP-u.

2.2.3 NAČELO VARSTVA PRAVIC STRANK IN VARSTVO JAVNIH KORISTI

Omenjeno načelo je sestavljeno iz več sestavnih delov (varstva pravic strank, javna korist ter sorazmernost), ki vsaka zase urejajo različno področje in tako:

- varujejo javni interes;
- varujejo pravice strank;
- določajo sorazmernost;
- urejajo pomoč neuki stranki.

Tako morajo organi pri svojem odločanju varovati javni interes in hkrati zagotavljati, da stranka pridobi in zavaruje svoje pravice na čim lažji način. Proti strankam se v upravnih postopkih, ko se odloča o strankinih pravicah, obveznostih in pravnih koristih, uporabljajo tisti ukrepi, ki so za stranko ugodnejši in se na ta način doseže namen predpisa (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 37).

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

V upravnem postopku je torej naloga organa, da mora hkrati:

- zavarovati zakonite pravice in interese strank ter omogočiti njihovo uveljavljanje;
- skrbeti, da stranke ne uveljavljajo svojih pravic v škodo pravic drugih;

- zavarovati javne koristi, določene z zakonom ali drugim predpisom.« (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 37.).

To načelo pa ima osnovo tudi v samih ustavnih določilih, ki v 14. členu opredeljuje enakost pred zakonom in v 22. členu opredeljuje enako varstvo pravic (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 177).

2.2.4 NAČELO MATERIALNE RESNICE

Načelo materialna resnice je opredeljeno v 8. členu ZUP-a: »tako je potrebno v postopku ugotoviti resnično dejansko stanje in v ta namen ugotoviti vsa dejstva, ki so pomembna za zakonito in pravilno odločbo. Organ pa lahko odloči tudi na podlagi verjetno izkazanih dejstev, če tako določa zakon.«

To načelo od organa zahteva, da organ odloča na podlagi pravnih dejstev, ki so ugotovljena s tako stopnjo verjetnosti (z največjo stopnjo prepričanja s tako imenovano gotovostjo), ki izključuje kakršen koli dvom o objektivnem obstoju predloženega pravnega dejstva. S tako ugotovljeno gotovostjo dejanskega stanja pravnih dejstev lahko organ na podlagi le-teh odloči o posameznikovi pravici, obveznosti in pravni koristi, ki pa so opredeljene v materialnem predpisu.

Načelo materialne resnice je bolj natančno izpeljano tudi v drugih čelnih ZUP-a:

(1) Organ, ki vodi postopek, mora ugotoviti vsa potrebna dejstva, kar pa lahko stori tudi v skrajšanem in v posebnem ugotovitvenem postopku (138. člen ZUP). (2) Med postopkom mora organ ves čas ugotavljati dejansko stanje in izvajati dokaze o vseh dejstvih ter odrediti izvedbo vsakega dokaza, če spozna, da je to za razjasnitev stvari potrebno (prvi odstavek 139. člena ZUP). (3) Organu ni potrebno dokazovati splošno znanih dejstev, resnic, strokovnih dejstev, prav tako se ne dokazuje pravnih fikcij ter zakonskih in pravnih domnev (165. člen ZUP). (4) Uradna oseba lahko za ugotovitev dejanskega stanja pravnih dejstev uporabi izvedeniška mnenja oziroma postavi izvedence (191. člen ZUP). (5) Iz 22. člena Ustave RS in sodbe VS št. U 593/96-6 mora organ upoštevati vse dokaze stranke, ki jih mora le-ta predložiti in navesti. Dokazi morajo biti izkazani natančno, po resnici ter dosledno, kasneje lahko stranka v postopku predložene dokaze dopolnjuje. (6) Organ lahko pravna dejstva dopolnjuje, ves čas skozi ugotovitveni in dokazni postopek, do same konkretizacije z izdajo odločbe na prvi stopnji. Organ pa lahko izda nadomestno odločbo, pri tem pa lahko dopolni odločbo, ki je bila izdana na prvi stopnji in je bila zoper odločbo vložena pritožba na prvi stopnji (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 45).

Organ lahko odloči tudi na podlagi pravnih dejstev, ki niso izkazana z največjo stopnjo resničnosti, kar pa pomeni, da obstaja prepričanje o možnosti obstoja takega pravnega dejstva. Na podlagi verjetno izkazanih dejstev lahko organ odloča samo takrat, ko mu je to izrecno dovoljeno z zakonom.

Po ZUP-u pa je po nižji stopnji prepričanja o obstoju pravnih dejstev možno odločati v naslednjih primerih: »(1) pri odločanju o dovolitvi pregledovanja dokumentov zadeve, ko je treba verjetno izkazati pravno korist (82. člen ZUP); (2) pri odločanju o predlogu za vrnitev v prejšnje stanje, ko mora stranka verjetno izkazati okoliščine, zaradi katerih je zamudila dejanje (104. člen ZUP); (3) pri odločanju po skrajšanem postopku, če gre za nujne ukrepe v javnem interesu in morajo biti dejstva vsaj verjetno izkazana (144. člen ZUP); (4) pri javnem naznanilu ustne obravnave, če je verjetno, da obstajajo osebe, ki še niso nastopile kot stranke (159. člen ZUP); (5) pri dokazovanju, če zakon tako določa (167. člen ZUP); (6) ko se priča odveže pričanja o posameznih dejstvih, če navede za to tehtne razloge (183. člen ZUP); (7) ko stranka zahteva izločitev izvedenca in verjetno izkazuje okoliščine, ki spravlja v dvom njegovo strokovnost (192. člen ZUP); (8) pri predlogu stranke za obnovo postopka, ko mora okoliščine, na katerih opira predlog, in okoliščine, da je bil predlog podan v roku, verjetno izkazati (265. člen ZUP); (9) upravna izvršba se lahko izjemoma odloži, če je bilo zoper izvršilni naslov vloženo pravno sredstvo, pa bi z izvršbo verjetno nastala nepopravljiva škoda (293. člen ZUP); (10) pri izvršbi v zavarovanje, ko mora predlagatelj verjetno izkazati nevarnost, da bo izpolnitev obveznosti onemogočena ali otežena (drugi odstavek 301. člena ZUP)« (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 187.).

V 237. členu ZUP-a (razlogi za pritožbo) so navedeni trije možni razlogi za izpodbijanje odločbe s pritožbo, pri čemer se en razlog nanaša na načelo materialne resnice. Tako je izpodbojni razlog tudi dejstvo, da je bilo dejansko stanje ugotovljeno nepopolno in napačno.

Pri uporabi izrednih pravnih sredstev, ki so opredeljena v 260. do 279. členu ZUP-a (predvsem pri obnovi postopka ter v postopkih sodnega varstva), je uporaba napačno ali nepopolno ugotovljenega dejanskega stanja, zagotovo podlaga za nezakonito odločbo (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 45).

2.2.5 NAČELO ZASLIŠANJA STRANK

Načelo zaslišanja strank je eden izmed procesnih pravic stranke, ki v svojem bistvu ščiti in varuje pravice stranke. Pravice stranke pa so lahko zaščitene edino na način, da stranka aktivno sodeluje v samem postopku (stranka je slišana in zaslišana). Tako mora imeti stranka v postopku možnost, da uveljavi svoje pravice, da se seznanijo z rezultati ugotovitvenega postopka in da se izjavi ali izreče o pravnih dejstvih, ki so pomembna za odločitev (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 177).

ZUP v 9. členu navaja da: «je potrebno stranki omogočiti, da se izjavi o vseh pravnih dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za odločbo (zaslišanje stranke), preden pristojni organ izda odločbo. V primeru, da se v postopku pojavijo stranke, ki imajo nasprotujoče si interese, mora vsaka od njih imeti možnost, da se izjavi o zahtevkih in navedbah stranke z nasprotujočim si interesom. Pri izdaji odločbe pa organ ne sme uporabiti dejstev, glede katerih vsem strankam ni bila dana možnost, da se o teh dejstvih izrečejo. Obstaja pa

izjema, ki pa jo lahko določi samo zakon. Če pa posamezen zakon ne predvidi, v kakšni obliki se posamezna dejanja opravijo, jih morajo stranke opraviti izven ustne obravnave pisno ali ustno na zapisnik, na sami obravnavi pa ustno.«

Načelo zaslišanja stranke je razdeljeno v tri temeljne sklope (pravico udeležiti se ugotovitvenega postopka, pravico izjaviti se o vseh dejstvih in okoliščinah, ter pravico izpodbijati ugotovitve in navedbe organa in nasprotnih strank ter drugih udeležencev postopka), na podlagi katerih pa ima stranka sledeče pravice iz ZUP-a: (1) stranka ima pravico do udeležbe na postopku (146. člen ZUP); (2) stranka ima pravico dajati podatke in se izjaviti (141. člen ZUP); (3) stranka ima pravico zavarovati in braniti svoje pravice in pravne koristi (138. in 146. člen ZUP); (4) stranka ima pravico navajati dejstva, ki utegnejo vplivati na rešitev stvari in izpodbijati pravilnost navedb drugih, ki se ne ujemajo z njenimi navedbami (146. člen ZUP); (5) stranka ima tudi možnost dopolnjevanja in pojasnjevanja svojih trditev vse do izdaje odločbe (146. člen ZUP); (6) stranka ima pravico do dajanja pripomb k delu na obravnavi (162. člen ZUP) (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 48–49).

V 188. členu ZUP-a je opredeljena izjava stranke: »ki v primeru, da za ugotovitev nekega dejstva ni dovolj drugih dokazov, omogoča organu, da vzame kot dokaz za ugotovitev takega dejstva tudi ustno izjavo stranke ...«

2.2.6 NAČELO PROSTE PRESOJE DOKAZOV

Po 10. členu ZUP-a (prosta presoja dokazov): »mora uradna oseba, ki je pooblaščen za vodenje postopka ali odločanje v upravni zadevi, sama presoditi, katera dejstva bo štela za dokazna, za kar se odloči po svojem prepričanju na podlagi vestne in skrbne presoje vsakega dokaza posebej in vseh dokazov skupaj ter na podlagi uspeha celotnega postopka.«

V upravnem postopku organ zbira in vrednoti različna dejstva in okoliščine. iz katerih mora biti ugotovljeno dejansko stanje, katero je ugotovljeno z vrednotenjem in tehtanjem različnih dokazov. Tako si mora uradna oseba s proučevanjem, vrednotenjem in tehtanjem različnih dokazov, po svojem subjektivnem prepričanju, ustvariti sliko o posameznih dejstvih in okoliščinah. V nadaljevanju mora uradna oseba izdati odločbo, ki je izdana na podlagi materialnega predpisa, vendar pa bo pri tem uradna oseba materialni predpis uporabila na podlagi njegove objektivne resnice o dejanskem stanju, katero si je ustvaril s tehtanjem dokazov. Pri vrednotenju dokazov, ki potrjujejo oziroma negirajo določeno dejansko stanje, je uradna oseba samostojna. Tako zakon uradni osebi ne nalaga posebnih navodil, po katerih naj vrednoti resničnost posameznih dokazov (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 51).

Grafenauer in Breznik (2009, str. 196) navajata 214. člen ZUP-a, ki v prvem odstavku definira obseg obrazložitve odločbe, ki mora med drugim vsebovati ugotovitve dejanskega stanja in dokazov, na podlagi katerih je dejansko stanje potrjeno. Navedeni pa morajo biti

tudi razlogi, ki so pomembni za vrednotenje posameznega dokaznega sredstva. Tako je na podlagi 252. člena ZUP-a določeno, da mora organ druge stopnje odpraviti odločbo prve stopnje s svojo določbo in sam rešiti zadevo. To pa mora drugostopenjski organ storiti v primeru, ko je prvostopenjski organ izdal odločbo na podlagi zmotno presojenih dokazov, ali da je bil iz ugotovljenih dejstev napravljen napačen sklep glede dejanskega stanja.

V posameznem primeru se lahko uporabljajo dokazi, ki so primerni za dokazovanje dejanskega stanja (listine, priče, izjave strank, izvedenci in ogledi), pri tem pa so v večini primerov dokazi podvrženi subjektivni presoji uradne osebe: (1) po 169. členu ZUP-a javna listina dokazuje tisto, kar se v njej potrjuje ali določa in jo v predpisani obliki izda državni organ. Javno listino je s 171. členom ZUP-a dovoljeno izpodbijati, če so v javni listini oziroma njeni kopiji dejstva neresnično potrjena in če je le-ta nepravilno sestavljena. Pri dokazovanju neresničnosti potrjenih dejstev iz javne listine, uradna oseba postopa po načelu proste presoje dokazov; (2) po določenih zakonih lahko uradna oseba odloča na podlagi zakonite domneve, katerih uradni osebi ni potrebno presojati, vendar pa jih stranka lahko izpodbija razen v primeru, ko zakon določa prepoved izpodbijanja zakonite domneve. Pravo pozna tudi neizpodbitne domneve ali domneve, ki jih ni dovoljeno izpodbijati po določenem času; (3) tako se v upravnem postopku ne presoja resničnost zakonitih fikcij. Za primer zakonite fikcije se po četrtem odstavku 222. členu ZUP-a šteje dejstvo, da je strankin zahtevek zavrnjen, če pristojni organ ni izdal odločbe in ji je ni vročil v predvidenem roku (molk organa) (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 52–53).

2.2.7 DOLŽNOST GOVORITI RESNICO IN POŠTENA UPORABA PRAVIC

Bistvo tega načela je v tem, da stranka pred organom izpove resnico in da na pošten način uporablja pravice, ki se nanašajo oziroma so ji priznane s splošnim upravnim postopkom in ostalimi posebnimi upravnimi postopki, pri tem pa gre za pošteno uporabo procesnih pravic in ne za pošteno uporabo pravic iz materialnih predpisov. Pravice ali obveznosti ali pravne koristi iz materialnega predpisa mora varovati uradna oseba, ki o letih odloča. Prav tako se šteje namensko zamolčanje procesnih dejstev, ki bi lahko imela pomemben vpliv na odločite organa, kot kršitev oziroma zloraba procesnih pravic. Neuporaba neke procesne pravice pa ni kršitev zlorabe obravnavanih pravic, če stranka s tem ne stori večje škode nasprotni stranki ali javni koristi (po Jerovšek in Kovač, 2010, str. 54).

Obravnavano načelo v 11. členu ZUP-a (dolžnost govoriti resnico in poštena uporaba pravic) navaja: »da morajo stranke pred organom govoriti resnico in pošteno uporabljati pravice, ki so jih priznane s temi in drugimi zakoni, ki urejajo upravni postopek.«

Analogija pa velja tudi za pričo v upravnem postopku, tako je v 185. členu tretjega odstavka ZUP-a navedeno: »da je potrebno pričo opozoriti, da mora govoriti resnico, da ne sme ničesar zamolčati; pri tem jo je treba opozoriti tudi na posledice krive izpovedi.«

Načelo dolžnosti govoriti resnico in poštena uporaba pravic je tesno povezana s 140. členom ZUP-a, ki v prvem odstavku navaja, da mora biti dejansko stanje, na katero stranka opira svoj zahtevek, navedeno natančno po resnici in določno. To načelo pa je povezano tudi s 188. členom ZUP-a, ki omogoča, da se lahko izjava stranke uporabi kot dokaz za ugotovitev dejanskega stanja, za katerega ni dovolj drugih dejstev (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 199).

Kršitev procesnih pravic iz tega načela ima lahko za pričo hude posledice po kazenskem zakoniku, kar je v 284. členu prvega in drugega odstavka opredeljeno kot kriva izpoved. Tako se po tem členu lahko kaznuje pričo in ostale navedene osebe z zaporom do dveh let, če se le-te krivo izpovedo v upravnem postopku in ostalih navedenih postopkih. Po določilih drugega odstavka istega člena pa se lahko na isti način kaznuje stranko, ki se je pri dokazovanju z zaslišanjem strank v upravnem in ostalih navedenih postopkih po krivem izpovedala, pri čemer pa je organ ali sodišče svojo odločbo podprl z dejstvi, ki slonijo na krivi izpovedi stranke (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 199).

Za odločbe, ki so bile izdane na podlagi neresničnega prikazovanja dejstev, po ZUP-u ostajata dve pravni podlagi, ki omogočata razveljavitev take odločbe:

- tako je po peti točki 260. členu ZUP-a dovoljena obnova postopka (izredno pravno sredstvo), če je bila izdana za stranko ugodna odločba na podlagi njenih neresničnih navedb;
- tako odločbo se lahko izreče za nično po peti točki prvega odstavka 279. člena ZUP-a, če je bila izdana kot posledica prisiljevanja, izsiljevanja, posebnega primera izsiljevanja, pritiska ali drugega nedovoljenega dejanja (namerno zavajanje uradne osebe in nasprotnih strank) (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 55).

2.2.8 NAČELO SAMOSTOJNOSTI PRI ODLOČANJU

Pravna podlaga za obravnavano načelo se nahaja v drugem odstavku 120. člena URS, ki navaja, da morajo upravni organi opravljati svoje delo samostojno in v okviru ter na podlagi Ustave in zakonov.

Po 12. členu ZUP-a mora organ voditi upravni postopek in odločati v upravnih zadevah samostojno v okviru in na podlagi zakonov, podzakonskih predpisov, predpisov samoupravnih lokalnih skupnosti in splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil. Prav tako mora uradna oseba samostojno upravljati dejanja v upravnem postopku in v tem okviru ugotavljati dejanska stanja in okoliščine, ter na podlagi ugotovljenih dejstev in okoliščin uporabljati predpise oziroma splošne akte, izdane za izvrševanje javnih pooblastil.

ZDU-1 v 2. členu (zakonitost in samostojnost) določa, da mora uprava opravljati svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave, zakonov in drugih predpisov.

Načelo samostojnosti pri odločanju je tako razvidno iz dveh vidikov:

- organ, ki vodi postopek, mora samostojno odločati o pravicah, ki so opredeljene z materialnimi predpisi;
- uradna oseba (tudi predstojnik po 28. členu ZUP-a) mora samostojno ugotavljati dejanska stanja in okoliščine ter uporabljati predpise, ki so vezani na konkreten primer. Tako je po 139. členu ZUP-a izvajanje in vodenje postopka izključno v rokah uradne osebe.

Obravnavano načelo opredeljuje, da višji organi (organi druge stopnje, organi, ki opravljajo nadzorstveno funkcijo, ter izvršilni organi) ne smejo posegati v delo nižjega organa (organ prve stopnje). Pri tem tudi predstojnik ne sme posegati v delo uradne osebe, pri čemer ji ne sme dajati naročila, kako naj v konkretni zadevi odloči in katere materialne predpise naj pri tem uporabi. Vendar pa 320. člen ZUP-a predstojniku nalaga, da mora le-ta skrbeti, da se upravne zadeve rešujejo v predpisanih rokih in da se pravilno uporablja ZUP /.../, zato v primerih, ko predstojnik izdaja navodila, ki so vezana na vodenje organa, to ne pomeni poseganje v samostojnost uradne osebe (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 202–203).

Kovač in Jerovšek (2010, str. 57–58) navajata, da je lahko samostojnost organa prve stopnje omejena samo z zakonom, v nadaljevanju opredeljujeta primere, pri katerih ne gre za kršenje načela samostojnosti pri odločanju: (1) po tretjem odstavku 147. člena ZUP-a (predhodno vprašanje in identično dejansko stanje) je organ vezan na posamični akt, s katerim je bilo odločeno o predhodnem vprašanju; (2) po 18. členu ZUP-a lahko organ višje stopnje (nadzorstveni organ) prevzame od organa nižje stopnje upravno zadevo v reševanje, če ta ni bila izdana v predvidenem roku in kljub opozorilu organa višje stopnje. Na ta način preide pavica za reševanje na organ druge stopnje; (3) po tretjem odstavku 251. člena ZUP-a se mora organ prve stopnje vseskozi ravnati po navodilih iz odločbe drugostopenjskega organa, s katero je bila razveljavljena nezakonita odločba organa prve stopnje in vrnjena zadeva v ponovno reševanje organu prve stopnje. Podobno velja tudi v primeru, ko sodišče v upravnem sporu odpravi upravni akt in ga vrne v ponovno odločanje organu. Takrat mora organ pri ponovnem odločanju upoštevati pravno mnenje upravnega sodišča.

2.2.9 PRAVICA DO PRITOŽBE

Pravica do pritožbe je po ZUP opredeljena v 13. členu, ki govori, da ima stranka zoper odločbo, ki je izdana na prvi stopnji, pravico podati pritožbo. Pravica do pritožbe je lahko odvzeta samo z zakonom in to samo na določenih upravnih področjih. Tako ni dovoljena pritožba, ko na prvi stopnji odloča predstavniški organ ali vlada, kadar pa je za odločanje na prvi stopnji pristojno ministrstvo, je zoper tako odločbo dovoljena pritožba samo v primeru, da tako določa zakon, s katerim mora biti določeno, kdo odloča o pritožbi. Po citiranem členu je možna tudi pritožba v primeru, če organ prve stopnje ni izdal odločbe o strankinem zahtevku v določenem roku, ki je predviden v ZUP (molk organa).

Pravica do pritožbe ima temelj tudi v sami Ustavi Republike Slovenije in to v 25. členu. Sama pravica do pritožbe pa je natančno obravnavana v šestem poglavju tega diplomskega dela, v delu, ki govori o pravici do pritožbe.

2.3 POSTOPEK NA PRVI STOPNJI

2.3.1 NA KRATKO O POSTOPKU NA PRVI STOPNJI

Prvostopenjski postopek je sestavljen iz več sestavnih delov, ki so smiselno povezani v celoto in natančno opredeljeni v drugem delu ZUP, ki ga sestavljajo naslednja poglavja in podpoglavja: (1) začetek postopka in zahtevki strank: začetek postopka (od 125. do 129. člena ZUP), združitev zadeve v en postopek (od 130. do 132. člena ZUP), sprememba zahtevka (133. člen ZUP), umik zahteve (od 134. do 136. člena ZUP), poravnava (137. člen ZUP); (2) postopek do izdaje odločbe (splošna načela): skupne določbe (od 138. do 143. člena ZUP), skrajšan ugotovitveni postopek (144. člen ZUP), poseben ugotovitveni postopek (od 145. do 146. člena ZUP), predhodno vprašanje in identično dejansko stanje (od 174. do 152. člen ZUP), prekinitve postopka (153. člen ZUP), ustna obravnava (od 154. do 163. člena ZUP); (3) postopek do izdaje odločbe (dokazovanje): splošne določbe (od 164. do 168. člena ZUP), listine (kjer je posebej obravnavano tudi poglavje o upravnih overitvi lastnoročnega podpisa, prepisov in kopij) (od 169. do 178. člena ZUP), potrdila (od 179. do 180. člena ZUP), priče (od 181. do 187. člena ZUP), izjava stranke (188. člen ZUP), izvedenci (od 189. do 197. člena ZUP), tolmači (198. člen ZUP-a), ogled (od 199. do 203. člena ZUP), zavarovanje dokazov (204. do 206. člena ZUP); (4) odločba: kateri organ izda odločbo (od 207. do 209. člena ZUP-a), oblika, način izdaje in sestavni deli odločbe (od 210. do 218. člena ZUP), delna, dopolnilna in začasna odločba (od 219. do 221. člena ZUP), rok za odločbo (222. člen ZUP), popraviljanje pomot v odločbi (223. člen ZUP), dokončnost, pravnomočnost ter izvršljivost odločbe in sklepa (od 224. do 225. člena ZUP); (5) sklep (od 226. do 228. člena ZUP).

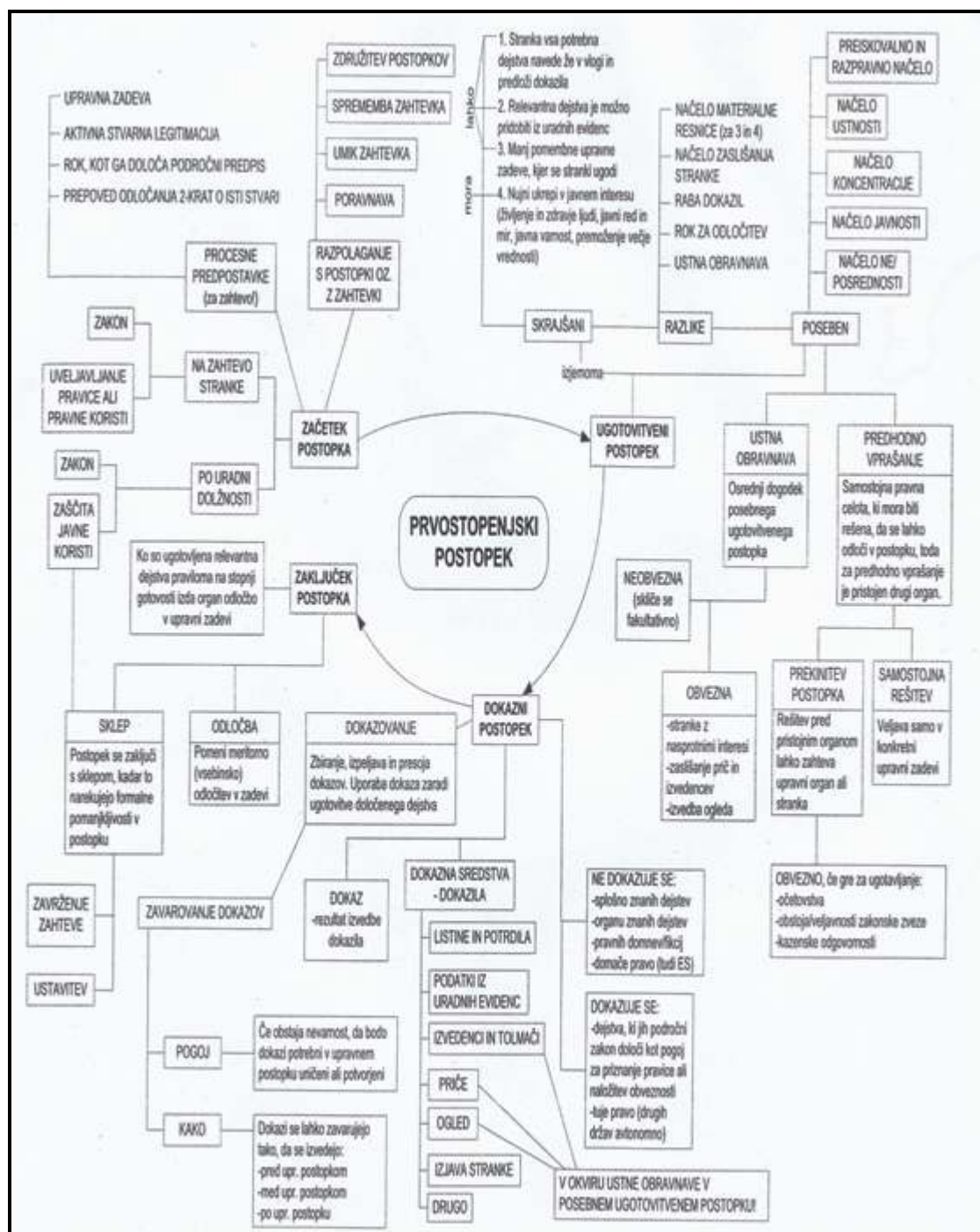
Bistvo upravnega postopka je po Grafenauer in Breznik (2005, str.: 271) ugotoviti stanje zadeve, ki temelji na dejanskem stanju, nato v nadaljevanju izdati odločbo in v najkrajšem možnem času preko izvršitve odločbe doseči voljo, ki je bila izražena z izdajo konkretne odločbe. Pravna dejanja, ki so potrebna znotraj konkretnega upravnega postopka, ki jih izvajajo pristojni organi oziroma uradne osebe, zaposlene pri organu, potekajo v različnih fazah:

- postopek na prvi stopnji;
- postopek v zvezi z pritožbo;
- postopek v zvezi z izrednimi pravnimi sredstvi;
- postopek v zvezi z izvršbo.

Po Jevšek in Kovač (2010, str. 177) je v sliki št. 26 (glej sliko št. 2) prikazan prvostopenjski postopek do izdaje odločbe, ki je sestavljen iz štirih sestavnih delov:

- začetek postopka;
- ugotovitveni postopek;
- dokazni postopek;
- zaključek postopka.

Slika 2: Prikaz prvostopenjskega postopka do izdaje odločbe



Vir: Jerovšek in Kovač (2010, str. 177).

2.3.2 ZAČETEK POSTOPKA

Po 125. členu ZUP-a se upravni postopek začne pred pristojnim organom po uradni dolžnosti (*ex officio* – *načelo oficialnosti*) ali na zahtevo stranke (*maxime* – zasebna maksima), pri tem pa zakon enači prošnjo ali drugo vlogo, ki je po naravi stvari izenačena z zahtevo.

Grafenauer in Breznik (2009, str. 413–414) navajata razloge, pod katerimi se lahko prične oziroma uvede po uradni dolžnosti:

- če tako določa zakon, ki natančno opredeli pogoje ali dejstva, ki morejo biti izpolnjena, da se postopek lahko prične po uradni dolžnosti (npr. inšpekcijski nadzor, davčni inšpekcijski postopek itd.) in
- v primerih zaradi varstva javnih koristi, ko pristojni organ ugotovi ali izve, da je potrebno glede na ugotovljeno dejansko stanje in okoliščine začeti z upravnim postopkom (npr. potrebno je nudenje pomoči družini, potrebna je zaščita ljudi pred zastrupitvijo itd.).

Za čas pričetka upravnega postopka po uradni dolžnosti se šteje, ko organ opravi kakršno koli dejanje, povezano s konkretnim primerom, in je opravljeno dejanje v nekakšnem odnosu do stranke (npr.: vabljenje stranke itd.). V določenih primerih se za pričetek šteje tudi izdan akt, za kar pa mora biti podlaga v področnem predpisu (npr. davčni inšpekcijski postopek).

Jerovšek in Kovač (2010, str. 146–147) navajata, da organ začne voditi upravni postopek na zahtevo stranke, če v področnem zakonu obstaja določna definicija, ki daje stranki kakšno pravico (npr.: pravico do gradnje, pravico do socialne pomoči, pravico do vozniškega dovoljenja itd.). Po 128. členu ZUP pa se za začetek upravnega postopka šteje dan, ko je bil vložen zahtevak stranke (če vloga ni popolna, se šteje za začetek postopka datum dopolnitve, če pa vloga ni dopolnjena v predvidenem roku, se le-ta s sklepom zavrže), razen v primeru, ko po 129. členu ZUP niso izpolnjene procesne predpostavke (gre za preizkus zahtevka): (1) stvar, ki je predmet odločanja, ni upravna zadeva in o njej organ ne more odločati v upravnem postopku; (2) vložnik v vlogi ne uveljavlja kakšne svoje pravice ali pravne koristi oziroma ter v primeru, ko vložnik ne more biti stranka po ZUP; (3) zahteva ni bila vložena v predvidenem roku; (4) o isti upravni zadevi se že vodi upravni ali sodni postopek, ali je bilo o njej že pravnomočno odločeno, pa je stranka z odločbo pridobila kakšne pravice, ali pa so ji bile naložene kakšne obveznosti. Prav tako niso izpolnjene procesne predpostavke, če je bila že izdana zavrnilna odločba in se dejansko stanje ali pravna podlaga, na katero se opira zahtevak, ni bistveno spremenila.

Po uradni dolžnosti pa organ prične postopek v dveh primerih: (1) ko zakon ali na le tem opt predpis tako določata; (2) v primeru, ko je to potrebno zaradi varstva javnega interesa ali javne koristi, določene z materialnim predpisom.

Če zgoraj navedene procesne predpostavke iz 129. člena ZUP niso izpolnjene (npr.: odvzem poslovne sposobnosti stranke s stani sodišča) ali če se kadar koli med postopkom ugotovi (npr. da se ugotovi, da po materialnem predpisu predmet postopka ni pravilno izkazan), da le-te niso izpolnjene, se upravna zadeva s sklepom zavrže. Zoper tak sklep je dovoljena pritožba. V primeru, ko organ že odloči o zadevi z odločbo in se kasneje ugotovi neobstoj procesnih predpostavk ali prenehanje le-teh, se lahko uporabijo le pravna sredstva zoper izdano odločbo. Pri ugotavljanju obstoja procesnih predpostavk govorimo o tako imenovanem preizkusu zahtevka.

ZUP omogoča različna ravnanja s konkretno vlogo, tako je mogoče: (1) združitev zadev v en postopek (130. do 132. člen ZUP) – v primeru, ko stranka oziroma več strank vlagajo več vlog oziroma zahtevkov in tudi v primeru, ko se obravnavajo različne obveznosti strank, lahko organ združi zahtevke in tako vodi samo en konkreten upravni postopek, vendar pod pogoji iz 130. člena ZUP. Tako mora kumulativno veljati, da se pravice in obveznosti različnih strank nanašajo na isto dejansko stanje ali podobno dejansko stanje (npr. gradnja vrstnih hiš v istem kraju); da gre za isto pravno podlago (npr: isti gradbeni načrt, odloča pa se po ZGO); da je organ, ki odloča in vodi postopek za vse zadeve krajevno in stvarno prisojen (npr: ista upravna enota). O združitvi se izda sklep, na katerega je možna pritožba; (2) sprememba zahtevka (133. člen ZUP) – stranka lahko po 133. členu ZUP, po uvedbi postopka in vse do izdaje odločbe na prvi stopnji, razširi ali spremeni svoj zahtevek oziroma vlogo, pri tem pa morajo biti izpolnjeni pogoji iz omenjenega člena ZUP. Tako mora imeti razširjeni oziroma spremenjeni zahtevek isto pravno podlago ali se lahko zahtevek nanaša na podobne sestavine dejanskega stanja in organ mora biti pristojen za reševanje spremenjenega ali razširjenega zahtevka. Če razširitev ali sprememba ni dovoljena s strani organa, ki o tem odloča, se izda poseben sklep, na katerega je možna pritožba. Stranka z nasprotnim interesom mora biti o sami spremembi zahtev kar se da hitro obveščena; (3) umik zahtevka (134. do 13. člen ZUP) – stranka lahko ves čas postopka na prvi stopnji do izdaje odločbe, ter tudi v času, ko teče pritožbeni rok, prav tako pa tudi med postopkom na drugi stopnji, poda predlog za umik zahtevka. Če v samem zahtevku stranka uveljavlja zahtevo nasproti drugi stranki, mora zahtevati umik zahtevka do ustne obravnave, na sami ustni obravnavi pa pod pogojem, da nasprotna stranka še ni pričela z obravnavo konkretnega zahtevka, v primeru, da zahtevek nasprotna stranka že obravnava, pa ga mora le-ta dati soglasje za umik zahtevka, če pa se ne odzove v osmih dneh, se smatra, da je v umik privolila. V primeru, ko je že bila izdana odločba prve stopnje, se pravi med postopkom pritožbenega roka oziroma po vložitvi pritožbe, se s sklepom razveljavi odločba prve stopnje. Če se je postopek začel po uradni dolžnosti, lahko le-tega organ ustavi, nadaljuje ga v primeru, da le-to zahteva sama stranka in da je v isti zadevi možen postopek na zahtevo stranke. Organ vedno, ko gre za umik zahtevka, izda sklep. Če se z njim prekine postopek, je po ZUP možna pritožba. Pomembno je poudariti, da se konkretno posamezno dejanje ali opustitev dejanja s strani stranke, ne more šteti za umik zahtevka, razen v primeru, ko je to določeno z materialnim predpisom; (4) poravnava (137. člen ZUP) – uradna oseba mora, ko v upravnem postopku nastopajo nasprotujoče stranke, ki imajo nasprotujoče interese, skrbeti oziroma si prizadevati, da se stranke poravnajo v celoti ali deloma. Pri

poravnavi mora uradna oseba paziti, da le-ta ni v nasprotju z javnim interesom, javno moralo ter s pravno koristjo drugih. Poravnava se vpiše v zapisnik. Ko le-tega preberejo nasprotujoče stranke in ga podpišejo, stopi v veljavo. Poravnava ima nasproti strankam enakovredno moč kot ostale izdane odločbe v upravnem postopku. Organ, ki je vodil postopek, izda sklep o ustavitvi postopka. Če sklep po vsebini ne sledi poravnavi, je možna pritožba. Poravnava je lahko del odločbe, na katerega ni možna pritožba (Jerovšek, 2007, str. 98–100).

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. Neutemeljeno 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., 2008, str. 367.).

2.3.3 UGOTOVITVENI POSTOPEK

Za ugotovitveni postopek je značilno ugotavljanje vseh pravnih dejstev in okoliščin, iz katerih se v upravnem postopku odloči o posameznikovi pravici oziroma pravni koristi, pri tem pa mora uradna oseba paziti, da so pravice in pravne koristi posameznika zaščitene. Tako mora uradna oseba stranko med postopkom opozarjati na posledice njegovih pravnih dejanj oziroma opustitve le-teh (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 428).

Pred izdajo odločbe je potrebno ugotoviti vsa dejstva in okoliščine, ki so za odločitev pomembna, pri tem pa je strankam omogočeno, da uveljavljajo in zavarujejo svoje pravice in pravne koristi (1. odst. 38 člena ZUP). Tako je v ugotovitvenem postopku potrebno upoštevati dve temeljni načeli po ZUP: (1) načelo materialne resnice (8. člen ZUP) – po katerem mora uradna oseba ugotoviti vsa pomembna dejstva za razjasnitev dejanskega stanja in zbrati dejstva in okoliščine za odločitev o stvari; pri čemer se stanje stvari ugotavlja z gotovostjo; (2) načelo zaslišanja stranke (9. člen ZUP) – stranki omogoča, da lahko med trajanjem postopka vse do izdaje odločbe navaja nova dejstva, izpodbija ugotovitve uradne osebe in navedbe drugih strank, prič ter izvedencev. Vse zgoraj naštetu pa se lahko doseže v posebnem ugotovitvenem postopku oziroma v skrajšanem ugotovitvenem postopku (2. odst. 138 ZUP) (Androjna in Kerševan, 2006, str. 300–303).

V samem ugotovitvenem postopku se poleg obstoječih načel po ZUP uporabljajo tudi druga načela: (1) preiskovalno (inkvizicijsko) načelo – ki govori o tem, da je uradna oseba, ki vodi upravni postopek, dolžna zbirati dokaze, ki so temeljna podlaga izdane odločbe, ter razpravno (dispozicijsko načelo) – ki pa v nasprotju s inkvizicijskim načelom stranki omogoča navajanje dejstev, izpodbijanje predstavljenih dokazov, dopolnjevanje lastnih trditev; (2) načelo ustnosti – ki prihaja do pomena na ustni obravnavi, s katerim je omogočeno direktno komuniciranje med organom in stranko ter drugimi udeleženci, tako

se lahko nejasnosti razrešijo karseda hitro, ter načelo pisnosti – ki govori o tem, da je nujno posamezna dejanja zapisati in jih na ta način spraviti v pisno obliko; (3) načelo neposrednosti – o njem govorimo takrat, ko je odločbo izdala oseba, ki je vodila ugotovitveni postopek, ter načelo posrednosti – je nasprotno načelu neposrednosti, ko je odločbo izdala uradna oseba, ki ni vodila ugotovitvenega postopka; (4) načelo koncentracije – pravna dejstva naj bi se zbrala s čim manj dejanji, na eni sami obravnavi; (5) načelo javnosti – po tem načelu naj bi se dejanja organa dogajala javno, se pravi, da lahko vsakdo, tudi stranka, ki nima pravnega interesa, sodeluje na ustni obravnavi (po Grafenauer in Breznik, 2009, str. 286–287).

Navezano na 139. člen ZUP (preiskovalno načelo) mora uradna oseba, ki vodi postopek, ves čas ugotavljati dejansko stanje in izvajati dokaze o vseh dejstvih, ki so pomembna za izdajo odločbe, pri tem pa mora strankam omogočiti, da uveljavijo in zavarujejo svoj pravni interes. Tako si mora uradna oseba, ki vodi postopek, priskrbeti sledeče podatke: (1) podatke iz uradnih evidenc – za uradno evidenco se po tretjem odstavku 179. člena ZUP šteje tista evidenca, ki je bila oblikovana na podlagi zakona, podzakonskega predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil. Če evidenco vodi drug organ, je le-ta dolžan na zahtevo uradne osebe posredovati zaprosene podatke takoj oziroma v roku 15 dni, pri čemer pa jih mora uradna oseba zaprositi takoj oziroma v roku 3 delovnih dni po vložitvi vloge; (2) strankine osebne podatke iz evidenc, pri čemer pa je stranka dovolila omenjeno zbiranje, podatki pa so potrebni za ugotovitev dejanskega stanja (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 155–156).

Po 143. členu ZUP mora uradna oseba ves čas postopka skrbeti, da se postopka udeležujejo vse osebe, ki bi lahko imele kakršen koli pravni interes, pri tem pa bi bile neudeležene stranke z odločitvijo prizadete. Osebe, ki bi lahko bile stranke, je potrebno povabiti v postopek in jim dovoliti, da v osmih dneh priglasijo udeležbo, lahko pa take osebe priglasijo udeležbo do same izdaje odločbe, vendar pa taka stranka nima pravice do pritožbe oziroma pravnih sredstev proti izdani odločbi. Posledično taka stranka nima pravice do upravnega spora ali drugega sodnega varstva, ima pa pravico do izrednih pravnih sredstev. V primeru, ko stranka ni sodelovala v postopku kot stranski udeleženec, ker ni bila povabljen in bi to zaradi pravnega interesa morala biti, lahko po izdaji odločbe zahteva njeno vročitev, kar pa lahko zahteva v 30 dneh, od kar je izvedela za izdajo odločbe. Kasneje ima taka stranka možnost vložiti pritožbo, vendar znotraj odprtega roka, ki velja za stranko. V primeru, da zamudi odprti rok, pa ima možnost predlagati obnovo postopka po 9. točki 260. in tretjega odstavka 261. člena ZUP. Oseb, ki izkazujejo pravni interes in podajo izjavo, da ne želijo sodelovati v postopku, uradni osebi ni potrebno vabiti v postopek, vendar pa take osebe lahko vstopajo v postopek tudi kasneje in to vse do konca postopka (Jerovšek, 2007, str. 103).

Ugotovitveni postopek se lahko izvede na dva načina: (1) kot posebni ugotovitveni postopek – ki se praviloma izvede po 145. in 146. členu ZUP ter kot (2) skrajšan ugotovitveni postopek – ki se izjemoma izvede po 144. členu ZUP. Upravni postopki niso vnaprej določeni kot posebni ali skrajšani, razen v primerih, ko področni predpis opredeli

poseben ali skrajšan ugotovitveni postopek, kar se kaže tudi skozi zahtevo področnega predpisa po nujnosti ustne obravnave ter po nujnosti pridobitve mnenja izvedenca. Razlike med posebnim in skrajšanim ugotovitvenim postopkov se kažejo v nekaterih bistvenih vprašanjih: (1) Kateri od njiju se vodi prednostno?; (2) Katera dejanja obsega?; (3) Katera dokazila se uporablja?; (4) Ali se uporablja načelo zaslišanja stranke oziroma načelo materialne resnice?; (5) Kakšen je rok za odločitev v konkretni zadevi? (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 157).

»Po skrajšanem ugotovitvenem postopku lahko organ odloči v zadevi takoj, ko za ugotovitev dejstev in okoliščin ni treba opraviti posebnih dejanj v postopku (ustne obravnave, zaslišanja prič, ogleda, dokazovanja z izvedenci) in tudi ni treba zaslišati stranke, to je stranki dati možnosti, da se izjavi o dejstvih in okoliščinah, ki so potrebne za odločbo. Seveda pa organ tudi v tem primeru ugotovi vsa pomembna dejstva in okoliščine.« (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 294–295.).

V 144. členu ZUP so natančno opredeljene situacije, v katerih lahko organ odloči takoj po skrajšanem ugotovitvenem postopku: (1) če se dejansko stanje v celoti ugotovi na podlagi dejstev in dokazov, ki jih je navedla in predložila stranka v svoji zahtevi in tudi na podlagi splošno znanih dejstev oziroma dejstev, ki so poznana organu (npr. pridobitev voziškega dovoljenja); (2) če se da ugotoviti stanje stvari na podlagi uradnih podatkov, ki jih ima organ, in samo za to ni potrebno posebej zaslišati stranke za zavarovanje njenih pravic oziroma pravnih koristi (npr. priznavanje pokojnine, pridobitev potnega lista itd.); (3) če je s predpisom določeno, da se zadeva lahko reši na podlagi dejstev in okoliščin, ki niso popolnoma dokazane ali se z dokazi le posredno dokazuje, in so dejstva oziroma okoliščine verjetno izkazane, iz vseh okoliščin pa izhaja, da je treba zahtevku stranke ugoditi (npr. podaljšanje prometnega dovoljenja brez tehničnega pregleda); (4) če gre za nujne ukrepe v javnem interesu, ki jih ni mogoče odlagati, pa so dejstva, na katera se mora opirati odločba, ugotovljena ali vsaj verjetno izkazana, pri tem pa so nujni ukrepi podani, če obstaja nevarnost za življenje in zdravje ljudi, za javni red in mir, za javno varnost ali za premoženje večje vrednosti. V omenjenih štirih situacijah ni potrebno zaslišati stranke, za tretjo in četrto točko je dovolj, da se dejansko stanje ugotavlja z verjetnostjo (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 158).

V 145. členu ZUP je opredeljeno, da se poseben ugotovitveni postopek izvede v vseh primerih, razen v že prej obravnavanih štirih primerih iz 144. člena ZUP, pri tem pa se leta izvede z namenom ugotovitve dejstev in okoliščin, ki so pomembne za razjasnitev zadeve, in tudi zato, da se da strankam možnost, da uveljavijo in zavarujejo svoje pravice in pravne koristi.

Pri posebnem ugotovitvenem postopku se opravljajo dejanja v postopku, kot so: (1) zaslišanje strank; (2) zaslišanje prič; (3) opravi se ogled na terenu; (4) izvede se dokaz z izvedenci; (5) in dejanja, ki so potrebna za upoštevanje načela zaslišanja strank, saj ZUP določa, da se ne sme izdati odločba s strani pristojnega organa, preden je bila stranki dana možnost, da se izjasni o dejstvih in okoliščinah, ki so podlaga za izdajo odločbe.

Tako je po tretjem odstavku 146. člena ZUP opredeljeno, da mora uradna oseba, ki vodi konkreten upravni postopek, stranki na ustni ali izven nje pisno oziroma ustno na zapisnik omogočiti: (1) da se le-ta izreče o vseh okoliščinah in dejstvih, ki so bila navedena v ugotovitvenem postopku; (2) da se le-ta izreče o predlogih in ponujenih dokazih; (3) da le-ta sodeluje pri izvedbi dokazov; (4) da le-ta postavlja vprašanja drugim strankam, pričam in izvedencem; (5) da se le-ta seznanj z uspehom dokazovanja ter se o tem izreče (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 442–443).

Organ lahko pri reševanju upravne zadeve naleti na takšno vprašanje (predhodno vprašanja), ki je po svoji vsebini samostojna enota, brez njene rešitve pa ni mogoče opredeliti dejanskega stanja, na katerega bi organ oprl izdajo upravne odločbe. Za razrešitev predhodnega vprašanja, ki je po svoji naravi svoja pravna celota, pa je pristojen nek drug organ ali pristojno sodišče. V primeru, ko je bilo predhodno vprašanje že rešeno pred drugim organom oziroma pristojnim sodiščem, je organ dolžan upoštevati dejstva iz pravnomočne odločbe, s katero se je odločilo o predhodnem vprašanju (tretji odstavek 147. člena ZUP). Tako ima uradna oseba po prvem odstavku 147. člena ZUP, ko se v postopku sreča s predhodnim vprašanjem, dve možnosti, za kateri pa se odloči po prostem preudarku: (1) predhodno vprašanje obravnava sama in ga reši – v tem primeru mora organ upoštevati materialne predpise, po katerih bi vprašanje reševal pristojen organ oziroma pristojno sodišče. Takšna rešitev predhodnega vprašanja ne more postati pravnomočna, ampak ima posledice samo za odločitev v konkretni upravni zadevi, pri tem pa ima stranka vedno možnost zahtevati, da predmetno predhodno vprašanje reši pristojen organ kot glavno zadevo. Drugačna rešitev predhodnega vprašanja v pomembnih točkah, pa je lahko podlaga za obnovo postopka po četrti točki 260. člena ZUP; (2) prekine upravni postopek in počaka z odločitvijo v glavni zadevi, dokler predhodno vprašanje ne reši pristojen organ – tako postopa organ v primeru, ko se predhodno vprašanje nanaša na obstoj kaznivega dejanja, razen ko ni mogoč kazenski pregon, ali obstoj zakonske zveze, ali ugotovitev očetovstva, ali ker posebni zakon tako določa. Lahko pa se organ znajde v dveh različnih situacijah, ko se postopek pred drugim organom lahko začne po uradni dolžnosti ali pa se le-ta lahko začne samo na zahtevo stranke. V prvem primeru upravni organ od pristojnega organa po prvem odstavku 151. člena ZUP zahteva, da naj le-ta reši predhodno vprašanje, pri tem pa se o glavni (prekinjeni) zadevi pred upravnim organ začne odločati, ko je o predhodnem vprašanju pravnomočno ali dokončno odločeno. V drugem primeru pa se stranki s sklepom o prekinitvi postopka naloži, da naj le-ta pri pristojnem organu začne postopek za razreševanje predhodnega vprašanja. Če stranka ne predloži s sklepom zahtevanega potrdila o začetku reševanja predhodnega vprašanja pri pristojnem organu, upravni organ smatra, da je stranka zahtevo, ki se obravnava pred upravnim organom, umaknila (Androjna in Kerševan, 2006, str. 317–323).

Ustna obravnava je v upravnem postopku opredeljena v 154. členu ZUP, tako lahko uradna oseba, ki vodi postopek, po lastnem preudarku ali na predlog stranke razpiše ustno obravnavo (fakultativna obravnava), takrat ko je to koristno za razjasnitev stvari. Uradna oseba pa mora razpisati ustno obravnavo (obligatorna obravnava) v primerih, ko

sta v upravnem postopku udeležena dvojje ali več strank z nasprotujočimi se interesi in tudi v primeru, ko je potrebno opraviti ogled ali pa zaslišati priče ali izvedence (Jerovšek, 2007, str. 107).

Po 155. členu ZUP je vsaka ustna obravnava javna, razen v primerih: (1) če to zahtevajo razlogi morale ali javne koristi; (2) če je podana resna neposredna nevarnost, da bi bila ustna obravnava ovirana; (3) če je potrebno obravnavati razmerja v kakšni rodbini; (4) če je treba obravnavati okoliščine, ki pomenijo tajnost podatkov v skladu z zakonom, ki ureja tajnost podatkov, ali poslovno in poklicno tajnost. Ustno obravnavo lahko zahteva tudi prizadeta oseba, o sami ustni obravnavi se napiše sklep, ki mora biti obrazložen in objavljen na oglasni deski tega organa in tudi na enotnem matičnem portalu e-uprava.

Ustna obravnava se izvede na naroku za obravnavo in to na sedežu organa. Zaradi upoštevanja ekonomičnosti postopka se lahko le-ta opravi na kraju ogleda ali na kakšnem drugem kraju. Po 157 členu ZUP pa je potrebno dati stranki možnost, da se pripravi na obravnavo, tako se povabljenim praviloma pusti osem dni od same vročitve vabila do dneva obravnave. Ustna obravnava poteka tako, da so vabljeni s strani uradne osebe povabljeni v nek skupni prostor, kjer se razglasi predmet obravnave. Ustna obravnava naj bi predstavljala bistvo ugotovitvenega postopka, kjer bi se v celoti razjasnile vse okoliščine zadeve. V primeru, da na obravnavo ne pride stranka, ki je podala zahtevo za uvedbo upravnega postopka in se smatra, da je stranka vabilo za ustno obravnavo prejela, se sklepa, da je stranka odstopila od zahtevka. V takem primeru se izda sklep o ustavitvi postopka, zoper katerega je po ZUP možna pritožba. Če pa je možno, da stranka ni prejela vabila za ustno obravnavo oziroma je to v javnem interesu, se postopek nadalje oziroma se obravnavo preloži (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 161–162).

V ustni obravnavi se izvaja načelo kontradiktornosti postopka, ki se kaže v tem, da je stranki dovoljeno ugovarjati navedbam nasprotnim strankam, mnenjem izvedencev, izjavam prič in drugim udeležencem. Po 162. členu ZUP mora biti stranka s strani uradne osebe opozorjena na pravico podajanja lastnih pripomb med ustno obravnavo, če jih kljub temu stranka ne poda, se smatra da le-ta nima pripomb. Kasnejše strankine pripombe, izven ustne obravnave, se upoštevajo samo v primeru, če bi le-te vplivale na rešitev zadeve in tako dajanje pripomb nima namena zavlačevanja postopka. Postopek ustne obravnave je vedno zabeležen na zapisniku. Na koncu obravnave lahko uradna oseba objavi odločitev o obravnavani zadevi, v večini primerov pa le-ta obvesti, da bo izdala pisno odločbo (Jerovšek, 2007, str. 108).

Prekinitev postopka je obravnavana v 153. členu ZUP, po katerem se upravni postopek s sklepom prekine: (1) če stranka umre in pravica ali obveznost oziroma pravna korist, ki se uveljavlja v postopku, lahko preide na pravne naslednike – v takem primeru organ obvesti morebitne pravne naslednike o možnosti vstopa v postopek in jim vroči sklep. Postopek se nadaljuje, ko v njega vstopi prvi naslednik ali skrbnik zapuščine; (2) če stranka izgubi poslovno sposobnost, pa v postopku nima pooblaščenca, se postopek nadaljuje, ko stranka pridobi zakonitega zastopnika; (3) če zakoniti zastopnik stranke umre ali izgubi

poslovno sposobnost, stranka pa nima pooblaščenca ali zakonitega zastopnika in se ji tudi ne postavi začasnega zastopnika. V tem primeru organ vroči sklep o prekinitvi postopka skrbstvenemu organu, v primeru pravnih oseb pa se o tem obvesti organ za imenovanje zakonitega zastopnika. Postopek se nadaljuje, ko stranka pridobi zakonitega zastopnika; (4) če so za stranko nastale pravne posledice uvedbe stečajnega postopka, v tem primeru se sklep vroči stečajnemu dolžniku. Postopek se nadaljuje, ko v postopek vstopi stečajni upravitelj; (5) če organ sklene, da ne bo sam reševal predhodnega vprašanja, oziroma ga po zakonu ne more reševati. Postopek se nadaljuje, ko je predhodno vprašanje dokončno oziroma pravnomočno rešeno. Zoper sklep, s katerim se prekine upravni postopek, je dovoljena pritožba, ki pa ne zadrži njene izvršitve.

Sodna praksa

»/.../ Ali je tožnik v upravnem postopku opozorjen na pravico do odškodnine za odvzeto premoženje, v upravnih spisih ni podatkov, čeprav je dolžnost uradne osebe, ki vodi postopek, da po potrebi opozori stranko na njene pravice v postopku in na pravne posledice njenih dejanj ali opustitev v postopku (140. člen ZUP). V tej stvari bi upravni organ moral tožnika opozoriti na pravico zahtevati vrnitev premoženja v obliki odškodnine, saj opustitev takega zahtevka pomeni izgubo pravice do vrnitve premoženja.« (Sodba VS RS U 484/94-4 z dne 23. 5. 1996, VS12106) (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 428.).

2.3.4 DOKAZNI POSTOPEK

Dokazovanje v širšem pomenu pomeni aktivnost uradne osebe, pri kateri le-ta zbira, izpeljuje in presoja dokaze, v ožjem pomenu pa dokazovanje pomeni uporabo dokaza z namenom ugotovitve določenega dejstva ali okoliščine, ki je podlaga za izdajo odločbe v upravnem postopku. Dokaz pa lahko pomeni: (1) razlog ali argument, ki dokazuje resničnost oziroma neresničnost tistega pravno pomembnega dejstva, ki je predmet dokazovanja; (2) sredstvo ali instrument je namenjeno za dokazovanje pravno pomembnih dejstev, to so po prvem odstavku 164. člena ZUP različna dokazna sredstva oziroma dokazila (Androjna in Kerševan, 2006, str. 334).

Dejstva in okoliščine, zbrane v ugotovitvenem postopku, je potrebno v dokaznem postopku dokazovati in na ta način dokazati. Na ta način se uresničuje načelo materialne resnice, kar pomeni preverjanje ali je subjektivno ugotovljeno stanje skladno z resničnim dejanskim stanjem. Dokazovanje je vrednotenje dejstev z vidika njihove skladnosti z resničnostjo v materialnem pomenu, pri tem pa se zbrane okoliščine preverjajo glede ujemanja s podatki iz evidenc, registrov, zbirk podatkov ali z logičnim razmišljanjem. Pri formalnem zbiranju dejstev se le-ta glede na dokazno moč razporedijo, s pomočjo zbiranja dejstva in vrednotenja le-teh. S pomočjo razporejenih dejstev, glede na dokazno moč, se v nadaljevanju sprejme dokazni sklep o dejanskem, neizpodbitnem stanju, ki je podlaga za odločitve glede na materialno uporabljen predpis (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 163).

»Ali je potrebno kako dejstvo dokazovati, odloča uradna oseba glede na to, ali utegne to dejstvo vplivati na odločitev o zadevi. O tem katera dokazila (in ali) bodo uporabljena v konkretnem primeru in v kakšnem vrstnem redu se bodo izvajala torej odloča uradna oseba, ki vodi postopek. Seveda je uradna oseba pri tem vezana na materialni predpis, ki pogosto določa, katera dejstva je treba dokazovati in tudi s katerimi dokazili. Kadar materialni predpis vsebuje dokazna pravila oziroma navedbo, s katerimi dokazili se ugotavlja kakšna dejstva, je treba to upoštevati.« (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 310–311.).

V dokaznem postopku se uporabljajo dokazna sredstva oziroma vse, kar omogoča ugotovitev dejanskega stanja. V 164. členu ZUP so natančno opredeljena pomembna dokazna sredstva: (1) listine; (2) potrdila; (3) upravne overitve; (4) priče; (5) izvedenci; (6) ogled; (7) izjava stranke. V upravnem postopku pa se ne dokazujejo: (1) splošno znana dejstva – to so naravoslovna in znana zgodovinska dejstva; (2) organu znana dejstva – dejstva strokovne javnosti glede delovanja posameznih organov; (3) pravne domneve – to so dejstva, katerih obstoj zakon domneva, je pa možno dokazovanje, da neka domneva ni resnična; (4) pravnih fikcij – o pravni fikciji govorimo takrat, ko zakon predvidi neko dejansko stanje glede na obstoječe okoliščine. Primer pravne fikcije po ZUP je molk organa, ko se smatra, če organ ni odločil v predvidenem roku, da je zahtevek zavržen in se stranka lahko pritoži; (5) verjetno izkazanih dejstev – obnova postopka se lahko dovoli, če je obnovitveni razlog verjetno izkazan; (6) notranjega državnega prava (katerega del je tudi pravo EU, ki velja v RS neposredno, katerega mora poznati tako stranka kot uradna oseba. Dokazujejo pa se obstoj tujih pravnih norm ter obstoj avtonomnega prava (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 164–177).

2.3.5 ZAKLJUČEK POSTOPKA

Po končanem ugotovitvenem in dokaznem postopku izda pristojni organ upravni akt o upravni zadevi. To je praviloma odločba ali sklep. Tako po 207. členu ZUP pristojen organ na podlagi dejstev, ugotovljenih v postopku, odloči o zadevi, ki je predmet postopka, pri tem se odloči z odločbo praviloma v vseh zadevah, tudi če je postopek začel po uradni dolžnosti. Oblika, način izdaje odločbe in njeni sestavni deli so natančno opredeljeni v ZUP (210. do 218. člen ZUP). S sklepom se odloča o vprašanjih, ki se tičejo postopka in tudi o tistih vprašanjih, ki se lahko pojavijo med postopkom, vendar kot postranska vprašanja (226. člen ZUP).

3 DOKONČNOST, PRAVNOMOČNOST IN IZVRŠLJIVOST ODLOČBE IN SKLEPA PO ZUP

3.1 SPLOŠNO

ZUP v 224., 224a, in 225. členih opredeljuje tri lastnosti posamičnih upravnih aktov (kot sta odločba in sklep), tako ločimo:

- dokončnost posamičnega akta;
- pravnomočnost posamičnega akta,
- izvršljivost posamičnega akta.

Iz konkretne izdane odločbe izhaja konkretno pravno razmerje, da bi obvarovali pravno varnost in s tem nespremenljivost pravnega razmerja, je potrebno odločbi omogočiti takšno lastnost, ki ji bo onemogočila možnost odprave, razveljavitve ali spremembe. V ta namen poznamo instituta pravnomočnosti in dokončnosti odločbe ali sklepa, na ta institut pa je vezana tudi sama časovna veljava izdanih odločb in sklepov (Androjna in Kerševan, 2006, str. 435).

Po prvem odstavku 224. člena ZUP je odločba dokončna, kadar se le-ta ne more več izpodbijati s pritožbo, z njo pa lahko stranka prične z uveljavljanjem pravice, če v zakonu ni določeno drugače.

Po prvem odstavku 225. člena ZUP je odločba pravnomočna, ko se le-ta ne more več izpodbijati v upravnem sporu ali v drugem sodnem postopku, pri čemer je stranka z odločbo pridobila kakšne pravice ali so ji bile z odločbo naložene kakšne obveznosti.

Izvršljivost odločbe je vezana na dokončnost odločbe, razen ko je v izreku odločbe navedba, da vložena pritožba ne zadrži izvršitve odločbe ali pa je določen daljši pritožbeni rok, ali pa je izvršljivost odločbe vezana na pravnomočnost.

3.2 DOKONČNOST

Dokončnost odločbe je lastnost, na katero je vezana stranka glede možnosti uporabe pritožbe, kot rednega pravnega sredstva. Tako stranka odločbe, ki je dokončna, ne more izpodbijati s pritožbo. Na dokončnost odločbe je praviloma vezana tudi možnost njene uveljavitve oziroma učinkovanje le-te. Tako lahko stranka po dokončnosti odločbe uveljavlja svoje pridobljene pravice. Zaradi posebnosti upravnega postopka in s tem varovanja razmerja med državo in posameznikom, se z uveljavljanjem instituta dokončnosti odločbe omenjeno razmerje utrjuje, še preden postane odločba pravnomočna, kar je posebnost upravnega postopka pred drugimi postopki (Androjna in Kerševan, 2006, str. 436).

Jerovšek in Kovač (2010, str. 198–199) navajata različne situacije, ki so opredeljene v drugem odstavku 224. člena ZUP. V teh situacijah postane odločba pravnomočna in na ta način tudi v večini primerov izvršljiva: (1) ko se vroči stranki, če pritožba ni dovoljena – v tem primeru je zakonodajalec vpeljal možnost, ko pritožba ni možna, v primerih, ko je potrebno hitro izpolniti obveznosti do strank v postopku; (2) ko preteče rok za pritožbo in če pritožba ni vložena – v primeru, ko se stranka odloči, da ne bo izkoristila možnosti do pritožbe, ker se z vsebino odločbe strinja. Lahko pa bi stranka vložila pritožbo in jo kasneje umaknila, kar se smatra kot da stranka ne bi vložila pritožbe. V obeh primerih pa odločba postane tako dokončna kot tudi pravnomočna; (3) če in ko se pravici do pritožbe odpovedo vse stranke – gre za novost, ki je bila vpeljana leta 2008 z novelo ZUP-E, s katero je bila stranki dana možnost, da se le-ta odpove pravici do pritožbe, kar pa stranki omogoča hitrejšo pridobitev pridobljene materialne pravice; (4) ko se stranki vroči odločba organa druge stopnje, s katero se pritožba zavrne, ali sklep, s katero se pritožba zavrže – stranka v tem primeru uveljavi pravico do pritožbe, vendar to iz neutemeljenih razlogov, katera pa postane dokončna z vročitvijo drugostopenjske odločbe; (5) ko se vroči stranki odločba druge stopnje, s katero je bila odločba prve stopnje nadomeščena – v primeru, ko stranka vložijo pritožbo in ji drugostopenjski organ izda drugo nadomestno odločbo, dokončnost take odločbe pa se uveljavi z vročitvijo drugostopenjske odločbe. Ta pa po novem ureja upravno pravno razmerje na konkretnem obravnavanem področju (po Jerovšek in Kovač, 2010, str. 198–199).

Časovno gledano pa je dokončnost opredeljena v četrtem odstavku 224. člena ZUP. Tako je dana možnost, da je v odločbi naveden čas, po katerem odločba postane izvršljiva. Če pa v odločbi ni definiranega natančnega roka, v katerem je potrebno opraviti dejanje, postane odločba izvršljiva v 15 delovnih dnevih od dneva, ko bi le-ta postala pravnomočna po pravilih iz drugega in tretjega odstavka citiranega člena. Ko gre za nujne ukrepe, pa je v ZUP dana možnost, da se odločba izvrši takoj.

3.3 PRAVNOMOČNOST

Pomembno je poudariti, da je po ZUP dana možnost odprave, razveljavitve ali spremembe pravnomočne odločbe, vendar samo na podlagi pravnih sredstev, ki so določena z zakonom.

Pravnomočnost je urejena že v 158. členu Ustave RS: »Pravna razmerja, urejena s pravnomočno odločbo državnega organa, je mogoče odpraviti, razveljaviti ali spremeniti le v primerih in po postopku, določenih z zakonom.«

»Pravni učinek pravnomočnosti je v tem, da izdane odločbe ni mogoče odpraviti, razveljaviti ali spremeniti z novo odločbo, s katero bi se nadomestila prejšnja odločba« (Androjna in Kerševan, 2006, str. 435.).

V praksi sta se razvili dvoje pojmovanj pravnomočnosti: (1) formalna pravnomočnost (zunanja pravnomočnost) – ki praviloma veže stranko, tako da le-ta ne more več

izpodbijati izdane odločbe s tožbo v upravnem sporu. Prav tako stranka ne more razveljaviti, odpraviti oziroma zahtevati spremembo odločbe s pritožbo ali drugimi rednimi pravnimi sredstvi. O absolutni formalni pravnomočnosti odločbe govorimo takrat, ko je le-ta pravnomočna nasproti vsem strankam, v nasprotnem primeru pa je le-ta relativno formalno pravnomočna; (2) materialna pravnomočnost (vsebinska pravnomočnost) – pogoj za materialno pravnomočnost je v formalni pravnomočnosti, hkrati pa mora stranka pridobiti pravico ali pravno korist, oziroma je bila stranki dodeljena konkretna obveznost. Tako negativne odločbe postanejo samo formalno pravnomočne, ne pa tudi materialno pravnomočne. Z materialno pravnomočnostjo postane vsebina odločbe pravnomočna, se pravi njena notranja stran, pri tem pa njena vsebina veže tako stranko kot organ, ki je odločbo izdal in tudi drugostopenjski organ in organ, ki ima pravico nadzora nad delom organa. Nezakonite in nepravilne odločbe, ki so postale materialno pravnomočne, imajo veljavni pravni učinek. Na posamezne sklepe, ki so izdani znotraj upravnega postopka, se pravnomočnost ne nanaša (Androjna in Kerševan, 2006, str. 438–440).

»Zoper dokončno odločbo je 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 kakšnimi drugim sodiščem, na primer pred delovnim in socialnim sodiščem v zdravstvenih in pokojninskih zadevah (225. člen ZUP). Ni pa pritožba dovoljena, če je dokončnost nastopila zato, ker se stranka ni pritožila, ali če se je pritožbi odpovedala. V teh dveh primerih nastopi dokončnost in pravnomočnost odločbe hkrati« (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 200.).

Poznamo tudi delno pravnomočnost, ki je opredeljena v ZUP, če je v odločbi možno izpodbijati posamezne dele izreka odločbe s pritožbo ali s tožbo. Tako lahko postanejo tisti posamezni vsebinski deli izreka odločbe, ki niso izpodbijani s pritožbo ali s tožbo in niso vsebinsko povezani, pravnomočni. Odločba postane tako pravnomočna samo v tistem delu, ki ni bil izpodbijan s pritožbo ali tožbo v upravnem sporu (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 497).

Če stranka zahteva potrdilo o dokončnosti in pravnomočnosti, mora organ le-tega izdati po pravilih iz 180. člena ZUP, dopusten pa je popravek pomote na tem potrdilu. Organi pa ne smejo od strank zahtevati potrdila o dokončnosti in pravnomočnosti, vendar ga morajo sami pridobiti od pristojnega organa.

3.4 IZVRŠLJIVOST

Izvršljivost je lastnost odločbe, ki zavezuje tistega, na katerega se nanaša, k izpolnitvi naložene obveznosti in ki hkrati dovoljuje, da se uporabi prisilno sredstvo zaradi izsiljenja izpolnitve, če zavezanec prostovoljno ne bi izpolnil z dispozitivom odločbe naložene obveznosti.« (Androjna in Kerševan, 2006, str. 448).

Izvršljivost odločbe je vezana na odločbe, ki vsebujejo obveznosti, katere je potrebno izvršiti. Tako odločbe, ki oblikujejo pravno razmerje med državo in posameznikom, ali

ugotavljajo obstoj neke pravice oziroma nekega pravnega dejstva, in odločbe, ki ne vsebujejo določne obveznosti države do posameznika, ne postanejo izvršljive (Androjna in Kerševan, 2006, str. 448).

Izvršljiva je tako odločba: (1) ko se vroči stranki, če pritožba ni dovoljena; (2) od dneva, ko se stranka odpove pritožbi; (3) z vročitvijo v enostavnih upravnih zadevah in zadevah manjšega pomena, če se stranka odpove pritožbi pred vročitvijo (4) ko poteče rok za pritožbo, če pritožba ni vložena; (5) ko se vroči stranki, če pritožba ne zadrži izvršitve; (6) ko se vroči drugostopenjski akt, s katerim se pritožba zavrne ali zavrže; (7) z vročitvijo drugostopenjske odločbe, s katero je bila nadomeščena prvostopenjska odločba; (8) z nastopom pravnomočnosti sodne odločbe, kadar je izvršljivost po posebnem zakonu vezana na pravnomočnost upravne odločbe. Sklep pa je po šestem odstavku 224. členu ZUP izvršljiv, ko se sporoči stranki, pod dvema pogojema: (1) zoper sklep ni dovoljena pritožba; (2) če je dovoljena pritožba, ki pa ne zadrži izvršitve sklepa, v primeru, da pritožba zoper sklep zadrži izvršitev le-tega, je sklep izvršljiv po njegovi dokončnosti (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 201).

Sodna praksa

»/.../ Neutemeljena je trditev tožeče stranke, da je v konkretnem primeru odločba upravnega organa prve stopnje pravnomočna in zato zoper njo ni več dovoljena pritožba. Napaka upravnega organa prve stopnje, ki je poslal svojo odločbo pristojnemu sodišču v izvršitev zaradi vpisa v zemljiško knjigo še pred pravnomočnostjo te odločbe, nima za posledico tega, da postane taka odločba pravnomočna. Načelo pravnomočnosti upravne odločbe je opredeljeno v 12. členu Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP). Ker je v konkretnem primeru bila dovoljena pritožba zoper odločbo upravnega organa prve stopnje in jo je prizadeta stranka tudi pravočasno vložila, odločba upravnega organa prve stopnje ni bila pravnomočna.« (sodba VS RS št. U 882/95 z dne 31. 3. 1999, VS13015) (Breznik at al., 2008, str. 367.).

4 PRAVNA STEDSTVA V UPRAVNEM POSTOPKU

4.1 SPLOŠNO O PRAVNIH SREDSTVIH

»Pravno sredstvo je z ustavo oziroma z zakonom določeno procesno dejanje (pravna institucija), s katerimi se začne oziroma sproži pri pristojnem organu postopek za presojo in ugotovitev skladnosti konkretnega upravnega akta (odločbe, sklepa) z abstraktno pravno normo.« (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 385.).

Že sama Ustava RS zagotavlja pravno sredstvo kot pravico vsakega posameznika, s pomočjo katerih izpodbija nezakonite in nepravilne konkretne upravne akte: (1) 25. člen Ustave RS – po tem členu je vsakomur dovoljena oziroma zagotovljena pravica do pritožbe ali drugega pravnega sredstva proti odločitvam sodišč in drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil; (2) 157. člen Ustave RS – po tem členu je dovoljen upravni spor proti vsem nezakonitim dokončnim posamičnim aktom, ki so jih izdali že prej omenjeni organi; (3) 158. člen Ustave RS – po tem členu so dovoljena tudi druga izredna pravna sredstva, ki so praviloma dovoljena zoper pravnomočne posamične akte, ki so jih izdali zgoraj omenjeni organi. V ZUP in drugih področnih zakonih so natančno opredeljene procesne predpostavke za uporabo konkretnih pravnih sredstev (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 205).

Pravica do pritožbe po 25. členu URS, je konkretizirana v 13. členu ZUP, in to v poglavju o temeljni načelih. Tako ima stranka pravico do pritožbe, kar pa je potrebno razumeti bolj široko, saj naj bi šla pravica do pritožbe vsakomur, ki je z izdajo odločbe prve stopnje prizadet glede svojih pravic ali pravnih koristi, ni pa nujno, da je bil le-ta udeležen v upravnem postopku, v katerem je bila izdana odločba. Pritožba je možna tudi takrat, ko organ ne izda pravočasno odločbe (molk organa). Če zakonodajalec izključuje s posameznim zakonom možnost do pritožbe, mora pri tem slediti nek upravičen cilj, v nasprotnem pomeni to krčenje pravnega varstva strank in neenakost glede varstva pravic. Upravni spor pa lahko po 157. členu URS predstavlja edino pravo sredstvo, ki tako nadomešča pritožbo v primerih, ko zakonodajalec na podlagi 25. člena URS izključi pritožbo. Tako je upravni spor po drugem odstavku 157. člena določen kot posebno sodno varstvo proti aktom in dejanjem, ki nimajo omogočenega drugega sodnega varstva. Določba 158. člena URS strmi k zagotavljanju nespremenljivosti pravnih razmerij, tako pravnomočnost kot taka zagotavlja pravno stabilnost in nespremenljivost. Na ta način se zagotavlja pravna varnost in zaupanje v pravo. V praksi pa prihaja do hudih napak pri zakonitosti oziroma do nasprotja koristi strank z javno koristjo. V takih primerih je potrebno omogočiti omejevanje pravila o materialni pravnomočnosti in omogočiti odpravo tako nastalih pravnih razmerij, kar je s 158. členom URS tudi omogočeno (Šturm et al. 2002, str. 276, 1058, 1071–1075).

Če konkreten upravni akt ni vezan na abstraktno pravno normo oziroma ni v skladu s splošnim pravnim aktom, ki je bil izdan na podlagi zakona, je le-ta nezakonit oziroma

nepravilen. Prav tako mora konkreten upravni akt temeljiti na pravilno ugotovljenem dejanskem stanju, med samim postopkom vse do izdaje le-tega pa se morejo upoštevati predpisana postopkovna pravila, v nasprotnem je tak akt nezakonit. Cilj pravnih sredstev v upravnem postopku je v zagotavljanju formalne in materialne zakonitosti, ter v doseganju varstva pravic strank in javnih koristi. Tako se nezakonit konkreten upravni akt izpodbija s pomočjo vloženih pravih sredstev, pri čemer se smatra, da je akt zakonit, dokler ni s pomočjo pravnih sredstev ugotovljeno nasprotno (Androjna in Kerševan, 2006, str. 454).

Pravna sredstva imajo v prvi vrsti preventivni učinek, kar pomeni, da skrbijo za to, da se morebitne pravne anomalije sanirajo. Zato da pravna sredstva ne bi bila potuha upravnim organom pri prekrivanju njihovih napak, so le-ta z ZUP omejena: (1) uporabi se lahko le z zakonom določeno pravno sredstvo; (2) pravna sredstva se uporabi le nasproti določenim aktom – predvsem odločbe, pri čemer se izpodbija le izrek le-te; (3) vsako pravno sredstvo se lahko uporabi iz vnaprej postavljenih razlogov; (4) vsa pravna sredstva imajo določen rok – od kdaj oziroma do kdaj se lahko uporabijo, z razliko od ničnosti, ki nima postavljenega časovnega roka; (5) zakon določi pravila o tem, kdo lahko pravno sredstvo predlaga, kdo ga dovoli in kdo odloči o njem; (6) pravna sredstva imajo vnaprej z zakonom opredeljene pravne učinke (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 205).

Pravna sredstva lahko razvrščamo glede na različne kriterije: (1) redna in izredna pravna sredstva – vidik razdelitve v tem ali je konkreten upravni akt (odločba, sklep), zoper katero se vlaga pravno sredstvo, dokončen ali še ni dokončen; (2) odložilna (suspenzivna) ali neodložilna (nesuspenzivna) pravna sredstva – tu se postavlja vprašanje ali uporaba pravnega sredstva, dovoljuje učinek izvršljivosti izpodbijanega konkretnega upravnega akta; (3) devulativna in nedejulativna pravna sredstva – kriterij razporeditve je vezan na organ, ki lahko odloča oziroma je pristojen za odločanje. Ko odloča organ, ki je izpodbijan akt izdal sam, gre za nedejulativno pravo sredstvo, v nasprotnem primeru, ko odloča drug organ, pa za devulativno pravo sredstvo; (4) dispozitivna in oficialna pravna sredstva – odvisno od tega, kdo lahko uveljavlja pravno sredstvo – če ga uveljavlja stranka, gre za dispozitivno, v nasprotnem, ko ga uveljavlja organ, pa za oficialno pravno sredstvo; (5) kako le-ta učinkujejo – ali za nazaj ali za naprej (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 206).

»Pri opredeljevanju učinkovitosti je treba paziti, da se upošteva celovita učinkovitost upravnega sistema in ne zgolj konkretna institucija. Pri tem je problem ne/učinkovitost upravnega sistema tesno povezan z vprašanjem učinkovitosti celotnega družbenega sistema, tako glede upravnega sistema kot podsistema družbenega sistema, kot konkretnije predvsem pri vezanosti upravnega sistema na družbene vrednote, normativni sistem, kadrovske, finančne in druge vire idr. (Pirnat, 193, stran 141). Nujnost učinkovitega (sic!) pravnega sredstva izrecno poudarja Ustava RS v 25. členu in v smislu hitrega in učinkovitega obravnavanja zadev v 23. členu Ustave RS in po 6. členu Evropske konvencije o človekovih pravicah. Pravna sredstva so instrumenti zagotavljanja zakonitosti upravnega odločanja ter uravnoteženje javne koristi in pravic strank v upravnih postopkih.

So instrument boja proti prevladi delnih interesov (strank in uradnih oseb) in arbitrarnosti upravnih organov.« (Kovač, 2009, str. 1296.).

4.2 REDNA IN IZREDNA PRAVNA SREDSTVA

Redno pravo sredstvo je pritožba, ker je vedno dovoljena, razen v primerih, ko je izključena z zakonom. Tako pritožba ni dovoljena za prvostopenjske odločbe državnega zbora, občinskega ali mestnega sveta, vlade in v primerih, ko pritožbo prepove poseben zakon. Ko na prvi stopnji odloča ministrstvo, zoper tako izdano odločbo ni možna pritožba, če to ni dovoljeno z zakonom, v katerem je določeno tudi, kateri organ mora odločati na drugi stopnji, v nasprotnem odloča o taki odločbi vlada. Pritožba je po svojih lastnostih devulativno, suspenzivno, hkrati pa je tudi dispozitivno ali oficialno pravno sredstvo (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 208–209).

»Pravna sredstva, ki jih lahko uporabimo šele potem, ko je upravni postopek končan oziroma je odločba dokončna (v nekaterih primerih pravnomočna), imenujemo izredna pravna sredstva. Če je torej mogoče s pritožbo, kot rednim pravnim sredstvom, odpraviti ali spremeniti samo prvostopenjsko odločbo in tudi to le tedaj, ko je bila pritožba pravočasno vložena, je mogoče z izrednimi pravnimi sredstvi doseči oziroma zagotoviti zakonitost tudi tistih odločb, ki so že postale dokončne« (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 416.).

Pri izrednih pravnih sredstvih je v ospredje postavljeno načelo zakonitosti pred pravnomočnostjo, kajti pri njih prevladuje zakonitost pred pravnomočnostjo, vendar se izredna pravna sredstva uveljavljajo pod določenimi zakonskimi določili. Dokončnost posamičnega upravnega akta ne dovoljuje uporabe pritožbe, kot rednega pravnega sredstva (ko pritožba ni dovoljena, stranka ni vložila pritožbe itd), oziroma možnosti preverjanja zakonitosti pred upravnim sodiščem (stranka ni vložila tožbe zoper dokončno odločbo). V upravnem postopku je omogočeno posegati tudi v odločbe, ki so nezakonite in nepravilne z izrednimi pravnimi sredstvi (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 580).

ZUP pozna pet izrednih pravnih sredstev: (1) obnova postopka – le-ta se lahko uporabi, če je izdana odločba že dokončna ali pravnomočna in je hkrati izpolnjen vsaj eden izmed desetih obnovitvenih razlogov po 260. členu ZUP ali drugih razlogov po posebnem zakonu. Določen pa je rok, do kdaj sme stranka ali organ zahtevati obnovo postopka: tako je enomesečni subjektivni rok opredeljen v 260. členu ZUP, triletni objektivni rok pa je vezan na dokončnost odločbe. Obvezno je obnova postopka nedejulativno pravno sredstvo, saj gre pri obnovi postopka za take akte, pri katerih je prišlo do procesnih napak. Obravnavano pravno sredstvo lahko predlaga stranka in tudi organ, ki ga je izdal, zato je le-ta dispozitivna in oficialna; (2) sprememba ali odprava odločbe v zvezi z upravnim sporom – če je zoper odločbo sprožen pravočasen upravni spor, je toženi stranki (organu, ki je izdal izpodbijano odločbo) omogočeno spremeniti ali odpraviti svojo odločbo in to v času, ko traja postopek pred upravnim sodiščem. Tožena stranka mora v celoti ugoditi tožbenemu zahtevku tožnika in s to odločitvijo ne sme posegati v pravice drugega. Gre za oficialno,

nedevalidativno, suspenzivno pravno sredstvo, katerega lahko uveljavi tožeči organ od začetka upravnega spora pa vse do zaključka le-tega; (3) odprava in razveljavitev po nadzorstveni pravici – gre za instančno kontrolo višjega organa nad nižjim organom, ki se uvede, če je vložena pritožba s strani stranke, državnega pravobranilstva, državnega tožilca, inšpektorja ali pa tudi po uradni dolžnosti. Nadzorstveni organi, ki odločajo po tem pravnem sredstvu, so pristojna ministrstva (nadzirajo upravne enote in organe samoupravnih lokalnih skupnosti), vlada (nadzira ministrstva); Tako gre za devulativno, suspenzivno, oficialno ali dispozitivno pravno sredstvo, ki se ga lahko uporabi v enem oziroma v petih letih od izdaje in vročitve izpodbijanega akta, (4) izredna razveljavitev odločbe – po 278. členu ZUP se lahko razveljavi izvršljiva odločba (zakonita odločba, ker v času odločanja ni bilo mogoče slutiti nevarnosti), če je to v skladu z drugim odstavkom 144. člena ZUP (če to narekujejo nujni ukrepi v javnem interesu, ker bi z izvršitvijo odločbe nastala huda in nepopravljiva nevarnost za življenje in zdravje ljudi, za javni red in mir, za javno varnost, za premoženje večje vrednosti), če teh nevarnosti ni mogoče odpraviti s kakšnimi drugimi sredstvi, ki so za stranko ugodnejša. Izredna razveljavitev odločbe je oficialno, nedevalidativno in suspenzivno pravno sredstvo; (5) ničnost odločbe – tako lahko odločbo organ, ki je le-to izdal ali organ druge stopnje oziroma organ, pristojen za nadzorstvo nad organom, ki je to odločbo izdal (lahko tudi sklep) izreče za nično v celoti ali deloma na predlog stranke, državnega pravobranilca ali državnega tožilca. Roka za izrek ničnosti ni predvidenega, zato se upravna odločba lahko izreče za nično kadar koli. Ničnostni razlogi za upravni akt so opredeljeni v 279. členu ZUP. Tako je ničnost odločbe oficialno ali dispozitivno, devulativno ali nedevalidativno in suspenzivno pravno sredstvo, proti kateremu ni dovoljena pritožba (Jerovšek, 2009, str. 189–199).

4.3 UČINKI IZREDNIH PRAVNIH SREDSTEV

Po 281. členu ZUP se lahko odločba: (1) odpravi – tako se odpravijo vse posledice, ki so že nastale na podlagi odpravljene odločbe (za nazaj – ex tunc) (obnova postopka, razveljavitev po nadzorstveni pravici); (2) razveljavi – ki pa učinkuje samo za naprej (ex nunc) (obnova postopka, razveljavitev po nadzorstveni pravici, izredna razveljavitev); (3) izreče za nično – pri čemer se vzpostavi stanje, kot je bilo pred odpravljeno odločbo (nično odločbo), kar pomeni, da tudi ničnost učinkuje za nazaj (po Jerovšek in Kovač, 2010, str. 219).

Če Ustavno sodišče odpravi podzakonski predpis, ki je bil v neskladju z zakonom ali ustavo in je bil na podlagi le-tega izdan dokončen ali pravnomočen upravni akt, lahko stranka zahteva odpravo takega upravnega akta, če so s takim aktom nastala nepopravljive posledice za stranko. Spremembo ali odpravo lahko stranka zahteva v roku treh mesecev po izdaji odločbe Ustavnega sodišča, pred organom, ki je odločal na prvi stopnji, pri tem pa ne sme poteči več kot eno leto od vročitve upravnega akta do vložitve zahteve pred pristojnim upravnim organom. V primeru, ko ni mogoče doseči odprave škodljivih posledic za stranko, lahko le-ta zahteva odškodnino pred pristojnim sodiščem (Jerovšek, 2007, str. 156).

4.4 IZPODBIJANJE ODLOČBE PO PRAVNOMOČNOSTI PRED SODIŠČEM

4.4.1 UPRAVNI SPOR

Bistvo upravnega spora je zajeto v ZUS-1, pri tem pa je potrebno upoštevati pravna dejstva, ki so nad omenjenim zakonom: (1) Ustava RS – upravni spor po 3. členu URS ima temelje v načelu delitve oblasti in ne več na načelu enotnosti oblasti. Po 157. členu URS se v upravnem postopku izpodbija tudi vsak dokončen posamični akt, ki posega v pravice oziroma pravne koristi posameznika. Upravni spor pa je po omenjenem členu URS omogočen proti posamičnim odločitvam ali dejanjem, razen če ni na voljo drugo sodno varstvo. V upravnem postopku se po četrtem odstavku 15. člena URS ščiti varstvo ustavnih pravic ter zakonitost upravnih aktov in dejanj; (2) Evropske konvencije o človekovih pravicah; (3) sodna praksa in ureditev, ki se nanaša na pravo Evropske unije in pravo Evropske skupnosti (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 662–663).

Tožbo pred Upravnim sodiščem je potrebno vložiti v roku 30-ih dni po času, ko je bil izpodbijani akt vročen pritožniku, pri tem začne teči rok za akte oziroma dejanja, s katerimi se posega v človekove pravice in temeljne svoboščine od dneva, ko je bilo dejanje storjeno. Za določene akte (uredba, pravilnik, navodila), ki v svojem bistvu urejajo konkretno posamezno razmerje posameznika oziroma pravne osebe, prične teči pritožbeni rok z objavo akta v uradnem listu ali v kakšnem drugem uradnem glasilu lokalne skupnosti (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 261).

Po 1. členu ZUS-1 odloča sodišče o zakonitosti aktov, ki so postali dokončni, pri čemer izpodbijani akt posega v konkreten pravni položaj pritožnika, če pa zakon določa drugače pa lahko sodišče odloča tudi o drugih aktih. Po ZUS-1 se šteje, da je upravni akt upravna odločba oziroma kak drug oblasten posamični akt, ki je izdan na upravnem področju in leta posega v pravice, obveznosti ali pravne koristi pritožnika. Dokončen pa je tisti upravni akt, proti kateremu ni mogoče sprožiti rednih pravnih sredstev, se pravi, da ni mogoče uporabiti pritožbe proti takemu aktu. Vendar pa po ZUS-1 ni možno sprožiti upravnega spora proti aktom, ki so jih izdali nosilci zakonodajne in sodne veje oblasti, pri tem so ti akti namenjeni za izvrševanje ustavnih pooblastil omenjenih organov. V ZUS-1 je v prvem odstavku 6. člena natančno opredeljeno, da ni možen upravni spor v primeru, ko stranka ni uporabila rednega pravnega sredstva oziroma pritožbe ali jo je vložila prepozno in je za to imela možnost.

Po Grafenauer in Breznik (2009, str. 666–667) je možno razdeliti predmet upravnega spora na različne kategorije. Tako je upravni spor možen: (1) zakonitost upravnih aktov, ki posegajo v pravni položaj pritožnika; (2) zakonitost konkretnih aktov oziroma dejanj, s katerimi organi posegajo v človekove pravice in temeljne svoboščine pritožnika, pri tem pa ni na razpolago drugega pravnega sredstva; (3) zakonitost aktov organov, ki so izdani v obliki predpisa, pri tem pa urejajo posamična konkretna razmerja; (4) javnopravni spori med državo in lokalnimi skupnostmi, med lokalnimi skupnostmi, ter o sporih med lokalnimi skupnostmi in nosilci javnih pooblastil, če tako določa zakon, oziroma če z zakonom ni

določeno katero drugo sodno varstvo; (5) sporih zaradi kršitve dolžnosti izdaje upravnega akta v predpisanem zakonskem roku (molk organa); (6) zakonitost drugih aktov, če tako določa zakon.

Sodna praksa

»/.../ ZUS-1 v 3. členu vsebuje negativno definicijo upravnega akta. Po navedeni določbi niso upravni akti odločitve /.../ tisti akti, ki jih sprejmejo nosilci izvršilne veje oblasti in so utemeljeni na politični diskreciji, podeljeni na podlagi ustavnih in zakonitih pooblastil. Z izpodbijanim aktom tožena stranka ni odločala o tožnikovi pravici, saj je z izpodbijanim sklepom do imenovanja direktorja, vendar največ za dobo enega leta, imenovala vršilko dolžnosti direktorja. Izpodbijani sklep ne vsebuje nobene vsebinske odločitve o kakršni koli tožnikovi materialni pravici, obveznosti ali pravni koristi, ta akt pa tudi ni bil izdan v okviru izvrševanja upravne funkcije tožene stranke. Izpodbijani sklep, s katerim je bila imenovana vršilka dolžnosti direktorice, je akt politične diskrecije, zato ni predmet odločanja v upravnem sporu.« (Sklep VS RS I Up 171/2008 z dna 11. 9. 2008) (Grafenauer in Breznik, 2009, str 668.)

4.4.2 USTAVNA PRITOŽBA

Ustavna pritožba je možna, ko postane posamični oziroma upravni akt pravnomočen, le-ta se izvede pred ustavnim sodiščem, pred tem pa je prizadeta stranka uporabila vsa možna pravna sredstva, pri čemer mora stranka v ustavni pritožbi navesti, kakšna ustavna pravica oziroma svoboščina ji je bila z izdajo izpodbijanega akta kršena. Tako 50. člen ZUstS opredeljuje: ustavna pritožba se lahko vloži zaradi kršitve človekove pravice ali temeljne svoboščine zoper posamični akt, s katerim je državni organ, organ lokalne skupnosti ali nosilec javnih pooblastil odločil o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika ali pravne osebe, pod pogoji, ki jih določa citirani zakon.

Po 51. členu ZUstS se pritožba vloži šele takrat, ko so izčrpajo vsa pravna sredstva, se pravi, da se z ustavno pritožbo izpodbija tisto odločbo sodišča, ki pomeni zaključek upravnega spora oziroma kakega drugega sodnega postopka proti upravnemu aktu ali kakemu drugemu aktu, izpodbijana odločba pa je pravnomočna. Pomembno je poudariti da se ustavna pritožba lahko vloži tudi preden so uporabljena vsa druga izredna pravna sredstva, pri čemer mora biti očitana kršitev jasno izkazana in bi z izvajanjem izpodbijanega upravnega akta nastale nepopravljive posledice za stranko (pritožnika).

Ustavna pritožba se po 52. členu ZUstS vloži v 60 dneh od vročitve konkretnega akta, proti kateremu je dovoljena pritožba, v določenih primerih se lahko ustavna pritožba vloži tudi po izteku omenjenega pritožbenega roka. Ustavna pritožba pa mora vsebovati z zakonom predvidene elemente, ki so natančno določeni v 53. členu ZUstS, priložene morajo biti ustrezne listine določene v omenjenem 53. členu ZUstS (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 290–291).

Po preizkusu konkretne ustavne pritožbe, ki jo praviloma obravnava senat treh sodnikov, ima Ustavno sodišče možnost, da pozove vlagatelja ustavne pritožbe v dopolnitev zadeve, če le-ta ne vsebuje z ZUstS določenih elementov in vseh potrebnih listin. V nadaljevanju ima Ustavno sodišče na voljo tri možnosti, pri tem odloči soglasno s sklepom: (1) da ustavno pritožbo zavrže – kar je določeno v 55b. členu ZUstS; (2) da ustavno pritožbo sprejme v obravnavo – ko gre za kršenje človekovih in svoboščin, pri tem pa imajo le-te hude posledice za predlagatelja, in če gre za ustavno vprašanje, ki presega pomen obravnavane zadeve (drugi odstavek 55.b člena ZUstS). V tem primeru lahko ustavno sodišče izpodbijani posamični akt zadrži, če bi z njegovo izvršitvijo lahko nastale nepopravljive posledice; (3) ustavi postopek v konkretni zadevi – to stori v primeru, ko predlagatelj umakne ustavno pritožbo.

Ustavno sodišče ima po 59. členu ZUstS dve možnosti v zvezi z ustavno pritožbo, pri tem pa odloči z odločbo: (1) pritožbo kot neutemeljeno zavrže; (2) pritožbi ugodi – pri tem pa izpodbija posamični akt v celoti ali deloma odpravi ali razveljavi in vrne zadevo v reševanje pristojnemu organu, pri tem pa lahko v skladu s 60. členom ZUstS odloči o sporni pravici ali svoboščini. V tem primeru se šteje, da je Ustavno sodišče nadomestilo izpodbijano odločbo, ki jo v nadaljevanju izvrši pristojni organ.

4.4.3 TOŽBA NA EVROPSKEM SODIŠČU ZA ČLOVEKOVE PRAVICE

Pritožnik ima možnost da se pritoži na Evropsko sodišče za človekove pravice v Strasbourgu v primeru, ko so mu bile kršene pravice iz Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, pri tem pa mora navesti dejstva in okoliščine, ki dokazujejo kršenje omenjenih pravic.

Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin v 6. členu opredeljuje pogoje, ki so v svojem bistvu vezani namenjeni bolj civilnim in kazenskim zadevam, vendar pa v določenem delu omogoča dostop do sodišča in to v primerih, ko gre za: (1) sojenje v nerazumnem roku; (2) nepošteno sojenje; (3) kršenje pravice od naravnega sodnika.

Evropsko sodišče za človekove pravice sprejme pritožbo v primeru, če so bila izkoriščena vsa notranja pravna sredstva, ki morajo biti v skladu s pravili mednarodnega prava, pri tem pa ne sme preteči več kot šest mesecev od dneva, ko je bila sprejeta dokončna odločitev po domačem pravu. ESČP pa ne odloča o konkretni pravici oziroma se ukvarja s kršenjem domačega prava in tako nikoli ne razveljavi izpodbijanega akta, vendar sodišče, če je potrebno, tožecemu odobri pravično zadoščenje, ki se kaže praviloma v denarni odškodnini (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 292).

5 PRITOŽBA PO SPLOŠNEM UPRAVNEM POSTOPKU

5.1 SPLOŠNO O PRITOŽBI

Pravica do pritožbe je zagotovljena z ustavo (25. člen URS), uresničevanje le-te pa se kaže s posameznimi zakoni. V upravnih zadevah je pritožba urejena v ZUP in ostalih področnih predpisih. Stranka, kateri je dana pravica do pritožbe, se po vročitvi odločbe samostojno odloči ali bo uporabila obravnavani institut, pri tem pa se mora stranka zavedati, da je uporaba oziroma vložitev pritožbe pogoj za kasnejšo uporabo upravnega spora (sodno varstvo) (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 545).

V 25. členu Ustave RS (pravica do pravnega varstva) je navedeno sledeče: » vsakomur je zagotovljena pravica do pritožbe ali drugega pravnega sredstva proti odločbam sodišč in drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblasti, s katerimi ti odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih.«

Pravica do pritožbe je po ustavi temeljna pravica posameznika, ki izhaja iz načela zakonitosti po Ustavi RS (2. člen) in po načelu enakega varstva pravic po Ustavi RS (22. člen). Tako je vsakemu posamezniku dana možnost, da izpodbija posamičen upravni akt, ne glede na to ali je le-ta zakonit ali nezakonit, tak akt pa je izdal kateri koli državni organ, organ lokalnih skupnosti ali nosilec javnega pooblastila. S takim aktom pa mora organ odločiti o pravici, dolžnosti ali pravni koristi posameznika (tudi pravne osebe) oziroma o nekem pravnem razmerju. Ustava dopušča, da se pritožba kot redno pravno sredstvo, ki je praviloma zagotovljeno, nadomesti s kakim drugim pravnim sredstvom. Tako je lahko po 157. členu Ustave RS dovoljeno, da se v upravnih postopkih pritožba nadomesti z upravnim sporom ali z drugim pravnim sredstvom (izredna pravna sredstva). V upravnih zadevah se lahko izključi možnost pritožbe takrat, če je to določeno v zakonu in če o zadevi odloča: (1) na prvi stopnji drugostopenjski organ; (2) Vlada (3) državni zbor; (4) občinski svet; (5) v stvareh manjšega pomena; (6) zaradi zaščite varstva javnega interesa (Šturm et al., 2002, str. 274–275).

Pritožba je po ZUP najpomembnejše pravno sredstvo in je opredeljena v 13. in v 229. členu omenjenega zakona. Tako je pritožba redno pravno sredstvo, devolutivno pravno sredstvo ter praviloma suspenzivno pravno sredstvo. Pritožba kot taka je dispozitivno in v določenih primerih oficialno pravno sredstvo, pri tem je pritožba način varovanja pravic strank (stranka, stranski udeleženec, osebe s pravnim interesom vendar pod določenimi pogoji) (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 209).

Pritožba je redno pravo sredstvo, ker je praviloma dovoljeno, v določenih primerih pa je prepovedano. Tako po 230. členu ZUP ni dovoljena pritožba proti odločbam, izdanih na prvi stopnji, ki jih je izdal državni zbor, predstavniški organ samoupravne lokalne skupnosti ali vlada. Po 229. členu pa ima stranka zoper odločbo, ki je izdana na prvi stopnji, pravico do pritožbe. Pritožbo pa lahko vloži tudi vsaka druga oseba, v kolikor

izpodbijana odločba posega v njegove pravice ali pravne koristi, in to v roku, ki je določen za stranko kot tako.

Pritožba ima odločilni učinek, kar pomeni da se odločba, za katero teče pritožbeni rok, ne more izvršiti. V primeru, da je pritožba zoper odločbo vložena v skladu z ZUP, se izpodbijana odločba prav tako ne sme izvršiti in to vse do tedaj, ko se stranki vroči odločba o pritožbi. Po vročitvi odločbe o pritožbi s katero je bila izpodbijana odločba odpravljena in zadeva vrnjena v ponovno odločanje, se izpodbijane odločba prav tako ne more izvršiti. Tako lahko rečemo, da ima pritožbeni rok absolutni suspenziven učinek. Pritožba kot taka pa ima suspenziven učinek v kolikor so izpolnjeni formalni pogoji: (1) pritožba je dovoljena oziroma ni izključena; (2) pritožba je vložena pravočasno; (3) pritožbo je vložila upravičena oseba. Obstajajo izjeme v katerih primerih ima pritožba zoper odločbo nesuspensivni učinek (drugi odstavek 236. člena ZUP: (1) če tako določa poseben zakon; (2) če gre za nujne ukrepe v javnem interesu (četrta točka prvega odstavka 144. člena ZUP); (3) v primeru, ko bi zaradi odložitve izvršbe za kako stranko nastala nepopravljiva škoda ali pa bi bila kasneje izvršba neizvedljiva oziroma otežena (Androjna in Kerševan, 2006, str. 478–479).

Devolutivni učinek pritožbe je dejstvo, da o pritožbi praviloma odloča drugostopenjski organ, in je opredeljen v 1. odstavku 246. člena ZUP, kjer je opredeljeno v katerih primerih lahko organ druge stopnje zavrže pritožbo zoper odločbo izdano na prvi stopnji. Tu se pojavi tudi izjema, saj lahko organ prve stopnje zavrže pritožbo iz formalnih razlogov. V nadaljevanju pa organ druge stopnje pritožbo zavrne ali pritožbi ugoditi, s tem se odločba deloma ali v celoti odpravi ali se jo spremeni, lahko pa se jo izreče za nično.

Kovač (2009, str. 1272–1273) navaja primer, ko v praksi prihaja do dejanske nedevelativnosti, na ta način pa pritožba izgublja na svoji učinkovitosti: (1) župan v občinah velikokrat odloča na prvi stopnji, s čimer se zanemari nadrejenost ZUP, s tezo, da je župan tisti, ki ima po zakonu o lokalni samoupravi pravico do vodenja le-te. V občinah prihaja tudi do situacije, ko zaradi varčevanja z občinsko upravo postopek na drugi stopnji vodi ista oseba kot je vodila postopek na prvi stopnji, župan pa se zaradi formalnosti na drugostopenjsko odločbo podpiše; (2) problematično je organiziranje kolegijskega načina odločanja, ki se kaže pri odločbah, ki jih izda na prvi stopnji šola, na drugi stopnji pa o njej odloča svet šole. Podobni problemi pa nastajajo v socialnih zavodih, kjer bi bilo smiselno organizirati pritožbene instance znotraj resornih ministrstev na način, da politika ne bi imela vpliva na strokovne odločitve pritožbenih organov.

Sodna praksa

»/.../ z upravno odločbo se po (starem) ZUP odloča o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih strank v upravnem postopku (gl. 1. in 49. člen – starega – ZUP). Vsaka pisna odločba, izdana v upravnem postopku, mora biti zato strankam tudi pravilno vročena. Odločba, ki stranki ni vročena ali ji ni vročena pravilno, zanjo pravno sploh ne obstaja. Šele s pravilno vročitvijo začne odločba pravno učinkovati nasproti stranki. Šele z dnevom vročitve začne teči tudi rok za pritožbo (230. člen – starega – ZUP), na vročitev pa so

vezani tudi dokončnost (224. člen – starega – ZUP), izvršljivost (270. člen – starega – ZUP) in pravnomočnost odločbe v upravnem postopku (12. člen – starega – ZUP). Vročitev odločbe stranki v postopku je zato eden od procesnih instrumentov za uresničevanje pravice do pravnega sredstva iz 25. člena in pravice do sodnega varstva iz 23. člena.« (OdlUS IV, 10, U-I-395/95 z dne 18. 1. 1996) (Šturm et al., 2002, str. 274–275.)

5.2 PRAVICA DO PRITOŽBE IN PRITOŽNIKI TER ODPOVED PRAVICE DO PRITOŽBE

Po 229. členu ZUP je dovoljeno stranki proti odločbi, ki je bila izdana na prvi stopnji, podati pritožbo. Pritožbo pa lahko vloži tudi druga oseba, če izdana odločba posega v njene pravice ali pravne koristi, zato za to osebo velja isti rok kot je določen za stranko.

Vsaka druga oseba lahko vloži pritožbo proti odločbi organa prve stopnje, če odločba posega v njene pravice in pravne koristi, vendar mora ta oseba zahtevati vročitev odločbe prve stopnje in to v pritožbenem roku, ki je določen za stranko. Taka stranka se lahko pritoži šele takrat, ko ji je odločba vročena, v istem roku, kot se je lahko pritožila stranka, pri tem pa mora biti izpolnjen še eden izmed naslednjih pogojev: (1) stranka ni vedela za postopek; (2) se ga ni mogla udeležiti; (3) ni bila povabljen; (4) za izdajo odločbe ni vedela. Lahko se pripeti, da oseba zahteva vročitev odločbe po poteku pritožbenega roka, v tem primeru lahko oseba zahteva obnovo postopka (263. člen ZUP), pri tem pa se mora držati enomesečnega (subjektivnega roka), ki prične teči od dneva, ko je oseba izvedela za izdajo odločbe. Obnovo postopka pa lahko zahteva v triletnem objektivnem roku (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 209).

Po Androjna in Kerševan (2006, str. 469) imajo pravico do pritožbe tudi državni pravobranilec, državni tožilec, ki so po zakonu dolžni braniti interese države in s tem zastopati javno korist. Pritožbo lahko vložita tudi, če nista sodelovala v postopku na prvi stopnji, takrat ko odločba prve stopnje prestopa meje zakona v posameznikovo korist in s tem v škodo javne koristi. Pritožbo pa po drugem odstavku 240. in prvem odstavku 246. člena ZUP sme vložiti le upravičena oseba.

Z ZUP (229a. člen) je določeno, da se stranka, katere postopek se je začel na njeno pobudo, lahko odpove pravici do pritožbe, to pa lahko stori do poteka roka za pritožbo. Če je stranka uporabila pravico do odpovedi do pritožbe, le-te ne more več vlagati, razen v enostavnih primerih, ko je stranka vložila zahtevo do odpovedi pritožbe pred vročitvijo odločbe. Smatra se, da je dana odpoved do pravice se pritožiti z dnem, ko stranka poda ustno izjavo na zapisnik (Jerovšek, 2009, str. 175).

5.3 PRITOŽBA ZOPER ODLOČBO IN PRITOŽBA ZOPER SKLEP

Po 226. členu ZUP se sklep izda, takrat ko se v upravnem postopku odloča o postopkovnih vprašanjih. Prav tako se izda sklep v primeru, ko se postopkovna vprašanja pojavijo v povezavi z izvedbo postopka in se o teh vprašanjih ne odloča z odločbo.

»ZUP praviloma zagotavlja osebam, ki so jim s sklepom prizadete pravice, pravico do pritožbe – bodisi samostojne pritožbe bodisi v okviru pritožbe zoper odločbo o glavni zadevi. Pritožba ne zadrži izvršitve sklepa, razen, če je tako določeno z zakonom ali s samim sklepom.« (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 570.)

Tako je predmet pritožbe odločba, ki je bila izdana v posamezni upravni zadevi na prvi stopnji odločanja, lahko pa tudi sklep, ki je bil izdan na prvi stopnji. Ločimo pa tri različne tipe pritožbe zoper sklep, ki so lahko izdani na prvi stopnji odločanja: (1) pritožba je izključena – to so sklepi, ki z vročitvijo postanejo izvršljivi, ker ne morejo vplivati na odločitev o upravni zadevi (glej 107. člen ZUP); (2) dovoljena je posebna samostojna pritožba – to je možno samo tedaj, ko je z zakonom tako določeno (glej drugi odstavek 39. člena ZUP); (3) možno jih je izpodbijati šele znotraj pritožbe zoper samo odločbo – pritožba je mogoča tedaj, ko pritožba zoper sklep ni izključena, ni pa z zakonom dovoljena (Androjna in Kerševan, 2006, str. 531–532).

Po 258. členu je zoper sklep dovoljena pritožba v primeru, ko zakon natančno določa, da je pritožba možna, pomembno pa je, da tak sklep vsebuje obrazložitev in pravni pouk o pritožbi sami. Če pritožba ni dovoljena zoper odločbe konkretnega organa, potem ni dovoljena pritožba tudi proti sklepom, ki jih izda omenjeni organ. Rok za pritožbo proti sklepu je enak kot rok zoper odločbo konkretnega organa. V primeru, ko odločba proti sklepu ni dovoljena, lahko stranke izpodbijajo sklep v pritožbi sami, pod pogojem, da pritožba zoper sklep s citiranim zakonom ni izključena. Po ZUP pa pritožba nima suspenzivnega učinka, razen ko zakon ali sam sklep določa nasprotno. Po 259. členu organ prve stopnje, glede ravnanja z pritožbo proti sklepu, in organ druge stopnje, v zvezi z odločanjem o pritožbi proti sklepu, smiselno uporabljata člene, ki so vezani na pritožbo proti odločbi.

Po ZUP glede pravnomočnosti in dokončnosti načeloma veljajo ista pravila za odločbo in sklep, vendar se s sklepom najpogosteje odloča o vprašanjih, ki se vsebinsko tičejo upravnega postopka kot takega, kar pomeni, da se s sklepom ne odloča o samem zahtevku stranke. Sklep tako ne more postati materialno pravnomočen in s tem ne more preprečiti ponovnega začetka postopka o isti zadevi. Pomembna razlika med sklepom in določbo pa je v lastnosti izvršljivosti, ki se kaže v različnih možnostih pritožbe, kot rednega pravnega sredstva in drugimi, z ZUP določenimi omejitvami (Androjna in Kerševan, 2006, str. 451–452).

Sodna praksa

»/.../ ker v zakonu ni določeno, da je zoper odločbo ministrstva možna pritožba, tudi ni pritožbe zoper sklep ministrice o izločitvi uradne osebe.« (Sodba UpS. št. U 1586/2003 z dne 26. 2. 2004, UL0001102) (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 570.)

5.4 ROKI ZA PRITOŽBO

V 235. členu ZUP (rok za pritožbo) je določeno, da se mora pritožba vložiti v 15 dnevnem roku, ki prične teči od dneva, ko je bila vročena pisna odločba.

V primerih nujnih ukrepov v javnem interesu, ko je organ odločal ustno, teče rok od dneva, ko je vročena pisna odločba. Kot smo že navedli, mora (po 211. členu ZUP) organ, ki je ustno odločil, izdati stranki pisno odločbo v osmih dneh od ustne odločitve. Če organ ne izda odločbe v osmih dneh, ima stranka še vedno možnost do pritožbe. Če pa je organ ustno odločbo takoj tudi odredil, ima stranka možnost, da se takoj pritoži, tako da ji ni potrebno čakati na izdajo pisne odločbe (po Grafenauer in Breznik, 2009, str. 549).

V primeru nevročitve odločbe zaradi molka organa, kar se smatra kot fikcija, da je bila vloga stranke zavrnjena, lahko stranka uporabi možnost pritožbe po poteku enega oziroma dveh mesecev od kar je vložila pravilno sestavljeno vlogo, lahko pa je s posebnim predpisom določen tudi krajši rok za izdajo upravne odločbe (Androjna in Kerševan, 2006, 471).

Rok za pritožbo se nanaša tudi na lastnost rednega pravnega sredstva (suspenzivni učinek), tako v času, ko teče pritožbeni rok, in vse do zaključka drugostopenjskega postopka, izpodbijana odločba ni izvršljiva. V primeru, ko gre za nujne ukrepe v javnem interesu, s katerimi ni mogoče odlagati (v primerih skrajšanega ugotovitvenega postopka), pritožba ne zadrži izvršitve odločbe (nesuspenzivnost pravnega sredstva), to pomeni, da se taka odločba lahko izvrši (Jerovšek, 2009, str. 183).

Sodna praksa

»/.../ po odločbi prvega odstavka 223. člena ZUP ima stranka zoper odločbo pravico pritožbe, po določilih 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 vložijo pritožbo, tožena stranka tudi po presoji pritožbenega sodišča ni imela zakonite podlage za zavrnjenje takšne pritožbe kot nedovoljene in prepozne« (Sodba VS RS, št. I Up 252/99 z dne 16. 9. 1999, VS 13171) (Breznik et al., 2008, str. 620).

5.5 ORGANI, PRISTOJNI ZA ODLOČANJE NA DRUGI STOPNJI

Ministri in ministrstva so že po ustavi odgovorni za področje, na katerem delujejo (pristojna ministrstva), iz tega izhaja logična podelitev pritožbene instance ministrstvom nad skoraj vsemi področnimi zakoni, ter nadzorstvene funkcije na področju izvirne pristojnosti lokalne samouprave s strani ZUP-C. Ker je v človeški naravi, da težko prizna

svojo napako, lahko to lastnost prenesemo na upravne organe pri odločanju o pritožbi, ki so jo sami izdali. Tako o pritožbi ne more odločati organ, ki je izpodbijano odločbo izdal, ker bi le-ta težko priznal svojo napako (po Jerovšek in Kovač, 2010, str. 210).

Grafenauer in Breznik (2009, str. 547–549) navajata pristojne organe, ki odločajo o pritožbi po ZUP (v členih od 230 do 234): (1) če na prvi stopnji izda odločbo upravna enota, odloča o pritožbi zoper to odločbo pristojno ministrstvo, lahko pa je z odločbo določeno o različnih upravnih zadevah, o kateri na drugi stopnji odločajo posamična ministrstva, ki so za posamezno področje stvarno pristojna oziroma odgovorna; (2) če je odločbo izdal nosilec javnega pooblastila, odloča o pritožbi organ, ki je določen z zakonom, v primeru, če organ ni določen, odloča pristojno ministrstvo; (3) če je odločbo na prvi stopnji izdala občinska uprava in je obravnavana zadeva v njeni izvorni pristojnosti, odloča o pritožbi župan. Prav tako župan odloča o pritožbi zoper odločbo nosilca javnega pooblastila, ki je odločbo izdal na podlagi predpisa sveta samoupravne lokalne skupnosti; (4) če na prvi stopnji odloča občinska uprava o zadevi iz državne prenesene pristojnosti, o taki odločbi odloča stvarno pristojno ministrstvo; (5) če je izdana zbirna (kompleksna) odločba, o taki odločbi odloča organ, ki je pristojen za odločanje o taki zadevi, pri tem pa o delu odločbe, ki ni v njegovi pristojnosti, ne sme izdati nadomestne odločbe, lahko jo samo odpravi. Lahko jo nadomesti z novo odločbo v primeru, da se pristojen pritožbeni organ s tem strinja.

V 230. členu ZUP pa je navedeno, da zoper odločbo, ki jo je na prvi stopnji izdal državni zbor, predstavniški organ samoupravne lokalne skupnosti ali vlada, ni možno vlagati pritožbe.

Če se z zakonom spremeni neko upravno področje, je za odločanje na drugi stopnji stvarno pristojen tisti organ, ki je pristojen za odločanje o konkretni pritožbi, v trenutku, ko se izdaja odločba o pritožbi. Zakon, ki ureja upravno področje, bi lahko natančno določil, kako se ravna v spremenjenih okoliščinah, če to ni storjeno, ne more odločati organ, ki je bil pristojen za odločanje o pritožbi ob izdaji odločbe na prvi stopnji (Androjna in Kerševan, 2006, str. 491).

Sodna praksa

»/.../ predvsem pa so bila po presoji sodišča v konkretnem primeru prekršena pravila postopka zato, ker je o prošnji tožnice za pridobitev licence odločal Upravni odbor tožene stranke na prvi stopnji, in to dokončno. S tem je bila tožeči stranki vzeta pravica pritožbe v (upravnem) postopku pred Zbornico, do katere ima sicer pravico po Ustavi (25. člen) in po zakonu (13. člen ZUP), vzame pa ji jo lahko le zakon. In ker ZZVO take določbe nima, tudi ni podlage za tisto (spremenjeno) ureditev v statutu tožeče stranke, po kateri je odločitev Upravnega odbora, brez možnosti pritožbe, dokončna.« (Sodba UpS v Ljubljani, št. U 1343/2002 z dne 18. 4. 2003, UL00178) (Breznik at al., 2008, str. 617)

»/.../ po odločbi prvega odstavka 223. člena ZUP ima stranka zoper odločbo pravico do pritožbe, po določilih 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 vroči

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).

5.6 RAZLOGI ZA PRITOŽBO

Po 237. členu ZUP so navedeni razlogi (pritožbeni razlogi), ki se lahko navajajo v pritožbi zoper odločbo, izdano na prvi stopnji: (1) materialne narave – ko je bil napačno uporabljen materialni predpis in je bila na podlagi tega izdana odločba prve stopnje, lahko pa materialni predpis ni bil uporabljen, in v primeru, ko je bilo napačno ali nepopolno ugotovljeno dejansko stanje; (2) formalne (procesne narave) – v primeru, ko so napačno uporabljena postopkovna pravila. Pri tem pa ZUP v 237. členu navaja bistvene postopkovne napake: (1) v primeru, ko odločbo prve stopnje izda stvarno nepristojen organ; (2) če stranki ali stranskemu udeležencu ni bilo omogočeno, da bi sodeloval v postopku na prvi stopnji in bi v postopku moral sodelovati in v primeru, ko je nastopala v postopku stranka, ki po zakonu ne bi smela nastopati; (3) v primeru, ko stranki ali stranskemu udeležencu ni bila dana možnost izjaviti se o pomembnih dejstvih in okoliščinah in bi le-te lahko vplivale na izdano odločbo; (4) v primeru, ko stranko ni zastopal zakoniti zastopnik po zakonu in če pooblaščenec ni imel ustreznega potrdila; (5) v primeru, ko v postopku niso bile pravilno uporabljena pravila o uporabi jezika; (6) v primeru, ko je v postopku sodelovala oseba, ki bi po zakonu morala biti izločena iz upravnega postopka; (7) v primeru, ko se odločbe ne da preizkusiti (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 554).

V primeru, ko so kršene bistvene kršitve postopka, mora pritožbeni organ (organ druge stopnje) odločbo obvezno odpraviti. V ponovnem postopku pred prvostopenjskim organom ali pred drugostopenjskim organom se odpravi postopkovna nepravilnost, četudi tako kršenje pravil postopka nima vpliva na izdano odločbo v konkretni zadevi (Jerovšek, 2009, str. 182).

Absolutne bistvene napake (247. člen ZUP) so tako grobe kršitve, da zakon predvideva, da zaradi njihovega nespoštovanja lahko pride do verjetno drugačne odločitve organa, kot v primeru, če do takih napak ne bi prišlo. Zato so omenjene absolutne bistvene napake samostojni razlog za pritožbo, pri čemer pa mora organ že po uradni dolžnosti spremljati možnost nastanka obravnavanih napak. Če so v postopku prisotne absolutne bistvene napake, mora pritožbeni organ odločbo odpraviti (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 211–212).

Molk organa je lahko po 255. členu ZUP eden izmed dodatnih razlogov, zaradi katerega ima stranka možnost da vloži pritožbo. Tako je molk organa opredeljen v četrtem dostavku 222. člena ZUP in navaja, da ima stranka pravico do pritožbe, saj se v primeru, ko organ ne izda odločbe v predvidenem roku, smatra, da je bila njena vloga zavržena. Ko se stranka pritoži zaradi omenjenih razlogov, mora organ druge stopnje od organa prve stopnje pridobiti razloge, zakaj ta ni izdal odločbe v zakonskem roku. Če obstajajo opravičljivi razlogi, drugostopenjski organ podaljša rok za odločanje, vendar, in to največ,

za en mesec. V primeru, ko razlogi niso utemeljeni, organ druge stopnje zahteva od organa prve stopnje naj mu preda dokumentacijo, povezano s konkretnim primerom. Pritožbeni organ skuša rešiti zadevo po prejetih dokumentih, če iz dokumentov ni možno odločiti sam opravi upravni postopek in s svojo odločbo zaključi zadevo. V nekaterih primerih, zaradi ekonomičnosti postopka, ko organ druge stopnje smatra, da bo zadeva rešena hitreje, naloži organu prve stopnje naj on izpelje upravni postopek, po končanju le-tega pa sam na podlagi zbranih podatkov odloči o konkretni zadevi. Odločba, ki jo izda drugostopenjski organ, v primeru molka organa nima možnosti pritožbe, stranka ima na voljo druga izredna pravna sredstva oziroma sodno varstvo pred upravnim sodiščem.

Sodna praksa

»/.../ Ker je treba zaradi bistvenih kršitev postopka ponovno opraviti obravnavo pred disciplinsko komisijo, je drugostopenjski organ ravnal pravilno, ko je odpravil odločbo prve stopnje in vrnil zadevo organu prve stopnje v ponovni postopek (tretji odstavek 251. člena ZUP)« (Sodba I Up 375/2005 z dne 12. 7. 2007, VS18742) (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 553.).

5.7 DELO ORGANA PRVE STOPNJE S PRITOŽBO

Vsaka pritožba se vloži pisno, pri čemer se le-ta lahko pošlje po pošti ali po elektronski pošti, izroči direktno organu, lahko pa tudi ustno na zapisnik. Pritožba mora vsebovati enake sestavine kot vloga, navedena pa mora biti tudi odločba, proti kateri se vlaga pritožba (naziv organa, ki je izdal izpodbijano odločbo ter številko in datum odločbe). Bistvo vsebine pritožbenega zahtevka je del, kjer pritožnik razloži, v čem je izpodbijana odločba v nasprotju z njegovimi pričakovanji. Pri tem mora navesti, s katerim delom odločbe ni zadovoljen skupaj za navedbami razlogov za tako nezadovoljstvo. V pritožbi stranki ni potrebno pravno obrazložiti svojega nestrinjanja s izpodbijano odločbo. V primeru, da pritožba za organ ni razumljiva, le-ta ravna tako, kot bi ravnal z nepopolno vlogo (gre za odpravo pomanjkljivosti) (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 551).

Po 238. členu ZUP lahko tisti, ki se pritoži, navaja tudi nova dejstva in nove dokaze, vendar mora pri tem obrazložiti, zakaj jih ni navajal že v postopku na prvi stopnji. Tako se lahko nova dejstva kot pritožbeni razlogi upoštevajo le pod pogojem, če so obstajali že v času odločanja na prvi stopnji, pri tem pa jih stranka upravičeno ni mogla predložiti oziroma navesti na obravnavi. V primeru, ko so v pritožbi navedena nova dejstva in novi dokazi in je v postopku udeleženo dvoje ali več strank z nasprotnimi si interesi, je potrebno predložiti še toliko prepisov, kot je takih strank.

Pritožba se vloži (239. člen ZUP) pri organu, ki je odločal na prvi stopnji (prvostopenjski organ). V primeru, da stranka vloži pritožbo pri drugostopenjskemu organu, jo mora le-ta takoj poslati oziroma odstopiti prvostopenjskemu organu. Prvostopenjski organ ima po 240., 242. in 243. členu ZUP dolžnost: (1) formalnega preizkusa pritožbe (2) možnost izdaje nadomestne odločbe (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 213).

Organ prve stopnje ima različne možnosti pri ravnanju s pritožbo: (1) da jo formalno preizkusi – pri tem organ preveri ali je pritožba po zakonu dovoljena in pravočasna ter vložena s strani upravičene osebe. V primeru, če pritožba ni dovoljena, če je prepozna, ali če je ni vložila opravičena oseba, organ tako pritožbo zavrže s sklepom. Pri tem prvostopenjski organ ne presoja o opravičenosti pritožbe. Zoper sklep, s katerim se pritožba zavrže iz prej naštetih razlogov, ima stranka možnost pritožbe pri drugostopenjskemu organu. Ko drugostopenjski organ odloča o pritožbi zoper sklep, s katerim se je zavrnila možnost do pritožbe, in pri tem tej pritožbi ugodi, reši tudi zavrženo pritožbo zoper odločbo. Ko prvostopenjski organ pozitivno preizkusi pritožbo (je ne zavrže), le-to pošlje strankam z nasprotnimi si interesi, da se izjasnijo o pritožbi in navedenimi novimi dejstvi in dokazi. Pri tem imajo stranke rok, do kdaj se morajo izjasniti (od 8 do 15 dnevni rok); (2) izda nadomestno odločbo – po formalnem preverjanju organ prve stopnje preveri še vsebinski pogled in to v obsegu, ki ga predvideva ZUP. Tako organ, ko ugotovi vsebinsko utemeljenost, izda nadomestno odločbo, kar lahko stori, ne da bi izvedel nov ugotovitveni postopek oziroma na podlagi dopolnilnega ugotovitvenega postopka, po zaključku tega pa lahko znotraj meja pritožbe zadevo reši na drug način, kar pa formalno stori z izdajo nove odločbe, s katero nadomesti izpodbijano odločbo. Če ne izda nadomestne odločbe, pa mora pritožbo takoj odstopiti drugostopenjskemu organu; (3) odstopi odločbo drugostopenjskemu organu – če organ spozna, da pritožba zadostuje formalnim kriterijem in sam ne izda nadomestne odločbe, ker smatra, da ni vsebinskih razlogov, pritožbo v 15 dneh odstopi drugostopenjskemu organu, ki v nadaljevanju odloči o pritožbi (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 397–399).

Sodna praksa

»/.../ tudi če je vloga pritožba, mora biti popolna in razumljiva. Če je pritožnik kljub pozivu in opozorilu ne dopolni, se zavrže« (Sodba I Up 1170/2005 z dne 6. 10. 2005, VS17486) (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 551.).

5.8 DELO ORGANA DRUGE STOPNJE S PRITOŽBO

Organ druge stopnje postopa s pritožbo v dveh delih: (1) predhodni postopek – v predhodnem postopku organ druge stopnje še enkrat preveri formalne pogoje (procesne pogoje). Tako se organ druge stopnje ne spušča v vsebinsko reševanje pritožbe, če pritožba ni pravočasna, dovoljena, ali jo je vložila neupravičena oseba. V takem primeru pritožbeni organ s sklepom pritožbo zavrže (246. člen ZUP), pri tem pa se ne spušča v obravnavanje utemeljenosti pritožbe (prvi odstavek 240. člen ZUP); (2) reševanje zadeve – če pritožbeni organ potrdi formalne razloge in pritožbe s sklepom ne zavrže, nadaljuje delo s preizkušanjem odločbe v tistih točkah, ki jih pritožnik izpodbija, in znotraj meja pritožnikovih navedb. Drugostopenjski organ pa po uradni dolžnosti preverja tudi kršitve bistvenih napak postopka in možnost neupoštevanja materialnega predpisa. Pritožbeni organ mora poslati pritožbo tudi morebitnim strankam z nasprotnimi se interesi, le-te pa morajo v določenem roku nanjo odgovoriti. Organ šele po tem roku oziroma po prejemu odgovora s strani vseh strank izda odločbo (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 558–559).

Organ mora tako po uradni dolžnosti v korist ali v škodo stranke paziti na: (1) bistvene kršitve pravil postopka, pri tem pa tudi kršitve stvarne pristojnosti; (2) kršitev krajevne pristojnosti, v kolikor organ ni bil pristojen; (3) ničnostne razloge (po Jerovšek in Kovač, 2010, str. 214). Iz teh razlogov se posamezniku (pritožniku) lahko položaj tudi poslabša, saj gre za varstvo javnega interesa, če pa po uradni dolžnosti pritožbeni organ naleti na katere koli druge nepravilnosti materialno pravne narave, pa lahko reši zadevo v korist pritožnika, vendar s tem ne sme posegati v pravice drugega. Tako ni dovoljeno spremeniti odločbe prve stopnje v škodo pritožnika mimo pritožbenega zahtevka, razen v treh prej naštetih primerih (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 214).

V primeru, ko organ druge stopnje, pri preverjanju pravočasnosti odločbe, ugotovi da podatki o času vročitve odločbe niso verodostojni, le-ta pozove prvostopenjski organ na dopolnitev podatkov. Pritožbeni organ ne sme zavreči pritožbe kot formalno neupravičene, če ne pridobi verodostojnih podatkov (Androjna in Kerševan, 2006, str. 492).

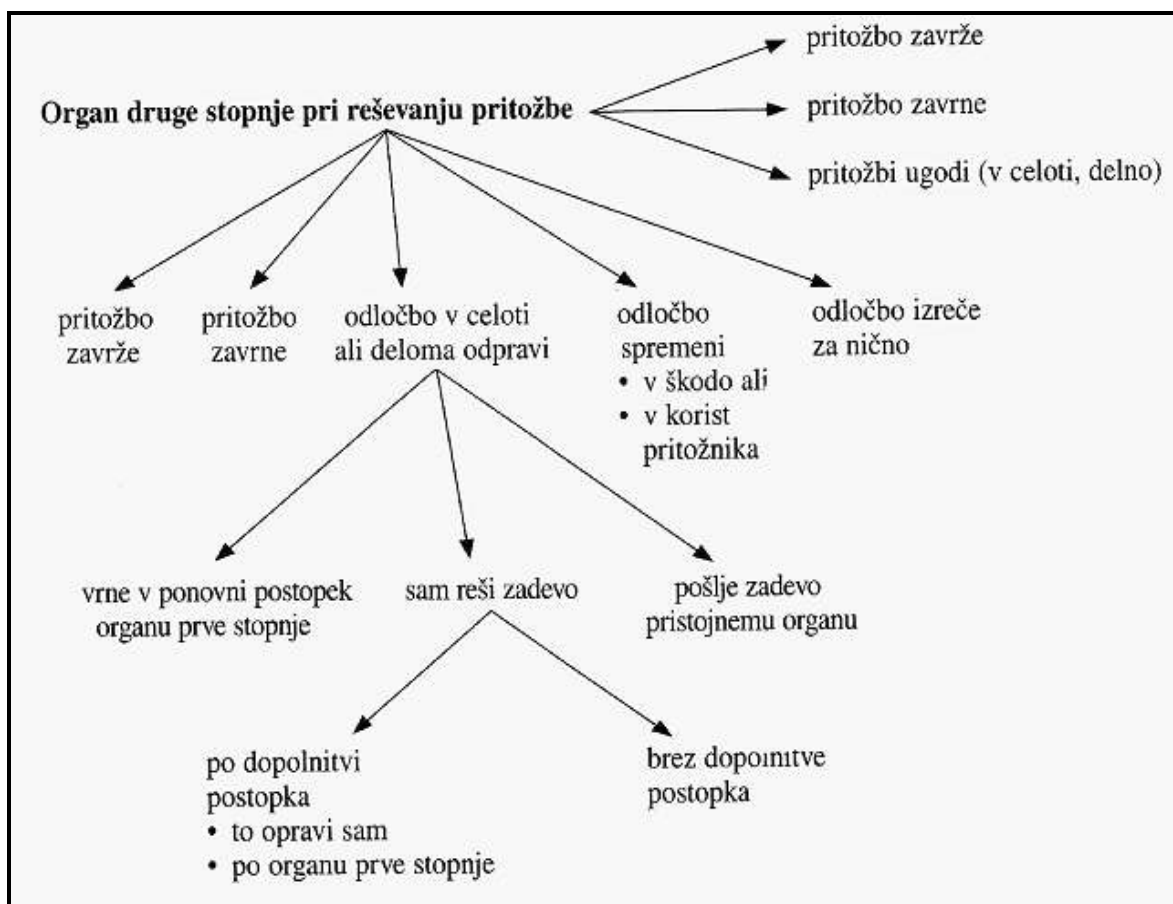
Pritožbeni organ ima, po končani proučitvi strankinih navedb v pritožbi, pri tem pa mora paziti tudi na kršitve po uradni dolžnosti, po ZUP več možnosti, pri čemer vedno odloči z odločbo:

- Pritožbo kot neutemeljeno zavrne (248. člen ZUP) iz sledečih razlogov: (1) v primeru, ko je odločba prve stopnje zakonita – se pravi da je bil postopek na prvi stopnji pravilen, odločba je pravilna in temelji na zakonu (ni bilo procesnih in materialnih kršitev); (2) v primeru ugotovljenih nebstvenih pomanjkljivosti v postopku – pri tem mora pritožbeni organ v svoji odločbi navesti omenjene pomanjkljivosti in zakaj ne vplivajo na odločbo prve stopnje. Na nek način gre za ekonomičnost postopka, saj bi ščitenje pretiranega formalizma lahko povzročilo preveliko obremenitev organov; (3) v primeru, ko je izrek odločbe zakonit, vendar napačno obrazložen – pritožbeni organ navede pravilne razloge, ki utemeljujejo odločitev prvostopenjskega organa.
- Odpravi odločbo prve stopnje in sam reši zadevo (252. člen ZUP) in to iz sledečih razlogov: (1) v primeru zmotno presojenih dokazov na prvi stopnji – odločba prvostopenjskega organa je bila izdana na podlagi zmotno presojenih dokazov; (2) narejen je napačen sklep glede dejanskega stanja iz ugotovljenih dejstev; (3) napačno uporabljen materialno pravni predpis – organ ne uporabi pravega materialnega predpisa in ga nepravilno veže na ugotovljeno dejansko stanje oziroma uporabi pravilen predpis, vendar ga nepravilno tolmači; (4) po prostem preudarku bi morala biti izdana drugačna odločba – morala bi biti sprejeta drugačna odločitev, ki je bolj ugodna oziroma primernejša za stranko, lahko pa je organ celo prekoračil pooblastila oziroma ni izdal odločbe, ki je v skladu z namenom pooblastila.
- Odločbo v celoti ali deloma odpravi in sam reši zadevo (251. člen ZUP) oziroma odločbo vrne v ponovno odločanje organu prve stopnje (tretji odstavek 251. člena) – pritožbeni organ se glede na načelo ekonomičnost odloči ali bo sam izvedel dopolnitev postopka ali ga bo izvedel prvostopenjski organ, vendar morajo obstajati sledeči razlogi: (1) v postopku na prvi stopnji je bilo kršeno načelo materialne resnice (nepopolno in zmotno ugotovljena dejstva) (2) v postopku na prvi stopnji je prišlo do bistvenih kršitev postopka – v 237. členu ZUP so našteje bistvene napake, ki se vedno štejejo za

bistvene (absolutne bistvene napake), vendar pa pritožbeni organ iz konkretnega primera ugotavlja, ali je prišlo do kršenja katerih drugih bistvenih napak; (3) izrek izpodbijane odločbe je nejasen; (4) izrek izpodbijane odločbe je v nasprotju z obrazložitvijo. Tako organ prve stopnje, ko po končanem ponovnem ugotovitvenem postopku (dopolnilni postopek) ugotovi, da je potrebno zadevo urediti drugače kot je to urejeno v prvostopenjski odločbi, odpravi odločbo prve stopnje in sam reši zadevo. V večini primerov pa se pritožbeni organ, četudi obstajajo razlogi, da lahko sam reši zadevo, odloči in odločbo odpravi in jo vrne v ponovno odločanje prvostopenjskemu organu. Vrnitev v ponovno odločanje je vezano tudi na ekonomičnost postopka, saj lahko prvostopenjski organ hitreje odpravi pomanjkljivosti svojega postopka, pri tem pa mora organ izdati novo odločbo v roku 30 dni od prejema zadeve s strani pritožbenega organa ter upoštevati odločbo pritožbenega organa in ji v celoti slediti.

- Odločbo odpravi in zadevo pošlje v rešitev pristojnemu organu (250. člen ZUP) – v primeru, ko je izpodbijano odločbo izdal nepristojen organ, kar pa pritožbeni organ stori po uradni dolžnosti.
- Odločbo izreče za nično (249. člen) – organ izreče odločbo za nično po uradni dolžnosti, če le-ta ugotovi nepravilnosti v postopku prve stopnje, ki so po ZUP razlog za ničnost odločbe.
- Odločbo prve stopnje spremeni v korist pritožnika, tako da odločbo odpravi in zadevo reši drugače (prvi odstavek 252., drugi odstavek 253. člena ZUP), to lahko, če: (1) prvostopenjska odločba mora biti pravilna glede ugotovljenega dejanskega stanja in glede uporabe zakona, pri tem pa je mogoče z drugimi sredstvi slediti namenu odločbe prve stopnje, sredstva pa so za pritožnika ugodnejša; (2) če pritožbeni organ rešuje pritožbeni zahtevek, ki je bil postavljen v postopku na prvi stopnji, v mejah postavljenega zahtevka, lahko organ odpravi odločbo in reši zadevo v korist pritožnika, če pri tem ne posega v pravico koga drugega.
- Odločbo prve stopnje spremeni v škodo pritožnika, tako da odločbo odpravi in zadevo reši drugače (drugi odstavek 235. člena ZUP) – to lahko stori samo takrat, ko so izpolnjeni pogoji, ki veljajo za: (1) odpravo in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici; (2) izredno razveljavitev; (3) ničnost odločbe (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 399–407).

Slika 3: Možnosti odločanja organa druge stopnje o pritožbi



Vir: Grafenauer in Breznik (2009, str. 559).

Sodna praksa

»/.../ če drugostopenjski organ ugotovi, da so bila na prvi stopnji odločilna dejstva nepopolno ali zmotno ugotovljena, mora dopolniti postopek in odpraviti pomanjkljivosti. Če ne ravna tako, krši določbo 242. člena ZUP« (VS RS U 478/92-7 z dne 2. 9. 1993, VS10393) (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 563.).

V spodnji tabeli št. 1 so prikazani podatki dela ministrstev na drugi stopnji v obdobju za leto 2007 in leto 2008, pri čemer gre za odločanje v zvezi z pritožbami na vseh ministrstvih.

Tabela 1: Poročilo o delu pri odločanju v upravnih zadevah na drugi stopnji za leto 2007 in 2008 za vsa Ministrstva

Obdobje v letih	2007	2008
Število nerešenih pritožb, prenesenih iz preteklega poročeval. obdobja	16459	13499
Število pritožb, vloženih v poročeval. obdobju	36476	27585
Število vseh pritožb v poročeval. obdobju	52935	51080
Število zavrženih pritožb	663	488
Število zavrnjenih pritožb	27644	28559
Število ustavljenih upravnih postopkov	361	267
Število odpravljenih odločb in vrnjenih organu prve stopnje v ponovni postopek	4679	4289
Število odpravljenih odločb in rešenih z odločbo	7316	5064
Število odpravljenih odločb, ki niso bile vrnjene v ponovni postopek	306	447
Število odločb, izrečenih za nične	14	9
Število rešenih pritožb v poročeval. obdobju	40983	40473
Število vseh nerešenih pritožb na koncu poročeval. obdobja	12104	10396
Štev. nerešenih pritožb na koncu poročeval. obdobja, ki so bile vložene že v prejšnjih poročeval. obdobjih	3096	1346

Vir: MJU (2007, 2008)

6 PRITOŽBA V IZBRANIH POSEBNIH UPRAVNIH POSTOPKIH

6.1 PRITOŽBA V DAVČNEM POSTOPKU

V davčnih postopkih se kot redno pravno sredstvo uporablja pritožba, poleg nje pa še šest izrednih pravnih sredstev. Pravna sredstva so na davčnem področju v večini urejena z ZDavP-2 in ZUP. ZDavP-2 v določenih primerih drugače kot ZUP ureja določena pravna sredstva: (1) pritožbo; (2) obnovo postopka; (3) odpravo, razveljavitev in tudi spremembo odločbe po nadzorstveni pravici

Po ZDavP-2 in tudi po ZUP je pritožbeni rok 15 dni od vročitve odločbe ali sklepa, pri odločbah, s katero se odmerijo davčne obveznosti in so izdane v davčnem inšpekcijskem nadzoru, je po drugem odstavku 86. člena ZDavP-2 predviden daljši, 30 dnevni rok od vročitve odločbe. Ko je odločba vročena stranki in hkrati tudi njenemu pooblaščenca, začne teči rok od dneva, ko je bila odločba vročena pooblaščenca, ker naj bi se odločba vročala le-temu, če stranka ima pooblaščenca (Jerovšek in Kovač, 2007, str. 135).

V četrtem odstavku 86. člena ZDavP-2 je opredeljena možnost po kateri smejo zakoniti dediči vložiti pritožbo zoper odločbe, ki so navedene v citiranem členu (prvi do tretji odstavek 86. člena ZDavP-2), v primeru da je zavezanec umrl tekom pritožbenega roka, pri čemer začne za zakonite dediče teči pritožbeni rok, ko postane sklep o dedovanju pravnomočen.

Po 87. členu ZDavP pritožba ne zadrži izvršitve odmerne odločbe, razen če s citiranim zakonom ni določeno drugače. Po uradni dolžnosti sme davčni organ začasno ustaviti davčno izvršbo, ki ima podlago v odločbi, proti kateri je sprožena pritožba, pri tem pa mora organ določiti možnost, da bo pritožnik uspel s pritožbo. V tem času, ko je začasno ustavljena davčna izvršba, se zaračunavajo obresti po evropski medbančni obrestni meri za ročnost enega leta, katere nominalna višina je enaka tisti obrestni meri, ki je bila v veljavi na dan izdaje odločbe, pri čemer je pomembno, da pritožnik ne uspe s pritožbo.

Pritožba v davčnih postopkih je načeloma nesuspenzivna, vendar to velja le pri odmeri davka, tako pritožba zoper odločbe, ki niso odmerne, zadrži izvršitev odločbe. V posebni točki izreka se more navesti, da pritožba ne zadrži njene izvršitve (klavzula o nesuspenzivnosti), pravna podlaga pa se navede v obrazložitvi odločbe (Jerovšek et al., 2008, str. 228).

6.2 PRITOŽBA PRI GRADBENEM DOVOLJENJU

ZGO-1 v 70. členu določa osem dnevni rok zoper odločbe, izdane v postopku izdaje gradbenega dovoljenja, katere izda pristojni organ za gradbene zadeve iz drugega odstavka 24. člena citiranega člena. Omenjeni rok prične teči z vročitvijo konkretne odločbe. Po drugem odstavku 24. člena ZGO-1 je za izdajo odločbe (gradbeno dovoljenje) na prvi stopnji, in to na področju gradbenih zadev, ki se nanašajo na objekte, ki niso objekti državnega pomena, pristojna upravna enota, na katerem območju leži nepremičnina, ki je predmet izdaje gradbenega dovoljenja. Po 235. členu ZUP velja petnajst dnevni pritožbeni rok.

Stranka se lahko po vročitvi gradbenega dovoljenja po drugem odstavku 70. člena ZGO-1 pisno ali ustno na zapisnik, pred pristojnim organom za gradbene zadeve, odpove pravici do pritožbe ali pravici do sprožitve upravnega spora. Odločba tako postane pravnomočna z dnem, ko se zadnja stranka odpove pravici od pritožbe oziroma pravici do sprožitve upravnega spora. Mar (2009, str. 49) pravi, da je omenjena pravna norma v ZUP vnesena prav po vzoru ZGO-1 in to od leta 2008.

»O pritožbi zoper gradbeno dovoljenje, izdano s strani upravne enote, odloča Ministrstvo za okolje in prostor. Kadar pa je za odločanje na prvi stopnji pristojno ministrstvo, pritožba ni dovoljena. Dovoljena bi bila le v primeru, če bi tako določil ZGO-1. Ker tega ne določa, pa velja, da so odločbe ministrstva o zadevah za izdajo gradbenega dovoljenja dokončne in se jih lahko izpodbija le v upravnem sporu« (Mar, 2009, str. 49.).

Glede uporabe pritožbe kot rednega pravnega sredstva se subsidiarno uporabljajo pravila ZUP, tako se po le-tem postopa v vseh vprašanjih, ki niso urejena s posebnim zakonom.

6.3 PRITOŽBA PRI UVELJAVLJANJU PRAVIC IZ POKOJNINSKEGA, INVALIDSKEGA IN ZDRAVSTVEGA VARSTVA

V primerjavi z 229. členom ZUP, ko lahko pritožbo vloži stranka, ki je bila na prvi stopnji udeležena v postopku kot aktivna oziroma pasivna stranka ali kot stranski udeleženec, prav tako katera koli druga oseba, če se z izdano odločbo posega v njene pravice ali pravne koristi, ter tudi državni tožilec ali pravobranilec pod pogoji iz citiranega člena, lahko po 82. členu ZZVZZ vloži pritožbo zavarovana oseba ali njen delodajalec.

Po 251. členu ZPIZ-1 ima zavarovanec možnost do pritožbe zoper odločbe, izdane na prvi stopnji, pri čemer ima možnost do pritožbe tudi delodajalec, ko gre za odločbo, s katero so se uveljavljale pravice na podlagi invalidnosti.

»Pritožba se vloži pri prvostopenjskem organu, pri čemer so načini vložitve pritožbe lahko različni (priporočeno po pošti, na zapisnik, lahko se izroči organu, pošlje po elektronski poti) (Jerovšek, 2007, str. 140–141). Po 82. členu ZZVZZ se pritožba vloži pri imenovanem

zdravniku, ki je odločbo izdal, v petih delovnih dneh od vročitve odločbe. O pritožbi zoper nosilca 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 (ZUP, 232. člen). Pritožbo zoper odločbo imenovanega zdravnika obravnava zdravstvena komisija (ZZVZZ, 82. člen)« (Oberstar, 2010, str. 61–62.).

Po 82. členu ZZVZZ je zdravstvena komisija sestavljena iz dveh zdravnikov in enega univerzitetnega diplomiranega pravnika, pri tem pa komisija izda odločbo najpozneje v osmih dneh po prejemu pritožbe, kar je v primerjavi z ZUP očitno krajši rok, saj gre v teh primerih za občutljive pravice, ki se nanašajo na zdravje posameznika. Pritožba zoper odločbo imenovanega zdravnika ima nesuspendivni učinek, kar pomeni, da ne zadrži izvršitve le-te.

Po 253. členu ZPIZ-1 o pritožbi, ko gre za pravice iz zavarovanja, odloča posebna enota na sedežu zavoda, ko pa gre za pravice, ki se uveljavljajo z implementacijo mednarodnih sporazumov in o transferju pokojnin, je na drugi stopnji prav tako pristojna posebna enota na sedežu zavoda. Po 262. členu ZPIZ-1 pritožba zoper odločbo, s katero je bilo odločeno o pravicah iz obveznega zavarovanja, nima suspendivnega učinka, razen v primerih, ko je z ZPIZ-1 določeno drugače.

7 ZAKLJUČEK

Upravni postopek z različnimi postopkovnimi instituti ureja Zakon o splošnem upravnem postopku, kot krovni procesni zakon v Republiki Sloveniji. Tako po tem zakonu o upravnem postopku odločajo upravni in drugi državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil pri tem pa morajo upoštevati tudi postopkovne kavtele.

Zelo pomembna je sama opredelitev uporabe ZUP in same upravne zadeve oziroma stvari. Tako organi postopajo po ZUP, če gre za upravno zadevo, da gre pri tem za neposredno uporabo predpisov in da gre za odločanje o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznika, pravnih oseb in drugih strank. Pri tem je potrebno poudariti, da so bili na določenih upravnih področjih sprejeti procesni zakoni (Zakon o inšpekcijskem nadzoru, zakon o davčnem postopku idr.), pri katerih se ZUP uporablja podrejeno. Tako se v teh primerih uporabljajo postopkovni instituti posebnih upravnih postopkov, če pa z njimi nekatere kavtele niso urejene, se subsidiarno uporablja ZUP.

Pomemben del so temeljna načela ZUP: načelo zakonitosti, načelo varstva pravic strank in varstvo javnih koristi, načelo materialne resnice, načelo zaslišanja strank, načelo proste presoje dokazov, dolžnost govoriti resnico in poštena uporaba pravic, načelo samostojnosti pri odločanju, pravica do pritožbe, načelo ekonomičnosti. Preko naštetih načel se vzpostavljajo vrednostna merila, na katerih sloni celoten upravni postopek.

ZUP ureja tudi pravila, ki so povezana z vodenjem postopka na prvi stopnji odločanja. Pri tem se postopek lahko začne na zahtevo stranke, razen v primerih, ko niso izpolnjene procesne predpostavke, ali po uradni dolžnosti, če tako določa zakon, in v primerih zaradi varstva javnih koristi. Pomemben del postopka na prvi stopnji je ugotovitveni del, pri katerem se ugotovijo vsa pravna dejstva in okoliščine, ki so podlaga za odločitev upravnega organa. Pri tem pa ima organ na razpolago posebni ugotovitveni postopek, pri katerem se opravijo dejanja, kot so: zaslišanje stranke, zaslišanje prič, opravi se ogled na terenu, izvede se dokazovanje z izvedenci, pri tem pa se upošteva načelo zaslišanja stranke. Organ ima na prvi stopnji možnost uporabiti skrajšan ugotovitveni postopek, pri katerem pa mu ni potrebno izvajati določenih dejanj, kot so: ustna obravnava, zaslišanje prič, ogled, dokazovanje z izvedenci. Preko dokaznega postopka se v nadaljevanju ovrednotijo zbrana dejstva iz ugotovitvenega postopka, ki so kasneje podlaga za odločitev, katere osnova je materialni predpis. V dokaznem postopku se uporabljajo različna dokazna sredstva: listine, potrdila, upravne overitve, priče, izvedenci, ogled, izjave strank itd. Organ na koncu upravnega postopka izda odločbo, s katero odloči o konkretni zadevi. Praviloma pa organi izdajajo tudi sklepe, s katerimi odločajo o vprašanjih, ki se tičejo postopka samega ali se pojavijo kot postranska vprašanja.

Zaradi predvidljivosti upravnega razmerja in zaupanja v pravo so se pojavili različni mehanizmi kako le-to doseči. Tako je dokončnost lastnost, ki stranki prepoveduje uporabo rednega pravnega sredstva (pritožbe). Pri pravnomočni odločbi pa le-te ni več možno

izpodbijati v upravnem sporu ali v drugem sodnem postopku. Pomembno za upravni postopek, je da se pravice in pravne koristi izvršijo v realnem življenju, pri tem pa je po ZUP izvršljivost odločbe po tem zakonu vezana na dokončnost odločbe. Tako odločba ni izvršljiva dokler teče pritožbeni rok ali je še nerešena vložena pritožba, razen v z zakonom določenih situacijah.

Zelo pomemben institut ZUP so pravna sredstva, ki so opredeljena že z samo Ustavo Republike Slovenije. Tako je po 25. členu vsakomur dovoljena pravica do pritožbe, po 157. členu je predviden upravni spor, po 158. členu pa so dovoljena tudi druga izredna pravna sredstva. Pravna sredstva imajo preventivni učinek, ker skrbijo, da se morebitne nastale anomalije sanirajo, skrbijo pa tudi za zakonito uveljavitev pravic strank in javnih koristi. Po ZUP poznamo redna pravna sredstva (pritožba) in izredna pravna sredstva (obnova postopka, sprememba ali odprava odločbe v zvezi z upravnim sporom, odprava in razveljavitev po nadzorstveni pravici, izredna razveljavitev odločbe, ničnost odločbe). Poznamo pa tudi upravni spor, ki ga ureja zakon o upravnem postopku, ter ustavno pritožbo in tožbo na Evropsko sodišče za človekove pravice, ki pa niso pravna sredstva, temveč oblike sodnega nadzora zakonitosti dela uprave.

Pritožba je redno pravno sredstvo, ki je praviloma dovoljena zoper vsak izdan upravni akt oziroma odločbo, pri tem s pritožbo izpodbija zakonitost le-te, dokler ni odločba dokončna, se pravi, da zoper nje ni več dovoljena pritožba. Pritožba je dovoljena tudi zoper določene druge akte (sklep), vendar samo pod pogoji, ki so opredeljeni z zakonom. Pritožba je z ustavo kategorizirana pravica, ki ima osnove v temeljnih načelih ZUP. Tako se lahko s pritožbo izpodbija vsak izdan upravni akt (odločba, sklep), pri tem pa je odločitev o vlaganju pritožbe na posamezniku (stranki v postopku), ali se bo odločila in uporabila pravno sredstvo. Pritožba ima suspenzivni učinek, kar pomeni, da pritožba zadrži izvršitev izreka izpodbijane odločbe. Po ZUP ima stranka petnajstdnevni pritožbeni rok, ki začne predvidoma teči, ko je odločba pravilno vročena. O pritožbi zoper odločbo odloča drugostopenjski organ, kar pomeni, da je pritožba devolutivno pravno sredstvo. Po sami ustavi so ministrstva odgovorna za področje, na katerem delujejo, zato v večini primerov na drugi stopnji odločajo le-ta. Poznamo pa različne, z zakonom določene razloge za pritožbo: napačno uporabljen materialni predpis, napačno uporabljena postopkovna pravila (bistvene postopkovne napake), kadar organ ne izda odločbe v predvidenem roku (molk organa) in nepopolno oziroma napačno ugotovljeno dejansko stanje. Pri sami pritožbi ima prvostopenjski organ več možnosti, kaj storiti z pritožbo: jo formalno preizkusi, izda nadomestno odločbo, odstopi pritožbo v reševanje drugostopenjskemu organu. Pritožbeni organ ima na voljo predhoden postopek, v katerem ponovno preveri formalne zahteve. Če le-te niso izpolnjene, pritožbo zavrže, če pa so, pa nadaljuje postopek z reševanjem zadeve. V postopku reševanja ima organ druge stopnje možnost: da pritožbo kot neutemeljeno zavrne; odpravi odločbo prve stopnje in sam reši zadevo; odločbo v celoti ali deloma odpravi in sam reši zadevo oziroma odločbo vrne v ponovno odločanje organu prve stopnje; odločbo odpravi in zadevo pošlje v rešitev pristojnemu organu; odločbo izreče za nično; odločbo prve stopnje spremeni v korist pritožnika tako,

da odločbo odpravi in zadevo reši drugače; odločbo prve stopnje spremeni v škodo pritožnika tako da odločbo odpravi in zadevo reši drugače.

Prek teoretične analize ter primerjave ureditve po ZUP in regulacije posebnih upravnih postopkov lahko potrdim hipotezo, da je z obstoječo ureditvijo omogočeno učinkovito uveljavljanje pravic strank in javne koristi.

Pritožba v upravnih postopkih je tako ključen institut, preko katerega se dosega učinkovitost upravnega odločanja, zlasti z vidika ustavno zagotovljenih pravic strank.

LITERATURA IN VIRI

LITERATURA

1. ANDROJNA, Vinko, KERŠEVAN, Erik (2006). *Upravno procesno pravo: Upravni postopek in upravni spor*. GV Založba – Pravna obzorja (31), Ljubljana.
2. BERSTAR, Nadja (2010). *Uveljavljanje pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
3. BREZNIK, Janez et al. (2008). *Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem: 3., spremenjena in dopolnjena izdaja*. GV Založba, Ljubljana.
4. GRAFENAUER, Božo, BREZNIK, Janez (2009). *Upravno pravo – procesni del: Upravni postopek in upravni spor*. GV Založba, Ljubljana.
5. GRAFENAUER, Božo, BREZNIK, Janez (2005). *Upravni postopek in upravni spor*. GV Založba, Ljubljana.
6. JEROVŠEK, Tone et al. (2008). *Zakon o davčnem postopku s komentarjem*. Davčno izobraževalni inštitut, Ljubljana.
7. JEROVŠEK, Tone (2007). *Upravni postopek in upravni spor*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
8. JEROVŠEK, Tone, KOVAČ, Polona (2007). *Posebni upravni postopki*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
9. JEROVŠEK, Tone (2009). *Upravno procesno pravo*. Fakulteta za državne in evropske študije, Kranj.
10. JEROVŠEK, Tone, POLONA Kovač (2010). *Upravni postopek in upravni spor*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
11. KAUČIČ, Igor, GRAD, Franc (2003). *Ustavna ureditev Slovenije: Tretja, spremenjena in dopolnjena izdaja*. GV Založba, Ljubljana.
12. KOVAČ, Polona (2009). *Učinkovitost pravnih sredstev v upravnem postopku*. Podjetje in delo. Leto 2009, letnik 6–7, str. 1267–1284.
13. MAR Barbara (2009). *Posebni upravni postopek pridobitve gradbenega dovoljenja*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
14. ŠTURM, Lovro et al. (2002). *Komentar Ustavne ureditve Republike Slovenije*. Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana.

PRAVNI VIRI

1. (1991). Ustava Republike Slovenije (URS). Ur. list RS, št. 33I/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 69/04, 69/04, 68/06.
2. (2002). 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. (2006). Zakon o davčnem postopku (ZDavP-2). Ur. list RS, št. 117/06, 120/06 Odl. US: U-I-152/04-13, Zakon o davčnem postopku ZDavP-2A. Ur. list RS, št. 125/08, 47/09 Odl. US: U-I-54/06-32 (48/09 popr.), Zakon o davčnem postopku ZDavP-2B. Ur. list RS, 110/2009 (1/2010 popr.), Zakon o davčnem postopku ZDavP-2C. Ur. list RS, št. 43/2010.

4. (2002). Zakon o graditvi objektov (ZGO-1). Uradni list RS, št. 110/2002, 97/2003 Odl.US, 41/2004-ZVO-1, 45/2004, 47/2004, 62/2004 Odl.US, 102/2004- UPB1 (14/2005 popr.), 92/2005- ZJC-B, 93/2005- ZVMS, 111/2005 Odl.US, 120/2006 Odl.US, 126/2007, 57/2009 Skl.US: U-I-165/09-8, 108/2009.
5. (1999). Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-1). Ur.l. RS, št. 106/99, 72/00, 124/00, 109/01, 108/02, 26/03-UPB1, 63/03, 135/03, 20/04-UPB2, 72/05, 104/05-UPB3, 69/06, 109/06-UPB4).
6. (1992). Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ). Ur.l. RS, št. 9/92 št. 13/93, 9/96, 29/98, 77/98, 6/99, 56/99-ZVZD, 99/01, 42/02-ZDR, 60/02, 11/03, 126/03, 20/04-UPB1, 62/05, 76/05, 100/05-UPB2, 21/06, 38/06, 72/06-UPB3, 114/06, 91/07, 76/08
7. (2002). Zakon o inšpekcijskem nadzoru (ZIN). Ur. list RS, št. 56/02, 26/07, 43/07-UPB1.
8. (1998). 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.
9. (2002). 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.
10. (1999). 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.
11. (1994). 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.
12. (2005). 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.
13. (2005). Pravilnik o izvrševanju uredbe o upravnem poslovanju. Ur. list RS, št. 75/05, 86/06, 47/08, 58/10.
14. (2005). Pravilnik o potrjevanju dokončnosti in pravnomočnosti upravnih aktov. Ur. list RS, št. 43/05, 94/07.
15. (2003). Pravilnik o vodenju evidence o upravnem poslovanju. Ur. list RS, št. 18/03, 7/06.

JUDIKATI

16. Sodba VR RS, št. VI Ips 3/2003 z dne 5. 12. 2006, VS18905.
17. Sodba VS RS, št. I Up 190/2001 z dne 21. 3. 2002, VS14479.
18. Sodba UpS v Ljubljani, št. U 721/2002 z dne 13. 11. 2003.
19. Sodba VS RS U484/94-4 z dne 23. 5. 1996, VS12106.
20. Sodba VS RS št. U 882/95 z dne 31. 3. 1999, VS13015.
21. OdlUS IV, 10, U-I-395/95 z dne 18. 1. 1996.
22. Sodba VS RS, št. I Up 252/99 z dne 16. 9. 1999, VS 13171.
23. Sodba UpS v Ljubljani, št. U 1343/2002 z dne 18. 4. 2003, UL00178.

24. Sodba VS RS, št. I Up 252/99 z dne 16. 9. 1999.
25. Sodba I Up 375/2005 z dne 12. 7. 2007, VS18742.
26. Sodba I Up 1170/2005 z dne 6. 10. 2005, VS17486.
27. VS RS U 478/92-7 z dne 2. 9. 1993, VS10393.
28. Sklep VS RS I Up 171/2008 z dne 11. 9. 2008.
29. Sodba UpS. št. U 1586/2003 z dne 26. 2. 2004, UL0001102.

INTERNETNI VIRI

1. KOVAČ, Polona (2010). *Effectiveness of legal remedies in administrative proceedings (The case of Slovenia)*. 32nd EGPA Annual Conference. Dostopno 16.8. 2011 na: <http://egpa2010.com/documents/PSG10/Kovac.pdf>.
2. MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO (2007). *Poročilo o delu pri odločanju v upravnih zadevah na drugi stopnji za leto 2007*. Dostopno 16.08.2011 na http://www.mju.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/pomembni_dokumenti/.
3. MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO (2008). *Poročilo o delu pri odločanju v upravnih zadevah na drugi stopnji za leto 2008*. Dostopno 16.08.2011 na http://www.mju.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/pomembni_dokumenti/.