

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**Diplomsko delo
visokošolskega programa**

**UPRAVNI SPOR KOT GENERALNO SODNO
VARSTVO ČLOVEKOVIH PRAVIC IN
SVOBOŠČIN**

Slavica Gavrić

Ljubljana, november 2008

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo
visokošolskega programa

**UPRAVNI SPOR KOT GENERALNO SODNO VARSTVO
ČLOVEKOVIH PRAVIC IN SVOBOŠČIN**

Kandidatka: Slavica Gavrić
Številka indeksa: 04030652

Mentor: dr. Tone Jerovšek

Ljubljana, november 2008

POVZETEK

Same korenine presoje upravnih aktov segajo v čas francoske revolucije, ki je na podlagi nezaupanja v redno sodstvo, oblikovala posebne organe.

S sprejemom Ustave Republike Slovenije leta 1991 so bila v Sloveniji postavljena nova izhodišča ureditve sedanjega nazora nad delom uprave in varstva pravic posameznika v upravnem sporu. Šele v letu 1997 pa je bil v Sloveniji sprejet Zakon o upravnem sporu. Novi ZUS-1 odpravlja slabosti dosedanjega ZUS. Tako so glavni cilji povečanje učinkovitosti odločanja sodišč v upravnem sporu, skrajšanje sodnih postopkov in preprečitev nastopa nerazumnih zamud pri sojenju.

Podlago same ureditve upravnega spora predstavljajo temeljna ustavna načela, med drugim načelo delitve oblasti, načelo pravne države, ki zahteva vezanost uprave na zakone in sodni nadzor nad njenim delovanjem.

Ustava v poglavju ustavnosti in zakonitosti posebej opredeljuje upravni spor kot sodno varstvo zakonitosti dokončnih posamičnih aktov (Ustava RS, 157. člen).

V nadaljevanju naloge ugotavljam, komu je upravni spor namenjen, da se v upravnem sporu odloča o dokončnih upravnih aktih in nekaterih drugih posamičnih aktih, s katerimi se posega v ustavne pravice posameznika.

Omenjene so pristojnosti sodišč, ki odločajo v upravnem sporu ter sam postopek vodenja do izvršbe. Novi ZUS-1 vključuje tudi novo obliko izrednega pravnega sredstva – revizije. Z uveljavitvijo Ustave je bila v naš pravni red leta 1991 uvedena ustavna pritožba, ki je podrobneje opisna v sedmem poglavju naloge.

V osmem poglavju je poudarek na Varuhu človekovih pravic, njegovem delovanju ter napotki o vložitvi pobude, ki jo lahko vložijo vsak posameznik ali skupina ljudi, ki meni da so mu državni organi, organi lokalnih skupnosti ali nosilci javnih pooblastil kršili človekove pravice ali temeljne svoboščine.

V nadaljevanju sledita dva poglavja, ki govorita o Evropski konvenciji človekovih pravic in Evropskem sodišču za človekove pravice, ki se nahaja v Strasbourgu, in na katerega se lahko stranka obrne v primeru, ko je izčrpala zoper upravni akt vsa pravna sredstva.

Nazadnje omenjam sodbo ESČP, v zadevi Lukenda proti Sloveniji, ki je velikega pomena tudi za sprejem nove zakonske ureditve.

KLJUČNE BESEDE: upravni spor, človekove pravice, pravna ureditev, Evropsko sodišče za človekove pravice, ustavna pritožba.

SUMMARY

At the time of the French Revolution we can find the origin of the administrative acts assessment and moreover the establishment of new authorities which were established owing to the lack of confidence in judiciary.

With the adoption of Constitution of the Republic of Slovenia in the year 1991 new grounds for arrangement of current supervision upon administrative work and protection of individual rights in an administrative dispute were established. But not earlier than in 1997 the Administrative Dispute Act (hereinafter referred to as ADA) was passed.

The new ADA-1 eliminates the disadvantages of ADA hitherto referring mainly to enforcement of efficiency of court ruling on administrative disputes, shortening the judicial proceeding, and avoiding irrational trial delays.

The basis for settlement of administrative dispute is presented within the fundamental constitutional principles such as division of authority, the rule of law demanding compliance of administration with acts and furthermore supervision among its operation.

In the chapter Constitutionality and Legality in the Constitution, the administrative dispute is specifically defined as judicial protection of legality of final singular acts (157 Constitution Act).

Further on the following issues are determined; the addressee of is the administrative dispute; within the administrative dispute final administrative acts and some other singular acts are determined and thus administrative rights of an individual are affected.

Jurisdictions of the courts competent to decide upon administrative dispute and the procedure from direction to execution are also mentioned. The new ADA-1 also includes new form of exceptional legal remedy – revision.

With introduction of the Constitution into our legal system in the year 1991 the constitutional appeal was established and that is described in details in the seventh chapter of diploma paper.

The emphasis of the eighth chapter is the Human Rights Ombudsman, his/her operation and guidance for initiation, which can be carried out by each individual or a group of people who opine that state bodies, local communities or holders of public authorisations have violated their human rights and fundamental freedoms.

Two chapters that follow deal with the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and European Court of Human Rights

located in Strasbourg to which one appeals when all legal remedies have been exhausted.

At the end I mention a verdict of ECHR in the case of Lukenda against Slovenia which is significant for adaption of new legal regulation.

KEY WORDS : administrative dispute, Human Rights, regulatory process, constitutional complaint, European Court of Human Rights.

KAZALO

POVZETEK.....	II
SUMMARY.....	III
1 UVOD	1
1.1 IZHODIŠČA IN ORPEDELITEV PROBLEMA	1
1.2 CILJI IN NAMEN DIPLOMSKEGA DELA	1
1.3 METODE DELA	2
1.4 STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA.....	2
2 SPLOŠNO O UPRAVNEM SPORU.....	3
2.1 ZGODOVINSKI RAZVOJ.....	3
2.2 SPLOŠNO O REFORMI UREDITVE UPRAVNOSODNE KONTORLE UPRAVNIH AKTOV	4
2.3 UREDITEV UPRAVNEGA SPORA V REPUBLIKI SLOVENIJI.....	5
2.4 OPREDELITEV UPRAVNEGA SPORA PO ZUS	7
2.5 PREDMET UPRAVNEGA SPORA.....	9
2.6 UPRAVNI SPOR ZARADI MOLKA PRVO- ALI DRUGOSTOPENJSKEGA ORGANA	11
2.7 UPRAVNI SPOR V PRIMERU KRŠITVE USTAVNIH PRAVIC POSAMEZNIKA.....	12
2.8 DRUGI AKTI, KI SO LAHKO PREDMET IZPODBIJANJA V UPRAVNEM SPORU .	13
2.9 ODLOČANJE V PRIMERU KRŠITVE ČLOVEKOVIH PRAVIC IN TEMELJNIH SVOBOŠČIN.....	13
2.10 UPRAVNI SPOR KOT EDINO PRAVNO SREDSTVO	14
2.11 NEDOPUSTNOST UPRAVNEGA SPORA.....	14
2.12 KAKŠNI AKTI SE LAHKO IZPODBIJAJO V UPRAVNEM SPORU	14
3 PRISTOJNOST IN ORGANIZACIJA SODIŠČ.....	16
3.1 PREDMET IN MEJA SODNE PRESOJE	16
3.2 SODIŠČE, KI ODLOČA V UPRAVNEM SPORU	16
3.3 POOBLASTILA SODIŠČA PRI ODLOČANJU.....	19
4 POSTOPEK V UPRAVNEM SPORU	20
4.1 STRANKE V UPRAVNEM SPORU	20
4.2 SPLOŠNA PRAVILA POSTOPKA	21
4.2.1 Roki	22
4.2.1.1 Rok za tožbo.....	22
4.2.1.2 Rok za pravno sredstvo	23

4.2.2 VRNITEV V PREJŠNJE STANJE	23
4.2.3 STROŠKI POSTOPKA	23
4.2.4 POSTOPEK PRED SODIŠČEM PRVE STOPNJE	24
4.2.4.1 Tožba.....	24
4.2.4.2 Predhodni preizkus tožbe.....	29
4.2.4.3 Postopek s tožbo.....	31
4.2.4.4 Pripravljalni postopek in predhodno vprašanje	32
4.2.4.5 Glavna obravnava in seja.....	34
4.2.4.6 Odločbo.....	37
5 PRAVNA SREDSTVA V UPRAVNEM SPORU	42
6 IZVRŠBA	45
7 USTAVNA PRITOŽBA	46
8 VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC	47
8.1 KDO JE VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC, TER PRAVNO DELOVANJE IN PRISTOJNOSTI	47
8.2 KAKO VLOŽITI POBUDO PRI VARUHU ČLOVEKOVIH PRAVIC	48
8.3 LETNO POROČILO VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC V LETIH 2005 IN 2007	48
9 EVROPSKO SODIŠČE ČLOVEKOVIH PRAVIC	51
10 PRITOŽBA NA EVROPSKO SODIŠČE ZA ČLOVEKOVE PRAVICE	52
11 SODBA EKČP V ZADEVI ŠT. 23032/02 (LUKENDA PROTI SLOVENIJI)..	53
12 ZAKLJUČEK.....	55
LITERATURA.....	56
SEZNAM UPORABLJENIH KRATICE.....	58
IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKOTRJA	59

1 UVOD

1.1 IZHODIŠČA IN ORPEDELITEV PROBLEMA

Upravni spor predstavlja od uprave neodvisno sodno kontrolo zakonitosti upravnih aktov.

Ustava Republike Slovenije (v nadaljevanju Ustava) predvideva upravni spor kot obliko sodnega varstva tudi v primerih, v katerih ne gre za upravne akte, pač pa za posamična dejanja in akte, s katerimi se posega v ustavne pravice posameznika. Tako mora procesna ureditev upravnega spora ustrezati namenu kontrole zakonitosti posamičnih upravnih aktov in pa tudi tej drugi sodni kontroli, katere namen je zagotoviti sodno varstvo ustavnih pravic posameznika, kadar ni zagotovljenega drugega sodnega varstva.¹

Diplomska naloga z naslovom Upravni spor kot generalno sodno varstvo človekovih pravic in svoboščin, obravnava upravni spor v celoti in predvsem tisti del upravnega spora, ki je predviden kot sredstvo za varstvo človekovih pravic.

Država lahko posega v človekove pravice posameznika z upravnim aktom oziroma prek delovanja uprave ali kako drugače, npr. gre za posamični akt, ki ni upravni akt (bistveno je, da gre za delovanje v okviru javnega prava).

Naloga vsebuje tudi glavne cilje in pomembne novosti novega Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1), ki naj bi odpravile pomanjkljivosti prejšnjega Zakona o upravnem sporu (ZUS).

Naloga vsebuje navedbe o pomembnosti upravnega spora kot pravnega sredstva za varstvo človekovih pravic v Ustavi in Evropski konvenciji o človekovih pravicah, kjer kot primer opisujem sodbo Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP) v zadevi Lukenda proti Sloveniji, ki ima velik pomen pri sprejemu nove zakonske ureditve.

1.2 CILJI IN NAMEN DIPLOMSKEGA DELA

Cilji in namen diplomskega dela je ugotoviti pomen upravnega spora (kako le-ta varuje človekove pravice in svoboščine), njegovo uporabnost (kateri akti se lahko izpodbijajo v upravnem sporu), katere probleme odpravlja nova zakonodaja (ZUS-1) ter kakšne so še pravne možnosti po izčrpanju vseh pravnih sredstev (predvsem upravnega spora) v nacionalnem pravu.

¹ Jerovšek, Tone. 1994.

1.3 METODE DELA

Za izdelavo diplomskega dela sem uporabila sekundarne vire, v obliki knjižnih izdaj ali internetnih virov dostopne publikacije.

1.4 STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA

Diplomsko delo je razdeljeno na enajst poglavij. Začne se z opisom nastanka upravnega spora, katere pravice so varovane na tak način, kakšna naj bo ureditev upravnega spora, njegove meje, ustavna ureditev ter mednarodna pravna pot (npr. ESČP), ko so izčrpana vsa pravna sredstva.

2 SPLOŠNO O UPRAVNEM SPORU

2.1 ZGODOVINSKI RAZVOJ

Institucija posebnega upravnega sodstva izvira iz zahtev francoske revolucije, ki je na podlagi nezaupanja v redno sodstvo oblikovala posebne organe presoje aktov uprave in leta 1801 ustanovila posebne svete prefektur in Državni svet, ki je postal najvišji organ sodne presoje. Na področju Republike Slovenije je relevantna ureditev upravnega spora v Avstriji, ki je bila na ustavi ravni uvedena z decembrsko ustavo iz leta 1867. Zakon, ki je urejal upravno sodstvo, so v Avstriji izdali leta 1875, kar je pripeljalo do ustanovitve upravnega sodišča (Verwaltungsgerichtshof) leto pozneje, torej leta 1876. V Avstriji je veljala ureditev, po kateri je bilo za vso državo pristojno eno sodišče, ki je sodilo v petčlanski, pa tudi tri- ali sedemčlanskih senatih. V avstrijskem sistemu je predmet presoje v upravnem sporu opredeljevala generalna klavzula z negativno enumeracijo, ki pa je zajemala tako rekoč vse oblastne akte državne oblasti. Razen obdobje od priključitve Avstrije nemškemu rajhu leta 1938 do konca druge svetovne vojne je upravno sodstvo v Avstriji ohranilo delovanje in enaka izhodišča za svoje delo, ki so posredno modificirana šele v zadnjih letih z reformami, usmerjeni v oblikovanje dvostopenjskega upravnega sodstva. Po priključitvi Kraljevine SHS leta 1918 je bil za namen upravnega sodstva v Sloveniji oblikovan poseben senat za upravno sodstvo v Ljubljani. Na podlagi vidovdanske ustave je bila leta 1922 sprejeta zakonodaja, ki je na ozemlju celotne države uveljavila sistem upravnega sodišča (med drugim v Celju) in državnega sveta kot najvišjega organa upravnega sodstva po francoskem vzoru. Državni svet je odločal kot pritožbeni organ zoper odločitve upravnega sodišča, na prvi stopnji je odločal o sporih v zvezi s kraljevimi ukazi in odločbami ministrov. Vzor francoske ureditve upravnega spora je vplival na razvoj tega koncepta v Sloveniji tako, da je uvajal institute, ki do takrat še niso bili znani, npr. možnost tožbe že zaradi kršitve pravno priznanega interesa posameznika in ne le pri kršitvi njegove pravice. Po začetku druge svetovne vojne na ozemlju Jugoslavije in okupacije ter razkosanja Slovenije leta 1941 je prenehalo delovati tudi upravno sodstvo na tem ozemlju, ki pa je bilo vzpostavljeno šele vrsto let po končani vojni, leta 1951. V Sloveniji je v posameznih okupacijskih predelih veljala bodisi ureditev upravnega sodstva nemškega rajha bodisi Kraljevine Italije, deloma pa tudi Madžarske, seveda v zelo okrnjenih okvirih v primerjavi s predvojno ureditvijo. Ureditev prvega povojnega zakona o upravnih sporih iz leta 1952 se je v veliki meri zgledovala po ureditvi v stari Kraljevini Jugoslaviji, pristojnost za sojenje v upravnem sporu pa so dobila vrhovna sodišča. Skladno s to ureditvijo je bil upravni spor, predvsem spor o zakonitosti upravnega akta, v katerem je sodišče lahko odločalo neposredno o spornih pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznika (spor polne jurisdikcije), mogoč samo v štirih primerih. Ureditev upravnega spora v SFRJ je bila dvakrat novelirana, predvsem zaradi uskladitve z ustavnimi spremembami v letih 1965 in 1976. Poudariti je treba, da je tudi Ustava SFRJ določala, da o zakonitosti posamičnih upravnih aktov odloča v upravnem sporu sodišče, ter je tako vzpostavljala zahtevo po določenem postopku in določenem

organu odločanja. Poleg usmeritve v zagotavljanju splošne zakonitosti je bila z ustavo tudi predpisana obveznost varstva pravic posameznika, kar pomeni, da institucija upravnega sodišča ni pomenila zgolj odločanje o abstraktnih zakonitosti posamičnih upravnih aktov.

Na podlagi sprejetja Ustave Republike Slovenije leta 1991 so bila v Sloveniji postavljena nova izhodišča ureditve sodnega nadzora nad delom uprave in varstva pravic posameznika v upravnem sporu. V samostojni Sloveniji je bil nov Zakon o upravnem sporu sprejet šele leta 1997. Z navedeno ureditvijo je bilo oblikovano Upravno sodišče z več zunanjimi oddelki, Vrhovno sodišče pa je delovalo kot pritožbeno sodišče. Z novim zakonom so bili vzpostavljeni evropsko primerljivi standardi sodnega nadzora, kar se kaže v kontradiktornosti postopka, dvostopenjskosti odločanja, možnosti izdaje začasne odredbe za zadržanje izvršitve izdane odločbe upravnega organa, razširjeni možnosti odločanja v sporu polne jurisdikcije ipd. (Kerševan, 2006, str. 12–15).

2.2 SPLOŠNO O REFORMI UREDITVE UPRAVNO SODNE KONTORLE UPRAVNIH AKTOV

Zakonodajalec se je odločil reformirati ureditev upravnega spora, tj. v načelu pravosodnega varstva uprave. Novi zakon o upravnem sporu ureja sodno varstvo zoper odločitve državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil. Na podlagi določbe 157. člena Ustave RS, ki vzpostavlja upravno-sodno kontrolo zakonitosti upravnih aktov in če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo, tudi upravno sodno kontrolo zakonitosti posamičnih aktov in dejanj, s katerimi se posega v ustavne pravice posameznika, novi zakon določa sodno varstvo pravic in pravnih interesov posameznikov in organizacij zoper odločitve in dejanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, če za določeno zadevo ni z zakonom zagotovljeno drugo sodno varstvo.

Glavni cilji so povečanje učinkovitosti odločanja sodišč v upravnem sporu, skrajšanje sodnih postopkov in preprečitev nastopa nerazumnih zamud pri sojenju. Pomembnejše novosti, ki jih uvaja zakon, so možnosti odločanja po sodniku posamezniku glede na pomen in kompleksnost posamezne zadeve, saj se s tem preprečuje, da bi tudi o najbolj jasnih in bagatelnih zadevah moral odločati senat. Glede na subjektivni koncept upravnega spora novi zakon omejuje obseg presoje sodišč v upravnem sporu zgolj na primere kršitev (subjektivnih) pravic posameznika.

Pomembna novost je tudi pri pravnih sredstvih, saj se pravica do pritožbe zoper sodbo upravnega sodišča omejuje le na tiste primere, ko upravno sodišče na podlagi drugače ugotovljenih dejstev sprejme odločitev v sporu polne jurisdikcije, s katero nadomesti odločitev organov uprave. Novi zakon dovoljuje pritožbo zgolj tedaj, kadar je sodišče samo ugotovilo drugačno dejansko stanje, kot ga je ugotovila tožena stranka ter je na tej podlagi spremenilo izpodbijani upravni akt.

Za zagotavljanje enotnosti sodne prakse ter pravno varnost v primeru najtežjih kršitev prava novi zakon določa odločanje na podlagi izrednih pravnih sredstev, tj. *revizija*. Cilj *revizije* je poleg varstva pravic posameznika tudi zaščita pravne enotnosti ter razvoj prava. V postopku revizije se bo presojalo le materialnopravne in postopkovne napake sodbe, ne pa tudi pomanjkljivosti ugotavljanja dejanskega stanja (Tratar, 2006, str 9–10).

2.3 UREDITEV UPRAVNEGA SPORA V REPUBLIKI SLOVENIJI

A. USTAVNE IN DRUGE NADZAKONSKE PODLAGE UREDITVE UPRAVNEGA SPORA

Pravilno razumevanje sedanje ureditve upravnega spora v Republiki Sloveniji ni mogoče, če poleg besedila zakona (ZUS) ne upoštevamo tudi zakonskih temeljev njegove ureditve, zlati Ustave RS, Evropske konvencije o varstvu človekovih pravi (EKČP), za sedanje pojmovanje in nadaljnji razvoj upravnega spora pa je pomembna tudi ureditev sodnega varstva oziroma sodna praksa, temelječa na pravu Evropske unije oziroma Evropske skupnosti.

Upravna ureditev je pomembna zlasti v teh pogledih:

B. UPRAVNI SPOR KOT KONTROLA ZAKONITOSTI IZVRŠILNE OBLASTI IN PRAVICA DO SODNEGA VARSTVA

V ustavnem sistemu Republike Slovenije je vzpostavljena delitev oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno (Ustava, 2. odstavek 3. člena Ustave).

V tem okviru je sodstvu dana pravica kontrolirati zakonitost posamičnih aktov (odločb in sklepov) in tudi dejanj izvršilne veje oblasti, s katerimi odloča o pravicah, obveznostih in pravnih koristih posameznikovih in pravnih oseb.

To ustavno načelo je še konkretizirano v drugem poglavju ustave o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah, v pravici do sodnega varstva (Ustava RS, 1. odstavek 23. člena), ki določa, da ima vsakdo pravico, da o njegovih pravicah in dolžnostih ter obtožbah proti njemu brez nepotrebnega odlašanja odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom ustanovljeno sodišče (Jerovšek, 2001, str. 8).

C. SODNI NADZOR NAD DELOM UPRAVE

Tretji odstavek 120. člena Ustave določa, da je proti odločitvam in dejanjem upravnih organov in nosilcev javnih funkcij zagotovljeno sodno varstvo pravic in zakonitih interesov državljanov in organizacij.

Kar pove, da je izvršilna oblast – uprava in celotni javni sektor – podvržen neodvisni sodni kontroli zakonitosti njenega odločanja v konkretnih stvareh. S tem je opredeljen ne le medsebojni odnos oblasti, pač pa tudi razmerje posameznika do

izvršilne oblasti in njegovo varstvo pred izvršilno oblastjo, ker se stranka in organ odločanja v upravnem sporu pojavljata kot enakovredni stranki. Ustava zagotavlja vsakomur enako varstvo njegovih pravic v postopku pred sodiščem in pred drugimi državnimi organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, ki odločajo o njegovih pravicah in dolžnosti ali pravnih interesih (Ustava RS, 22. člen), (Ustava s komentarjem, str. 1054).

D. KONTROLA ZAKONITOSTI V UPRAVNEM SPORU

Ustava v poglavju o ustavnosti in **zakonitosti** posebej opredeljuje upravni spor kot sodno varstvo zakonitosti dokončnih posamičnih aktov. V 157. členu, ki ga pojmujemo upravni spor, določa:

»O zakonitosti dokončnih posamičnih aktov, s katerimi državni organ, organ lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil o pravicah ali o obveznostih in pravnih koristih posameznikov in organizacij, odloča v upravnem sporu pristojno sodišče, če za določeno zadevo ni z zakonom predvideno drugo sodno varstvo« (Ustava s komentarjem, str. 1055).

Ustava v tem členu poimenuje sodno varstvo pred upravnimi sodišči upravni spor, ker gre za spor med upravo, ki je izdala dokončni posamični akt, in stranko, ki meni, da ni zakonit (Ustava s komentarjem, str. 1055).

Pod pojmom **dokončni posamični akti** so mišljeni upravni posamični akti (odločbe in sklepi), ki jih organi države in drugi državni organi in organi lokalne skupnosti ter nosilci javnih pooblastil izdajo o upravnih stvareh, urejenih z materialnimi predpisi z upravnih področji.

Vsak upravni akt torej podleže presoji upravnega sodstva, če ni izjemoma predpisano drugo sodno varstvo. Tako drugo sodno varstvo je npr. zagotovljeno pred delovnim in socialnim sodiščem v pokrajinskih in invalidskih upravnih stvareh, pri uveljavljanju socialnih pravic v centrih za socialno delo, v nekaterih delavnopravnih upravnih stvareh.

Tak prenos sodnega varstva izven upravnega spora se lahko določi le takrat, kadar posebne okoliščine ali narava upravne stvari terjajo specifično specializirano sodno varstvo.

Tudi upravni spor namreč prestavlja specializirano sodno varstvo, ki ga je v nekaterih primerih dopustno nadomeščati s posebej specializiranim sodiščem (Ustava s komentarjem, str. 1055).

E. UPRAVNI SPOR KOT VARSTVO USTAVNIH PRAVIC POSAMEZNIKA, ČE NI ZAGOTOVLJENO DRUGO SODNO VARSTVO

V drugem odstavku 157. člena je Ustava določila upravni spor kot rezervno sodno varstvo zoper akte in dejanje, proti katerim z zakoni ni zagotovljeno drugo sodno varstvo, kar pomeni, da je upravni spor zagotovljen v vsakem primeru, ko zoper

posamični akt ali dejanje ni zagotovljeno drugo sodno varstvo (Jerovšek, 2001a, str. 11).

Predmet presoje so torej posamični akti, ki niso upravni akti niti nujno akti državne oblasti, ker je za vse oblastne (javnopravne) akte predviden »pravi« upravni spor (po 1. odstavku 157. člena Ustave). Gre torej za akte javnopravnih subjektov, ki nimajo posebnega sodnega varstva – seveda le, če se z njimi posega v ustavne pravice. Če gre za razmerja med posamezniki oziroma med pravnimi osebami brez udeležbe ali posredovanja države ali nosilcev javnih pooblastil, je zagotovljeno civilno sodno varstvo (Jerovšek, 2001a, str. 12).

F. UPRAVNI SPOR KOT SUBSIDIARNO SODNO VARSTVO

Ustava dopušča izključitev pritožbe pod pogojem, da je zagotovljeno drugo pravno sredstvo (Ustava RS, 25. člen): »Vsakomur je zagotovljena pravica do pritožbe ali drugega pravnega sredstva proti odločbam sodišč in drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, s katerimi ti odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih.«

Upravni spor kot sodno varstvo ni nadomestilo za pritožbo. Možno pa je nadomeščati upravni spor kot specializirano sodno varstvo z drugim varstvom (Jerovšek, 2001a, str. 10).

2.4 OPREDELITEV UPRAVNEGA SPORA PO ZUS

Prvi člen ZUS določa: »V upravnem sporu se zagotavlja sodno varstvo pravic in pravnih interesov posameznikov, pravnih oseb in drugih oseb, če so lahko nosilci pravic in obveznosti, proti odločitvam in dejanjem upravnih organov oziroma v skladu z zakonom drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil na način in po postopku, ki ga določa ta zakon, če za določeno zadevo ni z zakonom zagotovljeno drugo sodno varstvo.«

Ta opredelitev poudarja, da je upravni spor sodni spor med organom državne uprave ali organom lokalne samouprave ali nosilcem javnih pooblastil na eni strani in nosilcem pravic ali obveznosti oziroma pravne koristi, določene s predpisi, o katerih je bilo določeno s posamičnim upravnim aktom ali z dejanjem, na drugi strani (Ustava s komentarjem, str. 1056–1057).

V 2. členu ZUS je poudarjeno, do sodišče odloča o zakonitosti dokončnih upravnih aktov, s katerimi se posega v pravni položaj tožnika, če zakon ne določa drugače. Hkrati je v drugem členu poudarjeno, kaj je upravni akt.

To je upravna odločba in drug javnopravni, enostranski, oblastveni posamični akt, izdan v okviru izvrševanja upravne funkcije, s katerim je organ druge osebe, ki je lahko stranka v postopku izdaje akta.

Nato pa zakon v **3. členu** ZUS pove, kaj niso upravni akti. Upravni akti niso tiste odločitve, ki jih nosilci zakonodajne in sodne veje oblasti sprejemajo za izvrševanje svojih ustavnih pristojnosti, ter tisti akti, ki jih sprejemajo nosilci izvršilne veje oblasti, ter so utemeljeni na politični diskreciji, podeljeni na podlagi ustavnih in zakonskih pooblastil (vladni akti).

*Pri tem je treba poudariti, da je upravni spor dopusten tudi v drugih javno pravnih zadevah, kar je omogočil že Zakon o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 22/05), ki v **4. členu** določa, da se tudi v javnopravnih stvareh smiselno uporablja upravni postopek, če ni to področje urejeno s posebnim postopkom. Vendar je treba ločevati primere smiselne uporabe upravnega postopka od možnosti izpodbijanja teh aktov v upravnem sporu.*

Glede na navedeno lahko ugotovimo, da je predmet izpodbijanja v upravnem sporu lahko:

- dokončni upravni akt. To so odločbe in sklepi, ki jih izdajo organi državne uprave in nosilci javnih pooblastil ter organi lokalnih skupnosti v upravnih stvareh. Predmet izpodbijanja pa niso akti poslovanja in organizacijski akti uprave, lokalnih skupnosti in javnih zavodov, četudi bi po svoji zunanji obliki bili sestavljeni kot sklep in celo odločbe;
- drug posamični akt, ki nima značaja upravnega akta in dejanja, s katerim se posega v ustavne pravice posameznika in ni predvideno nobeno drugo sodno varstvo;
- posamični akti, izdani v volilnem postopku. To so akti volilnih organov – volilnih komisij ali akti državnega zbora ali občinskih in mestnih svetov, če zanje ni predpisano posebno sodno varstvo. Tako posebno varstvo s pritožbo na US je npr. predvideno v 3. odst. 82. člena proti odločitvi DZ o potrditvi poslanskih mandatov;
- posamični akti o izvolitvah, napredovanjih in razrešitvah volilnih delavcev v državnih organih, organih lokalnih skupnosti in javnih zavodov, če ni predpisana pristojnost delovnega in socialnega sodišča. Možnost izpodbijanja po tej alineji je podana tudi, če zakon ne določa nobenega sodnega varstva;
- različna soglasja ali potrditve k izvolitvam in imenovanjem direktorjev ali ravnateljev javnih zavodov, državnih podjetji, agencij, skladov ipd.;
- akti o urejanju medsebojnih premoženjskih in drugih razmerij med državo in lokalnim skupnostim ter o sporih med njimi in nosilci javnih pooblastil, če tako določa zakon ali če ni z ustavo ali zakonom določeno drugo sodno varstvo. Gre za spore, ki nastanejo npr. iz delitve premoženja zaradi razdelitve

pristojnosti od države na občine ali pokrajine. V drugih primeri se ti spori rešujejo pod civilnim sodiščem;

- akti državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, izdanih v obliki predpisa, če urejajo posamična razmerja. Gre za sklepe, odloke in uredbe ter odredbe in prostorske izvedbene akte, če se ti akti nanašajo na določene, praviloma pravne osebe. Tu gre za akte, ki so izdani po poslovnih pravilih sprejemanja abstraktnih – splošnih aktov. Te akte lahko prizadete osebe direktno izpodbijajo pred upravnim sodiščem ali pa potem, ko se je US izreklo za nepristojno (OdlUS VI, 33, U-I-58/96 z dne 6. 3. 1997), (Ustava s komentarjem, str. 1056–1057).

Zakon o upravnem sporu (ZUS-1) je za razliko od prejšnjega ZUS utemeljen na subjektivnem konceptu upravnega spora. Prav na izhodišču prizadetosti strank, zaradi posega v njihove zakonite pravice, je v ZUS-1 posledično določeno, kateri upravni in drugi javnopravni akti se lahko izpodbijajo v upravnem sporu. V upravno sodno kontrolo zakonitosti je zajeto vso oblastno delovanje s strani pristojnih organov pri izvrševanju upravne funkcije v okviru enotnega pojma upravnega akta. Pojem upravnega akta ne vključuje samo upravne odločbe, temveč tudi druge oblike odločitve nosilcev upravnih funkcij, ki posegajo v pravni položaj posameznika, čeprav ne gre za upravno zadevo, o kateri se odloča v upravnem postopku (Jerovšek, 2007, str. 164).

Zakon določa merila, kdaj se nek akt šteje za upravni akt in se posledično lahko izpodbija v upravnem sporu. S tem je zagotovljena možnost učinkovitega pravnega varstva posameznika. V pojem upravnega akta ni mogoče vključiti vseh javnopravnih aktov, ki jih pri izvrševanju svojih funkcij sprejemajo državni organi, organi lokalnih skupnosti in drugi subjekti, ker je zoper nekatere javnopravne akte predvideno drugo sodno varstvo, ali pa po svoji vsebini ne posegajo v pravni položaj posameznika oziroma glede na svoje značilnosti ne morejo biti predmet upravno-sodne presoje (npr. izpitna ocena, pridobljena v okviru izobraževanja, ki je posledica subjektivnega ocenjevanja, saj po ustnem izpitu ne more biti preverljiva po objektivnih merilih, ker ni nobenih podatkov o tem, kako je izpit potekal) (Jerovšek, 2007, str. 164).

Stvar sodišča je, da presodi, ali gre za upravno odločitev in upravni akt (Jerovšek, 2007, str. 165).

2.5 PREDMET UPRAVNEGA SPORA

Zakon vsebuje generalno klavzulo, ki določa (vse)obsežnost sodnega nadzora nad izvrševanjem upravne funkcije in temu ustrezno poudarja varstvo pravnega položaja posameznika.

Zakon tako opušča naštevanje aktov in dejanj, ki jih je mogoče izpodbijati v upravnem sporu, saj to lahko vodi v določene nejasnosti glede opredelitve predmeta sodnega nadzora, saj se s kakršnim koli naštevanjem implicitno izključujejo vsi tisti primeri, ki so bile pri tem izpuščeni.

Tak sistem enumeracije bi bil zaradi omenjenega sodnega nadzora lahko sporen tudi z ustavnega vidika (Tratar, 2006, str. 30).

Zaradi zaščite položaja posameznika kot subjekta v razmerju do odločanja oblastvenih organov ter za vzpostavitev učinkovitega sodnega nadzora nad poseganjem uprave v pravni položaj posameznika poizkuša teorija zajeti vse oblastveno delovanje s strani pristojnih organov pri izvrševanju upravne funkcije v okviru enotnega pojma upravnega akta.

Zakon jasno določa kriterije, v katerih primerih se lahko določen akt šteje za upravni akt in se posledično lahko izpodbija v upravnem sporu, tako da je s tem zagotovljena možnost učinkovitega pravnega varstva posameznika.

Potrebno je poudariti, da je spoznanje o tem, da je potrebno procesno varstvo razširiti tudi na druge javnopravne stvari, uvedel že Zakon o splošnem upravnem postopku, ki v 4. členu določa, da je tudi v teh primerih smiselno uporabljati upravni postopek (če ni to področje urejeno s posebnim postopkom), vendar pa je potrebno ločevati primere uporabe navedenih procesnih garancij upravnega postopka od možnosti izpodbijanja v upravnem sporu, saj ni nujno, da bi prav vsak javnopravni akt iz 4. člena ZUP imel značilnosti upravnega akta in bi zato lahko bil predmet upravnega spora. To bo moralo sodišče preveriti v vsakem konkretnem primeru posebej.

Pojem upravnega akta se je izoblikoval in opredeljeval predvsem na podlagi načela, da mora biti zoper vsako oblastveno delovanje uprave, ki posega v pravni položaj posameznika, zagotovljeno ustrezno sodno varstvo (Tratar, 2006, str. 30–31).

a.) Oblikovaje na področju izvrševanja upravne funkcije

Opredelitev upravnega akta kot akta, oblikovanega v okviru izvajanja upravne funkcije, pomeni predvsem njegovo ločitev od aktov sodne in zakonodajne oblasti. Kriterij je v veliki meri opredeljen glede na subjekt, ki ta akt izda; če ga izda organ izvršilne oblasti ali drug nosilec upravne funkcije, potem gre za upravni akt, ne pa tudi v primeru, če ga sprejme organ pri izvrševanju zakonodajne ali sodne oblasti. Med upravne akte tako ne kaže vključevati aktov vladanja, ki so izdani v okviru politično izvršilne funkcije in se nanašajo predvsem na razmerje med organi (npr. predlog zakona, ki ga vlada posreduje parlamentu) in ki ne posegajo v pravno varovan položaj posameznika (Tratar, 2006, str. 32).

b.) Oblastveni značaj

Možnost enostranskega delovanja uprave temelji na njenem državnem pooblastilu, da deluje na podlagi oblasti. Navedeno pooblastilo izvira iz javnopravnih norm, pri čemer se na tem mestu postavlja problem delitve med javnim in zasebnim pravom,

tako da se v upravnem sporu ne morejo izpodbijati akti, ki jih država sklepa pri oblikovanju čisto zasebnopravnih razmerij (Tratar, 2006, str. 33).

c.) Zunanje delovanje

Pogoj za obstoj upravnega akta je dejstvo, da sprejeti akt učinkuje nasproti subjektom, ki so ločeni od samega organa odločanja. Navedeni subjekti imajo tako v razmerju do organa s predpisi zavarovan lasten pravni položaj, v katerega upravni akt posega in mora biti zato podvržen možnosti izpodbijanja v upravnem sporu. Kadar organi oblasti sprejemajo zgolj ukrepe z notranjim, internim učinkovanjem, ki imajo za naslovnika zgolj zaposlene v samih organih, ni mogoče govoriti o upravnih aktih, saj ne vplivajo na pravice ali obveznosti posameznikov (npr. interna upravna navodila) (Tratar, 2006, str. 33).

d.) Normativni učinek

Upravni akt pri konkretizaciji javnopraven norme nasproti posamezniku po definiciji vpliva na njegove pravice, pravne interese ali obveznosti, saj je prav zaradi tega dejstva potrebno pravno varstvo zoper navedeni akt. Za ustvarjanje pravnih posledic mora imeti upravni akt svoj normativni učinek, učinek oblikovanja prava, pri katerem ne gre zgolj za dejanski učinek, kot npr. v primeru, ko upravni organi izdajo obvestila, opozorila itd. Tako se za upravni akt po zakonu šteje zgolj tisti akt, ki vsebuje odločitve o materialni pravici ali pravni koristi določenega subjekta, ne pa tudi tisti akti, ki predstavljajo zgolj procesno odločitev, kot tudi ne akti, ki so izdani na podlagi pravnih sredstev in ki zgolj posegajo v veljavnost upravnega akta (npr. ga zgolj odpravijo in vrnejo v ponovni postopek odločanja) oziroma ne vplivajo na vsebino upravnega akta (s katerim se npr. zgolj zavrne pritožba) (Tratar, 2006, str. 34).

e.) Posamičnost

Po definiciji ustvarja upravni akt pravo za posamičen primer. Ker pa zgolj oblika izdanega akta prizadeti osebi ne sme odvzeti možnosti, da uveljavi svoje pravno varstvo v upravnem sporu, zakon izrecno določa, da se lahko v upravnem sporu odloča o zakonitosti aktov, izdanih v obliki predpisa, kolikor urejajo posamično razmerje (ZUS, 4. odstavek 5. člena) (Tratar, 2006, str. 34).

2.6 UPRAVNI SPOR ZARADI MOLKA PRVO- ALI DRUGOSTOPENJSKEGA ORGANA

Upravni spor je mogoče začeti tudi zaradi opustitve upravnega dejanja pristojnega organa. Upravni organ na zahtevo stranke v upravnem postopku ne izda ali ne vroči upravnega akta v predpisanem roku (ZUS-1, 3. odstavek 5. člena, 2., 3. in 4. odstavek 28. člena in 2. alineja 1. odstavka 33. člena).

Molk nastane v upravnem postopku:

- če prvostopenjski organ ne odloči v predpisanem roku, pritožba zoper prvostopenjsko odločbo pa ni dovoljena in če je tudi na novo zahtevo ne izda v naslednjih sedmih dneh (rok za določitev je en mesec, če organ vodi skrajšani ugotovitveni postopek, oziroma dva meseca, če organ vodi poseben ugotovitveni postopek oziroma je s posebnim zakonom določen drugačen rok);
- če drugostopenjski organ odloča kot prvostopenjski organ in ne izda odločbe v predpisanem roku ter če ji tudi na novo zahtevo ne izda v naslednjih sedmih dneh;
- če drugostopenjski organ v dveh mesecih ali pa v krajšem s posebnim predpisom določenem roku ne izda odločbe o strankini pritožbi zoper prvostopenjsko odločbo in če je tudi na novo zahtevo ne izda v naslednji sedmih dneh;
- če organ v treh letih od začetka postopka ni izdal dokončnega upravnega akta, ne glede na to, ali so bila v tem postopku že uporabljena redna ali izredna pravna sredstva, odločbe o zahtevi v dveh mesecih ali pa v krajšem, s posebnim predpisom določenem roku.

Sodišče v teh primerih odloča o molku, ki je fikcija zavrnitve zahtevka, če ni bilo odločeno v roku, ter uporabi spor polne jurisdikcije in meritorno odloči o zahtevi ali naloži organu, kakšen akt naj izda in v kakšnem roku.

Molk nastane tudi takrat, ko je sodišče odpravilo dokončni upravni akt, pristojni organ pa ne izda novega upravnega akta v 30 dneh po odpravi upravnega akta oziroma v roku, ki ga je določilo sodišče, ter tega ne stori niti ne posebno zahtevo stranke v naslednjih sedmih dneh.

Pogoj za meritorno odločanje je, da tožnik s tožbo zahteva od sodišča, da odloči o pravici, obveznosti ali pravni koristi, in je to zaradi narave pravice oziroma zaradi varstva ustavne pravice potrebno (ZUS-1, 5. odstavek 65. člena v zvezi s 1. odstavkom 7. člena).

Seveda pa morajo biti izpolnjeni pogoji iz 1. odstavka 65. člena ZUS-1, to pa pomeni, da bo meritorno odločilo sodišče, če mu narava stvari to dopušča oziroma če ima v podatkih v spisih zanesljivo podlago za določanje oziroma če je sodišče na glavni obravnavi samo ugotovilo dejansko stanje oziroma če bi nov postopek, ki bi ga sodišče odredilo zaradi molka upravnega organa, tožniku povzročilo težko popravljivo škodo (Jerovšek, 2007, str. 170–171).

2.7 UPRAVNI SPOR V PRIMERU KRŠITVE USTAVNIH PRAVIC POSAMEZNIKA

Drugi odstavek 157. člena Ustave določa **subsidiarno uporabo upravnega spora kot oblike sodnega varstva v primeru posamičnih dejanj in aktov, s katerimi se posega v ustavne pravice posameznika** in s tem širi področje uporabe upravnega spora kot posebnega pravnega sredstva.

Pojem ustavnih pravic je sistemsko smiselno mogoče opredeliti predvsem tako, da gre za človekove pravice in temeljne svoboščine, saj je zgolj te mogoče uveljavljati neposredno na podlagi ustave same (Ustava RS, 15. člen).

Pojem posamičnih dejanj in aktov je mogoče interpretirati kot posamična dejanja in akt organov oblasti, ki posegajo v človekove pravice in svoboščine in katerih umestitev v 2. odstavek 157. člena Ustave predstavlja poseben poudarek pravnemu varstvu ustavnih pravic posameznikov nasproti izvršilni oblasti.

V to presojno se po določbi Ustave vključujejo posamični akti in dejanja vseh državnih organov in organov lokalnih skupnosti, tako da 2. odstavek 157. člena zaokrožuje ustavnopravno varstvo nasproti celotnemu delovanju državne oblasti, ki lahko poseže v ustavne pravice posameznika, če za to ni podanega drugega sodnega varstva.

Temu izhodišču sledi tudi zakon, ki določa, da v upravnem sporu odloča sodišče tudi o zakonitosti posamičnih aktov in dejanj, s katerimi organi posegajo v človekove pravice in temeljne svoboščine posameznika, če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo (ZUS-1, 1. odstavek 4. člena).

V tej rešitvi je torej poudarjena potreba po zaščiti človekovih pravic in temeljnih svoboščin nasproti posamičnim aktom in dejanjem vseh organov oblasti in torej ne zgolj proti aktom in dejanjem uprave (Tratar, 2006, str. 35–37).

2.8 DRUGI AKTI, KI SO LAHKO PREDMET IZPODBIJANJA V UPRAVNEM SPORU

To so lahko predpisi, razen predpisov EU, ki so po zunanji obliki predpisi, sicer pa urejajo posamična upravnapravna razmerja določenega ali določljivega posameznika ali pravne osebe. Torej ne gre za abstrakten splošni akt, ampak za po obličnosti splošen predpis (npr. odlok, uredbo, navodila), po vsebini pa za konkreten posamičen akt, zoper katerega ni mogoče začeti postopka ustavnosodne presoje pred Ustavnim sodiščem RS.

Predmet upravnega spora so lahko tudi javnopravni spori med državo in lokalnimi skupnostim skladno s 3. odstavkom 7. člena ZUS-1.

2.9 ODLOČANJE V PRIMERU KRŠITVE ČLOVEKOVIH PRAVIC IN TEMELJNIH SVOBOŠČIN

Zakon v primeru tožbe zaradi kršitve človekovih pravic ali temeljnih svoboščin določa (4. člen zakona), da sme sodišče ugotoviti nezakonitost akta ali dejanjem prepovedati nadaljevanje posamičnega dejanja, odločiti o toženem zahtevku za povrnitev škode in določiti, kar je treba, da se odpravi poseg v človekove pravice in temeljne svoboščine ter vzpostavi zakonito stanje (66. člen zakona).

Prvi primer odločanja je izdaja ugotovitvene sodbe o stvari. S to sodbo sodišče najmanj poseže v delovanje izvršilne veje oblasti, saj predstavlja zgolj instrument ugotovitve določene pravne situacije, (ne)obstoja pravic ali obveznosti ipd. poleg navedenega tožnik lahko zahteva prepoved izvrševanja posamičnega dejanja, s katerim se posega v ustavne pravice in tako sodišče na tej podlagi naloži toženi stranki, torej oblastvenem organu, opustitev določenih dejanj.

Ob tem lahko sodišče tudi določi, kar je treba, da se odpravi poseg v ustavne pravice in vzpostavi zakonito stanje, kar seveda predstavlja zelo široko možnost ukrepov, ki jih sodišče lahko izreče, vendar mora tu upoštevati tudi določene omejitve in tako ne sme odločiti na način, ki bi prekomerno posegal v pristojnosti drugega organa in kršil načelo delitve oblasti.

Če je posamezniku v zvezi s tem nastala kakršna škoda, lahko sodišče v upravnem sporu odloči tudi o njegovem zahtevku za povrnitev škode (Tratar, 2006, str. 49–50).

2.10 UPRAVNI SPOR KOT EDINO PRAVNO SREDSTVO

Upravni spor pa lahko predstavlja edino pravno sredstvo, torej nadomestilo za pritožbo, kadar je zakonodajalec v upravnih ali drugih stvareh izključuje na podlagi 25. člena Ustave, ki določa: »Vsakomur je zagotovljena pravica do pritožbe ali drugega pravnega sredstva proti odločbam sodišč in drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, s katerimi ti odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih in pravnih interesih.« (Ustava s komentarjem, str. 1058).

2.11 NEDOPUSTNOST UPRAVNEGA SPORA

Upravni spor ni dopusten, če stranka, ki je imela možnost vložiti pritožbo ali drugo redno pravno sredstvo zoper upravni akt, tega ni vložila ali ga je vložila prepozno. Opustitev oziroma zamudo pravne možnosti, pritožbe, zakon sankcionira z izgubo pravice do upravnega spora, razen če bi tožnik navedel razloge, ki bi neizpodbitno dokazovali, da mu je bila onemogočena vložitev pritožbe ali vrnitev v prejšnje stanje po 103. členu ZUP. V tem primeru bi bila to tožba po 4. členu ZUS zoper dejanje, s katerim je bila preprečena uveljavitev pritožbe kot ustavne pravice iz 25. člena Ustave (Jerovšek, 2007, str. 173).

2.12 KAKŠNI AKTI SE LAHKO IZPODBIJAJO V UPRAVNEM SPORU

V upravnem sporu se lahko izpodbijajo:

- akti, s katerimi je bil na podlagi rednih ali izrednih pravnih sredstev postopek odločanja o zadevi končan;
- sklepi, s katerimi je bil postopek odločanja o izdaji upravnega akta obnovljen, ustavljen ali končan.

Če je bila prvostopenjska odločba z upravno odločbo (upravnim aktom) drugostopenjskega organa odpravljena in upravna zadeva vrnjena v novo odločanje prvostopenjskemu upravni in drugemu organu, zoper to odločbo ni dopusten upravni spor, ker postopek o zadevi še ni končan. Upravni spor je mogoče začeti torej samo zoper dokončen akt, s katerim je vsebinsko odločanje o pravici ali obveznosti ali pravni koristi stranke.

Gre torej za dve vprašanji, kdaj je postopek končan, in s kakšno odločitvijo se lahko konča. Če pritožbeni organ ugotovi pritožbi ter odpravi prvostopenjski upravni akt in zadevo vrne v ponovno odločanje, glede na novi ZUS-1, postopek ni končan.

Takega akta ni mogoče izpodbijati v upravni sporu, saj bo moral ponovno o zadevi vsebinsko odločiti pristojni organ, še preden bo lahko sprožen upravni spor. Praviloma ne bo več primerov, v katerih bi hkrati teklo postopek sodnega nadzora in postopek pravnega odločanja pri upravni organu, kot se je to lahko dogajalo v dosednji praksi.

Ni mogoče sprožiti upravnega spora zoper upravni akt, ki ga je upravni organ odpravil ali razveljavil, saj takega akta ni več in zato ne more biti podvržen sodnemu nadzoru, ker tudi ne proizvaja pravnih učinkov. Takšna rešitev zmanjšuje število upravnih sporov. Obstaja pa potencialna možnost, da bi lahko v posameznih primerih to vodilo do zlorab, v katerih bi drugostopenjski organi znova in znova odpravljali odločitve nižjih organov ter vračali zadeve v ponovno odločanje. Zakon zato tudi omogoča, da lahko stranka sproži upravni spor, če v neki zadevi v roku treh let od začetka postopka ni izdan dokončen upravni akt, ne glede na to, ali je bil pri izdaji upravnega akta ta kdaj odpravljen v postopku z rednim ali izrednim pravnim sredstvi, razen če je bil postopek ustavljen.

Druga možnost pa je, da je pritožbeni organ pritožbo zavrgel zaradi **formalnih razlogov** kot neutemeljeno in potrdil prvostopenjski akt. Tako je upravni akt spremenil, ali pa ga odpravil in sam meritorno odločil o zadevi. V prvih dveh primerih je postopek končan, vsebinska odločitev pa je v prvostopenjskem aktu, ki ga mora tožnik izpodbijati.

V drugih dveh primerih pa je vsebinska odločitev v drugostopenjskem aktu, s katerim je postopek končan.

Izpodbijati je mogoče tudi sklepe, s katerimi je bil postopek odločanja o izdaji upravnega akta obnovljen, ustavljen ali končan, saj imajo na pravni položaj posameznika enak učinek kot zavrnilni upravni akti. Zoper dokončen sklep, s katerim se dovoli obnova postopka, je dovoljen spor, ker to pomeni poseg v pravice oziroma obveznosti, ki izhajajo iz dokončnega ali že celo pravnomočnega upravnega akta. Tak sklep bo tudi zadržal izvršitev akta, glede katerega je obnova dovoljena (Jerovšek, 2007, str. 173–176).

3 PRISTOJNOST IN ORGANIZACIJA SODIŠČ

3.1 PREDMET IN MEJA SODNE PRESOJE

Tožnik v upravnem sporu izpodbija upravni ali drug posamičen akt s tem, da zagotavlja njegovo nezakonitost. Zato od sodišča zahteva, da v mejah tožbenega zahtevka odloči o:

- pravici, obveznosti ali pravni koristi tožnika;
- o zahtevi, da se mu vrnejo vzete stvari;
- o tem, da se mu povrne škoda, ki je nastala z izvršitvijo izpodbijanega upravnega akta.

S svojo odločbo lahko sodišče tožbo zavrže, če niso navedene procesne predpostavke; zavrne, če je neutemeljena; ji ugotovi in izpodbijano odločbo odpravi in vrne v ponovno odločanje toženi stranki (64. člen) ali pa meritorno odloči o pravici ali obveznosti ali pravni koristi sami (ZUS-1, 65. člen). Če je akt že izvršen odloči tudi o tem, da se tožniku vrnejo vzete stvari oziroma, da se mu povrne škoda, ki je nastala z izvršitvijo izpodbijanega upravnega akta. Upravni akt je praviloma izvršljiv z dokončnostjo (dokončnost nastopi, ko ni več mogoča pritožba), lahko pa še pred nastopom dokončnosti, če je v izreku upravnega akta določba, da pritožba ne zadrži njegove izvršitve.

Predpostavka tožbenega zahtevka po 2. in 3. točki je, da je bil izdan oz. izvršen nezakonit upravni akt; da se je zakonit upravni akt izvršil na nezakonit način in je bilo s tem vzeto nekaj, kar ne bi smelo biti (stvari, ki niso predmet izvršbe), ali pa je bila povzročena škoda zaradi nedovoljenega načina izvršbe. Seveda mora tožnik predhodno izčrpati možnost, ki jo daje 300. člen ZUP, ki določa, da če je bila na podlagi odločbe opravljena izvršba, odločba pa je bila pozneje odpravljena ali spremenjena, ima zavezanec pravico zahtevati, da se mu vrne, kar mu je bilo vzeto, oziroma, da se mu vrne v stanje, ki izhaja iz nove odločbe (Jerovšek, 2007, str. 176).

3.2 SODIŠČE, KI ODLOČA V UPRAVNEM SPORU

a. USTAVNA OPREDELITEV ORGANOV

Pri ustavni opredelitvi organov, ki so pristojna za odločanje o nadzoru nad delom uprav je potrebno upoštevati, da tako 120. člen kot tudi 157. člen Ustave govorita o sodnem varstvu oziroma pristojnosti sodišča.

Sodišče, ki bo tako odločalo o zakonitosti posamičnih dejanj in aktov uprave je, kot že navedeno, podvrženo zahtevam iz 23. člena in mora biti neodvisno, nepristransko ter z zakonom ustanovljeno sodišče, ki mora odločati brez nepotrebnega odlašanja,

sodi pa lahko samo sodnik, ki je izbran po pravilih, vnaprej določenih z zakonom in s sodnim redom (Kerševan, 2002, str. 86).

b. PRISTOJNOSTI IN ORGANIZACIJA SODIŠČ

Zakon določa, da v upravnem sporu odloča Upravno sodišče Republike Slovenije z zunanjimi oddelki in Vrhovno sodišče Republike Slovenije in s tem ohranja koncept specializiranega upravnega sodstva s posebnim področjem sodne pristojnosti.

V upravnem sporu bo tako na prvi stopnji odločalo upravno sodišče (11. člen zakona), vrhovno sodišče pa o zakonitosti aktov volilnih organov za volitve v državni zbor, državni svet in volitve predsednika države (12. člen zakona).

Poleg navedenega bo vrhovno sodišče odločalo tudi o pravnih sredstvih zoper odločitve upravnega sodišča, in sicer o pritožbi in o reviziji.

Zakon predvideva v načelu pravilo kolegialnega (senatnega) odločanja sodišča. Tako upravno sodišče po zakonu odloča v senatu treh sodnikov, če zakon ne določa drugače (13. člen zakona). Vrhovno sodišče odloča v senatu treh sodnikov, pri odločanju o sporih o pristojnostih pa v senatu petih sodnikov (14. in 15. člen zakona).

Načelo senatnega odločanja sodišč pomeni tudi poudarek neodvisnosti sodnikov, saj je s tem zmanjšana možnost pritiska na posameznega sodnika s strani strank, predvsem s strani oblastvenih organov. Druga plat senatnega odločanja se odrazi v dejstvu, da ima le-to za posledice večjo obremenjenost kapacitete, kar se lahko odrazi tudi v počasnejšem obravnavanju zadev, zardi česar kaže pri usmerjenosti v racionalno razporejanje zmogljivosti pretehtati utemeljenost takega pravila.

Zato zakon uvaja možnost odločanja po sodniku posamezniku glede na pomen in kompleksnost posamezne zadeve (2. odstavek 13. člena zakona in 2. odstavek 14. člena zakona), saj se s tem preprečuje, da bi tudi o najbolj jasnih in bagatelnih zadevah moral odločati senat treh sodnikov, kar je z vidika racionalnosti izraba omenjenih sredstev sodišča precej vprašljivo (Tratar, 2006, str 38–39).

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

- v Celju za območje sodnega okrožja Višjega sodišča v Celju;
- v Novi Gorici za območje sodnih okrožij Višjega sodišča v Kopru;
- v Mariboru za območje sodnih okrožij Višjega sodišča v Mariboru.

Na zunanjih oddelkih sodi upravno sodišče glede na prebivališče oziroma sedež tožnika.

Če tožnik nima prebivališča oziroma sedeža v Republiki Sloveniji, sodi upravno sodišče na zunanjem oddelku ali na sedežu glede na kraj izdaje upravnega akta, ki se izpodbija s tožbo.

Samo na sedežu upravnega sodišča v Ljubljani pa sodišče sodi v zadevah azila, telekomunikacij, industrijske lastnine in v vseh davčnih zadevah, razen v zadevah dohodnine in v zadevah po zakonu o davkih občanov (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 486).

c. SODNA KOTROLA ZAKONITOSTI DOKONČNIH UPRAVNIH AKTOV

V upravnem sporu sodišče odloča o zakonitosti:

- dokončnih upravnih aktih,
- posamičnih aktov in dejanj, s katerimi organi posegajo v človekove pravice in temeljne svoboščine posameznika, če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo;
- aktov, izdanih v obliki predpisa, če urejajo posamična razmerja,
- aktov volilnih organov za volitve v državni zbor, državnega sveta in volitve predsednika države,
- drugih aktov samo, če tako določa zakon in če se z njimi posega v pravni položaj tožnika.

Upravni spor je dopusten tudi:

- če upravni akt tožnika ni bil izdan ali mu ni bil vročen v predpisanem roku
- v primeru javnopravnega spora med državo in lokalnimi skupnostmi, med lokalnimi skupnostim ter v sporih med njimi in nosilci javnih pooblastil, če zakon tako določa ali če ni z ustavo ali zakonom zagotovljeno drugo sodno varstvo.

d. PRISTOJNOST SODIŠČA

Stvarna pristojnost:

Na prvi stopnji odloča:

1. UPRAVNO SODIŠČE

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

2. VRHOVNO SODIŠČE REPUBLIKE SLOVENIJE

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

Na drugi stopnji odloča VRHOVNO sodišče:

- o pritožbi,
- o reviziji,
- v sporu o pristojnosti med upravnim in drugim sodiščem ter
- o obnovi sodnega postopka, če se obnovitveni predlog nanaša na njegovo odločbo (Jerovšek, 2007, str. 177).

e. SESTVA SODIŠČA

Upravno sodišče odloča:

1. v senatu treh sodnikov ali
2. po sodniku posamezniku:
 - če vrednost spornega predmeta v zadevah, v katerih je pravica ali obveznost stranke izražena v denarni vrednosti in ne presega 20.000 evrov, tako ne gre za posebno pravno vprašanje.
 - če se izpodbijajo procesni sklepi v postopku izdaje upravnega akta.
 - če gre za enostavno dejansko in pravno stanje.
 - če ima izpodbijani upravni akt take pomanjkljivosti, da ga ni mogoče preizkusiti.

Vrhovno sodišče odloča:

1. v senatu treh sodnikov:

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

2. po sodniku posamezniku:

- o ustavitvi postopka. Do tega pride, če tožnik umakne tožbo ali predlog za obnovo sodnega postopka ali revizije. Tožnik lahko umakne tožbo brez privolitve toženca do pravnomočne odločbe, postopek pa s sklepom ustavi (34. člen).

3. v senatu petih sodnikov:

- v sporih o pristojnosti med upravnim sodiščem in vrhovnim sodiščem (Jerovšek, 2007, str. 178).

3.3 POOBLASTILA SODIŠČA PRI ODLOČANJU

V zakonu so jasno opredeljena pooblastila sodišč glede sprejemanja različnih odločitev, ki so namenjena povečanju učinkovitosti sodišča in zagotavljanju sodnega varstva zgolj v primeru prizadetosti pravnega položaja posameznika.

Zakon navaja vrsto možnosti, kako lahko sodišče odloči o stvari, in sicer možnost odprave akta (KASACIJA), odločanje o stvari (spor polne jurisdikcije) in izdaja ugotovitelne sodbe, ter sodbe, s katero se naloži oprava določenih dejanj v primeru ugotovljenih kršitev človekovih pravic.

Pri analizi sodnih odločitev je potrebno opozoriti, da se na tem področju gibljemo med dvema zahtevama pravnega sistema:

- pravico do učinkovitega pravnega sredstva, s katerim posameznik varuje svoje pravice in pravne koristi;
- ter načelom delitve oblasti, po katerem lahko sodstvo samo v omenjenem in posebej utemeljenem obsegu posega na področje funkcije izvršilne veje oblasti (Tratar, 2006, str. 43).

4 POSTOPEK V UPRAVNEM SPORU

4.1 STRANKE V UPRAVNEM SPORU

V vsakem sporu, ki zadeva kakšno pravno razmerje, sta udeleženi najmanj dve stranki, od katerih ena misli, da je prizadeta v svoji pravici, druga pa je prepričana o nasprotnem (Androjna in Kerševan, 2006, str. 677).

Zaradi zagotavljanja učinkovitega sodnega postopka ter preprečevanja nepotrebne obremenitve sodišč je v skladu s subjektivnim konceptom upravnega spora nujno potrebna omejitev obsega presoje sodišč v upravnem sporu zgolj na primere kršitve subjektivnih pravic posameznikov. Navedeno predstavlja torej zahtevo, da ni mogoče posegati v odločitev ali dejanje izvršilne oblasti, pri katerem ni prišlo do dejanske kršitve pravic posameznika (Androjna in Kerševan, 2006, str. 678).

To so fizične in pravne osebe zasebnega in javnega prava, ter druge osebe, ki so nosilci pravic in obveznosti. Pravico do udeležbe pri obravnavah postopkov ima tudi oseba – stranski udeleženec, ki izkaže pravni interes. Pravni interes izkaže oseba, ki zatrjuje da vstopa v postopek zaradi varstva svojih pravnih koristi (Jerovšek, 2001b, str. 50).

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

1. tožnik:

- **oseba, ki je bila stranka ali stranski udeleženec** v postopku izdaje upravnega akta in z odločitvijo ni zadovoljna;
- **oseba, ki je po 142. členu ZUP ali po posebnem zakonu zahtevala vstop v upravni postopek** in je izkazala za to pravni interes;
- **prizadeta oseba kot stranka v upravne sporu**. Položaj stranke ima, potem ko je začel upravni spor, tudi oseba, ki bi ji odprava oziroma sprememba izpodbijanega dokončnega upravnega akta v upravnem sporu povzročila neposredno škodo, ne gre pa za osebo, ki je bila po 143. členu ZUP pravilno vabljen k stranski udeležbi v upravnem postopku in se postopka ni udeležila, ter ne za osebo, ki bi lahko vložila pritožbo po 227. členu ZUP ali po vsebinsko enakih določbah drugega predpisa, pa je ni, čeprav je vedela za izdajo odločbe in ni zahtevala njene vročitve pred iztekom pritožbenega roka za glavno stranko;
- **zastopnik javnega interesa**.

Tožnik ali udeleženec upravnega spora je lahko tudi zastopnik javnega interesa. Zastopnik javnega interesa je državni organ ali druga oseba, ki jo za posamezen primer ali za vrsto primerov določi vlada, kadar ta ugotovi, da je bil z upravnim aktom kršen zakon v škodo javnega interesa.

Za zastopnika javnega interesa je lahko določen državni pravobranilec, odvetnik oziroma oseba, ki izpolnjuje pogoje za okrožnega sodnika.

Tožnik ne more biti organ, ki je odločal v končnem postopku. Prav tako pa ne kateri koli prvo ali drugostopenjski organ, ki je odločal ali je bil udeležen pri odločanju, če gre za odločanje dveh ali več organov po 208. členu ZUP.

2. toženec:

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

Toženec je lahko država ali lokalna skupnost ali druga oseba tudi, če ni izdala upravnega akta (molka organa).

To je seveda drugostopenjski organ, ker mora stranka zaradi molka prvostopenjskega organa najprej vložiti pritožbo (ZUP, 255. člen). Zaradi molka prvostopenjskega organa pa bi lahko bila vložena tožba, če zoper njegov akt ni pritožbe po zakonu.

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

4.2 SPLOŠNA PRAVILA POSTOPKA

V zvezi s postopkom v upravnem sporu ZUS najprej določa, da sodišče razišče oziroma preizkusi dejansko stanje v okviru tožbenih navedb.

Sodišč na dokazne predloge stranke ni vezano in lahko izvede vse dokaze, za katere meni, da bodo prispevali k razjasnitvi zadeve in k zakoniti in pravilni odločitvi. V upravnem sporu stranke ne smejo navajati dejstev in predlagati dokazov, če so imele možnost navajati ta dejstva in predloge pred izdajo akta. Pred izdajo odločbe je treba strankam dati možnost, da se izjavijo o dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za odločbo, kolikor ni s tem zakonom drugače določeno.

Za vprašanja postopka, ki niso urejena z Zakonom o upravnem sporu, se primarno uporabljajo določbe Zakona o pravdnem postopku v nadaljevanju ZPP (Uradni list RS, št 73/ 07).

ZUS v svojem drugem odstavku 22. člena pravi, da v postopku v upravnem sporu se ne uporablja določba tretjega odstavka 86. člena ZPP, kar pomeni, da lahko pooblaščenec stranke v upravnem sporu zastopa tudi oseba, ki je bila pooblaščenec v upravnem postopku, četudi ni odvetnik ali druga oseba, ki je opravila pravniški državni izpit (Cijan et. al., 2003, str. 301).

V postopku s pritožbo in izrednim pravnimi sredstvi v upravnem sporu lahko stranka opravlja dejanja v postopku samo s pooblaščenecem, ki ima opravljen pravniški državni izpit. S tem naj bi se v postopku s pravnimi sredstvi zagotovila večja strokovnost pri vlaganju teh pravnih sredstev in hkrati zmanjšalo število zadev, ki nimajo možnosti za uspeh (Jerovšek, 2007, str. 181).

4.2.1 Roki

Vprašanje rokov ureja ZUS v 3. poglavju v 23 in 24. členu.

4.2.1.1 Rok za tožbo

Tožbo je treba vložiti v tridesetih dneh od vročitve **upravnega akta**.

Rok za tožbo prične teči z vročitvijo upravnega akta stranki oziroma takrat, ko je bilo storjeno posamično dejanje, s katerimi se posega v ustavne pravice posameznika. Seveda mora biti akt dokončen (ZUS-1, 1. odstavek 2. člena).

Po ZUP je akt dokončen, ko je izčrpana pritožba. Če pa pritožba po ZUP ali po posebnem zakonu ni dovoljena, je dokončen že prvostopenjski akt.

Rok za tožbo zoper **akte, izdane v obliki predpisa**, s katerim se ureja posamično razmerje, prične teči z objavo akta.

Če je bila vložena zahteva ali pobuda za oceno **ustavnosti takega predpisa**, se šteje tožba za pravočasno, če je bila vložena v tridesetih dneh od vročitve odločbe ustavnemu sodišču, s katero se je to sodišče izreklo za nepristojno.

Zakon rešuje tudi vprašanja vložitve tožbe v upravnem sporu, **v primeru molka organa**, to je, če pristojni organ v predpisanem roku ni izdal odločbe (Cijan et al., 2003, str. 302).

Potrebno je poudariti, da v primeru molka organa ni prekluzije oziroma ni določenega končnega (maksimalnega) roka. Tožbo je mogoče v tem primeru vložiti vse, dokler akt ni izdan (Tratar, 2002, str. 545).

4.2.1.2 Rok za pravno sredstvo

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

4.2.2 VRNITEV V PREJŠNJE STANJE

Če stranka iz opravičenih razlogov zamudi rok za odpravo dejanja v postopku in ga zaradi takega ne more več opraviti, lahko predlaga vrnitev v prejšnje stanje. Predlog je treba vložiti v osmih dneh od dneva, ko je prenehal vzrok, zaradi katerega je stranka zamudila rok; če je stranka šele pozneje zvedela za zamudo, pa od dneva, ko je za to zvedela.

Po treh mesecih od dneva zamude ni mogoče predlagati vrnitev v prejšnje stanje. Zoper sklep, s katerim se dovoli vrnitev v prejšnje stanje, ni dopustna pritožba (Cijan et al., 2003, str 302).

4.2.3 STROŠKI POSTOPKA

Stari ZUS je določal, da v upravnem sporu vsaka stranka plača svoje stroške. Novi ZUS pa različno obravnava stroške, odvisno od tega ali gre za spor polne jurisdikcije, ko sodišče odloča meritorno, ali samo za spor o zakonitosti upravnega akta. V prvem primeru sodišče odmeri stroške po določbah Zakona o pravnem postopku. To pomeni, da poravnata stroške tožnik in toženec glede na uspeh, ki ga dosemeta v postopku. V tem primeru, ko sodišče odloča meritorno o stvari, morajo stranke prijaviti in zahtevati povrnitev stroškov najkasneje do konca obravnave.

Če pa sodišče odloča le o zakonitosti izpodbijanega akta in o sporih iz premoženjskih razmer, ki nastanejo kot posledica sprememb območja občin oziroma nastanka novih občin ali oblikovanja pokrajin in podobno, plača vsaka stranka svoje stroške postopka (Jerovšek, 2001a, str. 34).

4.2.4 POSTOPEK PRED SODIŠČEM PRVE STOPNJE

Postopek pred sodiščem prve stopnje teče po naslednjem zaporedju:

1.	2.	3.	4.	5.	6.
tožba	⇒ prehodni preizkus tožbe	⇒ postopek s tožbo	⇒ pripravljalni postopek	⇒ glavna obravnavna	⇒ sodba

4.2.4.1 Tožba

Upravni spor **se začne** s tožbo (**26. člen ZUS-1**), ki jo vloži tožnik, lahko pa tudi z drugim pravnim sredstvom, če bi zakon to izrecno določal. Če ni tožbe, ni upravnega spora, ker ga sodišče ne more sprožiti po uradni dolžnosti.

Tožbo zaradi sprožitve upravnega spora **je mogoče vložiti** na dva načina, in sicer tako (29. člen ZUS-1):

- da se tožba vloži naravnost pri pristojnemu sodišču ali
- da se tožba pošlje pristojnemu sodišču po pošti. Šteje se, da je bila tožba vložena pri sodišču tisti dan, ko je bila priporočeno oddana na pošti. Če je bila oddana po pošti nepriporočeno, se šteje, da je bila vložena pri sodišču tisti dan, ko je dejansko prispela na sodišče.

Tožbe ni mogoče podati ustno na zapisnik pri pristojnemu sodišču (Kerševan, 2006, str. 51).

S tožbo se lahko zahteva:

- odprava upravnega akta (izpodbojna tožba);
- sprememba upravnega akta (tožba v sporu polne jurisdikcije);
- izdaja oziroma vročitev upravnega akta (tožba zaradi molka);
- **odpravo kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin, in to:**
 - 1) ugotovitev, da je bilo s posamičnim aktom ali dejanjem poseženo v človekove pravice ali temeljno svoboščino tožnika;
 - 2) odpravo, izdajo ali spremembo posamičnega akta, s katerim se posega v te pravice (meritorno sojenje);
 - 3) prepoved nadaljevanja dejanja;
 - 4) odpravo posledic posamičnega akta in dejanja. (Jerovšek, 2007, str. 184).

Rok za vložitev tožbe

Tožba, s katero se vloži upravni spor, se vloži v 30 dneh po vročitvi upravnega akta, s katerim je bil končan postopek, stranki, ki toži (ZUS, 1. odstavek 28. člena).

Če je organ druge stopnje sam vsebinsko odločil o zadevi s tem, da je spremenil odločitev prve stopnje (in torej sam izdal upravni akt v smislu zakona), se rok za vložitev tožbe računa od vročitve navedene drugostopenjske odločbe. Če pa drugostopenjski organ ni vsebinsko odločil o zadevi in torej ni izdal upravnega akta, se bo, kot je bilo že navedeno, v upravnem sporu izpodbijal prvostopenjski upravni akt.

To pomeni, da bo stranka, na primer lahko vložila tožbo v upravnem sporu, s katero bo izpodbijala upravni akt, ki je bil izdan na prvi stopnji, v tridesetih dneh od dneva, ko je bila stranki vročena odločba drugostopenjskega organa, s katerim je bila pritožba v postopku zavrnjena.

Rok tridesetih dni za sprožitev upravnega spora od vročitve akta, s katerim se je končal postopek, velja tudi za zastopnika javnega interesa, ki ima po zakonu pravico vložiti tožbo, vendar le, če mu je bil ta akt vročen, ker je sodeloval v postopku izdaje upravnega akta kot stranka. Če mu navedeni akt ni bil vročen, sme vložiti tožbo v istem tožbenem roku, ki ga ima na voljo stranka, v korist katere je bil ta izdan (ZUS-1, 1. odstavek 28. člena), torej v tridesetih dneh po vročitvi akta, s katerim se je postopek izdaje upravnega akta končal, tej stranki (Kerševan, 2006, str. 52-53).

Vsebina tožbe

Zakon predpisuje le okvirno vsebino tožbe, na podlagi katere bo lahko sodišče odločilo v upravnem sporu. Pri tem pa je od tožnika odvisno, v kolikšni obsegu in kako bo svojo tožbo utemeljil.

V tožbi je treba skladno z zakonom (ZUS-1, 30. člen):

- navesti tožnikovo ime in priimek ter prebivališče oziroma njegovo ime in sedež, če je tožnik pravna oseba ali kakšna druga organizacija;
- navesti naziv toženca;
- navesti upravni akt, ki se izpodbija s tožbo, s tem da se navede organ, ki je akt izdal, ter številka in datum akta;
- določiti vrednost spornega predmeta v tistih zadevah, kjer je pravica ali obveznost stranke v upravnem aktu izražena v denarni vrednosti;
- razložiti, zakaj se toži;
- predlagati, kako in v čem naj se upravni akt odpravi oziroma spremeni;
- če se s tožbo poleg glavnega uveljavlja tudi adhezijski zahtevek, torej vrnitev stvari ali odškodnine, mora tožba obsegati jasno določen zahtevek glede teh terjatev, dejstva, na katera tožnik opira zahtevek, ter dokaze, s katerim se ta dejstva ugotavljajo (ZUS-1, 2. odstavek 30. člena).

Tožbi je treba obvezno priložiti:

- upravni akt, ki se izpodbija (v izvorniku ali kopiji), razen če je bil upravni spor sprožen zaradi molka organa;
- po eno kopijo tožbe in predlog za toženo stranko (če je z upravnim aktom prizadet še kdo drug, pa tudi zanj);
- pooblastilo, če ima tožnik pooblaščenca;
- takso, določeno po predpisih o sodnih taksah (Kerševan, 2006, str. 55).

Če se **toži zaradi molka uprave** je v tožbi treba navesti, kdaj je bil vložena vloga v upravnem postopku in pri katerem organu ter morebitno stanje postopka.

Če se s tožbo zahteva ugotovitev, da je bilo **z dejanjem nezakonito poseženo v človekove pravice ali temeljne svoboščine tožnika**, je treba v tožbi navesti dejanje, kje in kdaj je bilo to storjeno, organ ali upravna oseba, ki je to storila, dokaze o tem in zahtevke, naj se poseg v človekove pravice in temeljne svoboščine ugotovi, odpravi oziroma prepove (Jerovšek, 2007, str. 186).

Tožbeni razlogi – upravni akt se sme izpodbijati:

1. *zmotna uporaba materialnega prava*: če je v postopku za izdajo upravnega akta zakon, na zakon oprt predpis ali drug zakonito izdan predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, ki ni bil uporabljen ali ni bil pravilno uporabljen;
2. *bistvena kršitev pravil postopka*: če se v postopku pred izdajo upravnega akta ni ravnalo po pravilih postopka, pa je to vplivalo ali moglo vplivati na zakonitost oziroma pravilnost odločitve;
3. *zmotna ali nepopolna ugotovitev dejanskega stanja*: če dejansko stanje ni bilo pravilno in popolno ugotovljeno ali če je bil iz ugotovljenih dejstev napravljen napačen sklep o dejanskem stanju. Ne gre za nepravilno uporabo predpisa, če je pristojni organ odločil po prostem preudarku (diskreciji);
4. razlogov, zaradi katerih se upravni akt izreče za *ničnega* (ZUP, 279. člen).

Tožnik lahko v upravnem sporu v svoji tožbi navaja nova dejstva in nove dokaze, vendar pa mora obrazložiti, zakaj jih ni navedel že v postopku izdaje upravnega akta (Kerševan, 2006, str. 55-56).

Bistvena kršitev določb postopka je vselej podana v primerih, ko gre za absolutno bistveno kršitev pravil postopka, ki jo določa ZUP ali drug zakon, ki ureja postopek izdaje upravnega akta. Bistvene kršitve so (ZUS-1, 237. člen):

- 1) *odločil je stvarno nepristojen organ* (npr. carinski namesto davčnega);
- 2) *osebi, ki bi morala biti udeležena kot stranka ali stranski udeleženec v postopku, ta možnost ni bila dana* (npr. osebi z vplivnega območja objekta postopku izdaje gradbenega dovoljenja);
- 3) *stranki ali stranskemu udeležencu ni bila dana možnost, da se izjavi o vseh dejstvih in okoliščinah, pomembnih za izdajo odločbe* (ni bilo zaslišanja strank ali pa ji pravica izjaviti se ni bila omogočena, pa ni šlo za skrajšani ugotovitveni postopek, v katerem zaslišanje ni potrebno);
- 4) *stranke ni zastopal zakoniti zastopnik* (pravne osebe ali mladoletne osebe ali osebe, ki jim je odvzeta opravilna sposobnost) *oziroma pooblaščenec ni imel ustreznega pooblastila* (zastopanje brez pooblastila, ki naknadno ni bilo predloženo, in opravljanje dejanja po pooblastilu odobreno) (ZUP, 55. člen);

- 5) *pri vodenju postopka ali pri odločanju je sodelovala oseba, ki bi po zakonu morala biti izročena* (uradna oseba je bila s stranko v sorodstvu v ravni vrsti – ZUP, 35. člen);
- 6) *stranki ni bila dana možnost uporabe njenega jezika oziroma postopek ni tekel v uradnem jeziku* (ZUP, 62. člen);
- 7) *odločba je tako pomanjkljiva, da je ni mogoče preizkusiti* (odločba nima obrazložitve, čeprav se je odločalo po prostem preudarku, ki bi moral biti glede namena in obsega uporabe obrazložen) (ZUP, 5. odstavek 214. člena).

Če je podana bistvena kršitev pravil postopka bi lahko že prvostopenjski upravni organ z nadomestno odločbo odpravil kršitev, lahko pa bi tudi drugostopenjski upravni organ v pritožbenem postopku odpravil te kršitve, ne glede na to, ali ta kršitev vpliva na odločitev o zadevi, ali ne. Če se to ne zgodi, ima tožnik možnost, da te kršitve dokazuje v upravnem sporu (Jerovšek, 2007, str. 184–185).

Pomanjkljiva tožba

Če tožba nima vseh formalnih sestavin in opredeljenega zahtevka, zakaj se toži, gre za pomanjkljivo tožbo, ki pa je samo zaradi tega še ni dovoljeno zavreči.

Sodišče mora zahtevati od tožnika, naj pomanjkljivosti v določenem roku odpravi.

Opozoriti ga mora, da bo tožba zavržena, če je ne bo popravil.

Če tožnik v roku, določenem po sodišču, ne odpravi pomanjkljivosti tožbe in sodišče zaradi tega zahteve ne more obravnavati, zavrže tožbo s sklepom, razen če spozna, da je izpodbijan upravni akt ničen.

V tem primeru ga izreče za ničnega z učinki za nazaj, do dneva izdaje (ZUS-1, 31. člen), (Jerovšek, 2007, str. 187).

Ena tožba z več tožbenimi zahtevki

Tožnik lahko z eno tožbo uveljavlja več tožbenih zahtevkov proti istemu tožencu, če vsi zahtevki temeljijo na isti dejanski in pravni podlagi ter je za vse zahtevke pristojno isto sodišče (ZUS-1, 35. člen). Če pa gre za različne tožnike, katerih pravice ali obveznosti se opirajo na enako ali podobno dejansko stanje in isto pravno podlago, lahko sodišče izvede vzorčni postopek, nato pa po vzorčnem primeru odloči v vseh drugih tožbenih zahtevkih (Jerovšek, 2007, str. 187).

Nesuspendivni učinek tožbe

Tožba ne ovira izvršitve upravnega akta (odločbe ali sklepa), zoper katerega je vložena, če ta do vložitve tožbe še ni izvršen (ZUS-1, 32. člen). Torej ne suspendira do pravnomočne odločbe sodišča, pravic in obveznosti, ki so z njo priznane oziroma naložene. Praviloma je izvršljiva dokončna odločba ali sklep. Izjemoma, če gre za nujne ukrepe, pa že pritožba v upravnem postopku nima suspendivnega učinka na upravni akt, ki se izvrši še pred dokončnostjo, lahko pa tudi takoj po njegovi izdaji oziroma vročitvi (ZUS-1, 236. člen). Če izvršljiva odločba še ni bila izvršljiva do vložitve tožbe oziroma do odločitve sodišča v upravnem sporu, ima sodišče

pooblastilo, da na zahtevo tožnika zadrži izvršitev dokončnega upravnega akta, tako da izda začasno odredbo po 32. členu ZUS-1.

Če pa je izvršljivost vezana na pravnomočnost upravnega akta (npr. odločba o razglasitvi gradbenega dovoljenja, denacionalizacijska odločba), se upravni akt ne more izvršiti, dokler ne bo pravnomočno odločeno v sporu na prvi oziroma, če je dovoljena pritožba, še na drugi sodni stopnji. Izpodbijanega upravnega akta pa sploh ne bo mogoče izvršiti, če bo tožnik s tožbo ali s pritožbo zoper sodno odločbo uspel in bo upravni akt odpravljen s sodbo (Jerovšek, 2007, str. 187).

Začasna odredba za odložitev izvršitve izpodbijanega akta

- **Neprava začasna odredba**

Sodišče na tožnikovo zahtevo odloži izvršitev izpodbijanega akta do izdaje pravnomočne odločbe, če bi se z izvršitvijo akta prizadela tožniku težko popravljiva škoda.

Pri odločanju mora sodišče skladno z načelom sorazmernosti upoštevati tudi prizadetost javne koristi in koristi nasprotnih strank (ZUS-1, 32. člen). Sorazmernost mu nalaga, da ne zadrži izvršitve izpodbijanega akta, če bi bile posledice zadržanja izvršitve nesorazmerne s škodo, ki bi lahko nastala za javno korist ali nasprotnim strankam. Sodišče mora opraviti tehtanje, pri čemer varovanje javne koristi nima absolutne prednosti. Pri tem mora upoštevati, kako je z materialnim zakonom ali z zakonom o posebnem upravnem postopku na posameznem področju zavarovanja javne koristi.

Za izdajo te odredbe mora biti poznejši uspeh tožnika pričakovan ali celo očit. Sicer bi odložitev izvršitve povzročila neutemeljeno in nedopustno odlaganje nastopa pravice ali izpolnitve obveznosti, ker povzroča škodo za tistega, v korist katerega je izpodbijani akt izdan.

- **Ureditvena začasna odredba – prava začasna odredba**

Tožnik lahko, zardi razlogov, ki smo jih navedli pri odložitveni odredbi, zahteva tudi izdajo začasne odredbe za začasno ureditev stanj glede na sporno pravno razmerje, če se ta ureditev, zlasti pri trajajočih pravnih razmerjih, kot verjetna izkaže za potrebno. Ta odredba se izda, če samo zadržanje izpodbijanega akta ne zadostuje, ker je sporno pravno razmerje za čas do pravnomočne odločitve o tožbi treba urediti, vendar drugače, kot je urejeno z izpodbijanem aktom. V času do pravnomočnosti se bo izvrševalo sporno razmerje na način, kot je določen v začasni odredbi. Seveda tako, da za tožnika ne nastane težko popravljiva škoda. Vsakršna škoda torej še ni razlog za izdajo začasne odredbe. Ta odredba mora biti uspešna tudi za tožnika.

Za izdajo obeh začasnih odredb je pristojno sodišče, ki odloči o tožbi. O zahtevi za izdajo začasne odredbe odloči sodišče v sedmih dneh od prejema zahteve s sklepom. Sodišče lahko izda začasno odredbo, ki jo veže na pogoj, da tožnik položi varščino za škodo, ki jo utegne imeti nasprotna stranka zaradi njene izdaje. Do take škode lahko

pride, če tožnik s tožbo ne bo uspel. Ni pa nujno, da bi škoda nastala, zato sodišče ne bi zahtevalo varščine. O tem presodi sodišče.

Zoper sklep lahko stranke v treh dneh vložijo pritožbo. Pritožba ne zadrži izvršitve izdane začasne odredbe. O pritožbi zoper sklep mora pristojno sodišče odločiti brez odlašanja, najpozneje pa v 15. dneh po prejemu pritožbe (Jerovšek, 2007, str. 188-189).

Umik tožbe

Upravni spor lahko sproži le upravičeni tožnik. Sprožiti upravni spor je njegova pravica, ki jo lahko uveljavi po svoji volji. Vse do pravnomočnosti sodne odločbe na podlagi vložene tožbe sme tožnik tudi umakniti tožbo. V tem primeru sodišče s sklepom ustavi postopek (ZUS-1, 34. člen) (Kerševan, 2006, str. 60).

Tožba zaradi molka drugostopenjskega organa

Če drugostopenjski organ v dveh mesecih ali pa v krajše, s posebnim predpisom dokončanem, roku, ne izda odločbe o strankini pritožbi zoper prvostopenjsko odločbo in če je tudi na novo zahtevo ne izda v nadaljnjih sedmih dneh, sme stranka sprožiti upravni spor, kot če bi bila njena pritožba zavrnjena (ZUS-1, 28. člen).

Tožnika lahko toži tudi, če prvostopenjski organ ne izda odločbe, zoper katero ni pritožbe. V tem primeru lahko toži, če organ ne izda odločbe v inštrukcijskem roku za izdajo odločbe in če je na novo zahtevo ne izda v nadaljnjih sedmih dneh.

Če prvostopenjski organ, zoper katerega odločbo je dopustna pritožba, ne izda odločbe o zahtevi v dveh mesecih ali po krajšem, s posebnim predpisom dokončanem, roku, ima stranka pravico, da se s svojo zahtevo obrne na drugostopenjski organ, ki je v tem primeru pristojen za določanje. Zoper odločbo drugostopenjskega organa sme stranka sprožiti upravni spor; če so izpolnjeni pogoji iz drugega odstavka tega člena, pa sme sprožiti upravni spor tudi, kadar ta organ ne izda odločbe.

Če organ v treh letih od začetka postopka ni izdal dokončnega upravnega akta, ne glede na to, ali so v tem postopku že bila uporabljena redna ali izredna pravna sredstva, lahko po poteku sedmih dneh od nove zahteve toži, razen če je bil postopek ustavljen. Po treh letih se lahko toži na glede na stanje upravnega postopka, tudi če je ta v teku in se postopek tako dolgo zavlačuje (Jerovšek, 2007, str. 185–186).

4.2.4.2 Predhodni preizkus tožbe

Po prejemu tožbe sodišče najprej preizkusi, ali na podlagi vložene tožbe sploh lahko odloča v upravnem sporu.

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

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

Na naveden razloge in na ničnost izpodbijanega akta mora sodišče paziti po uradni dolžnosti ves čas postopka. To pomeni, da tožbo zavrže, ne glede na to, ali bi kdor

koli ugovarjal, da procesne predpostavke za začetek upravnega spora niso dane. Ničnostne razloge bi morala upoštevati že tožena stranka (ZUP, 279. člen).

Sklep v primerih iz 1., 4., 5., in 6. točke izda senat, v drugih primerih pa predsednik senata, razen če je po ZUS-1 za odločanje v zadevi pristojen sodnik posameznik, kar pomeni izpeljavo o tem, kdo odloča o zadevi (Jerovšek, 2007, str. 190–191)

Nezmožnost preizkusa zakonitosti izpodbijanega akta

Sodišče sme izpodbijani akt s sodbo odpraviti, ne da bi poslalo tožbo v odgovor, če je tako pomanjkljiv, da ga ni mogoče preizkusiti, ali je zakonit (ZUS-1, 37. člen). Na primer odločba nima obrazložitve, v upravnem spisu pa ni podatkov o dejanskem stanju in uporabljenih predpisih, pa ne gre izdajo odločbe o enostavnih ali stvareh manjšega pomena (Jerovšek, 2007, str. 191).

4.2.4.3 Postopek s tožbo

Če sodišče v predhodnem postopku ugotovi, da je vložena tožba ustrezna in je ne more s sklepom zavreči (ZUS-1, 1. odstavek 36. člena), da je tudi izpodbijani akt takšen, da je mogoče presoditi njegovo formalno in materialno zakonitost ter da izpodbijani akt ni ničen (37. člen ZUS-1), potem pošlje sodišče zaradi odgovora po en prepis tožbe skupaj s predlogami toženi stranki in drugim strankam v upravnem sporu ter določi rok za odgovor (npr. če je kakšna prizadeta oseba in bi lahko nastopala kot stranski intervenient v upravnem sporu – 1. odstavek 38. člena ZUS-1). Tako ravna sodišče tudi, če je bila vložena tožba zaradi molka organa.

Tožena stranka mora sodišču v določenem roku poslati vse spise, ki se nanašajo na zadevo. Če tožena stranka tudi na novo zahtevo ne pošlje spisov o zadevi ali če izjavi, da jih ne more poslati, sme sodišče odločiti o stvari tudi brez spisov, pri čemer bo tu praviloma moralo verjeti navedbam tožnika (Kerševan, 2006, str. 67–68).

Meja preizkusa tožbe

Sodišče presoja upravni akt v mejah tožbenega predloga, ni pa vezano na tožbene razloge (ZUS-1, 40. člen). Sodišče torej ni vezano na pravno kvalifikacijo izpodbijanih razlogov tožnika. Sodišče je vezano le na ugotavljanje tistih dejstev, ki jih tožnik zatrjuje v tožbi, tako glede ugotovljenega dejanskega stanja, kršitev pravil postopka in nepravilne uporabe materialnega prava. Čeesar tožnik ne izpodbija, sodišče ne presoja, razen če so podani **ničnostni razlogi**² (Jerovšek, 2007, str. 154).

² *Ničnost odločbe*

Gre za kršitve, ki jih z drugim pravni sredstvom ni mogoče sanirati. Za nično se izreče:

1. če jo je izdal upravni organ o zadevi, ki ni upravna zadeva oziroma je iz sodne pristojnosti;
2. če bi stranka z izvršitvijo odločbe storila kaznivo dejanje;
3. če odločbe dejansko ali pravno ni mogoče izvršiti;

Sodišče je vezano na tožbeni zahtevek v primerih, ko se s tožbo zahteva odločitev o pravici, obveznosti ali pravni koristi ali vrnitev stvari ali odškodnina. Tožba mora obsegati določen zahtevek glede glavne stvari in stranskih terjatev ter dejstev, na katera tožnik opira zahtevek, in dokaze, s katerim se ta dejstva ugotavljajo.

Če se s tožbo zahteva vrnitev stvari ali odškodnina, je sprememba tožbe dopustna, če vanjo privoli toženec do konca glavne obravnave oziroma do odločitve na seji.

Če je upravni organ pooblaščen, da odloča po prostem preudarku, sodišče preveri, ali je upravni akt nezakonit, ker so bile prekoračene meje prostega preudarka ali ker je bil prosti preudarek uporabljen na način, ki ne ustreza namenu, za katerega je določen (Jerovšek, 2007, str. 192).

Združitev in razdružitev odprtih postopkov ter vzorčni postopek

Sodišče lahko s sklepom več na *oddelku sodišča odprtih postopkov o istem predmetu* (npr. več razlastitvenih zadev na trasi avtoceste) *združi v skupno obravnavo in odločanje*, lahko pa tudi odloči, da se več v enem postopku vloženih zahtevkov obravnava in o njih odloči v ločenem postopku (ZUS-1, 42. člen). Pritožba zoper sklep o tem ni dovoljena, ker sodišče presoja, kako najbolj ekonomično in učinkovito voditi postopek. Če so pri sodišču vložene tožbe zoper več kot 20 upravnih aktov, pri katerih se pravice ali obveznosti opirajo na enako ali podobno dejansko stanje in isto pravno podlago, lahko sodišče po prejemu odgovorov na tožbo na podlagi ene tožbe izvede VZORČNI POSTOPEK (odmerna davka zaradi domnevno napačne uporabe davčnega predpisa za določene davčne zavezance), druge postopke pa prekine.

Po pravnomočnosti odločbe, izdane v vzorčnem primeru, sodišče brez obravnave odloči o prekinjenih postopkih, če ti postopki glede na vzorčni postopek nimajo bistvenih posebnosti dejanske ali pravne narave in če je dejansko stanje pojasnjeno. Če sodišče v vseh zadevah odloči enako, kot je bilo odločeno v vzorčnem postopku, lahko odloči o vseh tožbah z eno sodbo (Jerovšek, 2007, str. 193).

Za varstvo pravnega položaja strank je predvideno, da se pred izdajo sklepa o prekinitvi postopka tožniku vselej omogoči, da se izjavijo o navedbah v odgovoru na tožbo, vendar pa zoper sklep o prekinitvi postopka zaradi izvedbe vzorčnega postopka ni dovoljena pritožba (Kerševan, 2006, str. 71).

4.2.4.4 Pripravljalni postopek in predhodno vprašanje

-
4. če je odločba izdana brez zahteve stranke, pa se lahko izda samo na njeno zahtevo in stranka pozneje ni izrecno ali molče – s konkludentnimi dejanji privolila v tako odločitev;
 5. če je stranka dosegla izdajo odločbe s prisiljevanjem, izsiljevanjem, pritiskom ali s kakšnim drugim protipravnim ravnanjem, s katerim je organ spravila v zmoto;
 6. če je s posebnim zakonom določen še kakšen drug ničnostni razlog (ZUP, 279. člen).

Pripravljalni postopek je namenjen izvedbi tistih postopkovnih dejanj, ki bodo omogočila čim hitrejšo končanje postopka in s tem večjo ekonomičnost (ZUS-1, 45. člen), (Jerovšek, 2007, str. 193).

V predhodnem postopku so zato predvidena pooblastila in ukrepi predsednika senata, da poskusi razrešiti spor čim hitreje, torej še pred glavno obravnavo. Možnosti za ravnanje predsednika so naštetе zgolj primeroma, saj lahko ukrene vse, kar bi pospešilo postopek in privedlo do njegovega uspešnega konca. Tako lahko predsednik senata:

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

V tej fazi postopka lahko predsednik senata postopek tudi prekine ali celo konča. Tako lahko postopek s sklepom ustavi, če je bila tožba umaknjena oziroma če je bila dosežena poravnava.

Postopek pa bo lahko predsednik senata končal tudi z **zavrženjem tožbe**, če tožba ne izpolnjuje tistih procesnih predpostavk, o katerih lahko predsednik senata odloča samostojno (ZUS-1, 2. odstavek 31. člena ter 1. in 2. odstavek 36. člena), (Kerševan, 2006, str. 72).

Drugi odstavek 31. člena ZUS-1: »Če tožnik v določenem roku ne odpravi pomanjkljivosti tožbe in sodišče zaradi tega zadeve ne more obravnavati, zavrže tožbo s sklepom, razen če spozna, da je izpodbijani akt ničen.«

Prvi odstavek 36. člena ZUS-1:

»Sodišče tožbo zavrže s sklepom, če ugotovi, da:

1. odločanje o sporu ne spada v sodno pristojnost;
2. je bila tožba vložena prepozno ali prezgodaj;
3. tožnik v svoji tožbi ne uveljavlja kakšne svoje pravice ali pravne koristi oziroma, če po tem zakonu ne more biti stranka;
4. akt, ki se izpodbija s tožbo, ni upravni akt oziroma akt, ki se lahko izpodbija v upravnem sporu;
5. upravni akt, ki se izpodbija s tožbo, očitno nima nobenih posledic za tožnika, ali pa so te posledice zanemarljive, razen če gre za rešitev pomembnega pravnega vprašanja;
6. upravni akt, ki se izpodbija s tožbo, očitno ne posega v tožnikovo pravico ali v njegovo neposredno, na zakon oprto osebno korist;
7. je bila zoper akt, ki se s tožbo izpodbija, mogoča pritožba, pa ta sploh ni bila vložena ali je bila vložena prepozno;
8. je bila o isti zadevi v upravnem sporu že izdana pravnomočna odločba.

Drugi odstavek 36. člena ZUS-1: »Na razloge iz prejšnjega odstavka mora sodišče paziti po uradni dolžnosti ves čas postopka.«

Sodišče (ne predsednik senata) lahko izjave in dokaze, ki se navedejo oziroma predložijo po izteku roka, določenega po prejšnjem odstavku, **zavrne in odloči brez nadaljnega ugotavljanja dejstev:**

1. če bi njihova dopustitev po presoji sodišča zavlačevala rešitev spora;
2. če stranka zamude ni zadostno opravičila;
3. če je bila stranka poučena o posledicah zamude roka. Gre za odločitev brez dodatnih dokazil in pojasnil, ki niso v spisu upravnega postopka, ker stranka na poziv sodišča ni reagirala.

S tem se od stranke zahteva, da skrbno oddaja pisne vloge in komunicira s sodiščem. Če tega ni, lahko to povzroči izgubo pravice do spora in materialnih pravic samih, saj jih ni več mogoče uveljavljati (Jerovšek, 2007, str. 194).

Predhodno vprašanje

Enako kot v upravnem postopku lahko tudi v upravnem sporu sodišče naleti na kakšno vprašanje, ki spada v pristojnost drugega sodišča ali organa, od katerega je odvisna odločitev v sporu (ZUS-1, 47. člen), (Jerovšek, 2007, str. 194).

Odločanje o predhodnem vprašanju lahko sodišče vselej prepusti pristojnemu sodišču ali drugemu organu, v pristojnost katerega spada obravnavanje te zadeve, in prekine svoj postopek do pravomočnosti odločitve tega organa, lahko pa ga reši tudi samo, vendar zgolj z učinkom v obravnavani zadevi, če ne gre za vprašanje obstoja zakonske zveze, ugotovitev očetovstva in obstoja kaznivega dejanja, če je kazenski pregon še mogoč (ZUS-1, 48. člen), (Kerševan, 2007, str. 73).

4.2.4.5 Glavna obravnava in seja

Pravica do sojenja na glavni obravnavi je temeljna človekova pravica (Ustava, 23. člen), tako da je poseg v to pravico mogoč le iz utemeljenih razlogov in samo v primerih, določenih z zakonom. Po Zakonu o upravnem sporu je sicer pravilo, da sodišča na prvi stopnji odločijo po opravljeni obravnavi (ZUS-1, 51. člen), vendar pa je v zvezi s tem predvidenih kar nekaj pomembnih izjem (Kerševan, 2006, str. 73).

Sojenje je proces, katerega namen je ugotoviti resnična dejstva od sodelovanja na enem mestu in istočasno vseh, ki so udeleženci postopka, ali lahko pomagajo razjasniti sporno zadevo, na temelju katere bo sodišče odločilo v sporu.

Brez takega sodelovanja ni poštene sodne glavne obravnave, ki je javna, in na kateri odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom ustanovljeno sodišče (Jerovšek, 2007, str. 195).

Glavna obravnava kot sodni postopek je po svoji naravi potrebna le tedaj, ko je med strankami sporno dejansko stanje in ga mora sodišče samo ugotoviti, saj zgolj razprava o pravnih vprašanjih na glavni obravnavi ne bi imela posebnega smisla in bi pomenila zgolj podaljševanje postopka (ZUS-1, 2. odstavek 51. člena). Zunaj glavne obravnave se lahko izvedejo posamezni dokazi (ki jih izvede predsednik senata),

vendar le, če je to koristno za potek poznejše obravnave (ZUS-1, 53. člen). Navedeno pomeni, da se bodo ti dokazi lahko upoštevali le, če bo pozneje glavna obravnava tudi izvedena, saj mora v primeru odločanja na seji sodišče odločiti le na podlagi tistega dejanskega stanja, ki ga je ugotovil upravni organ v svojem postopku (ZUS-1, 60. člen), (Kerševan, 2006, str. 73).

V tožbi lahko tožnik navaja **nova dejstva in nove dokaze**, vendar pa mora obrazložiti, zakaj jih ni navedel že v postopku izdaje upravnega akta. Nova dejstva in dokazi se lahko upoštevajo kot tožbeni razlogi samo, če so obstojali med odločanjem na prvi stopnji postopka izdaje upravnega akta in če jih stranka upravičeno ni mogla predložiti oziroma navesti v postopku izdaje upravnega akta. Zlasti to velja tudi za osebo, ki ima položaj stranke, ker bi zanjo odprava ali sprememba izpodbijanega akta pomenila neposredno škodo (ZUS-1, 19. člen), (Jerovšek, 2007, str. 195).

Potek glavne obravnave

Glavno obravnavo vodi predsednik senata, ki obvesti stranke o vseh narokih za izvedbo dokazov, ki jim stranke lahko prisostvujejo. Če toženec ne pride na glavno obravnavo, se ta kljub temu opravi.

Po oklicu zadeve predsednik senata pove bistveno vsebino spisa. Potem dobi besedo tožnik, da razloži tožbo, za njim tožena stranka in druge stranke, da razložijo svoje stališče. Stanke lahko pričam in izvedencem postavljajo vprašanja. Če nasprotna stranka vprašanju ugovarja, odloči predsednik senata. Na glavni obravnavi vloženi dokazni predlog se lahko zavrne samo s sklepom sodišča, ki mora biti ustno obrazložen. O glavni obravnavi se piše zapisnik. Če so pisane vloge dokumentirane, se lahko zapisnik sklicuje nanje, vanj pa se vpišejo samo bistvena dejstva ter okoliščine in izrek odločbe. V upravnem sporu ni mirovanja postopka kot ga poznamo v pravdi.

Sodišče VSELEJ odloči na glavni obravnavi, če:

- oseba, ki bi morala biti udeležena kot stranka ali stranski udeleženec v upravnem postopku, te možnosti ni imela, pa ne gre za primer, ko se postopka ni udeleževala po lastni krivdi;
- stranka ali stranski udeleženec v postopku izdaje upravnega akta ni imela možnosti, da poda izjavo o dejstvih in okoliščinah, pomembnih za izdajo odločbe (Jerovšek, 2007, str. 195-196).

Izjema od izvedbe glavne obravnave v upravnem sporu **je možnost sojenja na seji**, ki pride v poštev tedaj, ko dejansko stanje, ki je bilo podlaga za izdajo upravnega akta, med tožnikom in tožencem ni sporno. V takem primeru bo torej sodišče odločalo zgolj o spornih pravnih vprašanjih, za katere pa izvedba javne glavne obravnave praviloma ni potreba.

Tudi če je dejansko stanje sporno, lahko sodišče odloči BREZ glavne obravnave v naslednjih primerih (ZUS-1, 2. odstavek 59. člena):

- ❖ če je že na podlagi tožbe, izpodbijanega akta oziroma upravnih spisov očitno, da je treba tožbi ugoditi ter upravni akt odpraviti in vrniti v ponovno odločanje organu, vendar v upravnem sporu ni sodeloval tudi stranski udeleženec z nasprotnim interesom;
- ❖ če je dejansko stanje med tožnikom in tožencem sporno, vendar stranke navajajo zgolj tista nova dejstva in dokaze, ki jih skladno s tem zakonom sodišče ne more upoštevati (nova dejstva in nove dokaze, ki niso bili navedeni v upravnem postopku), ali pa predlagana nova dejstva in dokazi niso pomembni za odločitev;
- ❖ če gre za spor med istimi strankami in gre za podobno dejansko in pravno podlago ter je o tem vprašanju sodišče že pravnomočno odločalo. Tu se sodišče opira na svoje prejšnje sodne odločitve o istem predmetu spora;
- ❖ v sporih o zakonitosti aktov volilnih organov. Za volitve predsednika republike, v državni zbor, državni svet in občinske in mestne svete ter svete krajevnih skupnosti;
- ❖ o pravnih sredstvih – pritožbi, reviziji in obnovi sodnega postopka (Kerševan, 2006, str. 74–75).

Poravnava

Zakon o upravnem sporu sicer izključuje poseben poravalni narok (prvi odstavek 58. člena), saj je možnost za sklepanje poravnave vselej odvisna od vsebine upravne zadeve, ki se obravnava v upravnem sporu. Ne glede na to, je treba poudariti možnost, da po zakonu **stranke lahko v upravnem sporu sklenejo tudi (sodno) poravnavo**, in to ves čas do izdaje sodbe (ZUS-1, 57. člen).

V upravnem sporu sta namreč posameznik (tožnik) in nosilec oblasti (toženec) v medsebojnem prirejenem položaju in je zato mogoče iskati rešitev iz spora tudi na podlagi vzajemnega popuščanja.

Temelj te pravne možnosti je prav v tem, da pri delovanju in odločanju upravnega organa na podlagi diskrecije v širšem pomenu besede ni zgolj ene pravilne in zakonite rešitve, temveč je mogoče najti več rešitev, ki ne bodo kršile zakonskih norm, hkrati pa bodo zadostile tako javnemu kot tudi zasebnemu interesu.

Sklenjena sodna poravnava glede na svojo vsebino deloma ali v celoti nadomesti izpodbijani upravni akt, tako da je učinek podoben, kot če bi sodišče odločilo v sporu polne jurisdikcije (Kerševan, 2006, str. 76–77).

Poravnava pomeni končanje, popolno ali delno, upravnega spora na sporazumni ravni med tožnikom in tožencem brez oblastne sodne odločbe.

Sodišče si prizadeva, da bi se stranke poravnale (Jerovšek, 2007, str. 196).

Glede drugih pravil o sklepanju sodne poravnave in o pravnih sredstvih zoper sklenjeno poravnavo se primerno uporablja določbe Zakona o pravdnem postopku (Kerševan, 2006, str. 77).

4.2.4.6 Odločbo

V Zakonu o upravnem sporu so jasno opredeljena pooblastila sodišča glede sprejemanja različnih odločitev, ki so namenjena izboljševanju učinkovitosti sodišča in zagotavljanju sodnega varstva zgolj v primeru prizadetosti pravnega položaja posameznika (ZUS-1, 1. odst. 2. člena), (Androjna in Kerševan, 2006, str. 743).

Sodišče odloči o sporu:

- s sodbo;
- s sklepom o vprašanih, ki se tičejo postopka ali se pojavijo v zvezi s postopkom (ZUS-1, 61. člen).

Senat sprejme sodbo ali sklep z večino glasov članov senata. O tem se piše zapisnik, ki ga podpišejo vsi člani senata in zapisnikar (Jerovšek, 2007, str. 197).

Sodišče lahko:

1. tožbo kot neutemeljeno zavrne (ZUS-1, 63. člen);
2. tožbi ugodi in izpodbijani upravni akt odpravi (ZUS-1, 64. člen);
3. izda ugotovitveno sodbo, če je izpodbijani akt že izvršen (ZUS-1, 64. člen);
4. tožbi ugodi in odpravi izpodbijani akt in s sodbo odloči meritorno o pravici oziroma obveznosti stranke – spor polne jurisdikcije (ZUS-1, 65. člen);
5. naloži izdajo upravnega akta oziroma njegovo vročitev v primeru molka (ZUS-1, 69. člen);
6. ugotovi nezakonit poseg v ustavne pravice in prepove nadaljevanje takega stanja (ZUS-1, 66. člen);
7. izreče upravni akt za ničen (ZUS-1, 68. člen).

a) Sodišče s sodbo tožbo kot neutemeljeno ZAVRNE (ZUS-1, 63. člen)

V nekaterih primerih tožnik s svojim zahtevkom ne uspe. V teh primerih sodišče v upravnem sporu ne bo uporabilo svojih pooblastil, temveč bo tožbo ZAVRNILO, če (Kerševan, 2006, str. 744):

1. ugotovi, da je bil postopek pred izdajo izpodbijanega upravnega akta pravilen, da je odločba pravilna in po zakonu utemeljena;
2. spozna, da je izpodbijani upravni akt sicer nezakonit, vendar pa ne posega v tožnikovo pravico ali pravno korist;
3. spozna, da je bil postopek pred upravnim organom sicer nezakonit, vendar je sodišče v svojem postopku tako kršitev odpravilo;
4. spozna, da je izpodbijani upravni akt po zakonu utemeljen, vendar zaradi drugih razlogov, kot so navedeni v upravnem aktu. Te razloge navede sodišče v sodbi .

b) Sodišče tožbi UGODI in s sodbo izpodbijani upravni **akt odpravi** (ZUS-1, 1. odstavek 64. člena), če:

1. ga ni izdal pristojni organ;
2. spozna, da na podlagi dejanskega stanja, ugotovljenega v postopku za izdajo upravnega akta, ne more rešiti spora, zato ker so bili zmotno presojeni dokazi, ker so ugotovljena dejstva v nasprotju s podatki spisa, ker so v bistvenih točkah dejstva v nasprotju s podatki spisa, ker so v bistvenih točkah dejstva nepopolno ugotovljena ali ker je bil iz ugotovljenih dejstev narejen napačen sklep o dejanskem stanju, ter da je treba pravilno dejansko stanje ugotoviti v upravnem postopku;
3. spozna, da v postopku za izdajo upravnega akta niso bila upoštevana pravila postopka – podane so bistvene kršitve;
4. je v postopku za izdajo upravnega akta zakon, na zakon oprt predpis ali drug zakonito izdan predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, ki ni bil uporabljen ali ni bil pravilno uporabljen (gre za kršitev materialnega prava).

Če sodišče upravni akt odpravi, vrne zadevo organu, ki je upravni akt izdal, v ponoven postopek oziroma pristojnemu organu. V teh primerih mora pristojni organ izdati nov upravni akt v 30 dneh od dneva, ko je dobil sodbo, oziroma v roku, ki ga določi sodišče; pri tem je vezan na pravno mnenje sodišča o uporabi materialnega prava in o njegovih stališčih, ki se tičejo postopka. Seveda pa lahko sodišče odloči tudi v sporu polne jurisdikcije in samo pravilno uporabi materialno pravo, če mu narava stvari to dopušča in če dajejo podatki postopka za to zanesljivo podlago, kar je predpogoj za polno jurisdikcijo po 65. členu ZUS. Pri ponovnem odločanju v upravnem postopku pa upravni organ ni vezan na mnenje sodišča, če je sodišče upravni akt odpravilo in je treba ponovno ugotavljati dejansko stanje. Novo dejansko stanje lahko pokaže tudi potrebo po drugačni uporabi prava, kot ga nakazuje sodišče v svoji sodni odločbi.

c) Sodišče izda ugotovitveno sodbo (2. odstavek 64. člena), s katero ugotovi nezakonnost izpodbijanega upravnega akta, zaradi katerega bi lahko sodišče akt odpravilo, vendar ga ni dolžno, če je bil izpodbijani upravni akt že izvršen in bi njegova odprava nesorazmerno posegla v pridobljene pravice ali pravne koristi posameznikov ali pravnih oseb, ki jim je bil akt izdan (npr. če bi bilo treba odpraviti gradbeno dovoljenje za objekt, ki je že vseljen). V tem primeru stranki, ki je uspela s tožbo, prizna odškodnino, ne vzpostavi pa stanja, kakršno je bilo pred izdajo izpodbijanega akta, če je tožnik postavil zahtevek za povrnitev škode, lahko sodišče odloči o tem samo, ali pa ga napoti na pot pravde (ZUS-1, 76. člen).

d) Sodišče tožbi ugotovi in odpravi izpodbijani akt ter s sodbo odloči meritorno – spor polne jurisdikcije

Sodišče sme upravni akt odpraviti in s sodbo samo meritorno odločiti o pravici, obveznosti in pravni koristi:

- če mu narava stvari to dopušča in če dajejo podatki postopka za to zanesljivo podlago ali

- če je na glavni obravnavi samo ugotovilo dejansko stanje, še zlasti pa:
 1. če bi odprava izpodbijanega upravnega akta in novi postopek pri pristojnem organu prizadela tožniku težko popravljivo škodo (npr. ni bila dovoljena prireditev na javni cesti za 1. maja. Sodišče odloči o tem, da je akt nezakonit, ker so pogoji za prireditev izpolnjeni, če bo vrnilo zadevo v ponovno odločanje upravnemu organu, bo organ odločil po praznikih, takrat pa je nameravana prireditev brezpredmetna. Zato sodišče, da bi zavarovalo pravico, odloči meritorno);
 2. če izda pristojni organ, potem ko je bil upravni akt odpravljen, nov upravni akt, ki je v nasprotju s pravnim mnenjem sodišča ali z njegovim stališči, ki se nanašajo na postopek;
 3. kadar pristojni organ novega upravnega akta ne izda v 30 dneh po odpravi upravnega akta oziroma v roku, ki ga določi sodišče, in tega ne stori niti na posebno zahtevo stranke v naslednjih sedmih dneh, če stranka s tožbo zahteva od sodišča, da odloči o pravici, obveznosti ali pravni koristi in je to zaradi narave pravice oziroma varstva ustavne pravice potrebno. V tem primeru sodišče od pristojnega organa zahteva pojasnilo, zakaj upravnega akta ni izdal. Pristojni organ mora pojasnilo sporočiti v sedmih dneh. Če tega ne stori ali če ga dano sporočilo po mnenju sodišča ne opravičuje, sodišče odloči o stvari, v nasprotnem primeru pa tožbo zavrže. Zoper sklep o zavržbi tožbe je dovoljena pritožba.

e) Sodišče naloži izdajo upravnega akta oziroma njegovo vročitev v primeru molka (ZUS, 69. člen)

Če je tožba vložena zaradi molka, sodišče pa spozna, da je upravičena, ji s sodbo ugotovi pod pogoji iz prve in druge alineje ter prve in druge točke pod d):

- samo odloči o zadevi, torej v celoti nadomesti vlogo tožne stranke;
- naloži pristojnemu organu, kakšen upravni akt naj izda;
- naloži vročitev odločbe, ki jo je organ izdal, vendar je ni vročil stranki (npr. vlada objavi, da se na seji dne t.t. izdala koncesijske odločbe določenim prosilcem, tem pa niso bile vročene).

Če pristojni organ ne ravna po zadnjih dveh točkah in stranka zaradi tega vложи novo tožbo, ravna sodišče po tretji točki pod d).

f) Sodišče ugotovi nezakonit poseg v ustavne pravice in prepove nadaljevanje takega stanja (66. člen)

Kadar gre za poseg v ustavne pravice in svoboščine s posamičnim aktom ali dejanjem. Takrat mora sodišče ugotoviti nezakonitost akta ali dejanja, prepovedati nadaljevanje nedovoljenega dejanja, odločiti o tožnikovem zahtevku za povrnitev

škode in določiti, kar je treba, da se odpravi poseg v človekove pravice in temeljne svoboščine ter vzpostavi zakonito stanje. O prepovedi nadaljevanja dejanja in ukrepih za vzpostavitev zakonitega stanja, če nezakonito dejanje še traja, odloči sodišče brez odlašanja s sklepom, zoper katerega je dovoljena pritožba v treh dneh. Vrhovno sodišče mora o pritožbi odločiti v treh dneh od njenega prejema. Sodišče, ki je prejelo tožbo, mora odločiti v sporu polne jurisdikcije in vzpostaviti ustavno pravico oziroma preprečiti poseg vanjo (Jerovšek, 2007, str. 197–200).

Začasna odredba v primeru kršitve ustavnih pravic

Če sodišče ne more odločiti brez odlašanja, lahko izda po uradni dolžnosti začasno odredbo v skladu z 32. členom ZUS, s katero zadrži izvrševanje posamičnega akta, ki povzroči neustavno stanje, ali pa to razmerje drugače uredi do pravnomočne odločitve. Zakon torej nalaga sodišču, da samo brez posebnega predloga tožnika izda začasno odredbo in zavaruje ustavno zavarovano pravico, če ne more takoj meritorno odločiti (Jerovšek, 2007, str. 200).

g) Sodišče s sklepom izreče upravni akt za NIČEN

Z ugotovitvijo ničnosti, zaradi ničnostnih razlogov, ki jih določa 279. člen ZUP ali drug zakon, se odpravijo posledice ničnega upravnega akta in se zadeve ne vračajo v ponovno odločanje (ZUS, 27. in 68. člen). Gre za tako hude napake pravne narave, da akta ni mogoče popraviti oziroma spremeniti, ker po izreku ničnosti tudi ne sme povzročiti nobenih pravnih učinkov (Jerovšek, 2007, str. 200).

Izdaja sodbe oziroma sklepa

Sodišče se odloči za enega od navedenih načinov o tožbi oziroma o pravnem sredstvu zoper sodno odločitev s sodbo, o vprašanjih, ki se tičejo postopka ali se pojavijo v zvezi z njim, pa s sklepom.

S SODBO odloči:

- če tožbo zoper upravni akt zavrne kot neutemeljeno;
- če tožbi ugodi in izpodbijani upravni akt odpravi;
- če odloči v sporu polne jurisdikcije meritorno o pravici ali obveznosti;
- o askcesornih zahtevah tožnika, da se mu vrnejo odvzete stvari ali povrne škoda;
- če vrhovno sodišče pritožbo ali revizijo zoper prvostopenjsko sodno odločbo zavrne kot neutemeljeno;
- če vrhovno sodišče spremeni sodbo prvostopenjskega sodišča v pritožbenem postopku;
- če vrhovno sodišče ugodi reviziji zaradi zmotne uporabe materialnega prava in spremeni izpodbijano sodbo.

S SKLEPOM odloči:

- če upravno ali vrhovno sodišče zavrže tožbo, ker ne izpolnjuje procesnih predpostavk;

- če vrhovno zavrže tožbo, ki ne izpolnjuje procesnih predpostavk in je ni zavrglo že prvostopenjsko sodišče;
- če upravno ali vrhovno sodišče izreče upravni akt za ničeni;
- če vrhovno sodišče razveljavi sodbo prvostopenjskega sodišča zaradi bistvenih kršitev pravil postopka;
- če ugotovi reviziji in razveljavi sodbo sodišča ter vrne zadevo v novo sojenje;
- če zavrže predlog za obnovo postopka ali če jo dovoli;
- o številnih postopkovnih vprašanjih v teku sodnega postopka (o prekinitvi ali ustavitvi postopka, o izločitvi sodnika ali senata itd., v nekaterih primerih tudi z ustavnim sklepom) (Jerovšek, 2007, str. 200–201).

Razglasitve sodbe

Če je bila opravljena glavna obravnava, sodišče takoj po končani obravnavi izda sodbo, ki jo razglasi predsednik senata (ZUS-1, 70. člen). Ob razglasitvi sodbe navede predsednik senata najpomembnejše razloge za odločitev. V zapletenih primerih lahko sodišče odloži izdajo sodbe za osem dni od dneva, ko je bila končana glavna obravnava. V tem primeru se sodba ne razglasi (Jerovšek, 2007, str. 201).

Formalnost sodbe in sklepa

Sodba in sklep sodišča, razen če gre za sklep procesnega vodenja na glavni obravnavi, sta pisna. Zanju velja stroga formalnost. To pomeni, da morata imeti predpisane sestavine (ZUS-1 in ZPP, 71. člen). Sodba obsega uvod (naslov sodišča, imena in priimke predsednika, članov senata zapisnikarja, imena strank in njihovih zastopnikov, označbo sporne zadeve, dan, ko je bila končana glavna obravnava oziroma opravljena seja senata), izrek, obrazložitev in pouk o pritožbi. Sodišču ni treba navajati razlogov za odločitev, če sledi utemeljitvi upravnega akta, in to v sodbi ugotovi. Sodbo podpiše predsednik senata. Sodba se vroči strankam v overjenem podpisu. Sklep je treba obrazložiti, če je zoper njih dopustna pritožba ali če se z njim odloči o pravnem sredstvu, ter v drugih primerih, določenih z ZUS-1 (Jerovšek, 2007, str. 202).

5 PRAVNA SREDSTVA V UPRAVNEM SPORU

Pravna sredstva so zakonsko opredeljena v 6. poglavju ZUS-1.

Pravna sredstva, ki so predvidena z ZUS:

- pritožba (kot redno pravno sredstvo)
- po novem revizija in
- obnova postopka (kot izredni pravni sredstvi)

a. PRITOŽBA

Pravno sredstvo – pritožba je dovoljena zgolj tedaj, kadar je sodišče samo ugotovilo drugačno dejansko stanje, kot ga je ugotovilo tožena stranka ter na tej podlagi spremenilo izpodbijana upravni akt ali če je sodišče odločalo na podlagi 66. člena zakona (Tratar, 2006, str. 164).

Zoper sodbo, izdano v upravnem sporu na prvi stopnji, kot je razvidno iz zakona je praviloma dovoljena pritožba, v kolikor zakon ne določa drugače.

To pomeni, da je pritožba dovoljena zoper vse sodbe upravnega sodišča in tudi zoper prvostopenjske sodbe vrhovnega sodišča (če je vrhovno sodišče odločalo po 2. in 3. točki prvega odstavka 10. člena ZUS - to je v sporih, ki se nanašajo na zakonitost kandidiranja, na izvolitve, na imenovanja in razrešitev oseb, ki jih izvoli, imenuje ali razreši predsednik države, državni zbor, državni svet in vlada).

Pritožba pa ni dovoljena:

- zoper sodbe vrhovnega sodišča, izdano na prvi v sporih o zakonitosti aktov volilnih organov za volitev v državni zbor, državni svet in za volitve predsednika države;
- pa tudi ne zoper sodbo upravnega sodišča glede zakonitosti aktov volilnih organov za lokalne volitve.

Pritožba se lahko vloži v petnajstih dneh od vročitve sodbe strankam. Vloži se pri sodišču, ki je izdalo sodbo na prvi stopnji v zadostnem številu izvodov za sodišče in stranke, ki so se udeleževala postopka na prvi stopnji.

Pritožba v upravnem sporu je redno, suspenzivno in devolutivno pravno sredstvo (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 533–534).

V pritožbenem postopku sodišče preizkuša sodbo v obsegu, v kakršnem je izpodbijana. Po ZUS sme pritožnik v pritožbi navajati nova dejstva in dokaze le, če izkaže za verjetno, da jih brez svoje krivde ni mogel navesti oziroma predložiti do konca glavne obravnave, če je postopek tekkel brez glavne obravnave, pa do konca postopka na prvi stopnji (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 534).

Pravico do pritožbe zoper sodbo upravnega sodišča imajo zgolj tiste stranke, ki so že sodelovale v upravnem sporu na prvi stopnji (ne pa tudi druge osebe), torej tožnik, toženec ter prizadeti stranski udeleženec (intervenient), ki se je udeleževal upravnega spora za varstvo svojih pravnih koristi (Tratar, 2006, str. 51).

Predsednik senata sodišča prve stopnje po potrebi sam ali na zahtevo sodnika poročevalca sodišča druge stopnje opravi poizvedbe, da bi se preverila resničnost pritožnikovih navedb (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 534–535).

Sodba se sem izpodbijati:

- zaradi bistvenih kršitev pravil postopka;
- zaradi zmotne uporabe materialnega prava;
- zaradi zmotne ali nepopolne ugotovitve dejanskega stanja (Cijan et al., 2002, str. 312).

b. REVIZIJA

Za zagotovitev enotnosti sodne prakse ter pravno varstvo v primeru najtežjih kršitev prava, zakon predvideva odločanje na podlagi izrednih pravnih sredstev, med njimi v prvi vrsti na podlagi revizije (83. člen zakona in naslednje).

Cilj revizije je poleg varstva pravic posameznika tudi zaščita pravne enotnosti in razvoja prava (Tratar, 2006, str. 51–52).

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

V postopku revizije se presoja le materialnopravne in postopkovne napake sodbe, ne pa tudi pomanjkljivosti ugotovljenega dejanskega stanja.

V skladu s temi izhodišči je po zakonu revizije dovoljena, zoper pravnomočno sodbo:

1. če vrednost izpodbijanega dela dokončnega upravnega akta oziroma pravnomočne sodbe, če je sodišče odločilo meritorno, v zadevah, v katerih je pravica ali obveznost stranke izražena v denarni vrednosti, presega 20.000 evrov;
2. če gre po vsebini zadeve za odločitev o pomembnem pravnem vprašanju ali če odločba sodišča prve stopnje odstopa od sodne prakse vrhovnega sodišča glede pravnega vprašanja, ki je bistveno za odločitev, ali če v sodni praksi sodišča prve stopnje o tem pravnem vprašanju ni enotnosti, vrhovno sodišče pa o tem še ni odločalo;
3. če ima odločitev, ki se izpodbija v upravnem sporu, zelo hude posledice za stranko, kar bo moralo sodišče presojati v vsake konkretnem primeru (Tratar, 2006, str. 171–172).

Revizija ni dovoljena v volilnih zadevah, v sporih, v katerih je dovoljena pritožba, ter v primeru, če jo vložijo nekdo, ki nima te pravice, nekdo, ki jo je umaknil, ali nekdo, ki zanjo nima pravnega interesa, ali če je vložena zoper sodbo, zoper katero je po zakonu ni mogoče vložiti (ZUS-1, 3. odstavek 83. člena).

85. člen določa razloge za vložitev revizije.

Enako kot v pravnem postopku se revizija lahko vložijo zaradi bistvenih kršitev določb postopka v upravnem sporu (iz 2. in 3. odstavka 75. člena zakona) ter zaradi zmotne uporabe materialnega prava.

Revizija se vložijo pri upravnem sodišču v zadostnem številu izvodov za sodišče in nasprotno stran (Tratar, 2006, str. 174–175).

Zaradi uvedbe revizije v ureditev upravnega spora je v zakonu opuščena do sedaj veljavna možnost vložitev zahtevka za varstvo zakonitosti, saj tudi glede na izkušnje iz prakse ni mogoče najti posebne utemeljitve za tovrstno širino izrednih pravnih sredstev (Tratar, 2006, str. 53).

c. OBNOVA POSTOPKA

96. člen ZUS-a določa obnovo postopka, ki je posebno pravno sredstvo zoper postopek, ki je bil pravnomočno končan s sodno odločbo, namenjeno popravi pomanjkljivosti v ugotovitvenem dejanskem stanju ali pri kršitvah pravil postopka, ki so lahko vplivale na določanje. Postopke se obnovi na predlog stranke, če:

1. stranka izve za nova dejstva ali če najde nove dokaze ali dobi možnost uporabiti nove dokaze, na podlagi katerih, bi bil spor zanjo ugodneje rešen, če bi se nanje sklicevala ali če bi jih uporabila v prejšnjem postopku;
2. se odločba opira na ponarejeno ali prenarejeno listino ali na krivo izpovedbo prič, izvedenca ali stranke pri zasliševanju pred sodiščem;
3. sodišče ni bilo sestavljeno po določbah tega zakona;
4. je pri odločitvi sodeloval sodnik, ki je bil ali bi moral biti po zakonu izločen;
5. se je postopka udeleževal nekdo, ki ne more biti stranka v upravnem sporu, ali če stranke v skladu z zakonom ni zastopal zakoniti zastopnik ali če zakoniti zastopnik oziroma pooblaščenec stranke ni imel potrebnega dovoljenja za opravljanje dejanj v postopku, razen če so bila posamezna dejanja v postopku pozneje odobrena;
6. se odločba opira na sodbo, ki je bila izdana v kazenski ali civilni zadevi, ta sodba pa je bila pozneje razveljavljena z drugo pravnomočno sodno odločbo;
7. je prišlo do odločbe sodišča zaradi kaznivega dejanja sodnika ali delavca pri sodišču, strankinega zastopnika ali pooblaščenca, njenega nasprotnika ali nasprotnega zastopnika ali pooblaščenca;
8. stranka najde odločbo, ki je bila izdana že prej v istem upravnem sporu, ali dobi možnost, da jo uporabi;
9. prizadeti osebi ni bila dana možnost udeležbe v upravnem sporu (Tratar, 2006, str. 179).

Predlog za obnovo postopka se vložijo pri pristojnemu sodišču, to je sodišču, ki je izdalo odločbo, na katero se nanaša obnovitveni razlog. O predlogu za obnovo postopka odloči sodišče v senatu treh sodnikov. Najpozneje v 30 dneh, se lahko zahteva obnovo postopka, odkar je stranka zvedela za obnovitveni razlog oziroma odkar bi ga lahko uporabila (subjektivni rok). Po petih letih od pravnomočnosti odločbe se obnova ne more več zahtevati, razen če se obnova postopka zahteva iz razlogov po 6. točki 1. odstavka 96. člena tega zakona (objektivni rok) (Cijan et al., 2002, str. 314).

6 IZVRŠBA

Ker je potrebno sodbo v upravnem sporu izvršiti le, kadar vsebuje meritorno odločitev o zahtevku stranke, 102. člen ZUS določa, da se sodba, s katero sodišče nadomesti upravni akt, izvrši po določbah Zakona o splošnem upravnem postopku.

Prav tako ni mogoče v upravnem postopku izvršiti tistih sodb sodišča, s katerimi se naloži obveznost državi, lokalni skupnosti ali njunim organom ali organizacijam, saj ti nosilci oblasti sami proti sebi ne morejo voditi izvršbe, zakon določa, da se izvršuje po določbah Zakona o izvršbi in zavarovanju. V takem primeru mora sodišče, ki je pristojno za izvršbo po Zakonu o izvršbi in zavarovanju, pred izdajo sklepa o izvršbi organ oziroma organizacijo o nameravani izvršbi obvestiti s pozivom, naj se izvršbi izognejo s prostovoljno izpolnitvijo obveznosti, ki pa ne sme biti daljši od treh mesecev. Tudi v tem primeru izvršba ni dopustna na stvareh, ki so javno dobro v lasti države oziroma lokalne skupnosti, prav tako ne na stvareh, ki so nujni pogoji za izvrševanje javnih nalog (Tratar, 2006, str 182–183).

7 USTAVNA PRITOŽBA

Ustavna pritožba je bila uvedena v naš pravni red z uveljavitvijo Ustave leta 1991, podrobno pa jo je uredil Zakon o Ustavnem sodišču.

Ustavna pritožba je posebno pravno sredstvo, namenjeno varovanju ustavnih pravic in svoboščin, kadar so le-te kršene s posamičnimi akti državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil. Odločanje o ustavni pritožbi je torej le oblika ustavno sodnega nadzora nad posamičnimi akti drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, kadar se z njimi posega v človekove pravice ali temeljne svoboščine. Iz takšne ustavne opredelitve namena in pravne narave ustave pritožbe izhaja, da ustavna pritožba zoper odločbe samega Ustavnega sodišča ni mogoča (Mavčič, 2000, str. 74).

Ustavna pritožba se vloži zoper pravnomočno odločbo sodišča, s katero je bil upravni spor ali kakšen drug sodni postopek zoper upravni akt ali drug posamičen akt končan.

Pred izčrpanjem izrednih pravnih sredstev lahko ustavno sodišče izjemoma odloči o ustavni pritožbi, če je zatrjevana kršitev očitna in če bi z izvršitvijo posamičnega akta nastale za pritožnika nepopravljive posledice. Ustavna pritožba se vloži v 60 dneh od dneva vročitve posamičnega akta, zoper katerega je mogoča ustavna pritožba. Varuh človekovih pravic vloži ustavno pritožbo s soglasjem tistega, katerega človekove pravice ali temeljne svoboščine v posamični zadevi varuje. V posebno utemeljenih primerih lahko ustavno sodišče izjemoma odloča o ustavni pritožbi, ki je vložena po izteku 60 dnevnega roka.

Ustavna pritožba mora vsebovati navedbe o:

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

Ustavna pritožba se vloži pisno. Ustavni pritožbi je treba priložiti kopijo posamičnega akta, ki ga pritožnik izpodbija, in vse druge posamične akte, ki so bili v zvezi z izpodbijanim posamičnim aktom izdanim v postopku pred pristojnimi organi v zadevi, ter ustrezne listine, na katere pritožnik opira svojo ustavno pritožbo (ZUstS-UPB1, 53. člen), (Jerovšek, 2007, str. 214).

8 VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC

8.1 KDO JE VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC, TER PRAVNO DELOVANJE IN PRISTOJNOSTI

Varuh človekovih pravic ali ombudsman³ je nadzornik oblasti, ki spremlja njeno delovanje in s svojimi kritikami, mnenji, predlogi in priporočili omejuje njeno nedopustno poseganje v človekove pravice in temeljne svoboščine. Nanj se lahko obrne vsakdo, ki meni, da je državni organ, organ lokalne samouprave ali nosilec javnih pooblastil kršil njegove človekove pravice in temeljne svoboščine. Varuhove pristojnosti so omejene na nadzorovanje javne oblasti, zato ne more preiskovati kršitev, ki jih povzročijo osebe zasebnega prava. Varuh človekovih pravic torej opravlja zunaj sodno in neformalno varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin. To pomeni, da ne more neposredno poseči v delovanje državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil, lahko pa na njih naslavlja kritike, mnenja, predloge ali priporočila, ki so jih ti dolžni obravnavati in na njih odgovoriti (Novak et al., 2006, str. 938).

Varuh človekovih pravic (VČP) je v razmerju do drugih državnih organov samostojen in neodvisen organ.

Svojo organiziranost in delo varuh človekovih pravic skladno z zakonom ureja s poslovnikom in drugimi splošnimi akti. S poslovnikom je varuh določil, da je služba varuha človekovih pravic organizirana v Uradu varuha človekovih pravic, ki ga vodi generalni sekretar varuha.

Varuh ima na podlagi zakona predvsem pooblastila, da si od državnih in drugih organov, ki jih lahko nadzira, pridobi vse podatke ne glede na stopnjo zaupnosti, da izvede preiskavo in v tem okviru lahko tudi povabi priče na zaslišanje. Kadarkoli lahko opravi inšpekcijo vsakega državnega organa, objekta, kjer je omejena osebna svoboda (psihiatrične institucije ipd). Nima pooblastila za nadzor nad delom sodnikov in sodišč razen v primerih neupravičenega zavlačevanja postopkov ali očitne zlorabe oblasti. Pomembna je pristojnost varuha, da, v soglasju s prizadetim, sam vloži na ustavno sodišče ustavno pritožbo zaradi kršitev človekovih pravic. Na ustavno sodišče lahko naslovi tudi predlog z oceno ustavnosti predpisov, ne da bi ustavno

³ Institucija ombudsman izvira iz skandinavskih držav. Leta 1809 je ombudsmana prva uvedla švedska ustava kot organ, ki naj bo pristojen za nadzor nad delom celotne uprave. Postopno so različne oblike takšnega neodvisnega nadzornika javne oblasti uredile tudi druge evropske ustave. Tudi Ustava Republike Slovenije je v 159. členu predpisala uvedbo varuha človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Njegova pooblastila in pristojnosti je podrobneje uredil leta 1993 sprejeti zakon o varuhu človekovih pravic.

sodišče pred tem ugotavljalo njegov pravni interes, kot to velja za druge predlagatelje.

8.2 KAKO VLOŽITI POBUDO PRI VARUHU ČLOVEKOVIH PRAVIC

Pobudo za začetek postopka pri varuhu človekovih pravic lahko vložijo vsak posameznik, pa tudi skupina ljudi, ki meni, da so mu državni organi, organi lokalnih skupnosti ali nosilci javnih pooblastil kršili človekove pravice ali temeljne svoboščine. V pobudi je treba navesti dejstva in dokaze, ki kažejo na kršitev človekovih pravic ali temeljnih svoboščin. Pobudnik naj navede tudi, ali je v zadevi že uporabil pravna sredstva, in če jih je, katera. Ko varuh človekovih pravic prejme pobudo je ta dodeljena strokovnjaku, ki je pristojen za področje, na katerem naj bi se kršitev zgodila. Strokovnjak je po tem s pobudnikom v stiku glede nadaljnjega poteka postopka, lahko ga na primer pozove, da svojo pobudo dopolni, ga napoti na še neizkoriščene pravne poti, ali pa ga obvešča o poizvedbah, ki jih je opravil (Novak et al., 2006, str. 939).

8.3 LETNO POROČILO VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC V LETIH 2005 IN 2007

- **Letno poročilo 2005 - UPRAVNE ZADEVE**

Vsebina velikega števila pobud ostaja pritoževanje, ker se o upravnih stvareh ne odloča v zakonskih (ali vsaj razumnih) rokih. V letu 2005 se je varuh človekovih pravic srečeval s še vedno kritičnim položajem zlasti pri naslednjih organih in na naslednjih področjih: MNZ – državljanstvo na prvi stopnji, reševanje pritožb zoper ugotovitvene odločbe UE o državljanstvu, za potrebe denacionalizacije; prvostopenjski in drugostopenjski organi – denacionalizacija; MF – reševanje pritožb v davčnih in carinskih zadevah; MKGP – reševanje pritožb glede odločb o dodelitvi sredstev za pospeševanje kmetijstva; MDDSZ in izjemoma tudi UE – postopki po vojnih zakonih; **Upravno in še posebej Vrhovno sodišče – dolgotrajno odločata v upravnih sporih.**

V zvezi teh kršitev so odgovorni pri varuh človekovih pravic pisali na vse pristojne organe. Pri tem pa so poudarjali, da pomeni odločanje državnih organov zunaj zakonskih rokov kršitev človekovih pravic.

Odločanje zunaj zakonskih rokov je v nasprotju z načeloma pravičnosti in dobrega upravljanja, na katera se Varuh lahko sklicuje pri svojih intervencijah (3. člen ZVarČP). V skladu z določbo prvega odstavka 256. člena ZUP mora organ druge stopnje izdati in stranki vročiti odločbo o pritožbi, brž ko je to mogoče, najpozneje pa v dveh mesecih od dneva, ko je organ prejel popolno pritožbo. Zamuda oziroma prekoračitev tega roka v zakonu ni sankcionirana, saj gre za instrukcijski rok.

Odločanje v instrucijskih rokih, ki so določeni z zakonom, ne pomeni le zakonitega dela upravnega organa, ampak tudi spoštovanje pravice do enakega varstva pravic iz **22. člena**, do odločanja brez nepotrebnega odlašanja iz **23. člena** in do pravnega sredstva iz **25. člena** Ustave. Poudariti je treba, da se učinkovitost pritožbe zagotavlja med drugim tudi z rešitvijo v razumnem roku, saj le to zagotavlja učinkovito uresničevanje pravic.

Tudi – in sploh nenazadnje – zaradi prepočasnega odločanja v upravnih stvareh, ki se pogosto konča šele z upravnim sporom, **je Slovenija kršiteljica 6. člena EKČP**. Upati je, da bo spoznanje o teži in posledicah te kršitve vplivalo tudi na vodenje upravnih postopkov. Korak v pravo smer, da namreč zakonski roki ne vežejo samo posameznikov in drugih strank, temveč tudi državne organe (četudi so roki le "instrucijski"), pomeni sodna praksa, da je pri odločanju treba upoštevati materialno pravo, ki je veljalo do izteka zakonskega roka za izdajo odločbe (če je bilo za zavezanca ugodnejše), tako posameznik ne bi bil v slabšem položaju zaradi tega, ker njegova vloga ni bila rešena v zakonskem roku (Letno poročilo VČP, 2005).

- **Letno poročilo 2007 - Pravica do sojenja v razumnem roku**

Dolgotrajnega čakanja na začetek obravnavanja ne moremo opredeliti kot sojenje v razumnem roku. Tako sojenje zagotavlja pravica do sodnega varstva po 23. členu slovenske ustave oziroma pravica do poštenega sojenja po 6. členu Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Ob številnih pripombah o sojenju zunaj razumnega roka, ne preseneča podatek, da je bila Republika Slovenija pred Evropskim sodiščem za človekove pravice obravnavana več kot 200-krat (večinoma zaradi kršitve pravice do sojenja v razumnem roku), več kot 800 primerov pa v Strasbourgu še čaka na odločitev. Državno pravobranilstvo RS je v letu 2007 iz naslova odškodnin zaradi kršitve pravice do sojenja v razumnem roku izplačalo 1,383.685,56 evra in še več 10.000 evrov iz naslova odvetniških stroškov, v letu 2008 pa načrtuje več kot 50-odstotno povečanje teh izplačil, kar pomeni, da bi ta lahko dosegla dva milijona evrov.

Pooblastila procesnih zakonov dajejo sodnikom zadostne možnosti, da zagotovijo učinkovit, nepristranski in pošten sodni postopek. Zato lahko tudi vsak sodnik s svojim strokovnim, vestnim in skrbnim delom pomembno prispeva k odpravi sodnih zaostankov. Stranko v postopku, ki pri sodišču išče varstvo svojih pravic, ne zanimajo sistemske ovire (kadrovske in druge težave sodišč), katerih posledica je odločanje zunaj razumnega roka. Stranka v postopku utemeljeno pričakuje takšno ravnanje države in sodišča, da ne bo kršena tako pomembna temeljna človekova pravica, kot je pravica do sodnega varstva. Prav hitrost sodnega varstva je eden temeljnih pogojev za njegovo učinkovitost. Zavlačevanje sodnega varstva pomeni njegovo zanikanje in ima za stranko lahko enake posledice kot njegova izrecna zavrnitev. Zato pravno varstvo, ki ga zagotavljajo sodišča, ne sme zamujati. Predvsem mora država sodstvu omogočiti normalno delo in z ustreznimi mehanizmi zagotoviti, da neodvisnost sodnikov ne bo pomenila neodgovornosti. Prav zato je varuhova temeljna kritika namenjena nerazumno dolgotrajnemu odločanju v številnih sodnih

postopkih. Ob tem ne gre spregledati, da se je s preobremenitvijo zaradi velikega števila pripada novih in večinoma nepomembnih zadev lani srečalo tudi Ustavno sodišče RS. Tako očitno tudi novela Zakona o ustavnem sodišču ni prinesla zmanjšanja pripada novih zadev.

Ne gre prezreti tudi pravice do **kakovostnega sojenja**, da se v poštenem postopku, ob strogem upoštevanju enakopravnosti strank doseže pravilno, zakonito in avtoritativno sodno odločitev varuh tako podpira vse dejavnosti, usmerjene k večjim prizadevanjem sodne veje oblasti, da zmanjša in odpravi sodne zaostanke ter zagotovi kakovostno sojenje v razumnem roku (Letno poročilo 2007, str. 85).

9 EVROPSKO SODIŠČE ČLOVEKOVIH PRAVIC

Republika Slovenija je pogodbenica evropske Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščinah (EKČP), ki je bila objavljena v Ur. l. RS dne 13. 6. 1994 – MP. Št. 7 – 41/94 (Ur. l. RS, 33/94).

Gre za mednarodno pogodbo, s katero so se številne evropske države obvezale spoštovati določene osnovne človekove pravice in temeljne svoboščine⁴. Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP) odloča o kršitvah pravic v Strasbourgu. Vlogo oz. (zahtevo za obravnavo) na ESČP lahko podajo posamezniki, nevladne organizacije ali skupine posameznikov, ki zatrjujejo, da so žrtve kršitev pravic, priznanih s Konvencijo in njenimi protokoli s strani države Slovenije ali katerekoli druge države pogodbenice (članice Sveta Evrope).

Da bi ESČP razglasilo dopustnost zadeve, mora vlagatelj dokazati:

- da je kršitelj človekovih pravic država, ne pa, da jih kršijo zasebniki ali zasebne pravne osebe;
- da je izčrpal vsa razpoložljiva notranja pravna sredstva v državi, proti kateri je naperjena pritožba;
- da je bila vloga podana v 6 mesecih od dneva sprejetja oz. vročitve končne odločitve po domačem pravu;
- in utemeljiti, da gre v njegovem primeru za kršitev pravic in svoboščin, ki jih zagotavljajo Konvencija in njeni protokoli, pri tem pa se sklicevati na določbe EKČP.

ESČP pa ni pritožbeno sodišče glede na domače sodišče in ne more razveljaviti ali spremeniti sodbo domačih sodišč. Uradna jezika sodišča sta angleščina in francoščina (Novak, 2006, str. 956–957).

⁴ Npr. absolutne človekove pravice, ki jih v nobenem primeru ni dopustno razveljaviti ali omejevati so: pravica do življenja, prepoved mučenja ter nečloveškega in ponižujočega ravnanja ali kaznovanja, prepoved suženjstva in prisilnega dela, spoštovanje načela zakonitosti v kazenskem pravu in tudi prepoved diskriminacije, pravica do učinkovitega pravnega sredstva, pravica do poštenega sojenja, pravica do odločanja v razumnem roku, svoboda mišljenja, vesti in vere, svoboda izražanja, pravica zbiranja in združevanja.

10 PRITOŽBA NA EVROPSKO SODIŠČE ZA ČLOVEKOVE PRAVICE

Stranka, ki je izčrpala zoper upravni akt vsa pravna sredstva v državi, lahko vloži še pritožbo na Evropsko sodišče za človekove pravice v Strasbourgu, če lahko navede okoliščine, da ji je s pravnomočnim aktom kršena kakršna pravica iz Konvencije o varstvu človekovih pravi in temeljnih svoboščin.

Možnost uporabe Konvencije pri sodnem nadzoru nad akti uprave je sicer omejena, ker so pogoji **6. člena konvencije** največkrat neuporabni.

Vendarle pa je mogoče uveljaviti pravico do dostopa do sodišča, zoper akte, ki posegajo v človekove pravice in temeljne svoboščine posameznika, če je spor v določenih zadevah izključen, do sojena v razumnem roku ter do poštenega sojenja in do naravnega sodnika.

Vsakdo ima namreč pravico, da o njegovih civilnih pravicah in obveznostih ali o kakršnih koli kazenskih obtožbah zoper njega pravično in javno ter v razumnem roku odloča neodvisno in nepristransko z zakonom ustanovljeno sodišče.

Sodišče sme obravnavati zadeve šele potem, **ko so bile izčrpana vsa notranja pravna sredstva** v skladu s splošno priznanimi pravili mednarodnega prava in v šestih mesecih od dne, ko je bila sprejeta dokončna odločitev po notranjem pravu.

Če sodišče ugotovi, da je prišlo do kršitve Konvencije ali njenih protokolov, in če države pogodbenice dovoljujejo le delno zadoščanje, sodišče oškodovani stranki, če je potrebno nakloni pravično zadoščanje v breme države. Ne presoja pa, ali je bilo kršeno notranje pravo države. Zato tudi ne razveljavi izpodbijanega akta (Jerovšek, 2007, str. 215).

11 SODBA EKČP V ZADEVI ŠT. 23032/02 (LUKENDA PROTI SLOVENIJI)

EKČP je z v naslovu navedeno sodbo 6. oktober 2005 obsodilo Republiko Slovenijo zaradi kršitve prvega odstavka 6. člena in 13. člena z Evropske konvencije o človekovih pravicah v Strasbourg.

Pri tem opozarja še na to, da tovrstne kršitve niso osamljeni primeri, ampak predstavljajo v Sloveniji sistemski problem. Med drugim pove, na začetku obrazložitve, da je pravilo o izčrpanju notranjih pravnih sredstev zasnovano na predpostavki, da obstaja učinkovito notranje pravno sredstvo za odpravo kršitev posameznikovih konvencijskih pravic.

Učinkovita notranja pravna sredstva so tista, ki so dostopna in zadostujejo za nudenje nadomestil pri tožniku zaradi kršitev⁵. Nadaljuje, da zagovor države o neizčrpanju, postavlja dolžnost, da ta dokaže, da je bilo v realnem času sredstvo učinkovito, dostopno v teoriji in praksi, tj. dostopno, sposobno zagotoviti zadoščanje in nuditi ustrezne možnosti za uspeh, in čeprav vsako sredstvo posamezno ni učinkovito, lahko tem zahtevam zadosti celota razpoložljivih pravnih sredstev.

V točkah 47 in 53 sodbe se ESČP ukvarja s tožbo v upravnem sporu. Najprej navede, da so bili argumenti države glede učinkovitosti tožbe v upravnem sporu in da je sodišče že prej opozorilo na precejšen obseg sodnih zaostankov pred relativnimi sodišči in dvomilo o razpoložljivosti pravnega sredstva, ter opozorilo, da je glede na pomanjkanje ustreznih primerov ostala negotovost glede učinkovitosti notranjih pravnih sredstev.

Na to pove, da po mnenju sodišča primeri, na katere se je sklicevala država, ne nudijo podlage za ocenitev učinkovitosti tega notranjega sredstva. ESČP ugotovi, da država ni uspela prikazati, da bi sodbe upravnih sodišč v resnici pospešile nerazumno zavlečene postopke ali dosodile odškodnino za kršitev pravice do hitrega sojenja, ki so se že zgodile.

ESČP zaključí, da predložena slovenska sodna praksa ne zadostuje, da bi spremenila mnenje Sodišča, da glede na stanje stvari tožbe v upravnem sporu ne zagotavlja nadomestila v primerih predolghih postopkov.

V točkah 66-71 ESČP preverja ali ni morda učinkovita celota pravnih sredstev. Ker ESČP preverja učinkovitost pravnih sredstev kot celote, sledi, da država članica ne sme v nobenem primeru dopustiti, da bi pritožnik zaradi sojenja v nerazumen roku ne imel zagotovljenega vsaj enega učinkovitega pravnega sredstva, bodisi posamično bodisi skupaj.

ESČP pove v 67. točki, da so notranja pravna sredstva »učinkovita«, če preprečijo kršitev, ali pa zagotovijo primerno nadomestilo za kršitve, ki se zgodijo. Na dalje

⁵ V 43. točki sodbe Lukenda proti Sloveniji

razlaga v 68. točki, da Konvencija v tem smislu ponuja alternativo: sredstvo je učinkovito, če ga je mogoče uporabiti, da bodisi pospeši odločitev sodišča, ki se ukvarja z zadevo, bodisi zagotovi tožniku ustrezno nadomestilo za zamude.

V 69. točki zavrne ugovor države o učinkovitosti pravnih sredstev kot celote. ESČP ugotavlja, da znotraj notranjih pravnih sredstev obstaja verjetnost, da nadzorstvena pritožba, vložena skupaj s tožbo v upravnem sporu, ali tako, da ji tožba v upravnem sporu sledi, ne zadošča, da bi odpravila zaostanke v postopkih. In zaključuje, da država ni uspela prikazati, kako kombinirana uporaba sredstev poveča njihovo učinkovitost.

Nadalje vidi sporno vprašanje v tem, da se, kadar posameznik vloži tožbo o upravnem sporu in je ta zavržena, ker se je prvotni postopek končal, od njega zahteva, da vloži odškodninsko tožbo zato, da bi dobil odškodnino. Zahteva, da pritožnik izčrpa obe pravni sredstvi, bi pomenila dodelitev nerazumnega bremena pritožniku.

V 74. točki ESČP navaja kriterije za določitev razumnosti trajanja postopka: kompleksnost zadeve, ravnanje pritožnika, ravnanje pristojnih organov in pomen zadeve za pritožnika.

V 86. točki sodišče ponovi, da standardi 13. člena zahtevajo od pogodbenice, da zagotovi notranje pravno sredstvo, ki omogoča pristojnemu organu obravnavanje vsebine zadeve konvencijske pritožbe in odpravo oz. zadoščanje.

Pri tem je pogodbenicam prepuščena določena stopnja diskrecije glede na načina izpolnitve teh zadev. V naslednji točki pa pove, da država ni uspela dokazati, da so pravna sredstva, ki jih je navajala, učinkovita. Kot primer navede, da v primeru, ko se vloži tožba v upravnem sporu, s katero se zatrjuje kršitev pravice dosojene v razumnem roku in prvotni postopek še traja, posameznik utemeljeno pričakuje, da bo sodišče obravnavalo vsebino pritožbe. Vendar, če se je končal, preden je to lahko storilo, bo tožba zavržena.

Pomembno je, da je mogoče iz obrazložitve v točkah 94 in 95 razbrati, da je pravi cilj, ki si ga mora postaviti država, da odpravi težave, ki so pripeljale do kršitve Konvencije. Če pa se takšne kršitve že zgodijo, mora predvideti mehanizme, znotraj svojega pravnega sistema, da se takšne kršitve odpravijo (Sodba ESČP, Lukenda proti Sloveniji).

12 ZAKLJUČEK

V sodobni demokratični družbi načelo pravne države terja sodni nadzor nad delom uprave, ki naj zagotovi, da uprava svojih pooblastil ne bo izvajala tako, da bi kršila pravice posameznikov.

To pomeni, da lahko posameznik varuje svoje pravice proti upravi pred sodiščem, kajti pravno varstvo znotraj uprave ne zadostuje. Pomembna je ugotovitev, da je uprava pri svojem delovanju vezana na spoštovanje človekovih pravic, saj le-te najbolj pridejo do izraza v razmerju do javnih oblasti.

Uprava je vezana tudi na Ustavo, katero so dolžni spoštovati in varovati vsi državljani. Ustava tako v svojem 157. členu opredeljuje, kdaj je dopusten upravni spor. Gre za sodno varstvo zakonitosti dokončnih posamičnih aktov, o katerih odločajo državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, pravic ali pravnih interesov (1. odstavek člena).

V drugem odstavku je omenjen upravni spor kot rezervno sodno varstvo zoper akte in dejanja, proti katerim z zakonom ni zagotovljeno drug sodno varstvo. To dokazuje, da upravni spor ni skoncentriran samo na primer nepravilnosti upravnih aktov.

Upravni spor predstavlja element sodnega varstva pravic. Pri njihovi pravici je bistvo, da se sodišče pri odločanju v teh primerih ne sme ozirati na javni interes, tako kot to počne uprava.

Ustavno podlago upravnega spora gre iskati v pravici do pravnega sredstva, ki jo dopolnjuje pravica do sodnega varstva. To pomeni, da je mogoče sodno varstvo zahtevati neposredno na podlagi Ustave, ker spada med značilnosti človekovih pravic tudi to, da se uresničujejo neposredno na podlagi Ustave 120. člena, ki zagotavlja varstvo pravic vsem dejanjem in aktom uprave, ki so javnopravne narave. Dopolnjen je z drugim odstavkom 157. člena, ki zaokroži varstvo nasproti celotnem delovanju državne oblasti. Prvi odstavek 157. člena pa določa obliko tega sodnega varstva tj. upravni spor.

Kot primer sem v nalogi navedla letno poročilo varuha človekovih pravic, v katerem je razvidno, da je bilo predvsem v letu 2005, na področju upravnih zadev, prejetih veliko pobud, ker se o upravnih stvareh ne odloča v zakonskih (ali vsaj razumnih) rokih. V letnem poročilu varuha človekovih pravic 2007, se omenja, da je bila Slovenija pred ESČP obravnavana več kot 200-krat (večinoma zaradi kršitve pravice do sojenja v razumne roku).

Več kot 800 primerov v Strasbourgu še čaka na odločitev. Razvidno je tudi, da se bodo stroški državnega pravobranilstva v prihodnjem letu povečali za 50-odstotkov, kar ni pohvalen podatek, če omenim, da je v prejšnjem letu Slovenija izplačala že za 1.383.685,56 evrov odškodnin.

V sodbi EKČP v zadevi Lukenda proti Sloveniji je že samo sodišče omenilo, da ta primer ni osamljen, ampak da so takšni primeri v Sloveniji sistemski problem.

Pri interpretaciji novega zakona ZUS-1 in njegovi uporabi v praksi, bo treba upoštevati, da je eden izmed razlogov za novi zakon tudi težnja po učinkovitem in hitrem postopku (pravno sredstvo je namreč neučinkovito tudi zaradi predolgega postopka samega pravnega sredstva). Novi ZUS-1 je bil sprejet leta 2007, tako da bomo učinkovitost le-tega ugotavljali v prihodnjih letih.

LITERATURA

1. ANDROJNA, Vilko, KERŠEVAN Erik. Upravno procesno pravo. GV založba, Ljubljana, 2006.
2. CIJAN, Rafael, GRAFENAUER, Božo, RAMŠAK, Franci. Priročnik za pripravo na strokovni izpit iz upravnega postopka. Pravna fakulteta, Maribor, 2003.
3. GRAFENAUER, Božo, BREZNIK, Janez. Upravni postopek in upravni spor. GV založba, Ljubljana, 2005.
4. JEROVŠEK, Tone. Nekatera vprašanja nove ureditve upravnega spora. Javna uprava, Ljubljana, 1994, let. 30, št. 3, str. 285–307.
5. JEROVŠEK, Tone. Predpisi o upravnem sporu z uvodnimi pojasnili Toneta Jerovška. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 2001a.
6. JEROVŠEK, Tone. Upravni postopek in upravni spor. Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2007.
7. JEROVŠEK, Tone. Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP) z uvodnim pojasnilom prof. dr. Toneta Jerovška in s stvarnim kazalom (dopolnjena izdaja). Uradni list RS, Ljubljana, 2001b.
8. KERŠEVAN, Erik. Zakon o upravnem sporu ZUS-1. Uvodna pojasnila. GV založba, Ljubljana, 2006.
9. KERŠEVAN, Erik. Upravni spor: Koncept upravnosodnega nadzora nad upravo. Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana, 2002.
10. MAVČIČ, Arne. Zakon o ustavnem sodišču s pojasnili. Založba Nova revija, Ljubljana, 2000.
11. NOVAK, Barbara et al.. Osebni pravni svetovalec: nasveti največjih slovenskih strokovnjakov za vsakogar. Cankarjeva založba, Ljubljana, 2006.
12. TRATAR, Boštjan. Novi zakon o upravnem sporu s pojasnili in stvarnim kazalom. Založba Legat, Ljubljana, 2006.
13. TRATAR, Boštjan. Upravni spor: Varstvo pravic in kontrola uprave v upravnem sporu. Bonex založba, Ljubljana, 2002.
14. ŠTURM, Lovro, Arhar, FRANCE. Komentar ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomski države in evropske študije. Brdo, 2002.

VIRI

- Zakon o upravnem sporu ZUS-1. Uradni list RS, št. 105/07.
- Zakon o splošnem upravnem postopku – ZUP. Uradni list RS, št. 24/06, 65/08.
- Ustava Republike Slovenije. Ur. l. RS, št. 69/04, 68/06.
- Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin s protokoli in poslovník Evropskega sodišča za človekove pravice. Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana 2005.
- Sodba ESČP v zadevi 23032/02. Lukenda proti Sloveniji.

INTERNETNI VIRI

- Varuh človekovih pravic. <http://www.varuh-rs.si/>
- Varuh človekovih pravic – Letno poročilo 2005
URL=« <http://www.varuh-rs.si/index.php?id=1084&L=0#c1865>« 15.7.2008
- Varuh človekovih pravic – Letno poročilo 2007
URL=« http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/VCP-LP07-splet.pdf«
13.9.2008

SEZNAM UPORABLJENIH KRATICE

ZUP	Zakon o splošnem upravnem postopku
ZUS	Zakon o upravnem sporu
VČP	Varuh človekovih pravic
EKČP	Evropska konvencija o človekovih pravicah
ESČP	Evropsko sodišče človekovih pravic
ZVarČP	Zakon o varuhu človekovih pravic

IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKOTRJA

Študentka Slavica Gavrić, z vpisno številko 04030652, izjavljam, da je diplomsko delo z naslovom UPRAVNI SPOR KOT GENERALNO SODNO VARSTVO ČLOVEKOVIH PRAVIC IN SVOBOŠČIN moja avtorska stvaritev. Ob tem tudi dovoljujem objavo tega dela na spletnih straneh Fakultete za upravo.

Diplomsko delo je lektorirala Tanja Stermecki.

Slavica Gavrić