

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo
visokošolskega programa

PRAVICA DO PRITOŽBE V UPRAVNEM SPORU

Kandidatka: Tadeja Dolinar
Številka indeksa: 04033682

Mentor: izr. prof. dr. Tone Jerovšek

Ljubljana, december 2008

POVZETEK

Diplomska naloga obravnava pritožbo v upravnem sporu, vendar njen namen ni zgolj obravnava upravnega spora in prikaz zakonske ureditve pritožbe zoper sodno odločbo, izdano na prvi stopnji v upravnem sporu. Namen naloge je predvsem odgovoriti na vprašanje, ali je mogoče pritožbo v upravnem sporu omejiti, in pod kakšnimi pogoji, oziroma ali je omejitev pritožbe, ki jo je s 1. januarjem 2007 uveljavil Zakon o upravnem sporu, v skladu s 25. členom Ustave. Naloga poleg uvodnega in zaključnega poglavja obsega še tri vsebinsko zaokrožena poglavja. V uvodnem poglavju so vsebovana izhodišča naloge, njen namen in uporabljene metode dela. V drugem poglavju je obravnavan upravni spor glede njegovega namena, različnih konceptov upravnega spora, vrst upravnega spora (spor o zakonitosti in t. i. spor polne jurisdikcije), predmeta presoje v upravnem sporu in glede možnih odločitev sodišča, vključno z njihovimi posledicami. Naslednje, tretje poglavje naloge, je namenjeno pravici do pritožbe. Ta je najprej opredeljena na splošno kot človekova pravica, v nadaljevanju pa je obravnavana pravica do pritožbe v upravnem sporu in sicer pred uveljavitvijo Zakona o upravnem sporu in po njej. Poglavje se konča s prikazom revizije kot izrednega pravnega sredstva, ki v določeni meri korigira izključenost pritožbe v sporih o zakonitosti. Četrto poglavje analizira prakso Ustavnega sodišča glede omejitev pritožbe v upravnem sporu. Najprej so prikazana stališča, vsebovana v najpomembnejših odločitvah, ki tvorijo izhodišče ustavnosodne presoje v primerih, ko zakonodajalec pritožbo izključi oziroma omeji, v nadaljevanju pa stališča Ustavnega sodišča, ki jih je sprejelo v okviru svojih odločb in se nanašajo prav na izključenost pritožbe v upravnem sporu posebej za čas pred uveljavitvijo Zakona o upravnem sporu in za čas po njej. Poglavje je sklenjeno z obravnavo vpliva nove ureditve pritožbe in revizije v upravnem sporu na vložitev ustavne pritožbe na področju upravnih zadev. Zaključno poglavje je namenjeno ugotovitvam, ki so rezultat analize odločb Ustavnega sodišča, v katerih je to presojalo omejitve pritožbe v upravnem sporu.

KLJUČNE BESEDE

Upravni spor, spor o zakonitosti, spor polne jurisdikcije, sodno varstvo, posamični upravni akt, upravna odločba, pravno sredstvo, pritožba, omejitev pritožbe, ustavnosodna presoja.

SUMMARY

The thesis deals with application for administrative dispute, although it is not solely aimed at analyzing judicial review and surveying legal regulation of a legal complaint against court ruling, issued as the first instance judgement. The goal of the thesis is, above all, to answer the question whether and under which provisos it is possible to restrict application for administrative dispute, as well as whether the restriction of it, which came into effect with the Administrative Dispute Act of January 1st, 2007, is in accordance with the article 25 of Constitution of the Republic of Slovenia. Along with introduction and conclusion, the thesis comprises three other contents-wise completed chapters. Introductory chapter comprises starting-points, aims and methods applied in the thesis. The second chapter presents an analysis of administrative dispute according to its purpose, different concepts, different types (regularity review or so-called complete jurisdiction dispute), subject matter of administrative dispute as well as all possible court rulings, including their consequences. The third chapter of the thesis deals with the right to appeal. The first part considers its basic definition as one of the human rights, while in the continuation the chapter analyzes the right to appeal for administrative dispute before and after the Administrative Dispute Act of January 1st, 2007 came into effect. The end of the chapter presents revision as extraordinary judicial remedy, which partially corrects exclusion of an appeal in disputes regarding regularity. The fourth chapter presents an analysis of the Constitutional Court's practice regarding limitations of appeal for administrative dispute. Firstly, standpoints, which were part of the most important decisions, and became the starting-points for Constitutional Court rulings in cases, where the legislator suspends or limits the right to appeal, are presented. In the continuation the standpoints of the Constitutional Court, which were adopted within the framework of its decisions and regard the exclusion of appeal for administrative dispute, especially in the periods before and after the Administrative Dispute Act of January 1st, 2007 came into effect, are considered. The last part of the chapter deals with the analysis of the influence of the new regulation regarding appeal and revision in administrative dispute on filing a constitutional appeal in the field of administrative cases. The final chapter presents findings which are result of the analysis of Constitutional Court rulings regarding cases of limitations of appeals for administrative dispute.

KEYWORDS

Administrative dispute, judicial review, complete jurisdiction dispute, judicial protection, separate legal act, administrative decision, judicial remedy, appeal, limitation of appeal, constitutional court ruling.

KAZALO

POVZETEK	ii
SUMMARY	iii
1 UVOD.....	1
2 UPRAVNI SPOR.....	4
2.1 Namen in koncept upravnega spora	4
2.2 Odločanje o zakonitosti in odločanje o pravici	6
2.3 Predmet presoje v upravnem sporu	8
2.3.1 <i>Posamični upravni akti</i>	8
2.3.2 <i>Drugi primeri presoje v upravnem sporu</i>	10
2.4 Vrste odločitev v upravnem sporu in njihove posledice	11
3 PRAVICA DO PRITOŽBE V UPRAVNEM SPORU	14
3.1 Pravica do pritožbe kot človekova pravica	14
3.2 Pritožba v upravnem sporu	16
3.2.1 <i>Pritožba do uveljavitve ZUS-1</i>	16
3.2.2 <i>Pritožba po uveljavitvi ZUS-1</i>	19
3.2.3 <i>Revizija kot korekcija nedovoljenosti pritožbe</i>	25
4 OMEJITEV PRITOŽBE V UPRAVNEM SPORU V PRAKSI USTAVNEGA SODIŠČA.....	31
4.1 Izhodišče	31
4.2 Praksa do uveljavitve ZUS-1	33
4.3 Praksa po uveljavitvi ZUS-1	36
4.4 Vpliv nove ureditve na vložitev ustavne pritožbe	39
5 ZAKLJUČEK.....	43
LITERATURA.....	48
PRAVNI VIRI	48
IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA	50

1 UVOD

Pravica do pritožbe je ena od človekovih pravic, zajamčenih z Ustavo Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ustava). Zahteva po pravici do pritožbe izhaja že iz načel pravne države, ki jih vsebuje 2. člen Ustave, po katerem je Slovenija pravna država. Eno od načel pravne države je splošno načelo zakonitosti, ki se v postopkih pred državnimi in drugimi organi, ki odločajo o pravicah, obveznostih in pravnih koristih, odraža preko pravice do enakega varstva pravic (22. člen Ustave). Vsakomur je dana možnost, da izpodbija izdane posamične akte vseh organov državne in lokalne oblasti ter nosilcev javnih pooblastil. Pravico do pritožbe kot človekovo pravico ureja 25. člen Ustave, po katerem je vsakomur 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.

Ena od posebnosti, ki je na področjih civilnega in kazenskega procesnega prava ni, je, da zoper posamične upravne akte oziroma upravne odločbe, s katerimi se odloči o pravici, obveznosti ali pravni koristi, niso dovoljena samo redna in izredna pravna sredstva v upravnem postopku, temveč je dovoljen tudi upravni spor. V upravnem sporu odloča o zakonitosti dokončnega upravnega akta Upravno sodišče po postopku, predpisanem z Zakonom o upravnem sporu (v nadaljevanju: ZUS-1), ki je bil uveljavljen 1. januarja 2007. V tem sodnem postopku se zagotavlja sodno varstvo pravic in pravnih koristi posameznikov in organizacij proti odločitvam in dejanjem državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, če za določeno zadevo ni z zakonom zagotovljeno drugo sodno varstvo. Z drugimi besedami – v upravnem sporu se odloča o zakonitosti dokončnih posamičnih upravnih aktov, zoper katere ni mogoča pritožba ali ni več mogoča, ker ni dovoljena ali ker je bila izčrpana. V nekaterih primerih pa upravni spor lahko predstavlja tudi edino pravno sredstvo, torej nadomestilo za pritožbo, kadar jo zakonodajalec v upravnem postopku izključi.

Glede na navedeno upravni spor ni klasično pravno sredstvo, temveč je posebna oblika sodnega nadzora nad zakonitostjo dokončnih upravnih odločb, ki v naši ustavni ureditvi izvira že iz 23. člena Ustave, po katerem ima vsakdo pravico, da o njegovih pravicah in dolžnostih ter o obtožbah proti njemu brez nepotrebnega odlašanja odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom ustanovljeno sodišče. To pomeni, da mora biti ta pravica (pravica do sodnega varstva) zagotovljena tudi v primeru, ko o pravici ali obveznosti posameznika ali pravne osebe najprej odloča uprava. Še bolj neposredno izhaja zagotovilo sodnega varstva zoper odločitve uprave iz 120. in 157. člena Ustave. V tretjem odstavku 120. člena Ustava določa, da je proti odločitvam in dejanjem upravnih organov in nosilcev javnih pooblastil zagotovljeno sodno varstvo pravic in zakonitih interesov državljanov in organizacij. V prvem odstavku 157. člena pa je ustavno besedilo najbolj natančno. Ko opredeljuje upravni spor, določa: »O zakonitosti dokončnih posamičnih aktov, s katerimi državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih

pooblastil odločajo o pravicah ali o obveznostih in pravnih koristih posameznikov in organizacij, odloča v upravnem sporu pristojno sodišče, če za določeno zadevo ni z zakonom predvideno drugo sodno varstvo.«

Kot je bilo že navedeno, je pritožba ena od človekovih pravic, ki jo Ustava jamči zoper vsako odločbo sodišča. V upravnem sporu je bila do uveljavitve ZUS-1 pritožba dovoljena praviloma zoper vsako prvostopenjsko sodbo, ne glede na to, ali je bila izdana v sporu o zakonitosti ali v t. i. sporu polne jurisdikcije. Po uveljavitvi ZUS-1 pa je pritožba zoper prvostopenjsko sodbo, izdano v upravnem sporu, dovoljena samo, če je sodišče samo ugotovilo drugačno dejansko stanje od tistega, ki ga je v upravnem postopku ugotovil upravni organ, ter je na tej podlagi spremenilo izpodbijani upravni akt, ali če je sodišče odločalo o zakonitosti posamičnega dejanja ali akta, s katerim se je poseglo ali se še posega v kakšno ustavno pravico posameznika (prvi odstavek 73. člena ZUS-1). Je pa ZUS-1 uvedel novo (izredno) pravno sredstvo – revizijo. Ta, čeprav je izredno pravno sredstvo, v nekaterih elementih spominja na pritožbo, eden od pogojev za njeno vložitev pa je prav izključenost pritožbe, kar pomeni, da gre za zadevo, v kateri ni dovoljena pritožba.

Navedeno o novi ureditvi pritožbe in revizije v upravnem sporu je imelo za posledico vprašanje, ali je zakonodajalec s takšno zakonsko ureditvijo pritožbe v upravnem sporu v nasprotju s 25. členom Ustave posegel v pravico do pritožbe. Kot večina drugih človekovih pravic tudi pravica do pritožbe ni absolutna pravica. To pomeni, da jo je mogoče omejiti, včasih celo izključiti, če za to obstaja legitimen cilj, omejitev pa je sorazmerna varovani javni dobrini, ki predstavlja legitimen cilj, zaradi katerega se pravico do pritožbe omejuje. To je tudi osrednje vprašanje te diplomske naloge. Njen namen namreč ni zgolj v obravnavi upravnega spora ter njegovih značilnosti. Prav tako pa tudi ne zgolj obravnava pritožbe v upravnem sporu in primerjava njene ureditve pred uveljavitvijo ZUS-1 in po njej. Namen naloge je predvsem odgovoriti na vprašanje, ali je mogoče pritožbo v upravnem sporu omejiti in pod kakšnimi pogoji oziroma, ker je ZUS-1 to storil, ali je takšna omejitev v skladu s 25. členom Ustave. Na to vprašanje sem skušala odgovoriti predvsem s preučitvijo odločitev Ustavnega sodišča, ki se nanašajo na obravnavana vprašanja. Pri tem sem v analizo zajela odločitve, ki jih je sodišče sprejelo pred uveljavitvijo ZUS-1 in po njej.

Celotna materija diplomske naloge poleg uvodnega in zaključnega poglavja obsega tri vsebinsko zaokrožene sklope (poglavja). Prvi sklop je namenjen obravnavi upravnega spora in v tem okviru najprej njegovemu namenu ter različnim konceptom upravnega spora, v nadaljevanju pa razmejitvi med sporom o zakonitosti ter t. i. sporom polne jurisdikcije ter obravnavi predmeta presoje v upravnem sporu in vrst možnih odločitev sodišča, vključno z njihovimi posledicami. Drugi sklop, vsebovan v tretjem poglavju, je namenjen obravnavi pravice do pritožbe. Pravica do pritožbe je najprej obravnavana na splošno kot človekova pravica, v nadaljevanju pa je obravnavana pritožba v upravnem sporu in sicer pred uveljavitvijo ZUS-1 in po njej. Ta del naloge se konča z obravnavo revizije kot izrednega pravnega sredstva, ki v določeni meri korigira izključenost pritožbe

v sporih o zakonitosti. V tretjem sklopu naloge je obravnavana omejitev pritožbe v upravnem sporu v praksi Ustavnega sodišča. Najprej so prikazana stališča, vsebovana v njegovih najpomembnejših odločitvah, ki tvorijo izhodišče ustavnosodne presoje v primerih, ko zakonodajalec pritožbo izključi oziroma omeji, v nadaljevanju pa so obravnavana stališča Ustavnega sodišča, ki jih je sprejelo v okviru svojih odločb in se nanašajo prav na izključenost pritožbe v upravnem sporu, in sicer posebej za čas pred uveljavitvijo ZUS-1 in za čas po njej. Ta del naloge je sklenjen z obravnavo vpliva nove ureditve pritožbe in revizije v upravnem sporu na vložitev ustavne pritožbe na področju upravnih zadev.

Pri izdelavi diplomske naloge sem uporabila predvsem primerjalno metodo in metodo analize. Z uporabe metode analize sem iz različnih študijskih gradiv, pravnih in drugih virov izluščila vsebine, ki se nanašajo na opredelitev in koncept upravnega spora ter opredelitev in elemente pravice do pritožbe oziroma pravice do pravnega sredstva, kot ga opredeljuje Ustava v svojem 25. členu. Metodo analize sem uporabila zlasti pri proučevanju odločb Ustavnega sodišča. Na podlagi njihove proučitve sem skušala izluščiti stališča glede ustavne dopustnosti omejitve pravice do pritožbe in sicer tako tista, ki kot splošna veljajo za vse postopke, v katerih zakonodajalec omeji ali izključi pritožbo, kot tudi tista, ki se kot posebna nanašajo na izključenost oziroma omejitev pritožbe v upravnem sporu. Primerjalno metodo sem uporabila pri prikazu zakonske ureditve pritožbe pred uveljavitvijo ZUS-1 in po njej, deloma pa tudi (skupaj z metodo analize) pri proučevanju stališč Ustavnega sodišča o ustavni dopustnosti izključitve pritožbe v upravnem sporu, ki sem jih prav tako obravnavala glede na to, ali so bila sprejeta pred uveljavitvijo ZUS-1 ali po njej.

2 UPRAVNI SPOR

2.1 NAMEN IN KONCEPT UPRAVNEGA SPORA

Zakonitost delovanja in odločanja državne uprave, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil je eden od temeljev pravne države. Pojavljajo pa se tudi napake ali različne razlage ali celo namerne kršitve pravnega reda. Te napake oziroma kršitve se lahko odpravijo že v pritožbenem postopku pred upravnimi organi. Od uprave neodvisno kontrolo zakonitosti pa po končanem upravnem postopku na drugi stopnji zagotavlja sodišče (Jerovšek, 2007 b, str. 163).

Namen upravnega spora je torej zagotoviti nadzor nad spoštovanjem enega temeljnih načel upravnega postopka, to je načela zakonitosti. Ker imajo upravni in drugi organi, ki odločajo o upravnih zadevah, v postopku poseben položaj, ki se kaže tudi v tem, da so dolžni ves čas postopka varovati javno korist¹ in da so v razmerju do strank v nadrejenem položaju, je nujno, da obstaja še poseben zunanji nadzor nad delovanjem uprave. Opravljati ga morajo od organov javne uprave organizacijsko ločeni in neodvisni ter v zadevi neprizadeti in nepristranski organi, ki niso v nobenem hierarhičnem razmerju do stranke niti do organa javne uprave, ki je z izdajo posamičnega upravnega akta posegel v pravno varovani položaj posameznika. Ta nadzor je v našem pravnem sistemu zaupan sodiščem, zato ga imenujemo tudi sodni nadzor nad delovanjem uprave, zajema pa vse odločitve in dejanja upravnih organov in nosilcev javnih pooblastil, ki posegajo v pravice ali zakonite interese državljanov in organizacij. Sodni nadzor nad zakonitostjo dokončnih posamičnih upravnih aktov se opravlja v našem pravnem sistemu prek institucije upravnega (administrativnega) spora. V upravnem sporu se odloča tudi o zakonitosti posamičnih dejanj in aktov, s katerimi se posega v ustavne pravice posameznika, če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo (Androjna in Kerševan, 2006, str. 635).

Po stališču prevladujočega dela teoretikov upravnega procesnega prava zahteva po posebni obliki sodnega nadzora nad zakonitostjo dokončnih posamičnih upravnih aktov izhaja tudi iz vsaj treh določb Ustave (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 478). Prvo od teh ustavnih določb predstavlja prvi odstavek 23. člena Ustave, po katerem ima vsakdo pravico, da o njegovih pravicah in dolžnostih odloča brez nepotrebnega odlašanja sodišče. Tretji odstavek 120. člena Ustave, ki je umeščen v poglavje o upravi, zagotavlja sodno varstvo pravic in zakonitih interesov državljanov in organizacij proti odločitvam in dejanjem upravnih organov in nosilcev javnih pooblastil. Na ureditev upravnega spora pa se neposredno nanaša še 157. člen Ustave, ki v prvem odstavku določa, da o zakonitosti dokončnih posamičnih aktov, s katerimi državni organi, organi lokalnih

¹ Po prvem odstavku 7. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju: ZUP) morajo organi pri postopanju in odločanju skrbeti tudi za to, da stranke ne uveljavljajo svojih pravic v nasprotju z javno koristjo, določeno z zakonom ali z drugim predpisom.

skupnosti in nosilci javnih pooblastil odločajo o pravicah, obveznostih in pravnih koristih posameznikov in organizacij, odloča v upravnem sporu pristojno sodišče, če za določeno zadevo z zakonom ni predvideno drugo sodno varstvo. V drugem odstavku pa določa še, da odloča v upravnem sporu pristojno sodišče tudi o zakonitosti posamičnih dejanj in aktov, s katerimi se posega v ustavne pravice posameznika, če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo.

Upravni spor je torej po eni strani (pravno) sredstvo, ki ga ima posameznik na voljo vedno, kadar upravni in drugi organi odločajo o njegovih pravicah, obveznostih in pravnih koristih s področja materialnega upravnega prava, po drugi strani pa je oblika sodnega varstva, ki je subsidiarna. V poštev pride, kadar ni zagotovljeno drugo sodno varstvo. Drugo sodno varstvo je lahko zagotovljeno v civilnem sodnem postopku ali v kazenskem sodnem postopku (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 479).

V teoriji obstajata dva koncepta upravnega spora: koncept subjektivnega spora in koncept objektivnega spora. O prvem teorija govori takrat, kadar upravni spor pojmuje kot sodni nadzor, ki je namenjen predvsem varstvu subjektivnih pravic, torej pravic posameznika, katerih kršitev je seveda predpostavka za obravnavanje kršitve pravnega reda. Šele posameznik lahko sproži mehanizem sodnega nadzora in presoja sodišča je omejena le na ta konkretni primer. Obstoj in nadaljevanje postopka sta zato odvisna od posameznika kot tožnika, saj je njegova zahteva po varovanju njegovega zasebnega interesa sploh temelj poteka postopka. Po drugi strani pa iz tega izhajajo tudi omejitve sodne presoje. Najpomembnejša je, da je sodišče pri svoji odločitvi vezano na predlog stranke oziroma na tožbeni zahtevek. V primeru strogega spoštovanja izhodišča varovanja subjektivnih pravic je sodišče vezano tudi na tožbene razloge stranke, možnosti odločanja in presoje po uradni dolžnosti pa so skrajno omejene. Koncept subjektivnega spora pa omejuje tudi posameznika (tožnika), saj lahko izpodbija le tiste akte ali dejanja, ki izrecno posegajo prav v njegove pravice, hkrati pa jim lahko ugovarja le na podlagi tistih pravnih norm, ki mu te pravice podeljujejo. Z drugimi besedami slednje pomeni, da sodišče ne more poseči v akt ali dejanje uprave, če ugotovi, da s tem aktom ali z dejanjem uprave niso bile kršene pravice posameznika, in sicer ne glede na to, ali je posamični akt oziroma dejanje zakonito ali ne (Androjna in Kerševan, 2006, str. 642–643).

O konceptu objektivnega spora govori teorija takrat, kadar je sodni nadzor namenjen varovanju objektivne zakonitosti oziroma vzpostavljanju pravnega reda z ohranjanjem skladnosti pravnih aktov znotraj hierarhije pravnih predpisov. V tem konceptu je namesto subjektivnega interesa posameznika v postopku izražen predvsem javni interes. V tem smislu se v sodnem postopku tudi oblikuje poseben organ, ki kot tožnik zastopa javni interes, ne da bi bila procesna predpostavka tudi nastop kršitve subjektivnih pravic. Tudi pooblastila sodišča so v tem primeru širša, saj je treba za doseganje namena varstva objektivne zakonitosti polje presoje razširiti na vse pravne predpise in tako ugotoviti skladnost izpodbijanega akta ali dejanja s pravnim redom v celoti. Sodišče lahko v taki ureditvi upravnega spora poseže v posamezno dejanje ali akt

uprave zgolj na podlagi tega, da je protizakonit, ne glede na to, ali so bile prizadete kakšne pravice, ter tudi ne glede na to, da bodo z odpravo tega akta morda prizadeti kakšne pravice ali interesi posameznikov, ki aktu sploh niso nasprotovali (Androjna in Kerševan, 2006, str. 644).

V Republiki Sloveniji prevladuje subjektivni koncept upravnega spora, po katerem je sodni nadzor nad zakonitostjo dokončnih posamičnih upravnih aktov v svojem bistvu namenjen pravnemu varstvu položaja posameznika. To naj bi po mnenju teorije izhajalo že iz 157. člena Ustave, temu pa naj bi sledila tudi opredelitev predmeta upravnega spora, saj je upravni spor po prvem odstavku 2. člena ZUS-1 mogoč le tedaj, kadar je uprava posegla v pravni položaj posameznika kot tožnika (Androjna in Kerševan, 2006, str. 645). Poleg tega je že v 1. členu ZUS-1 določeno, da se v upravnem sporu zagotavlja sodno varstvo pravic in pravnih koristi posameznikov, kar prav tako kaže na koncept subjektivnega spora. Pri tem pa je treba upoštevati, da ZUS-1 v 18. členu opredeljuje tudi zastopnika javnega interesa, ki lahko vloži tožbo na podlagi pooblastila Vlade, kadar ta ugotovi, da je bil z upravnim aktom kršen zakon v škodo javnega interesa. To določbo bi lahko šteli za argument, ki govori v prid ugotovitvi, da ima slovenski koncept upravnega spora tudi elemente objektivnega spora.

2.2 ODLOČANJE O ZAKONITOSTI IN ODLOČANJE O PRAVICI

Upravni spor je praviloma spor o zakonitosti dokončnega upravnega akta, v določenih primerih pa gre za spor t. i. polne jurisdikcije, katerega bistvo je, da sodišče samo, torej namesto pristojnega upravnega organa, odloči o upravni zadevi (o pravici, obveznosti ali pravni koristi stranke v upravnem postopku).

Za spor o zakonitosti dokončnega upravnega akta gre takrat, kadar je neposredni predmet presoje v upravnem sporu le zakonitost dokončnega upravnega akta, torej skladnost tega akta s formalnim in z materialnim zakonom. Sodišče je pooblaščen samo za presojo zakonitosti, ne pa tudi za presojo smotrnosti oziroma primernosti upravnega akta, ki je bil izdan po prostem preudarku. Presoja zakonitosti upravnega akta obsega presojo uporabe materialnega predpisa v konkretnem primeru, presojo formalne zakonitosti upravnega akta, vprašanje pristojnosti organa, ki je izdal upravni akt, postopek pred izdajo tega akta in končno sestavne dele upravnega akta. V sporu o zakonitosti posamičnega upravnega akta lahko sodišče zgolj odpravi upravni akt, če spozna, da je ta nezakonit. Odprava nezakonitega upravnega akta je vselej tudi v javnem interesu, ne glede na to, kdo je vložil tožbo za sprožitve upravnega spora. V upravnem sporu sodišče ne more razveljaviti upravnega akta, ki je predmet spora.

Za spor polne jurisdikcije gre takrat, kadar sodišče hkrati z odpravo posamičnega upravnega akta tudi meritorno odloči o upravni zadevi. Takšna sodba povsem nadomesti odpravljeni upravni akt in neposredno učinkuje na pravno razmerje tožnika (stranke) ter predstavlja izvršilni naslov. Prvenstveno vprašanje pri sporu polne

jurisdikcije je zato posamično javnopravno razmerje (pravica, obveznost), ki ga mora sodišče ugotoviti, ustanoviti, spremeniti ali ukiniti. Ker sodba, izdana v sporu polne jurisdikcije, vselej neposredno učinkuje na individualno pravno razmerje in v celoti nadomesti odpravljeni upravni akt, ki je bil predmet upravnega spora, organu ni treba izdati novega upravnega akta. Sodba je v tem primeru dejansko spremenila izpodbijani upravni akt in tožniku že priznala pravico, ki jo je terjal s tožbo (Androjna in Kerševan, 2006, str. 669–670).

Po prvem odstavku 7. člena ZUS-1 sme sodišče posamični upravni akt odpraviti in s sodbo odločiti o zadevi le, če to stranka v tožbi izrecno zahteva in so za to podani z zakonom določeni pogoji². Pooblastilo za odločanje v sporu polne jurisdikcije lahko sodišče uporabi le tedaj, kadar zakon tako določa ali če je zaradi narave pravice oziroma zaradi varstva ustavne pravice to potrebno. Pri tem je pomembno tudi, da sodišče lahko samo odloči o pravici, obveznosti ali pravni koristi stranke le, če dajejo podatki dotedanjega postopka izdaje upravnega akta za to zanesljivo podlago (podatki iz upravnih spisov) ali če je na glavni obravnavi samo ugotovilo dejansko stanje. Takšna odločitev sodišča je mogoča le v mejah tožbenega zahtevka (Androjna in Kerševan, 2006, str. 674).

V upravnem sporu lahko sodišče odloči tudi o zahtevku tožnika za povrnitev škode ali vrnitev stvari. Vendar sam spor glede povrnitve škode ali vrnitve stvari ne more biti del upravnega spora, »razen če je bilo to vprašanje predmet predhodnega odločanja pristojnega upravnega organa na podlagi javnega prava.« V tem primeru »gre za spor javnopravne narave, sicer pa vedno za spor civilnopravne narave, ki je z upravnim sporom povezan le toliko, kolikor ima tovrstni civilnopravni zahtevek temelj v nezakonitem ravnanju oblastnega organa oziroma njegovega delavca.« Ti se v upravnem sporu uveljavljajo »kot adhezijski (torej upravnemu sporu dodani) zahtevki«, o katerih mora sodišče, »kadar v upravnem sporu odloča o njih, glede načina odločitve o zahtevku upoštevati pravila pravnega postopka.« (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 485).

² Po 65. členu ZUS-1 lahko sodišče samo odloči o zadevi:

- če bi odprava izpodbijanega upravnega akta in novi postopek pri pristojnem organu prizadela tožniku težko popravljivo škodo;
- če pristojni organ izda potem, ko je bil upravni akt odpravljen, nov upravni akt, ki je v nasprotju s pravnim mnenjem sodišča ali z njegovimi stališči, ki se nanašajo na postopek;
- če je tožba vložena zaradi molka, sodišče pa spozna, da je upravičena, pa ne naloži organu, kakšen upravni akt naj izda, ali pa je že naložilo organu, kakšen akt naj izda, pa organ v danem roku ni ravnal po tem navodilu.

2.3 PREDMET PRESOJE V UPRAVNEM SPORU

2.3.1 Posamični upravni akti

Predmet upravnega spora so predvsem posamični upravni akti, odvisno od posamezne ureditve v državah, ki imajo upravno sodstvo, pa tudi drugi pravni akti. V takšnem primeru, ko tožnik izpodbija že izdani (u)pravni akt, govorimo o naknadnem (ali represivnem) upravnem sporu, saj se ta lahko začne šele potem, ko je postopek izdaje spornega akta končan. Večina evropskih ureditev pa pozna kot predmet upravnega spora tudi kršitev dolžnosti izdaje akta (t. i. molk uprave), čeprav se ureditve glede na oblike sodnega varstva v podrobnostih razlikujejo. V tem primeru govorimo o predhodnem upravnem sporu, saj se ta lahko začne že v času, ko postopek izdaje upravnega akta še ni končan.

V pojem posamičnega upravnega akta se vključuje vse enostransko, oblastno odločanje pristojnih organov pri izvrševanju upravne funkcije. Pojem upravnega akta ne pomeni zgolj upravne odločbe, temveč tudi druge oblike odločitev nosilcev upravne funkcije, ki posegajo v pravni položaj posameznika, čeprav ne gre za upravno zadevo, o kateri se odloča v upravnem postopku. To pomeni, da v upravnem sporu ni mogoče izpodbijati vsakega upravnega akta oziroma vsakega javnopravnega posamičnega akta, temveč zgolj tiste izmed njih, ki izpolnjujejo tako formalni kot materialni kriterij za pojem upravnega akta:

- po formalnem kriteriju so to le tisti akti, ki jih izdajo državni organi, organi lokalnih skupnosti oziroma nosilci javnih pooblastil;
- po materialnem kriteriju so to le tisti akti, ki vsebujejo vsebinsko odločitev o materialnopravno določeni pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika, pravne osebe ali druge osebe, ki je lahko stranka v postopku izdaje akta, in ki so utemeljeni na normi javnega prava, ki organ pooblašča za enostransko, oblastno, posamično dejanje v javnem interesu (Androjna in Kerševan, 2006, str. 659).

Glede vrste aktov oziroma dejanj, ki so lahko predmet upravnega spora, teorija loči dva sistema ureditev, in sicer:

- sistem generalne klavzule, po katerem so lahko predmet upravnega spora vsi posamični upravni akti;
- sistem enumeracije, po katerem so vrste upravnih aktov, ki so lahko predmet upravnega spora, bodisi izrecno navedene in govorimo o pozitivni enumeraciji, ali pa so posebej navedene vrste upravnih aktov, ki ne morejo biti predmet upravnega spora in govorimo o negativni enumeraciji (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 471).

V naši pravni ureditvi je uveljavljen sistem generalne klavzule, ki izhaja že iz tretjega odstavka 120. člena Ustave. To pomeni, da je upravni spor dovoljen proti vsem odločitvam in dejanjem državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih

pooblastil, ki posegajo v pravice ali pravne koristi posameznikov ali organizacij. ZUS-1 skladno s tem tudi sam uresničuje sistem generalne klavzule, ko določa (vse)obsežnost sodnega nadzora nad izvrševanjem upravne funkcije, in skladno s tem poudarja varstvo pravnega položaja posameznika. Zakon torej opušča naštevanje aktov in dejanj, ki jih je mogoče izpodbijati v upravnem sporu, saj to lahko vodi v nejasnosti glede opredelitve predmeta sodnega nadzora, saj se s kakršnikoli naštevanjem implicitno izključijo vsi tisti primeri, ki so bili pri tem izpuščeni. Tak sistem enumeracije bi bil zaradi omejevanja sodnega nadzora lahko sporen tudi z ustavnega vidika (Androjna in Kerševan, 2006, str. 654–655).

Kljub navedenemu lahko ugotovimo, da so po ZUS-1 na prvem mestu predmet presoje v upravnem sporu dokončni upravni akti, pri čemer je upravni akt opredeljen kot upravna odločba in tudi drug javnopravni, enostranski, oblastni posamični akt, izdan v okviru izvrševanja upravne funkcije, s katerim je organ odločil o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika, pravne osebe ali druge osebe, ki je lahko stranka v postopku izdaje akta.³ Dokončen pa je tisti upravni akt, zoper katerega ni več mogoče vložiti rednih pravnih sredstev v postopku odločanja (2. člen ZUS-1)⁴.

Zato, da bi bil lahko posamičen upravni akt predmet presoje v upravnem sporu, mora imeti določene lastnosti. Te so:

- odločeno mora biti o pravici oziroma pravni koristi posameznika, pravne osebe ali druge osebe, ki je lahko stranka v postopku izdaje akta (uporaba materialnih upravnih predpisov, ki priznavajo pravice in nalagajo obveznosti);
- akt mora biti odločitev ali dejanje državnih organov, organov lokalnih skupnosti ali nosilcev javnih pooblastil;
- odločitev se mora nanašati na individualno pravico ali obveznost posameznika ali pravne osebe;
- akt mora biti izdan v okviru izvrševanja upravne funkcije (izvrševanje materialnih upravnih predpisov);

³ Poleg tega so v upravnem sporu lahko predmet presoje tudi posamični akti in dejanja, s katerimi organi posegajo v človekove pravice in temeljne svoboščine posameznika, če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo (4. člen ZUS-1); ne morejo pa biti predmet upravnega spora t. i. akti politične diskrecije (3. člen ZUS-1). Novost ZUS-1 je tudi presoja zakonitosti aktov organov, izdanih v obliki predpisa, ki urejajo posamična razmerja (četrti odstavek 5. člena ZUS-1). Podrobneje o predmetu presoje v upravnem sporu v: Jerovšek, 2007 a, str. 199–202).

⁴ ZUP posamičnega upravnega akta oziroma upravne odločbe ne opredeljuje, pač pa opredeljuje upravno zadevo, o kateri se z odločbo odloči; po 2. členu ZUP je upravna zadeva odločanje o pravici, obveznosti ali pravni koristi fizične ali pravne osebe oziroma druge stranke na področju upravnega prava. Z vidika opredelitve posamičnega upravnega akta, kot ga opredeljuje ZUS-1, in ki je lahko predmet presoje v upravnem sporu, pa je pomemben še 4. člen ZUP, ki nalaga uporabo določb ZUP tudi v drugih javnopravnih stvareh.

- odločitev mora imeti obliko odločbe ali drugega javnopravnega, enostranskega, oblastnega akta (obličen vsebinski akt – odločba ali vsebinski sklep, izjemoma procesni sklep, s katerim je bil postopek odločanja o izdaji upravnega akta obnovljen, ustavljen ali končan) (Jerovšek, 2007 b, str. 167).

2.3.2 Drugi primeri presoje v upravnem sporu

Kot je bilo že omenjeno, je upravni spor mogoč (razen zoper dokončne posamične upravne akte) še v treh primerih: v primeru molka organa, v primeru kršitve človekovih pravic in v primeru predpisa, ki ureja posamično upravnoopravno razmerje.

Pri molku prvostopenjskega ali drugostopenjskega organa gre za opustitev upravnega dejanja pristojnega organa, ko ta na zahtevo stranke v upravnem postopku ne izda ali ne vroči upravnega akta v predpisanem roku (tretji odstavek 5. člena, drugi, tretji in četrti odstavek 28. člena in druga alineja prvega odstavka 33. člena ZUS-1).

V upravnem postopku molk organa nastopi:

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

Molk organa se šteje kot fikcija zavrnitve zahtevka, če ni bilo odločeno v roku. Pri tem sodišče lahko uporabi spor polne jurisdikcije in meritorno odloči o zadevi ali pa naloži pristojnemu organu, kakšen akt naj izda in v kakšnem roku.

Molk nastane tudi takrat, ko je sodišče odpravilo dokončen 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 na 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 (peti odstavek 65. člena v zvezi s prvim odstavkom 7. člena ZUS-1). Za meritorno odločanje sodišča o zadevi morajo biti izpolnjeni predpisani pogoji (prvi odstavek 65. člena ZUS-1):

- če sodišču to dopušča narava stvari;
- če ima sodišče v podatkih v spisih zanesljivo podlago za odločitev;
- če je sodišče na glavni obravnavi samo ugotavljalo dejansko stanje;
- če bi nov postopek, ki bi ga sodišče odredilo zaradi molka upravnega organa, tožniku povzročil težko popravljivo škodo.

V primeru upravnega spora zaradi kršitev ustavnih pravic gre za posamične akte in dejanja katerih koli organov oblasti države, lokalne skupnosti ali nosilcev javnih pooblastil, s katerimi se posega v ustavne pravice posameznika. Ti akti niso upravni akti, niti akti, ki imajo zagotovljeno katero koli drugo sodno varstvo pred rednimi sodišči. Ker se v upravnem sporu varuje pravni položaj posameznika v razmerju do države ali lokalne skupnosti, je tudi tu temeljno vodilo, ali gre za oblastni poseg v ustavne pravice oziroma položaj posameznika. V tem upravnem sporu sme sodišče ugotoviti nezakonitost akta ali dejanja, prepovedati nadaljevanje posamičnega dejanja, odločiti o tožnikovem zahtevku za povrnitev škode in določiti, kar je treba, da se odpravi poseg v človekove pravice in temeljne svoboščine ter vzpostaviti zakonito stanje (Jerovšek, 2007 b, str. 170–172).

Predmet izpodbijanja v upravnem sporu so lahko tudi predpisi, razen predpisov Evropske unije, ki so po zunanji obliki predpisi, sicer pa urejajo posamična upravna razmerja določenega ali določljivega posameznika ali pravne osebe. Torej ne gre za splošen akt, ampak zgolj po obliki za predpis (npr. odlok, uredbo, navodilo), po vsebini pa za posamičen akt, zoper katerega ni mogoče začeti postopka ustavnosodne presoje pred Ustavnim sodiščem (Jerovšek, 2007 b, str. 173).

2.4 VRSTE ODLOČITEV V UPRAVNEM SPORU IN NJIHOVE POSLEDICE

Odločitve, ki jih sodišče sprejme v postopku ustavnosodne presoje, in njihove posledice so odvisne od vrste upravnega spora in od pooblastil, ki jih ima pri tem sodišče. Upravni spor je praviloma spor o zakonitosti dokončnega upravnega akta, v primerih in pod pogoji, ki jih določa zakon, pa lahko sodišče odloči tudi v sporu polne jurisdikcije.⁵

⁵ O tem glej v okviru naslova 2.2 Odločanje o zakonitosti in odločanje o pravici.

ZUS-1 opredeljuje naslednje vrste vsebinskih odločitev, ki jih sodišče lahko sprejme v postopku upravnosodne presoje glede na vsebino (predmet) spora:

- a) Sodišče izda sodbo, s katero tožbo kot neutemeljeno zavrne, če ugotovi, da je bil postopek pred izdajo izpodbijanega upravnega akta pravilen, da je odločba pravilna in na zakonu utemeljena ali:
1. če spozna, da je izpodbijani upravni akt sicer nezakonit, vendar pa ne posega v tožnikovo pravico ali pravno korist;
 2. če spozna, da je bil postopek pred upravnim organom sicer nezakonit, vendar je sodišče v svojem postopku tako kršitev odpravilo;
 3. če spozna, da je izpodbijani upravni akt po zakonu utemeljen, vendar zaradi drugih razlogov, kot so navedeni v upravnem aktu, in te razloge navede v sodbi (63. člen ZUS-1).
- b) Sodišče izda sodbo, s katero izpodbijani upravni akt odpravi:
1. če izpodbijanega upravnega akta ni izdal pristojni organ;
 2. če 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 nepopolno ugotovljena;
 - ker je bil iz ugotovljenih dejstev narejen napačen sklep o dejanskem stanju in je treba pravilno dejansko stanje ugotoviti v upravnem postopku;
 3. če spozna, da v postopku za izdajo upravnega akta niso bila upoštevana pravila postopka (podane so bistvene kršitve postopka);
 4. če v postopku za izdajo upravnega akta zakon, na zakon oprt predpis ali drug zakonito izdan predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, ni bil uporabljen ali ni bil pravilno uporabljen (prvi odstavek 64. člena ZUS-1).⁶
- c) Sodišče izda ugotovitveno sodbo, s katero ugotovi nezakonitost izpodbijanega upravnega akta, zaradi katere bi lahko sodišče akt odpravilo, vendar ga ni dolžno, če je bil izpodbijani 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 (drugi odstavek 64. člena ZUS-1).⁷

⁶ »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. ... 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.« (Jerovšek, 2007 b, str. 198).

⁷ Jerovšek kot primer navaja gradbeno dovoljenje za objekt, ki je že vseljen (Jerovšek, 2007 b, str. 198).

- d) Sodišče izda sodbo, s katero odloči v sporu polne jurisdikcije (odpravi izpodbijani upravni akt ter samo s svojo sodbo odloči o upravni zadevi):
1. če mu narava stvari to dopušča in če dajejo podatki postopka za to zanesljivo podlago;
 2. če je na glavni obravnavi samo ugotovilo dejansko stanje;
 3. če bi odprava izpodbijanega upravnega akta in novi postopek pri pristojnem organu prizadela tožniku težko popravljivo škodo;
 4. če izda pristojni organ potem, ko je bil upravni akt odpravljen, nov upravni akt, ki je v nasprotju s pravnim mnenjem sodišča ali z njegovimi stališči, ki se nanašajo na postopek;
 5. 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 (65. člen ZUS-1).
- e) Sodišče izda sodbo tudi v primeru molka upravnega organa, če ugotovi, da je tožba zaradi molka upravnega organa upravičena. S takšno sodbo lahko:
1. samo odloči o upravni zadevi;
 2. naloži pristojnemu organu, kakšen upravni akt naj izda;
 3. naloži vročitev odločbe, ki jo je organ izdal, vendar je ni vročil stranki (prvi odstavek 69. člen ZUS-1).
- f) Sodišče izda sodbo, s katero ugotovi nezakonit poseg v ustavne pravice in prepove nadaljevanje takega stanja, kadar gre za poseg v ustavne pravice in temeljne svoboščine s posamičnim aktom ali dejanjem. S takšno sodbo mora sodišče:
1. ugotoviti nezakonitost akta ali dejanja;
 2. prepovedati nadaljevanje nedovoljenega dejanja;
 3. odločiti o tožnikovem zahtevku za povrnitev škode;
 4. določiti, kar je treba, da se odpravi poseg v človekove pravice in temeljne svoboščine ter vzpostaviti zakonito stanje (prvi odstavek 66. člen ZUS-1).
- g) Sodišče s sklepom izreče upravni akt za ničn.⁸ To stori, če ugotovi, da obstajajo ničnostni razlogi, ki jih določa 279. člen ZUP ali drug zakon (68. člen ZUS-1).

⁸ »V tem primeru gre za vsebinsko (meritorno) odločitev, čeprav jo sodišče izda v obliki sklepa, s katerim se sicer praviloma odloča o procesnih vprašanjih oziroma vprašanjih, ki se tičejo postopka.« (Jerovšek, 2007 b, str. 200).

3 PRAVICA DO PRITOŽBE V UPRAVNEM SPORU

3.1 PRAVICA DO PRITOŽBE KOT ČLOVEKOVA PRAVICA

Pravica do pritožbe je ena od človekovih pravic, zajamčenih z Ustavo.⁹ Zahteva po pravici do pritožbe izhaja že iz načel pravne države, ki jih vsebuje 2. člen Ustave, po katerem je Slovenija pravna država. To načelo je splošno načelo zakonitosti, ki se v postopkih pred državnimi in drugimi organi, ki odločajo o pravicah, obveznostih in pravnih koristih, odraža preko pravice do enakega varstva pravic (22. člen Ustave). Vsakomur je dana možnost, da izpodbija izdane posamične akte vseh organov državne in lokalne oblasti ter nosilcev javnih pooblastil. Pravico do pritožbe na ustavnopravni ravni ureja 25. člen Ustave, po katerem je vsakomur 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.¹⁰

V teoriji velja stališče, da je pritožba dovoljena ne glede na to, ali je izpodbijani posamični akt zakonit ali ne. Pogoji so, da se s posamičnim aktom odloča o pravici, dolžnosti ali pravnem interesu posameznika ali pravne osebe oziroma o pravnem razmerju. Pritožba je po 25. členu Ustave praviloma vedno dovoljena, zato jo štejemo za redno pravno sredstvo. Navedena ustavna določba pa dopušča, da se pritožba nadomesti s kakšnim drugim pravnim sredstvom. Zato hkrati jamči pritožbo in prepoveduje izključitev vsakršnega pravnega sredstva zoper prvostopenjske odločitve oblastnih organov. Z opredelitvijo »pravica do pritožbe ali drugega pravnega sredstva« je namreč zakonodajalcu dana možnost, da izjemoma izključi pritožbo kot redno pravno sredstvo zoper odločitve sodnih in upravnih organov ter organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil ter dolžnost, da zagotovi drugo enako učinkovito pravno sredstvo. To je lahko tudi izredno pravno sredstvo (revizija, zahteva za varstvo zakonitosti), v upravnih stvareh pa je to lahko upravni spor ali drugo sodno varstvo (157. člen Ustave). Ker se pravica do pritožbe izčrpa pred upravo, je v primeru izključitve pritožbe z upravnim sporom zadoščeno tudi pravici do sodnega varstva po 23. členu Ustave.

V sodnih postopkih, kakršen je tudi upravni spor, je pritožba praviloma vedno dovoljena. Pri odločanju o upravnih zadevah (torej v upravnem postopku) pa obstajajo primeri, ko je pritožba izključena. Po Jerovšku izključitev pritožbe v upravnem postopku omejuje načelo delitve oblasti, ki izvršni oblasti prav preko pritožbe omogoči poenotenje upravne

⁹ »Pritožba je eno od pravnih sredstev, pravno sredstvo pa lahko opredelimo kot možnost stranke, ki ni zadovoljna z odločitvijo sodišča, da izpodbija izdano sodno odločbo – sodbo ali sklep, če misli, da sta formalno ali materialno nezakonita.« (Jerovšek, 2007 b, str. 202).

¹⁰ Pravico do pritožbe jamči tudi Evropska konvencija o človekovih pravicah, ki v 13. členu zagotavlja vsakomur učinkovito pravno sredstvo v primeru kršitev pravic in svoboščin, ki so v njej določene.

prakse pri odločanju na prvi stopnji in s tem oblikovanje izvršilne politike na posameznem upravnem področju. Prav instančno odločanje zagotavlja, da bo materialna zakonodaja enotno in glede na razlike sorazmerno uporabljena v enakih ali primerljivih upravnih stvareh. Izključitev pritožbe in njeno nadomeščanje z upravnim sporom tako prihaja v poštev, če je na prvi stopnji odločal drugostopenjski organ, Vlada ali Državni zbor ali občinski svet, ali v stvareh manjšega pomena, ali če je potrebno zagotoviti hiter postopek v nujnih stvareh, ali zaradi posebne zaščite javne koristi ipd. Pravica do sodnega varstva zoper upravne (ali »kvaziupravne«) akte, zagotovljena s 23. in 157. členom Ustave kot posebna ustavna pravica, praviloma ne more biti nadomestilo za ustavno pravico iz 25. člena Ustave, torej za pravico do pritožbe znotraj upravnega ali tudi sodnega postopka (Jerovšek v: Šturm (ur.), 2002, str. 274).¹¹

Pravica iz 25. člena Ustave je torej ena od posebnih, specifičnih ustavnih pravic, zato za dopustnost posega vanjo ne zadošča že zgolj to, da poseg ni bil uzakonjen arbitrarno, brez tehtnih razlogov. Poseg v to pravico je potrebno presojati po t. i. strogem testu sorazmernosti. Po slednjem je poseg dopusten samo v primeru, da je nujen (neizogiben) za varstvo pravic drugih, in to takih pravic, katerih zagotovitvi je treba dati prednost pred neokrnjenim izvrševanjem prve ustavne pravice. Pri tem pa poseg tudi ne sme biti prekomeren (oziroma v nasprotju z načelom sorazmernosti v ožjem smislu) – dopusten je le najblažji izmed možnih posegov, s katerim se lahko zagotovi ustavno dopustni in zaželeni cilj (varstvo ustavnih pravic drugih) in to le v ustavno potrebnem obsegu (načelo maksimalno možnega hkratnega izvrševanja obeh pravic oziroma medsebojnega omejevanja v kar najmanjšem obsegu).¹²

¹¹ S tem vprašanjem se je ukvarjalo Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-219/03 (Uradni list RS, št. 118/05) in sprejelo naslednje stališče: »Iz pravice do pravnega sredstva ne izhaja, da bi morale biti "drugo pravno sredstvo" vedno zagotovljeno znotraj konkretnega postopka, temveč lahko funkcijo pravnega sredstva izjemoma opravi zahteva za preizkus odločbe v sodnem postopku. Zlasti to velja v primerih, ko instančno odločanje ni v funkciji poenotenja upravne prakse. Zato je v primerih, ko o posameznih upravnih zadevah odločajo najvišji organi posameznih vej oblasti ali strokovni organi, ki so posebej v ta namen ustanovljeni z zakonom kot organi na prvi in zadnji stopnji, mogoče šteti upravni spor kot "drugo pravno sredstvo" v smislu pravice do pravnega sredstva iz 25. člena Ustave, vendar pod pogojem, da se z njim še vedno zagotavlja temeljni namen instančnosti, kot ga zagotavlja ta človekova pravica – to je, da je to pravno sredstvo po svoji naravi enako učinkovito, kot bi bila pritožba v upravnem postopku. Če je takšno pravno sredstvo zagotovljeno, izključitev pritožbe zoper odločitev v upravnem postopku ne pomeni posega v 25. člen Ustave. Postopek sodnega varstva po določbah Zakona o revidiranju zadošča navedenim zahtevam, zato ureditev, po kateri proti odločbam Inštituta ni pritožbe, ne pomeni posega v pravico do pravnega sredstva.«

¹² Tako Ustavno sodišče npr. v 25. točki obrazložitve odločbe št. U-I-18/02 (Uradni list RS, št. 108/03).

3.2 PRITOŽBA V UPRAVNEM SPORU

V okviru prejšnjega naslova je bilo že navedeno, da je v sodnih postopkih, kakršen je tudi upravni spor, pritožba praviloma vedno zagotovljena oziroma dovoljena. Vendar pa je upravni spor po uveljavitvi ZUS-1 doživel nekatere pomembne spremembe. Med temi spremembami je tudi omejitev pritožbe zoper sodbo, izdano v upravnem sporu na prvi stopnji.

3.2.1 Pritožba do uveljavitve ZUS-1

Po Zakonu o upravnem sporu, ki je bil uveljavljen leta 1997 (v nadaljevanju: ZUS), je bila pritožba v upravnem sporu redno pravno sredstvo¹³. Dovoljena je bila vedno z eno samo izjemo: ni bila dovoljena zoper akte volilnih organov. To pomeni, da je bila pritožba dovoljena zoper vse sodbe Upravnega sodišča in tudi zoper prvostopenjske sodbe Vrhovnega sodišča – to je: v sporih, ki se nanašajo na zakonitost kandidiranja, na izvolitve, na imenovanja in na razrešitve oseb, ki jih izvoli, imenuje ali razreši predsednik države, Državni zbor, Državni svet ali Vlada, razen v sporih, ki se nanašajo na zakonitost kandidiranja, imenovanja in razrešitve višjih upravnih delavcev, ki jih imenuje in razrešuje Vlada, ter v sporih o zakonitosti aktov, izdanih v obliki predpisa, ki urejajo posamična razmerja in ki so jih izdali državni organi oziroma nosilci javnih pooblastil na ravni države. Pritožba ni bila dovoljena zoper sodbo Vrhovnega sodišča, izdano na prvi stopnji v sporih o zakonitosti aktov volilnih organov za volitve 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 – to je v primerih, ko je treba odločitev sprejeti hitro, saj je od nje odvisno konstituiranje organov oblasti oziroma organov v občinah (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 533).

Če je bila pritožba zoper sodbo po ZUS praviloma vedno dovoljena, je glede sklepa veljalo ravno obratno. V 79. členu je namreč ZUS določal, da se sklep lahko izpodbija s posebno pritožbo samo, če to določa zakon. Izjemo je predstavljal le sklep sodišča prve stopnje, s katerim se je onemogočil nadaljnji postopek. Zoper tak sklep je bila pritožba vselej dovoljena.

Po ZUS so bili pritožbeni razlogi, zaradi katerih je bilo mogoče izpodbijati sodbo, izdano v upravnem sporu na prvi stopnji, naslednji:

¹³ »Za redna pravna sredstva, kakršna je pritožba, sta bistveni dve značilnosti: devolutivnost in suspenzivnost. Devolutivnost pomeni, da o pritožbi odloča višji (instančni) organ, suspenzivnost pomeni, da pritožba (praviloma) zadrži izvršitev s pritožbo izpodbijanega akta, dokler ni o pritožbi odločeno.« (Jerovšek, 2007 b, str. 203). Po ZUS je bila pritožba tako devolutivno kot tudi suspenzivno pravno sredstvo.

- bistvena kršitev določb postopka v upravnem sporu;¹⁴
- zmotna uporaba materialnega prava;
- zmotna ali nepopolna ugotovitev dejanskega stanja.¹⁵

O pritožbi je po drugem odstavku 5. člena ZUS odločalo Vrhovno sodišče. V pritožbenem postopku je Vrhovno sodišče preizkušalo izpodbijano sodbo v obsegu, v kakršnem je bila izpodbijana. Po ZUS je smel pritožnik v pritožbi navajati nova dejstva in dokaze le, če je izkazal za verjetno, da jih brez svoje krivde ni mogel navesti oziroma predložiti do konca glavne obravnave, če je postopek tekel brez glavne obravnave, pa do konca upravnosodnega postopka na prvi stopnji (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 535).

Pri odločanju o pritožbi je lahko Vrhovno sodišče (73. do 76. člen ZUS):

1. pritožbo zavrglo kot nedovoljeno ali prepozno, če je ni zavrglo že sodišče prve stopnje;
2. pritožbo zavrglo, če pritožnik ni izkazoval pravnega interesa (če je tožnik s tožbo v upravnem sporu uspel in je sodišče odpravilo izpodbijano odločbo tožene stranke in zadevo vrnilo v ponovni postopek, ni imel pravnega interesa za vložitev pritožbe, ker si s pritožbo ni mogel izboljšati svojega pravnega položaja) ali če je ta prenehal med pritožbenim postopkom;
3. s sodbo pritožbo kot neutemeljeno zavrnilo in potrdilo sodbo sodišča prve stopnje, če je spoznalo, da niso bili podani razlogi, zaradi katerih se je sodba lahko izpodbijala, in ne razlogi, na katere je moralo paziti po uradni dolžnosti (to je na bistvene kršitve določb sodnega postopka in na nepravilno uporabo materialnega prava);
4. s sklepom sodbo razveljavilo, če je ugotovilo, da je bila podana bistvena kršitev določb postopka v upravnem sporu. V takem primeru je vrnilo zadevo istemu sodišču prve stopnje ali jo odstopilo pristojnemu sodišču prve stopnje, da je opravilo

¹⁴ Člen 72 ZUS je ločil med relativnimi in absolutnimi bistvenimi kršitvami sodnega postopka: relativna bistvena kršitev določb postopka v upravnem sporu je bila podana, če sodišče med postopkom ni uporabilo kakšne določbe ZUS oziroma zakona, ki ureja pravdni postopek, ali jo je uporabilo nepravilno, ali če je sodišče izdalo sodbo brez glavne obravnave, pod pogojem, da je katera od takšnih kršitev vplivala na zakonitost in pravilnost sodbe; absolutna bistvena kršitev določb postopka pa je bila podana v primerih, ki so bili navedeni v 75. členu ZUS in v primerih, ki so navedeni v 1. do 4. točki in 14. točki drugega odstavka 339. člena zakona, ki ureja pravdni postopek. Razlika med relativno in absolutno bistveno kršitvijo je, da ima relativna kršitev za posledico razveljavitev izpodbijane sodbe le, če se hkrati ugotovi, da je kršitev vplivala na zakonitost in pravilnost izpodbijane sodbe, absolutna bistvena kršitev pa ima sama po sebi za posledico razveljavitev izpodbijane sodbe (podrobneje o tem v: Androjna in Kerševan, 2006, str. 766).

¹⁵ Ta pritožbeni razlog je bilo dopustno uveljavljati samo v primerih, kadar oziroma kolikor je izpodbijana sodba temeljila na dejanskem stanju, ki je bilo ugotovljeno v sodnem postopku.

nov postopek. V sklepu je Vrhovno sodišče odločilo tudi o tem, katera dejanja, ki jih je zajemala bistvena kršitev določb postopka v upravnem sporu, so se morala ponovno opraviti;

5. s sklepom sodbo razveljavilo in zavrglo tožbo:
 - če odločanje ni spadalo v sodno pristojnost;
 - če je bila tožba vložena prepozno ali prezgodaj;
 - če izpodbijani akt oziroma dejanje nista mogla biti predmet upravnega spora;
 - če upravni akt očitno ni posegal v tožnikovo pravico ali korist;
 - če ni bila zoper upravni akt vložena pritožba, čeprav je bila mogoča;
 - če je bila o isti zadevi v upravnem sporu že izdana pravomočna odločba;
6. s sodbo razveljavilo sodbo sodišča prve stopnje in odpravilo upravni akt:
 - če je imel upravni akt take bistvene pomanjkljivosti, da ni bilo mogoče presoditi, ali je zakonit ali ne;
 - če je ugotovilo, da je upravni akt ničen;
7. s sklepom razveljavilo sodbo sodišča prve stopnje in glede na naravo kršitve vrnilo zadevo sodišču prve stopnje v ponovno odločanje ali zavrglo tožbo, če je ugotovilo:
 - da se je postopka na prvi stopnji udeleževal nekdo, ki ne more biti stranka v upravnem sporu;
 - da stranke v skladu z zakonom ni zastopal zakoniti zastopnik;
 - da zakoniti zastopnik oziroma pooblaščenec stranke ni imel potrebnega dovoljenja za opravljanje dejanj v postopku, razen če so bila posamezna dejanja v postopku pozneje odobrena;
8. s sklepom razveljavilo sodbo sodišča prve stopnje in vrnilo zadevo v novo sojenje, če je menilo, da je treba za pravilno ugotovitev dejanskega stanja ugotoviti nova dejstva in izvesti nove dokaze.

Po določbah ZUS je lahko Vrhovno sodišče tudi samo opravilo glavno obravnavo in če je ugotovilo drugačno dejansko stanje, s svojo sodbo spremenilo sodbo sodišča prve stopnje. Brez glavne obravnave pa je lahko Vrhovno sodišče spremenilo sodbo sodišča prve stopnje:

- če je sodišče prve stopnje zmotno presodilo listine ali posredno izvedene dokaze, njegova odločitev pa se je opirala samo na te dokaze;
- če je sodišče prve stopnje iz ugotovljenih dejstev nepravilno sklepalo na obstoj drugih dejstev, sodba pa se je opirala na ta dejstva;
- če je menilo, da je bilo dejansko stanje v sodbi prve stopnje pravilno ugotovljeno, pa je sodišče prve stopnje zmotno uporabilo materialno pravo;

- če je ugotovilo, da je izpodbijani upravni akt ničen, sodišče prve stopnje pa je tožbo kot neutemeljeno zavrnilo (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 536).

Pri odločanju Vrhovnega sodišča pa je veljala prepoved spremembe sodbe v škodo pritožnika (t. i. prepoved reformatio in peius). ZUS je namreč v 78. členu določal, da Vrhovno sodišče ne sme spremeniti sodbe sodišča prve stopnje v škodo stranke, ki se je pritožila, če se je pritožila samo ona (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 537).¹⁶

3.2.2 Pritožba po uveljavitvi ZUS-1

Kot je razvidno iz navedenega v okviru prejšnjega naslova, je dajala ureditev po ZUS iz leta 1997 zelo široko možnost pritožbe, saj je bila zoper sodbo, izdano v upravnem sporu na prvi stopnji, vedno dovoljena pritožba, razen v primerih, ko je Vrhovno sodišče odločalo v upravnem sporu na prvi stopnji o zakonitosti aktov volilnih organov za volitve v Državni zbor, Državni svet in volitve predsednika države, ter v primerih, ko je Upravno sodišče odločalo v sporih o zakonitosti aktov volilnih organov za lokalne volitve. Takšna ureditev je bila v določeni meri tudi posledica odločitev Ustavnega sodišča, ki je dolgo časa vztrajalo pri stališču,¹⁷ da je treba ustavni pravici do sodnega varstva (23. člen Ustave) in do pravnega sredstva (25. člen Ustave) obravnavati ločeno in zato v upravnem sporu zagotavljati dvostopenjsko sojenje. Po mnenju nekaterih teoretikov se je takšna neomejena možnost pritoževanja in s tem vzpostavitev odločanja na štirih stopnjah o isti upravni zadevi, preden je dosežena pravnomočnost (upravne) odločitve, pokazala kot neustrezna s pravnoteoretskega in tudi s praktičnega vidika. To naj bi še posebej veljalo, ker sodba Upravnega sodišča v upravnem sporu sledi upravnemu procesu pred upravnimi organi kot posebna oblika nadzora nad izvršilno oblastjo, torej ne pomeni prvostopenjskega odločanja v klasičnem pomenu besede. V primerjavi z drugimi področji sodnega odločanja se tako odločanje o isti upravni zadevi začne pred upravnimi organi in nadaljuje pred sodišči, kar bi seveda pomenilo, da bi ekstenzivna razlaga te pravice v smislu obvezne pritožbe zoper odločitve sodišča pomenila štiristopenjsko odločanje, torej tri stopnje pravnih sredstev pred nastopom pravnomočnosti odločitve (Androjna in Kerševan, 2006, str. 760–761).

¹⁶ »Zahteva po prepovedi spremembe na slabše izhaja iz ustavno varovane pravice do pritožbe (25. člen Ustave), ki vsakomur (med drugim) zagotavlja pravico do pritožbe proti odločitvam sodišč. Vendar pa bi se sama možnost, da bi lahko sodišče, ki odloča o pritožbi, spremenilo sodbo v škodo stranke, ki se je edina pritožila, in bi ta prišla v slabši položaj, kot zanjo izhaja iz sodbe sodišča prve stopnje, lahko dejansko nesorazmerno otežila izvrševanje pravice do pritožbe. Ob razumevanju omenjene ustavne pravice ne le na teoretično in formalno priznane, ampak tudi pravice, ki jo stranka tudi dejansko lahko uresniči, je prepoved reformatio in peius treba razumeti kot element ustavne pravice do pritožbe.« (Ožbolt v: Breznik in Kerševan (ur.), 2008, str. 452).

¹⁷ Od tega stališča pri zakonski ureditvi upravnega spora je nekoliko odstopilo konec leta 2005 v odločbi št. U-I-219/03, dokončno pa ga je spremenilo, kot bo prikazano v nadaljevanju, šele v odločbi št. U-I-98/07, ki jo je sprejelo 12. junija 2008.

Tako je nova zakonska ureditev (ZUS-1)¹⁸ uvedla omejitev pravice do pritožbe le na določene zadeve, ki so glede na izvedeni postopek odločanja v upravnem sporu pred Upravnim sodiščem po svojem učinku take, da zahtevajo instančno preverjanje. Seveda pa je še vedno ohranjena možnost, da zakonodajalec s področnim zakonom določi pravico stranke do pritožbe v tistih zadevah, ki so po vsebini in teži tako pomembne, da zahtevajo vsakokratno možnost celovite presoje Vrhovnega sodišča na drugi stopnji. V vseh drugih primerih je stranki zoper pravnomočno sodbo dopustno vložiti revizijo, vendar le tedaj, če so za to izpolnjeni zakonsko določeni pogoji. Cilj revizije je poleg varstva pravic posameznika tudi zaščita pravne enotnosti in razvoj prava. V postopku revizije se presoja le materialnopravne in postopkovne napake sodbe, torej ne tudi pomanjkljivosti ugotavljanja dejanskega stanja (Androjna in Kerševan, 2006, str. 761–762).

ZUS-1 obravnava vsa pravna sredstva – pritožbo, revizijo in obnovo postopka – v poglavju pravna sredstva. Ne glede na to pa gre za dve vrsti pravnih sredstev. Tako je pritožba še vedno redno pravno sredstvo, čeprav ni vedno dovoljena, ker jo je mogoče uporabiti do nastopa pravnomočnosti sodbe ali sklepa sodišča. Torej do konca postopka v rednem upravnem sporu. Izredni pravni sredstvi revizija in obnova postopka pa se lahko uporabita šele zoper pravnomočno sodno odločbo. Po ZUS-1 je pritožba pravno sredstvo, s katero pritožnik, to je oseba, ki je bila stranka v upravnem sporu na prvi stopnji, izpodbija sodbo (73. člen) oziroma sklep Upravnega sodišča, če se z njim onemogoči nadaljnji postopek (82. člen), če misli, da sta formalno ali materialno nezakonita. Dovoljena je samo zaradi dveh pritožbenih razlogov. Zato prevladuje enostopenjski upravni spor. Je pa omejitev pritožbe omiljena z možnostjo revizije pravnomočne sodbe, ki pa je tudi omejena samo na tri revizijske razloge. Lahko pa poseben zakon v določenih upravnih ali drugih posamičnih zadevah posebej dovoli pritožbo (Jerovšek, 2007 b, str. 202).

Tudi po ZUS-1 je pritožba devolutivno pravno sredstvo, ker o njej odloča Vrhovno sodišče, in tudi suspenzivno pravno sredstvo, saj zadrži nastop pravnomočnosti izpodbijane sodbe prvostopenjskega sodišča. Nima pa, tako kot tudi tožba zoper upravni akt ne, suspenzivnega učinka na izvršitev dokončnega upravnega akta, glede katerega teče upravni spor na drugi stopnji. Samo v primeru, ko je izvršljivost upravnega akta vezana na njegovo pravnomočnost (npr. gradbene zadeve), pritožba zoper prvostopenjsko sodbo zadrži tudi izvršljivost upravnega akta, ker ta še ni pravnomočen. Pravnomočnost upravnega akta nastopi istočasno s pravnomočnostjo sodne odločbe (Jerovšek, 2007 b, str. 203).

Kljub navedenim lastnostim pritožbe po ZUS-1 pa je pritožba v primerjavi z ureditvijo, kakršna je bila po ZUS (torej do 1. januarja 2007), precej omejena. Kot je bilo že omenjeno, je omejena do tolikšne mere, da je upravni spor praviloma enostopenjski. ZUS-1 namreč dovoljuje pritožbo zgolj v tistih primerih, ko je zaradi zagotavljanja

¹⁸ ZUS-1 je pričel veljati 1. januarja 2007.

učinkovitega pravnega varstva posameznika ponovno instančno preverjanje prvostopenjske sodbe v okviru upravnega spora nujno. Tako je po prvem odstavku 73. člena ZUS-1 pritožba dovoljena samo v dveh primerih:

1. če je sodišče samo ugotovilo drugačno dejansko stanje, kot ga je ugotovila tožena stranka, ker je na tej podlagi spremenilo izpodbijani upravni akt. Gre za meritorno sojenje sodišča na podlagi izvedenega ugotovitvenega postopka, v katerem je bilo dejansko stanje ugotovljeno drugače kot pri toženi stranki in je na podlagi teh ugotovitev spremenilo dokončen upravni akt. Če bi spremenilo odločitev na podlagi že ugotovljenega dejanskega stanja pri toženi stranki, pritožba ne bi bila dovoljena;
2. če je sodišče odločilo o zakonitosti posamičnih aktov ali dejanj, s katerimi organi posegajo v človekove pravice in temeljne svoboščine posameznika.

Gre za primera, ko sodišče na prvi stopnji odloča v sporu polne jurisdikcije, torej takrat, ko sodišče samo ugotavlja dejansko stanje. Ni pa pritožba dopustna takrat, kadar gre zgolj za spor o zakonitosti posamičnega upravnega akta. Podobno kot v času veljavnosti ZUS pritožba tudi ni dovoljena v sporih o zakonitosti aktov volilnih organov za lokalne volitve, o čemer je na prvi stopnji odločilo Upravno sodišče, in za volitve predsednika republike, Državnega zbora in Državnega sveta, o čemer je na prvi stopnji odločilo Vrhovno sodišče (četrti odstavek 73. člena ZUS-1). Po ZUS-1 je pritožba izrecno izključena, če je na prvi stopnji odločalo Vrhovno sodišče, saj je dopustna samo zoper sodbo, ki jo je izdalo Upravno sodišče (prvi odstavek 73. člena).

Podobno, kot je bilo to v ZUS, je v ZUS-1 urejena tudi pritožba zoper sklep. Sklep se lahko izpodbija s posebno pritožbo le, če tako izrecno določa ZUS-1.¹⁹ Taka pritožba je predvidena npr. v primeru nedovoljene vrnitve v prejšnje stanje (sedmi odstavek 24. člena), sklepa o izdaji začasne odredbe (šesti odstavek 32. člena) itd. V vseh primerih pa je dovoljena pritožba zoper sklep sodišča prve stopnje, s katerim se onemogoči nadaljnji postopek, razen če sam ZUS-1 ne določa drugače (sklep o zavrženju tožbe, sklep o ustavitvi postopka, sklep o zavrženju pritožbe). Med te sklepe pa ni mogoče vključiti sklepov, ki predstavljajo meritorno presojo sodišča o upravni zadevi (npr. sklep, s katerim se izpodbijani upravni akt izreče za ničnega po 68. členu ZUS-1) – v takem primeru je zoper navedeni sklep pod zakonskimi pogoji mogoče vložiti revizijo (95. člen ZUS-1). ZUS-1 dopušča pritožbo zoper sklepe tudi v tistih primerih, v katerih sicer revizija zoper sodbo v isti zadevi ne bi bila dopustna (Androjna in Kerševan, 2006, str. 771).

¹⁹ »Ker se s sklepom praviloma odloča o vprašanih, ki se tičejo postopka, ali o vprašanih, ki se kot postranska pojavijo v zvezi z izvedbo upravnega spora, se v praksi sklep praviloma izpodbija le zaradi formalnopравnih razlogov, torej bistvenih kršitev oziroma nepravilne uporabe določb o postopku.« (Ožbolt v: Breznik in Kerševan (ur.), 2008, str. 457).

Pritožnik sme v pritožbi navajati, da se pri odločanju prvostopenjskega sodišča niso upoštevala tista dejstva in okoliščine, ki jih je uveljavljal. Pritožbeno sodišče presoja zakonitost prvostopenjske sodne odločbe v okviru tožbenega zahtevka, kakršen se je uveljavljal, in dejstev, na katere se je opiral.²⁰ Nova dejstva in dokaze sme navajati samo, če izkaže za verjetno, da jih brez svoje krivde ni mogel navesti oziroma predložiti do konca glavne obravnave, če je postopek tekel brez glavne obravnave, pa do konca sodnega postopka na prvi stopnji (prvi odstavek 74. člena ZUS-1).

V 74. členu ZUS-1 ureja možnost glavne obravnave na drugi stopnji (pritožbene obravnave). Če je prvostopenjsko sodišče samo ugotovilo dejansko stanje na opravljeni glavni obravnavi, namreč lahko drugostopenjsko sodišče, kadar tožnik izpodbija pravilnost tako ugotovljenega dejanskega stanja, tudi samo opravi glavno obravnavo, vendar le (tretji odstavek 74. člena ZUS-1):

1. če spozna, da je treba za pravilno ugotovitev dejanskega stanja ponoviti vse ali le nekatere od že izvedenih dokazov pred drugostopenjskim sodiščem;
2. če meni, da bi bilo treba ugotoviti nova dejstva in izvesti nove dokaze, ki jih je navedel pritožnik in ki bi bili koristni za razjasnitev stvari.

Po ZUS-1 se pritožba lahko vloži zaradi bistvenih kršitev določb postopka v upravnem sporu, ki so lahko relativne ali absolutne,²¹ zaradi zmotne uporabe materialnega prava ali zmotne presoje pravilnosti postopka izdaje upravnega akta in/ali zaradi zmotne ali nepopolne ugotovitve dejanskega stanja.²² Če stranka v pritožbi ne navede razlogov, iz

²⁰ »V pritožbenem postopku se lahko izpodbija le tisto dejansko stanje, ki ga je sodišče samo ugotovilo v upravnem sporu, ne pa tudi pravilnost ugotovljenega dejanskega stanja, ki ga je ugotovil upravni organ v postopku izdaje upravnega akta, saj je pritožba pravno sredstvo zoper prvostopenjsko sodbo v upravnem sporu, in ne zoper izpodbijani upravni akt« (Androjna in Kerševan, 2006, str. 767).

²¹ Bistvene kršitve so vselej podane:

- če je bilo sodišče nepravilno sestavljeno ali če je pri izdaji sodbe sodeloval sodnik ali sodnik porotnik, ki ni sodeloval pri glavni obravnavi;
- če je pri izdaji sodbe sodeloval sodnik ali sodnik porotnik, ki bi moral biti po zakonu izločen oziroma ki je bil s sklepom predsednika oziroma predstojnika sodišča izločen;
- če je bilo odločeno o zahtevku v sporu, ki ne spada v sodno pristojnost;
- če je sodišče odločilo o tožbenem zahtevku, za katerega je stvarno pristojno višje sodišče iste vrste ali sodišče druge vrste, ali če je na ugovor stranke v odločbi, ki je bila povzeta v sodbo, nepravilno odločilo, da je krajevno pristojno;
- če ima sodba pomanjkljivosti, zaradi katerih se ne more preizkusiti;
- če se je odločalo o zahtevi, ki bi morala biti zavržena pri sodišču, ker niso bile navedene procesne predpostavke za upravni spor;
- če ima upravni akt take bistvene pomanjkljivosti, da ni mogoče presoditi, ali je zakonit;
- če se je upravnega spora udeleževal nekdo, ki ne more biti stranka v upravnem sporu, ali če so bile podane kršitve glede zastopanja stranke (Jerovšek, 2007b, str. 204).

²² Za zmotno uporabo materialnega prava gre:

- če se materialni predpis sploh ni uporabil ali se ni pravilno uporabil;
- če se je materialni predpis napačno razlagal;
- če je prekoračen namen ali obseg podeljenega prostega preudarka.

katerih izpodbija sodbo prvostopenjskega sodišča, pritožbeno sodišče po uradni dolžnosti preizkusi, ali je v prvostopenjski sodbi zmotno uporabljeno materialno pravo oziroma so podane bistvene kršitve pravil postopka v upravnem sporu (75. člen).

O pritožbi zoper prvostopenjsko sodbo, izdano v upravnem sporu, odloča Vrhovno sodišče v senatu treh sodnikov (drugi odstavek 12. člena in prvi odstavek 14. člena ZUS-1). Pritožbo, ki ni dovoljena ali je bila prepozno vložena ali jo je vložila neupravičena oseba, zavrže s sklepom že predsednik senata Upravnega sodišča, zoper katerega odločbo je bila vložena pritožba. Zoper ta sklep je dovoljena posebna pritožba. Če sodišče, ki je prejelo pritožbo, ne ravna tako, zavrže pritožbo s sklepom Vrhovno sodišče. Če pritožbe ni mogoče zavreči, jo sodišče prve stopnje vroči nasprotni stranki, ki sme nato v osmih dneh od njenega prejema podati pri tem sodišču odgovor na pritožbo. Ko dobi odgovor na pritožbo ali ko se izteče rok za odgovor na pritožbo, pošlje sodišče prve stopnje pritožbo in odgovor na pritožbo, če je bil vložen, z vsemi spisi sodišču druge stopnje (Androjna in Kerševan, 2006, str. 768).

Pri odločanju o utemeljenosti pritožbe lahko Vrhovno sodišče:

1. s sodbo pritožbo kot neutemeljeno zavrne in potrdi sodbo prvostopenjskega sodišča, če pritožbeni razlogi niso utemeljeni in niso podani razlogi, na katere mora paziti po uradni dolžnosti (76. člen ZUS-1);
2. s sklepom sodbo prvostopenjskega sodišča razveljavi in vrne zadevo v ponovno odločanje, če so podane bistvene kršitve pravil postopka in jih samo ne odpravi. V tem sklepu sodišče odloči tudi o tem, katera dejanja, ki jih zajema bistvena kršitev določb postopka v upravnem sporu, se ponovijo (77. člen ZUS-1);
3. s sklepom sodbo prvostopenjskega sodišča razveljavi in zavrže tožbo, ker je ni zavrglo že prvostopenjsko sodišče (prvi odstavek 78. člena ZUS-1);
4. s sodbo razveljavi sodbo prvostopenjskega sodišča in odpravi upravni akt, ker je tako pomanjkljiv, da ga pred prvostopenjskim sodiščem ni bilo mogoče preizkusiti glede zakonitosti (drugi odstavek 78. člena ZUS-1);
5. s sklepom razveljavi sodbo prvostopenjskega sodišča in glede na naravo kršitve vrne zadevo v ponovno odločanje oziroma zavrže tožbo, če ugotovi:

Zmotna presoja pravilnosti postopka izdaje upravnega akta je podana, če postopek izdaje upravnega akta, ki se je izpodbijal s tožbo, ni potekal zakonito, prvostopenjsko sodišče pa je postopek štelo za zakonitega.

O zmotni ali nepopolni ugotovitvi dejanskega stanja pa govorimo:

- če sodišče dejanskega stanja sploh ni ugotovilo;
- če je sodišče nepopolno ali celo napačno ugotovilo dejansko stanje na podlagi lastnega ugotavljanja, ali na podlagi podatkov iz upravnega spisa, ali na podlagi obravnave, kadar jo je razpisalo (Jerovšek, 2007 b, str. 205).

- da se je postopka na prvi stopnji udeleževal nekdo, ki ne more biti stranka v upravnem sporu;
 - da stranke v skladu z zakonom ni zastopal zakoniti zastopnik;
 - da zakoniti zastopnik oziroma pooblaščenec stranke ni imel potrebnega dovoljenja za opravljanje dejanj v postopku, razen če so bila posamezna dejanja v postopku pozneje odobrena (tretji odstavek 78. člena ZUS-1);
6. s sklepom razveljavi sodbo prvostopenjskega sodišča in mu vrne zadevo v novo sojenje, če meni:
- da je treba za pravilno ugotovitev dejanskega stanja ugotoviti nova dejstva in izvesti nove dokaze;
 - da je bilo zaradi zmotne uporabe materialnega prava dejansko stanje nepopolno ugotovljeno.
- V takem primeru lahko tudi samo odpravi upravni akt in zadevo vrne v odločanje upravnemu organu in ne sodišču (79. člen ZUS-1);
7. s sodbo spremeni sodbo prvostopenjskega sodišča, če je na glavni obravnavi ugotovilo drugačno dejansko stanje, kot je ugotovljeno v prvostopenjski sodbi (prvi odstavek 80. člena ZUS-1). V tem primeru lahko spremeni ali odpravi tudi izpodbijani upravni akt, če je glede na okoliščine to potrebno (drugi odstavek 80. člena ZUS-1). Izjemoma pa lahko tako odloči tudi brez glavne obravnave (tretji odstavek 80. člena ZUS-1):
- če je prvostopenjsko sodišče zmotno presodilo listine ali posredno izvedene dokaze, njegova odločitev pa se opira samo na te dokaze;
 - če je prvostopenjsko sodišče iz ugotovljenih dejstev nepravilno sklepalo na obstoj drugih dejstev, sodba pa se opira na ta dejstva;
 - če misli, da je dejansko stanje v prvostopenjski sodbi pravilno ugotovljeno, pa je prvostopenjsko sodišče zmotno uporabilo materialno pravo;
 - če ugotovi, da je izpodbijani upravni akt ničen, prvostopenjsko sodišče pa je tožbo kot neutemeljeno zavrnilo.

Tudi po ZUS-1 velja prepoved spremembe sodbe v škodo pritožnika (prepoved reformatio in peius). Vrhovno sodišče namreč ne sme spremeniti sodbe prvostopenjskega sodišča v škodo stranke, ki se je pritožila, če se je pritožila samo ona (81. člen ZUS-1).²³ Lahko pa bi jo po uradni dolžnosti spremenilo v korist pritožnika, če

²³ »Vendar zgolj spremembe v obrazložitvi še ne izkazujejo spremembe na slabše. Predvsem sme sodišče, ki odloča o pritožbi, pravilnost odločitve sodišča prve stopnje utemeljiti tudi z drugačno pravno kvalifikacijo ali z drugim pravnim temeljem. Ker s tem odločitve ne spremeni, ne krši prepovedi reformatio in peius. To velja tudi za primere, ko sodišče prve stopnje na podlagi 64. člena ZUS-1 tožbi ugodi in s sodbo izpodbijani upravni akt odpravi, zadevo pa vrne v stanje, v katerem je bila, preden je bil upravni akt izdan. Prepoved reformatio in peius namreč ni kršena, če sodišče, ki v teh primerih odloča o pritožbi, utemelji pravilnost odločitve sodišča prve stopnje tudi z drugačnimi ali dodatnimi stališči glede uporabe materialnega prava in stališči o postopku. Enako velja tudi, kadar sodišče, ki odloča o pritožbi, presodi, da niti odločitev niti razlogi sodišča prve stopnje niso pravilni, in to v obrazložitvi svoje odločitve navede,

bi spoznalo, da je akt ničen. To mu nalaga tudi določba 4. točke tretjega odstavka 80. člena ZUS-1, ki določa, da sodišče brez glavne obravnave spremeni sodno odločbo, če ugotovi, da je izpodbijani upravni akt ničen, prvostopenjsko sodišče pa je tožbo kot neutemeljeno zavrnilo (Jerovšek, 2007 b, str. 206).

Z izčrpanjem pritožbe je sodni postopek končan, sodba pa postane pravnomočna. Sodni postopek je sicer končan že z vročitvijo sodbe Upravnega sodišča, če ni dovoljena pritožba na Vrhovno sodišče, če je dovoljena, pa z iztekom 15-dnevnega pritožbenega roka, če pritožba zoper sodno odločbo (sodbo ali sklep) ni vložena ali je zamujena. Če je pritožba vložena pravočasno, je prvostopenjska sodna odločba pravnomočna, če je Vrhovno sodišče ne odpravi ali razveljavi, z dnem, ko svojo odločbo pošlje strankam. Če pa jo Vrhovno sodišče spremeni oziroma odloči meritorno v sporu polne jurisdikcije, postane odločba Vrhovnega sodišča pravnomočna, ko je odposlana stranki. Materialna pravnomočnost sodne odločbe preprečuje ponovno odločanje o isti sodni zadevi med istimi strankami pred sodiščem (*res iudicata*). S tem je pravica pridobljena oziroma obveznost naložena ter je praviloma ni več mogoče izpodbijati oziroma spremeniti. Izjemoma pa je dovoljeno pravnomočno sodno odločbo izpodbijati z revizijo in obnovo postopka. Materialno pravnomočna postane samo odločba, ki se ne more izpodbijati v upravnem sporu ali v drugem sodnem postopku, pa je stranka z njo pridobila določene pravice oziroma so ji bile z njo naložene kakšne obveznosti. Zavrnilne in ugotovitvene odločbe ne postanejo materialno pravnomočne, kar pomeni, da se lahko o taki zadevi ponovno odloča (Jerovšek, 2007 b, str. 207).

3.2.3 Revizija kot korekcija nedovoljenosti pritožbe

ZUS-1 je uveljavil nov sistem pravnih sredstev v upravnem sporu. Kot je razvidno iz navedenega v okviru prejšnjega naslova, je omejil pritožbo zoper sodbo, ki jo v upravnem sporu izda prvostopenjsko sodišče. Ta je dovoljena samo, če je sodišče samo ugotovilo drugačno dejansko stanje, kot ga je ugotovila tožena stranka (organ, ki je izdal dokončno upravno odločbo), ter je na tej podlagi spremenilo izpodbijani upravni akt, ali če je sodišče odločilo o zakonitosti akta ali dejanja, s katerim se posega v človekove pravice in temeljne svoboščine, in določilo, kar je treba, da se poseg odpravi in vzpostavi zakonito stanje (prvi odstavek 73. člena ZUS-1). Pritožba zoper sodbo Upravnega sodišča je torej dovoljena v primerih, ko Upravno sodišče odloči v upravnem sporu polne jurisdikcije. Ni dovoljena (razen če poseben zakon ne določa drugače) v sporih o zakonitosti dokončnega posamičnega upravnega akta, prav tako pa tudi ne v sporih o zakonitosti aktov volilnih organov za lokalne volitve.

Je pa ZUS-1 kot izredno pravno sredstvo v upravnem sporu na novo uzakonil revizijo (ukinil pa zahtevo za varstvo zakonitosti). Revizija je dovoljena zoper pravnomočno

vendar odločitve oziroma izreka sodbe sodišča prve stopnje ne spremeni.« (Ožbolt v: Breznik in Kerševan (ur.), 2008, str. 452–453).

sodbo, izdano na prvi stopnji (prvi odstavek 83. člena ZUS-1). To pomeni, da ni dovoljena v primerih, kadar je zoper sodbo, izdano na prvi stopnji, dovoljena pritožba. ZUS-1 je torej revizijo sicer uvedel kot izredno pravno sredstvo, vendar služi kot nekakšna korekcija v primerih, ko pritožba (kot redno pravno sredstvo) ni dovoljena. Z njo se lahko odpravijo hujše nepravilnosti pri sojenju (zlasti v upravnih sporih o zakonitosti) Upravnega sodišča, kadar pritožba ni dovoljena.

Cilj revizije je poleg varstva pravic posameznika tudi zaščita pravne enotnosti in razvoj prava. Prav zato revizije ni mogoče začeti zoper vse sodbe, ki so bile izdane na prvi stopnji, temveč zgolj v tistih primerih, ko je potreba po odločanju Vrhovnega sodišča utemeljena bodisi s splošnim interesom po presoji pomembnega pravnega vprašanja ali poenotenju prakse bodisi z interesom posameznika, ki ga posledice izdane sodne odločbe tako prizadevajo, da potrebuje dodatno sodno varstvo. Namen oziroma cilj revizije kot izrednega pravnega sredstva je zagotoviti pravilno in zakonito sodno odločbo v konkretnem sporu ter zagotovitev enotnosti pravnega reda in s tem povezane enotne uporabe zakonov. Uresničevanje tega namena je smotrno zgolj tedaj, kadar je bil postopek odločanja o določeni zadevi v celoti zaključen, saj ima v drugačnem primeru stranka možnost spet sprožiti v isti zadevi upravni spor pred sodiščem prve stopnje, ki lahko isto zadevo spet obravnava v novem upravnem sporu in torej še ni zaključilo svoje presoje v navedeni zadevi in dokončno izrazilo svojih odgovorov na pravna vprašanja v takem postopku (npr. tedaj, kadar je sodišče najprej odpravilo upravni akt in ga vrnilo v ponovno odločanje upravnemu organu, potem pa je ta organ izdal nov upravni akt, zoper katerega je spet mogoč upravni spor). Zato se skladno z namenom tega pravnega sredstva v postopku revizije presoja le materialnopravne in postopkovne napake sodbe, torej ne tudi pomanjkljivosti ugotavljanja dejanskega stanja v upravnem sporu (Androjna in Kerševan, 2006, str. 772–773).

Revizija je dovoljena zoper pravnomočno sodbo Upravnega sodišča, izdano na prvi stopnji (83. člen ZUS-1), če so podani revizijski razlogi. Stranke jo lahko vložijo v 30 dneh od vročitve sodbe prvostopenjskega sodišča, s katero je bila tožba zavržena, in zoper sodbo, s katero je bilo meritorno odločeno o pravici ali obveznosti, pritožba pa ni dovoljena. Izjemoma je dovoljena revizija prvostopenjske in drugostopenjske sodne odločbe, če je bilo odločeno o zahtevku v sporu, ki ne spada v sodno pristojnost teh sodišč. Če je bila zoper sodbo dovoljena pritožba in je Vrhovno sodišče o njej pravočasno odločilo, zoper njegovo odločbo ni revizije. Revizija je dovoljena tudi zoper sklep prvostopenjskega sodišča, s katerim je bila ugotovljena ničnost upravnega akta. Revizije zoper ta sklep ni v sporih, v katerih ne bi bila dovoljena revizija zoper pravnomočno sodbo (Jerovšek, 2007 b, str. 208).

Revizija je izredno, nesuspendivno²⁴ in devolutivno²⁵ pravno sredstvo, ki se lahko uporabi zoper pravnomočno sodbo v upravnem sporu, izdano na prvi stopnji, torej zoper

²⁴ Po prvem odstavku 84. člena ZUS-1 vložena revizija ne zadrži izvršitve pravnomočne sodbe, zoper katero je vložena. Vrhovno sodišče pa lahko na zahtevo vlagatelja revizije izda začasno odredbo za

sodbo Upravnega sodišča. Ker gre za postopek pred najvišjim sodiščem v državi, bo revizija dopustna le tedaj, kadar bodo za tak postopek posebej utemeljeni razlogi. Posledica revizije kot izrednega pravnega sredstva je lahko poseganje v pravnomočno sodno odločbo, ker pa je pravnomočnost sodb posebna ustavno varovana dobrina (158. člen Ustave), je tudi iz tega razloga treba uporabo revizijskega postopka restriktivno urediti in ga omejiti le na najbolj utemeljene primere. Prav zato revizije ni mogoče začeti zoper vse sodbe, ki jih je na prvi stopnji izdalo Upravno sodišče, temveč le tedaj, kadar revident tak utemeljen razlog jasno izkaže, in sicer lahko kot potrebo za zaščito njegovega pravnega položaja zaradi resnosti posledic sodbe (visoka vrednost spornega predmeta ali druge zelo hude posledice), ali pa bo utemeljitev potrebe po reviziji dokazal tako, da bo poleg lastne prizadetosti izkazal obstoj širšega interesa, ki upravičuje postopek pred Vrhovnim sodiščem, ki se kaže v pomenu spornega pravnega vprašanja ali kot vodilo za sodno prakso (Kerševan v: Breznik in Kerševan (ur.), 2008, str. 460).

Revizijo lahko vložijo samo stranke, ki so sodelovale kot stranke v upravnem sporu na prvi stopnji, ne pa tudi druge osebe, ki menijo, da bi zaradi svoje prizadetosti v postopku morale sodelovati, vendar niso dobile formalnega položaja stranke v postopku pred Upravnim sodiščem (te osebe pa lahko vložijo predlog za obnovo postopka – 9. točka prvega odstavka 96. člena ZUS-1). Poleg tega mora imeti vlagatelj revizije (revident) pravni interes za revizijo, torej mora izkazati, da bi se lahko z uspehom v reviziji njegov pravni položaj izboljšal. Če je očitno, da revizija revidentu v ničemer ne koristi (npr., ker je na prvi stopnji v upravnem sporu z zahtevkom v celoti uspel), potem je taka revizija nedovoljena. Prav tako nima interesa za revizijo revident, ki bi lahko za varstvo svojega pravnega položaja uporabil druga pravna sredstva v okviru odločanja o isti upravni zadevi v upravnem postopku ali drugem postopku izdaje upravnega akta oziroma z varstvom pravic v upravnem sporu. Tako revizija ni dovoljena v primeru, ko je Upravno sodišče odpravilo izpodbijani upravni akt in vrnilo zadevo v ponovno odločanje upravnemu organu (64. člen ZUS-1). S pravnomočnostjo sodbe Upravnega sodišča je odpravljeni upravni akt prenehal obstajati in je s tem upravni spor zaključen (1. člen ZUS-1), zato morajo upravni organi upravni postopek ponovno voditi in ga čim prej zaključiti z zakonito in pravilno odločitvijo. Če Upravno sodišče pravnomočno odpravi izpodbijani upravni akt in vrne zadevo v ponovni postopek, je gotovo, da se bo postopek pred upravnimi organi nadaljeval in končal z aktom, ki ga bo mogoče izpodbijati v novem upravnem sporu pred Upravnim sodiščem skladno z ZUS-1, zato podvajanje možnosti sodnega varstva s sočasnim revizijskim postopkom pred Vrhovnim sodiščem ni dovoljeno. Izid ponovnega odločanja v upravni zadevi je do nove odločitve upravnega organa negotov, zato pred koncem ponovnega postopka pred upravnimi organi ni mogoče ugotoviti, kateri interesi bodo z odločitvijo prizadeti in kdo bo upravičen do sodnega varstva. Interes revidenta, ki temelji na potencialni možnosti, da bo v ponovljenem upravnem in sodnem postopku odločitev za določeno stranko manj

začasno ureditev stanja do odločitve o reviziji, če se lahko utemeljeno pričakuje uspeh v revizijskem postopku (drugi odstavek 84. člena ZUS-1).

²⁵ O reviziji, vloženi zoper pravnomočno sodbo Upravnega sodišča, odloča Vrhovno sodišče.

ugodna, kot je bila tista, ki je bila vsebovana v odpravljenem aktu, za revizijo ne zadošča (Kerševan v: Breznik in Kerševan (ur.), 2008, str. 460–461).

Po ZUS-1 je torej revizija izredno pravno sredstvo, ki je dovoljeno v zadevah, v katerih ni pritožbe.²⁶ Vendar zgolj to, da ni dovoljena pritožba zoper izpodbijano sodbo, za vložitev revizije še ne zadostuje. Revizija v upravnem sporu je t. i. dopuščena revizija,²⁷ kar pomeni, da revizijsko sodišče (Vrhovno sodišče) najprej odloča, ali je v konkretni zadevi sploh dovoljena. Dovoljena pa je, če obstaja kakšen od razlogov za njeno dovolitev (dopustitev), ki jih ZUS-1 določa v drugem odstavku 83. člena.

Revizija je vedno dovoljena, če vrednost izpodbijanega dela dokončnega upravnega akta oziroma pravnomočne sodbe, če je sodišče odločilo meritorno, v zadevah, v katerih je pravica ali obveznost stranke izražena v denarni vrednosti, presega 20.000 evrov (1. točka drugega odstavka 83. člena ZUS-1). Ne glede na vrednost izpodbijanega dela pa se lahko dovoli (dopusti) tudi, 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 praksi sodišča prve stopnje o tem pravnem vprašanju ni enotnosti, Vrhovno sodišče pa o tem še ni odločalo, ali če ima odločitev, ki se izpodbija v upravnem sporu, zelo hude posledice za stranko (2. in 3. točka drugega odstavka 83. člena ZUS-1). Revizijski razlogi so ožji od pritožbenih, saj se revizija lahko vloži zaradi bistvenih kršitev določb postopka v upravnem sporu in zaradi zmotne uporabe materialnega prava, ni pa je mogoče vložiti zaradi zmotne ali nepopolne ugotovitve dejanskega stanja (85. člen ZUS-1).

Preizkus dovoljenosti oziroma dopustitve revizije je prva faza postopka. Če vložena revizija ne prestane tega preizkusa, jo Vrhovno sodišče zavrže (89. člen ZUS-1). Če ga prestane, pa Vrhovno sodišče, ko prejme odgovor nasprotne stranke (90. člen ZUS-1), odloči o utemeljenosti razlogov, zaradi katerih je bila revizija vložena. Po 85. členu ZUS-1 se revizija lahko vloži:

1. zaradi bistvene kršitve določb postopka v upravnem sporu;²⁸
2. zaradi zmotne uporabe materialnega prava.

Revizijski razlogi so torej ožji od pritožbenih. Revizije ni mogoče vložiti zaradi zmotne presoje pravilnosti postopka izdaje upravnega akta, ki je s tožbo izpodbijan, in tudi ne

²⁶ Poleg tega ni dovoljena v volilnih zadevah (tretji odstavek 85. člena ZUS-1), prav tako pa tudi ne, če jo vloži 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 (Jerovšek, 2007 b, str. 208).

²⁷ Tako Ustavno sodišče v 4. točki obrazložitve sklepa št. Up-2394/07.

²⁸ Stranke smejo v reviziji navajati nova dejstva in predlagati nove dokaze samo tedaj, če se nanašajo na bistvene kršitve določb postopka v upravnem sporu, zaradi katerih se lahko vloži revizija (87. člen ZUS-1).

zaradi zmotne ali nepopolne ugotovitve dejanskega stanja (ki sta sicer pritožbena razloga in pomembna za presojo, ali je v upravnem postopku pravilno in zakonito odločeno). Vendar je tudi zaradi revizijskega odločanja mogoče doseči ponovno presojo dejanskega stanja z navajanjem novih dejstev in dokazov, ki se nanašajo na bistvene kršitve določb postopka v upravnem sporu, zaradi katerih se lahko vložijo revizija, in z zatrditvijo zmotne uporabe materialnega prava, zaradi katere je dejansko stanje nepopolno ugotovljeno. Razlikovanje bistvenih kršitev določb postopka v upravnem sporu na relativne in absolutne za revizijsko odločanje ni pomembno, ker revizijsko sodišče na nobeno bistveno kršitev določb postopka ne pazi po uradni dolžnosti. Revizijski razlog zmotne uporabe materialnega prava se presoja glede na materialno pravo, ki ga je moralo uporabiti sodišče prve stopnje pri odločanju o tožbi oziroma bi ga moralo. Pri tem je treba opozoriti, da sodišče prve stopnje uporablja materialno pravo, ki je veljalo in bi se moralo uporabljati v času, ko je bil izdan s tožbo izpodbijani akt. Predpisi, ki so bili sprejeti pozneje, so uporabljivi le, če je podana pravna podlaga za njihovo povratno veljavo (drugi odstavek 155. člena Ustave). Upravni spor je dovoljen tudi zoper procesno odločitev, s katero je upravni postopek dokončno končan, kar lahko pomeni, da v upravnem postopku materialno pravo sploh ni bilo uporabljeno. Ker je revizija dovoljena tudi zoper sodbo, s katero je pravnomočno odločeno o tožbi zoper procesno upravno odločitev, bi zavrnitev revizijske presoje nerazumno preprečila dostop do sodišča. V takem primeru revizijsko sodišče v sklopu revizijskega razloga zmotne uporabe materialnega prava presoja uporabo procesnega prava. Le tako je tudi zoper take procesne akte mogoče doseči revizijsko presojo (Pogačar v: Breznik in Kerševan (ur.), 2008, str. 470–471).

V revizijskem preizkusu je Vrhovno sodišče vezano na zahtevo revidenta. Po uradni dolžnosti ne sme začeti ne nadaljevati revizijskega postopka, če revident revizijo umakne pred izdajo odločitve o reviziji. Od vsebinske zahteve je odvisen tudi obseg revizijskega preizkusa. Sodišče sme pravnomočno sodbo preizkusiti samo v tistem delu in glede tistih revizijskih razlogov, ki jih navaja revident, po uradni dolžnosti pa samo v okviru pravilne uporabe materialnega prava. Vezanost na revidentovo zahtevo od sodišča zahteva, da ne presodi ne kaj več ne kaj drugega, kot je zahtevano z revizijo. Lahko pa presodi manj oziroma reviziji delno ugoditi. Vezanost na revidentovo zahtevo kaže, da je glavni namen revizije pravilna in zakonita sodna odločitev v posameznem primeru. Zaradi vezanosti na revidentovo zahtevo revizijsko sodišče ne sme dopolniti ali nadomestiti obrazložitve revizijskih razlogov. Revizijskega preizkusa ne sme razširiti, četudi ugotovi, da bi bilo reviziji sicer treba ugoditi iz razloga, ki ga revident ne uveljavlja, ta razlog pa ni del presoje po uradni dolžnosti (zmotne uporabe materialnega prava). Revizijsko sodišče tudi ne more upoštevati tistega, na kar se revident le sklicuje, a konkretno ne obrazloži. S sklicevanjem na tožbene razloge revizijskega preizkusa ni mogoče doseči (Pogačar v: Breznik in Kerševan (ur.), 2008, str. 473).

O reviziji odloča Vrhovno sodišče brez obravnave (91. člen ZUS-1), ker se v reviziji ne ugotavlja dejansko stanje. Vrhovno sodišče lahko:

1. s sodbo zavrne revizijo kot neutemeljeno, če ugotovi, da niso podani revizijski razlogi in ne razlogi, na katere mora paziti po uradni dolžnosti (ničnostni razlogi in pravilna uporaba materialnega prava);
2. s sklepom ugodi reviziji in v celoti ali deloma razveljavi sodbo prvostopenjskega sodišča, če so podane bistvene kršitve pravil postopka, ter vrne zadevo v novo sojenje;
3. s sklepom razveljavi izdane odločbe prvostopenjskega ali drugostopenjskega sodišča (93. člen ZUS-1) in zavrže tožbo, če je bilo odločeno o zahtevku v sporu, ki ne spada v sodno pristojnost;
4. s sodbo ugodi reviziji in spremeni izpodbijano sodbo, če Vrhovno sodišče ugotovi, da je bilo materialno pravo zmotno uporabljeno; v tem primeru uporabi polno jurisdikcijo in odloči po enem od pooblastil, ki jih ima po 65. členu ZUS-1;
5. s sklepom ugodi reviziji in v celoti ali deloma razveljavi sodbo ter zadevo vrne v novo sojenje, če je bilo zaradi zmotne uporabe materialnega prava dejansko stanje nepopolno ugotovljeno in zato ni pogojev za spremembo izpodbijane sodbe (Jerovšek, 2007 b, str. 210).

Poseg v pravnomočna razmerja od Vrhovnega sodišča zahteva, da v primeru, ko je bil upravni akt že izvršen, presodi, ali bi njegova odprava nesorazmerno posegla v pravice ali pravne koristi posameznikov ali pravnih oseb. Če ugotovi nesorazmernost, izda ugotovitveno sodbo (drugi odstavek 64. člena ZUS-1).

V revizijskem postopku sodbe sicer ni mogoče izpodbijati zaradi zmotne in nepopolne ugotovitve dejanskega stanja, vendar je slednje lahko posledica zmotne uporabe materialnega prava. Če Vrhovno sodišče ugotovi, da je zaradi zmotne uporabe materialnega prava dejansko stanje v bistvenih točkah nepopolno ugotovljeno, s sklepom ugodi reviziji in v celoti ali deloma razveljavi sodbo sodišča prve stopnje ter vrne zadevo v novo sojenje (drugi odstavek 94. člena ZUS-1), ker revizijsko sodišče nima možnosti dopolnjevanja dejanskega stanja. Vrnitev v novo sojenje sodišču prve stopnje pa lahko pomeni tudi nepotrebno podaljševanje postopka. Zato bi bila dopustna razlaga, da lahko Vrhovno sodišče v primerih, ko pomeni zmotna uporaba materialnega prava nepopolno ugotovljeno dejansko stanje, zadevo vrne tudi v ponoven postopek upravnemu organu. V posameznih zadevah je Vrhovno sodišče ob takšni razlagi 94. člena ZUS-1 reviziji ugodilo in izpodbijano sodbo spremenilo tako, da je na podlagi 4. točke prvega odstavka 64. člena ZUS-1 tožbi ugodilo in odpravilo odločbo tožene stranke ter ji zadevo vrnilo v vnovični postopek (Pogačar v: Breznik in Kerševan (ur.), 2008, str. 489–490).

4 OMEJITEV PRITOŽBE V UPRAVNEM SPORU V PRAKSI USTAVNEGA SODIŠČA

4.1 IZHODIŠČE

Iz prejšnjega poglavja izhajajo poglobitve razlike med ureditvijo pritožbe pred uveljavitvijo ZUS-1 in po njej. Pritožba je po veljavni zakonski ureditvi upravnega spora sicer še vedno redno pravno sredstvo, vendar je omejena. Zoper sodbo, ki jo izda prvostopenjsko sodišče, je dovoljena le v dveh primerih. Prvi primer je, če je sodišče samo ugotovilo drugačno dejansko stanje, kot ga je ugotovil upravni organ, ki je izdal v upravnem sporu izpodbijani dokončni posamični upravni akt, ter na podlagi tako ugotovljenega (drugačnega) dejanskega stanja spremenilo izpodbijani upravni akt. Drugi primer pa je, če je prvostopenjsko sodišče s sodbo odločilo o zakonitosti posamičnih aktov in dejanj, s katerimi je bilo poseženo v človekove pravice in temeljne svoboščine.

Drugače povedano – pritožba je dovoljena le, kadar sodišče samo ugotavlja dejansko stanje. Če odloča le o zakonitosti v upravnem sporu izpodbijanega akta, pritožba ni dovoljena. Korekcijo te omejitve v določeni meri sicer predstavlja z ZUS-1 na novo vpeljana revizija, vendar se kljub temu zastavlja vprašanje, ali takšna omejitev pritožbe ne pomeni posega v pravico do pritožbe iz 25. člena Ustave. Po njem ima namreč vsakdo pravico do pritožbe ali drugega pravnega sredstva zoper odločbe sodišč. Vprašanje o morebitnem posegu nove ureditve pritožbe v upravnem sporu se zastavlja še toliko bolj, ker v primerih, ko je izključena pritožba v upravnem postopku, upravni spor nadomešča tudi pritožbo v upravnem postopku. V takšnem primeru posameznik nima pritožbe niti kot stranka v upravnem postopku niti kot tožnik v upravnem sporu, ki je v prvi vrsti spor o zakonitosti dokončnega posamičnega upravnega akta.

Pritrditi gre razlogom nekaterih teoretikov, da se je neomejena možnost pritoževanja, kot naj bi jo dopuščala ureditev pred ZUS-1, in s tem vzpostavitev odločanja na štirih stopnjah o isti upravni zadevi, preden je dosežena pravnomočnost (upravne) odločitve, pokazala kot neustrezna s pravnoteoretskega in tudi s praktičnega vidika. To naj bi še posebej veljalo, ker sodba Upravnega sodišča v upravnem sporu sledi upravnemu procesu pred upravnimi organi kot posebna oblika nadzora nad izvršilno oblastjo in torej ne pomeni prvostopenjskega odločanja v klasičnem pomenu besede. V primerjavi z drugimi področji sodnega odločanja se tako odločanje o isti upravni zadevi začne pred upravnimi organi in nadaljuje pred sodišči, kar bi seveda pomenilo, da bi ekstenzivna razlaga te pravice v smislu obvezne pritožbe zoper odločitve sodišča pomenila štiristopenjsko odločanje, torej tri stopnje pravnih sredstev pred nastopom pravnomočnosti odločitve (Androjna in Kerševan, 2006, str. 760). Vendar pa istočasna izključenost pritožbe tako v upravnem postopku kot tudi v upravnem sporu pomeni zgolj dvostopenjsko odločanje, v okviru istega postopka pa zgolj enostopenjsko.

Ustavno sodišče je zlasti v svoji starejši praksi pravici do pritožbe vedno dajalo zelo močan pomen. Tako je Ustavno sodišče že leta 1992 v obrazložitvi ene od svojih odločb zapisalo, da smisel tega ustavnega zagotovila (pravice do pravnega sredstva) ni le v tem, da zagotavlja posamezniku pravico do vložitve pravnega sredstva, temveč predvsem v tem, da lahko z vložitvijo pravnega sredstva učinkovito brani in varuje svoje pravne interese.²⁹ Pri tem je poseben poudarek dajalo prav učinkovitosti pritožbe ali tistega pravnega sredstva, s katerim je zakonodajalec v posameznih primerih nadomestil pritožbo. V zvezi s tem je značilno stališče Ustavnega sodišča, po katerem iz 25. člena Ustave izhaja dolžnost zakonodajalca, da zoper vsako odločbo sodišč ali drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, s katero ti odločajo o pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih, predvidi pritožbo kot redno pravno sredstvo, ki naj zagotovi instančno odločanje in s tem učinkovito varovanje pravic oziroma pravnih interesov prizadetih oseb. Dalje izhaja, da je lahko pritožba, ker gre za specifično ustavno pravico, z zakonom izključena, če so izpolnjeni pogoji iz tretjega odstavka 15. člena Ustave, ob spoštovanju načela sorazmernosti, in če je zagotovljeno drugo pravno sredstvo, primerljivo po svojih pravnih učinkih.³⁰

Iz navedenega stališča Ustavnega sodišča sledi, da je poseg v 25. člen Ustave ne le izključitev pritožbe, temveč tudi nadomestitev pritožbe z drugim pravnim sredstvom, ki ni enako učinkovito, kot je sicer pritožba kot redno pravno sredstvo. Učinkovitost pritožbe ali drugega pravnega sredstva je Ustavno sodišče obravnavalo zlasti s treh vidikov: z vidika razlogov za izpodbijanje oziroma, z drugimi besedami, z vidika obsega izpodbijanja, z vidika instančnosti in z vidika suspenzivnosti.³¹ Če je navedenim trem kriterijem (instančnost oziroma devolutivnost, suspenzivnost in obseg izpodbijanja) zadoščeno, sploh ne gre za poseg v 25. člen Ustave, ki bi se presojal z vidika tretjega odstavka 15. člena Ustave in načela sorazmernosti (2. člen Ustave).

Ob navedenem velja omeniti, da pritožba ali drugo pravno sredstvo ni le pravica posameznika oziroma pravne osebe, temveč tej pravici nasproti stoji dolžnost pritožbenega organa (sodišča). Ta dolžnost se kaže v tem, da pritožbeno sodišče pritožbo, če je dopustna, vsebinsko obravnava in se do tistih pritožbenih navedb, ki so za odločitev bistvenega pomena, v obrazložitvi svoje odločbe tudi opredeli. Ni sicer nujno, da je odgovor na navedbe stranke vedno izrecen, saj je v določenih primerih tudi iz drugih navedb v obrazložitvi razvidno, da se je sodišče seznanilo z argumenti stranke in da jih je obravnavalo. Vendar pa je za zagotovitev ustavne pravice do poštenega sojenja kot tudi za zagotovitev zaupanja v sodstvo velikega pomena, da stranka, tudi če njenemu zahtevku ali pravnemu sredstvu ni ugodeno, lahko spozna, da se je sodišče z njenimi argumenti seznanilo in jih obravnavalo. Sodišče se ni dolžno opredeliti le do očitno neutemeljenih ali nerelevantnih navedb stranke.³²

²⁹ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-98/91.

³⁰ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-220/03.

³¹ O tem v sklepu Ustavnega sodišča št. U-I-309/94 ter v odločbah št. U-I-219/03 in št. U-I-220/03.

³² Odločba Ustavnega sodišča št. Up-52/03.

4.2 PRAKSA DO UVELJAVITVE ZUS-1

Tudi prakso Ustavnega sodišča glede pritožbe v upravnem sporu so do uveljavitve ZUS-1 sprva narekovala precej stroga stališča, ki so temeljila na splošnih, prej prikazanih stališčih o pritožbi in dopustnosti njene izključitve oziroma omejevanja. Od tega strogega stališča je Ustavno sodišče postopoma odstopalo, dokler ni leta 2005 sprejelo odločbe št. U-I-219/03, v kateri je oblikovalo stališča tako glede izključenosti pritožbe v upravnem postopku kot tudi o izključenosti pritožbe v upravnem sporu. V tej odločbi se je Ustavno sodišče srečalo s položajem, ko je šlo za enostopenjsko odločanje v upravnem postopku in za enostopenjsko odločanje v upravnem sporu. Pri tem ne smemo pozabiti, da je šlo pri presojeni zakonski ureditvi³³ za izključitev pritožbe v upravnem sporu v času, ko je veljal ZUS, po katerem je bila pritožba zoper prvostopenjsko sodbo, izdano v upravnem sporu, praviloma dovoljena. Položaj je zanimiv, ker je moralo Ustavno sodišče v tej zadevi odgovoriti na dve vprašanji: ali je v skladu s 25. členom Ustave zakonska ureditev, po kateri pritožbo v upravnem postopku nadomesti kot drugo pravno sredstvo upravni spor, in ali je zakonska ureditev, ki izključuje pritožbo v upravnem sporu, v skladu s 25. členom Ustave.

Na obe vprašanji je Ustavno sodišče odgovorilo pritrdilno. Z vprašanjem, ali lahko pritožbo v upravnem postopku nadomesti kot drugo pravno sredstvo upravni spor, se je ukvarjalo v točkah 29 do 33 obrazložitve odločbe št. U-I-219/03.

Ustavno sodišče je uvodoma ugotovilo, da o tem, ali je upravni spor drugo pravno sredstvo v smislu 25. člena Ustave, do tedaj ni bilo enotne ustavnosodne prakse. Tako je Ustavno sodišče v nekaterih odločitvah štelo, da je pod drugim pravnim sredstvom mišljena tudi pravica do upravnega spora.³⁴ V drugem primeru je štelo, da je izpolnjena zahteva iz 25. člena Ustave, ko je zoper odločbo dovoljena pritožba, o kateri odloča Vrhovno sodišče.³⁵ Drugače pa je npr. v primeru izključenosti pritožbe zoper odločitev pristojnega organa Odvetniške zbornice o vpisu v imenik odvetnikov kljub temu, da je zoper odločitev dovoljen upravni spor, štelo, da gre za poseg v 25. člen Ustave.³⁶ Glede na tako neenotna stališča o navedenem vprašanju v ustavnosodni presoji se je moralo Ustavno sodišče za bodoče primere presoje načelno opredeliti do tega, kako razlagati pojem drugo pravno sredstvo iz 25. člena Ustave na področju upravnih zadev.

Pri iskanju odgovora na to vprašanje je Ustavno sodišče izhajalo iz dejstva, da gre lahko za dva različna pravna položaja. Na eni strani je položaj, ko o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih odločajo prvostopenjski upravni organi, zoper njihove odločitve pa je dovoljena pritožba, o kateri praviloma odločajo pristojna ministrstva. Takšna ureditev je ne le v funkciji zagotavljanja človekove pravice iz 25. člena Ustave, temveč tudi v funkciji načela delitve oblasti iz drugega odstavka 3. člena Ustave, saj omogoča, da se kršitve

³³ Predmet presoje so bile določbe Zakona o revidiranju (Uradni list RS, št. 11/01).

³⁴ Tako stališče je sprejelo npr. v odločbi št. U-I-46/92.

³⁵ Tako v sklepu Ustavnega sodišča št. U-I-27/97.

³⁶ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-34/95.

materialnega in procesnega prava odpravijo v okviru upravnega postopka, ne da bi bilo za to potrebno sodno varstvo. Na drugi strani pa obstajajo primeri, ko v upravnih zadevah v najširšem pomenu besede odločajo najvišji organi posamezne veje oblasti (npr. Vlada), ali pa primeri, ko v takšnih zadevah odločajo posebni organi, ustanovljeni z zakonom, ki so posebej strokovno usposobljeni za odločanje v posameznih vrstah zadev (npr. Inštitut za revizijo). Zlasti v teh primerih bi glede na pravno naravo organa in glede na vrsto zadev, o katerih odloča, dosledno zagotavljanje pravice do pritožbe zahtevalo ustanavljanje novih instančnih organov le v ta namen, pri tem pa bi takšno kopičenje pravnih sredstev zgolj podaljševalo postopke. Kopičenje pravnih sredstev samo po sebi namreč ne zagotavlja niti kvalitetnejšega niti učinkovitejšega varstva pravic. V nekaterih primerih zaradi posebnih znanj, ki se zahtevajo že za odločanje v postopku na prvi stopnji, pritožbenega organa sploh ne bi bilo mogoče oblikovati.

Temelj odločitve Ustavnega sodišča o obravnavanem vprašanju predstavlja njegova ugotovitev, da iz besedila 25. člena Ustave, po katerem mora biti zagotovljena pravica do pritožbe ali drugega pravnega sredstva, izrecno ne izhaja zahteva, da bi morale biti drugo pravno sredstvo vedno zagotovljeno znotraj konkretnega (v obravnavanem primeru upravnega) postopka, temveč omogoča tudi razlago, po kateri lahko funkcijo pravnega sredstva izjemoma opravi zahteva za preizkus odločbe v sodnem postopku. Zlasti to velja v primerih, ko instančno odločanje ni v funkciji poenotenja upravne prakse. Zato je v primerih, ko o posameznih upravnih zadevah odločajo najvišji organi posameznih vej oblasti ali strokovni organi, ki so posebej v ta namen ustanovljeni z zakonom kot organi na prvi in zadnji stopnji, mogoče šteti upravni spor kot drugo pravno sredstvo v smislu 25. člena Ustave.

Zgolj to stališče Ustavnega sodišča pa še ni zadostovalo za ugotovitev, da ureditev, ko je pritožba v upravnem postopku nadomeščena s tožbo v upravnem sporu, ni v neskladju s 25. členom Ustave. Ustavno sodišče je postavilo še dodaten pogoj, da mora biti s takšnim (drugim) pravnim sredstvom zagotovljen temeljni namen instančnosti, kot ga zagotavlja 25. člen Ustave. To pomeni, da mora biti to pravno sredstvo po svoji naravi enako učinkovito, kot bi bila pritožba v upravnem postopku. Če je takšno pravno sredstvo zagotovljeno, izključitev pritožbe zoper odločitev v upravnem postopku ne pomeni posega v 25. člen Ustave.

Ustavno sodišče je ugotovilo, da je v obravnavanem primeru temu zadoščeno:

- ker izpodbijana ureditev zagotavlja, da se s tožbo lahko izpodbija (dokončen) posamičen upravni akt iz istih razlogov, iz katerih je sicer mogoče vložiti pritožbo v upravnem postopku;
- ker ima tožba v obravnavanem primeru suspenzivni učinek;³⁷

³⁷ V presojanem primeru je bila izvršljivost odločbe vezana na pravnomočnost, kar pomeni, da se je lahko izvršila šele potem, ko je bilo odločeno o tožbi v upravnem sporu.

- ker je zagotovljena instančnost (devolutivnost) pravnega sredstva, saj o njem odloča sodišče.

Na drugo vprašanje, ali je zakonska ureditev, ki izključuje pritožbo v upravnem sporu, v skladu s 25. členom Ustave, je Ustavno sodišče prav tako odgovorilo pritrdilno. Razloge za to je navedlo v točkah 49 in 50 odločbe št. 219/03. Tudi pri iskanju odgovora na to vprašanje je Ustavno sodišče izhajalo iz svoje dotedanje (zelo stroge) prakse, po kateri je primere, ko je bila v sodnem postopku izključena pritožba, obravnavalo kot poseg v pravico do pravnega sredstva iz 25. člena Ustave. Tako je npr. v odločbi št. U-I-221/00 ugotovilo, da pomeni izključitev pritožbe zoper odločitev Upravnega sodišča nedopusten poseg v pravico do pravnega sredstva. Vendar je šlo v navedenem primeru za odločitev prvostopenjskega sodišča, ki ima pooblastilo, da samo ugotavlja dejansko stanje in na tej podlagi tudi odloča v t. i. upravnem sporu polne jurisdikcije.

V primeru presoje določbe Zakona o revidiranju, ki je izključevala pritožbo v upravnem sporu, pa je šlo za bistveno drugačen pravni položaj. Najprej ni šlo za spor polne jurisdikcije, temveč za spor o zakonitosti izpodbijane odločbe. Poleg tega je v postopku sodnega varstva (na prvi stopnji) odločalo Vrhovno sodišče v senatu petih sodnikov, to je v sestavi, v kateri sicer odloča o pritožbah zoper odločbe, ki jih je v upravnem sporu izdal senat Upravnega sodišča.³⁸ Vrhovno sodišče je preizkusilo izpodbijano odločbo tako glede pravilnosti uporabe (materialnega in procesnega) prava kot tudi glede pravilnosti ugotovljenega dejanskega stanja, vendar le v tistem obsegu, kot je bilo dejansko stanje že ugotovljeno v postopku upravnega odločanja in v mejah tožbenih navedb. Na tej podlagi je Vrhovno sodišče v skladu s pooblastili, ki mu jih je dajal ZUS, tudi odločilo. Glede na to in ker je v postopku sodnega varstva odločilo Vrhovno sodišče kot najvišje sodišče v državi (127. člen Ustave) v senatu petih sodnikov, kar je glede na 12. člen ZUS pomenilo, da je odločilo v pritožbeni sestavi, je Ustavno sodišče ugotovilo, da izključitev pritožbe zoper (prvostopenjsko) odločitev Vrhovnega sodišča ne pomeni posega v pravico do pravnega sredstva.

Navedeno stališče je Ustavno sodišče uporabilo tudi pri presoji zakonske ureditve prekrškov,³⁹ pomembno pa je vplivalo tudi na presojo določb ZUS-1, ki so po 1. januarju 2007 na novo uredile pritožbo v upravnem sporu.

³⁸ Drugi odstavek 12. člena ZUS.

³⁹ V 17. točki obrazložitve odločbe Upravnega sodišča št. U-I-56/06 je navedlo: »V primeru odločanja o zahtevi za sodno varstvo gre za odločanje v okviru enotnega upravno-kaznovalnega postopka, v katerem opravljajo okrajna sodišča vlogo instančnega organa in hkrati zagotavljajo sodno varstvo. Po vseh svojih značilnostih opravlja zahteva za sodno varstvo funkcijo pravnega sredstva, saj se z njo zagotavlja instančna kontrola. V tem okviru je odločanje okrajnega sodišča o zahtevi za sodno varstvo primerljivo z odločanjem drugostopenjskega organa o pravnem sredstvu. Sodišče v primeru zavrnitve zahteve za sodno varstvo odloči enako kot pred njim prekrškovni organ. V tem primeru je mogoče zahtevo za sodno varstvo obravnavati kot drugo pravno sredstvo v smislu 25. člena Ustave. Zato izključitev nadaljnje pritožbe zoper odločitev sodišča o zavrnitvi zahteve za sodno varstvo ne pomeni posega v pravico do pravnega sredstva ...«

4.3 PRAKSA PO UVELJAVITVI ZUS-1

Če je Ustavno sodišče s stališči v odločbi št. U-I-219/03 omililo dotedanjo strogo razlago 25. člena Ustave v primerih, ko gre za izključitev pritožbe v upravnem sporu, pa jo je dokončno spremenilo leta 2008, ko je sprejelo odločbo št. U-I-98/07, s katero je opravilo presojo določb ZUS-1, ki urejajo pritožbo.

Predmet presoje v navedeni odločbi je bil prvi odstavek 73. člena ZUS-1,⁴⁰ po katerem je zoper sodbo, ki jo izda Upravno sodišče, dovoljena pritožba le, če je sodišče samo ugotovilo drugačno dejansko stanje, kot ga je ugotovil upravni organ, ki je v upravnem sporu izpodbijano odločbo izdal, ter je na tej podlagi spremenilo izpodbijano odločbo, ali če je sodišče odločilo o zakonitosti posamičnega akta ali dejanja, s katerim se je poseglo v človekovo pravico ali temeljno svoboščino. Takšna ureditev naj bi bila po zatrljevanju pobudnikov ustavne presoje v neskladju s 25. členom Ustave.

Ustavno sodišče je ocenilo, da trditve pobudnikov o neskladnosti izpodbijane določbe ZUS-1 s 25. členom Ustave niso utemeljene. Ugotovilo je, da prvi odstavek 73. člena ZUS-1 ni v neskladju s pravico do pritožbe, kot jo jamči Ustava. Razloge za takšno ugotovitev je navedlo v točkah 12 do 17 obrazložitve odločbe št. U-I-98/07.

Izhodišče presoje izpodbijane določbe ZUS-1 je bila ugotovitev, da je zakonodajalec s takšno ureditvijo sicer posegel v pravico do pritožbe in s tem v 25. člen Ustave. Pri tem je izhajalo iz svojih dotedanjih stališč, da iz določbe 25. člena Ustave izhaja dolžnost zakonodajalca, da zoper vsako odločbo sodišč in drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, s katero ti odločajo o pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih, predvidi pritožbo ali drugo pravno sredstvo. Pri tem se je sklicevalo na stališče iz svojega sklepa št. U-I-309/94, po katerem 25. člen Ustave zagotavlja načelo instančnosti, katerega bistvena vsebina je v tem, da lahko organ druge stopnje presoja odločitev prvostopenjskega organa z vidika vseh vprašanj, ki so pomembna za odločitev o pravici in obveznosti. Ustavno sodišče je izhajalo tudi iz svoje dotedanje opredelitve do tega, kako razlagati pojem drugo pravno sredstvo iz 25. člena Ustave. Zavzelo je stališče, da lahko funkcijo drugega pravnega sredstva opravi tudi zahteva za preizkus odločbe v sodnem postopku (odločba št. U-I-219/03).

Pri tokratni presoji je Ustavno sodišče izhajalo tudi iz tretjega odstavka 120. člena in iz 157. člena Ustave ter se pri tem posebej posvetilo naravi upravnega spora. V tretjem odstavku 120. člena Ustava zagotavlja proti odločitvam in dejanjem upravnih organov in nosilcev javnih pooblastil sodno varstvo pravic in zakonitih interesov državljanov in organizacij. Upravni spor je opredeljen v 157. členu Ustave.⁴¹ Skladno z ZUS-1 se v

⁴⁰ Predmet presoje je bil tudi 107. člen ZUS-1, ki je kot prehodni člen uredil položaje, ko je bila pritožba vložena pred uveljavitvijo ZUS-1, pa ni ustrezala kriterijem, ki jih je določil ZUS-1. Vendar presoja tega člena z vidika obravnave v tej diplomski nalogi ni pomembna.

⁴¹ Člen 157 Ustave se glasi:

upravnem sporu zagotavlja sodno varstvo pravic in pravnih koristi posameznikov in organizacij proti odločitvam in dejanjem državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil na način in po postopku, ki ga določa ta zakon, če za določeno zadevo ni z zakonom zagotovljeno drugo sodno varstvo (1. člen ZUS-1). V upravnem sporu odloča sodišče o zakonitosti dokončnih upravnih aktov, s katerimi se posega v pravni položaj tožnikov. O zakonitosti drugih aktov odloča sodišče v upravnem sporu samo, če tako določa zakon (2. člen ZUS-1).

Iz navedenega izhaja, da je upravni spor sodni spor med posameznikom ali pravno osebo in javno oblastjo, naperjen zoper akte oziroma dejanja organov oblasti, s katerimi se odloča o pravicah, obveznostih oziroma pravnih razmerjih, ki jih ureja javno (upravno) pravo. Sodišče ima v upravnem sporu različna pooblastila glede preizkusa izpodbijanega akta in odločanja o njem. Glede na obseg pooblastila za sodno kontrolo ZUS-1 ločuje dve vrsti upravnih sporov: spor o zakonitosti dokončnega upravnega akta in spor polne jurisdikcije. Iz načela delitve oblasti (drugi odstavek 3. člena Ustave) izhaja, da mora sodna oblast izvrševati predvsem svojo funkcijo sodne kontrole nad delovanjem izvršilne oblasti, ne pa izvajati upravno-izvršilne funkcije. Glede na naravo upravnega spora zato spor o zakonitosti dokončnega upravnega akta pomeni temeljno vrsto upravnega spora. Gre za sodni nadzor nad zakonitostjo delovanja uprave.

Sodišče v sporu o zakonitosti dokončnega upravnega akta ne rešuje meritorno same upravne zadeve, torej ne odloča o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika, temveč le presodi zakonitost dokončnega upravnega akta: ali je bilo v upravnem postopku pravilno ugotovljeno dejansko stanje in na podlagi tega dejanskega stanja glede na materialnopravno normo pravilno odločeno o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika. Prizadeti posameznik lahko v tožbi uveljavlja vse pritožbene razloge. Upravni akt lahko izpodbija:

1. zaradi napačne uporabe materialnega prava (če v postopku za izdajo upravnega akta zakon, na zakon oprt predpis ali drug zakonito izdan predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, ni bil uporabljen ali ni bil pravilno uporabljen);
2. zaradi bistvene kršitve določb postopka, pa je to vplivalo ali moglo vplivati na zakonitost oziroma pravilnost odločitve;
3. če dejansko stanje ni bilo pravilno in popolno ugotovljeno ali če je bil iz ugotovljenih dejstev napravljen napačen sklep o dejanskem stanju;
4. iz razlogov, zaradi katerih se upravni akt izreče za ničnega (27. člen ZUS-1).

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

Če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo, odloča v upravnem sporu pristojno sodišče tudi o zakonitosti posamičnih dejanj in aktov, s katerimi se posega v ustavne pravice posameznika.«

Glede navajanja novih dejstev in dokazov je tožnik omejen podobno, kot je pritožnik v pritožbi v upravnem postopku. ZUS-1 že med splošnimi pravili postopka v tretjem odstavku 20. člena določa, da stranke v upravnem sporu ne smejo navajati dejstev in predlagati dokazov, če so imele možnost navajati ta dejstva in predlagati te dokaze v postopku pred izdajo akta. Sodišče upošteva nova dejstva in dokaze kot tožbene razloge le, če so obstajali v času odločanja na prvi stopnji postopka izdaje upravnega akta in če jih stranka upravičeno ni mogla predložiti oziroma navesti v postopku izdaje upravnega akta (52. člen ZUS-1).

Na podlagi razlage narave in namena upravnega spora je Ustavno sodišče napravilo prvi sklep, ki je bil podlaga ocene ustavnosti izpodbijane ureditve pritožbe po ZUS-1. Ta sklep je v tem, da v primeru odločanja o zakonitosti dokončnega upravnega akta sodišče opravi ponovni preizkus odločitve upravnega organa iz vseh razlogov, ki jih ima stranka že v pritožbenem upravnem postopku, in hkrati zagotavlja tudi sodno varstvo. Po svojih značilnostih opravlja torej spor o zakonitosti dokončnega upravnega akta funkcijo drugega pravnega sredstva iz 25. člena Ustave, saj se z njim glede na pooblastila sodišča v okviru sodnega nadzora zagotavlja instančna kontrola.

Enako je Ustavno sodišče ugotovilo tudi za spor polne jurisdikcije v tistih primerih, kadar sodišče sicer samo odloči o pravici (spremeni izpodbijani upravni akt), vendar na podlagi enakega dejanskega stanja, na podlagi katerega so odločali upravni organi v postopku izdaje upravnega akta. V takem primeru gre namreč le za drugačno pravno presojo enakega dejanskega stanja v okviru instančnega sodnega nadzora. Sodba sodišča zato sledi upravnemu procesu pred upravnimi organi kot posebna oblika sodnega nadzora nad izvršilno oblastjo in ne pomeni prvostopenjskega odločanja sodišča v klasičnem pomenu besede kot na področju civilnega ali kazenskega spora. Zato ima tudi v takem primeru upravni spor naravo drugega pravnega sredstva iz 25. člena Ustave.⁴²

Izhajajoč iz tega, da je v navedenih primerih upravni spor mogoče obravnavati kot drugo pravno sredstvo v smislu 25. člena Ustave, je Ustavno sodišče sklenilo, da izključitev nadaljnje pritožbe zoper odločitev Upravnega sodišča v takih primerih ne pomeni posega v pravico do pravnega sredstva. Zato je pravica do učinkovitega pravnega sredstva na področju izvrševanja upravne funkcije zagotovljena že s tem, da se odločitev poleg interne, hierarhično postavljene upravne pritožbene poti, presoja tudi pred neodvisnim sodnim organom, to je pred Upravnim sodiščem. Ta pravica ne zahteva, da bi moralo Vrhovno sodišče kot sodišče druge stopnje ponovno presojati odločitev sodišča.

Pri tem je Ustavno sodišče poudarilo, da pa gre za drugačen pravni položaj takrat, ko Upravno sodišče samo na glavni obravnavi ugotavlja dejansko stanje in na podlagi tako

⁴² S takšno razlago je Ustavno sodišče sicer nekoliko odstopilo od svojega stališča, da upravni spor pomeni obliko sodnega varstva, ki je zajamčeno s 23. členom Ustave (tako Ustavno sodišče že v odločbi št. Up-23/95).

ugotovljenega dejanskega stanja spremeni izpodbijani akt (torej samo drugače odloči o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika). V takem primeru pa mora biti stranki dana možnost, da s pritožbo izpodbija vsebinsko odločitev Upravnega sodišča. Ker je zakonodajalec v takem primeru in v primerih, kadar Upravno sodišče odloča v sporu o zakonitosti posamičnega akta ali dejanja, s katerim se posega v človekove pravice in temeljne svoboščine posameznika, omogočil pritožbo, prvi odstavek 73. člena ZUS-1 ni v neskladju s 25. členom Ustave.

4.4 VPLIV NOVE UREDITVE NA VLOŽITEV USTAVNE PRITOŽBE

Zadnje pravno sredstvo, ki ga ima stranka v upravnem postopku, je ustavna pritožba. Po svoji naravi ustavna pritožba ne sodi niti med izredna niti med redna pravna sredstva, ki jih urejajo procesni predpisi z različnih pravnih področij, je pa vendarle posebno pravno sredstvo za varstvo človekovih pravic (Testen v: Šturm (ur.), 2002, str. 1100). Podobno stališče je zavzelo tudi Ustavno sodišče. V dosedanjih ustavnosodnih presojah, ki jih je opravilo na podlagi vloženih ustavnih pritožb, je sprejelo stališče,⁴³ po katerem Ustavno sodišče ni inštanca nad rednim sodstvom, kar pomeni, da tudi ustavna pritožba ni klasično pravno sredstvo. Z njo zgolj zaradi procesne ali materialne nezakonitosti, ki je nastala v postopku pred rednim sodiščem, še ni mogoče uspeti. Skladno s 50. členom Zakona o Ustavnem sodišču (v nadaljevanju: ZUstS) namreč Ustavno sodišče na podlagi ustavne pritožbe presoja le, ali so bile s posamičnim aktom, ki je predmet ustavnosodne presoje, kršene človekove pravice ali temeljne svoboščine.

Pogoje za sprejem ustavne pritožbe v obravnavo predpisuje ZUstS. Razdelimo jih lahko v formalne ali procesne in materialne ali vsebinske pogoje. V okvir formalnih pogojev uvrstimo izčrpanost, pravočasnost in legitimacijo (upravičenost za vložitev) rednih in izrednih pravnih sredstev. V okviru te diplomske naloge nas zanima le izčrpanost pravnih sredstev, saj je prav zaradi upravnega spora kot posebne oblike sodnega nadzora nad zakonitostjo dokončnih posamičnih upravnih aktov, položaj nekoliko drugačen, kot je v primeru izčrpanosti pravnih sredstev v civilnopravnih in kazenskopravnih zadevah.

Po prvem odstavku 51. člena ZUstS se ustavna pritožba lahko vloži šele, ko so izčrpana vsa pravna sredstva, kar pomeni, da morajo biti izčrpana tako redna kot izredna pravna sredstva. To izhaja tudi iz določbe drugega odstavka 51. člena ZUstS, po kateri je mogoče ustavno pritožbo izjemoma vložiti pred izčrpanjem izrednih pravnih sredstev, če je zatrjevana kršitev očitna in če bi z izvršitvijo posamičnega akta nastale za pritožnika nepopravljive posledice.

⁴³Tako v odločbi Ustavnega sodišča št. Up-275/97.

Kot je bilo že omenjeno, je posebnost, ki je pri ustavnih pritožbah s področij civilnopravnih in kazenskopravnih zadev ni, v tem, da zoper posamične upravne akte niso dovoljena samo redna in izredna pravna sredstva v upravnem postopku, temveč je dovoljen tudi upravni spor. Z vidika obravnave v tej diplomski nalogi je pomembno, da se v upravnem sporu odloča o zakonitosti dokončnih upravnih aktov. To je tistih, zoper katere ni mogoča ali ni več mogoča pritožba, ker ni dovoljena ali ker je izčrpana. V nekaterih primerih pa upravni spor lahko predstavlja tudi edino pravno sredstvo, torej nadomestilo za pritožbo, kadar jo zakonodajalec v upravnih zadevah izključi na način, ki je skladen s 25. členom Ustave.

Z vidika zahteve po izčrpanosti pravnih sredstev pred vložitvijo ustavne pritožbe se zato najprej zastavlja vprašanje, kakšno pravno sredstvo sploh je upravni spor: ali ga je glede na drugi odstavek 51. člena ZUstS treba šteti za redno ali za izredno pravno sredstvo (Jerovšek v: Šturm (ur.), 2002, str. 1055).

Mejnik v praksi Ustavnega sodišča glede navedenega vprašanja predstavlja leto 1997, ko je bil uveljavljen ZUS. Do tedaj je Ustavno sodišče zastopalo stališče, da je tožba v upravnem sporu bližje izrednim pravnim sredstvom in da je zato predpostavka za obravnavanje ustavne pritožbe na podlagi drugega odstavka 51. člena ZUstS podana že, če je tekel upravni spor. Takšno stališče je temeljilo zlasti na dejstvu, da zakon iz leta 1977, ki je urejal upravni spor, tožniku ni dajal učinkovite možnosti, da bi dosegel zadržanje izvrševanja v upravnem sporu izpodbijanega akta (dokončne in s tem izvršljive upravne odločbe). Tožba namreč ni zadržala izvršitve izpodbijanega akta, o predlogih za začasno zadržanje izvršitve pa v upravnem sporu Vrhovno sodišče ni odločalo. Stališče o izjemnem obravnavanju ustavne pritožbe v upravnopravnih zadevah pred izčrpanjem izrednih pravnih sredstev je torej temeljilo na izvršljivosti izpodbijanega akta in s tem na možnosti, da bi z izvršitvijo izpodbijanega akta nastale ustavnemu pritožniku nepopravljive posledice.⁴⁴

Po uveljavitvi oziroma po pričetku uporabe ZUS, torej po 1. januarju 1998, se je to stališče Ustavnega sodišča spremenilo. Pravzaprav je Ustavno sodišče zavzelo novo stališče, ki je temeljilo na tistih določbah ZUS, ki dajejo tožniku v upravnem sporu učinkovito možnost doseči odložitev izvršbe izpodbijane upravne odločbe ali pa začasno ureditev stanja glede na sporno pravno razmerje.⁴⁵ Ob takšni zakonski ureditvi upravnega spora je odpadel temeljni razlog za obravnavo ustavne pritožbe v upravnopravnih zadevah pred izčrpanjem upravnega spora. Upravnega spora zato ni bilo več mogoče šteti za izredno pravno sredstvo (Čebulj v: Pavčnik in Mavčič (ur.), 2000, str. 314).

⁴⁴ Tako v obrazložitvi sklepa Ustavnega sodišča št. Up-56/95.

⁴⁵ Gre zlasti za 69. člen ZUS. Več o tem v: Jerovšek, 1999, str. 47.

Takšno novo stališče je Ustavno sodišče sprejelo v sklepu št. Up-261/98. V njegovi obrazložitvi je poudarilo, da določbe prvega odstavka 69. člena ZUS v povezavi z njegovim 30. členom in določbe drugega odstavka 69. člena ZUS dajejo tožniku v upravnem sporu učinkovito sredstvo za doseg odložitve izvršbe izpodbijane upravne odločbe ali pa za začasno ureditev stanja glede na sporno pravno razmerje. Postopek odločanja o teh dveh začasnih odredbah je hiter, saj mora po četrtem in petem odstavku 69. člena ZUS Upravno sodišče o zahtevi odločiti v sedmih dneh, Vrhovno sodišče pa o pritožbi v treh dneh. Zoper to odločitev pa je dovoljena tudi ustavna pritožba. Ob tem je Ustavno sodišče poudarilo, da drugi odstavek 69. člena ZUS daje možnost tožniku v upravnem sporu, da lahko kadarkoli med potekom upravnega spora zahteva izdajo začasne odredbe za začasno ureditev stanja glede na sporno pravno razmerje. Takšno začasno odredbo pa lahko po stališču Ustavnega sodišča tožnik zahteva tudi potem, ko je bil v upravnem sporu izpodbijani akt že izvršen. Ob takšni zakonski ureditvi upravnega spora je odpadel temeljni razlog za obravnavo ustavne pritožbe pred izčrpanjem upravnega spora.

Glede na navedeno je Ustavno sodišče zavzelo stališče, da upravnega spora po uveljavitvi ZUS ni več mogoče šteti za izredno pravno sredstvo v smislu 51. člena ZUstS. Dejansko je to stališče pomenilo, da drugega odstavka 51. člena ZUstS, ki govori o možnosti vložitev ustavne pritožbe pred izčrpanjem izrednih pravnih sredstev, pri ustavnih pritožbah s področja upravnih zadev sploh ni mogoče uporabljati. Ustavno pritožbo je v upravnih zadevah mogoče vložiti potem, ko je upravni spor, ki v postopku izdaje upravne odločbe ni niti redno niti izredno pravno sredstvo, pravnomočno končan. Z drugimi besedami je to mogoče v trenutku, ko postaneta upravna odločba in sodba, izdana zoper dokončno upravno odločbo, pravnomočni. Upravna odločba postane pravnomočna potem, ko je bila izčrpana pritožba zoper odločbo sodišča prve stopnje in je bila ta sodna odločba vročena strankam. Pravnomočnost upravne odločbe v takšnem primeru nastopi, če je bila pritožba zavržena ali zavrnjena ali če je bilo s sodbo meritorno odločeno o predmetu spora. Če pa pritožba zoper prvostopno odločbo sodišča ni bila vložena ali je bila zamujena, nastopi pravnomočnost upravne odločbe, ki je bila predmet upravnega spora, z iztekom pritožbenega roka. Lahko pa nastopi pravnomočnost upravne odločbe že prej, takoj po izteku roka za vložitev tožbe, če ta sploh ni bila vložena ali je bil rok za tožbo zamujen (Jerovšek, 1999, str. 53).

V zvezi z izčrpanostjo pravnega varstva (v primeru upravnih zadev izčrpanosti upravnega spora) je treba opozoriti še na eno stališče Ustavnega sodišča. Po njem zahteva po izčrpanju vseh pravnih sredstev ne pomeni le zahteve po formalnem izčrpanju, temveč tudi zahtevo po materialni izčrpanosti pravnega sredstva. To pomeni, da je treba že v upravnem sporu uveljavljati kršitev človekove pravice, katere kršitev se kasneje uveljavlja z ustavno pritožbo (Testen v: Šturm (ur.), 2002, str. 1114).

Po uveljavitvi ZUS-1, ki je omejil pritožbo, to omejitev pa v določeni meri korigiral z uvedbo revizije, se je zastavilo vprašanje, ali je zaradi takšnega razmerja med pritožbo in revizijo v upravnem sporu treba pred vložitvijo ustavne pritožbe izčrpati tudi revizijo.

Odgovor na to vprašanje je dalo Ustavno sodišče v sklepu št. Up-2394/07. Pri tem je izhajalo iz narave in namena revizije, po drugi strani pa tudi iz določb Ustave, ki opredeljujejo položaj (rednega) sodstva. Ustavno sodišče je upoštevalo, da človekove pravice in temeljne svoboščine varujejo in so jih na podlagi 125. člena Ustave dolžni varovati sodniki na vseh stopnjah sojenja, vključno s sojenjem na Vrhovnem sodišču, ki je po 127. členu Ustave najvišje sodišče v državi. Na upravnem področju je zato Upravno sodišče tisto, ki razlaga pravo, Vrhovno sodišče pa kot instančni organ ustvarja enotno sodno prakso glede pomembnih pravnih vprašanj. Tako razlaga prava kot tudi enotna sodna praksa pa morata zagotavljati tudi varstvo človekovih pravic.

Glede na navedeno ter glede na naravo in namen revizije v upravnem sporu je Ustavno sodišče zavzelo stališče, da mora biti pred vložitvijo ustavne pritožbe izčrpana revizija v upravnem sporu, oziroma da jo mora ustavni pritožnik vsaj poskusiti izčrpati.⁴⁶ Seveda to stališče glede na ustaljeno prakso Ustavnega sodišča glede vprašanja izčrpanosti pravnih sredstev pomeni, da mora biti revizija izčrpana ne le formalno, temveč tudi po vsebini. Slednje pomeni, da mora ustavni pritožnik trditve o domnevnih kršitvah človekovih pravic in temeljnih svoboščin uveljavljati že v revizijskem postopku.

Prikazana sprememba stališča pa je Ustavnemu sodišču narekovala tudi temu stališču prilagojeno razlago prvega odstavka 52. člena ZUstS, ki določa rok za vložitev ustavne pritožbe. Če Vrhovno sodišče revizije ne bo dopustilo in jo bo kot nedovoljeno zavrglo, ker bo ocenilo, da niso izpolnjeni kriteriji iz 2. in 3. točke drugega odstavka 83. člena ZUS-1, bo Ustavno sodišče štelo, da teče rok za vložitev ustavne pritožbe od vročitve sklepa o zavrženju revizije, ustavni pritožnik pa bo v njej lahko izpodbijal tako sklep o zavrženju revizije kot tudi sodbo Upravnega sodišča. Če ne bi poleg stališča o obveznem izčrpanju (poskusu izčrpanja) revizije Ustavno sodišče hkrati sprejelo tudi navedene razlage prvega odstavka 52. člena ZUstS, bi namreč prišlo do izvotlitve pritožnikove pravice do vložitve ustavne pritožbe. Seveda pa si pritožnik ne bo mogel varovati roka za vložitev ustavne pritožbe zoper sodbo Upravnega sodišča, če bo Vrhovno sodišče njegovo revizijo zavrglo kot prepozno ali nepopolno (89. člen ZUS-1).

⁴⁶ Če gre za t. i. dopuščeno revizijo po 2. in 3. točki drugega odstavka 83. člena ZUS-1.

5 ZAKLJUČEK

Zakonnost delovanja in odločanja državne uprave, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil je eden od temeljev pravne države. Kljub temu, da so zagotavljanju zakonitosti postopanja in odločanja upravnih in drugih organov, ki odločajo o pravicah, obveznostih in pravnih koristih posameznikov in drugih strank v upravnem postopku, namenjena že pritožba in izredna pravna sredstva v upravnem postopku, pa je na področju odločanja o upravnih zadevah zagotovljen tudi sodni nadzor nad zakonitostjo dokončnih posamičnih upravnih aktov oziroma upravnih odločb.

Zahteva po sodnem nadzoru nad zakonitostjo dela uprave izvira iz specifičnega položaja organov, ki odločajo o upravnih zadevah v upravnem postopku. Ker imajo upravni in drugi organi, ki odločajo o upravnih zadevah, v postopku poseben položaj, ki se kaže zlasti v tem, da so dolžni ves čas postopka varovati javno korist in da so v razmerju do strank v nadrejenem položaju, je po prevladujočem mnenju teorije nujno, da obstaja še poseben zunanji nadzor nad delovanjem uprave, ki ga morajo opravljati od organov javne uprave organizacijsko ločeni in neodvisni ter v zadevi neprizadeti in nepristranski organi, ki niso v nobenem hierarhičnem razmerju do stranke niti do organa javne uprave, ki je z izdajo posamičnega upravnega akta posegel v pravno varovani položaj posameznika. Sodni nadzor nad zakonitostjo dokončnih posamičnih upravnih aktov se opravlja v našem pravnem sistemu prek institucije upravnega (administrativnega) spora. V upravnem sporu se odloča tudi o zakonitosti posamičnih dejanj in aktov, s katerimi se posega v ustavne pravice posameznika, če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo.

Takšen koncept je vsebovan tudi v Ustavi. Že po 23. členu Ustave ima vsakdo pravico, da o njegovih pravicah in dolžnostih ter o obtožbah proti njemu brez nepotrebnega odlašanja odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom ustanovljeno sodišče. To pomeni, da mora biti ta pravica (pravica do sodnega varstva) zagotovljena tudi v primeru, ko o pravici ali obveznosti posameznika ali pravne osebe najprej odloča uprava. Še bolj neposredno izhaja zagotovilo sodnega varstva zoper odločitve uprave iz 120. in 157. člena Ustave. V tretjem odstavku 120. člena Ustava določa, da je proti odločitvam in dejanjem upravnih organov in nosilcev javnih pooblastil zagotovljeno sodno varstvo pravic in zakonitih interesov državljanov in organizacij. V prvem odstavku 157. člena pa Ustava določa, da o zakonitosti dokončnih posamičnih aktov, s katerimi državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil odločajo o pravicah ali o obveznostih in pravnih koristih posameznikov in organizacij, odloča v upravnem sporu pristojno sodišče, če za določeno zadevo ni z zakonom predvideno drugo sodno varstvo.

Eno od vprašanj, ki se v zvezi s takšnim konceptom pravnih sredstev (če jih pojmujejo v širšem smislu) zoper prvostopenjske odločitve upravnih in drugih organov o upravnih zadevah zastavlja, je, ali je res nujno, da je odločanje o upravnih zadevah štiristopenjsko: odločanje upravnega organa na prvi stopnji, odločanje upravnega organa na drugi

stopnji, odločanje Upravnega sodišča na prvi stopnji in odločanje Vrhovnega sodišča na drugi stopnji. Ali ni takšno štiristopenjsko odločanje v nasprotju z enim temeljnih načel upravnega postopka, to je z načelom ekonomičnosti, ki s tem, ko organu nalaga, da je treba postopek voditi hitro, posamezniku oziroma drugi stranki v postopku zagotavlja, da bo o njegovi pravici, obveznosti ali pravni koristi odločeno v čim krajšem času. Res je, da gre za temeljno načelo upravnega postopka, vendar ga lahko (pre)dolg sodni nadzor izniči enako kot predolg odločanje v upravnem postopku.

Tudi to je bil razlog, da se je v teoriji začelo razmišljati, ali ne bi kazalo upravnega spora »skrčiti« na enostopenjsko sodno kontrolo dokončnih posamičnih upravnih aktov. Po mnenju nekaterih teoretikov se je neomejena pritožba v upravnem sporu in s tem vzpostavitev odločanja na štirih stopnjah o isti upravni zadevi, preden je dosežena pravnomočnost (upravne) odločitve, pokazala kot neustrezna s pravnoteoretskega in tudi s praktičnega vidika. To naj bi še posebej veljalo, ker sodba Upravnega sodišča v upravnem sporu sledi upravnemu odločanju pred upravnimi organi kot posebna oblika nadzora nad upravo in torej ne pomeni prvostopenjskega odločanja v klasičnem pomenu besede.

Takšna razmišljanja so pripeljala do precej korenite spremembe ureditve pritožbe v upravnem sporu. Ureditev po ZUS iz leta 1997 je dajala zelo široko možnost pritožbe, saj je bila zoper sodbo, izdano v upravnem sporu na prvi stopnji, vedno dovoljena pritožba, razen v primerih, ko je Vrhovno sodišče odločalo v upravnem sporu na prvi stopnji o zakonitosti aktov volilnih organov za volitve v Državni zbor, Državni svet in volitve predsednika države, ter v primerih, ko je Upravno sodišče odločalo v sporih o zakonitosti aktov volilnih organov za lokalne volitve. V nasprotju z ZUS pa je ZUS-1, ki je pričel veljati 1. januarja 2007, pritožbo precej omejil. Omejil jo je do tolikšne mere, da je upravni spor praviloma enostopenjski. ZUS-1 namreč dovoljuje pritožbo zgolj v tistih primerih, ko je zaradi zagotavljanja učinkovitega pravnega varstva posameznika ponovno instančno preverjanje prvostopenjske sodbe v okviru upravnega spora nujno. Tako je pritožba dovoljena samo v dveh primerih:

1. če je sodišče samo ugotovilo drugačno dejansko stanje, kot ga je ugotovila tožena stranka in je na tej podlagi spremenilo izpodbijani upravni akt;
2. če je sodišče odločilo o zakonitosti posamičnih aktov ali dejanj, s katerimi organi posegajo v človekove pravice in temeljne svoboščine posameznika.

Prikazana ureditev seveda prispeva k temu, da upravna odločba postane hitreje pravnomočna, kar je še posebej pomembno v primerih, ko je izvršljivost upravne odločbe vezana na pravnomočnost, vendar omejitev pritožbe v sodnem postopku trči ob 25. člen Ustave, ki jamči pravico do pravnega sredstva. Zato se zastavi vprašanje, ali je zakonodajalec s takšno zakonsko ureditvijo pritožbe v upravnem sporu posegel v 25. člen Ustave. Kot večina drugih človekovih pravic tudi pravica do pritožbe ni absolutna pravica. To pomeni, da jo je mogoče omejiti, včasih celo izključiti, če za to obstaja legitimen cilj, omejitev pa je sorazmerna varovani javni dobrini, ki predstavlja legitimen cilj, zaradi katerega se pravico do pritožbe omejuje. O tem, ali neka zakonska ureditev

posega v kakšno od določb Ustave ali ne, odloča na podlagi pooblastila iz 160. člena Ustave Ustavno sodišče. Zato je pri iskanju odgovora na vprašanje, ki je bilo tudi vodilo diplomske naloge, ali je mogoče pritožbo v upravnem sporu omejiti in pod kakšnimi pogoji oziroma, ker je ZUS-1 to že storil, ali je takšna omejitev v skladu s 25. členom Ustave, ključna analiza dosedanjih odločitev Ustavnega sodišča, v katerih se je ukvarjalo z izpodbijanimi zakonskimi ureditvami, ki so omejevale ali izključevale pravico do pritožbe v sodnih postopkih, še posebej v upravnem sporu. Njihova analiza je pokazala naslednje.

V svojih starejših odločbah (v obdobju od 1992 do 2000) je Ustavno sodišče pravici do pritožbe vedno dajalo zelo močan pomen. Tako je Ustavno sodišče že leta 1992 v obrazložitvi ene od svojih odločb zapisalo, da smisel pravice do pritožbe ali drugega pravnega sredstva ni le v tem, da zagotavlja posamezniku pravico do vložitve pravnega sredstva, temveč predvsem v tem, da lahko z vložitvijo pravnega sredstva učinkovito brani in varuje svoje pravne interese. Pri tem je poseben poudarek dajalo prav učinkovitosti pritožbe ali tistega pravnega sredstva, s katerim je zakonodajalec v posameznih primerih nadomestil pritožbo. V zvezi s tem je značilno stališče Ustavnega sodišča, po katerem iz 25. člena Ustave izhaja dolžnost zakonodajalca, da zoper vsako odločbo sodišč ali drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, s katero ti odločajo o pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih, predvidi pritožbo kot redno pravno sredstvo, ki naj zagotovi instančno odločanje in s tem učinkovito varovanje pravic oziroma pravnih interesov prizadetih oseb. Dalje izhaja, da je lahko pritožba, ker gre za specifično ustavno pravico, z zakonom izključena, če so izpolnjeni pogoji iz tretjega odstavka 15. člena Ustave, ob spoštovanju načela sorazmernosti, in če je zagotovljeno drugo, po svojih pravnih učinkih primerljivo pravno sredstvo. Učinkovitost pritožbe ali drugega pravnega sredstva je Ustavno sodišče obravnavalo zlasti s treh vidikov: z vidika razlogov za izpodbijanje oziroma z vidika obsega izpodbijanja ter z vidika instančnosti in z vidika suspenzivnosti. Če je navedenim trem kriterijem (instančnost oziroma devolutivnost, suspenzivnost in obseg izpodbijanja) zadoščeno, sploh ne gre za poseg v 25. člen Ustave, ki bi se presojal z vidika tretjega odstavka 15. člena Ustave in načela sorazmernosti (2. člen Ustave).

Ta stroga stališča je Ustavno sodišče postopoma omililo po letu 2000, dokončno pa z odločbo št. U-I-219/03 leta 2005. Še vedno je sicer izhajalo iz svoje dotedanje (zelo stroge) prakse, po kateri je primere, ko je bila v (upravno)sodnem postopku izključena pritožba, obravnavalo kot poseg v pravico do pravnega sredstva iz 25. člena Ustave. Še posebej dosledno je vztrajalo na tem stališču, če je šlo pri prvostopenjskem odločanju za odločanje v sporu polne jurisdikcije. Kadar pa je šlo za spor o zakonitosti, je Ustavno sodišče dopustilo izključitev pritožbe še zlasti, če je v postopku sodnega varstva (na prvi stopnji) odločalo Vrhovno sodišče v sestavi, v kateri sicer odloča o pritožbah zoper odločbe, ki jih je v upravnem sporu izdal senat Upravnega sodišča.

Stališču o nepotrebnosti štiristopenjskega odločanja o upravni zadevi do njene pravnomočnosti, ki ga je zastopala teorija, se je Ustavno sodišče pridružilo sredi leta

2008, in sicer z odločbo št. U-I-98/07. Predmet presoje v navedeni odločbi je bila prav določba ZUS-1, po kateri je zoper sodbo, ki jo izda Upravno sodišče, dovoljena pritožba le, če je sodišče samo ugotovilo drugačno dejansko stanje, kot ga je ugotovil upravni organ, ki je v upravnem sporu izpodbijano odločbo izdal, ter je na tej podlagi spremenilo izpodbijano odločbo, ali če je sodišče odločilo o zakonitosti posamičnega akta ali dejanja, s katerim se je poseglo v človekovo pravico ali temeljno svoboščino. Takšna ureditev naj bi bila po zatrjevanju pobudnikov ustavne presoje v neskladju s 25. členom Ustave.

Ustavno sodišče je v svoji odločbi ugotovilo, da ureditev po ZUS-1, ki omejuje, oziroma v primerih, ko gre za spor o zakonitosti, izključuje pritožbo zoper prvostopenjsko sodbo, izdano v upravnem sporu, ni v neskladju s pravico do pritožbe iz 25. člena Ustave. Novost pri tej presoji (v primerjavi s prejšnjimi tovrstnimi odločbami) je v tem, da je Ustavno sodišče izhajalo iz narave upravnega spora, kot ga opredeljuje Ustava, in ga definiralo kot drugo pravno sredstvo iz 25. člena Ustave. V dotedanjih odločbah ga je (res, da ne v kontekstu prav takšne presoje) definiralo kot obliko sodnega varstva, s katero se uresničuje 23. člen Ustave, ki daje pravico do sodnega varstva.

Na podlagi takšne razlage narave in namena upravnega spora je Ustavno sodišče napravilo prvi sklep, ki je bil podlaga ocene ustavnosti izpodbijane ureditve pritožbe po ZUS-1. Izraža se v tem, da v primeru odločanja o zakonitosti dokončnega upravnega akta sodišče opravi ponovni preizkus odločitve upravnega organa iz vseh razlogov, ki jih ima stranka že v pritožbenem upravnem postopku, in hkrati zagotavlja tudi sodno varstvo. Po svojih značilnostih opravlja torej spor o zakonitosti dokončnega upravnega akta funkcijo drugega pravnega sredstva iz 25. člena Ustave, saj se z njim glede na pooblastila sodišča v okviru sodnega nadzora zagotavlja instančna kontrola. Enako je sodišče ugotovilo tudi za spor polne jurisdikcije v tistih primerih, kadar sodišče sicer samo odloči o pravici (spremeni izpodbijani upravni akt), vendar na podlagi enakega dejanskega stanja, na podlagi katerega so odločali upravni organi v postopku izdaje upravnega akta. V takem primeru gre namreč le za drugačno pravno presojo enakega dejanskega stanja v okviru instančnega sodnega nadzora. Pri tem sodba sodišča sledi upravnemu procesu pred upravnimi organi kot posebna oblika sodnega nadzora nad izvršilno oblastjo in ne pomeni prvostopenjskega odločanja sodišča v klasičnem pomenu besede kot na področju civilnega ali kazenskega spora. Zato ima tudi v takem primeru upravni spor naravo drugega pravnega sredstva iz 25. člena Ustave. Izhajajoč iz dejstva, da je v navedenih primerih upravni spor mogoče obravnavati kot drugo pravno sredstvo v smislu 25. člena Ustave, je Ustavno sodišče sklenilo, da izključitev nadaljnje pritožbe zoper odločitev Upravnega sodišča v takih primerih ne pomeni posega v pravico do pravnega sredstva. S tem je pravica do učinkovitega pravnega sredstva na področju izvrševanja upravne funkcije zagotovljena že s tem, da se odločitev poleg interne, hierarhično postavljene upravne pritožbene poti, presoja tudi pred neodvisnim sodnim organom, tj. pred Upravnim sodiščem. Ta pravica ne zahteva, da bi moralo Vrhovno sodišče kot sodišče druge stopnje ponovno presojati odločitev sodišča. Ne velja pa to za primere, ko Upravno sodišče ugotavlja dejansko stanje in na podlagi tako ugotovljenega

dejanskega stanja spremeni izpodbijani akt. V takem primeru mora biti stranki dana možnost, da s pritožbo izpodbija vsebinsko odločitev Upravnega sodišča, kar pa je zakonodajalec v ZUS-1 zagotovil.

Zadnje pravno sredstvo, ki ga ima posameznik zoper posamičen upravni akt, je ustavna pritožba. Po svoji naravi ustavna pritožba sicer ne sodi niti med izredna niti med redna pravna sredstva, ki jih urejajo procesni predpisi z različnih pravnih področij, je pa vendarle posebno pravno sredstvo za varstvo človekovih pravic. Ustavna pritožba sicer ni namenjena varstvu pred nezakonnostmi, temveč varstvu pred poseganjem v človekove pravice. Ureditev pravnih sredstev v upravnem sporu pa vpliva nanjo, ker morajo biti pred vložitvijo ustavne pritožbe izčrpana vsa druga pravna sredstva. Na upravnopravnem področju sodi mednje tudi upravni spor. Sprememba ureditve pritožbe v upravnem sporu, zlasti pa uvedba revizije, je zato narekovala tudi spremembo stališča Ustavnega sodišča o tem, kdaj je upravni spor izčrpan in se zato lahko vloži ustavno pritožbo. Odgovor na to vprašanje je dalo Ustavno sodišče v sklepu št. Up-2394/07. V njem je sprejelo stališče, da mora biti pred vložitvijo ustavne pritožbe izčrpana tudi revizija v upravnem sporu.

LITERATURA

1. Androjna, Vilko in Kerševan, Erik. Upravno procesno pravo: upravni postopek in upravni spor. GV Založba, Ljubljana, 2006.
2. Breznik, Janez in Kerševan, Erik (ur.). Zakon o upravnem sporu s komentarjem. GV Založba, Ljubljana, 2008.
3. Grafenauer, Božo in Breznik, Janez. Upravni postopek in upravni spor. GV Založba, Ljubljana, 2005.
4. Jerovšek, Tone. Zakon o upravnem sporu z uvodnimi pojasnili. ČZ Uradni list, Ljubljana, 1999.
5. Jerovšek, Tone. Konceptualne spremembe upravnega spora. Javna uprava. 2007, letnik 43, št. 1, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, str. 197–211.
6. Jerovšek, Tone. Upravni postopek in upravni spor. Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani, Ljubljana, 2007.
7. Kerševan, Erik. Uprava in sodni nadzor. Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana, 2004.
8. Pavčnik, Marijan in Mavčič, Arne (ur.). Ustavno sodstvo. Cankarjeva založba, Ljubljana, 2000.
9. Šturm, Lovro (ur.). Komentar Ustave Republike Slovenije. Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana, 2002.

PRAVNI VIRI

I. PREDPISI

1. Ustava Republike Slovenije. Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/2000, 24/03, 69/04 in 68/06.
2. Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP). Uradni list RS, št. 33/94, Mednarodne pogodbe št. 7/94.
3. Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP). Uradni list RS, št. 24/06 – ur. p. b., 126/07 in 65/08)
4. Zakon o upravnem sporu (ZUS). Uradni list RS, št. 50/97, 65/97 – popr. in 70/2000.
5. Zakon o upravnem sporu (ZUS-1). Uradni list RS, št. 105/06.
6. Zakon o Ustavnem sodišču (ZUstS). Uradni list RS, št. 15/94, 51/07 in 64/07 – UPB1.

II. ODLOČBE IN SKLEPI USTAVNEGA SODIŠČA

1. Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-98/91 (Uradni list RS, št. 61/92).
2. Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-46/92 (Uradni list RS, št. 3/94).
3. Odločba Ustavnega sodišča št. Up-25/93 (<http://odlocitve.us-rs.si>).
4. Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-34/95 (Uradni list RS, št. 73/97).
5. Odločba Ustavnega sodišča št. Up-275/97 (<http://odlocitve.us-rs.si>).
6. Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-221/00 (Uradni list RS, št. 113/2000).
7. Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-18/02 (Uradni list RS, št. 108/03).
8. Odločba Ustavnega sodišča št. Up-52/03 (Uradni list RS, št. 103/05).
9. Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-219/03 (Uradni list RS, št. 118/05).
10. Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-220/03 (Uradni list RS, št. 123/04).
11. Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-56/06 (Uradni list RS, št. 29/07).
12. Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-98/07 (Uradni list RS, št. 65/08).
13. Odločba Ustavnega sodišča št. Up-668/07 (Uradni list RS, št. 19/08).
14. Sklep Ustavnega sodišča št. Up-56/95 (<http://odlocitve.us-rs.si>).
15. Sklep Ustavnega sodišča št. U-I-27/97 (<http://odlocitve.us-rs.si>).
16. Sklep Ustavnega sodišča št. Up-261/98 (Uradni list RS, št. 6/2000).
17. Sklep Ustavnega sodišča št. Up-2394/07 (Uradni list RS, št. 122/07).

IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA

Podpisana Tadeja Dolinar (št. indeksa 04033682) izjavljam, da je ta diplomska naloga moje avtorsko delo, izdelano na podlagi literature in virov, navedenih v tej diplomski nalogi.

V Ljubljani, _____

Diplomsko nalogo je lektoriral Janez Kajzer.

V Ljubljani, _____

Podpisana Tadeja Dolinar (št. indeksa 04033682) soglašam, da se ta diplomska naloga objavi na svetovnem spletu.

V Ljubljani, _____