

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**Diplomsko delo
univerzitetnega programa**

POSAMIČNI UPRAVNI AKTI

Vesna Lebar

Ljubljana, maj 2009

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo
univerzitetnega programa

POSAMIČNI UPRAVNI AKTI

Kandidatka: Vesna Lebar
Številka indeksa: 33318

Mentorica: dr. Polonca Kovač

Ljubljana, maj 2009

POVZETEK

Posamični in praviloma konkretni oblastni pravni akti, ki jih izdajajo državni in občinski organi ter nosilci javnih pooblastil, so upravne odločbe in sklepi, izdani v upravnem postopku. Z upravnimi akti upravni organi v posamičnih konkretnih primerih uporabljajo zakone in podzakonske predpise s posameznih področij upravnega prava. Pri tem odločajo o pravicah in obveznostih posameznikov in pravnih oseb. Upravni akt je na primer odločba o odmeri davka, voziško dovoljenje, odločba o priznanju pravice iz pokojninskega zavarovanja ipd. Z navedenimi akti uprava v konkretnih primerih praviloma izvršuje javni interes, določen v zakonih in podzakonskih predpisih.

Upravni akti morajo biti izdani v obliki, ki jo določa zakon, in po postopku, ki ga ureja zakon, poleg tega pa mora upravni akt izdati organ, ki je po zakonu pristojen za njegovo izdajo. Upravni organ ima pri upravnem odločanju prioriteto nalogo varovati javni interes, čeprav mu zakon nalaga, da mora pri odločanju v upravnem postopku uporabiti tisti zakoniti ukrep, ki je za stranko ugodnejši, če se tudi s takšnim ukrepom doseže namen zakona.

Upravni organi morajo pri odločanju o pravici, obveznosti ali pravni koristi fizičnih in pravnih oseb dosledno spoštovati načelo zakonitosti. To načelo terja od uprave, da deluje na podlagi in v okviru zakona. Vendar kljub temu pogosto prihaja do kršitev tega načela, zato je v pravnem sistemu predviden nadzor nad delovanjem uprave. Nadzor nad delovanjem uprave je lahko formalen ali neformalen. Njegov smisel pa ne sme biti samo v odkrivanju napak, temveč tudi v nudenju različne pomoči, svetovanju, in s tem izboljšanju dela organov uprave nasploh.

KLJUČNE BESEDE: posamični upravni akt, upravno pravno razmerje, upravni organ, upravni postopek, stranka, odločba, sklep, pravna sredstva, zakonitost, upravni spor.

SUMMARY

Individual, and as a rule , concrete authoritative legal documents, which are issued by the state and municipal organs, as well as by those with full public authority, consist of administrative decisions and decrees, and are issued according to an administrative procedure. Administrative organs use laws and regulations from separate areas of state administration with administrative documents for specific individual cases, and thereby come to a decision about the rights and responsibilities of individuals and legal persons. An administrative document can be a resolution concerning the assessment of taxes, a driver's licence, a written order recognizing the rights of pension insurance, etc. With mentioned documents, the administration normally carries out public interests determined in laws and regulations for specific cases.

Administrative documents have to be issued in a form that is determined by law, and according to a procedure which is regulated by law. Furthermore, the administrative document must be issued by an organ which has the appropriate legal competence to do so. As concerns administrative decision-making, administrative organs first and foremost preserve public interests, though the law determines that when a decision is made within the administrative process it must make use of the lawful measure which is most favourable for the person involved, if with that kind of measure the aim of the law can be accomplished.

When making a decision concerning the rights, obligations, or legal benefits of individuals or legal persons administrative organs must consistently respect the principle of legality. This principle demands that the administration works on the basis, and within the framework, of the law. However, there are often infringements of this principle, and for that reason there is an anticipated supervision of administrative activities within the legal system itself. The supervision of administrative activities can be formal or informal. Its aim cannot be merely to discover mistakes, but also to provide several kinds of assistance and consultation, thereby improving of the work of administrative organs in general.

KEY WORDS: individual administrative documents, administrative legal relationship, administrative organ, administrative procedure, client, administrative decision, decree, legal means, legality, administrative dispute.

KAZALO

POVZETEK	ii
SUMMARY	iii
1 UVOD	1
2 UPRAVNO PRAVNO RAZMERJE	4
2.1 POJEM	4
2.2 ZNAČILNOSTI POSAMIČNEGA UPRAVNO PRAVNEGA RAZMERJA	4
3 OPREDELITEV UPRAVNEGA AKTA	6
3.1 ODVISNOST UPRAVNIH AKTOV	7
3.1.1 Eksistenčna odvisnost	8
3.1.2 Vsebinska odvisnost	10
3.1.3 Krajevna odvisnost	10
3.2 VRSTE UPRAVNIH AKTOV	11
3.2.1 Abstraktni upravni akt	12
3.2.2 Konkretni upravni akti	12
4 POSAMIČNI UPRAVNI AKTI	14
4.1 POJEM POSAMIČNEGA UPRAVNEGA AKTA	14
4.2 ZNAČILNOSTI POSAMIČNEGA UPRAVNEGA AKTA	15
4.2.1 Bistvene značilnosti posamičnega upravnega akta	15
4.2.2 Vzporedne značilnosti posamičnega upravnega akta	16
4.3 VRSTE POSAMIČNIH UPRAVNIH AKTOV	17
4.3.1 Pozitivni in negativni upravni akti	17
4.3.2 Konstitutivni in deklaratorni upravni akti	17
4.3.3 Diskrecijski in vezani upravni akti	18
4.3.4 Zbirni upravni akti	18
4.3.5 Napačni in nezakoniti upravni akti	18
4.4 PRISTOJNOST ZA IZDAJO POSAMIČNEGA UPRAVNEGA AKTA	19
4.4.1 Stvarna pristojnost	19
4.4.2 Krajevna pristojnost	21
4.5 POSTOPEK IZDAJE POSAMIČNIH UPRAVNIH AKTOV	23
5 ODLOČBA	32
5.1 ORGANI, KI IZDAJAJO UPRAVNE ODLOČBE	33
5.2 VRSTE ODLOČB	33
5.3 OBLIKA IN SESTAVNI DELI ODLOČB	37
5.3.1 Uvod odločbe	38
5.3.2 Naziv odločbe	39
5.3.3 Izrek	40

5.3.4	Obrazložitev odločbe	41
5.3.5	Pouk o pravnem sredstvu	43
5.3.6	Podpis uradnih oseb in žig organa	44
5.4	ROK ZA IZDAJO ODLOČBE	45
6	PRAVNOMOČNOST, DOKONČNOST IN IZVRŠLJIVOST POSAMIČNIH UPRAVNIH AKTOV	47
6.1	SPLOŠNO O PRAVNOMOČNOSTI, DOKONČNOSTI IN IZVRŠLJIVOSTI ODLOČBE IN SKLEPA	47
6.2	DOKONČNOST, PRAVNOMOČNOST IN IZVRŠLJIVOST ODLOČBE IN SKLEPA PO ZUP	50
6.3	PRAVNOMOČNOST, DOKONČNOST IN IZVRŠLJIVOST KOT POGOJ ZA UPORABO IZREDNIH PRAVNIH SREDSTEV	52
7	ZAKONITOST	55
7.1	SPLOŠNO O NAČELU ZAKONITOSTI	55
7.2	POSAMIČNI UPRAVNI AKTI IN ZAKONITOST	55
7.3	VARSTVO ZAKONITOSTI POSAMIČNIH UPRAVNIH AKTOV	57
7.4	ZAKONITOST V OKVIRU PROSTEGA PREUDARCA	59
8	KONTROLNI MEHANIZMI ZA ZAGOTAVLJANJE ZAKONITOSTI UPRAVNEGA ODLOČANJA	63
8.1	USTAVNA IZHODIŠČA	64
8.2	POJEM »KONTROLNI MEHANIZMI« PRI UPRAVNEM ODLOČANJU	64
8.3	SISTEMATIKA KONTROLNIH MEHANIZMOV UPRAVNEGA ODLOČANJA V SLOVENSKEM PRAVNEM SISTEMU	65
8.4	EKSTERNI KONTROLNI MEHANIZMI	66
8.4.1	Sodni nadzor nad posamičnimi akti	66
8.4.2	Kontrola s strani varuha človekovih pravic in temeljnih svoboščin	67
8.5	NOTRANJI (INTERNI) KONTROLNI MEHANIZMI	68
9	ZAKLJUČEK	71
	LITERATURA	73
	VIRI	75
	SEZNAM SLIK	77
	SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV	78
	IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA	79

1 UVOD

Posamezna upravna področja urejajo zakoni in drugi na zakonu temelječi predpisi. Ti predpisi določajo dejavnost posameznih organov javne uprave (upravnih organov države in lokalnih skupnosti, drugih državnih organov, nosilcev javnih pooblastil) ter na splošno urejajo javnopravna razmerja med posamezniki (fizičnimi ali pravnimi osebami) in državo oziroma lokalno skupnostjo kot oblastvenima subjektoma, določajo pa tudi pogoje za pravice, obveznosti ali pravne koristi, ki jih lahko imajo posamezniki iz pravnih razmerij na teh področjih. Na podlagi teh materialnih predpisov, ki določajo vsebino pravnih razmerij na posameznih upravnih področjih, se ustanovljajo, spreminjajo in ukinjajo oziroma ugotavljajo pravice, obveznosti in pravne koristi posameznikov.

Tako fizične kot pravne osebe v vsakdanjem življenju vstopamo v razmerja, ki imajo za posledico izdajo različnih (u)pravnih aktov. Z oblastjo se državljanji najpogosteje srečamo takrat, ko organi državne uprave, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil odločajo o naših pravicah, obveznostih ali pravnih koristih v najrazličnejših upravnih zadevah.

Delovanje upravnega organa je v kontekstu funkcije upravnega odločanja usmerjeno v izdajo upravne odločbe, s katero se na temelju zakona odloča o pravicah, obveznostih oziroma pravnih koristih pravnih subjektov.

Pravice, obveznosti in pravne koristi, ki jih imajo posamezniki iz pravnih razmerij na posameznih upravnih področjih in ki so na splošno določene v materialnih predpisih, se uveljavljajo v predpisanem postopku, v katerem organi javne uprave odločajo (priznavajo, odobravajo, dajejo, dovoljujejo, nalagajo, zavračajo, jemljejo, zožujejo) o konkretni pravici, obveznosti oziroma pravni koristi in s tem ustanovljajo, spreminjajo, ukinjajo oziroma ugotavljajo javnopravna razmerja posameznikov v razmerju do nosilcev oblasti.

Postopek, v katerem pristojni organ javne uprave odloča o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika v konkretni upravni zadevi na določenem upravnem področju, je upravni postopek. Urejajo ga procesne določbe materialnih predpisov in Zakon o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06-UPB2, 105/06, 126/07, 65/08 – ZUP). Postopek sestavljajo posamezna dejanja, ki se opravljajo in sledijo po določenem redu. V tem postopku, pristojni organ ugotavlja na zahtevo stranke ali po uradni dolžnosti na podlagi zbranih dokazov, ali so v konkretnem primeru izpolnjeni pogoji, ki jih predpisujejo materialno pravni predpisi za nastanek, spremembo oziroma prenehanje določene pravice, obveznosti ali pravne koristi posameznika, ter izda o tem ustrezen upravni akt. Upravni postopek je uzakonjen, predvsem zaradi varstva pravic stranke in vsebuje vrsto načel, saj upravni organ v postopku izvršuje javni interes, določen v zakonih in drugih, na zakonu temelječih predpisih.

Diplomsko delo je osredotočeno na posamične upravne akte (upravne odločbe), preko katerih upravni organi uresničujejo javni interes, izražen s splošnimi pravnimi akti. Posamični upravni akt nastane v procesu izvrševanja oblastnih upravnih nalog, v katerem upravni organi avtoritativno in enostransko določajo splošni družbeni interes in aktivnosti za uresničevanje le tega.

Na začetku diplomskega dela opredeljujem pojem upravno pravnega razmerja ter nadaljujem z značilnostmi posamičnega upravno pravnega razmerja, ki ima posebne značilnosti glede nastanka, vsebine, subjektov, glede narave in postopka odločanja ter glede varstva udeleženca.

V tretjem poglavju diplomskega dela podajam opredelitev in vrste pravnih oziroma upravnih norm in opredelitev upravnega akta z navedbo, da upravni akt pomeni uporabo zakona oziroma podzakonskega predpisa za nek konkreten primer. V tem poglavju predstavim dejstvo, da so tako splošni kot tudi posamični upravni akti odvisni od nadrejenih pravnih aktov, pri čemer se odvisnost kaže v treh različnih oblikah, in sicer kot eksistenčna odvisnost, vsebinska odvisnost in krajevna odvisnost. Na koncu poglavja navedem še delitev upravnih aktov na dve veliki skupini, in sicer abstraktne upravne akte in konkretne upravne akte.

Četrto poglavje diplomskega dela namenjam posamičnim upravnim aktom in njihovim značilnostim, predstavim vrste posamičnih upravnih aktov ter navedem pristojnost in postopek njihove izdaje.

Peto poglavje obravnava in predstavlja odločbo kot konkretni upravni akt, s katerim upravni organ odloči o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika v upravnem postopku. Najprej definiram odločbo kot upravni akt, nadaljujem z navedbo organov, ki jo lahko izdajajo ter vrstami odločb, ki jih lahko razporedimo po različnih vidikih in merilih. V tem poglavju so predstavljeni tudi sestavni deli odločbe in njena oblika. Poglavje zaključim s pojasnili rokov za izdajo odločbe.

V naslednjem poglavju predstavljam tri pravne institute oz. pravna stanja konkretnih upravnih aktov (odločb in sklepov): pravnomočnost, dokončnost in izvršljivost. Neposredni temelj upravnega odločanja je zakon. Konkretni upravni akt (upravna odločba) mora biti izdan na temelju zakona oziroma v mejah namena diskrecijskega pooblastila.

Sedmo poglavje diplomskega dela namenjam načelu zakonitosti kot temeljnemu načelu pravne države, ki izključuje neenako, samovoljno in pristransko odločanje. V tem poglavju predstavim tudi varstvo zakonitosti posamičnih upravnih aktov in zakonitost v okviru prostega preudarka.

V osmem poglavju, s katerim zaključujem diplomsko delo, predstavljam kontrolne mehanizme za zagotavljanje zakonitosti upravnega odločanja, pri čemer najprej navajam ustavna izhodišča za upravno odločanje z navedbo ustavnih načel in določb, v katere so vpeti oziroma umeščeni konkretni mehanizmi za kontrolo zakonitosti

upravnega odločanja. V okviru obravnavane teme predstavim tudi sistematiko kontrolnih mehanizmov upravnega odločanja v slovenskem pravnem sistemu ter na kratko predstavim eksterne in interne kontrolne mehanizme za zagotavljanje zakonitosti upravnega odločanja.

2 UPRAVNO PRAVNO RAZMERJE

2.1 POJEM

Upravno pravno razmerje je vrsta pravnega razmerja, v katerem so udeleženi upravni in drugi državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil in sicer tako, da v tem razmerju izvršujoč funkcije državne/lokalne uprave odločajo o pravicah, obveznostih in pravnih koristih posameznikov, pravnih oseb in drugih subjektov. Rezultat odločanja je izdaja posamične upravno pravne norme, vsebovane v posamičnem upravnem aktu (odločbe). Upravno pravno razmerje nastane ali po sili zakona ali pa na podlagi upravnega akta, pri čemer tudi v drugem primeru zakon oz. predpis predpisuje pogoje takega razmerja, z edino razliko, da razmerje ne nastane neposredno na podlagi zakona, ampak je potrebna izdaja določenega posebnega upravnega akta, ki ugotavlja, da so izpolnjeni določeni zakonski pogoji (Čebulj in Strmecki, 2005, str. 123, 124).

Upravno pravna razmerja lahko razdelimo v skupino splošnih upravno pravnih razmerij in v skupino posamičnih upravno pravnih razmerij.

Splošna upravno pravna razmerja so tista, ki so urejena s splošnimi upravno pravnimi normami, ki na splošen način (abstraktno in generalno) urejajo zlasti razmerja med državo na eni strani in njenimi državljani ali tudi drugimi subjekti (npr. tujci) na drugi strani (Čebulj in Strmecki, 2005, str. 122).

Posamično upravno pravno razmerje pa je razmerje med državo oziroma drugim oblastnim subjektom in posameznikom ali drugo osebo, ki je urejeno s posamično (konkretno in individualno) upravno pravno normo, ki se oblikuje v postopku odločanja o upravnih stvareh.

2.2 ZNAČILNOSTI POSAMIČNEGA UPRAVNO PRAVNEGA RAZMERJA

Posamično upravno pravno razmerje ima posebne značilnosti glede nastanka, vsebine, subjektov, glede narave in postopka odločanja ter glede varstva udeleženca. Te značilnosti so (Čebulj in Strmecki, 2005, str. 125):

- nastanek: posamično upravno pravno razmerje nastane neposredno na podlagi zakona ali mednarodne pogodbe ali z izdajo posamične upravno pravne norme, in sicer na podlagi vloge določene osebe (zahteve) ali po uradni dolžnosti, vendar samo v primerih in pod pogoji, določenimi z zakonom;
- vsebina: vsebina posamičnega upravno pravnega razmerja je odločitev o upravnih stvareh, kar pomeni odločitev o neki javnopravni pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika ali druge osebe, ki jo uveljavlja v razmerju do

države ali država v razmerju do nje. Gre torej za odločanje o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih subjektov v upravnih stvareh iz posameznih upravnih področij;

- subjekti: v posamičnem upravno pravnem razmerju je eden od udeležencev vedno država ali njen organ, organ lokalne skupnosti oziroma nosilec javnih pooblastil. Eden izmed subjektov tega razmerja je vedno vnaprej določen. Ta hkrati odloči o ureditvi upravno pravnega razmerja s tem, ko izda posamično upravno pravno normo in je upravičenec ali zavezanec v razmerju do posameznika ali druge osebe, udeležene v tem razmerju;
- narava odločanja: odločanje je avtoritativno. Upravno pravno razmerje ne temelji na dogovoru, pač pa izdajatelj upravnega akta deluje samostojno na tak način, da s tem zavezuje tudi druge subjekte v tem razmerju (avtoritativnost in enostranskost), zaradi česar to razmerje ne more nastati s soglasjem volj ali z enostransko izjavo volje ene stranke. Upravni organ z močnejšo voljo zavezuje druge subjekte, tudi mimo njihove volje;
- postopek odločanja: postopek odločanja je poseben postopek, ki je predpisan z zakonom. To je upravni postopek;
- varstvo strank: posameznik oziroma druga oseba, o kateri pravici, obveznosti ali pravni koristi se odloča ima zaradi narave odločanja in neenakopravnega položaja v postopku v razmerju do organa, ki odloča, ne le varstvo v okviru pravnih sredstev upravnega postopka, temveč tudi sodno varstvo (upravni spor), v primeru poseganja v njegove človekove pravice ali temeljne svoboščine pa pod zakonsko določenimi pogoji tudi varstvo pred Ustavnim sodiščem (ustavna pritožba).

Upravno pravno razmerje je določeno z enim izmed subjektov, ki je v tem razmerju udeležen in je praviloma znan vnaprej (glej Cijan in Grafenauer, 2002, str. 100). V njem praviloma vedno nastopa eden izmed državnih upravnih organov, organov lokalnih skupnosti ali nosilec javnega pooblastila. Organ javne uprave v tem razmerju nastopa z močnejšo voljo, ima pravico in dolžnost, da odloča o posamezni upravni stvari, in izda akt, s katerim avtoritativno odloči o pravicah in obveznostih posameznika, kljub temu da je posamezniku dana možnost sodelovanja v vseh fazah postopka (glej Androjna, 1992, str. 173). Za nastanek posamičnega upravnega akta je dovolj enostranska izjava volje pristojnega upravnega organa.

Upravni organ ima pri upravnem odločanju prioriteto nalogo varovati javni interes oziroma javno korist, čeprav mu zakon nalaga, da mora pri odločanju v upravnem postopku uporabiti ukrep, ki je za stranko ugodnejši, če se tudi s takšnim ukrepom doseže namen zakona (Dujčić, 1996, str. 459).

3 OPREDELITEV UPRAVNEGA AKTA

Pred opredelitvijo upravnega akta v tem delu predstavljam pojem in vrste pravnih oziroma upravnih norm.

»Pravna norma ureja neko razmerje oziroma določa neko ravnanje na prisilen način. Izvršitev pravne norme zagotavlja država, ki lahko za njeno izvršitev uporabi tudi fizično prisilo« (Čebulj in Strmecki, 2001, str. 47).

Pravne norme ločimo z več gledišč.

Splošne pravne norme so abstraktne in konkretne, vsebovane pa so v splošnih pravnih aktih (v zakonu, podzakonskih aktih).

Abstraktna norma se nanaša na vnaprej nedoločena, hipotetična stanja, kar pomeni, da ne ureja nekega konkretnega, točno določenega razmerja ali dejanskega stanja.

Generalna norma se nanaša na vse subjekte, ki bodo vstopili v hipotetično razmerje ali stanje, ki ga norma ureja.

Posamična norma se nanaša na konkreten primer. Delimo jih na konkretne in individualne, vsebovane pa so v posamičnih upravnih aktih (upravna odločba). Konkretnost norme pomeni, da ureja eno samo, točno določeno razmerje oziroma dejansko stanje (ureja graditev točno določenega objekta na točno določeni lokaciji), medtem ko se individualna norma nanaša na točno določen subjekt (osebo, ki gradi objekt).

Upravni akt je akt izvrševanja od zakonodajalca sprejetih odločitev, zato tudi vsebuje odvisne splošne ali pa celo posamične upravno pravne norme.

S pravnim aktom se ustvarjajo nova pravna pravila. Logična posledica zahteve po pravni ureditvi določenega področja človekovega delovanja je oblikovanje pravnega akta. Ta vsebinsko ureja pravno razmerje, ki nastane med pravnimi subjekti glede na predmet pravnega razmerja (glej Pavčnik, 1997, str. 135).

Upravno pravni akt bi lahko opredelili kot pravni akt, ki vsebuje upravno pravne norme.

»S pojmom upravno pravnega akta označujemo samo tiste pravne akte, ki vsebujejo odvisne splošne norme in posamične upravno pravne norme« (Čebulj in Strmecki, 2005, str. 55).

Upravni akt je v najširšem smislu vsak akt uprave, ne glede na to, ali je abstrakten ali konkreten, avtoritativen ali ne avtoritativen in ne glede na to, ali povzroča pravne

učinke ali ne. V ožjem smislu pa je upravni akt konkreten, avtoritativen, enostranski in povzroča pravne učinke (po Krbeku, 1962, str. 5).

Upravni akt v bistvu pomeni uporabo zakona oziroma podzakonskega predpisa za nek konkreten primer.

Z upravnimi akti organi državne uprave v posamičnih konkretnih primerih uporabljajo zakone in podzakonske predpise s posameznih področjih upravnega prava. Upravni akt je npr. odločba o odmeri davka ali carine, inšpekcijska odločba o naložitvi ukrepov, odločba o priznanju pravice iz pokojninskega zavarovanja, lokacijsko in gradbeno dovoljenje, orožni list, voziško dovoljenje. Z vsemi navedenimi akti uprava v konkretnih primerih izvršuje javni interes, določen v zakonih in podzakonskih predpisih.

Upravni akt torej predstavlja konkreten, posamičen, enostranski in avtoritativen akt oblasti. Konkretni akt je zato, ker ureja določeno (konkretno) razmerje na podlagi abstraktnega predpisa. Upravni akt je posamični akt, ker ureja posamično ali individualno razmerje na podlagi splošnega predpisa. Enostranski akt je zato, ker izhaja iz enostranskega upravno pravnega razmerja, v katerem je na eni strani organ, na drugi strani pa stranka. Organ je nosilec oblasti, stranka pa nosilec pravice in obveznosti ali pravne koristi o kateri se odloča. Avtoritativen akt pa je zato, ker ima državni organ oblastno moč in se s stranko v postopku ne pogaja, pač pa na podlagi ugotovljenega dejanskega stanja in dokazov avtoritativno odloči.

3.1 ODVISNOST UPRAVNIH AKTOV

Odvisnost upravno pravnih norm in upravnih aktov izhaja iz njihove hierarhične razvrstitve, v tem okviru pa zlasti od njihove začetnosti, originarnosti ali odvisnosti. Hierarhija pravnih aktov je praviloma odvisna od vrste norme, ki jo posamezen akt vsebuje, in mesta, ki ga v aktu vsebovana norma zavzema v hierarhiji pravnih oz. upravno pravnih norm. Mesto pravnega akta v hierarhiji pravnih aktov je tako odvisno tudi od organa, ki normo sprejme in akt izda, ter od postopka, po katerem je norma sprejeta in akt izdan.

Tako splošni kot tudi posamični upravni akti so odvisni od nadrejenih pravnih aktov, vendar pa je ta odvisnost različna, saj tudi med splošnimi in posamičnimi akti obstajajo razlike. Pomembni so predvsem različni pravni učinki, ki jih povzročata obe vrsti pravnih norm, torej splošne in posamične.

Odvisnost se nanaša na vprašanje, ali akt potrebuje za svoj nastanek višji akt in ali je njegova vsebina odvisna od višjega akta.

Odvisnost se kaže v treh različnih oblikah, in sicer kot:

- eksistenčna odvisnost,
- vsebinska odvisnost,

- krajevna (teritorialna) odvisnost.

V razmerjih med nekaterimi normami obstajajo vse tri oblike odvisnosti, v razmerjih med drugimi pa se odvisnost kaže samo v nekaterih od naštetih oblik. V razmerjih med različnimi vrstami norm je različna tudi intenzivnost posamezne oblike odvisnosti.

Odvisnost pride v poštev delno že v razmerju med začetnimi in originarnimi splošnimi normami, vendar le z vidika skladnosti zakonskih norm z ustavnimi. V veliko večji meri pride do izraza odvisnost v razmerju med odvisnimi splošnimi normami in originarnimi splošnimi normami. Drugače pa se kaže odvisnost med splošnimi upravnimi akti in posamičnimi upravnimi akti (Čebulj in Strmecki, 2005, str. 61).

Eksistenčna odvisnost pomeni odvisnost nižjega akta od višjega akta v nastanku in prenehanju. Vsebinska odvisnost se nanaša na odvisnost vsebine norme (nižje) od hierarhično višje norme. Krajevna odvisnost pa se nanaša na odvisnost območja veljavnosti nižje norme od območja veljavnosti višje norme. S krajevno odvisnostjo se določa območje, na katerem norme veljajo.

3.1.1 Eksistenčna odvisnost

»Eksistenčna odvisnost pomeni neke vrste pristojnostno pooblastilo za delovanje in se kaže v odvisnosti ene norme (nižje) od druge norme (višje) v nastanku in prenehanju« (Čebulj in Strmecki, 2005, str. 61).

Eksistenčna odvisnost originarnih splošnih norm od ustavnih norm se lahko kaže v dveh oblikah. Prvo predstavlja ustavni sistem, v katerem ima izdaja vsakega zakonskega akta neposredno podlago v ustavi. Z originarnimi splošnimi normami se ureja le tista področja oz. vprašanja, za katera je tako izrecno določeno v ustavi. Tak sistem je v Sloveniji veljal v času veljavnosti ustave iz leta 1974. Po drugem sistemu pa se zakone izdaja tudi takrat, kadar to zahteva narava razmerja ali uresničevanje posameznih ustavnih določb. Takšen sistem je uveljavljen tudi v naši ustavi.

S spremembo ustavnega sistema originarne splošne norme ne prenehajo veljati same po sebi. Ponavadi ustavni zakon za izvedbo ustave ali posameznega ustavnega amandmaja pove, kakšna je usoda veljavne zakonodaje in določi rok za njeno uskladitev. Vendar ne glede na takšno določbo ustavnega zakona, originarne splošne norme v vsakem primeru ostanejo v veljavi, razen kolikor so v nasprotju z novo ustavno ureditvijo, kar pa mora ugotoviti Ustavno sodišče (Čebulj in Strmecki, 2005, str. 62).

Eksistenčna odvisnost odvisnih splošnih norm od originarnih - eksistenčna odvisnost splošnih upravnih aktov, ki vsebujejo odvisne splošne pravne norme od zakona kot nadrejenega akta, pomeni odvisnost v nastanku in prenehanju. Glede svojega nastanka so tako splošni kot tudi posamični upravni akti eksistenčno odvisni od zakona, vendar pa nastane pomembna razlika v njihovem nadaljnjem življenju.

Splošni upravni akti so tudi v svojem nadaljnjem obstoju eksistenčno odvisni od zakona, medtem ko se pravnomočno nastali posamični upravni akti osamosvojijo od svojega vira in zaživijo na svoje ter tako ne delijo usode svojega vira.

Za splošne upravne akte je značilno, da avtomatično prenehajo veljati, če preneha veljati zakon. Le v primeru, da zakon preneha veljati zaradi izdaje novega ali spremenjenega zakona, ki ureja isto materijo kot jo je prejšnji zakon, lahko splošni upravni akt velja še naprej, vendar le v kolikor novi zakon tako določi (ultraaktivno učinkovanje splošnega upravnega akta).

Odvisna splošna norma (izvršilni predpis) ne more nastati samostojno, temveč le kot posledica sprejete takšne originarne splošne norme, ki je zaradi splošnosti ni mogoče neposredno uporabljati, temveč je potrebno določiti način njenega izvrševanja. Za izdajo odvisne splošne norme mora vedno obstajati pooblastilo v višji normi (Čebulj in Strmecki, 2005, str. 64). Glede svojega prenehanja pa so izvršilni predpisi absolutno odvisni od veljavnosti originarne norme, za katere izvrševanje so bili sprejeti. S prenehanjem takšne originarne norme avtomatično preneha veljati tudi odvisna norma.

Eksistenčna odvisnost posamičnih aktov od splošnih – posamične norme so v nastanku odvisne od splošnih originarnih in odvisnih norm. Pomembna značilnost posamičnih upravnih aktov je stik s konkretnimi situacijami, ki ga splošni akt nima in je le temelj za posamične upravne akte. Za posamične upravne akte velja, da ostanejo v veljavi tudi po prenehanju veljavnosti nadrejenega akta, bodisi zakona bodisi splošnega upravnega akta, na podlagi katerega so nastali. V pravnem pogledu se to izraža v pojmu njihove pravnomočnosti, saj o pravnomočno odločeni stvari ne more biti izdana nova odločitev (ne more biti izdan nov posamični upravni akt v tej zadevi, razen če stranka v to ne privoli).

Prenehanje posamičnega upravnega akta je povezano s potekom časa, za katerega je bil izdan, z nastopom smrti, na temelju sporazuma ali z nastopom resolutivnega pogoja.

Posamične norme, vsebovane v posamičnih upravnih aktih, so praviloma pravno vezane. Ko pa posamična norma postane pravnomočna, odvisnost preneha. Pravnomočna posamična norma namreč eksistira neodvisno od morebitnega prenehanja veljavnosti originarne norme, ki je bila temelj za njeno izdajo. Oviro tej vezanosti postavlja že sama Ustava: delno s prepovedjo retroaktivnega poseganja v pridobljene pravice, zlasti pa tudi z načelom pravnomočnosti, ki določa, da se pravna razmerja, urejena s pravnomočno odločbo državnega organa lahko odpravijo, razveljavijo ali spremenijo le v primerih in po postopku, določenim z zakonom (v okviru izrednih pravnih sredstev) (Čebulj in Strmecki, 2005, str. 67).

3.1.2 Vsebinska odvisnost

Vsebinska odvisnost predpostavlja, da tvori določen obseg vsebine višje pravne norme obvezno sestavino nižje pravne norme. Vsebinska odvisnost splošnih originarnih norm od izvornih (ustavnih) se kaže predvsem kot zahteva po skladnosti z ustavo.

Vsaka odvisna splošna norma mora biti vsebinsko v skladu z originarno splošno normo. Njena vsebina mora biti določena v mejah izvršilne klavzule oziroma, če gre za splošno izvršilno klavzulo, v mejah vsebine in namena originarne norme – zakonske materije ne sme urejati drugače ali jo dopolnjevati, njena vsebina pa mora biti skladna tudi z namenom, ki ga originarna norma želi doseči (Čebulj in Strmecki, 2005, str. 66).

Pravno vezani akti so strogo vsebinsko vezani na vsebino nadrejene norme oz. akta, tako da so zelo strogo pravno sankcionirani kakršnikoli odkloni od tako zasnovane vsebinske vezanosti, kar rezultira v odpravi oz. razveljavitvi posamičnega upravnega akta (Čebulj in Strmecki, 2005, str. 67).

Pravno nevezani oziroma samo delno vezani akti, ki se izdajajo po prostem preudarku, imajo glede vsebinske skladnosti dopuščen večji manevrski prostor. Pravno nevezani posamični upravno pravni akti so takšne vrste akti, kjer je upravnemu organu v okviru posebnega zakonskega pooblastila dano na izbiro, da zahtevku kljub izpolnjevanju zahtevanih pogojev ugotovi ali ga odkloni ali pa določeno obveznost stranki naloži ali pa ne, glede na to, kaj smatra upravni organ, da je v konkretnem primeru bolj smotrno za doseganje javne koristi oz. javnega interesa.

3.1.3 Krajevna odvisnost

Upravni akti so po krajevni odvisnosti vezani na teritorij veljavnosti nadrejenih aktov, ne morejo presegati teritorija veljavnosti nadrejenih aktov, lahko pa veljajo za ožji teritorij.

Veljavnost originarnih norm je omejena na območje veljavnosti začetnih norm. Podobno kot začetne norme tudi originarne norme veljajo v mejah teritorija države, lahko pa veljajo za območje celotne države ali za njen del (Čebulj in Strmecki, 2005, str. 63).

Teritorialna veljavnost pravnih norm in predpisov je navadno odvisna od krajevne pristojnosti organov, ki jih izdajajo.

Za celotno ozemlje Republike Slovenije veljajo ustava, zakoni in drugi pravni akti predstavniškega telesa in podzakonski pravni akti, ki jih izdaja vlada in ministrstva. Na ožjem teritoriju pa veljajo vsi akti, ki jih sprejemajo organi samoupravnih lokalnih skupnosti.

3.2 VRSTE UPRAVNIH AKTOV

Obstajata dve veliki skupini upravnih aktov, in sicer abstraktni upravni akti in konkretni upravni akti (Godec, 1993, str. 242-243).

Vsaka od obeh skupin je vsebinsko in oblikovno zaokrožena celota, saj je pravni akt zgolj oblika, v kateri so izražene pravne norme. Od narave pravnih norm, ki jih vsebuje nek pravni akt pa je odvisno ali gre za eno ali drugo skupino.

Za določitev oblike upravnega akta so odločilni formalni kriteriji, ki se nanašajo na določitev subjekta, ki je pristojen za njihovo izdajanje oziroma ustvarjanje, postopek po katerem jih je mogoče izdati oziroma spreminjati ter način njihove objave.

Potrebno je razlikovati med abstraktnimi in konkretnimi ter posamičnimi (individualnimi) in splošnimi (generalnimi) upravnimi akti. Pri prvih dveh gre za vsebinski pomen, medtem ko pri drugih dveh pomembno vlogo igrajo subjekti, na katere se nanašajo. Največkrat se zasledi kombinacija abstraktni-splošni in konkretni-individualni, obstajajo pa tudi izjeme (npr. generalni-konkretni). Namen abstraktnih norm je ustvarjanje, pri konkretnih pa uporaba prava.

Kriteriji razlikovanja so torej različni, tako da se lahko uporablja razmejitev na podlagi abstraktnosti in konkretnosti, pri čemer je abstrakten tisti akt, ki je namenjen nedoločenemu številu primerov uporabe, konkretni akt pa je namenjen enemu samemu primeru.

Druga razmejitev temelji na splošnosti oziroma posamičnosti akta, torej glede na krog naslovnikov, katerim je namenjen: če se nanaša na nedoločen krog naslovnikov, je akt splošen, če pa se nanaša na določen ali določljiv krog naslovnikov, gre za posamični akt.

Materialni predpisi so abstraktni in ne urejajo konkretnih upravnih zadev, ker vsebujejo pravila za ravnanje oziroma obnašanje nedoločenega števila posameznikov v abstraktno določenih primerih. Upravna zadeva postane konkretna šele takrat, ko se posameznik, pravna oseba ali druga stranka obrne na pristojni organ javne uprave z zahtevo, naj jim na podlagi obstoječega dejanskega stanja, ki je skladno z zakonom ali drugim na zakonu temelječim predpisom, s katerim je urejeno določeno upravno področje, z ustrežno upravno odločbo prizna določeno pravico (npr. pravico do opravljanja obrtne dejavnosti, pravico do nošenja orožja itd.). Konkretna pa postane upravna zadeva tudi, kadar pristojni organ sam na lastno pobudo (uradoma) začne upravni postopek, ker misli, da so nastopila z zakonom ali drugim materialnim predpisom določena dejstva oziroma okoliščine, ki narekujejo naložitev določene obveznosti posamezniku, pravni osebi ali drugi stranki. Upravni akt, izdan v upravnem postopku, je spričo tega vedno konkreten akt (Androjna in Kerševan, 2006, str. 50).

3.2.1 Abstraktni upravni akt

Za abstraktni upravno pravni akt je značilno, da ga izda upravni ali izvršilni organ po določenem postopku tedaj, kadar ima za izdajo pooblastilo v pravni normi višje veljave. Pri izdajanju abstraktnih upravno pravnih aktov se ne uporabljajo pravila upravnega postopka, tako kot pri konkretnih upravno pravnih aktih. Abstraktni upravno pravni akti morajo biti objavljeni v uradnem glasilu teritorialne enote, medtem ko je potrebno z vsebino konkretnih upravno pravnih aktov seznaniti le tiste subjekte, na katere se tak akt nanaša.

Abstraktni upravno pravni akti vsebujejo abstraktne pravne norme, ki se realizirajo šele, ko pride do konkretne situacije. Konkretni upravno pravni akti pa vsebujejo konkretne upravno pravne norme, katerih namen je razrešitev konkretne, že nastale situacije, za katero je značilna kolizija raznih interesov.

Za opredelitev abstraktnega upravnega akta so odločilni naslednji kriteriji:

- subjekt, ki je akt izdal,
- postopek, po katerem je akt izdan,
- naziv akta,
- način objave akta (večinoma v uradnem glasilu),
- seznanjenost (po možnosti) vseh članov določene teritorialne enote oziroma skupnosti s tega področja idr. (Godec, 1973, str. 48-50).

Med abstraktne upravne akte uvrščamo uredbe, pravilnike, odredbe, navodila oziroma druge splošne akte, ki jih izdajajo predvsem ministrstva in nosilci javnih pooblastil.

3.2.2 Konkretni upravni akti

S konkretnim oziroma posamičnim upravnim aktom se odloči o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika, pravne osebe ali osebe, ki je lahko stranka v upravnem postopku. Tak akt izda za to pristojni organ. Po naši pravni ureditvi so tako pristojni za izdajo konkretnega upravnega akta državni organi, organi lokalne skupnosti in nosilci javnih pooblastil. Posamične upravno pravne akte izdajajo praviloma na prvi stopnji upravne enote, nosilci javnih pooblastil in občinska uprava, na drugi stopnji pa ministrstva.

Konkretni akti so najnižji akti v hierarhiji upravnih aktov.

»Konkretni pravni akti so akti, ki vsebujejo konkretne pravne norme, katerih bistvena značilnost je konkretnost in individualnost. Konkretni pravni akti, ki vsebujejo konkretne upravno pravne norme se označujejo s pojmom konkretni upravno pravni akti. V upravnem procesnem pravu se ti akti označujejo z izrazom upravne odločbe in z izrazom konkretni akti za izvrševanje javnih pooblastil« (Čebulj in Strmecki, 2005, str. 60).

Za razliko od abstraktnih upravnih aktov, ki se lahko imenujejo upravni predpisi, splošni upravni predpisi, podzakonski akti, izvršilni predpisi, uredbe ..., so konkretni upravni akti zgolj teoretični naziv za tisto, kar včasih poimenujemo odločba, upravna odločba ali upravni akt.

Od splošnosti ali posamičnosti pravnega akta je odvisen tudi subjekt njegovega pravnega varstva. Pravna teorija poudarja, da je vsak splošni pravni akt do določene mere lahko tudi posamičen ter da vsak posamični pravni akt lahko vsebuje tudi splošna pravna pravila. Pri določanju pristojnosti pravnega varstva takšnih pravnih aktov gre presojati dejansko vsebino pravnega akta in ne njegov naziv (glej Pavčnik, 1997, str. 51).

Vsebina konkretnih upravnih aktov je ustanavljanje, spreminjanje in odpravljanje posamičnih pravnih razmerij in situacij ter s tem konkretnih pravic in dolžnosti, ki se pojavljajo v posamičnih, na določene osebe naravnanih individualnih pravnih pravilih.

Konkretni akti vsebujejo posamične norme, s katerimi se urejajo konkretna razmerja, izdajajo se po predpisanem postopku, v pravni red pa se vključijo ali z razglasitvijo ali zgolj z vročitvijo tistim, na katere se konkretni akt nanaša.

Konkretni upravni akti povzročijo neposredne pravne učinke v konkretni pravni situaciji. To jih ločuje od splošnih upravnih aktov. Za splošni upravni akt namreč velja, da utegne le izjemoma povzročiti neposredne pravne učinke (Čebulj in Strmecki, 2001, str. 86).

Odločba, izdana v upravnem postopku, je konkretni upravni akt, s katerim pristojni organ odloči o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika ali pravne osebe oziroma druge stranke upravnega postopka (Grafenauer, 2005, str. 335).

4 POSAMIČNI UPRAVNI AKTI

4.1 POJEM POSAMIČNEGA UPRAVNEGA AKTA

Posamični upravni akt je prvič omenjen v delu francoskega pravnika de Panseya v letu 1810. Razvoj je narekoval tako obliko posamičnega upravnega akta, ki bi v največji možni meri sledila obliki sodnega akta. To posnemanje je postalo posebej aktualno v času postopnega nastajanja pravne države, v okviru katere so upravo spravili pod zakon (načelo zakonitosti uprave). Predmet posamičnega upravnega akta so pravice in obveznosti fizičnih ter pravnih oseb, kar hkrati tvori vsebino upravno pravnega razmerja (Strmecki, 1992, str. 120).

»Posamični upravni akt je izjava volje, sprejeta z namero, da nastane pravni učinek, da se opravi neka sprememba v danem pravnem redu« (Čebulj in Strmecki, 2005, str. 146).

Posamični upravni akt vsebuje posamično normo, s katero se ureja konkretno upravno pravno razmerje praviloma na individualen način. S to normo se odloči o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika oziroma stranke. Posamični upravni akt nastane v procesu izvrševanja oblastnih upravnih nalog, v katerem upravni organi avtoritativno in enostransko določajo splošni družbeni interes in aktivnosti za uresničevanje le tega.

V materialnem smislu, je posamični upravni akt odločitev o vsebini upravne stvari. Posamični upravni akt v formalnem smislu pa je akt, ki ga v posebej predpisanem postopku in posebej predpisani obliki izda pristojni upravni organ. Njegova vsebina je norma, s katero se odloči o pravici, obveznosti ali pravni koristi določenega ali določljivega posameznika oz. pravne osebe (Čebulj in Strmecki, 2005, str. 147).

Posamezna področja družbenega življenja načelno urejajo splošni abstraktni upravni akti, ki pa se za doseg predvidenih učinkov v družbenih razmerjih, ki jih urejajo, morajo konkretizirati. Konkretizirajo se v pravnih razmerjih, ki se praviloma urejajo s posamičnimi upravnimi akti, ki vsebujejo posamične, konkretne upravne norme (po Kušej et al., 1998, str. 149).

Posamični akti so rezultat uporabe abstraktnega in splošnega pravnega pravila na konkreten in posamičen način.

Opredelitev posamičnega pravnega akta kot sredstva za konkretno in posamično uveljavljanje splošnih pravnih aktov nam pove, da je med obema vrstama pravnih aktov vzpostavljeno tesno razmerje, ki zahteva, da sleherni posamični pravni akt vsebinsko in oblikovno temelji na ustreznem splošnem pravnem aktu. Izjema je le tedaj, kadar gre za urejanje konkretnega družbenega razmerja, za katerega v nobenem splošnem aktu ni predvidena ustrezna pravna rešitev, čeprav je očitno, da gre za razmerje, ki tako rešitev zahteva (pravna praznina). Tako pravno praznino se

poskuša urediti z naslonitvijo na splošni pravni akt, ki ureja podobna družbena razmerja, ali pa na splošna načela, ki jih lahko povzamemo iz najpomembnejših splošnih aktov. Z opisano povezanostjo med splošnimi in posamičnimi akti se doseže enotnost pravnega urejanja ter samo temeljno načelo tega urejanja – načelo zakonitosti, ki je jamstvo za spoštovanje prava in zlasti za varstvo posameznikovih svoboščin ter pravic (Perenič, 1991, str. 34).

4.2 ZNAČILNOSTI POSAMIČNEGA UPRAVNEGA AKTA

Posamični upravni akti so konkretni akti, kar pomeni, da se z v aktu vsebovano normo ureja neko konkretno razmerje, in sicer na podlagi že obstoječega in ugotovljenega dejanskega stanja.

Značilnosti posamičnega upravnega akta lahko opredelimo kot bistvene in vzporedne značilnosti.

Bistvene značilnosti so: konkretnost akta, avtoritativnost akta, pravno učinkovanje, administrativni izvor akta.

Vzporedne značilnosti so: enostranskost akta, izvršljivost akta, obličnost volje.

4.2.1 Bistvene značilnosti posamičnega upravnega akta

1. Konkretnost akta pomeni, da se z v njem vsebovano normo ureja določeno (konkretno) razmerje na podlagi že obstoječega in ugotovljenega dejanskega stanja. Konkretni upravni akt regulira konkretni slučaj, se nanaša na konkretno upravno stvar (Čebulj in Strmecki, 2005, str. 147).

2. Avtoritativnost akta se kaže v tem:

- da upravni organ izda akt z vsebino, kakršna izhaja iz splošne upravne norme,
- s stranko se niti o vsebini niti o njeni obveznosti (izvršitvi) ne pogaja,
- akt vsebuje kogentno normo, ki se prisilno izvrši (če ga naslovljenec ne izvrši prostovoljno) (Čebulj in Strmecki, 2005, str. 147).

Skupno vsem tem vidikom je, da je posameznik vedno v podrejenem položaju. V primerih in pod pogoji določenimi z zakonom, se akt lahko izda tudi po uradni dolžnosti, drugače pa na predlog stranke.

3. Pravno učinkovanje se kaže v treh vidikih:

- narava pravice, ki jo posamični akt ureja. Pravica ali obveznost, ki jo ureja, lahko učinkuje samo v razmerju med upravnim organom in osebami, ki so bile udeležene v postopku, ali pa učinkuje tudi na druge osebe, izven tega razmerja;
- način, na katerega posamični upravni akt ureja neko pravico ali obveznost. Ta način je lahko: konstitutiven (ustanovitven) ali deklaratoren (ugotovitven). Razlika glede pravnih učinkov enega ali drugega je v tem,

da konstitutivni akti učinkujejo samo za naprej, deklaratorni pa imajo učinek za naprej in za nazaj; pomeni učinkovanje tudi na čas pred izdajo posamičnega upravnega akta in to je *ex tunc* učinek (Androjna, 1992, str. 177);

- časovni vidik oziroma čas učinkovanja. Posamični upravni akt začne učinkovati za upravni organ takrat, ko ga odpošlje. Za tistega, na katerega se nanaša, začne učinkovati z dnem, ko se mu vroči ali z dnem razglasitve. Glede prenehanja učinkovanja pa posamični upravni akt ni eksistenčno vezan na existenco predpisa (splošne norme), na katerem je temeljila njegova izdaja. Glede prenehanja posamičnega upravnega akta velja, da ko norma postane pravnomočna živi svoje življenje naprej in je lahko večna. Izjema od tega pravila je možna, kadar je v samem aktu določeno, da je njegova veljavnost časovno omejena in kadar je tako ločimo temporarne in provizorne akte. Temporarni akti so tisti, ki so izdani za določen čas in je čas njihove veljavnosti v njih samih točno določen, primer takega akta je voziško dovoljenje ali potni list. Provizorni akti so prav tako časovno omejeni, vendar čas njihove veljavnosti v njih ni absolutno določen, pač pa je njihova veljavnost odvisna od dogodka, ki se bo zgodil, in ko se bo zgodil, bo akt prenehal veljati. Primer takšnega začasnega posamičnega upravnega akta je začasna odločba, katere namen je, da se začasno uredi neko razmerje in sicer za čas do izdaje končnega upravnega akta.

4. Administrativni izvor akta se kaže v tem, da je za izdajo posamičnega upravnega akta praviloma vedno pristojen upravni organ, izda pa se v postopku, ki je administrativen (Čebulj in Strmecki, 2005, str. 147-148).

4.2.2 Vzporedne značilnosti posamičnega upravnega akta

Enostranskost posamičnega upravnega akta izhaja iz ene izmed bistvenih značilnosti in sicer iz avtoritativnosti. Akt je izraz enostranske volje upravnega organa, ki je pooblaščen za njegovo izdajo. Ta volja upravnega organa ne sme biti rezultat samovolje oziroma arbitrarnosti, kar od njega zahteva spoštovanje formalne in materialne zakonitosti.

Za posamične upravne akte velja, da morajo biti izdani po predpisanem postopku in v predpisani obliki (izjemoma obstajajo tudi neoblični upravni akti). S pojmom obličnost je mišljen: način, kako se lahko izda ter sestavni deli, ki jih mora posamični upravni akt imeti. Glede načina velja, da se praviloma vsak posamični upravni akt izda v pisni obliki.

Posamični upravni akt mora imeti naslednje sestavne dele:

- uvod,
- naziv,
- izrek,
- obrazložitev,
- pouk o pravnem sredstvu,

- podpis uradnih oseb,
- pečat upravnega organa.

Posamični upravni akti se prisilno izvršijo, če jih zavezanec ne izvrši prostovoljno, po posebej predpisanem postopku in v predpisani obliki na predlog upravičenca ali po uradni dolžnosti (Čebulj in Strmecki, 2005, str. 148).

4.3 VRSTE POSAMIČNIH UPRAVNIH AKTOV

Posamični upravni akti se lahko razvrstijo po različnih kriterijih in na različne načine.

4.3.1 Pozitivni in negativni upravni akti

Gre za delitev posamičnih upravnih aktov glede na to, ali je z aktom prišlo do kakšne spremembe obstoječega pravnega stanja ali razmerja ali do tega ni prišlo.

Negativni posamični upravni akti so:

- procesno negativni (zavržba zahteve iz procesnih razlogov),
- meritorno negativni (zavrnitev zahteve kot neutemeljene). Zahteva je neutemeljena zlasti takrat, kadar za pridobitev neke pravice ali zmanjšanje neke obveznosti niso izpolnjeni predpisani pogoji (Čebulj in Strmecki, 2005, str. 156).

»Bistvo negativnih upravnih aktov je, da se na njihovi podlagi dejansko stanje ne spremeni; pravice, obveznosti in pravne koristi ostanejo nespremenjene. Praviloma se ne izdajajo po uradni dolžnosti« (Čebulj in Strmecki, 2005, str. 157).

Nasprotno temu pa je pozitiven upravni akt tisti akt, s katerim se izvrši kakršna koli sprememba obstoječega stanja – bodisi, da se z njim ustvari nekaj novega ali ugotavlja z zakonom ustanovljeno stanje, pravica ali obveznost bodisi da se spremeni ali ukinja obstoječe pravno stanje ali razmerje. Pozitivne upravne akte izdaja uprava po svoji pobudi oziroma po uradni dolžnosti (Cijan in Grafenauer, 1993, str. 118).

Pozitivni posamični upravni akti so konstitutivni in deklaratorni.

4.3.2 Konstitutivni in deklaratorni upravni akti

Za konstitutivne posamične upravne akte je bistveno to, da spadajo v skupino pozitivnih aktov, ker vedno povzročijo določeno spremembo pravnega stanja, tako da bodisi na novo vzpostavljajo pravice ali obveznosti, bodisi jih ukinjajo oz. spreminjajo. Konstitutivni posamični upravni akti so lahko:

- favorabilni – akti, ki so v korist stranki, ker ji na novo dajejo neko pravico ali povečujejo že dobljeno pravico ali pa ukinjajo oziroma zmanjšujejo obveznost;

- onerozni – akti, ki so v škodo (breme) stranki, ker ji ukinjajo ali zmanjšujejo neko pravico ali pa ji nalagajo oziroma povečujejo neko obveznost (Čebulj in Strmecki, 2005, str. 158).

Med pozitivne posamične upravne akte pa poleg konstitutivnih uvrščamo tudi ugotovitvene (deklaratorne) posamične upravne akte, katerih bistvena značilnost je, da se z njimi ugotavlja obstoj ali neobstoj nekega že obstoječega pravnega razmerja (že obstoječe pravice ali obveznosti). Tak akt ne povzroči nobene spremembe pravnega razmerja oziroma obstoječega stanja. Na njegovi podlagi se pravica ne pridobi in obveznost ne naloži, temveč le ugotovi, da obstaja ali ne obstaja. Zato za razliko od konstitutivnih posamičnih upravnih aktov, ki praviloma veljajo ex nunc (od sedaj, za v bodoče), deklaratorni veljajo ex tunc – od dneva dejanskega stanja pravnega razmerja oziroma pravice ali obveznosti (Čebulj in Strmecki, 2005, str. 158).

4.3.3 Diskrecijski in vezani upravni akti

Diskrecijski akti so upravni akti, pri katerih je organu z zakonom prepuščeno, da pri določenem dejanskem stanju odloči tako, kot šteje glede na njegovo oceno splošnega interesa za najprimernejše (med več pravno enako možnimi odločitvami izbere eno).

Vezani upravni akti pa so tisti, pri katerih je zakon vnaprej predpisal, da se morajo izdati in kakšna mora biti njihova vsebina (Cijan in Grafenauer, 1993, str. 119).

4.3.4 Zbirni upravni akti

Gre za akte, ki se izdajajo s sodelovanjem dveh ali več organov. To sodelovanje pri izdaji takšnega akta je lahko, v skladu z zakonom, različno (en upravni organ predlaga izdajo akta, drugi pa je pooblaščen za izdajo; upravni akt lahko izda organ po predhodnem soglasju drugega organa ali šele po pridobljenem mnenju drugega organa) (Cijan in Grafenauer, 1993, str. 119).

4.3.5 Napačni in nezakoniti upravni akti

Pri izdaji upravnih aktov lahko pride do večjih ali manjših napak oziroma kršitev predpisov. Napake so lahko dejanske ali pravne. Akti, ki vsebujejo dejanske napake, to je slučajne napake pri pisanju ali računanju in druge očitne netočnosti, se kvalificirajo kot napačni akti. Upravni akti, ki vsebujejo vsebinske pravne napake, to je tisti, s katerimi se kršijo predpisi formalnega ali materialnega prava, se identificirajo kot nezakoniti upravni akti.

Po značaju oziroma vrsti kršitve zakona ali drugega predpisa se lahko primeri nezakonitosti razvrstijo glede na njihovo tipičnost na naslednje skupine:

- kršitev pravil o pristojnosti,
- kršitev postopka – procedure in oblike,

- kršitev materialnih predpisov,
- napake v dejanskem stanju,
- napake glede cilja in namena (Cijan in Grafenauer, 1993, str. 120).


4.4 PRISTOJNOST ZA IZDAJO POSAMIČNEGA UPRAVNEGA AKTA

»Pristojnost je skupek pooblastil in dolžnosti, ki jih za postopanje posameznih organov predpisujejo zakoni. Pristojnost je pooblastilo, ki izhaja iz predpisov in daje določenim organom pravico in dolžnost, da odločajo v konkretni upravni stvari. Pomen pristojnosti je prav v tem, da se za vsako posamezno upravno stvar določi organ, ki edini (načelo izključne pristojnosti) sme in mora oziroma je pooblaščen, da o njej odloči. Pristojnost je določena z zakonom ali na zakonu temelječem predpisu ter je tako za organ kot za stranko »ius cogens« (obvezna po zakonu) in se o tem ni mogoče drugače dogovoriti« (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 113).

Organ, ki ni pristojen ne more obravnavati posamezne upravne zadeve in o njej odločati. Če jo kljub temu obravnava in o njej meritorno odloči, se ni držal pravil o pristojnosti.

Odločanje nepristojnega organa pomeni nezakonitost v postopku, kar ima lahko za posledico: odpravo odločbe v pritožbenem postopku, odpravo odločbe po nadzorstveni pravici, izrek odločbe za nično, obnovo postopka in odpravo odločbe v upravnem sporu.

Pristojnost je pravica in dolžnost organa, da odloča na določenem upravnem področju in določenem območju. Pristojnost daje po eni strani pravico organu, da opravi nalogo, ki spada v njegovo delovno področje, kar pomeni, da te naloge noben drug organ ne sme opraviti, po drugi strani pa tudi dolžnost, da opravi nalogo in da ne more odkloniti naloge, ki spada v njegovo delovno področje.

S pristojnostjo se določata 

- področje dela – stvarna pristojnost
- območje delovanja – krajevna pristojnost

Pristojnost se torej kaže v dveh smereh delovanja organa: kot stvarna (materialna) pristojnost in kot krajevna (teritorialna) pristojnost.

4.4.1 Stvarna pristojnost

Stvarno pristojnost določajo organizacijski predpisi, s katerimi je določena pristojnost in organizacija organov, ter materialni predpisi, s katerimi so urejena posamezna upravna področja ter urejajo pravice in obveznosti upravnih organov na posameznih upravnih področjih (Androjna in Kerševan, 2006, str. 130).

Stvarna pristojnost pove, v katerih upravnih stvareh, po vsebini določenih zadevah, sme oziroma mora posamezni organ opravljati predpisane naloge. Opredeljuje torej področje dela.

Za odločanje v upravnih zadevah iz izvirne državne pristojnosti so na prvi stopnji stvarno pristojne upravne enote, če zakon ne določa drugače. Tako imamo nekaj zakonov, ki določajo stvarno pristojnost iz izvirne pristojnosti države tako, da so na prvi stopnji pristojna ministrstva oziroma njihove izpostave ali organi in organizacije v sestavi ministrstev (na področju davčne službe, obrambe, carine, inšpekcij in geodetskih zadev).

Na drugi stopnji so stvarno pristojna resorna ministrstva.

Kadar je v zakonu navedeno, da je za odločanje v določenih upravnih zadevah pristojno na prvi stopnji ministrstvo, ki ima ustanovljen organ v sestavi za tako področje, potem je stvarno pristojen na prvi stopnji organ v sestavi ministrstva, ministrstvo pa postane organ druge stopnje tudi v teh zadevah.

O upravnih zadevah iz izvirne pristojnosti samoupravne lokalne skupnosti je na prvi stopnji pristojna uprava samoupravne lokalne skupnosti, na drugi stopnji pa župan, če zakon ne določa drugače. Uprava samoupravne lokalne skupnosti je pristojna na prvi stopnji tudi za odločanje o upravnih zadevah iz prenesene pristojnosti države na samoupravno lokalno skupnost, če zakon ne določa drugače. Za odločanje na drugi stopnji so v teh primerih pristojna ministrstva, če ni z zakonom določen drug organ.

Organi ne morejo prenašati upravnih zadev na drug organ – prepoved prevzema in prenosa pristojnosti. Višji organ ne sme prevzeti zadeve iz pristojnosti nižjega organa (prepoved devolucije). Tudi nižji organ upravnih zadev ne sme prenesti na višji organ (prepoved delegacije).

Organi se med seboj ne morejo dogovarjati o pristojnosti. O tem se med seboj ne morejo dogovarjati niti stranke ali organi in stranke, razen če zakon ne določa drugače. Takšno posebnost imamo pri steku pristojnosti. Če bi bila po pravilih o določitvi pristojnosti hkrati pristojna dva organa ali več, je za zadevo pristojen organ, ki je prvi uvedel postopek. Organa se lahko dogovorita, kdo bo vodil postopek, če to predstavlja ugodnost za stranko. Vendar pa mora ne glede na dogovor vsak krajevno pristojni organ opraviti na svojem območju tista dejanja postopka, ki jih ni mogoče odlagati. V ZUP obstaja izjema od navedenega pravila. Če stvarno pristojen organ na prvi stopnji ne odloči o upravni zadevi v predpisanem roku, ga organ druge stopnje oziroma organ, pristojen za nadzorstvo nad delom organa prve stopnje, opozori ter mu določi rok, v katerem mora organ prve stopnje odločiti. Če tudi v tem roku organ prve stopnje ni odločil, lahko organ druge stopnje prevzame upravno zadevo in odloči sam.

Če pa gre za upravno zadevo, pri kateri bi nepravočasno reševanje lahko povzročilo škodljive posledice za življenje in zdravje ljudi, za človekovo življenjsko in naravno

okolje oziroma če grozi nevarnost za premoženje večje vrednosti, mora organ druge stopnje zadevo po izteku zakonskega roka prevzeti in jo rešiti sam (18. člen ZUP). Če stranka lahko dokaže, da so ji bile povzročene večje škodljive posledice, ker organ druge stopnje ni prevzel v reševanje upravne zadeve v opisanem obveznem primeru, lahko uveljavlja odškodninsko odgovornost organa.

Do prevzema lahko pride tudi takrat, kadar organ ni odločil o upravni zadevi v predpisanem roku, stranka pa je vložila pritožbo zaradi molka organa.

Do prenosa pristojnosti za odločanje v posamezni upravni zadevi lahko pride le na podlagi izrecnega zakonskega pooblastila.

»Po določbi 2. odstavka 255. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 80/99, 70/00 in 52/02 - ZUP) odloča o predlogu za obnovo postopka tisti organ, ki je izdal odločbo, s katero je bil postopek končan. Po upravnosodni praksi se ta določba razlaga tako, da je to tisti organ, ki je o zadevi meritorno odločil, kar pomeni, da je v primeru, ko je zoper prvostopno odločbo vložena pritožba, ki je z odločbo drugostopnega organa zavržena ali zavrjnena, to prvostopni organ. Organ druge stopnje odloči meritorno le v primeru, če v pritožbenem postopku odpravi prvostopno odločbo in s svojo odločbo sam reši stvar. Ker je torej izpodbijano odločbo izdal stvarno nepristojen organ, je moralo sodišče zaradi bistvenih kršitev določb postopka (1. točka 3. odstavka 25. člena Zakona o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 50/97, 65/97 in 70/00 - ZUS)) v skladu s 3. točko 1. odstavka 60. člena ZUS tožbi ugoditi, izpodbijano odločbo odpraviti ter jo skladno z 2. odstavkom 60. člena ZUS vrniti v ponoven postopek« (Sodstvo RS. Upravno sodišče RS. Sodba U 156/2003 z dne 14.01.2005, UN20049).

4.4.2 Krajevna pristojnost

Krajevna pristojnost pove, na katerem območju (teritoriju) sme oziroma mora posamezni organ delovati oziroma odločati in opravljati druge predpisane naloge.

V nekaterih primerih že organizacijski predpisi določajo območje delovanja upravnih organov in lokalnih skupnosti. Tako organi lokalnih skupnosti odločajo v upravnih zadevah na območju lokalne skupnosti, organi državne uprave, organizirani po teritorialnem načelu, pa odločajo v upravnih zadevah na območju, za katero so ustanovljeni. Upravne enote odločajo na območjih, za katera so ustanovljene. Stvarno pristojna ministrstva odločajo v upravnih zadevah na območju celotne države.

Vlada Republike Slovenije lahko z uredbo ugotovi, na katerih področjih upravnega odločanja je mogoče odločati na območju celotne države, ko gre za postopek, uveden na zahtevo stranke.

Pri določitvi krajevne pristojnosti veljajo določena pravila.

Kadar imamo več istovrstnih stvarno pristojnih organov na istem ozemlju, je potrebno določiti, kateri od njih je za upravno zadevo krajevno pristojen.

Na prvi stopnji se krajevna pristojnost določa:

- v upravnih zadevah, ki se nanašajo na nepremičnine, je pristojen organ po kraju, kjer je nepremičnina;
- v upravnih zadevah, ki se nanašajo na dejavnost državnih organov, organov lokalnih skupnosti in pravnih oseb, se določi pristojnost po kraju njihovega sedeža, če pa gre za dejavnost njihovih enot, se določi pristojnost po sedežu teh enot;
- v upravnih zadevah, ki se tičejo opravljanja obrti in samostojnih poklicev, se določi pristojnost po kraju, kjer se dejavnost pretežno opravlja ali naj bi se pretežno opravljala;
- v upravnih zadevah, ki zadevajo fizične osebe, je pristojen organ po kraju strankinega stalnega bivališča (če stranka nima stalnega bivališča, se določi pristojnost organa po njenem začasnem prebivališču; če nima začasnega prebivališča, se določi pristojnost organa po strankinem zadnjem stalnem oziroma začasnem prebivališču);
- kadar je v postopku udeleženih več strank, se določi krajevno pristojen organ po stranki, zoper katero se vodi postopek oziroma zoper katero je naperjen zahtevek;
- v zadevah, ki se nanašajo na vodno plovilo ali zrakoplov, ultralahko oziroma drugo letalno napravo in v stvareh, za katere je nastal povod za postopek na tovrstnem vodnem ali zračnem plovilu, se določa pristojnost po sedežu organa, v katerem se vodi vpisnik, kamor je vpisano vodno ali zračno plovilo (20. člen ZUP).

Če se krajevna pristojnost ne da določiti po navedenih določbah, se določi po kraju, kjer je nastal povod za postopek.

Praviloma velja, da vsak organ opravlja dejanja upravnega postopka na svojem območju – prostorska omejitev pristojnosti. Zunaj njega je po zakonu mogoče opraviti uradno dejanje le, če bi bilo z njim nevarno odlašati. To velja tako za državni organ, ki bi zaradi nujnosti moral opraviti posamezno dejanje iz pristojnosti lokalne skupnosti, kot tudi obratno. V takem primeru mora organ takoj obvestiti krajevno pristojen organ.

Uradna dejanja lahko organ opravi tudi v objektih vojaških organov, vendar je potrebno namero prej naznaniti vojaškemu poveljniku. Na eksteritorialnem območju opravlja organ uradna dejanja s posredovanjem ministrstva za zunanje zadeve, razen ko gre za nujna dejanja v javnem interesu, pri čemer pravila mednarodnega prava, ki so za Slovenijo obvezujoča, takšno možnost dopuščajo (25. člen ZUP).

Včasih se med postopkom zgodi, da se pristojnost spremeni (npr. stranka spremeni prebivališče). Ob spremembi krajevne pristojnosti med postopkom ostane še naprej

pristojen organ, ki je kot krajevno pristojen začel postopek (ustalitev pristojnosti). Ta organ pa lahko zadevo odstopi organu, ki je postal krajevno pristojen po novih okoliščinah, če se s tem znatno olajša postopek, zlasti za stranko.

Po zakonu mora vsak organ po uradni dolžnosti med postopkom ves čas paziti na svojo stvarno in krajevno pristojnost. Zakon tudi določa, kako postopa organ tedaj, ko ni pristojen za odločanje.

4.5 POSTOPEK IZDAJE POSAMIČNIH UPRAVNIH AKTOV

Pravice, obveznosti in pravne koristi, ki jih imajo posamezniki iz pravnih razmerij na posameznih upravnih področjih in ki so na splošno določene v materialnih predpisih, se uveljavljajo v predpisanem postopku, v katerem organi javne uprave odločajo o konkretni pravici, obveznosti oziroma pravni koristi in s tem ustanavljajo, spreminjajo, ukinjajo oziroma ugotavljajo javnopravna razmerja posameznikov v razmerju do nosilcev oblasti.

Postopek sestavljajo posamezna dejanja, ki se opravljajo in sledijo po določenem redu. S temi dejanji se postopek začne, razvija in konča. Na podlagi teh dejanj, ki se povezujejo v celoto, je šele omogočena uporaba abstraktnega materialnega predpisa v posameznem konkretnem primeru: ustanovitev, sprememba ali ukinitvev oziroma ugotovitev pravnega razmerja in s tem določene pravice ali obveznosti oziroma pravne koristi. Vsebino, obliko, čas, kraj, način, namen, zaporedje in učinek teh dejanj, ki jih opravljajo ali pri njih sodelujejo posamezni udeleženci postopka, ter vrste, vsebino in obliko aktov, ki jih zaradi teh dejanj izdajo organi javne uprave, kot tudi razmerja med temi organi in posameznimi udeleženci v postopku urejajo formalni – postopkovni predpisi (Androjna in Kerševan, 2006, str. 28).

»Zakon, ki vsebuje pravila, ki določajo pot, obliko, način... uresničitve pravnih norm materialne narave v konkretnih upravnih zadevah, je ZUP. Vsak upravni postopek teče po predpisanem zaporedju – prvi korak je začetek postopka (začne se lahko na zahtevo stranke ali po uradni dolžnosti), sledita ugotovitveni postopek in dokazovanje, temu pa izdaja in vročitev odločbe« (Grafenauer in Lesjak, 2005, str. II).

Namen podrobnosti in natančnosti določitve posameznih procesnih dejanj, ki morajo biti med samim postopkom opravljena, se kaže v preprečevanju arbitrarnega ravnanja upravnih organov ter v izpolnitvi zahteve po pravno pravilni in zakoniti odločitvi.

Bistvena vsebina upravnega postopka je odločanje o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika v konkretni upravni zadevi, hkrati je upravni postopek tudi bistveni način za ustanovitev oziroma ugotovitev pravnega razmerja v konkretni upravni zadevi.

V tem postopku, katerega namen je zadovoljitev javne koristi in zakonite koristi posameznika, pristojni organ ugotavlja in presoja na zahtevo posameznika ali po lastni pobudi na podlagi zbranega dokaznega gradiva, ali so v konkretno določenem primeru izpolnjeni predpisani pogoji za pridobitev, povečanje, zmanjšanje ali izgubo določene pravice oziroma za naložitev, povečanje, zmanjšanje, ukinitvev ali oprostitev določene obveznosti, ter izda o tem ustrezen konkretni upravni akt, upravno odločbo (Androjna in Kerševan, 2006, str. 28).

Pravna pravila, ki urejajo upravni postopek se razlikujejo od pravil v drugih postopkih. Upravni postopek je zato potrebno ločiti od pravnega, nepravdnega, kazenskega in drugih postopkov, v katerih se ne odloča o pravicah, obveznostih in pravnih koristih posameznikov v konkretnih upravnih zadevah (Androjna in Kerševan, 2006, str. 30).

Tako kot v drugih postopkih različnih državnih organov je tudi v upravnem postopku potrebno upoštevati določena temeljna načela. Ta veljajo in jih mora organ upoštevati v vsem postopku. Pri posameznih dejanjih postopka veljajo še dodatna načela. Načela pomagajo organu pri pravilni presoji in zakonitosti delovanja, strankam pa omogočajo sodelovanje v postopku ter uveljavljanje pravic in pravnih koristi. Ta temeljna načela usmerjajo ves postopek v smiselno procesno celoto ter nakazujejo način vodenja postopka in odločanja v upravnih zadevah.

Pri ugotavljanju, ali gre v konkretnem primeru za upravni postopek, se mora organ najprej vprašati, ali v konkretnem primeru odloča o pravici, obveznosti ali kakšni drugi pravni koristi fizične ali pravne osebe, torej, ali gre za upravno zadevo. V materialnih predpisih je mogoče tudi drugače ugotoviti, ali je potrebno v nekem primeru voditi upravni postopek. V nekaterih predpisih je lahko navedeno: da mora organ izdati upravno odločbo ali da pri odločanju o konkretni upravni zadevi vodi upravni postopek ali da v konkretni zadevi odloči v upravnem postopku. Če tega tudi na tak način ni mogoče ugotoviti, gre za upravno zadevo, če obstaja sedanje ali predvidljivo nasprotje med zasebno in javno koristjo.

Namen upravnega postopka je ugotoviti dejansko stanje zadeve, izdati odločbo in doseči izvršitev odločbe (Androjna in Kerševan, 2006, str. 29).

V upravnem postopku se poleg odločb izdajajo tudi sklepi, ki so prav tako posamični in konkretni upravni akti, le da se z njimi odloča o procesnih vprašanjih. Odločba vsebuje odločitev organa o vsebini postopka, s sklepom pa organ odloči o postopkovnih vprašanjih in postranskih vprašanjih, ki nastanejo v zvezi z izvedbo postopka in se o njih ne odloča z odločbo. Na to vsebinsko razliko postopkovna pravila vežejo tudi razliko v načinu izdaje. Odločba mora biti praviloma izdana v pisni obliki, sklep pa je praviloma izdan ustno. Razlika med navedenima aktoma se kaže tudi v možnosti uveljavljanja rednih pravnih sredstev. Zoper odločbo je praviloma dopustna pritožba, zoper sklep pa je možna pritožba le, če zakon tako določa. Odločbo izda organ, ki vodi postopek, sklep pa izda uradna oseba, ki opravlja dejanja

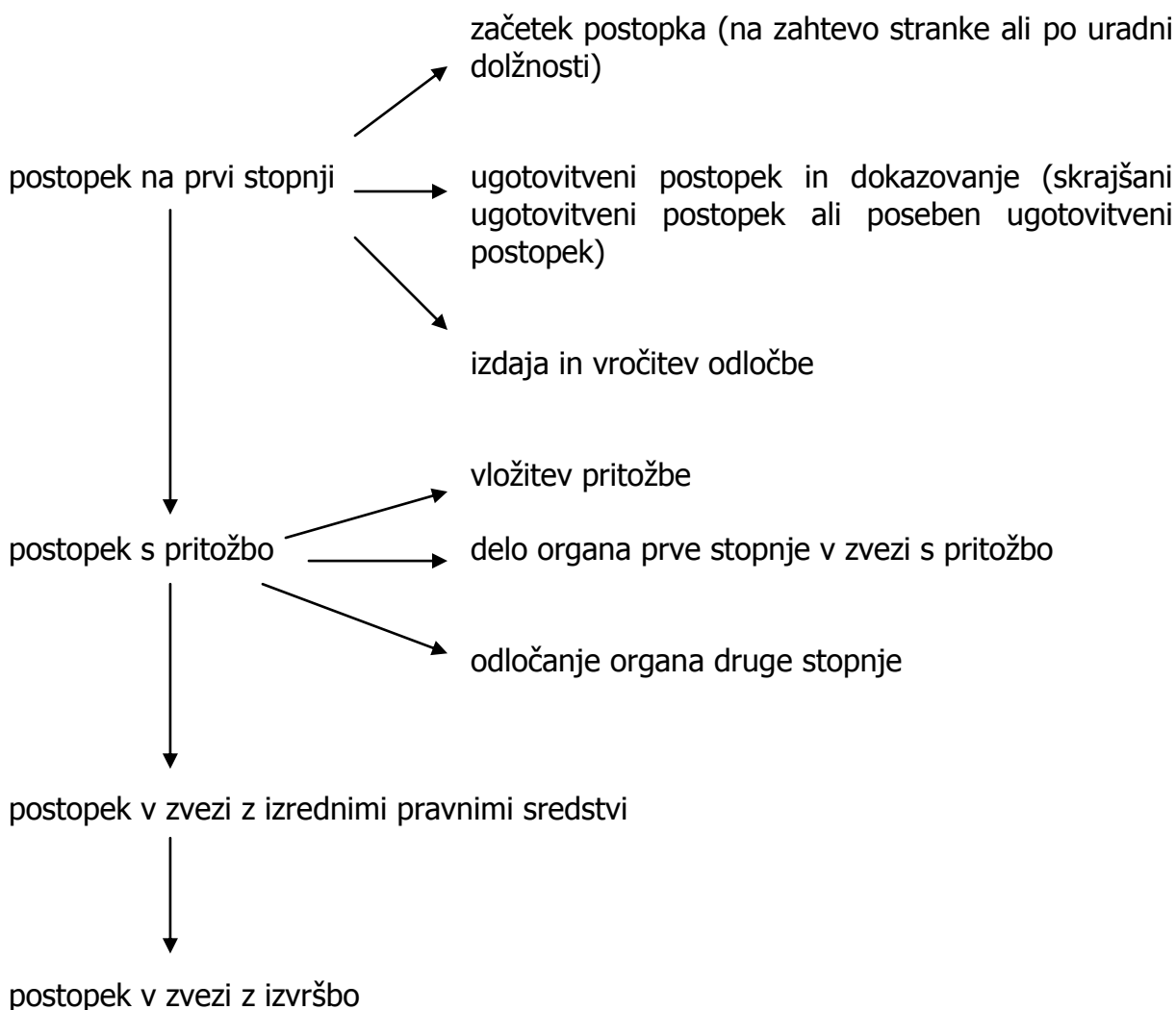
postopka, pri katerem je nastalo vprašanje, ki je predmet sklepa – če ni z zakonom ali z drugimi predpisi drugače določeno (1. odst. 227. člena ZUP).

Primeri sklepov: sklep o ustavitvi postopka; sklep, s katerim se odloči v sporu o pristojnosti; sklep o privedbi, kazni ali plačilu stroškov; sklep o dovolitvi izvršbe; sklep o popravku pomote,...

Dejanja, ki jih opravlja pristojni organ oziroma njegove uradne osebe v upravnem postopku, potekajo po določenem zaporedju. Upravni postopek poteka po fazah, ki si sledijo v naslednjem zaporedju:

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

SLIKA 1: Osnovne faze upravnega postopka



Vir: Grafenauer in Breznik, 2005, str. 272.

Upravni postopek pri nas izhaja iz načela dvostopenjskega odločanja, kar pomeni, da morata o vsaki upravni zadevi odločati dve stopnji upravnih organov. Na prvi stopnji je to organ, ki je pristojen za odločanje, na drugi stopnji pa organ, ki je pristojen za odločanje o pritožbi (Kerševan v: Jerovšek et al., 2004, str. 642-643).

V nadaljevanju predstavljam potek prvo stopenjskega postopka, ki se konča z izdajo in vročitvijo odločbe.

Postopek na prvi stopnji je mogoče razdeliti na več posameznih segmentov, tako kot si ti sledijo po samem zakonu o splošnem upravnem postopku:

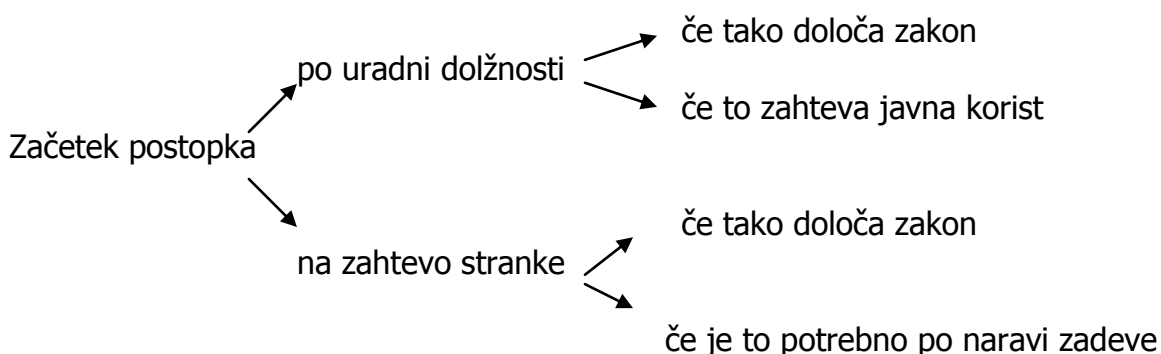
- začetek postopka,
- postopek do izdaje odločbe,
- postopek izdaje in vročitve odločbe.

Začetek postopka

Postopek se lahko začne po uradni dolžnosti ali na zahtevo stranke. Pri začetku postopka po uradni dolžnosti organ sam presoja in odloča o začetku postopka, če se postopek začne na zahtevo stranke, pa mora biti za začetek postopka podan utemeljen predlog oziroma zahteva stranke.

Upravni postopek začne (uvede) stvarno in krajevno pristojen organ:

- na zahtevo stranke, če tako določajo predpisi, ali če to izhaja iz narave zadeve (to je v zadevah, ko stranke uveljavljajo kakšne pravice, zahtevajo izdajo dovoljenj, priznanje oziroma ustanovitev pravnega statusa);
- po uradni dolžnosti, če tako določa zakon ali drug na zakonu temelječ predpis ter v primerih, ko pristojni organ ugotovi ali izve, da je potrebno glede na obstoječe dejansko stanje začeti upravni postopek zaradi varstva javnih koristi (na primer ukrepi zdravstvenega inšpektorja za zavarovanje zdravja ljudi, postopek Centra za socialno delo, če izve za okoliščine, zaradi katerih je potrebno osebi nuditi prvo socialno pomoč...).



Od vsebine neke upravne zadeve je torej odvisno, ali se bo upravni postopek začel na uradno pobudo (po uradni dolžnosti) ali pa na pobudo oziroma na podlagi podane zahteve stranke. Tudi samo dejstvo začetka postopka je odvisno od tega, ali ga

organ začne po uradni dolžnosti ali na zahtevo stranke. Pri začetku postopka po uradni dolžnosti se upravni postopek začne, ko pristojni organ opravi v ta namen kakršnokoli dejanje (vabi stranko na zaslišanje, izvaja dokaze z ogledom...), postopek uveden na zahtevo stranke, pa se prične z dnem vložitve strankine zahteve pod pogojem, da organ vloge ni zavrgel zaradi neizpolnjevanja predpisanih procesnih predpostavk.

Na tej stopnji najbolj pomembno opravilo upravnega organa, od katerega je odvisen začetek postopka, predstavlja preizkus zadeve. O zadevi, ki ne predstavlja upravne stvari, ne more biti odločeno v upravnem postopku (glej Androjna, 1992, str. 50), zato organ takšno zadevo zavrže s sklepom.

Stranka lahko tekom postopka svoj zahtevek spremeni ali umakne. Kadar se postopek začne na zahtevo stranke, stranka pa pozneje svojo zahtevo umakne, se postopek ustavi (o tem se izda sklep). Zakon posebej ne predpisuje oziroma ne vsebuje posebne določbe o ustavitvi postopka, ki se začne po uradni dolžnosti, kar naj bi izključilo možnost, da uradna oseba po prostem preudarku odloča o ustavitvi že uvedenega postopka, ki naj bi se praviloma vedno končal z izdajo odločbo.

Postopek do izdaje odločbe

Postopek do izdaje odločbe sestavljata ugotovitveni in dokazni postopek.

Namen ugotovitvenega postopka je ugotoviti vsa dejstva in okoliščine, ki so pomembne za odločitev v upravni zadevi, in strankam omogočiti, da uveljavljajo in zavarujejo svoje pravice in pravne koristi. V tem postopku še posebej pridejo do izraza načela materialne resnice, zaslišanja stranke ter varstva pravic strank in varstva javnih koristi.

»V ugotovitvenem postopku se ugotavljajo tista dejstva in okoliščine, ki so predpisane oziroma morajo obstajati po materialnem predpisu, da bi se priznala neka pravica ali naložila obveznost. V tem postopku gre pravzaprav za uporaba prava (pravnega predpisa-zakona) na konkretni primer – to je »primerjanje« med pogoji, ki jih predpisuje oziroma določa materialni predpis, in ugotovitvami o konkretnem dejanskem stanju« (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 286).

Na tej stopnji postopka pride do izraza aktivna vloga stranke v postopku, saj ima ta ves čas postopka pravico v njem sodelovati, z namenom uveljavitve in zavarovanja svojih pravic in pravnih koristi. Zakon daje strankam postopka možnost, da za namen postopka in za zavarovanje svojih pravic in pravnih interesov navajajo dejstva, ki bi utegnila vplivati na rešitev stvari.

V teoriji se v okviru ugotovitvenega postopka poleg temeljnih načel, ki jih predpisuje ZUP posebej poudarjajo še nekatera načela, kot so:

- preiskovalno načelo (po katerem je zbiranje dokaznega gradiva, na katerem mora temeljiti odločba, naloga uradne osebe, ki vodi postopek) in razpravno

načelo (po katerem sme tudi stranka navajati dejstva, dopolnjevati trditve, izpodbijati dokaze...);

- načelo ustnosti – pomeni vzpostavitev neposrednega odnosa med organom, stranko in drugimi udeleženci, omogoča pa hitro razjasnitev nejasnosti (to načelo pride posebej do izraza pri ustni obravnavi) in načelo pisnosti (po katerem je potrebno dati posameznim dejanjem postopka pisno obliko);
- načelo neposrednosti (obstaja, če izda odločbo uradna oseba, ki je izvedla ugotovitveni postopek – zaslišanje prič, presojo dokazov,..) in načelo posrednosti (ko ne odloči oseba, ki je postopek vodila);
- načelo koncentracije, po katerem naj bi se dejstva dognala in s tem zadeva rešila v enem (čim manj) dejanju postopka – na primer na eni ustni obravnavi;
- načelo javnosti, ki ga je mogoče razumeti v smislu »splošne« javnosti, da lahko vsakdo prisostvuje dejanjem postopka, in v smislu javnosti za stranko, kar sicer zagotavlja načelo varstva pravic strank in varstva javnih koristi in načelo zaslišanja stranke (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 287).

Uradna oseba prilagodi vodenje ugotovitvenega postopka konkretnemu primeru. Uradna oseba, ki vodi postopek, lahko med postopkom ves čas ugotavlja dejansko stanje in izvaja dokaze o vseh dejstvih, pomembnih za izdajo odločbe. ZUP v drugem odstavku 139. člena določa, da uradna oseba, ki vodi postopek, odredi po uradni dolžnosti izvedbo vsakega dokaza, če spozna, da je to potrebno za razjasnitev zadeve. Uradna oseba mora pomembna dejstva ugotoviti ne glede na to, ali je stranka navedla ta dejstva ali dala pobudo za njihovo ugotovitev.

Zakon vsebuje tudi določbe, po katerih si mora uradna oseba priskrbeti posamezne podatke in dokazila po uradni dolžnosti – o dejstvih, o katerih vodi uradno evidenco organ sam, pa tudi o dejstvih, o katerih vodi uradno evidenco kakšen drug državni organ oziroma organ lokalne samoupravne skupnosti ali nosilec javnega pooblastila.

Po ZUP se lahko dejstva in okoliščine, ki so pomembne za odločitev, ugotavljajo v:

- posebnem ugotovitvenem postopku (ko je potrebno za ugotovitev dejstev opraviti kakšno dejanje v postopku – zaslišanje prič, ogled) ali
- izjemoma po 144. členu v skrajšanem ugotovitvenem postopku (organ odloči o zadevi takoj, za ugotovitev dejstev ni potrebno opraviti posebnih dejanj v postopku).

Ali se bo postopek vodil ter ali se bo odločalo po skrajšanem ugotovitvenem postopku ali po posebnem ugotovitvenem postopku, se presoja glede na okoliščine posameznega primera upravnega postopka.

Pri izvedbi ugotovitvenega postopka je potrebno upoštevati zakonsko predvidene pogoje – to je, da se praviloma izvede posebni ugotovitveni postopek, razen v primerih, ko so izpolnjeni pogoji za skrajšani ugotovitveni postopek (pogoje določa 144. člen ZUP).

»Nujni ukrepi po 4. točki 1. odstavka 144. člena ZUP pa so podani, če obstaja nevarnost za življenje in zdravje ljudi, za javni red in mir, za javno varnost ali za premoženje večje vrednosti. Za izdajo odločbe v skrajšanem postopku torej ni potrebno, da so dejstva nedvomno ugotovljena, ampak zadošča verjetnost, da so dejstva o ogrožanju varnosti prometa verjetno izkazana, pri čemer med strankama ni sporno, da se je promet s težkimi tovornjaki po predmetni cesti tudi dejansko odvijal, ogrožena cesta pa nedvomno predstavlja nevarnost za javno varnost. Po presoji sodišča zato tožena stranka ni nepravilno ocenila pritožbe tožnika v omenjenem delu in je pravilno ocenila, da so že v postopku na prvi stopnji obstajali pogoji za izdajo odločbe v skrajšanem postopku. To pomeni, da ne predstavlja nezakoničnosti dejstvo, da je tožena stranka mnenje AA pridobila šele po izdaji prvostopenjske odločbe, saj za odločbo v skrajšanem postopku zadostuje, da so relevantna dejstva verjetno izkazana. V primerih izdaje odločbe po skrajšanem postopku ni potrebno, da je škoda dokazana, kot trdi tožeča stranka, ampak je dovolj, če je verjetno izkazana nevarnost v smislu določila 144. člena ZUP. Tožeča stranka tudi nima prav, ko pravi, da bi morala imeti možnost, da se izjavi glede izbire izvedenca in da je zato izpodbijana odločba nezakonita. Po določilu 3. odstavka 190. člena ZUP, če gre za nujne ukrepe v javnem interesu, s katerimi ni mogoče odlašati, lahko uradna oseba postavi izvedenca, ne da bi se o tem izjavila stranka. V konkretnem primeru sodišče ne vidi podlage za presojo, da ni šlo za nujne ukrepe v javnem interesu« (Sodstvo RS. Upravno sodišče RS. Sodba U 1993/2002 z dne 10. 12. 2003, UL 0000871).

»Dokazovanje pomeni dejavnost, ki obsega zbiranje, izpeljavo in presojo dokazov, pomeni dejavnost ugotavljanja resničnosti dejstev, predmet dokazovanja pa so dejstva, katerih obstoj je pomemben za izdajo odločbe. Namen dokazovanja je, da se uradna oseba prepriča o resničnosti ali neresničnosti dejstev in okoliščin« (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 310).

Dokazovanje se opravlja z dokazili (dokaznimi sredstvi), s katerimi se ugotavljajo dejstva, izid oziroma rezultat tega pa so dokazi.

Dokazi se izvedejo praviloma potem, ko se ugotovi, kaj je v dejanskem pogledu potrebno dokazovati in kaj je še sporno. Ne dokazujejo se splošno znana dejstva, pa tudi dejstva, katerih obstoj zakon domneva (na primer, da so očetje otrok, ki jih rodijo poročene ženske, njihovi možje...), ob upoštevanju, da je dovoljeno dokazovati drugače, da torej taka dejstva ne obstajajo (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 311).

Dokazovanje se izvaja pred organom, ki vodi postopek, če pa je dokazovanje pred organom neizvedljivo ali pa povezano z nesorazmernimi stroški ali z veliko zamudo, se lahko opravi dokazovanje ali izvedejo posamezni dokazi pred zaprosenim organom v okviru pravne pomoči med organi.

Kot pomembna dokazna sredstva zakon navaja naslednja dokazila: listine (javne in zasebne), potrdila, priče, izjavo stranke in izvedence.

Postopek izdaje in vročitve odločbe

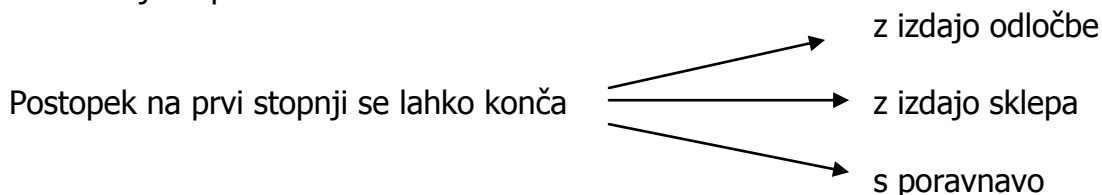
Ko je organ v skrajšanem ali posebnem ugotovitvenem postopku dognal dejansko stanje, na podlagi zbranega gradiva in ugotovljenih dejstev, pristopi k naslednji in zadnji fazi upravnega postopka na prvi stopnji: k odločanju v upravni zadevi, ki je predmet postopka.

»Odločanje pomeni neposredno uporabo materialnega predpisa na ugotovljeno dejansko stanje konkretnega in posamičnega primera – rezultat tega pa je odločba. Z izdajo odločbe, s katero se odloči o predmetu postopka, sta uresničena namen in cilj postopka in je zato izdaja odločbe pravzaprav najpomembnejša faza postopka« (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 332).

Odločba pomeni akt uporabe prava, akt, ki ustvarja konkretno in posamično upravno odločitev. Z odločbo organ avtoritativno in enostransko odloči o konkretni pravici, obveznosti ali pravni koristi posamezne stranke. Odločbo izda uradna oseba, pooblaščenca za odločanje.

Izdaja odločbe pomeni, da organ oblikuje svojo voljo ter da to voljo izrazi na predpisan način (v obliki pisne odločbe z vsemi predpisanimi sestavinami, v obliki ustne odločbe, kadar to dopušča zakon...).

Razen tega se upravni postopek lahko konča tudi z izdajo sklepa, s katerim se ne odloči meritorno, temveč se postopek s sklepom ustavi in tako konča (na primer po umiku strankinega zahtevka). Sklep o ustavitvi postopka pa se izda tudi takrat, ko je bila sklenjena poravnava.



V postopku odločanja stranka ne sodeluje enako kot v ugotovitvenem in dokaznem postopku; tedaj organ deluje po načelu samostojnosti (12. člen ZUP), pri čemer seveda ravna zakonito, torej odloča v okviru in na podlagi mednarodnih in slovenskih predpisov ter splošnih aktov za izvrševanje javnih pooblastil (glej 120. člen Ustave RS).

Pravna pravilnost končne odločitve je v veliki meri odvisna od predhodnih faz upravnega postopka. V postopku izdaje se predhodno ugotovljeno dejansko stanje zgolj uporablja in ne ugotavlja. Na vrsto odločitve vpliva presoja vseh zbranih dokazov o dejstvih in okoliščinah, ki jih je uradna oseba v postopku zbrala in med njimi opravila primerjavo.

Trenutek izdaje odločbe pomeni temeljni zaključek odločanja v upravnem postopku. Vse naknadne možnosti uporabe rednih in izrednih pravnih sredstev so namenjene

zgolj ugotavljanju zakonitosti in pravilnosti te odločbe glede na dejansko in pravno stanje, ki je veljalo v trenutku njene izdaje (Androjna in Kerševan, 2006, str. 379).

Z izdano odločbo je potrebno seznaniti tudi stranko, da odločba lahko začne učinkovati, torej je potrebna vročitev odločbe.

Z izdajo in vročitvijo odločbe stranki se konča upravni postopek na prvi stopnji. Odločba v upravni zadevi pravno učinkuje, ko je njena vsebina ustno oziroma pisno naznanjena stranki. Da bi odločba sploh imela pravni učinek in da bi se z njo sploh dosegel namen izdaje, jo je potrebno vročiti stranki in drugim naslovnikom.

»Vročanje je opravilo postopka, s pomočjo katerega organ izroči vabila, sklepe, odločbe in druge uradne dokumente oziroma pisanja naslovniku. Vročanje sestavljata dve dejanji: vročitev dokumenta (pisanja) in sestava posebne listine (vročilnice, dostavnice, povratnice) oziroma elektronsko podpisane vročilnice« (Grafenauer in Lesjak, 2005, II).

Na vročanje se ne sme gledati samo s stališča administrativno tehničnih pravil, temveč je potrebno upoštevati, da ima vročanje tudi velik vsebinski pomen in pomembne pravne posledice. Od vročitve odločbe sta odvisna pravni učinek odločbe ter uresničevanje pravic in obveznosti, od takrat tečejo roki za pritožbo ali drugo pravno sredstvo, od vročitve je odvisna dokončnost, pravnomočnost in izvršljivost odločb (Grafenauer in Lesjak, 2005, II).

"Vročitev ima pomembne pravne posledice. Pravilna vročitev odločbe stranki v postopku je eden od procesnih instrumentov za uresničevanje pravice do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave in pravice do pravnega sredstva iz 25. člena Ustave" (Ustavno sodišče Republike Slovenije. Odločba številka U-I-176/05-6 z dne 8. 9. 2005).

5 ODLOČBA

Odločba, izdana v upravnem postopku, je konkretni upravni akt, s katerim pristojni organ odloči o kakšni pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika ali pravne osebe oziroma druge osebe, ki je lahko stranka v upravnem postopku (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 335).

»Odločba pomeni akt uporabe prava, akt, ki ustvarja konkretno in posamično upravno odločitev« (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 335).

Upravna odločba je pravni, avtoritativen, enostranski, oblasten, konkreten in posamičen akt. Razlog avtoritativnosti in nadrejenosti je varstvo javne koristi.

»Da ima v upravnem postopku organ, ki vodi postopek, torej v obravnavanem primeru davčni organ, avtoritativno vlogo, je ena od osnovnih značilnosti upravnega postopka, to izhaja že iz 1. člena ZUP/86. Zato so neutemeljeni pritožbeni ugovori, da je sodišče dopuščalo avtoritativno odločanje upravnega organa« (Sodstvo RS. Vrhovno sodišče RS. Sodba Up 534/2000 z dne 8. 6. 2004, VS 1006054).

Z izrazom odločba ni mišljen samo akt, ki je bil izdan v obliki odločbe, temveč vsak akt organa, s katerim je bilo meritorno odločeno o pravici ali obveznosti stranke. Dejstvo, da določen akt ni bil izdan v obliki odločbe, kaže na to, da se ob njegovi izdaji niso upoštevala pravila postopka, kar ima lahko za posledico morebitno nezakonitost akta. Nasprotno akt, ki je bil izdan v obliki odločbe, ne pa v konkretni upravni zadevi, v nobenem primeru ni upravni akt.

Odločba je najpomembnejši akt upravnega postopka, zato mora biti kakovostna. Na kratko podajam nekaj osnovnih značilnosti odločbe, ki kažejo, kaj mora vsebovati in izraziti upravna odločba:

- odločba je akt državnega upravnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnega pooblastila, ki pomeni konkretizacijo splošnega predpisa,
- je konkretni akt, ker se nanaša na konkretno upravno zadevo,
- je pravno dejanje, saj se z njo ustanovijo ali ukinejo določene pravice ali obveznosti,
- je posamičen akt, saj ureja razmerja do neke fizične ali pravne osebe,
- je enostranski akt, saj organ odloči povsem samostojno, na podlagi lastnih ugotovitev, pri čemer stranka le sodeluje in predlaga posamezne dokaze,
- je avtoritativen akt, saj ga izda nosilec oblasti, država pa celo zagotavlja prisilno izvršitev.

Odločba je konkretni, posamični pravni akt, ki se nanaša na določen primer ali na določeno število primerov s ciljem, da povzroči neposredni učinek v pravicah in obveznostih posameznikov.

5.1 ORGANI, KI IZDAJAJO UPRAVNE ODLOČBE

- Odločbo izda organ, ki je pristojen za odločanje o konkretni zadevi;
- kolegijski organ odloča o zadevi, če je navzoča več kot polovica članov, odloči pa večina prisotnih članov, razen če je s predpisom določena posebna večina;
- če je tako predpisano, odločbo lahko izdeta dva organa ali več organov, tako da vsak organ posebej odloči o zadevi, nato pa se sporazumejo, kdo bo izdal odločbo;
- odločbo lahko izda organ v soglasju z drugim organom, če tako določa zakon ali odlok samoupravne lokalne skupnosti. Organ v tem primeru zahteva soglasje vnaprej tako, da sporoči drugemu organu, kakšen je zahtevek stranke. Če pa odloča po uradni dolžnosti, pa ga obvesti, kako odločbo namerava izdati. Soglasje mora organ podati v 15 dneh. Če ni dal ne pozitivnega ne negativnega soglasja, se šteje, da je soglasje dal;
- podoben postopek velja tudi takrat, kadar je s predpisi določeno, da organ izda odločbo z odobritvijo, potrditvijo ali dovoljenjem drugega organa;
- z zakonom ali odlokom sveta samoupravne lokalne skupnosti pa je lahko določeno, da organ izda odločbo, ko prejme mnenje pristojnega organa. Če organ ni prejel mnenja drugega organa v roku 15 dni, lahko izda odločbo tudi brez mnenja.

Odločbo izda stvarno in krajevno pristojen organ. Pristojnost se določi glede na vsebino zadeve po materialnih in/ali organizacijskih predpisih.

5.2 VRSTE ODLOČB

Odločbe, ki jih izdajajo organi v upravnem postopku, lahko razporedimo po različnih vidikih in merilih.

Glede na okoliščino, ali odločba ustvarja kakšno spremembo v pravnem razmerju posameznika (stranke), teorija upravnega prava razporeja odločbe na pozitivne in negativne, pozitivne pa še glede na okoliščino, ali odločba ustanavlja, spreminja ali ukinja oziroma samo ugotavlja pravno razmerje, na konstitutivne in deklarativne odločbe.

ZUP obravnava odločbe v glavnem po različnih zunanjih merilih, kot so: vezanost ali nevezanost organa pri izdaji odločbe na materialni predpis (pravno vezane odločbe in odločbe, izdane po prostem preudarku), sodelovanje organov pri izdaji odločbe (odločbe, ki jih izda posamezen organ, in zbirne odločbe), formalnost odločbe (pisne in ustne odločbe), kako so osebe, na katere se nanaša odločba, navedene v odločbi (individualne in skupne odločbe), obseg odločanja v upravni zadevi (popolne, delne in dopolnilne odločbe), začasna in časovna omejena ureditev pravnega razmerja (začasne odločbe in odločbe z veljavnostjo za določen čas), obrazložitev odločbe (odločba brez obrazložitve, odločba s skrajšano obrazložitvijo, odločba s polno obrazložitvijo).

Odločbe lahko razporedimo še po tem, kateri organ je izdal odločbo (odločbe prve stopnje in odločbe druge stopnje), kdo je dal pobudo za začetek upravnega postopka (odločbe, izdane na zahtevo stranke, in odločbe, izdane po uradni dolžnosti) itd.

Glede na pravno učinkovanje in možnost njihove razveljavitve, odprave ali spremembe lahko odločbe razporedimo v izvršljive, dokončne in pravnomočne odločbe ter v izpodbojne in nične odločbe.

V upravnem postopku se praviloma izdajajo pisne odločbe.

Zaradi pravne varnosti in varstva pravic strank, zaradi nedvomne vsebine pravice oziroma obveznosti, o kateri je bilo odločeno, zaradi lažje izvršitve, pa tudi zaradi tega, da se olajša izpodbijanje in presoja zakonitosti, je v splošnem upravnem postopku uveljavljena obličnost upravnih odločb, ki nakazuje pisno obliko, v kateri mora biti odločba izdana, in sestavne dele, ki jih mora vsebovati izdana odločba (Androjna in Kerševan, 2006, str. 397).

V splošnem upravnem postopku velja pravilo (2. odst. 210. člena ZUP), da se odločba izda pisno z določenimi sestavnimi deli (formalna odločba).

Le izjemoma, kadar gre za nujne ukrepe v javnem interesu, da bi se zavarovala javni mir in varnost ali odvrnila neposredna nevarnost za življenje in zdravje ljudi ali premoženje, lahko pristojni organ oziroma pooblaščen uradna oseba pristojnega organa odloči tudi ustno (211. člen ZUP). Izdaja ustne odločbe torej temelji na nujnosti ukrepov, ki jih je potrebno sprejeti za zavarovanje določene javne koristi.

Kadar organ odkloni ali zavrne zahtevek stranke in s tem zanjo obdrži obstoječe pravno razmerje, v katerem ne pride do nobenih sprememb, izda negativno odločbo. Taka odločba se praviloma izda v postopku, ki se je začel na zahtevo stranke (npr. odločba, s katero se zavrne zahtevek za izdajo gradbenega dovoljenja), lahko pa tudi v postopku, ki se je začel po uradni dolžnosti (npr. odločba, s katero se v obnovi postopka, uvedeni po uradni dolžnosti, pusti prejšnja odločba v veljavi).

Pozitivna odločba pomeni odločbo, s katero se povzroči sprememba pravnega stanja ali razmerja. Pojem pozitivne odločbe torej ne pomeni, da je odločba ugodna za stranko, saj je lahko pozitivna odločba za stranko tudi neugodna (ko se ji npr. naložijo razne obveznosti). Pozitivna odločba je lahko konstitutivna ali deklarativna, pri čemer ima vsaka konstitutivna odločba deklarativne sestavine in nasprotno tudi deklarativna odločba ni brez določenih konstitutivnih prvin. Konstitutivne odločbe ustvarjajo oziroma oblikujejo novo pravno razmerje, novo pravico, dolžnost, obveznost. Deklarativne (ugotovitvene) pa so tiste odločbe, ki le ugotavljajo določeno pravno stanje, pravico, dolžnost, obveznost, za katero obstajajo pogoji že po samem zakonu in ni nastala šele z izdajo odločbe. Edini praktični pripomoček pri razlikovanju konstitutivne in deklarativne odločbe, čeprav tudi ta ni vselej zanesljiv, je čas, od katerega odločba pravno učinkuje. Če odločba pravno učinkuje že od tedaj, ko je

nastalo pravno razmerje (ex tunc), gre praviloma za deklarativno odločbo. Če pa odločba učinkuje oziroma velja šele od tedaj, ko je bila izdana oziroma vročena stranki (ex nunc), gre praviloma za konstitutivno odločbo (Androjna in Kerševan, 2006, str. 388).

»Lokacijsko dovoljenje je deklarativna odločba, s katero se le ugotavlja, da je predvidena gradnja objekta v skladu s pogoji prostorskega izvedbenega akta in se zato ne izvršuje« (Sodstvo RS. Vrhovno sodišče RS. Sodba I Up 843/2001 z dne 6. 6. 2002, VS 1004326).

Če se z odločbo reši predmet postopka v celoti gre za popolno odločbo. Na podlagi dejstev, dognanih v ugotovitvenem postopku, izda organ, ki je pristojen za odločanje, odločbo v upravni zadevi, ki je predmet postopka (1. odst., 207. člena ZUP). S to odločbo je praviloma potrebno odločiti o vseh zahtevkih strank, o katerih ni bilo posebej odločeno med upravnim postopkom. Stvar, ki je predmet upravnega postopka, je glavna upravna zadeva, odločba v tej stvari pa glede na glavno upravno zadevo popolna odločba.

V upravnem postopku pa se izdajajo tudi delne, dopolnilne inčasne odločbe.

Stranka lahko v enem samem postopku uveljavlja tudi več različnih zahtevkov, ki se opirajo na isto ali podobno dejansko stanje in na isto ali podobno pravno podlago. Kadar je ugotovitveni postopek o kakšnem zahtevku od teh zahtevkov končan in zahtevek zrel za odločitev, glede drugih zahtevkov pa še ni, ter se pokaže za primerno, da se o tem zahtevku odloči s posebno odločbo, lahko pristojni organ izda odločbo samo o tem zahtevku (219. člen ZUP).

Na predlog stranke ali po uradni dolžnosti lahko organ izda tudi posebno - dopolnilno odločbo, in sicer o vprašanjih, ki niso bila zajeta v že izdani odločbi in o vprašanjih, ki v odločbi niso bila rešena v celoti (220. člen ZUP). S tako odločbo se dopolnjuje že izdana odločba o predmetu postopka. Z dopolnilno odločbo pa ni mogoče dopolnjevati razlogov prej izdane odločbe, s katero je bilo odločeno o vseh vprašanjih oziroma zahtevkih, ki so bili predmet postopka, in tudi ne v škodo ali korist stranke spremeniti odločbe, s katero je bilo v celoti pravnomočno odločeno o predmetu postopka.

»Prvi odstavek 216. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list SFRJ, št. 47/86-ZUP/86), ki se v skladu s 324. členom Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 80/99, 70/00, 52/02 in 73/04 - ZUP), uporablja za zadeve, glede katerih je postopek ob uveljavitvi navedenega Zakona o splošnem upravnem postopku, v teku oziroma, glede katerih je bila ob uveljavitvi navedenega zakona že vložena zahteva ali pravno sredstvo, določa, da kadar pristojni organ ni z odločbo odločil o vseh vprašanjih, ki so bila predmet postopka, lahko izda na predlog stranke ali po uradni dolžnosti posebno odločbo o vprašanjih, ki v že izdani odločbi niso zajeta (dopolnilna odločba). Glede na navedeno zakonsko določbo je torej z dopolnilno odločbo mogoče odločiti le o nerešenih vprašanjih, ki so bila predmet

postopka in njih ni bilo odločeno z izdajo odločbe. Nepravilno ugotovljeno dejansko stanje, na kar kažejo podatki v listinah, ki so v upravnih spisih, na kar nakazujeta tudi tožeci stranki v tožbi, pa ne more biti razlog za izdajo dopolnilne odločbe, ker bi se tako lahko poseglo v pravnomočno odločeno stvar» (Sodstvo RS. Upravno sodišče RS. Sodba U 252/2004 z dne 21. 11. 2005, UN 00200112).

Začasna odločba se izda pred koncem postopka, če je glede na okoliščine primera neogibno potrebno, da se začasno uredijo sporna vprašanja ali razmerja. Taka odločba se izda na podlagi podatkov, ki obstajajo takrat, ko se izda. Veljavnost začasne odločbe je časovno omejena, ker se z novo odločbo, ki se izda v glavni stvari po končanem ugotovitvenem postopku, razveljavi (z učinkom ex nunc) začasna odločba, ki je bila izdana med postopkom (Androjna in Kerševan, 2006, str. 404-405).

Odločba, ki se nanaša na poimensko določene stranke, ki so v izreku izrecno navedene, je individualna odločba. Največkrat gre pri tem za samo eno fizično osebo, o pravici, obveznosti ali pravni koristi katere je odločeno v upravnem postopku (npr. graditelj hiše, davčni zavezanec). Posebna vrsta individualne odločbe je skupna odločba, ki se nanaša na večje število posameznikov, ki so navedeni v izreku odločbe (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 348).

O upravni stvari, ki se tiče večjega števila oseb, ki organu niso znane, se lahko izda za vse skupaj ena sama odločba (generalna odločba), ki pa mora vsebovati take podatke, da se iz njih lahko ugotovi, na katere osebe se odločba nanaša. Taka odločba je generalna samo po svoji obliki, ne pa tudi po svoji vsebini, saj odločba lahko učinkuje samo med organom in točno določenimi strankami. Vsaka oseba, na katero se nanaša generalna odločba, ima položaj stranke in nastopa tudi samostojno v postopku (132. člen ZUP). Zato ima vsaka taka oseba tudi pravico do pritožbe zoper to odločbo.

Delitev odločb na dokončne, pravnomočne in izvršljive je povezana z zelo pomembnim vprašanjem nespremenljivosti odločbe ter vprašanjem izvršitve tega, kar je odločeno. Namen dati ustrezno pravno moč (pravnomočnost) je v stabilnosti in trdnosti upravne odločbe, izključitvi negotovosti glede pravic in obveznosti in s tem predvidljivosti in pravni varnosti nasploh (Grafenauer, 2001, str. 158).

Dokončnost izključuje uporabo rednega pravnega sredstva – pritožbe. Odločba, ki se ne more več izpodbijati s pritožbo, je dokončna. Tedaj, ko ni vložena pritožba, ki je bila dovoljena, dokončna odločba postane tudi pravnomočna (s tem, ko stranka ni izrabila pravice do pritožbe, tudi nima več možnosti oziroma pravice sprožiti upravni spor) (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 343).

Pravnomočna je tista odločba, ki se ne more več izpodbijati v upravnem sporu ali drugem sodnem postopku, pa je stranka z njo pridobila določene pravice oziroma so ji bile z njo naložene kakšne obveznosti. Je torej odločba, zoper katero ni mogoče

vložiti niti pritožbe niti sprožiti upravnega spora oziroma pritožbe v okviru upravnega spora (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 344).

ZUP pozna tudi delno pravnomočnost. Če se s pritožbo ali s tožbo izpodbijajo posamezne točke ali posamezni vsebinski deli izreka odločbe, lahko postanejo posamezne točke ali posamezni vsebinski deli izreka odločbe ali posameznih njenih točk, ki se ne izpodbijajo in medsebojno niso odvisni, dokončni ali pravnomočni. Odločba postane v navedenem primeru pravnomočna v tistem delu, zoper katerega ni vložena pritožba oziroma s tožbo sprožen upravni spor.

Dokončnost	—————>	izključuje pritožbo
Pravnomočnost	—————>	izključuje pritožbo in upravni spor

Izvršljiva je tista odločba, ki se po predpisih lahko izvrši – to je odločba, proti kateri ni pravnega sredstva, ali pa je pravno sredstvo, vendar nima odločilne moči. Izvršljiva je vsaka dokončna odločba, poleg tega pa tudi odločba, ki še ni dokončna, če zakon tako izrecno določa (če zakon določa, da pravno sredstvo nima odločilne moči) (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 345).

»Odločitev o združitvi stvari v en postopek je sprejel drugostopenjski organ med pritožbenim postopkom in da upravni postopek ni tristopenjski, pač pa le dvostopenjski. Pomeni, da je odločitev organa druge stopnje dokončna oziroma da pritožba zoper (dokončno) odločbo ali sklep organa druge stopnje ni dopustna. Pač pa je zoper dokončne upravne akte, tako procesne kot meritorne, zagotovljeno (učinkovito) sodno varstvo v upravnem sporu, zato je neutemeljen ugovor kršitve tožnične pravice do pritožbe, ker je bilo hkrati odločeno tudi o združitvi navedenih stvari v en postopek« (Sodstvo RS. Upravno sodišče RS. Sodba U 892/2004 z dne 7. 10. 2005, UL 0001725).

5.3 OBLIKA IN SESTAVNI DELI ODLOČB

Odločba je strogo formalen upravni akt. Obliko in sestavne dele določa zakon. Le izjemoma je lahko z zakonom ali drugim predpisom določeno, da ima odločba drugačen naziv (osebna izkaznica, gradbeno dovoljenje itd. – najpogostejša drugačna naziva sta dovoljenje in soglasje) ali da kakšen sestavni del odločbe ni potreben.

Odločba je upravni akt z določenimi pravnimi posledicami, ki pomeni odločitev o predmetu upravne zadeve – meritorno odločitev o pravici ali obveznosti stranke, zato mora biti označena kot taka. Naziv odločbe je po ZUP nujni sestavni del odločbe med uvodom in izrekom.

Sam naziv akta, da gre za odločbo, ima pomembne pravne posledice, ker se nanj veže dovoljenost pritožbe ter dokončnost, pravnomočnost in izvršljivost odločbe. Naziv, da gre za odločbo, pove tudi, da gre za konkretni upravni akt, ne pa za drug akt organa javne uprave (Androjna in Kerševan, 2006, str. 411).

Odločba v upravnem postopku se praviloma izda v pisni obliki in le izjemoma, kadar to določata zakon ali na zakonu temelječ predpis, se lahko odloči tudi ustno. V skladu z 210. členom ZUP se mora ustno razglašena odločba, izdati še pisno. Odločba se stranki izda v izvorniku.

Pisna odločba obsega: uvod, naziv, izrek, obrazložitev, pouk o pravnem sredstvu, podpis uradne osebe in žig organa.

Odločba izdana v elektronski obliki, mora vsebovati tudi varna elektronska podpisa uradne osebe in organa, ki morata biti overjena s kvalificiranim potrdilom. Če pa je varen elektronski podpis overjen s kvalificiranim potrdilom, ki vsebuje tudi navedbo organa, potem varen elektronski podpis organa ni potreben.

Vrstni red navedbe sestavnih delov odločbe v ZUP zagotavlja njeno osnovno urejenost in preglednost, hkrati pa je osnova za njihovo umeščeno v konkretni odločbi. Osnovni (vsebinski) sestavni deli odločbe si morajo slediti po vrstnem redu, kot so navedeni v zakonu, razen če s predpisi ni izrecno drugače določeno (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 352).

ZUP ne navaja drugih sestavnih delov odločbe, potrebno pa je upoštevati tudi druge predpise, ki določajo, kaj mora posamezna odločba še vsebovati - npr. v odločbi, za katero je plačana taksa, se mora skladno z Zakonom o upravnih taksah (Uradni list RS, št. 42/07-UPB3, 126/07 - ZUT) navesti, da je taksa plačana, v kolikšnem znesku in po kateri tarifni številki; če pa taksa ni predpisana, pa mora biti navedeno, katera zakonska določba je osnova za to, da se taksa ne plača (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 354).

Z ZUP predpisane sestavne dele mora imeti praviloma vsaka upravna odločba. Če kateri od predpisanih sestavnih delov v odločbi manjka, lahko stranka takšno odločbo v pritožbenem postopku izpodbija, saj lahko to pomeni bistveno kršitev pravil postopka.

5.3.1 Uvod odločbe

»Uvod odločbe je namenjen presoji zakonitosti v pritožbenem postopku v smislu spoštovanja pravil o pristojnosti in zastopanju« (Kovač v: Jerovšek et al., 2004, str. 589).

Že v uvodu odločbe se organ napotuje na pomembna vprašanja postopka, na katera mora dati odgovor.

Uvod je začetni del pisne odločbe in obsega:

- ime organa, ki odločbo izdaja (uradno ime organa, ki je pristojen za odločanje v konkretni upravni stvari);

- predpis o pristojnosti organa (to je predvsem predpis o stvarni pristojnosti organa, če je potrebno, pa tudi o krajevni pristojnosti). Navede se cel predpis, s polnim nazivom in pravilno ter ažurno navedbo objav, kar stranki omogoča vpogled v pravilnost delovanja organa;
- način uvedbe postopka (postopek na zahtevo stranke ali postopek po uradni dolžnosti);
- ime stranke in njenega morebitnega zakonitega zastopnika ali pooblaščenca (ime in priimek ter prebivališče);
- na kratko označeno zadevo, za katero gre v postopku (gradnja hiše, denacionalizacija itd.) – kratko označena zadeva je relevantna v povezavi z drugimi podatki, zlasti o izdajatelju in načinu uvedbe postopka;
- če organ izdaja odločbo s soglasjem, dovoljenjem, potrditvijo ali mnenjem drugega organa ali pa jo izdaja več organov skupaj, mora biti to v uvodu navedeno (npr....izdajamo v soglasju z Ministrstvom za notranje zadeve RS...);
- pri upravnih odločbah, ki jih izdajajo kolegijski organi (npr. svet lokalne skupnosti), je potrebno navesti še datum seje, na kateri je organ o zadevi odločil (212. člen ZUP).

Posebni zakon lahko elemente uvoda določi drugače ali jih dopolni.

»Po določbi 3. odstavka 206. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP) so obvezne sestavine upravne odločbe: uvod, dispozitiv (izrek), obrazložitev, pouk o pravnem sredstvu, ime organa s številko in datumom odločbe, podpis uradne osebe in pečat. V primeru, če zakon tako določa, ali na zakonu temelječ predpis, posamezni deli v odločbi niso obvezni. V prvem odstavku 207. člena istega zakona je natančneje določeno, kaj vse obsega uvod odločbe. Le vsi obvezni sestavni deli tvorijo celoto odločbe, in uvod je obvezen. To pa tudi pomeni, da se morajo vsi deli odločbe nanašati na isto upravno zadevo, v kateri je odločba izdana. V obravnavanem primeru pa je očitno, da se uvod izpodbijane odločbe ne nanaša na upravno stvar, o kateri je odločeno v izreku in katera je v obrazložitvi obrazložena. Tožena stranka je odločala o pritožbi tožeče stranke zoper odločbo Sekretariata za gospodarstvo občine, v uvodu izpodbijane odločbe pa se navaja odločba oddelka za gospodarstvo in finance občine, dalje se v uvodu navajajo predpisi, ki se ne nanašajo na obravnavano zadevo. Uvod je obvezni sestavni del odločbe, zato je kršen 206. člen ZUP, če se uvod ne nanaša na stranke in zadevo, na katero se nanašajo ostali deli odločbe« (Sodstvo RS. Vrhovno sodišče RS. Sodba U 103/93 z dne 12. 5. 1994, VS 1000874).

Za uvodom je potrebno napisati ime odločbe, takoj za njim pa izrek kot najpomembnejši del odločbe.

5.3.2 Naziv odločbe

Naziv odločbe je obvezna sestavina odločbe med uvodom in izrekom.

Vsaka pisna odločba, ki je bila izdana v upravnem postopku, mora biti posebej označena kot taka, da bi se že na zunaj videlo, da gre za konkreten upravni akt. Sam

naziv akta, da gre za odločbo, ima pomembne pravne posledice, ker se nanj veže dovoljenost pritožbe ter dokončnost, pravnomočnost in izvršljivost odločbe. Naziv, da

gre za odločbo, pove tudi, da gre za konkretni upravni akt, ne pa za drug akt organa javne uprave (npr. za potrdilo, ki nima neposrednega pravnega učinka) (Androjna in Kerševan, 2006, str. 411). Izjemoma se lahko s posebnimi predpisi določi, da se da odločbi tudi drugačen naziv (potni list, gradbeno dovoljenje, voziško dovoljenje itd.).

5.3.3 Izrek

Izrek ali dispozitiv je najpomembnejši del upravne odločbe. Izrek je tisti del odločbe, ki postane dokončen in pravnomočen.

»Dokončen oziroma pravnomočen postane le izrek odločbe, kar pomeni, da le ta prinaša pravne posledice in učinkuje navzven. Formalna pravnomočnost je njena neizpodbojnost, materialna pravnomočnost pa pomeni vezanost na izrek odločbe, ne pa na njegove elemente v obrazložitvi, kot je na primer dejansko stanje, mnenje o pravnih pravilih oziroma presoja pritožbenih navedb. S tem, ko je pritožbeni organ v okviru pritožbenih navedb v skladu z zakonom preveril tudi pritožbeni ugovor glede vračila zakonitih zamudnih obresti od zamudnih obresti (kar pa je dolžan storiti po 2. odstavku 254. člena ZUP), ni pa te odločitve povzel v izrek odločbe, ni mogoče govoriti o tem, da je zaradi presoje pritožbenega ugovora tekel v tej zadevi tudi že upravni postopek. Tako stališče upravnega organa je glede na povedano napačno, kar ima za posledico napačno uporabo 129. člena ZUP« (Sodstvo RS. Upravno sodišče RS. Sodba U 1433/2007 z dne 18. 3. 2008, UL 0002443).

Če odločba nima izreka, to ni odločba in se šteje, kot da v zadevi ni bilo odločeno (molk organa), taka odločba ima lahko le procesno pravni učinek (dopustnost pritožbe in pritožbenega postopka), nikoli materialno pravnega (Kovač v: Jerovšek et al., 2004, str. 592).

Izrek mora biti kratek in določen, lahko se razdeli na več točk (6. odst. 213. člena ZUP), biti mora tudi tak, da ga je mogoče izvršiti.

Izrek odločbe vsebuje:

- jasno razvidno odločitev organa o predmetu postopka,
- odločitev organa o vseh zahtevkih strank,
- odločitev organa glede stroškov postopka (če gre za manjše stroške, lahko organ o njih odloči že v izreku, pri čemer navede znesek ter kdo, kdaj in komu jih mora plačati. V nasprotnem primeru organ v izreku navede, da bo o stroških postopka izdal poseben sklep),
- rok za izpolnitev obveznosti, če jih je organ stranki naložil,
- določbo, da pritožba ne zadrži izvršitve odločbe, če gre za odločanje o taki zadevi,

- v izrek se lahko v skladu z zakonom določijo tudi pogoji ali nalogi, povezani z odločitvijo organa,
- druge sestavine, ki jih določajo materialni predpisi.

Sestavine izreka se delijo na obvezne, eventuelne in neobvezne ter druge po področni zakonodaji. Vsaka odločba mora v izreku vsebovati odločitev o predmetu postopka in zahtevkih strank, medtem ko so drugi sestavni deli odvisni od tipa postopka ali konkretnih okoliščin posameznega primera.

Izrek mora vsebovati predvsem vse podatke, ki so potrebni za izvršitev odločbe. Če je izrek v nasprotju s samim seboj, gre za bistveno kršitev pravil postopka. Odločitev, ki je navedena v izreku, se pojasni in utemelji v obrazložitvi odločbe.

5.3.4 Obrazložitev odločbe

O pravici, obveznosti ali pravni koristi stranke v upravni zadevi se odloči v izreku odločbe, to odločitev pa je potrebno skrbno in prepričljivo obrazložiti in s tem seznaniti prizadete z razlogi sprejete odločitve. Praviloma mora imeti vsaka pisna odločba opisano obrazložitev. Le v nekaterih primerih poznamo odločbo s krajšo obrazložitvijo ali brez nje.

Obrazložitev avtoritativne odločitve je eno pglavitnih pravil upravnega (procesnega) prava v smislu omejevanja nadrejene oblasti in njene zlorabe, kar pomeni implementacijo pravne države. Obrazložitev ni nujna samo zaradi največkrat navedenih razlogov, da lahko stranka na eni strani uveljavi pravna sredstva in na drugi strani nadzorni organ preveri zakonitost in pravilnost izpodbijane rešitve. Nadaljnji razlogi za obveznost obrazložitve odločbe so:

- dejstvo, da je vsak upravni akt najprej in pred ostalimi namenjen stranki, ki ima pravico seznaniti se z odločitvijo in njenimi razlogi;
- obrazložitev daje podlago, iz katere sta razvidni nepristranskost odločanja in objektivnost odločitve (preprečitev arbitrarnosti kot jedro pravne države) in
- obveznost obrazložitve zavezuje organ, da se (bolj kot bi se sicer) poglubi v ugotavljanje in dokazovanje dejanskega stanja in pogoje materialnega zakona (Kovač, 2005, str. 6-7).

Obrazložitev izdane odločbe v upravni zadevi ima v bistvu dva dela. Prvi ali dejanski del vsebuje razložitev dejanskega stanja, ki je bilo ugotovljeno v konkretnem primeru, drugi ali pravni del pa navedbo in tolmačenje materialnih predpisov oziroma posameznih določb teh predpisov ter pravno presojo oziroma preudarjanje in sklepanje, ali in koliko se pravice oziroma obveznosti, o katerih je bilo odločeno v izreku, glede na ugotovljeno dejansko stanje skladajo z materialnimi predpisi, ki določajo te pravice oziroma obveznosti.

Z obrazložitvijo se vedno le utemeljuje izrek odločbe, zato z obrazložitvijo ni mogoče nadomestiti izreka. Obrazložitev se tudi ne more nanašati na stvar, v kateri ni bilo

odločeno v izreku odločbe. Neskladje med izrekom in obrazložitvijo odločbe je bistvena kršitev pravil postopka (2. odst. 237. člena ZUP).

Če odločba po zakonu mora imeti obrazložitev, pa je nima, gre prav tako za bistveno kršitev pravil postopka (v takem primeru se odločba lahko izpodbija).

Iz obrazložitve posamezne odločbe je mogoče ugotoviti, kako je organ zaključil konkretno zadevo, kot je razvidna iz izreka.

Zakon navaja nekatere sestavine obrazložitve odločbe:

- kratka obrazložitev zahtevkov strank,
- navedbe strank o dejstvih in okoliščinah,
- ugotovljeno dejansko stanje,
- dokazi, na katere je uradna oseba oprla ugotovitev dejanskega stanja,
- navedba materialnih predpisov in konkretnih določb, na katere se opira odločba,
- razlogi za konkretno odločitev glede na ugotovljeno dejansko stanje,
- če organ kateremu od zahtevkov ni ugodil, morajo biti razlogi v obrazložitvi posebej opisani,
- kadar je organ odločal na podlagi prostega preudarka, mora obrazložitev vsebovati tudi razloge, iz katerih je razvidno, kako je organ uporabil namen in obseg prostega preudarka materialnega predpisa,
- obrazložitev vsebuje tudi materialne določbe zakona, ki določa, da pritožba ne zadrži izvršitve, če gre za tak primer odločanja,
- pri odločanju v soglasju z drugim organom je potrebno negativno soglasje tega organa v obrazložitvi opisati, razen če je drugi organ o tem izdal poseben akt (214. člen ZUP).

V posameznih primerih je mogoče izdati odločbo s krajšo obrazložitvijo. Zadostuje navedba kratke obrazložitve strankinega zahtevka in sklicevanje na predpise, na podlagi katerih je bilo o zadevi odločeno, če gre za: odločanje v enostavnih upravnih zadevah, v katerih je udeležena ena stranka; odločanje v enostavnih upravnih zadevah, v katerih sta udeleženi dve stranki ali več, pa nobena ne ugovarja postavljenemu zahtevku; dejstvo, da se zahtevku ugodi. V teh primerih je mogoče izdati odločbo na predpisanem obrazcu ali samodejno z uporabo informacijskega sistema (4. odst. 214. člena ZUP). Smisel izdaje odločbe s skrajšano obrazložitvijo je, da se postopek v enostavnih zadevah pospeši.

Možne so tudi odločbe brez obrazložitve. Organ lahko tako odločbo izda pod naslednjimi pogoji:

- da gre za zadevo manjšega pomena,
- da gre za postopek na zahtevo stranke,
- da se z zadevo ne posega v javno korist,
- da se z zadevo ne posega v korist koga drugega,
- da se v celoti ugodi strankinemu zahtevku.

5.3.5 Pouk o pravnem sredstvu

Pouk o pravnem sredstvu kot poseben sestavni del odločbe sledi za obrazložitvijo. Z njim se stranki sporoči, kakšne so njene pravne možnosti, če se z odločbo ne strinja, to je, ali lahko vloži zoper odločbo pritožbo ali pa začne upravni spor ali kakšen drug postopek pred sodiščem. Poleg tega se navede, v kakšnem roku se mora pritožiti oziroma začeti drug postopek za pravno varstvo, kateri organ bo reševal pritožbo, navedba upravne takse (če jo predpisuje zakon), komu se pritožba izroči in kako (pisno ali ustno na zapisnik pri organu, ki je odločbo izdal).

Praviloma se daje le pozitiven pouk o pravnem sredstvu, ne pa negativnega pouka, da zoper odločbo ni pravnega sredstva (Androjna in Kerševan, 2006, str. 423). V pravni pouk se vpisujejo možnosti, ki jih stranka ima, in ne, česa ne more uveljavljati.

Pri pisanju pravnega pouka lahko pride do različnih pomot ali napak, zato so v zakonu predvidene možnosti, ki jih imajo stranke v takih primerih.

Odločba, ki nima pravnega pouka ali je ta napačen, samo zaradi tega ni nezakonita.

Če je pravni pouk napačen (napačen rok ali organ) in se stranka po njem ravna, to zanjo nima škodljivih posledic, lahko pa se stranka sama ravna po veljavnih predpisih, kar pomeni, da je vložila pravno sredstvo v zakonitem roku oziroma pri pristojnem organu.

Če je izdana odločba brez pravnega pouka ali je ta nepopoln, lahko stranka v osmih dneh zahteva dopolnitev odločbe ali pa se sama ravna po veljavnih predpisih.

Kadar zoper odločbo ni dovoljena pritožba, stranka pa je bila napačno poučena, da se zoper odločbo lahko pritoži, in je vložila pritožbo ter zato zamudila rok za upravni spor ali za drugo sodno varstvo, ji teče rok od dneva vročitve odločbe, s katero je bila njena pritožba zavržena, če ni stranka že prej začela pravnega spora (7. odst. 215. člena ZUP).

Če je v odločbi navedeno, da stranka nima pravice pritožbe ali da je mogoč upravni spor, čeprav je pritožba dovoljena, teče rok za vložitev pritožbe od dne, ko je prejela sodni sklep o zavržbi tožbe kot neutemeljene.

Pouk o pravnem sredstvu je obvezen sestavni del vsake pisne odločbe, izdane v upravni zadevi, razen če je z zakonom ali na podlagi zakona izdanim predpisom določeno, da tak pouk ni obvezen (1. odst. 210. člena ZUP).

»Napačen pravni pouk, ki ga je tožena stranka dala v izpodbijani odločbi tožnici, ne more imeti zanjo nobenih škodljivih posledic. Skladno z določbo šestega odstavka 210. člena ZUP začne tožnici 15-dnevni rok za pritožbo zoper izpodbijano odločbo teči

šele od dneva vročitve tega sklepa» (Sodstvo RS. Vrhovno sodišče RS. Sodba U101/95 z dne 29. 8. 1996, VS12190).

5.3.6 Podpis uradnih oseb in žig organa

Odločbo podpiše uradna oseba, ki jo izda. Na levi strani pa jo podpiše tudi uradna oseba, ki je vodila postopek (1. odst. 216. člena ZUP). Če je postopek vodila oseba, ki je upravičena odločbo tudi izdati, jo podpiše samo ta oseba.

Odločba, ki ni podpisana, nima pravnega učinka. Izdaja odločbe namreč pomeni prav to, da upravni organ izrazi svojo voljo o priznanju določene pravice ali pravne koristi oziroma naložitvi določene obveznosti in da je ta volja izražena v ustrezni obliki, kar praviloma pomeni, da je potrjena s podpisom pristojne uradne osebe (Androjna in Kerševan, 2006, str. 426).

Odločbo kolegijskega organa praviloma podpiše predsedujoči, če ni v predpisih drugače določeno. Odločba, izdana kot računalniški izpis, ima lahko elektronski podpis.

Poleg ostalih sestavin mora po Uredbi o upravnem poslovanju (Uradni list RS, št. 20/05, 106/05, 30/06, 86/06, 32/07, 63/07, 115/07, 31/08) odločba imeti tudi številko in datum odločbe.

Smisel navajanja številke odločbe je v tem, da se lahko ločijo med seboj različne odločbe, s katerimi je bilo odločeno o različnih pravicah in obveznostih istih strank ali o istih pravicah in obveznostih različnih strank (Androjna in Kerševan, 2006, str. 425).

Datum odločbe je pomemben npr. za presojo vprašanja, ali je bil pri odločanju v upravni zadevi uporabljen ustrezni materialni predpis, ali je bil organ pristojen za odločanje itd.

Številka in datum odločbe, ki se izpodbija, sta tudi obvezni sestavini pritožbe (2. odst. 238. člena ZUP).

Če odločba nima datuma izdaje, gre za bistveno kršitev pravil postopka, saj se zaradi te pomanjkljivosti odločba ne da preizkusiti glede pravilnosti uporabe materialnega prava in pravil o pristojnosti, saj se ne ve, katero pravo je veljalo ob izdaji odločbe (Androjna in Kerševan, 2006, str. 426).

Z žigom organa se potrjuje verodostojnost odločbe, ki jo je izdal neki organ.

Žigi organov državne uprave v fizični obliki so okrogli in imajo v zunanjem krogu izpisano »Republika Slovenija«. V sredini žiga je grb Republike Slovenije. Žige organov državne uprave in nosilcev javnih pooblastil opredeljuje tudi Uredba o upravnem poslovanju, ki v 165. členu določa:

»Žigi organov državne uprave in nosilcev javnih pooblastil v fizični obliki so okrogle oblike, v sredini žiga je grb Republike Slovenije. Žigi organov državne uprave v zunanjem krogu vsebujejo naziv »Republika Slovenija« pod njim v notranjem krogu pa naziv organa. Sedež (samo kraj) organa je izpisan na zunanjem krogu spodnje strani žiga, nad njim pa številka žiga. Žigi nosilcev javnih pooblastil v zunanjem krogu vsebujejo naziv »Republika Slovenija« pod njim v notranjem krogu naziv »Nosilec javnega pooblastila«. Ime in sedež (samo kraj) nosilca je izpisan na zunanjem krogu spodnje strani žiga, nad sedežem pa številka žiga.«

Številka in datum odločbe ter žig organa so potrebni zaradi individualizacije odločbe in dokazovanja njene izvirnosti (Androjna in Kerševan, 2006, str. 425).

Določbe ZUP omogočajo tudi uporabo faksimila. V tretjem odstavku 210. člena ZUP je namreč določeno: »Če se odločba izdela samodejno, ima lahko namesto podpisa in žiga faksimile.«

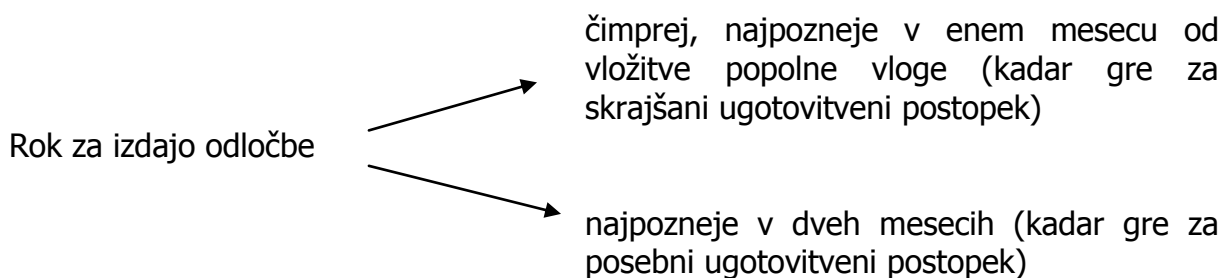
Po Zakonu o upravnih taksah je v odločbi, za katero je bila plačana taksa potrebno navesti, da je taksa plačana, v kolikšnem znesku je plačana in po kateri tarifni številki. Takrat, ko je za pritožbo zoper izdano odločbo predpisana taksa, je potrebno to v odločbi ravno tako navesti oziroma sporočiti stranki.

Na koncu odločbe se navede tudi, komu vse je bila odločba vročena in poslana v vednost. Odločbo se stranki vroči v izvorniku.

V že izdani odločbi lahko organ, ki jo je izdal, ali uradna oseba, ki jo je podpisala, popravi pomote v imenih, številkah, pisne napake, računske in druge očitne pomote. Popravek odločbe učinkuje tudi za nazaj, vse od dneva veljavnosti odločbe. Če pa je popravek za stranko neugoden, učinkuje od dne prejema sklepa o popravku odločbe. O popravku odločbe mora uradna oseba izdati pisni sklep (223. člen ZUP).

5.4 ROK ZA IZDAJO ODLOČBE

Zaradi varstva pravic strank ter ekonomičnosti in učinkovitosti postopka so določeni roki, v katerih je organ o zahtevku, ki ga uveljavlja stranka v postopku, uvedenem na njeno zahtevo, dolžan izdati odločbo in jo vročiti stranki. Dolžina rokov je v glavnem odvisna od tega, ali je pred izdajo odločbe potreben poseben ugotovitveni postopek ali pa ne (1. odst. 22. člena ZUP).



Rok za izdajo odločbe prične teči z dnem, ko je organ prejel popolno vlogo. Če je stranka vložila nepopolno vlogo, jo mora organ pozvati k dopolnitvi in ji postaviti rok za dopolnitev. Tako šele datum prejema dopolnjene vloge sproži tek roka za izdajo odločbe. Če stranka vloge ni dopolnila, jo organ s sklepom zavrže in rok za izdajo odločbe sploh ne prične teči.

Rok za izdajo odločbe pa tudi ne teče v primerih prekinitev (npr. če stranka umre), naštetih v zakonu, in če je zadržano izvajanje predpisa s strani pristojnega organa.

Iz zakonskih določb je razvidno, da je rok za izdajo odločbe predpisan za primer, ko se postopek začne na zahtevo stranke, in za primer, ko se postopek začne po uradni dolžnosti, če je to v interesu stranke. V drugih primerih začetka postopka, to je, kadar organ začne postopek po uradni dolžnosti (na pobudo organa), organ ni vezan na eno oziroma dvo mesečni rok za izdajo odločbe.

Če organ ne izda odločbe v predpisanem roku, govorimo o molku organa. V skladu z 222. členom ZUP ima stranka v primeru, če pristojni organ ne izda in vroči odločbe v predpisanem roku, pravico do pritožbe, kot da bi bil njen zahtevek zavržen. Gre za posebno varstvo, ki je zgrajeno na fikciji, da je organ s tem, ko ni izdal odločbe v zakonitem roku, zahtevek stranke zavrnil. Za vložitev pritožbe stranke zakon ne določa roka in jo lahko vloži kadarkoli po izteku roka, v katerem bi moral organ izdati odločbo (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 377).

Konec postopka na prvi stopnji

Upravni postopek na prvi stopnji se praviloma sklene in konča z izdajo odločbe v upravni zadevi, ki je bila predmet postopka, in vročitvijo te odločbe. S takšno odločbo je bilo meritorno odločeno o pravici, obveznosti oziroma pravni koristi stranke v konkretni upravni zadevi. Meritorna odločba je lahko pozitivna ali negativna.

Razen z odločbo se upravni postopek lahko konča na prvi stopnji tudi z izdajo sklepa. S sklepom pa se ne odloča meritorno v konkretni upravni zadevi, temveč le o ustavitvi postopka, ki pomeni formalni konec upravnega postopka.

6 PRAVNOMOČNOST, DOKONČNOST IN IZVRŠLJIVOST POSAMIČNIH UPRAVNIH AKTOV

V upravnem postopku ločimo:

- dokončnost akta,
- pravnomočnost akta,
- izvršljivost akta.

Vsa tri navedena pravna stanja konkretnih upravnih aktov (odločb in sklepov) določa ZUP v 224. in 225. členu.

6.1 SPLOŠNO O PRAVNOMOČNOSTI, DOKONČNOSTI IN IZVRŠLJIVOSTI ODLOČBE IN SKLEPA

Pravna varnost zahteva nespremenljivost pravnega razmerja, ki izhaja iz izdane odločbe. Da bi se lahko dosegla takšna nespremenljivost, je potrebno dati odločbi, s katero je bilo ustvarjeno ali ugotovljeno določeno pravno razmerje, takšno lastnost, ki izključuje možnost za njeno odpravo, razveljavitev ali spremembo. Temu sta namenjeni instituciji dokončnosti in pravnomočnosti odločbe, ki hkrati po drugi strani rešujeta vprašanje časovne veljavnosti izdane odločbe (Androjna in Kerševan, 2006, str. 435).

Institut pravnomočnosti je v pravu poznan pod reklom »ne bis in idem«, kar ga zaznamuje kot institut, ki onemogoča ponovno odločanje o zadevi, ki je že bila pravnomočno obravnavana.

Pravni učinek pravnomočnosti je v tem, da izdane odločbe ni mogoče odpraviti, razveljaviti ali spremeniti z novo odločbo, s katero bi se nadomestila prejšnja odločba.

Institut pravnomočnosti je obravnavan že v Ustavi RS v 158. členu, kjer je določeno, da je mogoče pravna razmerja, urejena s pravnomočno odločbo, odpraviti, razveljaviti ali spremeniti le v primerih, in po postopku, ki je določen z zakonom.

»Pravnomočnost naj v interesu pravnega reda ter ekonomske in socialne varnosti posameznika izključi negotovost glede pravno urejenih razmerij, prepreči ponavljanje postopka ter ponovno odločanje v isti zadevi, v kateri gre za isto stvar (objekt) in za isto osebo (subjekt), ne glede na to, ali je bila z odločba zadeva pravilno rešena« (Androjna in Kerševan, 2006, str. 436).

Nastop pravnomočnosti ni le v interesu posameznika, temveč je v splošnem družbenem interesu.

V upravnem postopku pravnomočnost pomeni predvsem varstvo z upravnim aktom pridobljenih pravic in priznanih pravnih koristi upoštevajoč javne koristi.

Pravnomočna odločba je tista odločba, ki se ne more več izpodbijati v upravnem sporu ali v drugem specialnem sodnem postopku (npr. pred Delovnim in socialnim sodiščem) in je stranka z njo pridobila kakšno pravico oziroma obveznost (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 343). Pravnomočnost torej nastopi, ko ni več mogoča niti pritožba niti sodno varstvo oziroma je tudi to že izčrpano.

V teoriji sta se razvili dve pojmovanji in delitvi pravnomočnosti - formalna in materialna pravnomočnost.

Formalna pravnomočnost odločbe je lastnost, zaradi katere stranka odločbe ne more izpodbijati v upravnem sporu oziroma v drugem postopku sodnega nadzora nad upravo, seveda pa tudi ne s pritožbo ali z drugim rednim pravnim sredstvom. Za formalno pravnomočnost odločbe sta kumulativno predpisana dva pogoja; da zoper njo ni dovoljena pritožba in da zoper njo tudi ni mogoč upravni spor.

Formalna pravnomočnost se ne nanaša na vsebino odločbe. Praviloma veže le stranko, ker odločbe ne more več izpodbijati z rednim pravnim sredstvom.

Formalna pravnomočnost ali neizpodbijnost odločbe je pogoj za materialno pravnomočnost, ki pravno zavezuje tako organ, kot tudi stranke k spoštovanju vsebine posamičnega upravnega akta. Materialno pravnomočna lahko postane samo formalno pravnomočna odločba.

Za materialno pravnomočnost sta prav tako predpisana dva pogoja in sicer, da je postala odločba formalno pravnomočna in da je z njo stranka pridobila določeno pravico oziroma je bila z njo stranki naložena določena obveznost. Iz navedenega izhaja, da ne postanejo vse odločbe v upravnem postopku tudi materialno pravnomočne. Materialno pravnomočnost pridobijo samo pozitivne odločbe, tiste odločbe, s katerimi so bile pridobljene določene pravice ali naložene določene obveznosti. Negativne (odklonilne, zavrnitvene) odločbe, s katerimi stranke niso pridobile pravic oziroma strankam niso bile naložene obveznosti, zato ne morejo postati v upravnem postopku materialno pravnomočne (Androjna in Kerševan, 2006, str. 437-439).

Zaradi pravne varnosti materialno pravnomočne odločbe praviloma ni mogoče odpraviti, razveljaviti ali spremeniti, ne glede na to, ali bi šlo za nepravilno ali nezakonito odločbo.

»Dokončnost odločbe je lastnost, zaradi katere stranka odločbe ne more izpodbijati s pritožbo, ker je bilo dokončno odločeno o njenem zahtevku oziroma o njenem pravnem položaju v postopku, ki se je začel po uradni dolžnosti« (Androjna in Kerševan, 2006, str. 436).

Dokončnost odločbe pomeni posebno obliko trdnosti odločitve o javnopravnem razmerju med državo in posameznikom, še preden odločba postane pravnomočna, kar je posebnost upravnega postopka v primerjavi z drugimi pravnimi postopki, saj je tudi v dokončno odločbo mogoče poseči le z uporabo izrednih pravnih sredstev ter upravnega spora (Androjna in Kerševan, 2006, str. 437).

Dokončnost odločbe ima v upravnem postopku enak učinek kot pravnomočnost, s to razliko, da dokončnost ni ovira za izpodbijanje odločbe v upravnem sporu.

Izvršljivost konkretnega upravnega akta spada med vzporedne lastnosti, pri čemer je pri izvršljivosti najpomembnejše, da je za izvršljivost akta potreben izvršilni naslov. K izvršitvi akta se lahko pristopi šele, ko je izdan sklep o dovolitvi izvršbe.

Akt mora izpolnjevati nekatere pogoje, da se ga lahko izvrši in sicer mora biti izrek odločbe obsodilnega značaja, ne glede na to ali gre za konstitutivni ali pa za deklarativni akt. Akt mora točno specificirati obveznost zavezanca bodisi na določeno storitev oziroma opustitev ter ali je ta storitev nadomestna ali ni oziroma da je obveznost zavezanca, da nekaj dopusti.

Lastnost izvršljivosti konkretnega upravnega akta se šteje kot vzporedna zato, ker neizvršen akt sam po sebi ne izgubi lastnosti avtoritativnosti npr. če zastarano obveznost nekdo plača, ne more kasneje zahtevati nazaj plačanega zneska.

Izvršljiv je upravni akt (odločba, sklep ter poravnava), izdan v upravnem postopku, ki se po predpisih lahko izvrši. Izvršljivost je vezana izključno na izrek kot najpomembnejši del upravne odločbe, saj med vsemi sestavnimi deli odločbe edini pridobi status dokončnosti, pravnomočnosti in izvršljivosti.

Izvršljive ne postanejo tiste odločbe, ki ne vsebujejo obveznosti, ki bi jo bilo potrebno izpolniti (Androjna in Kerševan, 2006, str. 449).

Izvršba je zadnji del upravnega postopka. Je pravna institucija, ki omogoča prisilno realizacijo pravnega razmerja oziroma odločitve, ki je izražena v izreku odločbe.

Do izvršbe kot stopnje postopka pride le izjemoma, če je to glede na naravo upravne stvari potrebno in če zavezanec noče prostovoljno izvršiti obveznosti, ki so mu naložene z odločbo.

Odločbe, sklepi in poravnave, ki so bile izdane v upravnem postopku, se lahko izvršujejo po upravni ali sodni poti. Upravno izvršbo opravljajo upravni organi po določbah ZUP ali posebnega zakona. Sodno izvršbo pa opravlja pristojno sodišče po predpisih, ki veljajo za sodno izvršbo.

6.2 DOKONČNOST, PRAVNOMOČNOST IN IZVRŠLJIVOST ODLOČBE IN SKLEPA PO ZUP

Dokončnost, pravnomočnost in izvršljivost so pojmi, ki opredeljujejo pravno stanje konkretnih upravnih aktov v določeni fazi upravnega postopka. Glede na časovni potek postopka se v upravnem postopku najprej srečamo z dokončnostjo.

Dokončnost je po ZUP določena kot trenutek, ko zoper odločbo ni več možno vložiti pritožbe kot edinega rednega pravnega sredstva. Pritožba je praviloma suspenzivna, saj zadrži izvršitev odločbe do odločitve na drugi stopnji. Ta lastnost pritožbe velja, ne glede na to, kdo je pritožbo vložil, ali je to stranka ali kakšen drug udeleženec postopka.

Odločba v upravnem postopku je dokončna:

- ko preteče rok za pritožbo in pritožba ni bila vložena,
- z dnem vročitve odločbe, če pritožba ni bila dovoljena,
- z dnem vročitve odločbe, s katero je bila pritožba zavržena ali zavrjnena,
- z odpovedjo pritožbi.

Pomen dokončnosti odločbe je v tesni povezavi z izvršljivostjo odločbe. Ko odločba postane dokončna, lahko stranke pričnejo izvajati pravice, ki so z odločbo dane. Kdaj sme stranka izvajati pravico iz odločbe, pa lahko materialni predpisi določijo tudi drugače (npr. Zakon graditvi objektov ima določilo, da lahko investitor prične graditi, ko je odločba pravnomočna, na lasten riziko pa že, ko je odločba dokončna).

Zakon določa, da je odločba, s katero je stranka pridobila določene pravice ali so ji bile naložene določene obveznosti, pravnomočna, ko se ne more več izpodbijati v upravnem sporu ali drugem sodnem postopku. ZUP pravnomočnost opredeljuje v 225. členu. Pravnomočnost kot učinek konkretnega upravnega akta je izražena s tem, da pravnih razmerij, urejenih s pravnomočno odločbo, ni mogoče odpraviti, razveljaviti ali spremeniti.

Če se odločba izpodbija v upravnem sporu ali drugem sodnem postopku, pa jo sodišče s sodno odločbo ni odpravilo ali razveljavilo, postane pravnomočna z istim dnem, ko postane pravnomočna sodba sodišča.

Odločba organa prve stopnje postane pravnomočna:

- ko se vroči stranki, če pritožba ni dovoljena,
- ko poteče rok za pritožbo, če pritožba ni vložena,
- ko se vroči stranki, če pritožba ne zadrži izvršitve,
- ko se stranki vroči odločba organa druge stopnje, s katero se pritožba zavrne ali sklep, s katerim se pritožba zavrže.

Posamični upravni akti, ki ne postanejo pravnomočni so: nični akti, neobstoječi akti, izpodbijani akti, ki postanejo pravnomočni le, če jih po predpisanem roku nihče ne

izpodbija z rednimi ali izrednimi pravnimi sredstvi (Čebulj in Strmecki, 2005, str. 149).

Odločba lahko v upravnem postopku postane le delno pravnomočna. Kadar se izdana odločba samo deloma izpodbija s pritožbo oziroma v upravnem sporu, postane tisti del odločbe, ki se ne izpodbija, pravnomočen, če je seveda možna pravnomočnost tega dela odločbe, ker neizpodbijani deli ne smejo biti z izpodbijanimi v medsebojni odvisnosti. Delna pravnomočnost prihaja do izraza pri odločbah, s katerimi je bilo odločeno o več obveznostih (npr. o odmeri davka za več posameznih koledarskih let), izpodbija pa se zakonitost odločbe le glede nekaterih obveznosti.

Izvršljivost je po ZUP vezana na trenutek dokončnosti. To velja zlasti za izvajanje strankine pravice. Izvršljivost pa je drugače določena v odločbi, v kateri se nalaga kakšno dejanje, v takem primeru odločba postane izvršljiva s potekom 15 dnevnega izpolnitvenega roka od dokončnosti. Izjema je le, če je v izreku odločbe ali v posebnem zakonu drugače določeno (Kovač v: Jerovšek et al., 2004, str. 626).

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

Odločba izdana na prvi stopnji postane izvršljiva:

- z vročitvijo, če pritožba ni dopustna ali je nesuspendivna,
- s potekom pritožbenega roka, če pritožba ni vložena ali je vložena prepozno,
- z vročitvijo drugostopenjskega akta o zavrnitvi ali zavržbi pritožbe,
- kadar se pritožbi ugodi in odločba izdana na drugi stopnji nadomesti odločbo izdano na prvi stopnji. V tem primeru prvostopenjska odločba nima pravnih učinkov, drugostopenjska odločba pa postane izvršljiva z vročitvijo oziroma v primeru izpolnitvenega roka 15 dni kasneje.

Izvršljivost odločbe običajno nastopi z dokončnostjo, ob nesuspendivnosti pritožbe že ob vročitvi stranke, lahko pa tudi kasneje s pravnomočnostjo, če tako določa poseben zakon (Kovač v: Jerovšek et al., 2004, str. 627).

Glede dokončnosti in pravnomočnosti sklepa načeloma veljajo ista pravila kot za odločbo.

Izvršljivost sklepa pa se razlikuje od izvršljivosti odločbe. Zoper vsako odločbo, ki je bila izdana na prvi stopnji, je praviloma pritožba dovoljena (229. člen ZUP), zoper sklep, ki je bil izdan na prvi stopnji, pa je dovoljena posebna pritožba samo, kadar je z zakonom izrecno tako določeno (1. odst. 258. člena ZUP). Druga razlika je v tem, da imata pritožbeni rok in po predpisih vložena pritožba zoper odločbo praviloma odložilni učinek (26. člen ZUP), posebna pritožba zoper sklep pa praviloma ne zadrži njegove izvršitve, razen če je z zakonom ali s samim sklepom določeno drugače.

6.3 PRAVNOMOČNOST, DOKONČNOST IN IZVRŠLJIVOST KOT POGOJ ZA UPORABO IZREDNIH PRAVNIH SREDSTEV

»Namen pravnih sredstev v upravnem postopku je zagotoviti pravilno in dejansko in pravno zakonito delo in odločanje v konkretnih upravnih zadevah, torej zakonitost v formalnem in materialnem pogledu. S pravnimi sredstvi se hkrati zagotavlja in doseže varstvo pravic strank in javnih koristi« (Androjna in Kerševan, 2006, str. 451).

Predmet izpodbijanja na podlagi pravnega sredstva je lahko le izrek konkretnega upravnega akta.

Zakonitost konkretnega upravnega akta prve stopnje, ko akt še ni dokončen v upravnem postopku, je mogoče izpodbijati s pritožbo kot rednim pravnim sredstvom.

Pri izrednih pravnih sredstvih pa je položaj drugačen, ker praviloma predpostavljajo obstoj dokončnega, pravnomočnega oziroma izvršljivega konkretnega upravnega akta (Androjna in Kerševan, 2006, str. 457).

Odločbe, ki je postala dokončna ali celo pravnomočna v upravnem postopku, ni več mogoče izpodbijati z rednim pravnim sredstvom. Razveljavitev, odpravo ali spremembo takšne odločbe je mogoče doseči v upravnem postopku le z izrednimi pravnimi sredstvi.

Izredna pravna sredstva omogočajo izpodbijanje praviloma dokončne ali pravnomočne odločbe, v primerih ko se šele po končanem postopku (upravnem ali sodnem) zve ali ugotovi, da je v postopku odločanja prišlo do hudih oziroma grobih napak, ki jih ne more sanirati ali prekriti niti dejstvo, da je odločba pravnomočna.

Izredna pravna sredstva so časovno omejena in jih lahko vlagajo le pooblaščen predlagatelji. Izredno pravno sredstvo načeloma ne zadrži izvršitve pravnomočne odločbe.

Značilnosti izrednih pravnih sredstev je tudi v tem, da omogočajo različne pravne odločitve in različne pravne posledice. S posameznimi izrednimi pravnimi sredstvi je mogoče izdano odločbo odpraviti ali razveljaviti ali spremeniti, medtem ko, se lahko s pritožbo kot rednim pravnim sredstvom odločba samo odpravi ali pritožba zavrne, razveljavitev pa ni možna.

Pravni učinek odprave odločbe je vselej retroaktiven in deluje za nazaj od dneva, s katerim je pravno učinkovala odpravljena odločba. Z odpravo odločbe se vzpostavi pravno stanje, ki je obstajalo v preteklosti pred izdajo odpravljene odločbe, in zadevo vrne v stanje pred to odločbo.

Če se odločba izreče za nično, ima tak izrek enak pravni učinek kot odprava odločbe.

Če se odločba razveljavi, se ne odpravijo pravne posledice, ki so iz razveljavljene odločbe že nastale, ne morejo pa nastati iz odločbe, ki je nehala veljati, nobene nadaljnje pravne posledice. Razveljavitev se ne dotika pozitivnih pravnih posledic, ki so že nastale, onemogoča le nadaljnji nastanek pravnih posledic, ker deluje samo za naprej (ex nunc), nikdar za nazaj.

V vseh primerih, ko ZUP govori o spremembi odločbe, ki je bila izdana v konkretni upravni zadevi, jo vselej omenja v zvezi z odpravo ali pa razveljavitev odločbe. V splošnem upravnem postopku ni nobenega pravnega sredstva, na podlagi katerega bi se odločba lahko le spremenila ali pa hkrati odpravila, razveljavila in spremenila.

O izrednih pravnih sredstvih lahko odloča organ prve in druge stopnje, o nekaterih pa samo organ druge stopnje.

Izredna pravna sredstva po ZUP so:

- obnova postopka,
- sprememba in odprava odločbe v zvezi z upravnim sporom,
- odprava in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici,
- izredna razveljavitev odločbe,
- ničnost odločbe.

V praksi najpogosteje uporabljeno izredno pravno sredstvo je obnova postopka, s katerim se doseže ponovno izvedbo postopka, ki je bil v določeni upravni zadevi končan z izdajo dokončne odločbe. Temeljni pogoj za uporabo tega pravnega sredstva je končanje upravnega postopka, ki se v posamezni upravni zadevi končan z dokončno odločbo. Obnova postopka pa je možna tudi zoper pravnomočno odločbo, ki je bila predmet končanega upravnega spora. Naslednji temeljni pogoj za uporabo izrednega pravnega sredstva obnove postopka je obstoj obnovitvenega razloga, ki jih ZUP taksativno našteva v 26. členu (npr. če je bila odločba izdana na podlagi ponarejene listine ali krive izpovedi priče; če se zve za nova dejstva ali se najde ali pridobi možnost uporabiti nove dokaze, ki bi mogli pripeljati do drugačne odločitve,...).

»Po določbi 4. točke 260. člena ZUP se postopek, ki je končan z odločbo, zoper katero v upravnem postopku ni rednega pravnega sredstva, obnovi, če se odločba organa, ki je vodil postopek, opira na kakšno predhodno vprašanje, pa je pristojni organ pozneje to vprašanje v bistvenih točkah drugače rešil« (Sodstvo RS. Upravno sodišče RS. Sodba U 123/2004 z dne 12. 4. 2005, UC 30007).

Stranka, ki z dokončno odločbo, izdano v upravnem postopku, v katerem je izkoristila pritožbo, ni zadovoljna in meni, da je bila z odločbo kršena njena pravica ali na zakon oprta neposredna korist, lahko s tožbo pri pristojnem sodišču sproži upravni spor. Organu je med upravnim sporom dana prilika, da ob določenih pogojih prekliče oziroma popravi svojo dokončno odločbo in jo nadomesti z novo odločbo, če iz tožbenih navedb razbere, da je tožba utemeljena, ter s tem skrajša postopek (Androjna in Kerševan, 2006, str. 577). Namen tega izrednega pravnega sredstva je

torej pospešiti postopek in s tem zagotoviti njegovo ekonomičnost. Na njegovi podlagi lahko organ spremeni ali odpravi svojo odločbo samo iz razlogov, zaradi katerih bi jo lahko odpravilo sodišče.

Izredno pravno sredstvo odprava in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici predstavlja nadzor višjega organa nad zakonitostjo odločanja v upravnem postopku nižjega organa. Ta nadzor je omejen in zajema samo taksativno navedene razloge, ki jih določa 274. člen ZUP.

»Inštitut odprave in razveljavitve odločbe po nadzorstveni pravici je tako po ZDavP-1 kot tudi po ZUP uvrščen med izredna pravna sredstva, ki se po svoji naravi nanašajo na dokončne oziroma pravnomočne odločbe, o katerih praviloma odločajo upravni organi. Zakon odprave ali razveljavitve odločbe po nadzorstveni pravici nikjer ne omejuje na odločbe, ki še ne bi bile predmet presoje s strani instančnih organov, saj se v določbi člena 122 ZDavP-1 govori o odpravi, razveljavitvi ali spremembi odločbe, če je bil z njo prekršen materialni zakon, nič pa se ne govori s strani kateregakoli organa naj bi bil tak materialni zakon prekršen« (Sodstvo RS. Upravno sodišče RS. Sodba U 2737/2006 z dne 21. 11. 2007, UL 0002281).

Izredno razveljavitev odločbe kot izredno pravno sredstvo je mogoče uporabiti v primerih, ko bi se z izvršitvijo odločbe, ki je bila izdana v upravnem postopku, močno prizadel javni interes. Postopek za izredno razveljavitev odločbe se vedno začne po uradni dolžnosti organa, kar pomeni, da za začetek postopka ni potrebna privolitev stranke, in da se lahko odločba izredno razveljavi tudi v škodo stranke. Organ mora težiti za tem, da se z izredno razveljavitvijo odločbe čim manj prizadenejo že pridobljene pravice.

Zakon določa, da je mogoče izreči neko izdano odločbo za nično, ko so v postopku odločanja nastale najhujše kršitve. Prav zaradi tega je mogoče tako odločbo izreči za nično kadar koli. Tu ni postavljenega roka, odločba pa je bila le navidezno dokončna ali pravnomočna. Kadar so podani razlogi za izrek ničnosti odločbe, gre za take kršitve, ki jih ni mogoče popraviti niti s potekom časa.

»V obravnavanem primeru je sporna odločitev o predlogu za ugotovitev ničnosti odločbe. Po presoji sodišča je neutemeljen revizijski ugovor, da se pravne posledice odprave odločbe po nadzorstveni pravici razlikujejo od pravnih posledic ugotovitve ničnosti odločbe. Odločitev, da se odločba izreče za nično ima isti pravni učinek kot odprava odločbe. Tudi pravni učinek odprave odločbe je retroaktiven - deluje za nazaj. Z odpravo odločbe se vzpostavi pravno stanje, ki je obstajalo v preteklosti pred izdajo odpravljene odločbe in zadevo vrne v stanje pred to odločbo« (Sodstvo RS. Vrhovno sodišče RS. Sodba X Ips 1093/2006 z dne 19. 4. 2007, VS 1008721).

7 ZAKONITOST

7.1 SPLOŠNO O NAČELU ZAKONITOSTI

Načelo zakonitosti je osrednje načelo upravnega prava. Razvilo se je v začetku 19. stoletja in je povezano z razvojem ideje o delitvi oblasti. Do razvoja tega načela uprava ni bila vezana na pravila, ki bi ji bila postavljena od zunaj, s strani zakonodajnega organa. Ravnala je v skladu z navodili vladarja in v skladu z lastnim pojmovanjem javnega oziroma državnega interesa. Izvršilna oblast ni bila le izvrševalec, temveč tudi ustvarjalec politike (glej Virant, 2002, str. 74).

Načelo zakonitosti je splošno ustavno načelo, ki v Ustavi Republike Slovenije ni posebej opredeljeno, je pa zajeto v nekaterih od njenih členov.

Načelo zakonitosti ima svoj temelj v 2. členu Ustave Republike Slovenije, ki določa, da je Slovenija pravna država. Državni organi delujejo po demokratično sprejetih pravilih ravnanja, ki določajo dovoljeni način uveljavljanja pravic in nalaganja obveznosti ter vsebino pravic in obveznosti.

Načelo zakonitosti veže celotno delovanje državne uprave in je vsebovano tudi v 2. odstavku 120. člena Ustave Republike Slovenije: »Upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi Ustave in zakonov.«

Načelo zakonitosti je zajeto tudi v 153. členu Ustave Republike Slovenije, ki določa, da morajo posamični akti in dejanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil temeljiti na zakonu ali na zakonitem predpisu.

Vežanost uprave na ustavo in zakon posredno določajo ustavne določbe o delitvi oblasti (3. člen), o varovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin (5. člen), o načelu enakosti (14. člen), enakem varstvu pravic (22. člen), o pravici do sodnega varstva (23. člen) in pravici do pravnega sredstva (25. člen).

Iz načela zakonitosti se jasno vidi razmerje med zakonodajalcem, ki z zakoni določa cilje in naloge, ki morajo biti v državi uresničeni, in izvršilno-upravno vejo oblasti, ki naloge izvaja. Naloge izvaja z izdajanjem splošnih in posamičnih upravnih aktov (po Šturmu in Arharju, 2002, str. 870).

7.2 POSAMIČNI UPRAVNI AKTI IN ZAKONITOST

Hierarhija upravno pravnih norm in aktov dobi svoj odraz v prvi vrsti v zahtevi po njihovi medsebojni skladnosti: nižja pravna norma mora biti v skladu z višjo pravno normo, posledično to velja tudi za akte, v katerih so te norme vsebovane. Za upravne

akte velja, da morajo imeti neposredno podlago (temelj) v zakonu. Zakon mora torej posebej pooblastiti upravni organ za odločanje o določenih pravicah in obveznostih.

Uprava v upravnem postopku črpa svoje pristojnosti in pooblastila iz zakonov. Prav pravna vezanost uprave in spoštovanje legalitetnega načela zagotavlja spoštovanje pravic in svoboščin posameznikov. To je pomembno, saj je na področju upravnega prava za pravne norme namreč največkrat značilno, da zahtevajo določeno ravnanje, ki ga organi državne uprave lahko dosežejo tudi na prisilen način. Delovanje državnih organov je torej vezano na pravne predpise, njihovo delovanje je predvidljivo in ga je mogoče nadzirati (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 70-71).

Načelo zakonitosti izključuje neenako, samovoljno in pristransko odločanje (Jerovšek v: Jerovšek et al., 2004, str. 59).

Poznamo formalno in materialno zakonitost.

Organi morajo v upravnih zadevah voditi postopek po zakonsko predpisanem postopku (formalna zakonitost) ter odločiti o pravici in obveznosti v obsegu pravic in obveznosti, ki jih določajo materialni predpisi (materialna zakonitost).

Formalna zakonitost terja od organa, da ves čas postopka ravna po temeljnih načelih ZUP in posebnih zakonov, ki urejajo postopek. V posameznih fazah postopka pa mora postopati po posameznih procesnih institutih in po procesnem redu, ki je veljal v času odločanja. Upoštevanje načela zakonitosti izključuje samovoljo organov oziroma uradnih oseb, pooblaščenih za odločanje, saj morajo delati in odločati po zakonih in drugih predpisih.

Materialna zakonitost pomeni, da mora vsaka odločba oziroma posamični upravni akt temeljiti na materialnem predpisu, torej veljavnem zakonu, ki vsebuje določila o pravicah in obveznostih na določenem področju, zakon pa je potrebno tudi pravilno uporabiti (Cijan in Grafenauer, 2002, str. 58).

Kršitve materialne zakonitosti so na primer, če organ uporablja nepravilen zakon, ga nepravilno razlaga, mu ne daje pravega smisla, ga neprimerno uporablja ali ga uporablja različno na enake dejanske stanove (Jerovšek, 1995, str. 3-4).

Načelo zakonitosti ima poseben pomen pri odločanju o upravnih zadevah. V upravnem postopku prihaja do razmerja med državnimi organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil na eni strani, na drugi strani pa so stranke – fizične osebe, pravne osebe ali drugi nosilci pravic in obveznosti. Tako organi oziroma uradne osebe, pooblaščenice za vodenje postopka in za odločanje, morajo delati in odločati po zakonih in drugih predpisih. Vsak izdan akt mora biti formalno in materialno zakonit. Upoštevanje načela zakonitosti v upravnem postopku izključuje kakršnokoli samovoljo organov oziroma uradnih oseb, pooblaščenih za odločanje (Cijan in Grafenauer, 2002, str. 58).

Specifičnost razmerja pri odločanju o upravnih stvareh je v tem, da eden izmed udeležencev tega postopka, naj si bo to organ državne uprave, organ lokalne skupnosti ali nosilec javnih pooblastil, nastopa v tem razmerju »z močnejšo voljo«. Ravno to dejstvo zahteva od organa, da upošteva pozitivno pravne norme, da torej deluje »secundum legem« in da mora imeti za vsako svoje dejanje, odločitev, ravnanje ali postopanje temelj v zakonu ali na zakonu temelječem predpisu. Gre torej za tako imenovano »polno zakonitost uprave«, ko so pravna pravila temelj vsakega upravnega delovanja (Cijan in Grafenauer, 2002, str. 59).

7.3 VARSTVO ZAKONITOSTI POSAMIČNIH UPRAVNIH AKTOV

V praksi oziroma realnem življenju lahko pride oziroma prihaja do ravnanj, ki niso v skladu z zakonom in ki lahko prizadenejo pravice strank v postopku. Tako lahko pri izdaji upravnih aktov pride do večjih ali manjših napak oziroma kršitev predpisov (Cijan in Grafenauer, 2002, str. 59).

Poznamo materialne in procesne napake upravnih aktov.

Materialne napake:

- uporaba napačnega predpisa oz. uporaba izmišljenega predpisa,
- uporaba napačno interpretiranega predpisa,
- prekoračitev meje pooblastila,
- izvrtje pooblastila v smislu motiva,
- nesmotrna uporaba prostega preudarka.

Ločimo tri vrste procesnih napak: napake v jurisdikciji (neupoštevanje pravil o pristojnosti), faktične oz. dejanske napake (nepopolno oz. zmotno ugotavljanje dejstev) ter procesne napake v ožjem smislu vse od neupoštevanja postopkovnih načel (posledica je včasih odprava, včasih tudi ne) pa vse do storitev tako imenovanih absolutno bistvenih napak (neupoštevanje pravil o zastopanju procesno nesposobne stranke, neupoštevanje takih pravil, ki imajo za posledico ničnost, če bi izvršitev odločbe predstavljalo kaznivo dejanje...), kakor tudi ostalih napak npr. nejasen oz. nepopoln zahtevek, nejasnost izreka odločbe itd. (Čebulj in Strmecki, 2005, str. 187).

Za kršitev načela zakonitosti so predvidena redna in izredna pravna sredstva (predvidena po ZUP in drugimi posebnimi upravnimi postopki) ter upravni spor. Z njihovo uporabo je mogoče doseči ničnost, odpravo, razveljavitev ali spremembo nezakonite upravne odločbe.

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

Pritožba je redno in hkrati najpomembnejše pravno sredstvo za varstvo zakonitosti v upravnem postopku.

Ustava Republike Slovenije v 25. členu določa, da je vsakomur zagotovljena pravica do pritožbe ali drugega pravnega sredstva proti odločbam sodišč in drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil. Oseba, ki ima pravico do pritožbe, samostojno odloči, ali jo bo tudi uporabila. Zoper odločbo organa prve stopnje ima stranka in druge osebe v primeru, ko odločba posega v njihove pravice in pravne koristi, pravico do pritožbe, in sicer v roku, ki ga določa ZUP. Po načelu instančnosti praviloma rešuje pritožbo organ višje stopnje od organa, ki jo je izdal.

Vložitev pritožbe hkrati daje tudi poznejšo možnost sodnega varstva pravic in pravnih interesov.

V primeru, če stranka dvomi v zakonitost odločbe organa druge stopnje oziroma zakonitost odločbe organa prve stopnje, če proti njej ni dovoljena pritožba, ima pravico v roku 30 dni po prejemu odločbe vložiti tožbo proti organu, ki je tako odločbo izdal na upravno sodišče.

Upravni spor je oblika sodnega varstva, nadzora nad zakonitostjo dokončnih posamičnih upravnih aktov in dejanj. Vsak dokončen posamičen upravni akt (tisti zoper katerega ni ali ni več pritožbe) je podvržen oceni skladnosti z originarnimi normami (zakonitost) v okviru upravno sodne presoje, ki poteka pred Upravnim sodiščem, v nekaterih primerih pa pred Vrhovnim sodiščem Republike Slovenije.

V upravnem sporu odloča sodišče o zakonitosti dokončnih posamičnih upravnih aktov in sicer tako o materialni kot tudi o formalni zakonitosti. Posledica ugotovljene nezakonitosti je odprava posamičnega akta in vrnitev celotne zadeve (upravne stvari) v ponovno odločanje pristojnemu upravnemu organu. V takšnem primeru govorimo o t. i. sporu o zakonitosti.

Izjemoma, kadar so izpolnjeni za to predpisani pogoji, pa upravno sodišče ne le odpravi posamičen akt, ampak tudi samo odloči o vsebini upravne stvari. V takšnem primeru njegova sodba v celoti nadomesti odpravljeni posamični upravni akt – spor polne jurisdikcije.

Tožbeni interes v upravnem sporu ima oseba, ki ji je bil posamični upravni akt izdan, pa meni, da je nezakonit, državni pravobranilec pa, kadar meni, da je bil z upravnim aktom kršen zakon v škodo javne koristi. Tožbeni interes ima tudi prizadeta oseba, če bi ji odprava izpodbijanega upravnega akta povzročila neposredno škodo.

Upravno sodišče pa je v primeru, ko ni zagotovljeno drugo sodno varstvo, pristojno tudi za odločanje o zakonitosti (skladnosti z originarno normo) posamičnih dejanj (ravnanj ali opustitev ravnanj), s katerimi se posega v ustavne pravice posameznika. V primeru, če na podlagi vložene tožbe zaradi nezakonitega dejanja, s katerim se

posega v ustavno pravico tožnika, upravno sodišče ugotovi, da ta res obstaja, lahko prepove nadaljevanje takšnega dejanja in odredi ukrepe, da se odpravi poseg v ustavne pravice in vzpostavi zakonito stanje (Čebulj in Strmecki, 2005, str. 186).

Zoper kršitev ustavnih pravic, predvsem s posamičnimi akti državnih organov je v našem ustavnem oziroma pravnem sistemu predviden institut ustavne pritožbe. Gre za institut, ki je vpeljan z ustavo, ureja pa ga Zakon o ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/2007 - ZUstS-UPB1). Ustavno pritožbo lahko vloži vsaka fizična ali pravna oseba, če meni, da ji je s posamičnim aktom državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil kršena njegova človekova pravica ali temeljna svoboščina. V zvezi s posamično zadevo, ki jo obravnava lahko vloži ustavno pritožbo tudi varuh človekovih pravic, mora pa imeti za vložitev soglasje tistega, čigar človekove pravice ali temeljne svoboščine v posamični zadevi varuje. Vložitev ustavne pritožbe je mogoča šele, ko so izčrpana vsa pravna sredstva. Izjemoma lahko ustavno sodišče odloča preden so izčrpana vsa izredna pravna sredstva, če je zatrjevana kršitev očitna in če bi z izvršitvijo posamičnega akta nastale za pritožnika nepopravljive posledice.

Pritožba varuhu človekovih pravic - varuh človekovih pravic varuje posameznika v stikih z državnimi organi, organi lokalne samouprave in nosilci javnih pooblastil (v nadaljevanju državni organi) ter nadzira njihovo delovanje. Posamezniku daje varstvo s tem, da njegove pritožbe preiskuje in predlaga odpravo nepravilnosti, če ugotovi, da je pritožba utemeljena. Gre za varstvo na področju pravičnega in korektnega postopanja oblasti v razmerju do posameznika. Pokriva področje oblastnega odločanja in osebnega stika posameznika (kot stranke) z državnimi organi.

Na tem mestu velja omeniti tudi, da ima vsakdo pravico do povračila škode, ki mu jo v zvezi z opravljanjem službe ali kakšne druge dejavnosti državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil s svojim protipravnim ravnanjem stori oseba ali organ, ki tako službo ali dejavnost opravlja. Oškodovanec ima pravico, da v skladu z zakonom zahteva povračilo tudi neposredno od tistega, ki mu je škodo povzročil.

7.4 ZAKONITOST V OKVIRU PROSTEGA PREUDARKA

Pravna vezanost uprave pri izdajanju posamičnih upravnih aktov in v njih vsebovanih norm je v nekaterih primerih manjša kot pri klasičnih povsem pravno vezanih aktih. Takšno izjemo predstavlja tudi izdajanje posamičnih upravnih aktov oziroma odločanje po prostem preudarku.

Za prosti preudarek poznamo v slovenskem pravnem sistemu več oznak. Poleg izraza prosti preudarek se uporabljajo tudi izrazi diskrecija, diskrecijska pravica ali diskrecijsko pooblastilo.

Uporaba prostega preudarka je najbolj pogosta in najbolj značilna prav pri upravno pravnem odločanju v konkretnih upravnih zadevah. Diskrecija je dopustna le glede uporabe materialnega in ne procesnega prava, večinoma pa jo določajo zakoni s področja upravnih notranjih zadev (npr. o državljanstvu ali orožju).

Bistvo izdajanja posamičnih upravnih aktov (upravnih odločb) oziroma odločanja po prostem preudarku je, da lahko upravni organ ob istem ugotovljenem dejanskem stanju izda dve vsebinsko različni (alternativni) odločitvi (za stranko ugodno ali neugodno), ki sta obe pravno pravilni. V tem je tudi bistvena razlika med tovrstnimi posamičnimi upravnimi akti in t. i. pravno vezanimi posamičnimi upravnimi akti, ki prevladujejo pri delu uprave. Značilno za slednje je namreč to, da je glede na ugotovljeno (isto) dejansko stanje samo ena odločitev pravno pravilna (Čebulj in Strmecki, 2005, str. 189).

V navedeni značilnosti je tudi edino »odstopanje« od načela zakonitosti. Pravzaprav gre za odstopanje od stoddotne pravne vezanosti pri izdaji posamičnega upravnega akta. Vendar pa se tudi pri posamičnem upravnem aktu, izdanem na podlagi prostega preudarka, kažejo elementi zakonitosti.

Prvi element zakonitosti se kaže v tem, da mora upravni organ imeti za odločanje po prostem preudarku izrecno zakonsko pooblastilo, kar pomeni, da ne more sam odločati o tem, kdaj bo diskrecijsko pravico uporabil. Pooblastilo za odločanje po prostem preudarku upravnemu organu je lahko izraženo z izrecno zakonsko normo, ki pove, da organ odloča po prostem preudarku. Vendar so taki primeri razmeroma redki. Pooblastilo je skoraj vedno dano posredno. Najbolj pogosti so primeri, kjer zakonska norma uporabi izraz »lahko«, včasih tudi »more« ali »sme«. Redkejši so primeri, kjer zakonska norma določa npr. »naj upravni organ določi javni interes«. V vseh takšnih primerih je upravni organ pooblaščen, da ugotovi vsebinsko veljavne pravne norme, ne da bi mu veljavni pravni red to vsebino natanko določil (Čebulj in Strmecki, 2005, str. 189-190).

Pri odločanju po prostem preudarku je upravni organ omejen tako, da mora vedno upoštevati javno korist, ki jo navadno opredeljuje že originarna norma, ki mu pooblastilo za diskrecijo daje.

Naslednji element zakonitosti prostega preudarka je, da mora biti posamični upravni akt izdan v mejah zakonskega pooblastila in v skladu z zakonskim namenom, zaradi katerega je upravni organ sploh pooblaščen za izdajanje posamičnih aktov po prostem preudarku; v najširšem pomenu besede je ta namen največkrat opredeljen z javno koristjo (Čebulj in Strmecki, 2005, str. 190).

Če upravni organ pri izdajanju posamičnega upravnega akta na podlagi prostega preudarka ne bi upošteval navedenih elementov zakonitosti, bi bil tak akt nezakonit. Za nezakonit posamičen akt, izdan na podlagi prostega preudarka gre, če je izdan brez pooblastila za takšno odločanje, če upravni organi prekorači meje pooblastila ali če po prostem preudarku odloči v nasprotju z namenom.

Namen prostega preudarka je med dvema ali več možnimi odločitvami uporabiti tisto, ki v največji meri zadovoljuje oziroma upošteva javno korist in se približuje smislu materialne zakonske norme, na podlagi katere se odloča, oziroma cilju, ki ga zasleduje zakonska ureditev.

Zakonitost odločbe je v primeru odločanja po prostem preudarku zagotovljena, če organ odločbo izda v mejah pooblastila in v skladu z namenom, zaradi katerega mu je bilo pooblastilo za prosti preudarek дано.

Organ je tudi pri odločanju po prostem preudarku pravno vezan, ne le na namen in obseg pooblastila, pač pa tudi na splošna pravna načela, na načela enakosti, vezanosti na lastne odločitve, primerljivosti odločitev v enakih primerih in na dopustno interpretacijo prava (Jerovšek v: Jerovšek et al., 2004, str. 63).

Prosti preudarek se nanaša le na materialno zakonitost, ne pa tudi na formalno. Glede postopka veljajo določbe zakona o splošnem upravnem postopku v celoti.

Da bi sodišče lahko presojalo zakonitost odločbe upravnega organa, izdane po prostem preudarku, se v njej poleg vseh drugih elementov obrazložitve odločbe, zakona, ki je podlaga za diskrecijsko odločanje ter razlogov, zakaj je organ odločil po prostem preudarku doda še navedba, kako je organ uporabil obseg in namen prostega preudarka. Slednje je potrebno za dosledno preverjanje načela zakonitosti kot ga opredeljuje 6. člen ZUP, po katerem se lahko izda diskrecijsko odločbo le na podlagi področnega zakona, v skladu z namenom, zaradi katerega je diskrecija predvidena, in v okviru določenega obsega diskrecijskega odločanja.

Pri odločbah, izdanih po prostem preudarku, mora biti obrazložitev še posebej izčrpna, ker je možnost zlorabe oblasti večja in diskrecijsko odločanje predstavlja edino dopustno izjemo od načela zakonitosti, zato se navede predvsem kako je bila dana odločitev skladna z javnim interesom, kakor ga določa področni zakon. Zmotno je stališče, da se pri diskrecijski odločbi ne ugotavlja in v obrazložitvi ne navaja ugotovljenih dejstev (Kovač v: Jerovšek et al., 2004, str. 600).

»Navedeno pomeni, da mora obrazložitev odločbe izdane po prostem preudarku vsebovati oceno zakonskega dejanskega stanja, stanje stvari, pomembno za zakonito in pravilno odločbo, dokaze, ki utemeljujejo obstoj teh dejstev in preudarke, ki so upravni organ vodili pri odločanju. Izpodbijana odločitev tožene stranke pa teh elementov nima. Iz tega razloga je moralo sodišče izpodbijano odločbo kot nezakonito odpraviti na podlagi 3. točke prvega odstavka 64. člena ZUS-1 in v skladu s tretjim odstavkom citiranega člena zadevo vrniti toženi stranki v ponoven postopek, v katerem bo morala v okviru pooblastila za diskrecijsko odločanje obrazložiti zakaj se je v okviru diskrecije in namena za katerega ji je bila diskrecija dana odločila za zavrnitev vloge. Seveda to ne pomeni, da ima stranka pravico zahtevati določeno in konkretno opredeljeno obrazložitev, temveč mora upravni organ navesti le nosilne, to je bistvene razloge za odločitev po prostem preudarku« (Sodstvo RS. Upravno sodišče RS. Sodba U 26/2007 z dne 31. 5. 2007, UN 0020177).

Pri diskrecijskem pooblastilu upravni organ nima jasnih smernic, kako naj odloči oziroma kakšno upravno odločbo naj izda, ampak mora izbrati eno izmed možnih (zakonitih) alternativ. Za to je potrebno veliko znanja, saj omenjene alternative pogosto niso določene jasno ali taksativno, ampak jih je potrebno šele izluščiti s pomočjo sposobnosti pravilne pravne interpretacije pravnih pravil in pravnih načel (Dujčić, 1996, str. 466).

8 KONTROLNI MEHANIZMI ZA ZAGOTAVLJANJE ZAKONITOSTI UPRAVNEGA ODLOČANJA

Cilj upravnega odločanja je izdaja konkretnega upravnega akta oziroma upravne odločbe. S tako odločbo se pravnemu subjektu v skladu z zakonom nalaga, dopušča ali prepoveduje določeno ravnanje (storitev, opustitev). Delovanje upravnega organa je pravno vezano na vsebino zakona (načelo zakonitosti uprave). Prav tako mora biti materialno dejanje izvedeno oziroma konkreten upravni akt izdan na temelju zakona oziroma v mejah namena diskrecijskega pooblastila (načelo zakonitosti upravnega odločanja).

Delovanje upravnega organa je tako usmerjeno v izdajo upravne odločbe, s katero se na temelju zakona odloča o pravicah, obveznostih oziroma pravnih koristih pravnih subjektov. Z upravnimi odločbami se vseskozi rešuje potencialno konfliktno razmerje med javnim in zasebnim interesom (Dujčić, 1996, str. 459).

Upravne odločbe morajo temeljiti neposredno na zakonu.

Kljub temu v praksi pogosto prihaja do kršitev načela zakonitosti, saj so organi uprave aktivni na najrazličnejših področjih družbenega življenja in že sam obseg zadolžitev ustvarja možnosti za nepravilnosti ter napake pri delu. Glede na to, da s strani uprave pogosto prihaja do kršitev pozitivnega prava je nujno, da se predvidijo in uresničijo ukrepi za zavarovanje zakonitosti in pravilnosti dela organov uprave. Ta cilj se doseže z vzpostavitvijo sistema nadzora nad delovanjem uprave. Naloga takšnega nadzora je, da se zagotovi uresničevanje upravnih ciljev, ki so opredeljeni in urejeni v posameznih pravnih normah (Cijan in Grafenauer, 2002, str. 111).

Upravne odločbe so podvržene notranjim kot tudi zunanjim kontrolnim mehanizmom, katerih smisel je boljše in lažje varstvo pravnega položaja oziroma pravic in pravnih koristi pravnih subjektov.

Nadzor nad zakonitostjo delovanja uprave se opravlja v nekaterih primerih že v okviru upravnih organov, v takem primeru gre za notranji nadzor nad delom organa uprave. Tak nadzor pa vselej ne zadovoljuje in ne zagotavlja uresničenja načela zakonitosti pri delu in odločanju v upravnih zadevah o pravicah, obveznostih in pravnih koristih posameznikov, pravnih oseb in drugih strank. Opravljajo ga namreč organi javne uprave, med katerimi obstaja določena solidarnost in enakost v pojmovanju posameznih upravnih ciljev.

Da bi prišlo pri odločanju v upravnem postopku ter pri drugih oblikah oblastvenega delovanja uprave načelo zakonitosti in s tem načelo enakosti pred zakonom do polne veljave, mora obstajati še poseben zunanji nadzor nad delovanjem uprave, ki ga morajo opravljati od organov javne uprave organizacijsko ločeni in neodvisni ter v zadevi neprizadeti in nepristranski organi, ki niso v nobenem hierarhičnem razmerju

do stranke niti do organa javne uprave, ki je s svojim delovanjem segel v pravno varovani položaj posameznika (izdal konkretni upravni akt itd.) (Androjna in Kerševan, 2006, str. 635-636).

8.1 USTAVNA IZHODIŠČA

Mehanizmi za kontrolo zakonitosti upravnega odločanja so vpeti že v Ustavo Republike Slovenije, tako v ustavna načela kot tudi v druge ustavne določbe.

Ustava Republike Slovenije kot relevantne systemske temelje določa:

- načelo vladavine prava oziroma pravne države (2. člen),
- načelo delitve oblasti (3. člen),
- načelo zakonitosti dela uprave (vključno s principom hierarhije pravnih aktov) (120. in 153. člen),
- načelo enakosti pred zakonom (14. člen),
- načelo ministrske odgovornosti za zakonito delovanje uprave (110. člen),
- pravico do pritožbe ali drugega pravnega sredstva (25. člen) ter pravico do sodnega varstva (23. in 157. člen),
- pravico do povračila škode (26. člen),
- načelo, da pravice in obveznosti pravnih subjektov lahko ureja državni zbor (zakonodajalec) samo z zakonom (87. člen) itd. (Dujic, 1996, str. 465-466).

8.2 POJEM »KONTROLNI MEHANIZMI« PRI UPRAVNEM ODLOČANJU

Smisel kontrole upravnega odločanja je sprememba, razveljavitev ali odprava nezakonitih upravnih odločb oziroma sprejem zakonitega akta, ki posega v strankine pravice, obveznosti ali pravne koristi.

Kontrola pomeni nadzor nad zakonitostjo, strokovnostjo ali smotrnostjo izvršilne funkcije (Dujic, 1996, str. 460).

»Kontrolni mehanizmi na področju upravnega odločanja so pravno determinirani instituti in postopki za zagotavljanje zakonitosti tega odločanja, s katerim država (uprava) posega v pravice, obveznosti oziroma pravne koristi strank« (Dujic, 1996, str. 461).

Sistemska ločitev kontrolne funkcije od funkcije upravnega odločanja je izjemno pomembna, saj ta korak predstavlja bistven predpogoj oziroma predpostavko za dosledno in praktično uveljavljanje načela zakonitosti dela javnopravnih organov. Kontrola pomeni predvsem omejevanje arbitrarnosti in samovoljnosti teh organov, pomeni njihovo priklenitev na zakon kot temelj upravnega odločanja in upravnega delovanja na sploh (Dujic, 1996, str. 477).

8.3 SISTEMATIKA KONTROLNIH MEHANIZMOV UPRAVNEGA ODLOČANJA V SLOVENSKEM PRAVNEM SISTEMU

Kontrolne mehanizme lahko teoretično ločimo po več kriterijih (Dujčić, 1996, str. 462):

- po kriteriju lokacije z vidika položaja upravnega sistema (notranji – interni oziroma zunanji – eksterni mehanizmi);
- po kriteriju načina vplivanja na izvajanje funkcije upravnega odločanja (formalni ali neformalni mehanizmi);
- po časovnem kriteriju (mehanizmi z učinkom ex ante, z neposrednim oziroma takojšnjim učinkom ali z učinkom ex post);
- po kriteriju narave kontrolnega mehanizma, ki vpliva na funkcijo upravnega odločanja (politična ali pravna kontrola);
- po kriteriju intenzitete vpliva na izvajanje funkcije upravnega odločanja (mehanizmi posrednega vpliva, mehanizmi funkcionalnega vpliva, mehanizmi direktnega nadzora).

Interni kontrolni mehanizmi se nahajajo znotraj upravnega sistema in so namenjeni zagotavljanju zakonitosti njegovega delovanja (sem sodi tudi kontrolna funkcija uprave v razmerju do upravnega odločanja organov lokalnih skupnosti).

Med eksterne kontrolne mehanizme se uvrščajo vsi tisti kontrolni mehanizmi, ki so locirani izven upravnega sistema, imajo pa enak sistemski cilj: zagotavljati zakonitost upravnega odločanja in varovati pravice in pravne koristi strank (Dujčić, 1996, str. 462).

Kot formalne kontrolne mehanizme razumemo vse tiste pravne institute in postopke, s katerimi se eksplicitno kontrolira zakonitost upravnega odločanja (npr. institut sodne kontrole zakonitosti upravnega odločanja). Pri formalnih kontrolnih mehanizmih ima nadzorni organ zakonsko pooblastilo, da neposredno posega v upravno odločanje po predpisanem formalnem postopku.

Neformalni mehanizmi kontrole pa so tisti instituti in postopki, ki samo posredno prispevajo k povečanju kvalitete oziroma zakonitosti upravnega odločanja (npr. delovanje varuha človekovih pravic, načelo javnosti upravnega odločanja). Kontrolni organ se praviloma ne sme neposredno vmešati v upravno odločanje na formalen postopkovni način, pač pa ima npr. pooblastilo zahtevati, da upravni organ ponovno pretehta svojo odločitev (Dujčić, 1996, str. 463).

Večina kontrolnih mehanizmov učinkuje ex post – potem, ko upravni organ že izda upravno odločbo (npr. sodna kontrola, kontrola varuha človekovih pravic). Učinek ex ante ima npr. načelo javnosti upravnega odločanja, saj zaradi tega načela upravni organ deluje bolj preudarno, ker se zaveda, da bo njegova odločba lahko predmet javne razprave, strokovne razprave, obravnavanja v medijih. Za kontrolne mehanizme, ki imajo neposreden učinek pa je značilno, da predstavljajo način avtokorekcije – upravni organ spremeni upravno odločbo še preden je le ta vročena

stranki (gre npr. za popravo odločbe, preden jo predstojnik upravnega organa podpiše) oziroma preden postane dokončna (npr. možnost upravnega organa, da po vloženi pritožbi stranki ugodi in z novo odločbo nadomesti staro odločbo) (Dujčić, 1996, str. 463).

8.4 EKSTERNI KONTROLNI MEHANIZMI

Med zunanje (eksterne) kontrolne mehanizme za zagotavljanje zakonitosti upravnega odločanja se uvršča sodna kontrola, kontrola s strani varuha človekovih pravic in temeljnih svoboščin, kontrolna funkcija, ki jo predstavlja načelo javnosti upravnega odločanja (Dujčić, 1996, str. 464).

8.4.1 Sodni nadzor nad posamičnimi akti

Stara pravna maksima, na kateri temelji institut sodnega nadzora, pravi, da nihče ni dober razsodnik v sporih, v katerih je sam udeležen. Upravni nadzor ni neodvisen, kar ima za posledico neučinkovitost. Po drugi strani nadzor, ki ga izvaja zakonodajna veja oblasti (politični nadzor), iz tehničnih in pravno političnih razlogov ne more zajeti posameznih (splošnih in posamičnih) aktov in dejanj izvršilne veje oblasti. Vsem tem kriterijem ustreza institut sodnega nadzora (Virant, 2002, str. 215).

Ustava RS v tretjem odstavku 120. člena določa, da je proti odločitvam in dejanjem upravnih organov in nosilcev javnih pooblastil zagotovljeno sodno varstvo. Sodni nadzor nad upravo opravljata predvsem Ustavno sodišče RS in specializirano Upravno sodišče.

Nadzor uprave s strani upravnega sodišča

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

Za odločanje o zakonitosti posamičnih upravnih aktov je torej predviden poseben postopek – upravni spor, ki je urejen z Zakonom o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 105/2006). Za odločanje o zakonitosti upravnih aktov je na prvi stopnji pristojno Upravno sodišče. Upravno sodišče sodi v senatih treh sodnikov. Zoper odločbe (sodbe in sklepe) Upravnega sodišča je dopustna pritožba, o kateri odloča Vrhovno sodišče.

Upravni spor predstavlja specializirano sodno varstvo, ki mora biti po usposobljenosti kos izvršilno-upravni stroki oziroma funkciji. To pomeni, da ga zato ni mogoče poljubno nadomeščati z drugim sodstvom. Nesmiselno pa bi bilo, da se po končanem upravnem postopku izpelje civilni sodni postopek, v katerem se meritorno sodi, in praviloma ne preizkuša zakonitosti predhodnega odločanja (Jerovšek, 2002, str. 34).

Značilno za upravni spor je, da se nikoli ne začne po uradni dolžnosti, ampak vedno na predlog stranke. V primeru, če stranka dvomi v zakonitost odločbe organa druge stopnje oziroma zakonitost odločbe organa prve stopnje, če proti njej ni dovoljena pritožba, ima pravico na upravno sodišče vložiti tožbo proti organu, ki je tako odločbo izdal. Tožba se mora vložiti v roku tridesetih dneh od vročitve upravnega akta, drugače se izgubi pravica do tožbe.

V upravnem sporu se lahko izpodbija le upravni akt, s katerim je organ vsebinsko odločil o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika oziroma organizacije in je bil postopek odločanja o zadevi končan. Izpodbijati ni mogoče tistih aktov, s katerimi se postopek po odpravi ali razveljavitvi upravnega akta nadaljuje na podlagi vrnitve v ponovno odločanje ter tistega upravnega akta, ki je bil že s strani upravnega organa odpravljen ali razveljavljen, saj tak akt ne obstaja več, prav tako pa ne more biti podvržen sodnemu nadzoru.

Nadzor uprave s strani ustavnega sodišča

Ustavno sodišče RS je najvišji organ sodne veje oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin (1. člen ZUstS).

Ustavno sodišče med drugim odloča tudi o ustavni pritožbi, ki je kot pravno sredstvo vgrajena v sistem sodnega nadzora nad posamičnimi pravnimi akti. Ustavno pritožbo lahko vložijo vsakdo, ki meni, da mu je bila s posamičnim aktom organa javne uprave kršena njegova človekova pravica ali temeljna svoboščina (50. člen ZUstS). Vložiti jo je mogoče šele potem, ko so izčrpana vsa druga pravna sredstva. Izjemoma lahko Ustavno sodišče o njej odloča še pred izčrpanjem izrednih pravnih sredstev. To lahko stori takrat, kadar gre za očitno kršitev, z izvršitvijo posamičnega akta pa bi za pritožnika nastale nepopravljive škodljive posledice. Nikakor pa ni mogoče ustavne pritožbe vložiti pred izčrpanjem rednih pravnih sredstev (pritožbe v upravnem sporu).

V kolikor ustavno sodišče ustavni pritožbi ugodi, posamični akt razveljavi ali odpravi in zadevo vrne v ponovno odločanje organu, ki je pristojen za odločanje. Le izjemoma ustavno sodišče samo odloči o stvari, če je to nujno zaradi odprave posledic ali če to terja naravne ustavne pravice in je v spisu najti trdno podlago za odločitev (60. člen ZUstS).

Zoper odločbo Ustavnega sodišča lahko stranka vložijo tožbo na Evropsko sodišče za človekove pravice, če uveljavlja, da je v upravnem postopku oz. sporu prišlo do kršitve Evropske konvencije o človekovih pravicah, ki jo je Slovenija ratificirala leta 1994.

8.4.2 Kontrola s strani varuha človekovih pravic in temeljnih svoboščin

Funkcije in pooblastila varuha človekovih pravic podrobneje razčlenjuje zakon. Z vidika njegove kontrolne funkcije so zlasti pomembna določila, po katerih je varuh pri

svojem delu neodvisen in samostojen, vezan pa je na ustavo in mednarodne pravne akte.

Z vidika kontrole upravnega odločanja, varuh človekovih pravic in temeljnih svoboščin nima formalnih mehanizmov, s katerimi bi nadziral, usmerjal ali kakorkoli neposredno posegal v delo upravnega organa, ki odloča o pravici, obveznosti ali pravni koristi stranke. Lahko pa od javnopravnih organov zahteva, da mu pošiljajo pojasnila in informacije v konkretni zadevi, ima pa tudi pravico vpogleda v njihove uradne dokumente.

Kljub neformalni naravi svojega delovanja varuh človekovih pravic in temeljnih svoboščin predstavlja pomemben kontrolni mehanizem, zlasti zaradi publicitete njegovih poročil: po opravljeni preiskavi (npr. pri upravnem organu) varuh izdela svoje poročilo. V njem oceni, ali je šlo v konkretnem primeru za kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Če je odgovor na to vprašanje pozitiven, varuh lahko predlaga zadevnemu javnopravnemu organu, da ponovno izvede določen postopek – tokrat v skladu z zakonom, oziroma da na drug način odpravi nepravilnost, ki jo je povzročil s svojo odločbo (Dujčić, 1996, str. 468).

Varuh ima pooblastilo tudi za predlaganje uvedbe disciplinskega postopka zoper uslužbenca javnopravnih organov, ki so zakrivili ugotovljene nepravilnosti. Upravni ali drug javnopravni organ mora po zakonu varuha obvestiti o ukrepih, ki so jih sprejeli na podlagi njegovih predlogov, mnenj, kritik in poročil. Če to ne stori, lahko varuh o tem obvesti neposredno nadrejeni organ, pristojno ministrstvo, poroča državnemu zboru ali zadevo javno objavi (Dujčić, 1996, str. 469).

8.5 NOTRANJI (INTERNI) KONTROLNI MEHANIZMI

Notranji kontrolni mehanizmi za zagotavljanje zakonitosti upravnega odločanja so: upravna instančna kontrola (v pritožbenem postopku vključno z izrednimi pravnimi sredstvi), pravica predstojnika upravnega organa do podpisovanja upravnih odločb, nadzor uprave nad upravnim odločanjem organov lokalnih skupnosti ter inšpekcijska kontrola (Dujčić, 1996, str. 472-473).

Upravna instančna kontrola je kontrola zakonitosti, smotrnosti ter strokovnosti odločbe upravnega organa prve stopnje po upravnem organu druge stopnje. Gre za nadzorstvo organa druge stopnje nad upravnim odločanjem organa prve stopnje (s širokimi pooblastili: organ druge stopnje sme prvostopno odločbo razglasiti za nično, jo odpraviti, razveljaviti ali spremeniti). Poleg kontrole v pritožbenem postopku obstaja tudi možnost uporabe izrednih pravnih sredstev, s katerimi se lahko nepravilna odločba upravnega organa prve stopnje spravi v meje zakonitosti še pred sprožitvijo mehanizmov sodne kontrole (Dujčić, 1996, str. 473).

Po zakonu je za izdajo upravne odločbe pooblaščen predstojnik organa, če ni s posebnimi predpisi določeno drugače. Ta je prav tako pooblaščen za podpisovanje

odločb. Gre za mehanizem direktnega, internega nadzora, ki je pomemben zlasti z vidika integracije dela in enotnosti reševanja istovrstnih upravnih zadev. Predstojnik organa lahko korigira vsebino (zlasti izrek in obrazložitev) upravne odločbe vse do njene vročitve, pa tudi pozneje – v zvezi s pritožbo in celo v zvezi z upravnim sporom. V zvezi s pritožbo ima upravni organ možnost spremeniti odločbo, če spozna, da je pritožba opravičena, bodisi zaradi materialnih bodisi zaradi procesnih razlogov. Slabost tega internega kontrolnega mehanizma je v tem, da funkcija kontrole ni ločena od funkcije upravnega odločanja. Zato je vprašljivo, kolikšna je praktična vrednost tega sicer potencialno nedvomno pomembnega kontrolnega mehanizma (Dujčić, 1996, str. 474).

Tudi organi lokalnih skupnosti morajo postopati po ZUP, ko v upravnih stvareh iz svoje ali iz prenesene pristojnosti neposredno odločajo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih strank. Tudi na tem področju je zato potrebno zagotoviti kontrolne mehanizme, s katerimi se nadzira zlasti zakonitost dela organov lokalnih skupnosti. Kontrola se nanaša tako na zakonitost kot tudi na strokovnost in primernost dela organov lokalnih skupnosti. Kontrola zakonitosti je splošna, kontrola strokovnosti in primernosti pa velja za t. i. prenesene naloge.

Zakonodaja tako daje ministrstvom pooblastilo, da vsako na svojem področju nadzoruje zakonitost dela organov lokalnih skupnosti. V zadevah, ki jih na organe lokalne skupnosti prenese država, opravljajo pristojna ministrstva tudi nadzor nad primernostjo in strokovnostjo njihovega dela.

Inšpekcijska kontrola je bodisi splošna bodisi specialna. Splošno kontrolo določa Zakon o državni upravi (Uradni list RS, št. 113/2005-UPB4), posebna pa je določena v vrsti specialnih zakonov (npr. v Zakonu o državni upravi – inšpekcijska kontrola nad izvajanjem predpisov v upravnem postopku, v drugih predpisih pa tržna kontrola, sanitarna kontrola...).

ZUP je uskladi ureditev delovanja upravne inšpekcije z novo ureditvijo v Zakonu o državni upravi, ki to področje ureja v 73. členu. V ZUP je sprejet koncept inšpekcije kot oblike notranjega nadzora in ne pravega inšpekcijskega nadzora v smislu Zakona o inšpekcijskem nadzoru. Inšpekcija po ZUP ni klasična inšpekcija, gre za horizontalno obliko upravne inšpekcije. Njena funkcija ni neposredno ukrepanje, ampak predlaganje ukrepov predstojniku. V tej luči lahko govorimo tudi o pomembnosti svetovalne vloge inšpekcije, ki preko povratnih informacij s terena za kreiranje politik in predpisov na področju javne uprave lahko svetuje nosilec oblikovanja politik (Bugarič v: Jerovšek et al., 2004, str. 836).

Zakon o državni upravi v prvem odstavku 73. člena določa, da inšpekcija nadzoruje izvajanje predpisov o notranji organizaciji, poslovnem času, uradnih urah, poslovanju z dokumentarnim gradivom, kakovosti poslovanja in poslovanju s strankami. Nadzorstvo opravljajo uradne osebe, ki jih za to pooblasti minister, pristojen za upravo. Upravni inšpektor je uradnik s pooblastili za notranji nadzor. Inšpektor ne izdaja odločb (razlika med konceptom notranjega nadzora kot ga je sprejel Zakon o

inšpekcijskem nadzoru), ampak o svojih ugotovitvah v nadzoru sestavi zapisnik, v katerem lahko v primeru ugotovljenih nepravilnosti predlaga predstojniku, da v določenem času odpravi nepravilnosti oziroma izvede ustrezne ukrepe. Zapisnik zato ni upravna odločba.

Po zakonu ima upravna inšpekcija tudi dolžnost, da enkrat letno poroča vladi o svojem delovanju in ugotovitvah. Glede na sprejeti koncept »svetovalne« inšpekcije je ta dolžnost poročanja zelo pomembna. Takšna poročila bi morala biti zelo pomembna in koristna povratna informacija vladi o delu javne uprave kot tudi o politikah za nadaljnje delo. Na podlagi poročil inšpekcije lahko vlada pripravi ustrezno politiko in program dela, saj preko poročila pridobi povratno informacijo o stanju nepravilnosti na posameznih ministrstvih (Bugarič v: Jerovšek et al., 2004, str. 837-838).

9 ZAKLJUČEK

Država ima določene cilje, ki jih mora uresničiti in so izraz javnega interesa njenih državljanov. Zastavljene cilje država varuje z zakoni in drugimi splošnimi predpisi, prav tako pa tudi določa način njihovega doseganja. Za namen doseganja zastavljenih ciljev in nalog, državna uprava kot sestavni del državne organizacije, izdaja upravne akte. Naloga državne uprave je, da udejanji zastavljene politične cilje, da zagotavlja uresničevanje javnega interesa, ki je izražen v političnih (in hkrati pravnih) aktih zakonodajnega organa in vlade.

Z upravno pravnimi akti pristojni organi zagotavljajo spoštovanje pravnih norm, tako abstraktnih kot tudi konkretnih. Upravni akti so tisti akti, ki jih sprejema oziroma izdaja izvršilna veja oblasti. Take akte izdajajo le izvršilni državni organi po določenem postopku takrat, kadar imajo pooblastilo za izdajo v pravni normi višje veljave. Skladno s tem so upravni akti podrejeni pravnim aktom zakonodajalca, torej ustavi in zakonom.

Upravni akt je akt izvrševanja od zakonodajalca sprejetih odločitev. Pravni akti, izdani na ravni splošnega in konkretnega upravnega urejanja družbenih razmerij, predstavljajo eno izmed glavnih sredstev za doseg zakonodajalčevega namena. Z njimi upravni organi na prisilen način uveljavljajo voljo države, ko gre za ureditev pravic in dolžnosti posameznikov, udeleženi v pravnem razmerju z državo.

Pomemben vidik delovanja upravnih organov se kaže v njihovem »poslanstvu« po uresničevanju in izvrševanju pravnih predpisov z izdajo posamičnih upravnih aktov. Upravni organi javni interes, izražen s splošnimi pravnimi akti, uresničujejo preko izdaje posamičnega pravnega akta, s katerim uredijo neko konkretno upravno razmerje. Posamični upravni akt nastane v procesu izvrševanja oblastnih upravnih nalog, v katerem upravni organi avtoritativno in enostransko določajo splošni družbeni interes in aktivnosti za uresničevanje le tega.

V upravnem pravu se pojavljajo posamični upravni akti v dveh oblikah: kot upravna odločba in kot sklep. S sklepom se odloča o vprašanjih, ki se tičejo postopka, v katerem se odloča o neki upravni stvari, in o procesnih vprašanjih. Za upravno odločbo pa se šteje vsak posamični upravni akt, s katerim se odloči o vsebini upravne stvari, ne glede na to kako se imenuje.

Posamični upravni akti se izdajajo po posebnem postopku, ki je predpisan z Zakonom o splošnem upravnem postopku. Bistvo tega postopka je, da je natančno predpisan, kar naj bi dalo posamezniku garancijo, da bo o njegovi pravici odločeno na zakonit način, predvsem pa na enak način kot vsem drugim ob enakem dejanskem in pravnem stanju.

Upravne odločbe se izdajajo na zahtevo stranke ali po uradni dolžnosti. Na zahtevo stranke se izda odločba običajno takrat, kadar želi stranka pridobiti kakšno pravico ali se znebiti kakšne obveznosti. Po uradni dolžnosti pa se običajno izdajajo odločbe, s

katerimi upravni organi skladno s predpisi nalagajo strankam obveznosti ali zmanjšujejo njihove pravice.

Vsi organi in njihove uradne osebe, ki odločajo o pravicah, obveznostih in pravnih koristih posameznikov v konkretni upravnih zadevah, morajo spoštovati ustavo, zakone, druge na zakonu temelječe predpise in splošne akte, izdane za izvrševanje javnih pooblastil. Kljub temu je lahko odločba, ki jo je izdal v upravnem postopku organ prve stopnje, nepravilna oziroma nezakonita, zato je prizadetemu zajamčena pravica do pritožbe.

Organi javne in državne uprave so aktivni na različnih področjih družbenega življenja, izvajajo različne naloge upravnega in ne upravnega značaja ter izdajajo različne akte. Takšen obseg zadolžitev ustvarja različne možnosti za nepravilnosti in napake pri delu. Zaradi tega je nujno, da obstaja določen nadzor, ki te možnosti preprečuje.

Nadzor nad zakonitostjo delovanja uprave se opravlja v nekaterih primerih že v okviru upravnih organov, v takem primeru gre za notranji nadzor nad delom organa uprave. Tak nadzor pa vselej ne zadovoljuje in ne zagotavlja uresničenja načela zakonitosti pri delu in odločanju v upravnih zadevah o pravicah, obveznostih in pravnih koristih posameznikov, pravnih oseb in drugih strank. Opravljajo ga namreč organi javne uprave, med katerimi obstaja določena solidarnost in enakost v pojmovanju posameznih upravnih ciljev.

Da bi prišlo pri odločanju v upravnem postopku ter pri drugih oblikah oblastvenega delovanja uprave načelo zakonitosti in s tem načelo enakosti pred zakonom do polne veljave, mora obstajati še poseben zunanji nadzor nad delovanjem uprave, ki ga morajo opravljati od organov javne uprave organizacijsko ločeni in neodvisni organi.

V upravnem postopku tako poznamo še nadzor nad zakonitostjo dokončnih posamičnih upravnih aktov izven upravnega postopka, izven upravnih organov. To je sodni nadzor nad zakonitostjo posamičnih upravnih aktov, ki ga opravlja sodišče. Sodni nadzor nad zakonitostjo dokončnih upravnih aktov se v našem pravnem sistemu opravlja prek institucije upravnega spora.

LITERATURA

SAMOSTOJNE PUBLIKACIJE

- ANDROJNA, Vilko. Upravni postopek in upravni spor. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 1992.
- ANDROJNA, Vilko, KERŠEVAN, Erik. Upravno procesno pravo. Upravni postopek in upravni spor, predelana in dopolnjena izdaja. GV Založba, Ljubljana, 2006.
- CIJAN, Rafael, GRAFENAUER, Božo. Osnove upravnega prava in javne uprave. Visoka pravna šola, Maribor, 1993.
- CIJAN, Rafael, GRAFENAUER, Božo. Upravno pravo. Splošni del. Pravna fakulteta, Maribor, 2002.
- ČEBULJ, Janez, STRMECKI, Mik. Upravno pravo. Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2005.
- GODEC, Rupko. Upravnoppravna delavnost. Pravna fakulteta, Ljubljana, 1973.
- GRAFENAUER, Božo. Osnove upravnega postopka in upravnega spora. GV založba, Ljubljana, 2001.
- GRAFENAUER, Božo, BREZNIK, Janez. Upravni postopek in upravni spor. GV Založba, Ljubljana, 2005.
- JEROVŠEK, Tone (ur.), TRPIN, Gorazd (ur.), BUGARIČ, Bojan, HORVAT, Mitja, KERŠEVAN, Erik, KOVAČ, Polona, MUŽINA, Aleksij, PLIČANIČ, Senko, VESEL, Tomaž, VIRANT, Grega. Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem. Inštitut za javno upravo Pravne fakultete v Ljubljani, Nebra, Ljubljana, 2004.
- KRBEK, Ivo. Pravo jugoslavske javne uprave. Funkcioniranje i upravni spor. Birozavod, Zagreb, 1962.
- KUŠEJ, Gorazd, PAVČNIK, Marjan, PERENIČ, Anton. Uvod v pravoznanstvo. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 1998.
- PAVČNIK, Marijan. Teorija prava, Prispevek k razumevanju prava, Cankarjeva založba, Ljubljana, 1997.
- PERENIČ, Anton. Uvod v pravo. Državna založba Slovenije, Ljubljana, 1992.
- STRMECKI, Mik. Upravno pravo. Višja upravna šola, Ljubljana, 1992.
- ŠTURM, Lovro, ARHAR, France. Komentar Ustave Republike Slovenije. Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana, 2002.
- VIRANT, Grega. Pravna ureditev javne uprave. Visoka upravna šola, Ljubljana, 2002.

ČLANKI V REVIJI

- DUJIĆ, Slobodan. Kontrolni mehanizmi za zagotavljanje zakonitosti upravnega odločanja. Javna uprava, leto 32, št. 4, Ljubljana, 1996, str. 457-480.
- GRAFENAUER, Božo, LESJAK, Benjamin. Pravna ureditev vročanja po ZUP, Pravna praksa, 2005, let. 24, št. 38, str. II-VIII.

- JEROVŠEK, Tone. Novi upravni postopek. Javna uprava, leto 32, št. 4, Ljubljana, 1996, str. 481-498.
- KOVAČ, Polona. Obrazložitev upravne odločbe. Pravna praksa, 2005, let. 23, št. 37, str. 6-8.
- ŠTURM, Lovro. Diskrecijski upravni akti. Javna uprava, leto 32, številka 4, Ljubljana, 1996, str. 499-527.

PRISPEVEK OZIROMA POGLAVJE V KNJIGI, ZBORNIKU

- JEROVŠEK, Tone. Sodna kontrola posamičnih neupravnih aktov v upravnem sporu. VIII. dnevi javnega prava, Portorož, 10. – 12. junij – Ljubljana: Inštitut za javno upravo, 2002, str. 33-48.
- JEROVŠEK, Tone. Zakonitost delovanja uprave in njen nadzor. Društvo za upravne znanosti Slovenije, Portorož, 1995, Zbornik referatov/II. Srečanje upravnih delavcev Slovenije, Pravna država in uprava, Ljubljana, VUŠ, 1995, str. 3-12.
- GODEC, Rupko. Upravni zbornik. Pravna narava konkretnega upravnega akta. Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana, 1993.
- GODEC, Rupko. Upravni zbornik. Upravne norme in upravni akti. Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana, 1993.

VIRI

PRAVNI VIRI

- Ustava Republike Slovenije. Uradni list RS, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 59/04, 68/06.
- Zakon o državni upravi. Uradni list RS, št. 113/2005-UPB4.
- Zakon o splošnem upravnem postopku. Uradni list RS 24/06-UPB2, 105/06, 126/07, 65/08.
- Zakon o upravnem sporu ZUS-1. Uradni list RS 105/06.
- Zakon o upravnih taksah. Uradni list RS, št. 42/07-UPB3, 126/07.
- Zakon o ustavnem sodišču. Uradni list RS, št. 64/07- ZUstS-UPB1, 51/07.
- Zakon o varuhu človekovih pravic. Uradni list RS, št. 71/93, popravek 15/94.
- Uredba o upravnem poslovanju. Uradni list RS, št. 20/05, 106/05, 30/06, 86/06, 32/07, 63/07, 115/07, 31/08.

VIRI IZ INTERNETA

- Sodstvo Republike Slovenije. Upravno sodišče Republike Slovenije. URL = «http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/upravno_sodisce_rs/47189«. 14. 1. 2005.
- Sodstvo Republike Slovenije. Upravno sodišče Republike Slovenije. URL = «http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/upravno_sodisce_rs/46851«. 10. 12. 2003.
- Republika Slovenija. Ustavno sodišče Republike Slovenije. URL = «http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us_odl.nsf/o/DB9DF79AEF54B0CDC125717200288E08«. 8. 9. 2005.
- Sodstvo Republike Slovenije. Vrhovno sodišče Republike Slovenije. URL = «http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/vrhovno_sodisce_rs/15386«. 8. 6. 2004.
- Sodstvo Republike Slovenije. Vrhovno sodišče Republike Slovenije. URL = «http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/vrhovno_sodisce_rs/13762«. 6. 6. 2002.
- Sodstvo Republike Slovenije. Upravno sodišče Republike Slovenije. URL = «http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/upravno_sodisce_rs/47639«. 21. 11. 2005.
- Sodstvo Republike Slovenije. Upravno sodišče Republike Slovenije. URL = «http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/upravno_sodisce_rs/47668«. 7. 10. 2005.
- Sodstvo Republike Slovenije. Vrhovno sodišče Republike Slovenije. URL = «http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/vrhovno_sodisce_rs/10521«. 12. 5. 1994.
- Sodstvo Republike Slovenije. Upravno sodišče Republike Slovenije. URL = «http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/upravno_sodisce_rs/55725«. 18. 3. 2008

- Sodstvo Republike Slovenije. Vrhovno sodišče Republike Slovenije. URL = «http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/vrhovno_sodisce_rs/11783«. 29. 8. 1996.
- Sodstvo Republike Slovenije. Upravno sodišče Republike Slovenije. URL = «http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/upravno_sodisce_rs/47228«. 12. 4. 2005
- Sodstvo Republike Slovenije. Upravno sodišče Republike Slovenije. URL = «http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/upravno_sodisce_rs/56207«. 21. 11. 2007
- Sodstvo Republike Slovenije. Vrhovno sodišče Republike Slovenije. URL = «http://www.sodnapraksa.si/default.asp?k=doc_content&baza=SOVS&oid=18895«. 19. 4. 2007
- Sodstvo Republike Slovenije. Upravno sodišče Republike Slovenije. URL = «http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/upravno_sodisce_rs/55333/«. 31. 5. 2007

SEZNAM SLIK

1. Osnovne faze upravnega postopka. Grafenauer in Breznik. Upravni postopek in upravni spor. Ljubljana, 2005, str. 272.

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV

RS	Republika Slovenija
ZUP	Zakon o splošnem upravnem postopku
ZUS	Zakon o upravnem sporu
ZUT	Zakon o upravnih taksah
ZUstS	Zakon o ustavnem sodišču

IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA

Podpisana Vesna Lebar, rojena 12. 2. 1978 v Trbovljah, izjavljam, da sem avtorica diplomskega dela z naslovom Posamični upravni akti. Hkrati izjavljam, da dovoljujem objavo diplomskega dela na spletnih straneh v skladu s pravili Fakultete za upravo.

Vesna Lebar

Diplomsko delo je lektorirala Hermina Pohar Sonc.

Hermina Pohar Sonc
