

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**Diplomsko delo  
univerzitetnega programa**

**RAZVOJ UPRAVNEGA PROCESNEGA PRAVA V  
SLOVENIJI**

**Irena Francelj**

**Ljubljana, junij 2009**

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo  
univerzitetnega programa

**RAZVOJ UPRAVNEGA PROCESNEGA PRAVA V SLOVENIJI**

Kandidatka: Irena Francelj  
Vpisna številka: 040 36864

Mentorica: doc. dr. Polona Kovač

Ljubljana, junij 2009

## **POVZETEK**

Upravno pravo je relativno mlada znanstvena disciplina. Gre za sistem pravil, po katerih ravnaajo upravni in drugi organi pri odločanju o pravicah, pravnih koristih in obveznostih posameznikov ter pravnih oseb v upravnopravnih razmerjih. Upravno procesno pravo se je razvilo z namenom omejevanja upravne oblasti in zaščite strank pred njenim samovoljnim delovanjem. Stranke so tako v razmerju do uprave pridobile vedno več pravic, s tem pa tudi status partnerjev oz. subjektov in ne več le podložnikov oz. objektov v postopku, čeprav so njihovi interesi podrejeni javnemu. Postopoma so se oblikovala pravila upravnega postopka, na razvoj katerih je močno vplivala dolgoletna praksa sodišč. Prvi zakon o upravnem postopku je na Slovenskem stopil v veljavo leta 1925, temeljil pa je med drugim tudi na izhodiščih Steskovega postopnika iz leta 1923. Temeljna ideja tega zakona je preživela do danes, saj tudi današnji ZUP ohranja prvotni koncept upravnega postopka. V tej diplomski nalogi predstavljam razloge za začetek in razvoj upravnega procesnega prava ter vsebino slovenske ureditve upravnega postopka in upravnega spora z vsemi spremembami ZUP in ZUS od leta 1997-2008.

Ključne besede: upravno procesno pravo, upravni postopek, upravni spor, e-uprava, učinkovitost, usmerjenost k uporabniku, odprava administrativnih ovir, javni interes.

## ZUSAMMENFASSUNG

Verwaltungsrecht hat sich im Vergleich mit Straf- und Zivilrecht relativ spät entwickelt. Es geht um Regelsystem, das die Verwaltungs- und andere Organe bei dem Entscheiden über Rechte, rechtliche Nutzen und Verpflichtungen der Einzelnen und der Rechtspersonen in den verwaltungsrechtlichen Verhältnissen verwenden. Verwaltungsprozessrecht hat sich entwickelt um die Verwaltungsbehörde zu begrenzen und um die Kunden vor ihrer eigenwilligen Tätigkeit zu schützen. Die Kunden haben so im Verhältnis zur Verwaltung immer mehr Rechte erworben, somit aber auch den Status der Partner bzw. Subjekte und nicht mehr nur der Untertanen bzw. Objekte im Verfahren, obwohl ihre Interessen den öffentlichen Interessen untergeordnet sind. Langsam haben sich die Regeln des Verwaltungsverfahrens formiert, an deren Entwicklung die langjährige Gerichtspraxis stark beeinflusst hat. Das erste Verwaltungsverfahrensgesetz an dem slowenischen Gebiet wurde im Jahr 1925 verwendet, es gründete aber u. a. auch an den Ausgangspunkten von »Steskov postopnik« aus dem Jahr 1923. Grundlegende Idee dieses Gesetzes hat bis heute überlebt, denn auch das heutige Verwaltungsverfahrensgesetz erhält das ursprüngliche Konzept des Verwaltungsverfahrens. In diesem Diplom stelle ich die Gründe für den Anfang und für die Entwicklung des Verwaltungsprozessrechts vor, sowie auch den Inhalt der slowenischen Regelung des Verwaltungsverfahrens und der Verwaltungsgerichtsordnung mit allen Veränderungen dieser Gesetze von 1997-2008.

Schlüsselwörter: das Verwaltungsprozessrecht, das Verwaltungsverfahren, die Verwaltungsgerichtsordnung, E-Verwaltung, die Effektivität, die Richtung zu den Verbrauchern, Beseitigung der administrativen Hindernisse, das öffentliche Interesse.

# KAZALO

POVZETEK .....	ii
ZUSAMMENFASSUNG.....	iii
1 UVOD .....	1
2 SPLOŠNO O UPRAVNEM PROCESNEM PRAVU .....	3
2.1 OPREDELITEV KLJUČNIH POJMOV .....	3
2.1.1 Upravno procesno pravo .....	3
2.1.2 Upravni postopek .....	5
2.1.3 Sodni nadzor nad delovanjem uprave .....	10
2.1.3.1 Upravni spor .....	10
2.1.3.2 Socialni spor .....	12
2.2 OBSEG IN POMEN ZAKONSKEGA UREJANJA POSTOPKOV UVELJAVLJANJA PRAVIC IN OBVEZNOSTI S PODROČJA UPRAVNEGA PRAVA.....	13
3 RAZVOJ UREDITVE UPRAVNEGA POSTOPKA V SLOVENIJI.....	15
3.1 UPRAVNI POSTOPEK V JUGOSLAVIJI .....	16
3.2 PRVI SLOVENSKEGA ZAKONA O SPLOŠNEM UPRAVNEM POSTOPKU .....	18
3.3 NOVELE ZUP OD 2000 – 2008 .....	20
4 POSAMEZNI PROCESNI INSTITUTI PO ZAKONU O SPLOŠNEM UPRAVNEM POSTOPKU .....	24
4.1 TEMELJNA NAČELA .....	24
4.2 PRISTOJNOST .....	28
4.3 STRANKA IN NJENO ZASTOPANJE.....	30
4.4 OBČEVANJE ORGANOV IN STRANK .....	32
4.5 ROKI, RED IN STROŠKI POSTOPKA.....	38
4.6 FAZE UPRAVNEGA POSTOPKA .....	41
4.6.1 Začetek postopka in zahtevki strank .....	41
4.6.2 Postopek do izdaje odločbe .....	43
4.6.2.1 Ugotovitveni postopek.....	43
4.6.2.2 Dokazni postopek.....	46
4.6.3 Odločba in sklep.....	50
4.6.4 Pravna sredstva .....	54
4.6.4.1 Pritožba.....	54
4.6.4.2 Izredna pravna sredstva .....	58
4.7 IZVRŠBA.....	61
4.8 NADZOR NAD IZVAJANJEM ZAKONA O SPLOŠNEM UPRAVNEM POSTOPKU IN POSEBNIM UPRAVNIM POSTOPKOM.....	64
5 PROCESNI INSTITUTI PO ZAKONU O UPRAVNEM SPORU .....	66
5.1 ZAKONI, KI UREJAJO UPRAVNI SPOR.....	68

5.2	AKTI, KI SE IZPODBIJAJO V UPRAVNEM SPORU .....	70
5.3	PRISTOJNOST V UPRAVNEM SPORU .....	74
5.4	STRANKE V UPRAVNEM SPORU .....	76
5.5	POSTOPEK V UPRAVNEM SPORU .....	78
5.5.1	Splošna pravila, roki in stroški postopka.....	78
5.5.2	Postopek pred sodiščem prve stopnje .....	79
5.5.3	Pravna sredstva .....	84
5.5.4	Izvršba .....	88
6	ZAKLJUČEK .....	89
	LITERATURA IN VIRI.....	91
	Samostojne publikacije .....	91
	Članki .....	92
	Drugi viri .....	94
	Internetna gradiva .....	94
	Pravni viri .....	95
	SEZNAM TABEL .....	97
	IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORICE.....	98

## 1 UVOD

V današnji razviti družbi je praktično nepredstavljivo, da ne bi bilo katerokoli področje človekovega življenja pravno urejeno. Odnosi med ljudmi postajajo vse bolj zapleteni, večplastni in prepleteni, zato bi brez kakršnihkoli pravil pri vzpostavljanju, razvijanju in nenazadnje reševanju teh odnosov nastal velik kaos. Prav zato so ljudje začeli organizirati države, ki bi nekako vzpostavile red oz. nek sistem teh odnosov in poskrbele, da bodo njeni državljani imeli določene pravice in jih bodo lahko tudi uveljavljali, predvsem pa, da bodo obravnavani po načelu enakosti in enakopravnosti, kar je eden najbolj občutljivih vidikov človekovega obstoja in delovanja. Z vzpostavitvijo države in njenih institucij se je posledično ustvarila še ena vrsta odnosov, namreč odnosi posameznikov z državo oz. njeno upravo. Tudi ta razmerja je bilo treba urediti. Oblast, ki je neomejena z določenimi pravili, je namreč neomejena tudi z izvajanjem ukrepov nasproti posameznikom, ki kot absolutno šibkejša stran v tem razmerju nimajo nikakršnih možnosti in sredstev izboriti si svoje pravice.

Ker je vsaka oblast praktično nedotakljiva, se lahko obnaša samovoljno, kolikor ji to ustreza. Sama si namreč postavlja pravila svojega delovanja. Samovolja in s tem pretiran oz. neupravičen poseg v posameznikove pravice, obveznosti in pravne koristi pa ne more trajno preživeti, saj je na tak način prizadet smisel obstoja oblasti in njenih organov. Arbitrarnost in samovoljnost namreč ne vzpostavlja reda, pač pa ravno nasprotno. Zato je povsem logično, da mora pretiran in »nezdrav« način izvajanja oblasti prej ali slej zamenjati oblast, ki deluje na temelju demokracije. Le na tak način se lahko vzpostavi neke vrste harmonija med različnimi družbenimi subjekti, ki drug drugemu priznavajo določene pravice in tako delujejo v sožitju ter skupaj ustvarjajo napredek.

Za učinkovito sledenje načelom demokracije ni dovolj le priznavati pravice. Izrednega pomena je tudi zagotoviti enako in enakopravno obravnavanje subjektov v samem procesu pravnega priznavanja (ali nepriznavanja) neke pravice. Ne le da neenaka procesna ravnanja pogosto vodijo v sprejem napačne in za posameznika krivične odločitve, ampak ga prizadenejo tudi v pogledu enakosti in enakopravnosti v primerjavi z drugimi, njemu primerljivimi ali celo enakimi subjekti, ki prav tako vstopajo v razmerja z upravno (izvršilno) vejo oblasti. Če namreč postopek, po katerem upravni organi presojujejo upravičenost do določene pravice ali neko obveznost, ni vnaprej določen, tudi ni in nikakor ne more biti za vse enak. Upravni aparat so namreč tudi samo ljudje, ki presojujejo in postopajo na sebi lasten način.

Vsakršna spoznanja se razvijajo počasi in postopoma, še z daljšim zamikom pa se v praksi tudi uvajajo. Isto pot je bilo potrebno prehoditi tudi v opisanem primeru priznavanja pomena procesnosti pri odločanju oblastnih organov. Pri oblikovanju in uvedbi pravil upravnega postopka so države sicer povečini dokaj hitro spoznale pravo

smer razvoja tega področja. Med prvimi, ki so ta spoznanja začele v praksi tudi udejanjati, je bila takratna Avstro-Ogrska, ki je v tistem času pokrivala tudi slovensko ozemlje. Namen te diplomske naloge je predstaviti pot razvoja upravnega procesnega prava na območju Slovenije. Cilj, ki ga diplomsko delo v prvi vrsti zasleduje, pa je s pomočjo analize prvotne ureditve, vmesnih rešitev in sedanjega stanja na področju procesnega prava osvetliti smisel in pomen razvoja procesne plati upravnega delovanja v slovenskem prostoru. Poleg analize so v diplomu uporabljene tudi druge metode, predvsem sinteza, deskripcija, deloma pa tudi kompilacija.

Ker gre pri procesnem pravu za precej širok pojem, ga je potrebno razdrobiti do njegovih elementarnih prvin, da bi tako bilo mogoče čim bolj nazorno predstaviti in razumeti njegov pomen. Zato je prvo poglavje vsebine diplomske naloge namenjeno dokaj obsežnemu definiranju elementov procesnega prava in pojmov, ki so z njim v neposredni povezavi. Naslednjo stopnjo v strukturi te naloge predstavlja poglavje o razvoju upravnega procesnega prava. Na tem mestu je orisana pot razvoja skozi različna zgodovinska obdobja, ki so tlakovala nastanek poglavitnih dveh predpisov z obravnavanega področja. Ta dva predpisa sta Zakon o splošnem upravnem postopku in Zakon o upravnem sporu, ki sta podrobno razčlenjena v naslednjih dveh poglavjih.

Pravila Zakona o splošnem upravnem postopku so se v vsem tem času od njegovega nastanka do danes razvijala v skoraj nespremenjenem okviru. Temelji so torej ohranjeni že od samega začetka, kar je skoraj neverjetna edinstvenost, saj živimo v svetu nenehnih sprememb, ki povečini nikakor niso površinske, ampak posegajo v zakoreninjene sisteme in jih preurejajo povsem na novo. Osnovni koncept Zakona o splošnem upravnem postopku pa je preživel že marsikateri družbeni in politični sistem, kljub temu pa v praksi še vedno dobro deluje. Tako ga tudi v letih največje intenzivnosti reforme slovenske javne uprave ni bilo mogoče najti na seznamu zakonov, ki so bili potrebni spremembe. Jasno pa je, da so leta in vse večja zapletenost ter prepletenost družbenih odnosov prinesla določene spremembe tudi v tem zakonu; predvsem sta precej narasla kompleksnost in obseg zakona.

Izrednega pomena je tudi razvoj upravnega spora. Gre za neke vrste varovalko v primeru, če odpovedo oz. se ne upoštevajo instituti upravnega postopka. Nikakor se namreč ne sme kršiti pravic posameznika oz. prekomerno poseči vanje, zato je pravni red predvidel možnost posameznikov, da se v iskanju enakega, pravičnega in poštenega obravnavanja v zadevah upravnega delovanja obrnejo po pomoč na sodišče. Logično pa je, da je tudi v sodnem postopku potrebno spoštovanje določene procedure, ki zajema ravnanje po institutih Zakona o upravnem sporu.

Področje procesnega prava je eno redkih področij, kjer že vrsto let niso potrebne drastične spremembe. Kljub vsemu pa je potrebno vseskozi paziti na to, da se pravila upravnega postopka in upravnega spora ohrani na sedanjem nivoju. To ne pomeni, da je treba potrebe družbe prilagoditi zakonskim določbam, ampak da je potrebno koncept zakonov oblikovati po vsakokratnih družbenih zahtevah. Nič namreč ne traja večno; tako bo treba tudi ustaljene koncepte prej ali slej zamenjati z novimi.



## **2 SPLOŠNO O UPRAVNEM PROCESNEM PRAVU**

Bistvene elemente odnosov med posamezniki in upravo ureja upravno pravo. Eden od teh bistvenih elementov je brez dvoma procesnost. Kot pravita Grafenauer in Breznik (2005, str. 17), je spoštovanje procedure bistvo demokracije ter nujna sestavina pravne urejenosti in varstva človekovih pravic. Spoštovanje procesnih pravil je še posebej pomembno v vseh primerih, ko oblastni organi oz. organi z »oblastnimi pooblastili« odločajo o pravicah, obveznostih in pravnih koristih državljanov ter drugih fizičnih in pravnih oseb. Država ima torej v okviru te veje prava dve temeljni funkciji: na eni strani regulirati upravne postopke, na drugi pa vzpostaviti in vzdrževati sistem sodnega nadzora nad spoštovanjem teh pravil.

### **2.1 OPREDELITEV KLJUČNIH POJMOV**

Temelj vsakega raziskovanja, ne glede na področje, je definirati osnovne, elementarne prvine določene znanstvene discipline. Brez tega je vsako nadaljnje prizadevanje razumeti smisel in pomen te vede ter morebiti nakazati napredek na tem področju kaj malo uspešno. Zato je pomembno pred samim poglobljanjem v področje razvoja upravnega procesnega prava razjasniti nekatere ključne pojme, ki se v povezavi z njim najpogosteje uporabljajo. To so: upravno procesno pravo, upravni postopek, upravni spor in druge oblike spora ter področno procesno pravo.

#### **2.1.1 Upravno procesno pravo**

Obstoj državne oz. javne uprave ni namenjen sam sebi, ampak predvsem posameznikom. V preteklosti se je to dejstvo dolgo zanemarjalo in je uprava postajala vse bolj oblastvena, samovoljna in zaprta do svojih strank. Takšna miselnost se je povsod po svetu spremenila; ponekod ta proces poteka precej počasi, v nekaterih državah pa je uprava dejansko že postala to, za kar sploh obstaja, namreč servis njenim uporabnikom. Kljub svoji prilagodljivosti posameznikom pa uprava mora delovati po določenih pravilih z namenom, da se zagotovi čim večjo enakost, enakopravnost in čim višjo stopnjo demokracije. Kot pravi Kerševan (2004, str. 1403), se oblastveno, enostransko odločanje o pravicah in obveznostih posameznikov kaže na vseh področjih človekovega življenja, ki ga ureja javno pravo. Le-to namreč pooblašča nosilce javnih nalog, da v javnem interesu enostransko vzpostavljajo, oblikujejo in odpravljajo javnopravna razmerja s posamezniki, pri čemer pa se mora tako odločanje gibati v mejah ustave in zakonov.

To torej pomeni, da se je upravno pravo razvilo z namenom, da se zagotovi enakost vseh posameznikov, ki vstopajo v razmerja z upravo, hkrati pa tudi, da se zavaruje posameznika in njegove interese pred samovoljnim in arbitrarnim poseganjem države in njenih organov v njegove pravice in obveznosti.

Enoznačno definirati pojem upravnega prava je praktično nemogoče. Številni raziskovalci so razvili številne precej različne definicije. Te se razlikujejo med seboj glede na izhodišče, iz katerega so teoretiki izhajali. Znanost razlikuje tri pare različnih vidikov definiranja (in njihove kombinacije) (Čebulj, Strmecki, 2003, str. 7-8):

- širši oz. ožji vidik,
- negativni oz. pozitivni vidik,
- materialni oz. formalni vidik.

Širša definicija v upravo všteta vse pravne predpise, ki se nanašajo na upravo, skuša pa tudi natančneje opredeliti predmet, ki ga upravno-pravna veja prava obravnava. Ožja definicija pa zagovarja stališče, da upravno pravo zajema le tiste pravne predpise oz. norme, ki se nanašajo na organizacijo, ter le tiste dejavnosti uprave, v katerih nastopa država kot javna oblast, to je kadar izvaja javna pooblastila.

Pozitivne definicije so dokaj določne pri navajanju vsebine upravnega prava, kar je v nasprotju z negativnimi definicijami, ki upravno pravo opredeljujejo na negativen način, in sicer z uporabo metode izdvajanja vsebine drugih pravnih vej iz nekega skupnega korpusa prava, kar pa ostane, označijo kot upravno pravo.

Formalni vidik opredeljuje upravno pravo kot skupek pravil, ki urejajo delovanje in ustroj »administracije«. Formalni vidik torej podaja definicijo upravnega prava s formalno-organizacijskega stališča, materialni pa s funkcionalnega stališča, saj izhaja iz same vsebine, torej dejavnosti uprave.

Brez striktnega omejevanja na posamezen vidik definiranja upravnega prava oz. z združevanjem glavnih poudarkov vsakega od le-teh lahko upravno pravo opredelimo kot sistem pravnih norm, ki urejajo upravno-pravna razmerja, postopek odločanja in sodni nadzor nad zakonitostjo teh odločitev ter organizacijo in pristojnosti uprave.

Upravno pravo je posebna pravna panoga, ki ima svoj specifičen predmet urejanja in tudi specifičen način urejanja tega predmeta. Je veja javnega prava, sestavljata pa ga dva pomembna dela – materialno in formalno (procesno) upravno pravo. Materialno upravno pravo so tiste norme, ki na splošen način urejajo upravno-pravna razmerja. Gre za razmerja, pri katerih pride do kolizije med javnim in zasebnim interesom oz. povedano drugače za razmerja med posameznikom in državo.

Formalno upravno pravo pa ureja postopek odločanja in sodni nadzor nad zakonitostjo teh odločitev (splošni in posebni postopki ter upravni spor) ter organizacijo in pristojnosti uprave (javni uslužbenci, financiranje idr.) (Čebulj, Strmecki, 2003, str. 12-13). Betterman (v: Hoffmann-Riem, Schmidt-Aßmann, 2002, str. 11) je pojem upravnega procesnega prava opisal takole: »Upravno procesno

pravo ureja pristojnost, obliko in seznanjanje, izvršbo, izpodbijanje in spremembo odločitev upravnih oblasti in njihovo kontrolo.«

Prav formalni (procesni) del upravnega prava vse bolj pridobiva na pomenu. Uprava, kljub temu da postaja servis posameznikom in organizacijam, ostaja močnejša stran v odnosu do uporabnikov. Odloča o njihovih pravicah, obveznostih in pravnih koristih, prav tu pa pride do izraza procesni del upravnega prava, ki je nekakšna varovalka in preprečuje, da bi oblastveni organi svoj položaj nasproti posameznikom in organizacijam zlorabili. Kot pravi Kerševan (2004, str. 1403), se je javno pravo (s tem pa tudi upravno pravo) iz posebnega prava izvrševanja oblasti razvilo v pravo, ki posameznike v razmerju do te oblasti varuje in jim zagotavlja učinkovito možnost pravnih poti za varstvo njihovega pravnega položaja. To ne izhaja le iz materialnopravnih pravil, ampak tudi iz čedalje obsežnejšega procesnega varstva. Procesni vidik upravnega prava je torej prav toliko pomemben kot materialni. V sodobnih evropskih državah je procesno pravo, ki ureja oblastveno javnopravno odločanje, sprejeto kot eno temeljnih jamstev pravne države in spoštovanja dostojanstva posameznika v razmerju do nosilcev javnih nalog.

### **2.1.2 Upravni postopek**

Vsako področje je urejeno z zakoni in drugimi predpisi, ki temeljijo na zakonu. Ti predpisi določajo dejavnost oblastvenih organov, na splošno urejajo javnopravna razmerja med posamezniki in temi organi, določajo pa tudi pogoje za pravice, obveznosti in pravne koristi, ki pripadajo posameznikom iz pravnih razmerij na različnih področjih. Gre za materialne predpise, ki so torej osnova za ustanavljanje, spreminjanje oz. ukinjanje pravic, obveznosti in pravnih koristi posameznikov, skratka določajo vsebino pravnih razmerij na določenih upravnih področjih (Androjna, Kerševan, 2006, str. 27).

Materialni predpisi nikakor niso dovolj za realizacijo vsebine pravnih razmerij, ki jih določajo. So namreč splošni (abstraktni) in kot takšni, če bi nastopali v konkretnih življenjskih situacijah samostojno, praktično neuporabni. Pravice, obveznosti in pravne koristi posameznikov se lahko uresničijo le, če se uveljavljajo po predpisanem postopku, v katerem oblastveni organi odločajo o konkretni pravici, obveznosti oz. pravni koristi. Kot pravi Trpin (2006, str. 259-260), se pri odločanju v upravnem postopku primerja abstraktno situacijo, opredeljeno v pravnem redu, s konkretno situacijo, ugotovljeno v upravnem postopku. Odločanje se konča s konkretnim upravnim aktom, ki pomeni aplikacijo abstraktne situacije iz celotne hierarhične verige abstraktnih pravnih aktov na konkretno življenjsko situacijo.

Postopek je natančno določen potek ravnanj, sestavljajo pa ga posamezna dejanja, ki si sledijo v določenem zaporedju in se opravljajo na predpisani način. Postopek določa vrsto, vsebino, obliko, potek, čas, kraj, način, namen ... posameznega dejanja oz. akta. Postopek je torej sestavljen iz procesnih institutov, po katerih se opravljajo

procesna dejanja. Postopkovna pravila so dokaj natančna, saj morajo za vsakega udeleženca v konkretnem postopku predvideti sistematično in vnaprej predpisano ravnanje (Grafenauer, Breznik, 2005, str. 18-19). Z izrazom postopek lahko opišemo verigo dogodkov, ki imajo to funkcijo, da zmanjšujejo negotovost, in sicer preko cele zbirke pravil, ki določa njihov potek. Ta pravila poteka dogodkov sicer točno ne določajo, še vedno pa ga tako omejujejo, da se »prosta igra moči« izteče z zaželenim ali vsaj sprejemljivim rezultatom (Döbert v: Schuppert, 2000, str. 772).

Pomembno je poudariti, da ni vsak postopek upravni postopek. Za upravni postopek je značilno, da v njem pristojni (predvsem upravni) organi stranki nadrejeno odločajo o pravici, obveznosti ali pravni koristi fizične ali pravne osebe v konkretni upravni zadevi s kakšnega upravnega področja. Po 2. členu Zakona o splošnem upravnem postopku (Ur. list RS, št. 80/99, 70/00, 52/02, 73/04, 22/05-UPB1,119/05, 24/06-UPB2, 105/06 -ZUS-1, 126/07, 65/08, ZUP) se šteje, da gre za upravno zadevo, če je s predpisom določeno, da organ v neki stvari vodi upravni postopek, odloča v upravnem postopku ali izda upravno odločbo oziroma, če to zaradi varstva javnega interesa izhaja iz narave stvari. Ugotovitev, ali gre pri neki zadevi za upravno zadevo, je bistvenega pomena za določitev, ali gre pri tem za upravni postopek ali ne, saj se v upravnem postopku odloča izključno o upravnih zadevah<sup>1</sup>.

Upravni postopek je torej skupek procesnih pravil, po katerih morajo postopati oblastveni organi pri opravljanju nalog iz svoje pristojnosti. To je obvezna, točno obeležena pot, njeno nespoštovanje pa ima pravne posledice (Cijan, 2000, str. 12). Trpin (2006, str. 258, 260) o definiciji upravnega postopka pravi podobno, vendar gre pri tem nekoliko globlje. Upravni postopek definira kot pravno urejeno zaporedje dejanj, katerih cilj je oblikovati upravno pravno razmerje. Upravni postopek je torej pot, po kateri se abstraktno pravo udejanja v konkretnih situacijah, oz. je pot, po kateri nastajajo konkretna upravnoppravna razmerja. Ta razmerja se od vseh drugih razlikujejo po načinu svojega nastanka. Nastanejo namreč na podlagi enostranske in avtoritativno izjavljene volje zastopnika javnega interesa. Stranke v procesu nastajanja tega razmerja torej niso enakopravne. Glede na to je eden temeljnih ciljev splošnega upravnega postopka zavarovati šibkejšo stran tega razmerja, to je tistega, ki uveljavlja svojo pravico ali varuje svojo pravno korist oz. se mu nalaga določena obveznost. S tem namenom je upravni postopek razvil večino svojih procesnih institutov, zato tvori enega od temeljev sistema varstva pravic posameznikov v razmerju do uprave<sup>2</sup>.

Upravni postopek obstaja z namenom zadovoljitve javne koristi in zakonite koristi posameznika. Je sredstvo za realizacijo namena, vsebovanega v materialnem predpisu, hkrati pa tudi nakazuje pot, po kateri se ta namen uresničuje. Vedno znova je potrebno poudarjati, da je zadovoljitev javne koristi veliko manj problematična kot pa zadovoljitev zakonitih koristi posameznika, ki v tem razmerju nikakor ni

---

<sup>1</sup> O zapletenosti pojma »upravna zadeva« glej Trpin, 2006, str. 260-261.

<sup>2</sup> Druge oblike varstva pravic posameznikov v razmerju do uprave so: upravni spor, ustavna pritožba in varuh človekovih pravic.

dominanten. Zato mu je potrebno zagotoviti položaj subjekta v razmerju do nosilcev oblasti, to pa pomeni vzpostavitev ustreznih procesnih pravic, ki posamezniku omogočajo aktivno sodelovati v postopku in uveljavljati zaščito svojih zakonsko priznanih interesov. Pri tem igra odločilno vlogo postopek oz. pravilno izvajanje tega postopka, saj je le tako mogoče zagotoviti oblikovanje pravilne in materialno zakonite rešitve tako z vidika zadovoljitve javne koristi kot tudi z vidika posameznikovih legitimnih interesov. Upravni postopek torej nima le pomožne (ancilarne) vloge in ni le relativno neobvezujoča zbirka pravil, ki bi urejala le notranje delovanje upravnih in drugih organov ter bi bila tako nebitvena v razmerju do sprejemanja javnopravnih oblastvenih odločitev. Prav nasprotno; tudi praksa pri odločanju upravnih organov dokazuje, da so nepravilne odločitve in posledično napačna uporaba materialnega prava tesno povezana s kršitvijo pravil postopka samega (Androjna, Kerševan, 2006, str. 28-30).

Upravni postopek se lahko predpiše le z zakonom. V Sloveniji je ta zakon Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP). Obstajata sicer dve možnosti ureditve upravnega postopka:

- krovni procesni zakon o splošnem upravnem postopku, ki velja subsidiarno glede na področno zakonodajo (ločimo splošni in posebne upravne postopke),
- upravne postopke urejajo posamezni področni materialni zakoni, skupnega zakona o splošnem upravnem postopku ni.

Upravni postopek je lahko splošen ali poseben. Za splošni upravni postopek je značilno, da velja za odločanje o upravnih zadevah na vseh upravnih področjih (ne glede na to, kateri materialni predpis se uporabi), velja pa tudi za vse organe, ki odločajo o konkretnih upravnih zadevah, torej ne glede na to, kateri organ odloča o upravnih zadevi (prvostopenjski, drugostopenjski, državni upravni organ, nosilec javnega pooblastila ...) (Grafenauer, Breznik, 2006, str. 19-20).

Ker so pravne norme na ravni zakona splošne in abstraktne, je sama uveljavitev ZUP premalo za njegovo uresničevanje v praksi. Zato obstajajo tudi predpisi na nižjem nivoju od zakonskega, ki omogočajo dejansko realizacijo oz. izvedbo pravil ZUP. Gre za podzakonske oz. izvedbene akte, kot so npr.: Uredba o upravnem poslovanju (Ur. list RS, št. 20/05, 106/05, 30/06, 86/06, 32/07, 63/07, 115/07, 122/07 popr., 31/08), Pravilnik o stroških v upravnem postopku (Ur. list RS, št. 86/05), Pravilnik o vodenju evidence o upravnem postopku (Ur. list RS, št. 18/03, 7/06) idr.

Sistem regulacije upravnih postopkov skupaj z ZUP in njegovimi izvedbenimi akti dopolnjuje še področna zakonodaja. Ker so upravna področja zelo številna in med seboj zelo različna in posebna, samo splošna pravila ZUP ne zadostujejo ali ne ustrezajo. ZUP v 3. členu določa, da se lahko posamezna vprašanja upravnega postopka za določeno upravno področje v posebnem zakonu uredijo drugače, če je to potrebno. ZUP dovoljuje prilagajanje upravnega postopka posebnostim nekaterih upravnih področij, da bi bil postopek tako čimbolj enostaven, prožen, hiter, s tem pa tudi smotrnejši in bolj učinkovit. Prilagojen mora biti posebnostim pravnih razmerij, naravi upravnega področja in namenu upravnega delovanja, mora pa tudi olajšati

uporabo in izvršitev materialnega predpisa (Androjna, Kerševan, 2006, str. 33). Gre za posebne upravne postopke, ki se večkrat predpisujejo za odločanje na področjih, kjer se izrazito prepletajo pravne norme javnopravne in zasebnopravne narave – strokovnjaki govorijo o »vdoru« javnopravnih elementov na področje zasebnopravnih razmerij. Če posebnosti upravnega področja niso obsežne, so ponavadi posamezne specifične procesne določbe vključene kar v materialne zakone z določenega področja (npr. na področju upravnih notranjih zadev, inšpekcijskega nadzora, socialnega varstva ...). »Poseben« procesni zakon pa je potreben, kadar je na nekem področju predpisan poseben postopek v večjem obsegu (npr. davčni postopek, ki ga ureja Zakon o davčnem postopku (Ur. list RS, št. 18/96, 87/97, 82/98, 91/98, 108/99, 97/01, 54/04, 139/04, 25/05-UPB1, 109/05, 21/06-UPB2, 58/06 popr., 117/06, 125/08, ZDavP-2)).

Posebni upravni postopek se lahko predpiše le z zakonom<sup>3</sup> pod pogoji, da je to dejansko in neizogibno potrebno, da se z njim urejajo le posamezna vprašanja postopka (določen institut upravnega postopka se lahko spremeni, izključi, uvede na novo ipd.) in da so pravila posebnega v skladu s temeljnimi načeli splošnega upravnega postopka (Grafenauer, Breznik, 2005, str. 21-22).

Eden pomembnejših vidikov razmerja med splošnimi in posebnimi upravnimi postopki je subsidiarnost, ki pomeni, da se pravila ZUP uporabljajo dopolnilno v razmerju do pravil posebnih postopkov (3. člen ZUP). Kljub podrejenosti ZUP tak sistem določa minimalne procesne standarde za vsa upravna področja, saj so iz subsidiarnosti izvzeta temeljna načela ZUP, prednost takega sistema pa je tudi racionalizacija celotne pravne ureditve, saj posameznim zakonom ni treba urejati institutov, ki so vsem skupni. Določitev minimalnih procesnih standardov pravic strank je izraz demokratičnosti države v smislu omejevanja oblasti do posameznikov (Gruden, Kovač, 2007, str. 44).

Posebnih upravnih postopkov je nekaj sto oz. toliko, kolikor pozna pravni red upravnih zadev (Jerovšek, Kovač, 2008, str. 245). Med njimi je eden najpomembnejših davčni postopek. Nekateri strokovnjaki so mnenja, da bi bilo potrebno davčno procesno pravo kodificirati, torej odpraviti sklic ZDavP-2 na ZUP (in tudi na Zakon o inšpekcijskem nadzoru (Ur. list RS, št. 56/02, 26/07, 43/07-UPB1, ZIN)). Ta možnost je bila preučevana že večkrat in naj bi omogočila večjo preglednost davčne regulative, saj bi bil s tem celotni davčni postopek urejen v enem zakonu. Kljub takšnemu stališču še vedno prevladuje nasprotna opcija, ki zagovarja podrejeno rabo ZUP v davčnih zadevah, s čimer se zagotavlja minimalne procesne standarde in poenoteno varstvo pravic strank. S kodifikacijo davčnega procesnega prava ne bi le kršili 120. člena Ustave RS (Ur. list RS, št. 33/91, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a,47,68, 69/04 – UZ14, 34,50, 68/06 – UZ121,140,143),

---

<sup>3</sup> Kljub tej določbi se v praksi večkrat zgodi, da nekatera procesna vprašanja uresničevanja zakonov urejajo tudi podzakonski predpisi in drugi splošni akti. Napotila in pooblastila za tako (nezakonito) urejanje vsebuje sam ZUP, npr. v določbah o pristojnosti (19. člen), o uradnih osebah (28. in 32. člen), o procesni sposobnosti in zakonitem zastopniku (47. člen), o rokih (99. člen) ... (Androjna, Kerševan, 2006, str. 34).

po katerem je uprava vezana na ustavo in zakon in ne sme s tolmačenjem in izbiranjem pravil po svoje vplivati na obseg pravic zavezancev<sup>4</sup>, temveč bi to bilo sila neracionalno početje, saj bi bilo treba v ZDavP-2 povzeti od sto do dvesto členov ZUP in vsaj še relevantne določbe ZIN. Notranja konsistentnost upravnega prava torej terja podrejeno rabo ZUP. Uveljavitev nasprotnega stališča bi pomenila konceptualen zasuk ureditve upravnega procesnega prava pri nas in bi bila škodljiva z vidika razvoja demokracije in pravic posameznika v odnosu do oblasti (Kovač, 2006, str. 293-295).

Z vidika posebnih upravnih postopkov je pomembno izpostaviti tudi obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje ter obvezno zdravstveno zavarovanje<sup>5</sup>. Dajatve iz prvega predstavljajo bistveni del prihodkov in s tem socialno varnost za primer invalidnosti, starosti ali smrti celim generacijam pretežnega dela populacije v državi, zato gre nedvomno za eno najpomembnejših področij prava socialne varnosti (Zakonjšek, 2006, str. 397). V glavnem ga opredeljujejo materialnopravni zakonski predpisi. Krovni zakon na tem področju je Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Ur. list RS, št. 12/92, 5/94, 7/96, 54/98, 106/99, 72/00, 81/00, 124/00, 109/01, 108/02, 26/03-UPB1, 63/03, 135/03, 20/04-UPB2, 72/05, 104/05-UPB3, 69/06, 109/06-UPB4, ZPIZ-1), nekatera procesna vprašanja so urejena tudi v drugih povezanih zakonih (npr. v Zakonu o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (Ur. list RS, št. 9/92, 13/93, 9/96, 29/98, 6/99, 99/01, 60/02, 126/03, 20/04-UPB1, 76/05, 100/05-UPB2, 38/06, 72/06-UPB3, 91/07, 71/08, 76/08, ZZVZZ)) in splošnih aktih Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje za izvrševanje javnih pooblastil, podrejeno se uporablja tudi ZUP (Jerovšek, Kovač, 2008, str. 206).

Postopke uveljavljanja pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja določa predvsem ZZVZZ, pa tudi na njem temelječa Pravila obveznega zdravstvenega zavarovanja (Ur. list RS, št. 79/94, 73/95, 39/96, 70/96, 47/97, 3/98, 90/98, 6/99 popr., 61/00, 64/00 popr., 91/00 popr., 59/02, 18/03, 30/03, 35/03 popr., 78/03, 84/04, 44/05, 86/06, 90/06 popr., 64/07, 33/08, 71/08, 7/09), ki jih je izdal Zavod za zdravstveno zavarovanje sam in imajo pravno naravo splošnega akta za izvrševanje javnih pooblastil. Določajo tudi procesne institute (npr. lastnost zavarovane osebe, pristojnost pooblaščenih organov ipd.), čeprav je praviloma postopek uveljavljanja pravic predmet zakonske ureditve. Formalno takšni akti nimajo značaja predpisa, ker pa imajo pravila, vsebovana v teh aktih, eksterne učinke, za zavarovance delujejo kot podzakonsko pravo. Podrejeno se uporablja ZUP pa tudi drugi prepisi, npr. ZPIZ-1, zakon, ki ureja delovna razmerja itd. (Jerovšek, Kovač, 2008, str. 228-229).

V strokovnih krogih se pojavlja vprašljivost primernosti opredelitve obveznih socialnih zavarovanj kot upravnih zadev, saj naj bi bila raba ZUP v nekaterih postopkih sporna zaradi primarnosti pravil stroke. Gre za postopke, ki so trenutno v pristojnosti

---

<sup>4</sup> Glej 2. in 4. člen ZDavP-2.

<sup>5</sup> Obstajata še dve osnovni obliki obveznih socialnih zavarovanj (obvezno zavarovanje za primer brezposelnosti ter starševsko varstvo in družinski prejemki), poleg teh pa sodijo v sklop socialnega varstva še druge pravice, ki se prav tako pretežno uveljavljajo v upravnih postopkih (npr. usmerjanje otrok s posebnimi potrebami idr.) (Jerovšek, Kovač, 2008, str. 194).

izvedenskih organov (zdravnikov in komisij), npr. odločanje o začasni nezmožnosti zavarovanca za delo ipd. Po mnenju drugih je takšna ureditev potrebna zaradi zagotovitve minimalnih pravic in osnovnega varstva strankam v postopku, kar je na področju obveznih socialnih zavarovanj še toliko bolj občutljiva tema (Jerovšek, Kovač, 2008, str. 198-199).

Eden najbolj kompleksnih posebnih upravnih postopkov je postopek izdaje gradbenega in uporabnega dovoljenja. Ta postopek ureja Zakon o graditvi objektov (Ur. list SRS, št. 34/84, 29/86, RS, št. 59/96, 45/99, 52/00, 110/02, 45/04, 47/04, 102/04-UPB1, 14/05 popr., 126/07, ZGO-1), ki poleg materialnih in organizacijsko-tehničnih vsebuje tudi kopico procesnih določb. ZGO-1 pozna celo vrsto konkretnih posebnosti, v katerih odstopa od ZUP. Loči več dejanskih in pravnih položajev pri izdaji gradbenih dovoljenj, ki vplivajo na same postopke. Tako razlikuje objekte in z njimi povezane postopke glede na zahtevnost objektov. V nadaljevanju ureja samo gradnjo objektov, rekonstrukcijo, nadomestno gradnjo in odstranitev objekta (Jerovšek, Kovač, 2008, str. 248). Cilj novega ZGO-1 je bil predvsem olajšati, skrajšati in poenostaviti postopke v zvezi z gradnjo objektov. Tudi ZGO-1 je pokazal določene pomanjkljivosti in nedoslednosti, zato je v letu 2007 sledila novela, ki naj bi odpravila nekatere administrativne ovire in poenostavila zahteve v tistem delu, kjer so te glede na varovanje javnih koristi nesorazmerne in nepotrebne. Novela pa predstavlja le del potrebnih sprememb na tem področju (Heferle, 2008, str. 189).

### **2.1.3 Sodni nadzor nad delovanjem uprave**

Uprava izvaja svoje funkcije z različnimi oblikami delovanja. Tako izdaja splošne (pravilnik, odredba, navodilo) in posamične (odločba, sklep) oblastne pravne akte, sklepa akte poslovanja (pogodbe, javni razpisi ...), izdaja interne akte (akti o notranji organizaciji, okrožnice ...) in opravlja materialna dejanja. Vse te oblike delovanja uprave so podvržene načelu zakonitosti, predvsem pa to velja za oblastne pravne akte in materialna dejanja, s katerimi se posega v pravice in svoboščine posameznika ali pravne osebe (Virant, 2004, str. 213).

Vrst nadzora nad delovanjem uprave je več, z vidika cilja in namena te diplomske naloge pa se je pomembno osredotočiti predvsem na sodni nadzor nad konkretnimi upravnimi akti – torej na upravni spor in druge oblike spora.

#### **2.1.3.1 Upravni spor**

Za odločanje o zakonitosti posamičnih upravnih aktov je predviden poseben postopek – upravni spor, ki ga ureja Zakon o upravnem sporu (Ur. list RS, št. 50/97, 65/97 popr., 70/00, 105/06, ZUS-1). 1. člen ZUS-1 podaja definicijo upravnega spora takole: »V upravnem sporu se zagotavlja sodno varstvo pravic in pravnih koristi posameznikov in organizacij proti odločitvam in dejanjem državnih organov, organov



lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil na način in po postopku, ki ga določa ta zakon, če za določeno zadevo ni z zakonom zagotovljeno drugo sodno varstvo.« Upravni spor je torej definiran kot sodni spor med zasebnopravnim subjektom in upravno oblastjo, nanaša pa se na odločanje o pravicah, obveznostih oz. stanjih, ki izvirajo iz javnega oz. upravnega prava. Upravni spor je posebni sodni postopek, ki se v nekaterih pogledih močno razlikuje od drugih sodnih postopkov.

Za upravni spor je značilno, da se položaj strank, ki ga v postopku upravnega ali drugega oblastnega odločanja označuje razmerje nadrejenosti in podrejenosti, v upravnem sporu spremeni, tako da imata stranki v sporu pred sodiščem enakopraven položaj (Grafenauer, Breznik, 2005, str. 470, 475).

Glede na pooblastila, ki jih ima sodišče v upravnem sporu, ločimo dve vrsti upravnih sporov: spor o zakonitosti dokončnega posamičnega upravnega akta in spor polne jurisdikcije. V sporu o zakonitosti dokončnega posamičnega upravnega akta se presoja le zakonitost s formalne in materialne plati, ne odloča pa se meritorno o sami upravni zadevi. V sporu polne jurisdikcije pa lahko sodišče, če ob presoji zakonitosti ugotovi nezakonitost upravnega akta, le-tega odpravi in samo odloči o stvari, torej o pravici, obveznosti ali pravni koristi (Grafenauer, Breznik, 2005, str. 483).

Prvi slovenski Zakon o upravnem sporu je bil sprejet leta 1997. Z osamosvojitvijo Slovenije je bilo potrebno tudi to področje uskladiti z novo državno in ustavno ureditvijo ter ga prilagoditi sodobnim, evropskim pravnim načelom. Takratni ZUS je prinesel precej novosti, kot npr. ustanovitev posebnega specializiranega Upravnega sodišča ter številne procesne rešitve, ki so izhajale iz nove ustavne ureditve – prepoved izključitve upravnega spora zaradi zagotavljanja pravice do sodnega varstva (23. člen Ustave RS), subsidiarnost upravnega spora za zagotavljanje sodnega varstva v primeru kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin (157. člen Ustave RS) itd. (Androjna, Kerševan, 2006, str. 639).

Upravni spor je namenjen varstvu subjektivnih pravic in zagotavljanju objektivne zakonitosti delovanja uprave. Oba vidika sta medsebojno povezana, saj gre v bistvu za kolizijo med zasebnim in javnim interesom. Vsaka ureditev se mora jasno opredeliti za enega od obeh pristopov, nikakor pa ne zasleduje v celoti le enega ali le drugega (Kerševan, 2002, st. 95-96). Kako pomembna je takšna opredelitev koncepta upravnega spora, kažejo izkušnje slovenske ureditve, ki se je od vsega začetka opredelila za subjektivni koncept upravnega spora, vendar se tega koncepta ni držala dovolj striktno. Zato je bilo potrebno ob sprejetju ZUS-1 širino subjektivnega koncepta omejiti oz. jasneje interpretirati.

Pri obravnavanju ustavnih pritožb se je s procesnega vidika večkrat zastavilo vprašanje, kakšno pravno sredstvo je upravni spor – redno ali izredno. Ustavno sodišče je v času veljavnosti ureditve upravnega spora, ki je veljala v bivši Jugoslaviji, upravni spor štelo kot sredstvo, ki je bližje izrednim pravnim sredstvom. Po slovenski zakonodaji pa je pri presojanju istega vprašanja zavzelo stališče, da tožbe v upravnem sporu ni mogoče šteti za izredno pravno sredstvo. Upravni spor je

bil tako pojmovan kot učinkovito sredstvo, s katerim stranka v postopku upravnega spora odvrne oz. prepreči nepopravljive posledice. Na upravni spor je torej treba gledati kot redno pravno sredstvo. Upravni spor je torej od uprave (izvršilne oblasti) ločena sodna presoja zakonitosti dokončnih upravnih aktov (Jerovšek, 2001, str. 26).

### **2.1.3.2 Socialni spor**

Socialni spori so spori o pravicah, obveznostih in pravnih koristih fizičnih, pravnih in drugih oseb, če so lahko nosilci pravic in obveznosti iz sistema socialne varnosti. Za te spore so pristojna socialna sodišča. Postopek pred temi sodišči ureja ZDSS-1.

Republika Slovenija je po ustavni določbi socialna država. Da bi ta določba ne bila le formalnost, mora država zagotoviti primerno materialno- in formalnopravno varnost, ki je odvisna od primerne pravne ureditve postopkov uveljavljanja pravic ter od pravne ureditve učinkovitih pravnih sredstev zoper odločitve pristojnih nosilcev socialne varnosti – osrednje mesto v tem sistemu ima sodni nadzor nad odločanjem o konkretnih pravicah posameznikov s področja socialne varnosti.

Socialna sodišča so specializirana sodišča za reševanje sporov s področja socialne varnosti. Odločilnega pomena, da je do ustanovitve socialnih sodišč kot posebnih sodišč sploh prišlo, je opredelitev pravne narave socialnega spora. Gre namreč za vprašanje, ali je socialni spor javnopraven ali zasebnopraven, s tem pa tudi, ali naj se rešuje v okviru sistema upravnosodnega ali civilnosodnega varstva pravic (Kresal Šoltes, 2002, str. 442). Ker socialni spori niso čisti upravni niti čisti civilni spori in gre torej za mešano obliko, se zaradi svojih posebnosti ne morejo reševati ne v okviru enega ne drugega. Mešana pravna narava socialnega spora nujno vpliva na organizacijo socialnih sodišč in postopek pred temi sodišči (Kresal Šoltes, 2003, str. 448). Socialna sodišča so tako kljub dilemi<sup>6</sup> ob nastajanju novega ZDSS-1 ostala v sestavi delovnih in socialnih sodišč zaradi precejšnje povezanosti obeh področij.

Z novim ZDSS-1 se torej v samo organizacijo socialnih sodišč ni posegalo, zato pa je prišlo do sprememb glede pristojnosti socialnih sodišč. Te so se namreč zožile, tako da socialna sodišča niso več pristojna za spore iz prostovoljnih socialnih zavarovanj, ampak le za spore iz obveznih zavarovanj<sup>7</sup> (Kresal Šoltes, 2004, str. 172).

Z ZDSS-1 je prišlo v socialnih sporih do odmika od ZPP, ker takšna ureditev ni dovolj upoštevala posebne narave socialnega spora. Določbe ZPP se sicer še vedno podrejeno uporabljajo v postopkih pred socialnim sodiščem. Procesna predpostavka za vložitev tožbe na socialnem sodišču je predhodno izčrpanje pritožbe v upravnem

---

<sup>6</sup> Predlagatelji novega ZDSS-1 so preučevali več možnosti: obdržati socialna sodišča v sestavi delovnih in socialnih sodišč, jih priključiti upravnim sodiščem ali pa jih ustanoviti kot samostojna sodišča (Novak, 2003, str. 336).

<sup>7</sup> To so: pokojninsko in invalidsko zavarovanje, zdravstveno zavarovanje, zavarovanje za primer brezposelnosti ter starševsko varstvo in družinski prejemki.

postopku. Zoper sodbe na prvi stopnji je dovoljena pritožba na Višje delovno in socialno sodišče RS, revizijo pa rešuje Vrhovno sodišče RS.

V domači civilnoprocesni teoriji ter tudi na podlagi primerjalnopravnih analiz ureditev področja socialnih sporov v drugih državah je prevladalo mnenje, da je potrebno v postopkih pred socialnim sodiščem konkretizirati načelo lažjega dostopa do sodišča oz. prijaznosti postopka do tožnika. Ni torej dovolj, da se pravica do sodnega varstva zagotavlja zgolj formalno (kot je to bolj ali manj veljalo do sprejema ZDSS-1), ampak je treba omogočiti tudi dejansko uresničevanje te pravice. Dolžnost države se tako ne konča z določitvijo pristojnosti sodišča za reševanje socialnih sporov, ampak z zagotovitvijo učinkovitega sodnega varstva. Pri oblikovanju ZDSS-1 se je zato težilo k čimmanj strogo formalnim procesnim določilom in k vzpostavitvi enostavnejšega uveljavljanja socialnopravnega zahtevka (Kresal Šoltes, 2000, str. IV-V).

Socialni spori torej upoštevajo načelo prijaznosti postopka do tožnika, iz česar izhaja tudi zahteva, da je treba v postopku postopati hitro, javnost pa je izključena. Prav tako je z vidika pravic zavarovancev zelo pomembno tudi pravilo t. i. prepovedi reformacije in peius, ki prepoveduje, da bi sodišče odločilo v škodo stranke, ki uveljavlja sodno varstvo (Jerovšek, Kovač, 2008, str. 204-205).

## **2.2 OBSEG IN POMEN ZAKONSKEGA UREJANJA POSTOPKOV UVELJAVLJANJA PRAVIC IN OBVEZNOSTI S PODROČJA UPRAVNEGA PRAVA**

Odgovor na vprašanje, v čem je smisel urejanja postopkov uveljavljanja pravic oz. obveznosti, je pravzaprav na dlani. Pri sprejemu vsake upravne odločitve je potrebno zagotoviti slehernemu posamezniku v postopku enakopravno obravnavo, kar brez enotnih postopkovnih pravil nikakor ne bi bilo mogoče. Verjetno pa je še bolj kot enakopravna obravnavo pomembno, da ima stranka v postopku položaj subjekta oz. da je, kolikor je le mogoče, enakovreden partner, ko stopa v razmerja z oblastnimi (predvsem upravnimi) organi. Nenazadnje želi uprava postati (oz. je do neke mere to že postala) servis svojim uporabnikom, to pa nikakor ne bo postala, če bo nasproti strankam nastopala preveč oblastno in avtoritativno odločala o njihovih pravicah, obveznostih in pravnih koristih.

Dejstvo je, da organi ter organizacije, ki odločajo o pravicah, obveznostih in pravnih koristih posameznikov, kljub vsemu še vedno ostajajo nadrejeni v teh razmerjih. Pri vpeljevanju procesnih pravil tudi ne gre za to, da bi obe strani tega odnosa izenačili, pač pa da bi zavarovali šibkejšo stran, to je posameznika, in omejili oblastno naravo organov, ki odločajo v upravnih zadevah. Gre torej za zadovoljitev javnega in zasebnega interesa – javni interes je zadovoljen, ko so vzpostavljeni enotni standardi odločanja v upravnih zadevah, ki doprinesejo k demokratičnosti države, zasebni pa, ko je posameznikom omogočeno, da lahko svoje zakonsko priznane pravice, obveznosti in pravne koristi tudi uveljavljajo in učinkovito branijo.

Upravnih nalog ne opravljajo le upravni organi, ampak se upravne odločitve sprejemajo tudi izven njihovih organizacijskih okvirov. Nabor teh organov oz. pravnih oseb se veča, kakor se država (in občina) odloča za delegacijo svojih pristojnosti. S tem se oži jedro klasične državne uprave in širi funkcionalni upravni sistem (Kovač, 2004, str. 73). S takšnim širjenjem izvajanja upravne (oblastne) funkcije tudi v drugih organih in organizacijah se na nek način poverja oblast tudi njim. Kot pravi Kerševan (2004, str. 1405), je s tem posameznik postavljen v nov položaj podrejenosti in odvisnosti, ki prav tako zahteva ustrezno pravno varstvo pred državno samovoljo in nedopustnimi pritiski. Zato ZUP v 1. členu navaja, da morajo po ZUP postopati ne le upravni in drugi državni organi in organi samoupravnih lokalnih skupnosti, kadar v upravnih zadevah, neposredno uporabljajoč predpise, odločajo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznikov, pravnih oseb in drugih strank, ampak tudi nosilci javnih pooblastil.

Ker vsa enostranska in avtoritativna razmerja nimajo značaja upravne zadeve po ZUP, so pa javnopravne zadeve, ZUP v svojem 4. členu razširja uporabo pravil splošnega upravnega postopka tudi na ta področja, če niso že urejena s posebnim postopkom. Namen te določbe je zapolniti vse možne vrzeli v procesni ureditvi, da ne bi prihajalo do enostranskega in avtoritativnega odločanja, čeprav je res, da je uporaba ZUP v javnopravnih zadevah omejena na le smiselno in ne neposredno ali subsidiarno uporabo. Kljub temu je ta določba močno povečala pravno varnost pri uveljavljanju pravic posameznikov (Trpin, 2006, str. 265).

### 3 RAZVOJ UREDITVE UPRAVNEGA POSTOPKA V SLOVENIJI

Upravno pravo je v primerjavi s kazenskim in civilnim pravom relativno mlada znanstvena disciplina, njeni začetki pa segajo v obdobje meščanske pravne države in boja meščanstva proti fevdalcem in absolutistični vladavini. Razvoj upravnega prava se je začel v Franciji, kjer so se zahteve po pravnem varstvu pravic posameznikov v odnosu do uprave najprej pojavile. Do takrat je bila uprava zgolj orodje v rokah vsakokratnega vladarja in je izvrševala njegove ukaze, dekrete in patente, pri čemer pa je v odnosu do posameznikov delovala popolnoma svobodno in pravno nevezano. Za posameznike je torej veljala skoraj popolna nesvoboda in brezpravnost.

Takšen položaj je postal nevzdržen in začele so se (ne le v Franciji, ampak tudi drugod) pojavljati zahteve po varstvu posameznika pred samovoljo uprave. Postopoma se je uveljavilo načelo zakonitosti, ki predstavlja temelj za kasnejšo razširitev splošne veljavnosti pravnega reda tudi na upravo. Uprava se je torej začela podrežati pravnim normam, s tem pa tudi posamezniki niso več bili le podložniki, ampak državljani s pravicami in obveznostmi (Nemeš, 1984, str. 7-8).

Po francoski revoluciji so z razvojem ideje o pravni državi postajali tudi organi državne uprave v odnosu do državljanov vse bolj vezani na pravne predpise, ki so urejali njihovo delovanje in ravnanje, s tem pa omejevali njihovo samovoljo. Izreden pomen za napredek na tem področju ima francoska Deklaracija o pravicah človeka in državljana, ki v svojem 12. členu določa: »za zagotavljanje pravic človeka in državljana je potrebna javna oblast; ta oblast je zato postavljena v korist vsem, ne pa v posebno korist tistim, ki jim je zaupana« (Grafenauer, Breznik, 2005, str. 35).

Na razvoj varstva pravic posameznikov v razmerju do uprave je močno vplivala tudi uvedba sodnega nadzora nad delovanjem uprave, ki je bil v obliki upravnega spora najprej uveden v Franciji. Sodni nadzor nad upravo v smislu koncepcije delitve oblasti je bil potreben med drugim tudi zato, ker upravni organi niso postopali po vnaprej določenem postopku, hkrati pa so zastopali javni interes, kar bi lahko vodilo do kršenja pravic posameznikov. Za izvajanje sodnega nadzora nad upravo so bila ponekod ustanovljena posebna upravna sodišča, ponekod pa so ta nadzor izvajala redna sodišča. Leta 1922 je tudi takratna Jugoslavija institucionalizirala upravni spor z Zakonom o državnem svetu in upravnih sodiščih (Nemeš, 1984, str. 9-11).

Kljub občutnemu napredku je bilo varstvo pravic strank še vedno precej nepopolno, saj za uresničevanje priznanih pravic ni bilo enotnega, vnaprej določenega postopka. Začetki upravnega postopka segajo v sredino 19. stoletja, na sam razvoj upravnega postopka, ki je potekal v dveh smereh (kodificiran in nekodificiran upravni postopek), pa je izreden vpliv imel sodni nadzor nad upravo. Zaradi poznejših učinkov predstav o policijski državi se je le postopoma uveljavljalo spoznanje, da mora biti tudi za

postopek pred upravnimi oblastmi, podobno kot za sodni postopek, uvedena kar je le mogoče enotna ureditev (Adamovich, Funk, 1987, str. 371).

Prvi zakon, ki je vseboval temeljna pravila o upravnem postopku, je bil izdan leta 1899 v Španiji. Avstro-Ogrska je bila prva država, ki je leta 1925 izdala »zakone, o reformi uprave«, s katerimi je bil kodificiran tudi upravni postopek. Ti zakoni so se v veliki meri opirali na načela postopka, ki jih je do tedaj razvilo avstrijsko upravno sodišče (Nemeš, 1984, str. 12).

### **3.1 UPRAVNI POSTOPEK V JUGOSLAVIJI<sup>8</sup>**

Avstrijsko pravo se je na območju Slovenije uporabljalo tudi še po ustanovitvi stare Jugoslavije. Na ozemlju te takrat novoustanovljene države so se namreč uporabljali različni pravni sistemi, upravni postopek pa se je po svoje razvijal tudi v okviru Jugoslavije. Velik vpliv na ta razvoj je imelo sprejetje Zakona o državnem svetu in o upravnih sodiščih leta 1922, saj je ta zakon poleg določb o sestavi in postopku pred sodišči vključeval tudi nekatere določbe, pomembne za postopek pred upravnimi organi (npr. molk organa, dvostopnost upravnega postopka). Določbe upravnega postopka so bile tudi sicer razkrojene po številnih predpisih, kar je ustvarjalo netransparentnost in veliko pravnih praznin.

V tem obdobju je na Slovenskem veljal Postopnik za občna upravna oblastva iz leta 1923 (t. i. »Steskov postopnik«), ki ga je izdala pokrajinska vlada za Slovenijo kot abstraktni upravni akt v obliki okrožnice, naslovljene na podrejene organe. Šlo je pravzaprav le za službena navodila o načelih upravnega postopka, vendar je ta Postopnik predstavljal pomemben poskus ureditve upravnega postopka, predvsem zato, ker v svetu takrat še ni bilo večje kodifikacije upravnega postopka. V Sloveniji se je ta Postopnik uporabljal vse do uveljavitve Zakona o občem upravnem postopku, ki je bil sprejet leta 1930, zgledoval pa se je po upravno-procesnih zakonih, ki jih je leta 1925 izdala Avstro-Ogrska, v želji po približevanju uprave sodstvu in obratno pa tudi po Zakonu o civilnem postopku. Težnje po približevanju uprave in sodstva so bile posledica želje po večjem upoštevanju načela zakonitosti in s tem večji pravni vezanosti upravnih organov.

Z uveljavitvijo tega zakona je Jugoslavija postala ena prvih držav na svetu, ki so kodificirale upravni postopek. Zakon je dodobra odpravil pravno praznino, skrčil nepregledno množico predpisov, ki so deloma urejali upravni postopek, ter le-tega unificiral oz. poenotil za območje cele države. S sprejemom tega zakona je do izraza prišlo tudi načelo zakonitosti uprave, kar je povečalo učinkovitost sodnega nadzora. ZUP je precej prispeval k zaščiti položaja stranke v postopku pred upravnimi organi, čeprav so bila nekatera vprašanja urejena dokaj skopo, v veliko primerih pa je bilo omogočeno celo arbitrarno odločanje, namesto da bi se zavarovale strankine pravice.

---

<sup>8</sup> Celotno podpoglavje je delno povzeto po Nemeš, 1984, str. 14-48.

Z ustanovitvijo nove Jugoslavije je ZUP iz leta 1930 prenehal veljati. Ta razveljavitev je bila kasneje potrjena še z Zakonom o razveljavljanju pravnih predpisov, izdanih pred 6. aprilom 1941 in med sovražnikovo okupacijo. Je pa ta zakon dopuščal omejeno rabo pravnih pravil iz razveljavljenih aktov. Sledil je proces konstituiranja novega pravnega reda, ki pa je potekal dokaj počasi in je pomenil korak nazaj glede na prejšnjo ureditev. Nove ureditve namreč še ni bilo, ustavni načeli in omejena raba pravil starega ZUP ter nekatere procesne določbe v materialnih zakonih pa so bile za dejansko in učinkovito uresničevanje in varstvo pravic posameznikov v upravnih postopkih bistveno premalo. Ponovno je nastala precejšnja pravna praznina, povečala pa se je tudi stopnja arbitrarnega odločanja, saj je nova ustava upravnim organom dajala zelo široka pooblastila.

Deloma so pozitivno pravno ureditev na upravnem področju nadomeščali zakoni o ljudskih odborih, ki so sicer urejali organizacijo in delo le-teh, vsebovali pa so tudi nekatere procesne določbe. Z vidika razvoja upravnega postopka je pomembno vlogo odigral Zakon o upravnih sporih iz leta 1952. Vseboval je namreč tudi nekatere določbe, pomembne za upravni postopek (npr. definicija upravne zadeve, določbe v zvezi z molkom organa itd.). Namen zakona je bil okrepiti varstvo pravic posameznikov (možnost tožbe) in doseči večjo zakonitost v delovanju državnih organov.

S sprejemom Ustavnega zakona o temeljih družbene in politične ureditve FLRJ in o zveznih organih oblasti leta 1953 so se zožila pooblastila upravnih organov, kasneje pa so se spremenila tudi razmerja pristojnosti. Z vzpostavitvijo komunalnega sistema leta 1955 so občine prevzele pristojnost za odločanje v upravnih zadevah, kar je terjalo sprejetje zakona o državni upravi, ki bi uredil organizacijo in delo državnih upravnih organov, obenem pa bi bila to tudi podlaga za sprejem ZUP. Ta je bil sprejet leta 1956. Novi ZUP je vseboval ne le procesne, ampak tudi druge določbe, bil pa je tudi zelo podroben. Položaj organa, ki je vodil postopek, je novi ZUP zelo natančno določil, s čimer je močno omejil samovoljo upravnih organov. Takratni ZUP je skupaj z Zakonom o upravnih sporih iz leta 1952 uredil popolno pravno ureditev glede varstva pravic posameznikov v upravnem postopku.

V letih 1965 in 1977 sta sledili dve noveli, ki sta imeli za cilj predvsem uskladitev ZUP z ustavo iz leta 1963 oz. 1974, izpopolnili pa sta tudi posamezne določbe zakona z namenom nadaljnje krepitve položaja stranke v postopku. Tretja novela iz leta 1978 ni prinesla vsebinskih sprememb. Tudi četrta novela leta 1985 ni bila vsebinsko obsežna, prispevala pa naj bi k hitrejšemu uveljavljanju pravic, večji učinkovitosti in zakonitosti dela ter odgovornosti upravnih organov (Nemeš, 1984, str. 158). Po nekaj novelah je bilo leta 1986 izdano zadnje prečiščeno besedilo ZUP. Njegova struktura in vsebina se je praktično v celoti prenesla tudi v slovenski pravni red.

### 3.2 PRVI SLOVENSKI ZAKON O SPLOŠNEM UPRAVNEM POSTOPKU

Po osamosvojitvi leta 1991 se je mlada slovenska država znašla na poti k novi, povsem drugačni ureditvi, kot jo je uporabljala do takrat. Prvič je bila v položaju, da si je prihodnost kreirala povsem sama. Ker je bil cilj takratnih oblikovalcev slovenske države in njenega pravnega reda ustvariti sodobno, evropsko orientirano družbo, ki bo delovala po principu demokratičnosti, je postalo zelo hitro jasno, da je to dolgotrajen proces, pri katerem ni mogoče zagotoviti enakomernega razvoja na vseh področjih. Kljub temu da je bil v načrtu reforme slovenske javne uprave ZUP opredeljen kot eden treh normativnih stebrov tega procesa,<sup>9</sup> ni dobil prioritete pri ustvarjanju nove zakonodaje, kar pa ni presenetljivo, saj je bilo to področje praktično edino, ki ni bilo potrebno radikalnih sprememb, zato so prednost dobila druga področja.

Po določbi 4. člena Ustavnega zakona za izvedbo Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije se je ZUP razpadle skupne države SFRJ prenesel v slovenski pravni red in se enako uporabljal še naprej do sprejema novega zakona, razen v tistih delih starega ZUP, ki so bili v nasprotju z Ustavo RS. Takšnih določb je bilo v starem ZUP zelo malo, saj je bil zakon izrazito nepolitičen in je predstavljal moderen upravni postopek, ki se je v svojih izhodiščih zelo dobro ujel s pravnim redom RS. Iz teh razlogov starega zakona ni bilo potrebno spreminjati v njegovih temeljnih procesnih institutih, pač pa ga le posodobiti in prilagoditi zahtevam sodobne in učinkovite uprave.

Nekaj pa je bilo pri oblikovanju novega zakona vendarle spremeniti, na kar sta bistveno vplivala predvsem Ustava RS, ki je postavila višje standarde pravnega varstva, in razvoj informacijske tehnologije, ki je vse bolj napredoval. Jerovšek (1996, str. 486) o tem pravi: »ZUP mora slediti razvoju tehničnih možnosti in se mora prilagajati potrebam, ki jih narekuje sodobni razvoj, saj to pomeni zmanjševanje stroškov in hkrati hitrejša odločanja.« Razumljivo je, da tekst slovenskega ZUP ni povsem nov, pač pa gre za prilagoditev starega besedila potrebam in ustavnim zahtevam nove ustave in trendom postopanja demokratične države (Jerovšek, 1996, str. 481).

Ustava RS sicer ne vsebuje posebnih določb o uporabi upravnega postopka, je pa mogoče na podlagi nekaterih ustavnih določb interpretirati splošna načela, ki se nanašajo tudi na ureditev upravnega postopka. Tako Ustava RS v 2. členu določa načelo pravne države. Po tem načelu je oblast pri izvrševanju svojih nalog vezana tako na materialnopravne kot tudi na procesne predpise. V 15. členu Ustave RS je določeno, da se človekove pravice in temeljne svoboščine predpisujejo z zakonom. Zaradi zagotovitve spoštovanja človekove osebnosti in dostojanstva v vseh pravnih postopkih, kar ureja Ustava RS v 21. členu, mora zakon določati procesne garancije, ki posameznika varujejo v razmerju do organov oblasti, kadar ti odločajo o njegovem

---

<sup>9</sup> Drugi normativni steber je področje javnih uslužbencev, tretji pa zajema vse institucionalne oblike javne uprave (Trpin v: Jerovšek, 2000, str. 18).



pravnem položaju. Prav tako mora biti vsakomur zagotovljeno enako varstvo pravic v postopku pred sodiščem in pred drugimi državnimi organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, ki odločajo o njegovih pravicah, obveznostih in pravnih koristih (22. člen Ustave RS), to pa je mogoče le, če so z zakonom vnaprej določena enotna pravila postopka za vse primere odločanja. Vsakdo ima pravico do pritožbe oz. drugega pravnega sredstva proti odločbam oblastnih organov, s katerimi ti posegajo v njegove pravice, obveznosti in pravne interese (25. člen Ustave RS). Ustava v 120. členu zavezuje upravne organe, da opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave in zakonov. Na ureditev upravnega postopka pa se nanaša tudi 158. člen, ki določa, da je pravnomočno odločbo državnega organa mogoče odpraviti, razveljaviti ali spremeniti le v primerih in po postopku, določenem z zakonom. To pa z drugimi besedami pomeni, da mora biti urejanje temeljnih pravil upravnega postopka in procesnih pravic strank pridržano zakonodajalcu, s podzakonskimi akti pa se lahko postopek ureja le na podlagi izrecnega zakonskega pooblastila (Androjna, Kerševan, 2006, str. 30-31).

Ob upoštevanju določb nove ustave, kar je bilo poleg koncepta prejšnjega zakona glavno vodilo pri pripravljanju novega ZUP, so pripravljavci ZUP zasledovali še nekatere druge cilje. ZUP je bil v svoji osnovi že desetletja v uporabi, zato ga je bilo treba prilagoditi zahtevam sodobnega časa, kar so pokazale tudi izkušnje iz prakse. Predvsem je bilo potrebno razširiti uporabo ZUP na vse javnopravne zadeve, ki nimajo uzakonjenega svojega posebnega postopka. Omogočiti je bilo treba večjo uporabo računalniške tehnologije pri odločanju v upravnih stvareh. Izkazalo pa se je tudi, da je treba dotedanji načeli pravnomočnosti in načelo uporabe jezikov oblikovati kot pravni pravili v postopku. Ker stari ZUP s svojimi številnimi pravnimi sredstvi in razlogi za njihovo posluževanje ni utrjeval pravne varnosti strank, je bilo potrebno razmišljati tudi v tej smeri (Jerovšek, 1999, str. 195).

Pri oblikovanju besedila novega ZUP se je odprlo več dilem. Eno glavnih vprašanj je bilo, ali kodificirati vsa pravila postopka v enem zakonu ali tako kot do tedaj pustiti, da se posamezna vprašanja postopanja urejajo s posebnimi zakoni na posameznih upravnih področjih. Prva možnost bi izenačila procesne pravice vseh strank in obveznosti vseh organov ne glede na upravno področje. Druga pa bi s tem, ko bi dopuščala urejanje posebnih postopkov v posebnih zakonih, sicer povzročila različnost položaja strank po posameznih področjih glede procesnih pravic in dolžnosti, vendar bi to povečalo učinkovitost postopka. Druga možnost je kljub pomislekom prevladala, saj je v zakonodaji (in tudi ustavi) dovolj varovalk, ki preprečujejo, da bi posebni zakoni s svojimi ureditvami posegli predaletč<sup>10</sup>.

Eno tehtnejših odločitev v zvezi z novo ureditvijo upravnega postopka je zahtevalo tudi vprašanje, ali je po novi ustavi urejanje postopka s podzakonskimi predpisi sploh dovoljeno. V ustavi je na kar nekaj mestih mogoče najti bolj ali manj neposredne določbe, ki namigujejo na čim manjšo uporabo podzakonskih aktov oz. jo tam, kjer se dotika strogega postopka odločanja organov, zavračajo, češ, da je lahko ta

---

<sup>10</sup> Več o tem glej Jerovšek, 1999, str. 195-198.

postopek predpisan le z zakonom. Stari ZUP je dopuščal, da se nekatera vprašanja postopka urejajo s podzakonskimi predpisi, na podlagi nove ustavne ureditve pa je bilo potrebno to zakonsko pooblastilo skrbno skrčiti. Zato je novi ZUP podzakonsko urejanje postopka omejil v interesu varstva strank na predvsem tehnična in organizacijska vprašanja postopka (pa še v teh primerih pogosto ZUP daje le možnost izbire med dvema alternativama, ki ju je sam predvidel). Tako se lahko od pravil ZUP s podzakonskimi akti odstopa le glede vprašanj, ki ne posegajo v procesni položaj stranke. Stara ureditev upravnega postopka je imela pravzaprav zelo malo pomanjkljivosti, še manj pa napak, nekaj pa jih je vendar bilo. Ena takšnih, ki je povzročala precejšnjo zmedo in težave v praksi, je bilo nedefiniranje pojma upravne zadeve. Gre za pojem, ki je ključen za ugotavljanje, ali se v določeni zadevi postopa po upravnem postopku ali ne. Pojavilo se je precejšnje število »mejnih« zadev, ki jih po njihovih značilnostih ni bilo mogoče nedvoumno opredeliti ne za upravne ne za civilnopravne ali samoupravne stvari. To napako popravlja novi ZUP, ki loči civilnopravno razmerje od upravnopravnega z nastopom kolizije interesov med zasebno in javno koristjo (Jerovšek, 1999, str. 198-201).

Novi ZUP je bil sprejet leta 1999 (veljati je začel leto kasneje) in je po vsebini res pomenil nadaljevanje prejšnje zakonske ureditve upravnega postopka, vendar ga je vsebinsko nadgradil in posodobil, tako z vidika nekaterih teoretskih izhodišč kot tudi z vidika prakse (Androjna, Kerševan, 2006, str. 40).

### **3.3 NOVELE ZUP OD 2000 – 2008**

Po letu 2000, ko je ZUP stopil v veljavo, je sledilo kar šest novel, obeta pa se tudi že sedma. Večinoma ne gre za radikalne spremembe, nekatere tudi po obsegu skorajda niso omembe vredne, saj gre le za nekatere popravke zakona.

To velja že za prvo novelo ZUP iz leta 2000. Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP-A) je vseboval le eno določbo, in sicer črtanje 306. člena, ki je prepovedoval vročitev odločbe stranki, dokler slednja ni poravnala vseh obveznosti do države oz. ni izvršila izvršljive upravne odločbe. Ta določba je bila izbrisana z ZUP-A le nekaj mesecev po njeni uveljavitvi v ZUP, kar jasno pove, da je bila ideja, ki so jo predlagatelji in zakonodajalec zasledovali, namreč da bi ta določba povečala učinkovitost izvršbe, izpeljana dokaj neposrečeno in v praksi najbrž ne bi ravno zaživela v duhu zakona.

Prve vsebinske spremembe je prinesel Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP-B) iz leta 2002. Pri tej noveli ni šlo toliko za spremembe ZUP, ampak predvsem za dopolnitve, ki so se osredotočale predvsem na položaj strank v upravnem postopku, ki so ga izboljšale in olajšale (Grafenauer, Breznik, 2005, str. 39). Predvsem gre za določbe, ki od strank ne glede na določbe področnih predpisov in podzakonskih aktov več ne zahtevajo, da same k vlogam prilagajo potrdila, izpiske in druge podatke o dejstvih iz uradnih evidenc, pač pa to

dolžnost nalagajo samim organom (Kovač, 2008, str. 431). Pričakovati je bilo, da bo ZUP to določbo (vsaj normativno) uvedel že prej, vendar se je je slovenski upravni prostor pravzaprav kar dolgo otepal – tudi že po uveljavitvi ZUP-B se namreč ta pomembna zakonska dopolnitev v praksi še kar nekaj časa ni izvrševala.

Naslednja novela je sledila že leta 2004 in je bila po svojem obsegu dokaj obsežna, saj je posegla v skoraj polovico členov, vendar pa ZUP s konceptualnega vidika ni v ničemer spremenila. Nekateri teoretiki so prav to dejstvo kritizirali. ZUP je bil sicer že leta 1999, ko ga je Slovenija skoraj nedotaknjena prevzela v svoj pravni red, dodelan zakon, ki se je v praksi dobro uveljavil, kljub temu pa je bil zakon star že več kot sto let, zato so bili nekateri mnenja, da bi bilo potrebno razmisliti tudi o novem konceptu upravnega postopka. Pirnat (2003, str. 3) je tako nakazal na nekatere bolj globalne spremembe, kot so npr. določitev obsega in načina uporabe ZUP, ureditev upravnih pogodb in ureditev pritožbe<sup>11</sup>.

S sprejemom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP-C) se torej v sam koncept upravnega postopka ni posegalo. Je pa pripravljavce novele vodila definicija upravnega postopka, ki opredeljuje upravni postopek kot instrument pravne države in demokracije (Schuppert, 2000, str. 788). Ob upoštevanju tega vodila je bil velik poudarek dan tudi povečanju ekonomičnosti postopka v smislu odstranjevanja problemov, ki so se pokazali v praksi.

Razloge za spremembe ZUP kot tudi spremembe same je mogoče razvrstiti v več sklopov. Prvi sklop predstavljajo težnje po približevanju procesnega delovanja državne uprave dejanskim potrebam, ki so se pokazale v praksi. Gre za usmerjanje k uporabnikom, saj upravni postopek predstavlja najpomembnejši poslovni proces, v katerem javna uprava stopa v stik s svojimi uporabniki. Usmerjenost k uporabniku med drugim terja izboljševanje kakovosti in dostopnosti informacij o upravnih storitvah, poenostavljanje postopkov pridobivanja upravnih storitev in izboljševanje dostopnosti teh storitev nasploh. ZUP-C je tako razširil komunikacijske kanale organov in organizacij, ki odločajo v upravnem postopku, s strankami (npr. e-vloge, možnost poenostavitve identifikacije stranke), izboljšal posredovanje informacij strankam ter jih razbremenil in zanje poenostavil postopke z zmanjšanjem pomena krajevne pristojnosti (predlog ZUP-C, str. 3-4).

S prvim sklopom razlogov za spremembe je neločljivo povezan tudi drugi sklop, ki zajema elektronsko poslovanje v upravnih postopkih. Približevanje upravnih storitev uporabnikom je v času tako naglega in revolucionarnega napredka informacijsko-komunikacijske tehnologije nujno tesno povezano tudi s področjem ureditve upravnega postopka. Takrat veljavni ZUP je sicer veljal za bistveno naprednejšega od ostalih procesnih zakonov, ki so urejali sodne postopke, kljub temu pa je vseboval še nekatere ovire za popolno elektronsko poslovanje, zato je novela ZUP-C posegla na to področje. Tretji sklop razlogov za spremembe predstavljajo rešitve v zvezi s povečanjem učinkovitosti upravnega dela, tudi v postopkih izvršbe. To naj bi ZUP-C

---

<sup>11</sup> Več o tem glej Pirnat, 2003, str. 3.

zagotovil s poenostavitvijo postopkov in omogočanjem strankam lažje uveljavljanje pravic (Jerovšek, 2004, str. 239). Poleg tega je uporaba v praksi do takrat veljavnega ZUP, ki je bila zelo obsežna in raznolika ter zato tudi dobra podlaga za oceno uspešnosti in učinkovitosti posameznih določb zakona, pokazala nekatere pomanjkljivosti. Razlog za uvedbo tega sklopa sprememb je bil torej v optimizaciji procesov v skladu z ugotovitvami in potrebami iz prakse.

Zadnji razlog za spremembe in dopolnitve ZUP je bil sprejem nove oz. spremembe takrat obstoječe zakonodaje na drugih področjih ter razvoj strokovnega izrazoslovja. Temu je bilo potrebno prilagoditi tudi izrazoslovje ZUP (npr. upravna zadeva namesto upravne stvari ...) in ga poenotiti z drugimi veljavnimi zakoni (npr. o lokalni samoupravi, zračnem in pomorskem prometu, informacijah javnega značaja ...) ter strokovno uporabo izrazov v vsakodnevni upravni praksi (predlog ZUP-C, str. 4).

Še isto leto po uveljavitvi tretje novele ZUP se je začela pripravljati in bila tudi sprejeta že četrta, ki pa je posegla v določbe le dveh členov. Slo je za manj zahtevno dopolnitev zakona, ki naj bi strankam omogočila enostavnejše postopanje pri vlaganju nekaterih vlog, omogočila pa naj bi jim tudi, da v večji meri razpolagajo s svojo procesno pravico do postavitve pooblaščenca (predlog ZUP-D, str. 18).

Spremembe so bile vsebovane v Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP-D) iz leta 2005. Razlog za sprejem novele ZUP-D je bil v odpravi pomanjkljivosti iz dotedanje ureditve, ki se je izkazala za neustrezno. Smer novih sprememb je sledila istemu cilju kot predhodna novela ZUP-C, saj je bil poudarek dan predvsem odpravljanju administrativnih ovir, s tem pa tudi olajševanju poslovanja z upravo in poenostavitvi dostopanja do upravnih storitev, kar naj bi hkrati prispevalo tudi k večji racionalizaciji upravnega postopka (poročilo k predlogu ZUP-D, str. 80).

Po več kot dveh letih od zadnje obsežnejše spremembe ZUP se je pokazala potreba po ponovnem, nekoliko večjem posegu v določbe ZUP. Tudi peta novela ZUP-E iz leta 2007 sledi istim ciljem kot prejšnje. Uporaba določb ZUP v praksi je pokazala, da bi bilo mogoče nekatere rešitve korigirati v smislu še večje učinkovitosti. Ta potreba se je med drugim pojavila na področju elektronskega poslovanja. Elektronsko poslovanje se je na področju odločanja v upravnem postopku v večjem obsegu uvajalo šele z novelo ZUP-C, zato rešitve v zvezi s tem niso bile idealne, predvsem glede vročanja v takih primerih. ZUP-E je zato posegel s svojimi spremembami in dopolnitvami na to področje, da bi povečal učinkovitost postopka in ga poenostavil. Z razlogom večje učinkovitosti je ZUP-E uvedel tudi možnost odpovedi pravice do pritožbe. Pri tem so se predlagatelji zgledovali po nekaterih materialnih področjih (npr. po ZGO-1, Zakonu o evidentiranju nepremičnin (Ur. list RS, št. 47/06, ZEN)), kjer se je ta rešitev izkazala za dobrodošlo in je pospešila sam postopek, stranki pa je tudi omogočila hitrejšo pridobitev konkretne pravice. Poleg te novosti so se z ZUP-E popravile ali dopolnile nekatere določbe, ki so pri vsakodnevni rabi povzročale težave, npr. vprašanje pristojnosti za izdajo pooblastil zaposlenim v občinski upravi ter za vodenje evidence o opravljenih strokovnih izpitih iz upravnega postopka, vprašanje

pravnega interesa za vpogled v informacije javnega značaja, vprašanje ravnanja organa druge stopnje s pritožbo, ipd. (predlog ZUP-E, str. 1-2).

Razlog za uveljavitev nove novele ZUP-E je bila torej težnja po večji učinkovitosti upravnega postopka, to pa nujno pomeni vzpostavitev dodatnih možnosti za smotnejše, hitrejše in racionalnejše poslovanje organa, ki kot take omogočajo strankam hitrejši zaključek postopka in samo pridobitev pravice. Pomemben vpliv na noveliranje zakona so imele tudi izkušnje iz praktične uporabe ZUP, kjer se je razvila potreba po optimizaciji poslovanja upravnih (in drugih) organov s strankami.

Z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP-F) v letu 2008 je stopila v veljavo zadnja novela ZUP. ZUP-F je spremenil le eno določbo, in sicer je ukinil obveznost opravljanja strokovnega izpita iz upravnega postopka za vodenje in odločanje v enostavnih upravnih zadevah. Pri spremljanju izvajanja ZUP se je namreč pokazalo, da veljavni zakon v tem delu postavlja nesorazmerne pogoje za vodenje najmanj zahtevnih upravnih postopkov. Cilj te spremembe je bil odpraviti nepotrebno administrativno breme za vodenje najmanj zahtevnih upravnih postopkov, pri tem pa je do izraza prišlo tudi načelo smotrnosti razpolaganja z javnimi sredstvi (predlog ZUP-F, str. 1).

V pripravljanju je že nova sprememba ZUP. Tudi ta naj ne bi bila obsežna, saj naj bi spremenila le en člen zakona. Kot že pri nekaj predhodnih novelah gre tudi pri tej (zaenkrat še predvideni) noveli ZUP-G le za odpravo pomanjkljivosti oz. slabosti, ki so se pokazale v praksi. ZUP-G naj bi tako namesto javne objave celotnega besedila dokumenta, ki ga je potrebno vročiti, določal le obveznost javne objave obvestila o neuspeli vročitvi, torej le tistih podatkov, ki jih je neizogibno treba objaviti, ne pa tudi drugih zasebnih podatkov iz dokumenta. Cilj ZUP-G je hkrati z odpravo te slabosti obstoječe ureditve tudi konkretiziranje načela sorazmernosti z namenom večje in učinkovitejše uveljavitve načela varstva zasebnosti strank upravnega postopka. Predlog ZUP-G tako povezuje učinkovito varstvo zasebnosti na eni ter učinkovitost splošnega upravnega postopka na drugi strani. S tem, ko omejuje obdelavo osebnih podatkov z določitvijo minimalnega nabora osebnih podatkov, ki se lahko javno objavijo, naj bi nova novela ZUP zadostila tudi načelu določenosti v zakonu (lex certa), ki izhaja iz načela pravne države (predlog ZUP-G, str. 4).

## **4 POSAMEZNI PROCESNI INSTITUTI PO ZAKONU O SPLOŠNEM UPRAVNEM POSTOPKU**

### **4.1 TEMELJNA NAČELA**

Vsak postopek sloni na določenih načelih, tudi upravni. Temeljna načela ZUP (6.-14. člen) so osnova za razumevanje in pravilno uporabo posameznih določil zakona. Raztezajo se namreč, tako smiselno kot vsebinsko, na celotno materijo zakona in jo povezujejo v zaokroženo celoto (Grafenauer, Breznik, 2005, str. 69). Temeljna načela so predvsem namenjena stranki – so namreč njena osnovna in nujna procesna jamstva. Omogočajo pravilno in primerno uporabo abstraktnega materialnega prava v konkretnih primerih. Organu pri tem ne predstavljajo le obvezne poti, po kateri mora ravnati pri odločanju<sup>12</sup>, ampak tudi pomoč, da si pravilno razlaga procesne institute ZUP in posebnih zakonov. Temeljna načela so torej izpeljava najvišjih pravil demokratičnega postopanja pravno urejene države (Jerovšek, 1999, str. 204).

Načelo zakonitosti je temeljno načelo slovenske ustavnopravne ureditve, je pa tudi najpomembnejše temeljno načelo upravnega postopka, zato je posebej poudarjeno tudi v ZUP, saj je še posebej v upravnem postopku treba onemogočiti samovoljo oblastvenih organov (Androjna, Kerševan, 2006, str. 79). ZUP tako določa, da mora vsaka upravna odločitev temeljiti na veljavnih predpisih – tako materialnih kot tudi procesnih. Ta določba je sicer sama po sebi nedvoumna, kljub temu pa si jo je v nekaterih situacijah mogoče različno tolmačiti. Tako je npr. v primerih, ko pride do ponovnega odločanja o zadevi (po pritožbi ali obnovi postopka oz. tudi ob molku organa), predpis pa se je v obdobju med prvim in drugim odločanjem spremenil. Takšna situacija ni tako redka, saj se zakonodaja spreminja dokaj pogosto, odločanje pa je v mnogih postopkih kronično dolgotrajno. Tako so mnenja, ali naj se uporabi predpis, veljaven pred svojo spremembo, ali trenutno veljavni predpis, deljena. Kot o tem pravita Kovač in Remic (2007, str. 9), je potrebno v prvi vrsti slediti načelu varstva pravic strank in uporabiti tisti predpis, ki je za stranko ugodnejši. To velja za materialne predpise. Pri postopkovnih pa se novi procesni zakon vedno uporablja za vse postopke brez izjeme.

Po načelu zakonitosti se morajo organi ravnati tudi pri odločanju po prostem preudarku. Diskrecija namreč ne pomeni arbitrarnosti, ampak omogoča izbiro med več pravilnimi rešitvami znotraj zakonskega okvira. Stopnja vezanosti uprave na predpise v primerih diskrecije ni tako striktna kot sicer, odločitev pa mora biti tudi v teh primerih zakonita, torej izdana v skladu namenom in obsegom pooblastila. Prosti

---

<sup>12</sup> Pri upravnem odločanju je poleg načel ZUP treba upoštevati tudi druga načela, ki se sicer obravnavajo v okviru upravnega prava: načela delitve oblasti, enakosti pred zakonom, sorazmernosti, strokovnosti, politične nevtralnosti in nepristranskosti uprave, spoštovanja osebnosti in osebnega dostojanstva itd. (Grafenauer, Breznik, 2005, str. 69-70).

preudarek se na formalno zakonitost ne nanaša. Določbe ZUP veljajo v celoti, različne možnosti pri postopanju torej niso omogočene (Jerovšek, 1999, str. 207).

Načelo varstva pravic strank in varstva javnih koristi predpisuje dvojno nalogo<sup>13</sup> organa v upravnem postopku: varovati mora zakonite pravice in interese strank, hkrati pa tudi javno korist. Stranki mora omogočiti, da čim lažje zavaruje in uveljavi svoje pravice, pri tem pa mora paziti, da se s tem ne oškoduje pravic drugih ali javne koristi. Organ mora torej skrbeti za uravnoteženost pravic stranke in drugih oseb.

Drugi del tega načela predstavlja načelo varstva javne koristi. Prav varovanje javnih koristi opredeljuje razmerje med posameznikom in državo. Država v zasebne interese ne posega, v kolikor niso v konfliktu z njo. Če namreč država kakšno pravico omeji, jo omeji zaradi drugačnih potreb ali interesov še drugih ljudi. Prav varstvo javne koristi terja, da se določi postopek, v katerem se bodo javne koristi ugotovljale, da ne bi prihajalo do samovolje, zlorabe pravic in do neenakega obravnavanja strank. Pri tem načelu gre torej za razreševanje kolizije med interesom posameznika in javnim interesom v isti stvari (Jerovšek, 1999, str. 208-209).

Ker stranka v upravnem postopku praviloma nastopa sama brez pravne pomoči, se v okviru tega načela od organa zahteva tudi pomoč neuki stranki, da ne bi prišlo do oškodovanja pravic, ki stranki pripadajo. Dolžnost poučevanja v upravnem postopku ni omejena le na procesne pravice, ampak tudi na materialne – so namreč povezane, zato jih ni mogoče ločiti med seboj (Androjna, Kerševan, 2006, str. 98).

Načelo materialne resnice zahteva, da se v postopku ugotovi resnično dejansko stanje in v zvezi s tem tudi vsa relevantna dejstva. Organ mora ta pravno pomembna dejstva ugotoviti do takšne stopnje zanesljivosti, ki izključuje vsakršen dvom o objektivnem obstoju dejstva (Breznik et al., 2001, str. 70). Materialna resnica pomeni, da se ugotovljena dejstva skladajo s stvarnostjo, da ustrezajo objektivnemu, resničnemu stanju zadeve. Le-to je mogoče doseči le, če je neka upravna zadeva vsestransko in objektivno raziskana in dognana in so na tej podlagi ugotovljena vsa pravno relevantna dejstva. Do materialne resnice je mogoče priti na podlagi izvedenih dokazov in sklepanja, kar ustvarja gotovost o resničnosti nekega dejstva (Grafenauer, Breznik, 2005, str. 87). Za odločitev je torej praviloma potrebna gotovost, načelo materialne resnice pa dopušča tudi odločanje na podlagi verjetnosti. Narava upravnega odločanja včasih terja takojšnjo odločitev zaradi zavarovanja pomembnih dobrin, kot so življenje in zdravje ljudi ali javna varnost. V teh primerih ni mogoče z gotovostjo ugotoviti dejanskega stanja pred odločitvijo, zato se je potrebno zadovoljiti le z verjetnostjo (Jerovšek, 1999, str. 211).

Naslednje zelo pomembno načelo je načelo zaslišanja stranke. V zvezi s tem načelom se v strokovni literaturi pogosto pojavlja besedna zveza »naravna pravica«. Če je

---

<sup>13</sup> Dvojna vloga organa v upravnem postopku izhaja iz specifičnega položaja, ki ga ima organ v tem postopku, saj drugih organov, ki bi bili pristojni za varovanje javne koristi praviloma ni, pa tudi stranke redko nastopajo v upravnem postopku z odvetniki (Grafenauer, Breznik, 2005, str. 81).

torej zaslišanje naravna pravica, potem o njegovi pomembnosti sploh ni potrebno razpravljati. Craig (2003, str. 407) izpostavlja dva vidika načela zaslišanja stranke. Prvi zahteva, da se posameznika seznanijo z zadevo, ki posega v njegov položaj, in se mu da možnost izjave, drugi ključni vidik omenjenega načela pa je nepristranskost. V skladu s tem ZUP določa, da mora organ pred izdajo odločbe stranki dati možnost, da se izjavi o vseh dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za odločbo. Ta možnost mora biti zagotovljena vsem strankam v postopku, ki morajo dobiti možnost izjaviti se tudi o zahtevkah in navedbah nasprotnih strank (ZUP dopušča kontradiktornost).

Temeljno načelo zaslišanja stranke je tako v strankinem interesu, kot tudi v interesu samega postopka, saj je z zaslišanjem stranke lažje, hitreje in bolj zanesljivo priti do materialne resnice. V upravnem postopku je zaslišanje strankina procesna pravica (ne pa dolžnost), ki je lahko omejena le z zakonom. To načelo torej stranki zagotavlja položaj subjekta in ne zgolj objekta odločanja. Na tak način je stranki omogočeno, da svoje pravice in z zakonom varovane koristi aktivno brani, varuje in uveljavlja (Androjna, Kerševan, 2005, str. 103-104). Kot pravi Rakar (2006, str. 14-15), je primarni ustavnopravni temelj načela zaslišanja stranke predvsem v spoštovanju človekovega dostojanstva, ki je bilo poleg drugih človekovih pravic in svoboščin eno od osrednjih izhodišč, ciljev in namenov sprejema nove slovenske ustave. Eden osnovnih vidikov dostojanstva pa je, da država obravnava posameznike kot subjekte ter jim da možnost izjave.

Temeljno načelo proste presoje dokazov je tesno povezano z načelom materialne resnice. Le-te namreč ni mogoče zanesljivo ali pravilno ugotoviti, če bi bila uradna oseba pri presoji dokazov vezana na kakršnakoli formalna dokazna pravila. Pri prosti presoji dokazov gre za kritično in logično presojo dokazne vrednosti vsakega dokaza posebej in njihovega medsebojnega součinkovanja (Breznik et al., 2001, str. 79). Presoja dokazov predstavlja proces zbiranja, vrednotenja in selekcioniranja dokazov glede na njihovo dokazno moč. Temu sledi dokazni sklep, ki predstavlja končno vestno in skrbno presojo vseh dokazov skupaj. Bistvo tega načela pa ni le v tem, ampak predvsem v omogočanju uradni osebi (po ZUP-C je to omogočeno tudi osebi, ki je pooblaščenka le za vodenje postopka), da sama po lastnem prepričanju, ki ne sme biti usmerjeno, opravi to presojo (Jerovšek et al., 2004, str. 92-93). Načelo proste presoje dokazov ne velja absolutno. Namreč, kadar se kot dokaz lahko uporabi javna listina ali gre za zakonite domneve, posebno dokazovanje ni potrebno.

Večina temeljnih načel se nanaša na organe oz. jih zavezuje, načelo dolžnosti govoriti resnico in poštene uporabe pravic pa se nanaša na stranke. Stranki je tako prepovedano navajanje neresničnih dejstev, saj to lahko, zlasti v skrajšanem ugotovitvenem postopku, privede do vsebinsko nepravilne oz. materialno nezakonite odločbe. Hkrati je stranki tudi prepovedana zloraba procesnih pravic (Breznik et al., 2001, str. 83-84). Stranka ima zaradi varstva svojih interesov s predpisi priznane določene pravice, ki jih je upravičena izkoristiti ob upoštevanju kriterijev vesti in poštenja, nikakor pa jih ne sme izkoristiti samo zato, da bi škodovala drugim udeležencem v postopku (Grafenauer, Breznik, 2005, str. 97).



Organ oz. uradna oseba v skladu z načelom samostojnosti pri odločanju odloča v upravnem postopku samostojno na podlagi predpisov. Samostojnost pri vodenju postopka in odločanju v upravni zadevi je potrebna zato, da se zagotovi strokovno in objektivno ter učinkovito delo v upravnem postopku, ki mora temeljiti na temeljnih načelih ZUP. Ta samostojnost je omejena z zakonom in drugimi predpisi, torej je organ samostojen toliko, kolikor ima pravic po zakonu in na podlagi zakona izdanih predpisih (Androjna, Kerševan, 2006, str. 115-116). Znotraj teh okvirov pa je organ oz. uradna oseba avtonomna do različnih pravno neformalnih entitet družbenega vpliva (političnih strank, medijev, strokovnih institucij ipd.). Po tem načelu v samostojnost uradne osebe pri vodenju postopka in odločanju ne smejo poseči niti njeni nadrejeni. Načelo samostojnosti je omejeno le s funkcijami drugih organov, ki jih imajo v sistemu državne uprave – npr. organ prve stopnje je pri ponovnem vodenju postopka oz. odločanju vezan na napotila organa druge stopnje (Breznik et al., 2001, str. 85).

Temeljno načelo pravice do pritožbe izhaja iz ustavnih določb. Ta pravica se uresničuje neposredno na podlagi Ustave, način njenega uresničevanja v upravnem postopku pa je predpisan z ZUP (Androjna, Kerševan, 2006, str. 122). Kadar je pritožba z zakonom izključena, mora biti na drug način zagotovljeno varstvo pravic in zakonitosti. Pred novelo ZUP-C je tudi ZUP to izrecno poudarjal, določba pa je bila črtana, ker jo vsebuje že Ustava RS. Tako je izključitev pritožbe kot rednega pravnega sredstva povsem nesporna, mora pa zakonodajalec v takem primeru zagotoviti drugo enako učinkovito pravno sredstvo. V upravnih zadevah je to upravni spor ali drugo sodno varstvo.

Stranka se lahko pritoži ne glede na to, ali je z izdano odločbo prizadeta ali ne. Pritožijo pa se lahko tudi druge osebe, tudi če niso bile stranke v postopku, lahko pa izkažejo pravni interes za izpodbijanje odločbe (gre za prizadetost njihovih pravic in pravnih koristi). Pogoji biti pritožnik je namreč vezan na prizadetost z izdano odločbo ali neizdajo le-te, ne pa na stvarno legitimacijo (biti nosilec pravic in obveznosti, kar je pogoj, da je nekdo lahko stranka v postopku) (Jerovšek et al., 2004, str. 105-106).

Temeljno načelo ekonomičnosti postopka določa, da je postopek treba voditi hitro, s čim manjšimi stroški in čim manjšo zamudo za stranke in druge udeležence v postopku. Hitrost in stroški sta torej dva bistvena elementa ekonomičnosti postopka. Tako mora uradna oseba, ki vodi postopek, izbrati najhitrejši in najcenejši način dela, ob tem pa paziti, da težnja po ekonomičnosti postopka ne bo v škodo načelu zakonitosti in načelu materialne resnice (Grafenauer, Breznik, 2005, str. 109). Iz tega izhaja, da je načelo ekonomičnosti podrejeno drugim načelom, zlasti načelom materialne resnice, zakonitosti ter varstva pravic strank in javne koristi (Breznik et al., 2001, str. 89).

## 4.2 PRISTOJNOST

Pristojnost pomeni hkrati pravico in dolžnost organa, da opravi določeno nalogo. To pomeni, da organ izvršitve nalog iz svoje pristojnosti ne more odkloniti, prav tako pa tudi noben drug organ ne sme opravljati njegovih nalog. Pristojnost je določena s predpisi, kaže pa se v dveh smereh delovanja organa: kot stvarna (področje dela) in krajevna pristojnost (območje delovanja) (Androjna, Kerševan, 2006, str. 128).

Za odločanje v upravnih zadevah iz državne pristojnosti so na prvi stopnji praviloma pristojne upravne enote, na drugi pa ministrstva (16. člen ZUP). Gre za t. i. presumirano (predpostavljeno) stvarno pristojnost, ki ima praktičen pomen, ker velja kot redna oz. splošna stvarna pristojnost za odločanje o vseh zadevah, izjeme pa posebej določi zakon (Androjna, Kerševan, 2006, str. 131). V občinskih zadevah (izvirnih in prenesenih) je za odločanje na prvi stopnji pristojna občinska uprava, na drugi pa župan (17. člen ZUP). Pri tem se postavlja vprašanje, ali je tako mogoče zagotoviti učinkovito pravno sredstvo, saj je tudi župan sestavni del občinske uprave. Možna bi bila druga rešitev, po kateri bi na drugi stopnji odločalo ministrstvo, vendar bi to hkrati pomenilo določen poseg v lokalno avtonomijo. Najbolj primerna rešitev bi najbrž bila ustanovitev posebne pritožbene komisije (Jerovšek et al., 2004, str. 123).

Krajevno pristojnost (19. in 20. člen ZUP) imajo vsi teritorialni organi, nimajo pa je centralni organi, katerih dejavnost obsega celotno območje države (npr. ministrstva) (Androjna, Kerševan, 2006, str. 135). Z ZUP-C je vlada dobila pooblastilo, da v določenih upravnih zadevah izključi institut krajevne pristojnosti. Glede na stopnjo razvoja informacijske tehnologije je namreč mogoče nekatere postopke voditi v vseh teritorialno organiziranih organih, s čimer je stranki omogočeno mnogo lažje uveljavljanje vsaj nekaterih pravic (izdaja vozniškega dovoljenja, osebne izkaznice, registracija vozila ...) (predlog ZUP-C, str. 23). To je nedvomno zelo dobrodošla rešitev. Če namreč uprava želi postati servis državljanom, mora dostopnost svojih storitev čim bolj razširiti. V nasprotnem primeru bi dosegla ravno nasprotni učinek, saj so možnosti informacijsko-komunikacijske tehnologije skoraj neomejene, poznavanje in uporaba teh možnosti pa naglo narašča, zato mora tudi uprava iti v korak s časom, sicer bo izzvala nezadovoljstvo uporabnikov svojih storitev.

Določbe o pristojnosti so prisilne narave, tudi zaradi določbe 23. člena ZUP, ki določa, da mora organ na svojo stvarno in krajevno pristojnost paziti ves čas. Vendar pa ZUP vsebuje tudi nekatere izjeme od teh splošnih pravil o pristojnosti. Tako npr. določa, da v primeru, ko pride med postopkom do spremembe krajevne pristojnosti, ostane pristojen organ, ki je postopek začel, lahko pa ta organ odstopi zadevo novopristojnemu organu, če se s tem znatno olajša postopek, zlasti za stranko (22. člen ZUP). Tudi če se z zakonom (ali zaradi drugih okoliščin – dopolnitev ZUP-E) spremeni stvarna pristojnost organov med tekom postopka, velja načelo ustalitve pristojnosti. Z dopolnitvijo tega člena z ZUP-E se odpravljajo dileme<sup>14</sup> o ustalitvi

---

<sup>14</sup> Npr. pri določitvi stvarne pristojnosti Posebnega davčnega urada je bila pristojnost med drugim določena za gospodarske družbe, katerih skupni prihodki so v preteklem davčnem letu presegli 5

stvarne pristojnosti v tistih primerih, ko se stvarna pristojnost določa na podlagi posebnih meril in vprašanje pristojnosti ni urejeno v prehodnih določbah (predlog ZUP-E, str. 15).

Včasih pride med dvema ali več organi tudi do spora o pristojnosti (kompetenčni spor). Tako lahko dva organa menita, da sta dolžna in upravičena odločati v isti zadevi (pozitivni kompetenčni spor) oz. obratno (negativni kompetenčni spor) (Breznik et al., 2001, str. 124). ZUP vsebuje več pravil za reševanje kompetenčnih sporov. V 26. členu ureja »kompetenco o kompetenci« oz. pristojnost za odločanje v sporu o pristojnosti. Osnovno vodilo zakonodajalca pri tem je, da naj v takšnem sporu odloči organ, ki je nadrejen obema (vsem) organom v sporu. To vodilo je kot generalna klavzula zapisano v zadnjem odstavku, ki je bil dodan z novelo ZUP-C (Jerovšek et al., 2004, str. 143-144).

V členih od 28 do 32 ZUP ureja personalno pristojnost. V primeru pristojnosti monokratičnega organa odločbo izda njegov predstojnik, lahko pa za vodenje in odločanje v upravnih zadevah določene vrste pooblasti drugo osebo, zaposleno pri tem organu. Pri kolegijskih organih praviloma odločbe izdaja sam kolegijski organ, sicer pa postopek do izdaje odločbe vodi njegov član, ki mora za to izpolnjevati določene pogoje. 30. člen ZUP daje predstojniku organa in županu možnost, da za vodenje posameznih dejanj v postopku pooblastita druge osebe. Predstojnik lahko pooblasti le osebo, ki je zaposlena pri istem organu, župan pa osebo, zaposleno pri njem ali v občinski upravi. Z novelo ZUP-E je bil ta člen spremenjen. Tako lahko župan pooblašča le, ko gre za postopke na drugi stopnji, na prvi stopnji je namreč za to pristojen predstojnik (tajnik občine) (Breznik et al., 2008, str. 150).

ZUP v 31. členu določa, da lahko upravni postopek vodi in v njem odloča samo oseba s predpisano izobrazbo in strokovnim izpitom iz upravnega postopka. Novela ZUP-E je zaradi zahteve Zakona o varstvu osebnih podatkov (Ur. list RS, št. 59/99, 57/01, 59/01 popr., 86/04, 67/07, 94/07-UPB1, ZVOP-1), da se osebni podatki lahko obdelujejo le, če to določa zakon oz. posameznik v to privoli, dodala še določbo, da evidenco opravljanja strokovnih izpitov vodi ministrstvo za javno upravo. Novela ZUP-F pa je odpravila obveznost opravljanja strokovnega izpita iz upravnega postopka za vodenje in odločanje v enostavnih upravnih zadevah (Breznik et al., 2008, str. 152).

Organi so si dolžni med seboj pomagati po načelu medsebojnega sodelovanja in ekonomičnosti postopka, in sicer tako da drug drugemu dajejo pravno pomoč (33., 34. in 34.a člen ZUP). Gre za primere, ko organ zaprosi drug, krajevno pristojen organ za opravo posameznih dejanj v postopku, ali ko organ potrebuje pojasnila in podatke iz stvarne pristojnosti drugega organa (Grafenauer, Breznik, 2005, str. 146-147). Z ZUP-C je bilo uvedeno t. i. fakultativno zaprosilo za pravno pomoč – pri tej obliki pomoči lahko organ (konkretno ministrstvo) sicer sam opravi dejanje, vendar iz

---

milijard tolarjev; s spremembo merila prometa na 8 milijard tolarjev se je izpostavilo vprašanje, ali naj se pristojnost ustali, ali naj se prenese na novopristojni davčni organ (predlog ZUP-E, str. 15).

organizacijskih in razlogov racionalnosti to opravilo »naloži« nižjemu organu (Jerovšek et al., 2004, str. 163).

Da bi bila odločba zakonita, je potrebno zagotoviti nepristranskost pri delu in odločanju v upravnem postopku. Dvom o nepristranskosti delovanja organov naj bi odpravila vsakokratna izločitev uradne osebe, če bi ta lahko bila pristranska v razmerju do strank ali do upravne zadeve, o kateri se odloča. Izločitev uradne osebe ZUP ureja v členih od 35 do 41. Uradno osebo se po ZUP izloči iz postopka, če je npr. sama stranka ali je soupravičenec ali sozavezanec, če je v sorodstvenem razmerju s katerokoli osebo v postopku ipd. Uradna oseba mora takoj, ko izve za kakšen izločitveni razlog, prenehati z nadaljnjim delom v zadevi. Če meni, da obstaja kakšna druga okoliščina, ki opravičuje njeno izločitev, mora to sporočiti pristojnemu organu. Izločitev uradne osebe lahko ob istih pogojih zahteva tudi stranka, ki pa mora navesti okoliščine, zaradi katerih zahteva izločitev. O izločitvi odloča neposredno nadrejeni predstojnik ali organ s sklepom, v katerem tudi določi drugo uradno osebo, ki bo vodila postopek in odločila v zadevi.

#### **4.3 STRANKA IN NJENO ZASTOPANJE**

V 42.-45. členu ZUP je določeno, kdo je v upravnem postopku lahko stranka. To je lahko vsaka fizična in pravna oseba zasebnega ali javnega prava, lahko pa so stranke tudi drugi (skupina oseb itd.), če so lahko nosilci pravic in obveznosti, o katerih se odloča v upravnem postopku. Pravico udeleževati se postopka ima tudi stranski udeleženelec, ki sicer po ZUP nima položaja stranke, saj nastopa v »tujem« upravnem postopku (uvedenem na zahtevo druge osebe ali po uradni dolžnosti) zaradi varovanja svojih pravih koristi (Breznik et al., 2001, str. 156). Pogosto se namreč zgodi, da odločitev v upravni zadevi vpliva tudi na pravne koristi neke druge osebe, ki ji mora biti omogočeno, da jih ustrezno varuje. Pri tem pa mora ta oseba izkazati svoj pravni interes za udeležbo v postopku. Po dopolnitvi teh določb z ZUP-C to pomeni, da mora stranka ne le zatrjevati, da varuje svoje pravne koristi, ampak mora v svoji vlogi vsebinsko in določno opredeliti, v čem je njen pravni interes. S tem je hotel zakonodajalec preprečiti zavlačevanje upravnih postopkov (Jerovšek et al., 2004, str. 185-187). Stranskemu udeležencu (pa tudi državnemu tožilcu, državnemu pravobranilcu in drugim organom, ki zastopajo javne koristi) morajo biti v postopku zagotovljene enake procesne pravice in dolžnosti kot stranki.

Glede na položaj, ki ga ima v upravnem postopku, je lahko oseba aktivna, če se je postopek začel na njeno zahtevo, ali pasivna stranka, če postopek teče zoper njo. ZUP pojem stranke opredeljuje le formalno. V materialnem smislu je lahko stranka le tista oseba, o katere pravici, obveznosti ali pravni koristi se odloča v upravnem postopku (Androjna, Kerševan, 2006, str. 161). V širšem pomenu formalne definicije imata lahko položaj stranke tudi stranski udeleženelec in zastopnik javnega interesa, ki pa nimata lastnosti stranke (Grafenauer, Breznik, 2005, str. 155). Te so: sposobnost biti stranka (oz. biti nosilec pravic in obveznosti), stvarna legitimacija (pomeni

upravičenost osebe, da nastopa v upravni zadevi kot stranka, razvidna pa je iz materialnega predpisa) in procesna sposobnost (46.-49. člen ZUP).

Procesna sposobnost je sposobnost stranke, da sama opravlja dejanja v postopku. Stranka mora biti pri tem poslovno popolnoma sposobna. Če stranka nima procesne sposobnosti, jo zastopa njen zakoniti zastopnik, ki lahko v njenem imenu praviloma opravlja vsa procesna dejanja.

V 50. členu ZUP je urejeno pravno nasledstvo stranke. Če ta med postopkom umre ali preneha, se postopek lahko ustavi ali pa se nadaljuje – odvisno od narave upravne zadeve. Če gre za osebne pravice, obveznosti ali pravne koristi, te s smrtjo stranke prenehajo, saj jih med živimi ni mogoče prenašati. Kadar pa predmet upravnega odločanja lahko preide na pravne naslednike, se postopek prekine, dokler v postopek ne vstopi pravni naslednik ali skrbnik zapuščine. ZUP-C je z dodatnimi določbami hotel razjasniti vprašanje pravnega nasledstva v primeru, če med postopkom zaradi prenosa lastninske pravice ali podobnih razlogov oseba pridobi možnost vstopiti v postopek. Organ mora to osebo o tem obvestiti in ji omogočiti, da prevzame položaj stranke (Jerovšek et al., 2004, str. 204-205). Prav tako je ZUP-C dodatno pojasnil ravnanje v primeru prenehanja pravne osebe. Tudi novela ZUP-E je posegla v te določbe, in sicer je razglasitev sklepa o ustavitvi postopka v informacijskem sistemu za sprejem vlog, vročanje in obveščanje (po ZUP-C) nadomestila z razglasom na enotnem državnem portalu e-uprava. To naj bi bila primernejša rešitev, saj uporabniki vzpostavljajo kontakt z javno upravo preko portala e-uprava, centralni informacijski sistem pa služi le kot potrebna informacijska podpora procesom, ki se pri tem izvajajo v ozadju (predlog ZUP-E, str. 16).

Kadar obstajajo posebne okoliščine, lahko stranki zastopnika postavi tudi organ (51. člen ZUP). Gre za začasnega zastopnika, ki ga organ mora postaviti, če to narekuje nujnost zadeve in je treba izvesti postopek, ZUP-C pa k temu dodaja tudi obstoj interesa stranke. Začasni zastopnik ima v času zastopanja in pri dejanjih, za katerega je postavljen, vse pravice in dolžnosti zakonitega zastopnika; kljub začasnemu zastopanju pa njegova dejanja niso začasna, saj se jih kasneje ne da preklicati (Androjna v: Jerovšek et al., 2004, str. 210).

ZUP v členih od 53 do 60 ureja institut pooblaščenca. Stranka ali njen zakoniti zastopnik lahko določita pooblaščenca za zastopanje v postopku, razen pri dejanjih, pri katerih mora stranka sama dajati izjave. Dejanja pooblaščenca ali opustitve dejanj imajo enak pravni učinek, kot če bi jih opravila ali opustila stranka. Meje pooblastila postavi stranka oz. so določene v ZUP. Stranka lahko kljub postavitvi pooblaščenca tudi sama sodeluje v upravnem postopku (npr. daje izjave, pa tudi spremeni ali prekliče izjave pooblaščenca).

Zastopanje po pooblaščenca je fakultativno, torej neobvezno, razen za stranko, ki stalno živi v tujini, uveljavlja pa v Sloveniji kakšno pravico v upravnem postopku in ne more osebno sodelovati (ZUP-C). Zakonodajalec je hotel s to določbo preprečiti težave z vabljenjem in udeležbo v postopku v takih primerih, vendar se ob tem

postavlja vprašanje enakosti s strankami, ki živijo v Sloveniji, pa tudi ne morejo v določenem trenutku osebno sodelovati v postopku. Nenazadnje osebna udeležba sploh ni nujna (stranka lahko da tudi pisno izjavo), prav tako ima tudi opustitev dejanj že uzakonjene posledice za stranko (Jerovšek et al., 2004, str. 215-216).

Pooblaščenec je lahko vsak, ki je poslovno popolnoma sposoben. Pooblaščenec je lahko tudi odvetniška družba, prav tako pa tudi strokovna organizacija (oz. fizična ali pravna oseba po ZUP-C), ki je registrirana za opravljanje določene dejavnosti, ki je v zvezi s strankino upravno zadevo<sup>15</sup>. Pooblastilo se lahko da pisno ali ustno na zapisnik, in sicer za ves postopek ali samo za posamezna dejanja, lahko pa se tudi časovno omeji. Stranka lahko pooblastilo vsak čas prekliče, pooblaščenec pa se mu lahko vsak čas odpove, razen med dejanjem v postopku. Preklic ali odpoved učinkuje takoj, ko je naznanjena organu in nasprotni stranki (Jerovšek et al., 2004, str. 226).

#### **4.4 OBČEVANJE ORGANOV IN STRANK**

Občevanje organov in strank je mogoče opisati kot formalno komunikacijo z določenimi pravnimi učinki, ki vse bolj pridobiva na pomenu zaradi sledenja splošnim načelom sodobne uprave, ki so predvsem: usmerjenost k strankam, učinkovitost in odprtost. Pri komuniciranju se upošteva tako njegova formalna plat kot tudi neformalne razsežnosti v smislu uporabniku prijazne uprave (Kovač, 2004, str. 74). V upravnih postopkih se po 62. členu ZUP uporablja slovenski jezik, na območju občin, kjer sta uradna jezika tudi italijanski oz. madžarski jezik, pa tudi ta dva jezika.

Institut vloge ZUP obravnava v členih od 63 do 69. Vloga (zahteva, predlog, prijava, prošnja ipd.<sup>16</sup>) se vložijo v pisni ali ustni obliki. Po ZUP-C se za pisno vlogo šteje tudi vloga v elektronski obliki, podpisana z varnim elektronskim podpisom s kvalificiranim potrdilom. Največ sprememb v določbah ZUP o vlogah je prav v zvezi elektronskim poslovanjem. ZUP-C posamezna vprašanja o tem dokaj podrobno ureja. Med drugim določa, da se vloga v elektronski obliki vložijo tako, da se pošlje informacijskemu sistemu organa za sprejem vlog, vročanje in obveščanje. Nekoliko omejena in drugače formulirana, v bistvu pa enaka glede na osnovno ureditev, je določba ZUP-C o telefonskem vlaganju vlog, s to novelo pa se pod enakimi pogoji dopušča tudi vlaganje vlog po elektronski poti brez varnega elektronskega podpisa. Kot pravi Kovač (2004, str. 87), je ta novost, ki jo je uvedel ZUP-C, glede na koncept ZUP in možnosti zlorab zlasti glede identitete in prekluzivnih rokov kar preveč liberalna, kljub nekaterim varovalkam ZUP (ko npr. vlada omeji seznam tovrstnih vlog z uredbo). Z novelo ZUP-C je mogoče vlogo vložiti tudi na (ne)predpisanem obrazcu. Z ZUP-D je

---

<sup>15</sup> Npr.: pravna oseba za davčno svetovanje bo stranki sestavila davčno napoved, jo vložila in nato stranko zastopala v davčnem postopku (Jerovšek et al., 2004, str. 218).

<sup>16</sup> Postopek se začne z vložitvijo vloge stranke. Zato ZUP termin »vloga« uporabljamo kot zbirni izraz za različne načine začetka postopka na zahtevo stranke in tudi delovanje ostalih udeležencev v postopku (Jerovšek et al., 2004, str. 239).

bilo omogočeno vlaganje vlog v nekaterih postopkih, ki jih določi vlada, tudi na t. i. enotnih vstopnih točkah.

Vloga se presoja glede na njeno vsebino, zato ni pomembno, kako jo je stranka poimenovala<sup>17</sup>. Vendar pa mora biti vsaka vloga razumljiva in obsegati vse z zakonom določene obvezne sestavine, da se lahko sploh obravnava. Novela ZUP-B je strankam olajšala vlaganje vlog, s tem ko je obveznost pridobivanja podatkov iz uradnih evidenc naložila organom. Ta določba je bila kar nekaj let le »črka na papirju«, saj se organi po njej niso ravnali. Novela ZUP-C je omogočila lažje pridobivanje teh podatkov, s tem ko je uzakonila možnost organa, da od stranke zahteva navedbo svoje uradno dodeljene identifikacijske številke. ZUP kot nujno sestavino vloge izrecno poudarja tudi podpis stranke (izjemoma tudi druge osebe). Podpis je tukaj zbirni izraz za vse vrste potrditve s strani vložnika, zato je bila z ZUP-C zahteva po lastnoročnem podpisu spremenjena, da ustreza tudi drugim načinom vlaganja vlog.

Če organ prejme nepopolno ali nerazumljivo vlogo, mora v petih delovnih dneh<sup>18</sup> (pred ZUP-C v treh koledarskih dneh) zahtevati njeno dopolnitev. Vloga se šteje za vloženo, če jo stranka v roku dopolni, če pa tega ne stori, organ vlogo zavrže. Tudi nepopolna vloga pa se šteje za pravočasno, saj bi sicer to lahko pomenilo izgubo pravice stranke uveljavljati zahtevek, kar seveda ni sprejemljivo (Jerovšek et al., 2004, str. 251, 257). Vloga se torej šteje za vloženo takrat, ko je popolna, a to velja le za rok izdaje odločbe, ne pa za varstvo materialnih pravic, ki mora biti zajamčeno že od dneva vložitve prvotne vloge (Kovač, 2004, str. 86).

V upravnem postopku je pogosto potreben neposreden stik med uradno osebo in stranko ter drugimi udeleženci v postopku. V takem primeru organ te osebe vabi z vabilom (70.-73. člen ZUP). Povabiti se sme le tistega, čigar navzočnost je v postopku potrebna. Poleg obveznih sestavnih delov vabila mora le-to vsebovati tudi opozorilo, da mora povabljeni priti osebno ali lahko pošlje pooblaščenca oz. da se lahko izjavi pisno in kakšne so posledice, če se vabilu ne bi odzval, ter da lahko na ustno obravnavo pripelje tudi priče. V praksi se teh določb organi premalo striktno držijo, kar negativno vpliva na potek postopka. »Trud pri natančnem vabilu bi se obrestoval pri večji učinkovitosti za vse udeležence postopka« (Kovač, 2004, str. 88). Povabljeni mora svoj izostanek, če ima zanj utemeljene razloge, pri organu opravičiti, ZUP-C pa vsebuje tudi zahtevo, da o tem predloži ustrezno dokazilo. ZUP predvideva vrsto sankcij, če povabljenec vabilo ignorira (plačilo stroškov, denarna kazen, prisilna privedba). Te določbe so nekoliko sporne, saj ZUP tako ali tako kaznuje stranko z drugačnimi posledicami, kot je domneva umika zahtevka, zato tak represiven pristop ni potreben (Kovač, 2004, str. 89).

---

<sup>17</sup> Tako se mora tudi npr. prepoznati pritožba, v kateri stranka navaja nova dejstva in nove dokaze, obravnavati kot predlog za obnovo postopka (Androjna, Kerševan, 2006, str. 205).

<sup>18</sup> Izraz načela ekonomičnosti, ki zahteva, da se postopek vodi hitro (Jerovšek et al., 2004, str. 253).

Od 74. do 81. člena ZUP ureja institut zapisnika. Zapisnik je treba pisati o ustni obravnavi, ustnih izjavah strank ali drugih oseb in o drugih pomembnejših dejanjih v postopku. Namesto zapisnika se za manj pomembne zapise sestavi uradni zaznamek, ki pa po ZUP-C ni več sredstvo za občevanje s strankami in nima dokazne vrednosti, saj ga je mogoče zapisati kadarkoli in kjerkoli (Štriker, 2006, str. 317).

Zapisnik lahko sestavlja zapisnikar ali uradna oseba sama<sup>19</sup>. Strankam mora biti omogočeno, da lahko spremljajo potek nastajanja zapisnika. Poleg osnovnih podatkov mora zapisnik obsegati tudi natančen in kratek potek ter vsebino opravljenih dejanj in danih izjav (po ZUP-C morajo biti obvezno v prvi osebi), pa tudi vse uporabljene listine in druge dokaze. Zapisnik se piše samo med dejanjem postopka in ne po njem, kot je to dopuščala osnovna ureditev. Tako stranka lahko da pripombe na zapisnik le med pisanjem. ZUP-C torej ni prinesel ugodnosti glede tega ne organu in ne stranki, pač pa naj bi njen procesni položaj poslabšal (Jerovšek, 2004, str. 244). Namen takšne ureditve je verjetno bil onemogočiti kasnejše morebitno sprenevedanje udeleženi oseb, ki bi lahko sicer kasneje spreminjale in sprevračale vsebino zapisnika. Na tak način pa so stranke prisiljene, da se na ustno obravnavo oz. druga dejanja v postopku resno pripravijo in tako ne povzročajo dodatnih stroškov in zapletanja postopka. S tega vidika je ta sprememba kljub poslabšanju procesnega položaja strank zagotovo smiselna in dobrodošla. Zapisnik se lahko narekuje tudi v elektronski nosilec zvoka, ki se nato prepíše in posreduje udeležencem, ki lahko ugovarjajo zoper morebitno nepravilnost prepisa, ne pa tudi zoper sam zapisnik (ZUP-C). Pravilno sestavljen zapisnik ima značaj javne listine.

V poglavju o pregledu dokumentov, obvestilih o poteku postopka in dostopu do informacij javnega značaja (pred ZUP-C pregled spisov in obvestila o poteku postopka) je z ZUP-C prišlo do precejšnjih sprememb, predvsem zaradi prilagoditve elektronskemu poslovanju. Po 82. členu ZUP imajo osebe, ki verjetno izkažejo pravni interes (torej osebno prizadetost), pravico pregledovati dokumente zadeve in jih prepisovati ali preslikovati ter zahtevati obvestila o poteku postopka (po ZUP-C se lahko potek spremlja tudi v informacijskem sistemu za obveščanje in vročanje). S to novelo je vsakomur zagotovljeno, da lahko zahteva dostop do informacij javnega značaja v posameznih upravnih zadevah, kar je po mnenju nekaterih strokovnjakov sporno, saj ZUP veže možnost pridobivanja podatkov na izkazan pravni interes, Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (Ur. list RS, št. 24/03, 61/05, 96/05-UPB1, 28/06, 51/06-UPB2, ZDIJZ) pa na dejanski interes (Kovač, 2004, str. 90-91). Po ZUP-C je v nasprotju z ZUP/99 dovoljeno vpogledati v dokumente, ki vsebujejo tajne podatke, če so bili uporabljeni kot podlaga za odločitev. Ta sprememba je skladna s statusom, ki ga imajo stranke v upravnem postopku v demokratičnih ureditvah. Stranka je namreč subjekt postopka, zato je prav, da ve, na kateri podlagi je bilo v njeni zadevi odločeno. Uprava mora nasproti strankam delovati transparentno v smislu, da jim ničesar, kar vpliva na odločitve v konkretnih zadevah,

---

<sup>19</sup> V praksi največkrat uradna oseba sama ob vodenju postopka sestavlja tudi zapisnik, zato so le-ti pogosto slabe kvalitete. Voditi ustno obravnavo, pri tem skrbeti za red, procesna pravila postopka in spoštovati vsa načela postopka, hkrati pa tudi skrbeti za pravilno sestavo zapisnika, je težko izvajati hkrati in brez napak (Štriker, 2006, str. 316).



ne prikriva. To je bila lastnost prejšnjega preživetega družbenega in političnega sistema, ki se ni izkazal za primernega.

V naslednjem poglavju ZUP ureja institut vročanja. Vročanje, to je prenos uradnih upravnih dokumentov od organa k stranki, je nujna sestavina v komunikaciji med izvršilno vejo oblasti in posamezniki ter pravnimi osebami. Vročitev pomeni nastanek pravnih posledic, predvsem tek (prekluzivnih) rokov (Kovač, 2004, str. 92).

Način vročanja je urejen v členih od 83 do 86. Po temeljni ureditvi se vroča po pošti, po uradni osebi organa ali po pravni ali fizični osebi, ki opravlja vročanje kot svojo dejavnost. ZUP-C dodaja še možnost vročanja po elektronski poti (prej po elektronski pošti). Način vročitve določi organ, po ZUP-C pa lahko stranka tudi sama izbere način vročitve. ZUP-E to določbo ponovno spreminja, ko določa, da organ vroča po elektronski poti, če mu stranka pošlje vlogo v takšni obliki ali če med postopkom organu sporoči, da želi takšno vročitev.

Vročitev se praviloma opravi v stanovanju, na delovnem mestu naslovnika, po ZUP-E pa ob določenih pogojih tudi v prostorih organa in na sedežu naslovnika. Po temeljni ureditvi je bilo določeno, da se dokument izroči naslovniku oz. tudi drugi osebi iz njegovega gospodinjstva oz. delovnega mesta. ZUP-C določbo tega (86.) člena zamenjuje z natančnim potekom elektronskega vročanja. Ker je po uveljavitvi te novele prišlo do neenakega položaja med naslovniki, ki se jim je vročalo fizično oz. elektronsko, je to popravila novela ZUP-E. Po ZUP-C je namreč veljalo, da se v primeru fizične vročitve po 15 dneh dokument pusti na domu ..., v primeru elektronske vročitve pa je sistem dokument izbrisal in naslovniku pustil sporočilo, da ga lahko prevzame pri organu (Jerovšek, 2004, str. 246). Po ZUP-E se tudi v tem primeru dokument pusti v varnem elektronskem predalu.

V 87. členu ZUP ureja osebno vročanje. Po osnovni ureditvi je bilo osebno vročanje obvezno za odločbe in sklepe, s katerimi je določen rok, ki se ne more podaljšati. Šlo je za napako v zakonu, saj so takšni roki določeni z zakonom, ne pa z upravnim aktom (Breznik et al., 2001, str. 274). Zato ZUP-C določa, da se morajo vsi dokumenti, od katerih vročitve začne teči rok, vročiti osebno. Če vročevalec dokumenta ne more vročiti, pusti na primernem mestu pri naslovniku, po ZUP-E pa tudi v poštnem predalu, sporočilo, kje se dokument nahaja, vzrok za tako vročitev in da ga mora naslovnik prevzeti v 15 dneh. Z ZUP-C je bila črtana omejitev, da se vročitev na tak način opravi le, če ni ugotovljena odsotnost osebe. Vročitev velja za opravljeno z dnem, ko naslovnik prevzame dokument oz. če ga ne prevzame po 15 dneh, velja fikcija dejanske vročitve. ZUP-C tudi določa, da se po preteku 15-dnevnega roka dokument pusti pri naslovniku, tako da se ta lahko seznanj z njim. Prav v takšnem ravnanju vročevalca, ko naslovnika ne najde na naslovu, se kaže bistvena razlika med osebnim in drugimi načini vročanja (Kovač, 2004, str. 93).

Z ZUP-C je bila ukinjena obveznost deponiranja naslova pooblaščenca za vročitve v primeru odsotnosti nad 30 dni. Z ZUP-E pa je bila v tem členu tudi črtana možnost stranke, da dokazuje svojo odsotnost in zahteva vrnitev v prejšnje stanje.

V členih od 88 do 96 ZUP ureja posebne primere vročanja. Kadar ima stranka zakonitega zastopnika ali pooblaščenca, se vroča njemu, s čimer se šteje, da je vročitev stranki opravljena. Lahko pa ima stranka tudi samo pooblaščenca za vročitve, ki ima v nasprotju s pooblaščencom le to pravico, da za stranko sprejema dokumente. Pooblaščenca za vročitve se praviloma imenuje tedaj, ko obstaja nevarnost, da bo zaradi okoliščin vročanja le-to bistveno vplivalo na potek postopka (Jerovšek et al., 2004, str. 313). Stranka je o postavitvi takega pooblaščenca praviloma morala obvestiti organ. Po noveli ZUP-D to ni več potrebno, saj se lahko vroča tudi pooblaščenču, ki se izkaže s pooblastilom in osebnim dokumentom (po ZUP-E le s slednjim, mora pa podpisati izjavo, da ga je stranka pooblastila). Ta sprememba glede na osnovno ureditev je bila uvedena zato, ker stranka o obstoju pooblastila ni mogla vedno in v vseh postopkih obvestiti organa, s tem pa se je vročitev zavlačevala (predlog ZUP-D, str. 19).

Državnim organom, organom samoupravnih lokalnih skupnosti in pravnim osebam (po ZUP-C pa tudi fizičnim osebam, registriranim za opravljanje dejavnosti), se je po temeljni ureditvi vročalo po uradni osebi tega organa oz. pravne ali fizične osebe, če pa to ni bilo mogoče, pa katerikoli pri organu zaposleni osebi. ZUP-C je slednjo določbo nadomestil z določbami o vročanju na elektronski naslov. Po ZUP-E je fizično vročanje le še rezervna možnost, če organi oz. druge osebe nimajo varnega elektronskega predala, kamor bi se jim vročalo.

Za poseben primer vročitve gre tudi, kadar se vroča večjemu številu oseb, ki organu niso znane ali se ne morejo določiti. V tem primeru se vroča z javnim naznanilom na oglasni deski organa, po ZUP-C pa tudi v informacijskem sistemu za sprejem vlog, vročanje in obveščanje (oz. na enotnem državnem portalu e-uprava, kot to določa ZUP-E). Naznanilo se lahko objavi tudi v javnih občilih ipd. To možnost upravna praksa premalo uporablja, za kar gre najbrž vzroke iskati v s tem povezanih stroških (Kovač, 2004, str. 94). Vročitev se šteje za opravljeno praviloma po preteku 15 dni od dneva objave.

V primeru spremembe naslova, kjer naj bi se stranki vročalo, mora stranka to sporočiti organu, enako velja za njenega zakonitega zastopnika ali pooblaščenca (ZUP-E). Tako vročevalec kot organ sta dolžna poizvedeti, kje se stranka nahaja, preden nadalje ukrepata. Vendar je z novelo ZUP-E ta dolžnost nekoliko spremenjena in jasneje določena. Vročevalec mora organu sporočiti, da vročitve ni mogel opraviti, poleg tega pa mu je dolžan v zvezi s preselitvijo stranke tudi posredovati podatke, ki jih o tem izve (npr. če oseba deponira naslov pri pošti ali če to ve zaradi same dejavnosti, ki jo opravlja) (predlog ZUP-E, str. 19). Tudi organ pa je dolžan poiskati drug strankin naslov v javnih evidencah<sup>20</sup> in ji vročiti na tem naslovu. Če se strankinega naslova kljub vsem prizadevanjem ne najde, se dokument vroči z javnim naznanilom. Vročitev velja za opravljeno po izteku 15 dni od objave (po temeljni ureditvi 8 dni).

---

<sup>20</sup> Npr.: pri fizičnih osebah v evidenco stalnega ali začasnega prebivališča, pri pravnih v sodni register, pri fizičnih osebah, registriranih za opravljanje dejavnosti, v evidence AJPES (predlog ZUP-E, str. 20).

ZUP-E v novem 96.a členu ureja vročanje osebam, ki do vročitve v postopku niso sodelovale. Vroča se jim na naslovu za vročanje oz. tudi na drugem naslovu, če je verjetno, da oseba tam prebiva. Če ne gre drugače, se vroči z javnim naznanilom.

Ob trudu razviti upravne postopke na način, ki bo ustrezal tako organom kot tudi (ali pa predvsem) uporabnikom upravnih storitev, je nemogoče obiti možnosti, ki jih pri tem ponuja sodobna informacijsko-komunikacijska tehnologija. V zadnjih letih se je uveljavil izraz e-uprava, ki pomeni pospešeno uvajanje uporabe interneta in elektronskega poslovanja v upravo, znotraj nje in seveda tudi navzven (Vintar, 2001, str. 327). V primerjavi z ustaljenimi načini poslovanja in vodenja upravnih postopkov se z e-upravo praktično vsi vidiki upravnega delovanja korenito spremenijo. Vintar (2003, str. 52) našteva nekatere takšne primere, ki so bili v preteklosti temeljnega pomena, e-uprava pa jih deloma ali v celoti ukinja: lastnoročni podpis kot garant verodostojnosti, pristnosti in izraza volje, osebni stik s stranko kot temeljno načelo identifikacije, krajevno načelo kot temeljni organizacijski princip pri izvajanju postopkov itd.

Razvoj e-uprave ne pomeni le tehnološke podpore izvajanju upravnih postopkov, ampak ponuja izredne možnosti napredka na tem področju, pri čemer pa nastajajo tudi nove potrebe in na njihovi podlagi nove storitve. E-uprava povsem spreminja odnos uprave do njenih uporabnikov in predvsem njuno komuniciranje. Dejstvo je, da mora tudi uprava iti v korak s časom. Glede na to, da je elektronsko komuniciranje že dodobra uveljavljeno v zasebnem sektorju, je jasno, da mora temu slediti tudi javni sektor, saj je le-ta glavni poslovni partner gospodarstva in bi neuvajanje ali prepočasno uvajanje e-uprave lahko oviralo tudi način poslovanja podjetij (Vintar, 2001, str. 329).

Predpogoj za uvedbo elektronskega poslovanja v upravo je temu prilagojena pravna podlaga. S tem namenom je bil leta 2000 sprejet Zakon o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu (Ur. list RS, št. 57/00, 30/01, 25/04, 98/04-UPB1, ZEPEP), nujno pa je bilo dopolniti tudi nekatere temeljne procesne akte, predvsem ZUP. Zlasti ZUP-C je omogočil široko uvedbo elektronskega poslovanja v upravne postopke. Bolj zahtevno je bilo prilagajanje materialne zakonodaje novemu načinu poslovanja, čemur pa se nikakor ni bilo mogoče izogniti.

Pri vzpostavljanju sistema e-uprave so se strokovnjaki zgledovali po britanskem konceptu ponudbe storitev uprave po načelu »vse na enem mestu« (»one stop shop«). Ta koncept terja svoj internetni ekvivalent, sicer bo ponudba upravnih storitev razpršena in neenotna, s tem pa uporabniku nič bolj prijazna kot klasični način upravnega poslovanja. Rešitev predstavlja javni elektronski portal, ki omogoča ponudbo e-storitev na poenoten in pregleden način na poljubni upravni ravni (občina, pokrajina, država). Za uporabnike so najbolj prijazni portali, zasnovani po konceptu »življenjskih situacij«, ki vodijo uporabnika skozi upravni labirint pristojnosti, postopkov, dokumentov ... in mu omogočajo, da dobi vse potrebne informacije, dokumente in sproži vse potrebne postopke na enem mestu (Vintar, 2003, str. 52).

Slovenija ima enotni državni portal e-uprava že od spomladi leta 2001. V začetku so bile preko tega portala na voljo le informacije, kasneje so strokovnjaki razvili kataloge življenjskih situacij ter pripadajočih upravnih postopkov in storitev, vzpostavili enoten register postopkov in dokumentov, omogočili poenoten dostop do številnih javnih baz podatkov itd. (Vintar, 2003, str. 53). Nekatere upravne storitve še niso dostopne preko interneta, pa tudi tiste, ki so na tak način že dosegljive, so na različnih razvojnih stopnjah. Ni namreč vseeno, na kakšni ravni zahtevnosti je posamezna storitev na voljo. Stroka loči štiri razvojne stopnje (Tabela 1):

**Tabela 1: Rangiranje storitev po stopnji njihove razvitosti**

Stopnja	Način interakcije	Razvitost
Stopnja 1	informacija	samo on-line informacije o storitvi
Stopnja 2	interakcija	možno dostopanje do obrazcev
Stopnja 3	dvosmerna interakcija	elektronski obrazci, ki jih lahko izpolnimo ter odpošljemo in prejmemo rešitev po elektronski poti, vključno z ev. avtentikacijo in plačilom taks
Stopnja 4	transakcija	reševanje primera, obdelava odločite v elektronski obliki in obveščanje

Vir: Vintar, 2003, str. 48

Kljub več kot očitnemu napredku na tem področju je jasno, da smo z e-upravo šele na začetku. Ne le zato, ker se tako velikega in zahtevnega projekta ne da do popolnosti izpiliti v nekaj letih, pač pa predvsem zato, ker so možnosti, ki jih nudi informacijsko-komunikacijska tehnologija tako nepojmljivo široke. Poleg tega je elektronska ponudba upravnih storitev smiselna le, če jo uporabniki v dovolj velikem številu sprejmejo in uporabljajo. Tudi v tem pogledu so rezerve v Sloveniji še velike.

#### 4.5 ROKI, RED IN STROŠKI POSTOPKA

ZUP v členih 99 do 101 ureja roke. Gre za procesne roke<sup>21</sup>, ki veljajo za posamezna dejanja postopka in označujejo v glavnem določena časovna obdobja, v katerih je treba opraviti določena dejanja v postopku, ali pa morajo ta obdobja preteči, da bi se lahko začela in opravila določena procesna dejanja (Androjna, Kerševan, 2006, str. 242). Roki so v upravnem postopku pomembni tudi zato, da se omeji možnost nedela, nagajanja ali celo izrabljanja postopka v nedovoljene namene, kamor sodi tudi nepotrebno zavlačevanje postopka (Grafenauer, Breznik, 2005, str. 247).

Roki so praviloma določeni z zakoni in drugimi predpisi. Zanje je značilno, da se ne spreminjajo in so praviloma nepodaljšljivi. Lahko pa rok določi tudi uradna oseba. Ta rok je na podlagi opravičenih razlogov mogoče podaljšati (Androjna, Kerševan, 2006,

<sup>21</sup> Materialne roke predpisujejo materialni predpisi, veljajo pa za uveljavitev materialnih pravic.

str. 243). Rok, ki je določen po dnevih, začne teči naslednji dan od npr. vročitve. Če je rok določen po mesecih oz. letih, se konča na tisti dan v mesecu oz. letu, ki se po številki ujema z dnem, od katerega se šteje rok, oz. na zadnji dan v tem mesecu. Lahko pa je konec roka določen tudi s koledarskim dnem. Roki tečejo neprekinjeno, kar pomeni, da začetka in teka rokov, ki so določeni po dnevih, mesecih ali letih, ne ovirajo dela prosti dnevi. Vplivajo pa ti dnevi na iztek roka. Če se rok izteče na dela prost dan, se šteje za zadnji dan roka šele prvi naslednji delovni dan.

ZUP v 102. členu obravnava naroke. Narok je na določeno časovno točko odrejeno dejanje, ki se bo opravilo v določenem prostoru in kraju (Jerovšek et al., 2004, str. 343). Narok določi organ, če se opravi ustna ali (po ZUP-C) videokonferenčna obravnava. Organ povabi stranke in druge osebe, katerih prisotnost je potrebna, na narok najmanj osem (pred ZUP-C sedem) dni pred njegovim razpisom. Obvezno mora navesti kraj, prostor in čas naroka. Po omenjeni noveli mora organ povabljenega tudi opozoriti, da lahko namesto na videokonferenčni obravnavi tudi osebno sodelujejo, opozori pa jih tudi na zakonite posledice neopravičenega izostanka.

V primeru da stranka zamudi rok, narok ali kakšno drugo dejanje postopka, posledica tega pa je prekluzija (izguba pravice opraviti zamujeno procesno dejanje), lahko uporabi posebno pravno sredstvo vrnitev v prejšnje stanje<sup>22</sup> (103.-108. člen ZUP). Vzroki za zamudo so različni, zato tudi ne bi bilo prav, da bi vsaka zamuda imela enako strogo posledico za stranko. S tem namenom ZUP tudi vsebuje ta institut, ki pride v poštev le pri zamudi procesnih rokov (Androjna, Kerševan, 2006, str. 248).

Predlog stranke za vrnitev v prejšnje stanje mora biti podprt z opravičljivimi razlogi zamude. Stranka mora v tem predlogu navesti okoliščine zamude in jih vsaj verjetno izkazati. ZUP določa subjektivni in objektivni rok za vložitev predloga. Subjektivni rok – osem dni se šteje od dneva, ko je prenehal vzrok za zamudo oz. od dneva, ko je stranka izvedela za zamudo. Objektivni rok pa se izteče po treh mesecih od dneva zamude ne glede na vzroke zamude. Oba roka sta zakonsko določena in nepodaljšljiva (Breznik et al., 2001, str. 314). Z novelo ZUP-C je bila črtana možnost predlaganja vrnitve v prejšnje stanje v šestih mesecih, če je stranka dokazala, da ni mogla prej prevzeti dokumenta zaradi nepretrgane odsotnosti.

Predlog za vrnitev v prejšnje stanje sprejme in o njem odloča organ, pri katerem bi bilo treba opraviti zamujeno dejanje. Organ najprej preizkusi, ali je predlog pravočasen in dovoljen, nato odloča o njegovi utemeljenosti. Pomembno je poudariti, da organ pri tem nima diskrecijske pravice (Jerovšek et al, 2004, str. 355-356). Morebitni stranki z nasprotnim interesom mora dati organ možnost, da se izjavi o dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za odločanje o predlogu.

---

<sup>22</sup> Po sistematiki bi ZUP vrnitev v prejšnje stanje moral obravnavati v tistem delu, v katerem obravnava pravna sredstva. Ker pa je to pravno sredstvo v neposredni zvezi z zamudo rokov, je iz praktičnih razlogov umeščeno neposredno za poglavjem o rokih (Androjna, Kerševan, 2006, str. 249).

Predlog za vrnitev v prejšnje stanje praviloma ne vpliva na tek postopka, lahko pa se postopek začasno prekine, dokler ne postane sklep o predlogu dokončen. Če se predlogu ugodi, se odpravijo vse odločbe in sklepi v zvezi z zamudo, postopek pa se vrne v stanje, kakršno je bilo pred zamudo.

Vzdrževanje reda ZUP ureja v členih od 109-112. Uradna oseba mora skrbeti, da postopek teče hitro, učinkovito in nemoteno, torej skrbeti mora za red pri delu in za dostojanstvo organa. V ta namen ima pravico opomniti tiste udeležence, ki motijo delo. Če opomin ne zadostuje in je bila stranka opozorjena na pravne posledice odstranitve, sme uradna oseba stranko odstraniti iz postopka (druge osebe pa celo brez opomina). Pri hujših kršitvah reda se lahko osebo kaznuje tudi z denarno kaznijo, ni pa izključena niti kazenska ali disciplinska odgovornost.

Stroški postopka (113.-124. člen ZUP) so izdatki, ki nastanejo v zvezi z upravnim postopkom v konkretni upravni zadevi. Praviloma velja, da stroški, ki jih ima stranka, bremenijo njo samo. Enako velja za organ, vendar lahko organ, kadar gre za posebne stroške, le-te prevali na stranko oz. osebo, ki jih je povzročila. ZUP vsebuje tudi posamezne elemente načela, da se stroški delijo glede na uspeh v postopku.

Organu v zvezi z upravnim postopkom nastajajo splošni in posebni stroški. Prvi so povezani s funkcijami in rednimi nalogami organa (plače delavcev, izdatki za pisarniški material ipd.), trpi pa jih organ sam. To pa ne velja vselej za posebne stroške, ki nastajajo neposredno zaradi konkretne upravne zadeve. Gre za:

- potne stroške uradnih oseb v zvezi z raznimi dejanji postopka zunaj sedeža organa – uradne osebe imajo pravico do povrnitve teh stroškov,
- izdatke za priče, izvedence in tolmače, ki jim gre povračilo zaradi stroškov sodelovanja v postopku, izvedencem in tolmačem pa poleg tega še posebna nagrada (oz. po ZUP-C plačilo za opravljeno storitev) – povračilo teh stroškov oz. nagrado se mora zahtevati pri zaslišanju, tolmačenju oz. izdaji izvedenskega mnenja,
- stroške za prenos stvari zaradi neposrednega ogleda,
- izdatke za povrnitev škode, ki lastniku ali posestniku nastane pri ogledu,
- izdatke za oglase ipd., ki nastanejo v postopku o upravni zadevi.

Posebni stroški gredo praviloma v breme tistega, na zahtevo katerega se je postopek začel. Če se je postopek začel po uradni dolžnosti, se pri delitvi stroškov ravna po posebnih pravilih ZUP, po katerih se stroške nosi glede na uspeh v postopku. Kadar nekdo po lastni krivdi ali iz nagajivosti oz. s svojim protipravnim dejanjem povzroči stroške, jih je dolžan tudi sam poravnati (Androjna, Kerševan, 2006, str. 258-260).

Stroški stranke obsegajo njene osebne stroške (za prihod, izgubo časa in zaslužka), stroške za upravne takse, pravno zastopanje in za strokovno pomoč ter morebitne druge stroške. Stroške zaradi upravnega postopka praviloma nosi stranka sama, ZUP pa od tega pravila določa nekatere izjeme. Tako stroške postopka, uvedenega po uradni dolžnosti, ki se je za stranko ugodno končal, krije organ, razen strankinih osebnih stroškov. Če je v postopku udeleženih dvoje ali več strank z nasprotnimi

interesi, mora stranka, ki je začela postopek in se je ta končal v njeno škodo, povrniti nasprotni stranki stroške udeležbe v postopku; enako velja, če je ena stranka drugi iz nagajivosti povzročila stroške v postopku. ZUP-C k določbam o stroških dodaja, da stranski udeleženec krije svoje stroške, če z zahtevkom ni uspel, v nasprotnem primeru pa te stroške krije stranka, ki je postopek sprožila. Stranke z istovrstnimi zahtevki trpijo stroške po enakih delih oz. sorazmerno s pridobljeno koristjo. V primeru poravnave se stranke dogovorijo o stroških oz. vsaka trpi svoje stroške. Če se postopek ustavi zaradi umika zahteve ali pravnega sredstva stranke, ki je postopek sprožila, nosi ta stranka vse stroške (Androjna, Kerševan, 2006, str. 261-262). Povrnitev stroškov mora stranka zahtevati do izdaje odločbe. Kadar stranka uveljavlja neko svojo pravico in je gotovo, da bodo v zvezi s tem nastali posebni izdatki, lahko organ zahteva od te stranke, da založi v ta namen potreben znesek.

Preden je odločeno o upravni zadevi, praviloma ni mogoče odločiti o stroških postopka, zato do izdaje odločbe oz. sklepa vsaka stranka trpi stroške, ki ji nastanejo. Z ZUP-C je odločitev o stroških postala obveza organa oz. obvezna sestavina izreka odločbe ali sklepa (predlog ZUP-C, str. 28). S to novelo je bila dodana tudi določba, da mora tudi organ na drugi stopnji odločiti o stroških, ki so nastali med drugostopenjskim postopkom.

Organ lahko oprostí stranko (velja samo za fizične osebe) na njen predlog vseh ali dela stroškov, če jih ta ne more plačati brez škode za nujno preživljanje. Možen je tudi odlog ali obročno plačilo, ki pa ne sme trajati več kot pet let. Oprostitev velja za izdatke organa (izdatki za priče, ogled ipd.) ter za položitev varščine za stroške (pred ZUP-C tudi za takse). V primeru oprostíve plačila stroškov le-te krije organ. Organ lahko že med postopkom ali v enem letu po izdaji razveljavi sklep o oprostívi, če ugotovi, da razlogi oprostíve več ne ostajajo.

## **4.6 FAZE UPRAVNEGA POSTOPKA**

### **4.6.1 Začetek postopka in zahtevki strank**

Začetek postopka ureja ZUP v členih od 125 do 129. Postopek se lahko začne le na podlagi pobude bodisi organa bodisi stranke. V prvem primeru se postopek začne po uradni dolžnosti, to je, če tako določa zakon ali na njem temelječ predpis ali pa če organ meni, da je treba zaradi zavarovanja javne koristi začeti postopek. Po temeljni ureditvi je bil organ dolžan upoštevati morebitne vloge tudi, kadar se je postopek lahko začel le po uradni dolžnosti. Z ZUP-C je bila ta zakonska dikcija črtana, ker ni jasno določala, da v takšnih primerih ti subjekti nimajo statusa stranke v postopku (predlog ZUP-C, str. 28).

Po uradni dolžnosti se postopek začne, ko pristojni organ opravi kakršnokoli dejanje v postopku, na zahtevo stranke pa se praviloma začne z dnem vložitve zahteve. Stranka lahko zahteva začetek postopka v zadevah, v katerih je po zakonu ali po naravi stvari za začetek postopka potrebna njena zahteva. V takšnih primerih stranka razpolaga z materialnim zahtevkom, organ pa je pri tem strogo vezan na njeno voljo, ali bo varovala svoje koristi ali ne (Androjna, Kerševan, 2006, str. 278). Materialnopravni zahtevki stranke mora biti takšen, da ga je mogoče obravnavati in reševati v upravnem postopku. Zaradi tega organ najprej opravi preizkus zadeve, da preveri, če so izpolnjene vse procesne predpostavke za začetek postopka (Androjna, Kerševan, 2006, str. 281), te pa so: da gre v vlogi za upravno stvar, da je vložnik lahko stranka po ZUP in da uveljavlja kakšno svojo pravico, da je bila zahteva vložena v predpisanem roku in da se o isti upravni zadevi še ne vodi upravni (po ZUP-C pa tudi sodni) postopek oz. o njej še ni bilo pravnomočno odločeno. Če te procesne predpostavke niso podane, organ zahtevo s sklepom zavrže. To lahko stori tudi kadarkoli med postopkom do izdaje odločbe.

Kadar se postopek začne na zahtevo stranke, lahko ta z njim prosto razpolaga vse do izdaje prvostopenjske odločbe. Tako lahko stranka svoj zahtevki razširi ali pa ga nadomesti z novim, mora pa se spremenjeni zahtevki opirati na bistveno enako dejansko stanje (133. člen ZUP). Pravico do prostega razpolaganja z zahtevkom ima stranka zato, ker je subjekt upravnega postopka, ki svobodno sprejema odločitve o obsegu in načinu varstva lastnih koristi. Ker gre navadno za uveljavljanje javnih pravic, je volja posameznika odločilna vse do dokončnosti izdane odločbe (Jerovšek et al., 2004, str. 406). Stranka lahko torej svojo zahtevo vsak čas do nastopa dokončnosti tudi umakne<sup>23</sup> (134.-136. člen ZUP), omejitve umika obstajajo le, kadar je v postopku udeležena tudi stranka z nasprotnim interesom. Stranka lahko zahtevo umakne izrecno (z vlogo) ali pa tudi s konkludentnim dejanjem (običajno gre za opustitev kakšnega dejanja), če je to določeno z zakonom. V primeru umika se praviloma izda sklep o ustavitvi postopka, odpravi pa se tudi morebitna prvostopenjska odločba.

ZUP/99 je omogočal, da lahko stranka umik zahteve do vročitve sklepa o ustavitvi tudi preklicje. Z ZUP-C je bila ta določba sicer črtana, vendar pa nekateri menijo, da je umik še vedno mogoče preklicati, saj zakon tega ne prepoveduje. Umik zahteve namreč ne pomeni hkrati tudi odpovedi zahtevku, zato mora organ preklic upoštevati (Androjna, Kerševan, 2006, str. 290-291). Jerovšek (2004, str. 247) sicer pravi, da preklic ni možen, opozarja pa, da to lahko pomeni za organ še več dela, saj stranka lahko vložijo nov zahtevki, ker ob ustavitvi postopka ni pravnomočne odločbe.

ZUP v 137. členu daje možnost poravnave<sup>24</sup> strank z nasprotujočimi si interesi. Organ mora paziti na vsebino poravnave. Postopek se glede na njen obseg v celoti ali deloma ustavi. Poravnava ima moč izvršljive odločbe in se jo lahko izpodbija le v

---

<sup>23</sup> O umiku zahteve in umiku zahtevka glej Androjna, Kerševan (2006, str. 289-290).

<sup>24</sup> Zanimivo je, da ZUP vsebuje ta institut, ki je klasični institut civilnega pravnega postopka. V upravnem postopku gre namreč praviloma za odločanje o javnih pravicah, torej o zahtevkih stranke nasproti državi, ne pa o razreševanju spora med strankami (Androjna, Kerševan, 2006, str. 295).



okviru posebne pritožbe zoper sklep o ustavitvi oz. nadaljevanju postopka, kar pomeni, da gre za omejevanje pravice do pritožbe. Poravnava v upravnem postopku se lahko nanaša le na zahtevke javnopravne narave, ki jih ni mogoče izpodbijati v pravnem postopku, zato bi morala stranka glede tega imeti zagotovljeno pravno varstvo v okviru upravnega postopka (Breznik et al., 2001, str. 373).

## **4.6.2 Postopek do izdaje odločbe**

To poglavje je v ZUP razdeljeno na dva dela: splošna načela (ugotovitveni postopek) in dokazovanje (dokazni postopek).

### **4.6.2.1 Ugotovitveni postopek**

V skupnih določbah (138.-143. člen ZUP) je opredeljen namen ugotovitvenega postopka, ki je ugotoviti vsa dejstva in okoliščine, ki so za odločitev pomembne, strankam pa mora biti omogočeno, da uveljavijo in zavarujejo svoje pravice in pravne koristi. Iz tega izhaja, da je treba v ugotovitvenem postopku uresničiti načelo materialne resnice in načelo zaslišanja stranke (Androjna, Kerševan, 2006, str. 300).

Uradna oseba je dolžna skozi ves postopek ugotavljati dejansko stanje in izvajati dokaze o vseh dejstvih, pomembnih za odločitev. Že temeljna ureditev ZUP je organom nalagala obveznost, da si preskrbijo podatke iz uradnih evidenc. Z novelo ZUP-B je bila ta določba le še bolj poudarjena. Tako ZUP-B določa, da mora organ potrebne podatke zahtevati najkasneje v roku treh delovnih dni po vložitvi vloge, zaproseni organ pa jih mora praviloma posredovati najkasneje v 15 dneh. ZUP-C ob tem izrecno zahteva, da mora biti izmenjava podatkov med organi brezplačna. Z ZUP-B sta bili določeni dve omejitvi pri tej izmenjavi: splošna (stranka lahko izrecno izjavi, da ne želi, da bi organ o njej zbiral podatke in jih pridobiva sama) ter omejitve v zvezi z davčno tajnostjo (ti podatki se lahko pridobivajo le na podlagi zakona ali izrecne privolitve stranke). ZUP-C je ti omejitvi razširil še z dodatnimi, ki zadevajo podatke o rasmem ali drugem poreklu, političnih, verskih ali drugih prepričanjih, pripadnosti sindikatu, spolnem vedenju, kazenskih obsodbah, zdravstvenih podatkih in osebnih podatkih. Te podatke lahko pridobi uradna oseba le na podlagi zakona ali izrecne pisne privolitve stranke (Jerovšek et al., 2004, str. 421-422).

Po ZUP lahko med postopkom vanj vstopi tudi oseba, ki do tedaj ni bila stranka (enako velja tudi za stranskega udeleženca). Uradna oseba v tem primeru preizkusi, ali se taki osebi lahko prizna lastnost stranke. Pomembno je, da ta oseba v vlogi navede, v čem je njen pravni interes in o tem predloži tudi dokaze (ZUP-C). Organ je dolžan zagotoviti možnost sodelovanja v postopku vsem osebam, ki izpolnjujejo pogoje za lastnost stranke ali stranskega udeleženca. Po temeljni ureditvi je moral organ stranko po potrebi le opozoriti na njene pravice in pravne posledice njenih dejanj ali opustitev dejanj v postopku, z ZUP-C pa je bila ta določba precej razširjena.

Organ mora tako pred začetkom ugotovitvenega postopka povabiti k udeležbi vse osebe, ki imajo za to pravni interes – če ne gre drugače, tudi z javnim naznanilom. Tovrstna aktivnost ni le dolžnost organa, ampak tudi oseb, ki bi morale ali smele biti udeležene v postopku, saj morajo prigrasiti stransko udeležbo do izdaje odločbe. Zaradi lažjega uveljavljanja pravic aktivne stranke in ekonomičnosti postopka se lahko potencialni stranski udeleženec z izjavo tudi odreče sodelovanju v postopku, vendar ta izjava ni nepreklicna. Prav to učinek in smisel te določbe precej zmanjšuje. Ker potencialni stranski udeleženec ni obvezan dati kakršnekoli izjave, bi morala izjava, če jo že da, imeti večjo težo. Tako pa takšna izjava nima praktično nobenega učinka, če se ta oseba kasneje premisli. S tem pa je zmanjšan tudi smisel te določbe.

Dejstva in okoliščine, ki so pomembne za odločitev, se lahko ugotavlja v posebnem ali v skrajšanem ugotovitvenem postopku (144. člen ZUP). Za ugotovitev materialne resnice včasih ni potrebno opraviti nobenih posebnih dejanj v postopku in se lahko takoj odloči o zadevi. To je tudi bistvo skrajšanega ugotovitvenega postopka – da sta v njem združena ugotovitveni postopek in odločanje v konkretni upravni zadevi. Zato je v takem primeru tudi izključeno načelo zaslišanja stranke (Androjna, Kerševan, 2006, str. 309-310). Po skrajšanem ugotovitvenem postopku se lahko odloči, če:

- se da dejansko stanje v celoti ugotoviti na podlagi dejstev in dokazov, ki jih je predložila stranka, ali na podlagi splošno znanih dejstev in dokazov,
- se da dejansko stanje ugotoviti na podlagi uradnih podatkov organa,
- je s predpisom dovoljeno odločanje tudi na podlagi nepopolno dokazanih dejstev in okoliščin in so ta le verjetno izkazana,
- gre za nujne in neodložljive ukrepe v javnem interesu (nevarnost za življenje in zdravje ljudi, javni red in mir, javna varnost in premoženje večje vrednosti).

Praviloma se v upravnem postopku vodi posebni ugotovitveni postopek (145. in 146. člen ZUP). Posebni ugotovitveni postopek se izvede za ugotovitev dejstev in okoliščin, ki so pomembne za razjasnitev stvari ali zato, da se da strankam možnost, da uveljavijo in zavarujejo svoje pravice in pravne koristi. Stranka ima torej pravico aktivnega sodelovanja v postopku, torej sme vse do izdaje odločbe dajati potrebne podatke, navajati za odločbo potencialno pomembna dejstva in izpodbijati navedbe, ki se ne ujemajo z njenimi. Pred izdajo odločbe ji mora biti omogočeno, da se izreče o dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za izdajo odločbe, ne le o tistih, na katere se odločba opira, kot je določala temeljna ureditev ZUP. Potek ugotovitvenega postopka z ZUP ni določen, saj sta število in vrsta posameznih dejanj odvisna od okoliščin vsakega posameznega primera (Androjna, Kerševan, 2006, str. 314).

Organ lahko med postopkom naleti na vprašanje, za reševanje katerega ni pristojen, brez njegove rešitve pa ni mogoče rešiti upravne zadeve. Gre za predhodno vprašanje (147.-152. člen ZUP), ki je samostojna pravna celota, spada pa v pristojnost sodišča ali drugega organa. Organ lahko predhodno vprašanje v določenih primerih obravnava sam (takšna rešitev ima pravni učinek samo v dotični zadevi), običajno pa prekine postopek do dokončnosti ali pravnomočnosti rešitve pristojnega organa oz. sodišča.

Prekinitev postopka ZUP ureja v 153. členu. V določenih primerih se postopek zaradi nastopa določenih okoliščin začasno ne more nadaljevati, hkrati pa te okoliščine trajno ne ovirajo nadaljevanja postopka. Postopek se zato prekine, s tem pa prenehajo teči tudi vsi roki za procesna dejanja<sup>25</sup>, organ pa tudi ne more opravljati nobenih procesnih dejanj (Androjna, Kerševan, 2006, str. 324).

Prekinitev nastopi v primeru smrti stranke (pravica, obveznost ali pravna korist pa lahko preide na prave naslednike) ali če stranka nima poslovne sposobnosti, hkrati pa tudi nima ustreznega zastopnika, če za stranko nastopijo pravne posledice uvedbe stečajnega postopka ali če organ prepusti reševanje predhodnega vprašanja drugemu organu ali sodišču. ZUP določa, da se postopek prekine s sklepom. Strokovnjaki so do tega kritični, saj iz ostalih določb ZUP izhaja, da je prekinitev določena v korist strank, zato bi se postopek moral prekiniti že s samimi nastopom razloga za prekinitev (ex lege). Če pa se postopek prekine šele s sklepom, pa to pomeni, da od nastopa dejstva do izdaje sklepa stranka ni deležna pravnih posledic prekinitve. Zato je potrebno šteti, da je sklep o prekinitvi le deklaratorne (ugotovitvene) narave (Breznik et al., 2001, str. 418-419).

Prekinitev traja, dokler so za to podani razlogi. ZUP-C je 153. člen dopolnil z navedbami o obveznosti vročitve sklepa o prekinitvi subjektom, ki imajo pravico ali dolžnost ukrepati v zvezi s prekinitvijo (predlog ZUP-C, str. 29).

Osrednji dogodek oz. procesno dejanje posebnega ugotovitvenega postopka je ustna obravnava (154.-163. člen ZUP), kjer je treba ugotoviti predmet ugotovitvenega postopka. Ustna obravnava ima dva pglavitna namena: strankam omogoča podajanje izjav in predlogov oz. njihovo izpodbijanje, uradni osebi pa omogoči skoncentrirano zbiranje in tehtanje za odločitev pomembnih dejstev (Jerovšek et al., 2004, str. 462). Pri ustni obravnavi se načelo zaslišanja stranke najbolj odrazi, poleg tega pa se stranko tako neposredno in sprotno seznanja z rezultati ugotovitvenega postopka, kar je tudi najbolj ekonomično (Breznik et al., 2001, str. 420).

Ustna obravnava se razpiše, kadar je to koristno za razjasnitev zadeve, mora pa se razpisati v zadevah, kjer sta udeleženi dve ali več strank z nasprotujočimi interesi, ali kadar je treba opraviti ogled, zaslišati priče ali izvedence. ZUP-C namesto ustne omogoča tudi razpis videokonferenčne obravnave. Ustna obravnava je praviloma javna, saj se s tem izraža javni interes. Javnost se lahko izključi (v celoti ali le v delu) le v zakonsko določenih primerih (moralna, varnost, okoliščine, ki pomenijo tajnost podatkov ipd.), izključitev pa ne velja za razglasitev odločbe.

---

<sup>25</sup> Razlika med prekinitvijo postopka po 153. členu ZUP in prekinitvijo po drugih določbah ZUP je ravno v mirovanju rokov (Jerovšek et al., 2004, str. 461).

#### **4.6.2.2 Dokazni postopek**

Pri dokazovanju gre za ugotavljanje resničnosti dejstev, pomembnih za odločitev v zadevi – gre torej v prvi vrsti za iskanje materialne resnice. Dokazovanje je v širšem smislu dejavnost, ki obsega zbiranje, izpeljavo in presojo dokazov, v ožjem smislu pa pomeni uporabo dokaza zaradi ugotovitve določenega dejstva. Namen in cilj dokazovanja je prepričati uradno osebo o resničnosti dejstev in okoliščin, kar uradna oseba doseže s presojo izvedenih dokazov (Androjna, Kerševan, 2006, str. 334).

V splošnih določbah o dokazovanju (164.-168. člen ZUP) ZUP primeroma našteva možna dokazila (listine, priče, izjave strank, izvedenci in ogledi), določa pa tudi, da se kot dokazilo lahko uporabi vse, kar lahko poda potreben dokaz<sup>26</sup>. Posamezna dokazila med seboj niso prioriteto razvrščena, čeprav daje zakon javnim listinam posebno dokazno moč, saj zanje velja domneva resničnosti. Kot dokazila se po ZUP-C lahko uporabljajo tudi podatki iz informatiziranih evidenc.

Uradna oseba sama odloči, ali in katera dejstva je treba dokazovati. Dokazi se praviloma izvedejo po ugotovitvenem postopku, ko se na podlagi zbranih dejstev presoja, kaj je sporno in kaj je treba dokazati. V praksi se sicer oba postopka časovno zelo tesno prepletata. ZUP določa, da ni potrebno dokazovati splošno znanih dejstev, pravnih domnev (dovoljeno pa je dokazovati, da ne obstajajo) in pravnih fikcij ter prava, saj mora biti uradna oseba z njim seznanjena, razen prava, ki velja v tuji državi (Jerovšek et al., 2004, str. 485-486).

Najpogosteje uporabljena vrsta dokazil so listine (169.-178. člen ZUP). Obstaja več vrst listin, ZUP pa pravzaprav ureja le eno, in sicer javne listine. To so tisti dokumenti, ki kumulativno izpolnjujejo štiri pogoje: izda jih državni organ, organ lokalne skupnosti ali nosilec javnega pooblastila v mejah svojih pristojnosti in v predpisani obliki, v njih pa nekaj potrjuje ali določa.

Javne listine so za dokazni postopek zelo pomembne, saj zanje velja domneva resničnosti. To pomeni, da se je na njihovo vsebino mogoče zanesti kot na pravilno in dokazano. Vendar pa se domneva resničnosti ne more raztegniti na resničnost dejstev v danih izjavah. Resničnost vsebine je dokazana le, če se je posebej dokazovala in se tudi dokazala (Jerovšek et al., 2004, str. 281, 492). Domnevo resničnosti javne listine se torej lahko izpodbija. Dovoljeno je izpodbijati resničnost tistega, kar se v listini potrjuje, in pravilnost sestavljanja listine (napačna ali pomanjkljiva oblika), ni pa mogoče izpodbijati resničnosti tistega, kar se v javni listini (npr. v upravnem ali sodnem aktu) določa. Za to je namreč predviden drug postopek – pritožba ali izredno pravno sredstvo. Lahko se izpodbija tudi avtentičnost javne listine glede na izdajatelja (Androjna, Kerševan, 2006, str. 343). Breme dokazovanja

---

<sup>26</sup> ZUP loči izraze dokazna sredstva ali dokazila in dokaze. Dokazi so rezultat izvedbe dokazila (npr. izvedensko poročilo je rezultat dela izvedenca, pričanje je dokaz zaslišanja stranke ipd.) (Jerovšek et al., 2004, str. 481).

neresničnosti je na strani tistega, ki to zatrjuje, ne pa na tistem, ki je listino predložil kot dokazilo – gre za obrnjeno dokazno breme.

Temeljna ureditev ZUP je vsebovala določbo, s katero je podatke iz računalniških baz izenačevala z listinami in jih priznavala kot del dokumenta. Z ZUP-C je bila ta določba v celoti nadomeščena z novo vsebino. S to novelo je bilo namreč na to mesto umeščeno podpoglavje o upravni overitvi lastnoročnih podpisov, prepisov in kopij (178., 178.a-178.h člen ZUP). ZUP tako upravnim organom vrača pristojnost za overjanje lastnoročnih podpisov, prepisov in kopij. Razlog za to potezo zakonodajalca gre iskati v načelu ekonomičnosti, saj upravne overitve sodijo v ZUP zaradi tesne povezave z upravnimi postopki v smislu dokazovanja. Za posameznike in pravne osebe ta ponovno vzpostavljena zakonska možnost predstavlja odpravo dodatne obveznosti obiska pri notarju. Upravna overitev je enakovredna notarski, čeprav overitve pred upravnimi organi veljajo le za potrebe upravnih postopkov in ne sodnih. Smiselno je namreč overjati le tiste listine, ki so potrebne v upravnih postopkih (Jerovšek et al., 2004, str. 502-503).

Z upravno overitvijo se potrjuje pristnost podpisa oz. istovetnost prepisa ali kopije, ne pa resničnost podatkov v listini. Overitev opravi praviloma uradna oseba upravne enote, in to ne glede na bivališče ali sedež osebe, ki to zahteva. ZUP-C je določal, da overitev listine, potrebne v konkretnem upravnem postopku, opravi kar uradna oseba za ta postopek pristojnega organa. Z ZUP-E je to določbo spremenil, tako da posebno stvarno pristojnost za overjanje lastnoročnih podpisov lahko predpiše le zakon.

Novela ZUP-C je z določbami o overitvi elektronskih kopij omogočila širok razmah elektronskega vlaganja vlog, ki ga je do tedaj ovirala obveza priložiti priloge, ki niso bile elektronskega značaja. Po ZUP-C pa lahko stranka pomembnejše dokumente pretvori v overjene elektronske kopije in jih, kadar je to potrebno, priloži svojim elektronskim vlogam (predlog ZUP-C, str. 30). Overjena elektronska kopija je namreč trajna in se jo uporabi tolikokrat, kolikor je to potrebno.

Posebna vrsta listin so potrdila (179., 180., 180.a člen ZUP). Z njimi se potrjuje obstoj določenih pravno pomembnih dejstev, o katerih državni organi, organi lokalne skupnosti ali nosilci javnega pooblastila vodijo uradne evidence (Breznik et al., 2008, str. 488). Značilnost potrdil o podatkih iz uradnih evidenc je, da jim ZUP podeljuje značaj javne listine, vendar je pri tem nujno, da je takšno potrdilo tudi dejansko v skladu s podatki iz uradne evidence.

Poleg odločanja so upravni (in drugi) organi dolžni izvajati tudi druge naloge – med drugim tudi dokumentirati različna pravno pomembna dejstva. Dolžni so torej voditi uradne evidence ter overjati in izdajati potrdila na podlagi teh evidenc (Androjna, Kerševan, 2006, str. 353). Potrdilo je materialni akt, z njim se o ničemer ne odloča. Izdaja potrdil ni upravni postopek, sodi pa v ZUP, ker so potrdila ena najpogosteje uporabljenih dokazil v upravnem postopku (Jerovšek et al., 2004, str. 513).

Omenjeni organi izdajajo potrdila in druge listine tudi o dejstvih, o katerih ne vodijo uradnih evidenc, če so taka potrdila pomembna za odločitev v postopku. V tem primeru se dejstva ugotavljajo po posebnem ugotovitvenem postopku. Temeljna ureditev je v zvezi s tem določala, da takšna potrdila nimajo značaja javne listine in organ zato dejstva, ki jih potrjujejo, znova ugotavlja. Po mnenju strokovnjakov je bila ta določba nesmiselna, ker je le ponavljala splošno pravilo, da organ na dokazno moč dokazil z izjemo javnih listin ni vezan<sup>27</sup> (Jerovšek et al., 2004, str. 515). ZUP-C je zato to določbo črtal. Je pa bil s to novelo ZUP uveden novi 180.a člen, v katerega so bile z namenom večje jasnosti premeščene nekatere določbe predhodnih dveh členov. Med drugim tudi ta, po kateri je bil rok za izdajo posebne odločbe v primeru zavrnitve zahteve za izdajo potrdila 15 oz. 30 dni od vložitve zahteve. Ta nedoslednost je bila popravljena z ZUP-C, ki sedaj jasno določa, da 15-dnevni rok velja za izdajo potrdila o podatkih iz uradnih evidenc, 30-dnevni pa, ko gre za izdajo potrdil, o katerih se ne vodi uradnih evidenc. Pri slednjih je rok daljši, zaradi izvedbe posebnega ugotovitvenega postopka. V novi 180.a člen je bila premeščena tudi določba o možnosti stranke, da izpodbija resničnost podatkov v potrdilu (določbo iz temeljne ureditve je ZUP-C razširil na obe vrsti potrdil).

V členih od 181 do 187 ZUP vsebuje določbe o pričah. Kot priča lahko v upravnem postopku sodeluje vsaka oseba, ki je zmožna opaziti dejstvo, ki ga je treba ugotoviti v upravnem postopku, in ki lahko to svoje opažanje tudi izkaže (Breznik et al., 2001, str. 459). Prek pričanja pridobljeni dokazi so posredni. Dokazna moč pričanja je subjektivna in v praksi pogosto manjše vrednosti (Jerovšek et al., 2004, str. 520). Vsak, kdor je povabljen za pričo, se mora vabilu odzvati in tudi pričati, izjemoma se je pričanju mogoče tudi odreči (npr. zaradi hude sramote, občutne premoženjske škode, kazenskega pregona ...). Priča je dolžna govoriti resnico in ne sme ničesar zamolčati. ZUP predvideva sankcije za primere, ko se priča ne odzove vabilu ali noče sodelovati brez opravičenega razloga – od denarne kazni, povrnitve stroškov do prisilne privedbe.

Če za ugotovitev nekega dejstva ni dovolj drugih dokazov ali če gre za manj pomembno zadevo, se lahko kot dokaz vzame tudi ustna izjava stranke (188. člen ZUP). Kljub generalni klavzuli o dokazilih izjava stranke nima takega pomena kot npr. v pravdnem postopku. Dokazovanje z izjavo stranke je glede dopustnosti uporabe omejeno in s tem podrejeno drugim dokazilom<sup>28</sup>. Omejitev dopustnosti izvira iz dejstva, da ima stranka vedno nek določen interes v upravnem postopku in zato njena izjava običajno ni povsem objektivna (Breznik et al., 2001, str. 467).

Izjavo stranke kot dokazno sredstvo je potrebno ločiti od izjave, ki jo da stranka v ugotovitvenem postopku v zvezi z ugotavljanjem dejanskega stanja, kjer gre za izvedbo načela zaslišanja stranke (Androjna, Kerševan, 2006, str. 366). Tudi za stranko velja, da je kazensko in materialno odgovorna, če da krivo izjavo.

---

<sup>27</sup> Možna bi bila tudi negativna jezikovna interpretacija, po kateri bi črtanje te določbe pomenilo izenačevanje potrdil po posebnem ugotovitvenem postopku z javnimi listinami, vendar to ni bil namen zakonodajalca (Jerovšek et al., 2004, str. 516).

<sup>28</sup> Ne sme pa biti podrejeno glede dokazne vrednosti (Breznik et al., 2001, str. 467).

Kadar je za pravilno odločitev glede posameznega dejstva potrebno strokovno znanje, s katerim uradna oseba ne razpolaga, se opravi dokaz z izvedenci (189.-197. člen ZUP). Izvedenci ugotavljajo dejstva (izvid) in o njih podajajo mnenje ter o tem podajo poročilo. Prav po tem, da izvedenci smejo oz. morajo podati svoje mnenje, se ločijo od prič, ki pričajo le o zaznanem brez vrednotenja teh zaznav. Poleg tega izvedenca lahko nadomesti drug izvedenec, priče pa so nenadomestljive, saj je zaznava dejstev vezana na konkretno osebo. Izvedenca postavi uradna oseba po načelu ekonomičnosti – izvedenca sme postaviti le v primeru, ko je to nujno zaradi razjasnitve dejstev, ki se jih ne da razjasniti na drug, cenejši način (Jerovšek et al., 2004, str. 539-540). V povezavi s tem je ZUP-C črtal določbo, po kateri je stranka vselej lahko zahtevala dokaz z izvedencem, če je založila znesek za stroške, ki so s tem nastali. ZUP-C plačilo stroškov ureja nekoliko drugače. Strošek izvedbe dokaza z izvedencem namreč bremeni stranko, ki je zahtevala uvedbo postopka, razen če ima druga stranka za tako izvedbo dokaza močnejši pravni interes.

Izvedenec je lahko posameznik ali organizacija. Izvedencev je lahko tudi več. Pomembna je določba, ki prepoveduje, da bi bil izvedenec hkrati tudi priča. Kadar bi ista oseba lahko nastopila v obeh vlogah, se v postopek vključi kot priča zaradi nenadomestljivosti njene zaznave (Jerovšek et al., 2004, str. 545). Izvedenca je mogoče izločiti iz postopka, če obstaja dvom v njegovo strokovno znanje. Oseba, ki je določena za izvedenca, je dolžna praviloma na ustni obravnavi podati izvid in mnenje o določenih dejstvih, lahko pa se temu odreče iz istih razlogov kot priča. Iz upravičenih razlogov ga lahko organ tudi oprosti te dolžnosti, oprostitev pa lahko zahteva tudi njegov delodajalec.

Tolmači so posebne vrste izvedenci, in sicer izvedenci za jezik. Aktivno morajo obvladati tako uradni jezik kot tuji jezik oz. znakovni jezik. ZUP določa, da se za tolmače smiselno uporabljajo določbe ZUP o izvedencih (198. člen). Vendar je treba ločiti izvedenca in tolmača, predvsem v zvezi z obliko in vsebino njunega dela<sup>29</sup> (Jerovšek et al., 2004, str. 556-557).

Ogled (199.-203. člen ZUP) je edini od dokazil ZUP, ki uradni osebi omogoča neposredno zaznavanje dejstev, kadar je to potrebno za ugotovitev kakšnega dejstva ali za razjasnitev bistvenih okoliščin. Ogled je najenostavnejše dokazno sredstvo in praviloma tudi najbolj zanesljiv dokaz, ker so izključene napake, do katerih lahko pride pri posrednem načinu dokazovanja (Androjna, Kerševan, 2006, str. 374). Ogled se opravi na kraju, kjer se vodi postopek, če gre za stvar, ki jo je mogoče tja prinesti, sicer pa se opravi na kraju, kjer se predmet ogleda nahaja.

Za vsak dokaz obstaja nevarnost, da se bo spremenil, uničil, izgubil ali da se bo kakorkoli otežila njegova izvedba. Zavarovanje se opravi tako, da se relevantni dokaz izvede. Da bi se kljub omenjenim nevarnostim omogočila uporaba takšnega dokaza v

---

<sup>29</sup> Med izvedenci in tolmači v sodni praksi obstaja razlika tudi glede tega, ali je postavitve le-teh potrebna, če uradna oseba poseduje določeno strokovno znanje. Tako velja, da je uradna oseba lahko hkrati tudi izvedenec, ne sme pa biti tolmač (Jerovšek et al., 2004, str. 557).

postopku, ZUP vsebuje institut zavarovanja dokazov (204.-206. člen). Zaradi učinkovitosti tega instituta ZUP določa, da se lahko izvedba dokaza opravi v vsakem stanju upravnega postopka (Androjna, Kerševan, 2006, str. 376) in tudi že pred začetkom postopka, prav tako pa tudi po nastopu dokončnosti oz. pravnomočnosti, če je to potrebno za postopek z izrednimi pravnimi sredstvi.

Pobudo za zavarovanje dokazov lahko da organ ali pa stranka oz. tisti, ki ima od tega pravno korist. V predlogu za zavarovanje je treba navesti dejstva, ki naj se dokažejo, dokaze, ki naj se izvedejo, in razloge za zavarovanje. Zavarovanje dokazov s sklepom odredi tisti organ, ki vodi postopek. V primeru zavarovanja dokazov pred začetkom postopka je pristojnost določena glede na lego dokazila.

#### **4.6.3 Odločba in sklep**

Po končanem ugotovitvenem in dokaznem postopku sledi naslednja (zadnja) faza upravnega postopka na prvi stopnji, to je odločanje. V tej fazi organ ugotovljeno dejansko stanje primerja z materialnim predpisom in sklepa, ali je ugotovljeno dejansko stanje skladno z dejstvi in okoliščinami, ki jih določa materialni predpis kot pogoje za nastanek, spremembo ali prenehanje oz. za ugotovitev pravnega razmerja. To sklepanje pomeni odločanje o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika v konkretni upravni zadevi. Organ torej oblikuje svojo voljo in jo izrazi na predpisan način, to je v obliki odločbe.

ZUP sicer ne podaja definicije odločbe, vendar je na podlagi teorije mogoče oblikovati njene ključne značilnosti. V prvi vrsti je pomembno poudariti, da gre za odločbo vselej, kadar organ odloči o pravici, obveznosti ali pravni koristi. Odločba je tudi pravno dejanje, saj se z uporabo materialnega predpisa in glede na ugotovljeno dejansko stanje vpliva na pravni položaj stranke. Je tudi oblastno, avtoritativno in enostransko dejanje organa, ker je izdana v okviru oblastne funkcije. Odločba je tudi konkretni, individualni, posamični upravni akt, ker se nanaša na določen primer ali določeno število primerov (Androjna, Kerševan, 2006, str. 379-381).

ZUP v členih od 207-209 določa, kateri organ sme oz. mora izdati odločbo. Pri tem morajo organi upoštevati stvarno in krajevno pristojnost, pa tudi personalno v smislu pooblastila za odločanje. Pristojnost se določi glede na vsebino zadeve po materialnih in/ali organizacijskih predpisih (Jerovšek et al., 2004, str. 574). Odločba mora biti izdana o zadevi, ki je predmet postopka, organ pa mora tudi odločiti o vseh strankinih zahtevkih, tudi če je postopek začet po uradni dolžnosti.

Če se zgodi, da je za isto zadevo pristojnih več organov (208. člen ZUP), o zadevi odloči vsak zase, vendar pa se zaradi učinkovanja nasproti stranki izda le ena



odločba<sup>30</sup>. Po 209. členu ZUP je možnih več oblik sodelovanja pri izdaji odločbe, v nasprotju s prejšnjim členom pa je zanje značilno, da je »glavni« izdajatelj vnaprej znan, drugi organi pa h končni odločbi oz. pred njeno izdajo podajajo soglasja, mnenja, odobritve, dovoljenja ipd. Takšna odločba se imenuje zbirna ali kompleksna odločba. V ta člen je ZUP-C precej posegel z namenom poenostavitve postopka. ZUP-C je črtal določbo, po kateri se je soglasje pridobilo šele po izdaji odločbe z naknadno potrditvijo zaprosenega organa. Po sedanji ureditvi pa je potrebno soglasje pridobiti predhodno. Če organ odreče izdajo soglasja, mora po ZUP-C obrazložiti razloge za tako odločitev. Na pridobljeno soglasje je organ praviloma vezan, ne velja pa to za mnenje drugega organa, ki je za izdajatelja le usmerjevalnega značaja (Jerovšek et al., 2004, str. 578, 580). Z ZUP-C je bil skrajšan tudi rok za izdajo soglasja ali mnenja z enega meseca na 15 dni. Tako je namreč precej lažje doseči splošni rok za izdajo odločbe, kar je po prejšnji ureditvi povzročalo težave (predlog ZUP-C, str. 31).

Od 210. do 218. člena ZUP ureja obliko, način izdaje<sup>31</sup> in sestavne dele odločbe. Obličnost upravnih odločb je pomembna zaradi varstva pravic strank, zaradi nedvoumne pravice oz. obveznosti, o kateri je bilo odločeno, zaradi lažje izvršitve pa tudi zato, da se olajša izpodbijanje in presoja zakonitosti (Androjna v: Jerovšek et al., 2004, str. 583-584). Praviloma se izda pisno odločbo, ki obsega: uvod, naziv (ZUP-C), izrek (dispozitiv), obrazložitev, pouk o pravnem sredstvu, (pred ZUP-C tudi ime organa s številko in datumom odločbe), podpis uradne osebe in žig organa. Pri elektronski odločbi se podpis in žig nadomestita z varnim elektronskim podpisom prek kvalificiranega potrdila. Kadar gre za nujne ukrepe v javnem interesu, se lahko izda tudi ustna odločba. Z namenom zagotovitve pravne varnosti strank je ZUP-C določil, da mora organ v primeru ustne odločbe v osmih dneh izdati tudi pisno (prej je bila izdaja pisne odločbe stvar odločitve stranke) (predlog ZUP-C, str. 31).

V uvodu se organ napotuje na pomembna vprašanja postopka, na katera mora dati odgovor. Uvod odločbe zato vedno obsega ime izdajatelja, predpis o njegovi pristojnosti, ime stranke in morebitnih zastopnikov, na kratko označeno zadevo, po ZUP-C pa tudi način uvedbe postopka.

Izrek izraža vsebino odločbe in je zato osrednji in najpomembnejši sestavni del odločbe, s katerim se odloči o pravici oz. obveznosti posameznika v upravni zadevi. Brez izreka tudi ni odločbe. Izrek mora biti popoln in določen, torej kratek, natančen, jasan in nedvoumen. Vsebuje te sestavine (Androjna, Kerševan, 2006, str. 413-415):

- obvezne – odločitev o predmetu postopka in o vseh zahtevkih strank,
- morebitne – določitev roka za izvršitev določenega dejanja in navedbo o nesuspenzivnosti pritožbe,
- neobvezne – odločitev o morebitnih stroških (po ZUP-C je pravzaprav tudi to obvezna sestavina, saj velja, da mora organ odločiti tudi o stroških),

---

<sup>30</sup> Ta člen v praksi povzroča precej težav. Zakon ne postavlja dovolj jasnih pravil o tem, kdaj se uporabijo določbe tega člena in kdaj določbe o zbirni odločbi. Prav tako je sporen tudi čas izdaje odločbe ter možnost pritožbe v takih situacijah. Več o tem glej Jerovšek et al., 2004, str. 576-577.

<sup>31</sup> Način izdaje odločbe je bil k temu naslovu priključen z ZUP-C. Zahteva se namreč, da se v uvod odločbe navede tudi, ali je izdana na zahtevo stranke ali po uradni dolžnosti (predlog ZUP-C, str. 31).

- druge – določitev pogojev ali nalogov, povezanih z odločitvijo organa o predmetu postopka (novo po ZUP-C).

Izreku sledi obrazložitev razlogov, ki so bili podlaga za odločitev. Obrazložitev je nujna zato, da se stranka seznanila z odločitvijo in njenimi razlogi, poleg tega daje podlago, iz katere je razvidna nepristranskost odločanja in objektivnost odločitve, prav tako pa je pomembna tudi zato, ker je organ, s tem ko je dolžan podati obrazložitev, prisiljen poglobiti se v ugotavljanje in dokazovanje dejanskega stanja ter pogoje materialnega zakona (Majstorović v: Jerovšek et al., 2004, str. 598).

Obrazložitev odločbe obsega: razložitev zahtevkov strank in njihove navedbe o dejstvih, ugotovljeno dejansko stanje in dokaze, razloge za presojo dokazov, navedbo določb uporabljenih predpisov in razloge za odločitev. Morebitni sestavni deli obrazložitve so še: navedba predpisa, ki določa nesuspendivnost pritožbe, navedba danega soglasja oz. razlogi za njegovo zavrnitev in navedba zakona, ki dovoljuje odločanje po prostem preudarku (navesti je treba tudi razloge za tako odločitev, po ZUP-C pa tudi, kako je organ uporabil namen in obseg prostega preudarka). V nekaterih enostavnih zadevah je mogoče izdati tudi odločbo s skrajšano obrazložitvijo ali pa celo odločbo brez obrazložitve. Takšne odločbe se ponavadi izda na predpisanem obrazcu (npr. voziško dovoljenje, potni list ...).

Pouk o pravnem sredstvu stranki omogoči učinkovito uveljavljanje njene pravice do pritožbe oz. upravnega ali drugega spora. Praviloma se v pouku o pravnem sredstvu navede možnosti, ki jih stranka ima, in ne, česa ne more uveljavljati (Jerovšek et al., 2004, str. 603). V tem delu odločbe se mora stranka seznaniti, na koga in pri kom se lahko pritoži, v katerem roku, s kakšnimi stroški in na kakšen način. Podobno velja tudi, če je zoper odločbo mogoč upravni spor.

Praviloma je potrebno predmet postopka z odločbo rešiti v celoti in odločiti o vseh zahtevkih strank, ZUP pa omogoča tudi izjeme od tega pravila. V 219. členu določa, da je mogoče izdati delno odločbo pod pogoji, da se o zadevi lahko odloča po delih oz. posameznih zahtevkih, od katerih so nekateri že primerni za odločitev, drugi pa še ne. Pod primernostjo pojmujeemo stopnjo ugotovljenega relevantnega dejanskega stanja. S čakanjem na to, da bi bili tudi drugi zahtevki primerni za odločitev, bi se preložil trenutek uveljavitve strankine pravice ali izpolnjevanje obveznosti. Institut delne odločbe je v interesu strank, ki s tem prej dosežejo dokončnost in izvršljivost izreka (Jerovšek et al., 2004, str. 611). Delni odločbi sledi dopolnilna (220. člen ZUP), s katero se odloči o ostalih zahtevkih, ki v času izdaje delne odločbe še niso bili primerni za odločitev.

ZUP predvideva tudi izdajo začasnih odločb (221. člen), s katero se posamezna vprašanja ali razmerja uredijo pred koncem postopka, če je to glede na okoliščine primera neogibno potrebno. Takšna odločba se izda na podlagi do takrat ugotovljenega dejanskega stanja, velja pa do izdaje odločbe o glavni zadevi. Glede pravnih sredstev in izvršbe so delna, dopolnilna in začasna odločba samostojni akti.

V 222. členu ZUP je določen rok za izdajo odločbe. Ko se izvede skrajšani ugotovitveni postopek, je ta rok en mesec od prejema popolne vloge oz. od dneva, ko se je postopek začel po uradni dolžnosti. Če se izvede posebni ugotovitveni postopek, je ta rok dva meseca. Rok ne teče v času, ko je postopek prekinjen, po ZUP-C pa tudi ne v času, ko je zadržano izvajanje predpisa, ki je podlaga za odločanje v konkretni zadevi. V primeru molka organa, ko ta ne izda odločbe in je ne vroči v roku, ima stranka pravico do pritožbe, kot da bi bil njen zahtevek zavržen.

V 224. in 225. členu ZUP ureja dokončnost, pravnomočnost ter izvršljivost odločbe in sklepa. ZUP-C je k prvima dvema dodal še izvršljivost. Tako so vsa tri pravna stanja in njihovi učinki zbrani na enem mestu, kar ustvarja precej večjo preglednost. Pomen teh pravnih stanj gre iskati v zahtevi po nespremenljivosti pravnega razmerja, ki izhaja iz izdane odločbe. Da bi se to doseglo, je potrebno dati odločbi določeno lastnost, ki izključuje možnost njene odprave, razveljavitve ali spremembe. Temu sta namenjeni instituciji dokončnosti in pravnomočnosti, ki hkrati rešujeta tudi vprašanje časovne veljavnosti izdane odločbe (Androjna, Kerševan, 2006, str. 435).

Temeljna ureditev je le na kratko določala, da je odločba, ki se ne more (več) izpodbijati s pritožbo, dokončna. Izvršljivost je vezana na trenutek dokončnosti, kar je razvidno tudi iz dopolnil ZUP-C o dokončnosti, saj je določeno, da lahko stranka z dokončnostjo prične izvajati pravico. ZUP-E še nadalje dopolnjuje institut dokončnosti zaradi uvedbe instituta odpovedi pravici do pritožbe (224.a člen ZUP).

Obseg 224. člena se je z ZUP-C precej povečal, predvsem na račun določb o nastopu izvršljivosti odločbe in sklepa, ki so bile v temeljni ureditvi obravnavane pod poglavjem o izvršbi. Izvršljivost odločbe običajno nastopi z dokončnostjo, ob nesuspenzivnosti pritožbe pred njo, lahko pa tudi kasneje s pravnomočnostjo (Jerovšek et al., 2004, str. 627). Sklep, zoper katerega pritožba ni dovoljena ali pa ni suspenzivna, postane izvršljiv, ko se sporoči oz. vroči stranki. Če pritožba zoper sklep zadrži izvršitev sklepa, postane ta sklep izvršljiv, ko preteče rok za pritožbo oz. ko se stranki vroči sklep o zavrženju ali odločba o zavrnitvi pritožbe.

Odločba, ki se ne more več izpodbijati v upravnem ali drugem sporu, in je stranka z njo pridobila določene pravice oz. so ji bile naložene kakšne obveznosti, postane pravnomočna. Dokončne ali pravnomočne lahko postanejo tudi posamezne točke ali vsebinsko ločljivi deli izreka odločbe. Če stranka izkoristi možnost upravnega ali drugega spora, s sodno odločbo pa se upravne odločbe ne odpravi oz. razveljavi, postane pravnomočna tedaj, ko postane pravnomočna sodna odločba. Pravnomočno odločbo je mogoče odpraviti, razveljaviti ali spremeniti le na podlagi pravnih sredstev, določenih z zakonom. ZUP-C k temu dodaja še določbo o izdaji potrdila o dokončnosti in/ali pravnomočnosti odločbe oz. sklepa.

ZUP loči dve vrsti konkretnih posamičnih aktov – odločbe in sklepe. Ko gre za meritorno, vsebinsko odločanje o predmetu postopka in zahtevkih strank, se vselej izda odločbo. Sklep (226.-228. člen ZUP) pa se izda o postopkovnih pa tudi o vsebinskih vprašanjih, ki so glede na predmet postopka postranska. Prav v tem je

glavna razlika med obema aktoma – sklep ne more biti akt za odločitev o glavni zadevi, rešuje namreč le formalna vprašanja v zvezi z glavno zadevo (Jerovšek et al., 2004, str. 572, 633). Gre predvsem za vprašanja, ki se nanašajo na začetek (npr. sklep, s katerim se zavrže vloga zaradi nepristojnosti ...), potek (npr. sklep o združitvi zadev v en postopek, sklep o prekinitvi postopka ...) ali ustavitve postopka (npr. sklep o ustavitvi postopka zaradi umika zahteve, sklep o ustavitvi postopka zaradi sklenjene poravnave ...). Postranska vprašanja so tista, ki se pojavijo v zvezi z izvedbo postopka, vendar se o njih ne odloča z odločbo, npr. vprašanje izločitve uradne osebe, vrnitve v prejšnje stanje, vzdrževanja reda, stroškov ipd. Sklep praviloma izda uradna oseba, ki opravlja dejanje postopka, pri katerem je nastalo vprašanje, ki je predmet sklepa.

#### **4.6.4 Pravna sredstva**

Pravno sredstvo je pravna institucija, s katero se sproži postopek za presojo in ugotovitev skladnosti konkretnega upravnega akta z abstraktno pravno normo. Če ta skladnost ne obstaja, je upravni akt nepravilen oz. nezakonit. Namen pravnih sredstev v upravnem postopku je zagotoviti formalno in materialno zakonitost, hkrati pa tudi varstvo pravic strank in javnih koristi. Pravna sredstva v upravnem postopku je mogoče razvrstiti po več vidikih<sup>32</sup> – ZUP sam jih prvenstveno razvršča glede na to, ali je odločba (oz. sklep), zoper katero je naperjeno pravno sredstvo, dokončna ali še ne, na redna in izredna pravna sredstva (Androjna, Kerševan, 2006, str. 454-455). Redno pravno sredstvo je tisto, ki ga ima stranka na voljo pod določenimi zakonskimi predpostavkami zoper vsako odločitev v rednem teku postopka. Izredna pa so tista pravna sredstva, ki se lahko uporabijo le izjemoma pod izrecno navedenimi zakonskimi pogoji izven teka rednega postopka (Adamovich, Funk, 1987, 403).

##### **4.6.4.1 Pritožba**

Edino redno pravno sredstvo v upravnem postopku je pritožba. Zoper odločbo se ne more pritožiti kdorkoli, saj je odločba posamičen upravni akt, ki vzpostavlja javnopravno razmerje med nosilcem oblasti ter strankami, in zato ne razvije učinka splošne veljave, kot to velja za predpise. V skladu z 229. členom ZUP se tako zoper odločbo lahko pritoži le oseba, ki je v postopku sodelovala – bodisi kot aktivna ali pasivna stranka ali kot stranski udeleženec. Če pa se pravni učinki izdane odločbe raztezajo tudi na tretjo osebo, ki sicer v postopku ni sodelovala, ima tudi ta oseba pravico do pritožbe (Androjna, Kerševan, 2006, str. 465-466). Temeljna ureditev ZUP je določala, da imata pravico vložiti pritožbo tudi državni tožilec in državni

---

<sup>32</sup> Glede na učinek, ki ga ima pravno sredstvo na izvršljivost akta (odložilna in neodložilna), glede na organ, ki odloča o pravnih sredstvih (devolutivna in nedevoativna), glede na to, kdaj je pravno sredstvo na voljo (samostojna in nesamostojna) in glede vezanost na rok (vezana in nevezana na rok). Več o tem glej Androjna, Kerševan, 2006, str. 455-460.

pravobranilec, če menita, da je z odločbo prekršen zakon v korist stranke in v škodo javnih koristi. Z novelo ZUP-E je bila ločena pravica do pritožbe teh dveh organov, če je bil kateri od njiju stranka v postopku na prvi stopnji, hkrati pa je bila dodana tudi določba, po kateri imata to pravico, tudi če v postopku nista sodelovala, vendar je bilo z odločbo poseženo v javno korist, ki sta jo dolžna zaščititi.

Z novelo ZUP-E je bil uveden institut odpovedi pravici do pritožbe<sup>33</sup> (229.a člen). Vsakdo, ki se ima sicer pravico pritožiti, se lahko tej pravici tudi odpove, s čimer odločitev lahko postane dokončna in pravnomočna še pred iztekom pritožbenega roka, stranka pa lahko začne izvrševati svojo pravico (predlog ZUP-E, str. 22). Ta institut hkrati z odpovedjo pravici do pritožbe pomeni tudi odpoved pravici do sodnega varstva. Zato je urejen restriktivno in ga je treba tako tudi razlagati (Breznik et al., 2008, str. 614). Ta institut je nedvomno zelo dobrodošla novost v ZUP, saj je čas in skrajševanje čakanja na izvrševanje pridobljene pravice v današnjem času ena pomembnejših sestavin družbe in njenega delovanja.

Pravici do pritožbe se je mogoče odpovedati le v postopkih, ki se začno na zahtevo stranke, in sicer do poteka roka za pritožbo. Odpoved je praviloma možna po vročitvi odločbe, sicer nima pravnega učinka. Dane odpovedi praviloma ni mogoče preklicati.

V členih od 230-234 ZUP ureja pristojnost za odločanje o pritožbi. O pritožbi zoper prvostopenjsko odločbo odloča samo en organ, to je organ druge stopnje, ki je praviloma iste vrste kot organ prve stopnje. Pristojnost za odločanje o pritožbi se običajno presoja glede na organ, ki je izdal prvostopenjsko odločbo. Pritožba je devolutivno pravno sredstvo, kar pomeni, da o njej ne more odločati organ, ki je izdal odločbo prve stopnje. Prav tako velja tudi pravilo, da o pritožbi odloča višji upravni organ. Ker se pri najvišjih upravnih organih to pravilo ne more uresničiti, ZUP določa, da zoper odločbe državnega zbora, predstavniškega organa lokalne skupnosti ali vlade ni pritožbe. Praviloma velja enako tudi za prvostopenjske odločbe ministrstev, saj vlada ne organizacijsko ne funkcionalno ni primeren organ za izvrševanje upravnega postopka (Androjna, Kerševan, 2006, str. 487-488).

Pritožba je vezana na rok (235.-236. člen ZUP). Splošni pritožbeni rok po ZUP je 15 dni, šteje pa se od dneva vročitve pisne odločbe<sup>34</sup>. Zakon sicer lahko določi tudi krajši ali daljši rok za vložitev pritožbe – posebni pritožbeni rok. Z ZUP-E je bila črtana določba, po kateri je pravica do pritožbe ugasnila z dnem poteka roka, v katerem bi stranka lahko zahtevala pisno odločbo. Gre za uskladitev z ostalimi določbami ZUP, saj mora organ po spremembah temeljne ureditve po ustni odločbi izdati tudi pisno.

Razlogi za pritožbo (237. člen ZUP) so: napačna uporaba materialnega predpisa oz. njegova »neuporaba«, nepopolno ali napačno ugotovljeno dejansko stanje in kršitev

---

<sup>33</sup> Ta institut je nov v ZUP, ne pa tudi sicer, saj ga vsebuje že ZGO-1 (Breznik et al., 2008, str. 614).

<sup>34</sup> Zoper fiktivno zavrnilno odločbo (molk organa) se lahko pritožba vложи šele po enem oz. dveh mesecih od dneva vložitve popolne zahteve. Stranka v tem primeru ni vezana ne na splošni ne na posebni pritožbeni rok, ker ji prvostopenjska odločba sploh ni bila vročena (Androjna, Kerševan, 2006, str. 471-472).

pravil postopka, pred ZUP-C pa tudi kršitev pravil o pristojnosti. Ta razlog je bil z omenjeno novelo črtan, ker je v praksi povzročal le zmedo, saj je vsebovan tudi med bistvenimi kršitvami pravil postopka (predlog ZUP-C, str. 33).

Pritožbene razloge zaradi kršitve pravil postopka je mogoče ločiti na nebistvene, relativno bistvene in absolutno bistvene. Slednji so podlaga za odpravo izpodbijane odločbe ne glede na to, ali so vplivali na pravilnost samega izreka ali ne. Gre za razloge, s katerimi ZUP varuje bistvene procesne pravice strank. Za bistveno kršitev pravil postopka se torej šteje, če:

- je odločbo izdal stvarno nepristojen organ,
- oseba, ki bi morala biti stranka ali stranski udeleženec, tega statusa ni dobila, oz. če je v postopku sodeloval nekdo, ki ne bi smel biti stranka,
- je bilo kršeno načelo zaslišanja stranke,
- stranke ni zastopal zakoniti zastopnik oz. če pooblaščenec ni imel ustreznega pooblastila,
- so bile kršene določbe o uporabi jezika v postopku,
- je postopek vodila ali odločala oseba, ki bi morala biti izločena,
- se odločbe ne da preizkusiti – ta razlog je bil dodan z ZUP-C za primere, ko je odločba tako pomanjkljiva, da se ne da presoditi, ali je zakonita.

Pritožba se vloži pri organu prve stopnje (239. člen ZUP). Po ZUP-C mora organ prve stopnje, kadar stranka vloži pritožbo zaradi molka organa (zaradi neizdane odločbe ali potrdila), le-to takoj poslati organu druge stopnje. Drugostopenjski organ ravna kot nadzorstveni organ in pozove organ prve stopnje k obrazložitvi nedejavnosti ter določi nov rok za odločitev ali pa odloči sam. Da bi v takem primeru formalni preizkus pritožbe opravljal prvostopenjski organ sam, ne bi bilo smiselno, saj je že izkazal svojo nedejavnost (predlog ZUP-C, str. 33).

V členih od 240 do 245 ZUP ureja delo organa prve stopnje v zvezi s pritožbo. Zaradi ekonomičnosti in učinkovitosti postopka ima organ prve stopnje relativno široka pooblastila glede formalnega preizkusa pritožbe pa tudi glede nadomestitve izdane odločbe<sup>35</sup> (Androjna, Kerševan, 2006, str. 480). Prvostopenjski organ tako najprej preizkusi, ali je pritožba dovoljena, pravočasna in ali jo je vložila upravičena oseba. Če ti pogoji niso izpolnjeni, jo zavrže, v nasprotnem primeru pa z novo odločbo nadomesti prejšnjo. V določenih primerih mora pred tem izvesti dopolnilni ugotovitveni postopek (če je bil prvotni nepopolno ali pa sploh ni bil izveden, pa bi moral biti, če pritožnik navaja za odločitev morebiti pomembna nova dejstva in dokaze ali če mu ni bila dana možnost izjave ali sodelovanja v postopku). Če ne ugotovi novega (drugačnega) dejanskega stanja, pošlje zadevo drugostopenjskemu organu. Z dnem prejema pritožbe preide na drugostopenjski organ pristojnost za odločanje o pritožbi (Jerovšek et al., 2004, str. 674).

---

<sup>35</sup> Pravica nadomestitve izdane odločbe v bistvu spreminja pritožbo v ugovor (Androjna, Kerševan, 2006, str. 480).

Odločanje organa druge stopnje o pritožbi je urejeno v členih od 246 do 254. Tudi drugostopenjski organ mora najprej preizkusiti, ali so izpolnjeni formalni pogoji za vsebinsko odločanje o pritožbi (dovoljenost, pravočasnost, legitimacija). Če niso, pritožbo zavrže, sicer pa jo vzame v reševanje. Vsebina te odločitve temelji na preizkusu zakonitosti in pravilnosti prvostopenjske odločbe, pri čemer kot izhodišče za ta preizkus velja zahtevki, o katerem se je oz. bi se moralo odločati v postopku na prvi stopnji. Meje tega preizkusa so postavljene v pritožbenem zahtevku (Androjna, Kerševan, 2006, str. 493). Poleg preizkusa v mejah pritožnikovih navedb mora drugostopenjski organ po uradni dolžnosti preizkusiti tudi, ali je prišlo v prvostopenjskem postopku do bistvenih kršitev postopka in ali je bil prekršen materialni zakon. ZUP zaradi predvidene laičnosti pritožbe pod določenimi pogoji (npr. zadevo je treba rešiti v korist pritožnika, ne sme pa se s tem poseči v pravico koga drugega) dopušča tudi poseg v načelo dispozitivnosti, saj lahko organ druge stopnje poseže tudi preko meja preizkusa pritožbe (Jerovšek et al., 2004, str. 689).

Organ druge stopnje lahko pritožbo zavrne, odločbo v celoti ali deloma odpravi, jo spremeni ali pa jo izreče za nično. Ob odpravi prvostopenjske odločbe ima organ pravico sam odločiti o zadevi, v kolikor pa meni, da bo pomanjkljivosti postopka na prvi stopnji hitreje in bolj ekonomično odpravil prvostopenjski organ, mu vrne zadevo skupaj z opozorili o dopolnitvi postopka v ponovno odločanje. ZUP-C je 251. člen dopolnil z določbo, da se postopek ponovnega odločanja o zadevi lahko nadaljuje po pravnomočnosti sodne odločbe, če je zoper odločbo organa druge stopnje vložena tožba. To pravilo se je izkazalo za nesmiselno, poleg tega pa je odločanje v upravnem postopku bistveno podaljševalo<sup>36</sup>. Zato je novela ZUP-E ta odstavek nadomestila z novim, ki zavezuje drugostopenjski organ, da sam odloči o ponovni pritožbi zoper odločbo o zadevi, ki jo je že enkrat vrnil prvostopenjskemu organu v ponovno odločanje, ta pa njegovih navodil ni upošteval. Namen te določbe je preprečiti, da bi si prva in druga stopnja podajali zadevo v reševanje, postopek pa bi se podaljševal (predlog ZUP-E, str. 23).

Stranka lahko vloži pritožbo tudi v primeru molka organa (255. člen ZUP). V takem primeru se lahko pritoži le aktivna oz. pasivna stranka, ne pa tudi morebitni drugi udeleženci v postopku. Molk organa je namreč izenačen z negativno odločbo<sup>37</sup>, zato so lahko s takšno odločbo prizadete samo pravice stranke v ožjem pomenu besede (Androjna, Kerševan, 2006, str. 527). Prvostopenjski organ mora obrazložiti, zakaj je prišlo do molka organa. Če so razlogi zanj opravičljivi, drugostopenjski organ podaljša rok za odločbo za največ en mesec, v nasprotnem primeru pa sam odloči v zadevi. Taka odločba je dokončna.

Odločba o pritožbi mora biti izdana in vročena stranki najpozneje v dveh mesecih od dneva, ko je organ prejel popolno pritožbo (256. člen ZUP). Rok ne teče v času prekinitve postopka po 153. členu ZUP, po ZUP-C pa tudi v času, ko je zadržano

---

<sup>36</sup> Več o tem glej Jerovšek et al., 2004, str. 684-685.

<sup>37</sup> Molk organa se v nekaterih primerih šteje za fiktivno pozitivno odločbo, npr. v primeru, ko organ ne vroči odločbe o prepovedi shoda oz. prireditve (Androjna, Kerševan, 2006, str. 530).

izvajanje predpisa, ki je podlaga za odločanje. Odločbo o pritožbi ponavadi vroča prvostopenjski organ (257. člen ZUP).

Predmet pritožbe je lahko tudi sklep (258.-259. člen ZUP), vendar le takrat, kadar je z zakonom to izrecno dovoljeno. Tak sklep mora biti obrazložen in mora vsebovati tudi pouk o pravnem sredstvu. Če ni dovoljena pritožba zoper odločbo organa, tudi ni dovoljena pritožba zoper sklep tega organa. Nekatere sklepe je dovoljeno izpodbijati šele v pritožbi zoper odločbo – gre za t. i. pridržano pritožbo, ko pritožba zoper sklep sicer ni izključena, ni pa dovoljena posebna pritožba.

#### **4.6.4.2 Izredna pravna sredstva**

ZUP določa pet izrednih pravnih sredstev. Gre za pravna sredstva, ki jih je praviloma mogoče uporabiti šele potem, ko je upravni postopek končan oz. je odločba postala dokončna oz. pravnomočna. Z izrednimi pravnimi sredstvi se odločbe lahko odpravijo, razveljavijo ali spremenijo, vendar le ob posebnih pogojih, ki jih vnaprej določa zakon (Grafenauer, Breznik, 2005, str. 416). Izredna pravna sredstva so: obnova postopka, sprememba in odprava odločbe v zvezi z upravnim sporom, odprava in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici, izredna razveljavitev odločbe in ničnost odločbe.

Obnova postopka (260.-272. člen ZUP) je v praksi najpogosteje uporabljeno izredno pravno sredstvo. Na podlagi obnove se ponovno izvede postopek, ki je bil v določeni upravni zadevi že končan. Obnovijo se deloma ali v celoti prejšnja dejanja ugotovitvenega postopka, na katera vpliva okoliščina, ki se uveljavlja kot razlog za obnovo. Obnova postopka je usmerjena na izdajo nove in drugačne odločbe v upravni zadevi, ki temelji na novougotovljenem dejanskem stanju (Androjna, Kerševan, 2006, str. 543).

Za obnovo postopka morata biti izpolnjena dva temeljna pogoja, to je, da je bil postopek končan z dokončno ali tudi že pravnomočno odločbo (ovira ni niti že sprožen upravni spor) in da obstaja razlog za obnovo postopka (npr.: izve se za nova dejstva ali pridobi nove dokaze, ki so obstajali že pred izdajo dokončne odločbe, odločba je bila izdana na podlagi ponarejene listine ali krive izpovedbe prič, izvedenca ali stranke, neupoštevanje pravil o izločitvi uradne osebe itd.).

Obnovo postopka lahko predlaga stranka ter druge osebe, v katerih pravice ali pravne koristi je posegla dokončna odločba, pa tudi organ po uradni dolžnosti, vendar samo z namenom varstva javnega interesa. Po temeljni ureditvi ZUP je veljalo, da lahko postopek obnovi le organ, ki je izdal odločbo. ZUP-C je to ureditev spremenil, tako da lahko postopek obnovi tisti organ, na katerega odločbo se nanaša obnovitveni razlog. Z namenom varstva javnih koristi lahko obnovo predlagata tudi državni tožilec in državni pravobranilec. V določeni meri gre pri teh določbah za podvajanje pristojnosti glede varovanja javnega interesa. Vendar pa je razumevanje tega pojma pri organu večkrat napačno ali preozko, ker je podvrženo ozkemu



resornemu pogledu na zadevo, zato je procesna intervencija drugih dveh organov za obnovo postopka povsem na mestu (Jerovšek et al., 2004, str. 715-719).

Postopek se lahko obnovi v enomesečnem subjektivnem roku in triletnem objektivnem roku – pred ZUP-C je bil ta rok pet let, vendar je bil z vidika pravne varnosti (nedotakljivost dokončnih upravnih odločb) predolg (predlog ZUP-C, str. 34). Subjektivni rok se šteje za vsak obnovitveni razlog posebej od takrat, ko se za razlog izve, objektivni rok pa teče od dneva vročitve dokončne odločbe za vse obnovitvene razloge razen treh<sup>38</sup>.

V predlogu za obnovo mora stranka verjetno izkazati okoliščine, na katere opira predlog. Zakon ne zahteva gotovosti, saj bo njihov dejanski obstoj in vpliv na prejšnjo odločbo ugotavljal organ, ki je pristojen za obnovo postopka (Jerovšek et al., 2004, str. 727). Pristojni organ najprej predlog preizkusi, ali je dovoljen, popoln, pravočasen, ali ga je podala upravičena oseba in ali je obnovitveni razlog verjetno izkazan. Če ti pogoji niso kumulativno izpolnjeni, predlog zavrže, v nasprotnem primeru pa se organ spusti v vsebinsko presojo in preizkusi, koliko je lahko posamezen obnovitveni razlog dejansko vplival na pravilnost odločitve. Če bistvenega vpliva ne ugotovi, predlog zavrne. ZUP-C je k tem določbam dodal dve izjemi, ki se nanašata na obnovitveni razlog neudeležbe stranke v postopku ali odsotnosti zastopnika stranke. Organ vpliva teh dveh razlogov ne more presojati, ker je to praktično nemogoče. Če organ ugotovi, da bi obnovitveni razlog lahko vplival na odločitev, izda sklep, s katerim dovoli obnovo, hkrati pa določi tudi obseg obnove. ZUP izrecno določa, da se prejšnjih dejanj v postopku, na katera obnovitveni razlogi ne vplivajo, ne ponavlja.

Obnovo postopka je mogoče dovoliti tudi brez izdaje sklepa o dovolitvi obnove. Temeljna ureditev je to utemeljevala z razlogom pospešitve postopka, z novelo ZUP-C pa je bilo poudarjeno, da je to dopustno v primeru, ko je očitno, da je obnova postopka potrebna, obstaja pa nevarnost, da bo izdaja sklepa povzročila nepopravljive posledice za predlagatelja obnove ali za javni interes.

Na podlagi podatkov iz prejšnjega in obnovljenega postopka izda pristojni organ odločbo o zadevi, s katero lahko pusti v veljavi prejšnjo odločbo, lahko pa jo odpravi ali razveljavi in nadomesti z novo. Po ZUP-C lahko stranka svoj zahtevek v postopku obnove umakne do izdaje odločbe, lahko pa ga tudi spremeni v soglasju s stranko z nasprotnim interesom. Namen te dodane določbe je učinkovitejše uveljavljanje pravic oz. interesov strank v postopku (predlog ZUP-C, str. 34). Predlog za obnovo postopka praviloma ne zadrži izvršitve odločbe.

Naslednje izredno pravno sredstvo spremembe ali odprave odločbe v zvezi z upravnim sporom (273. člen ZUP) zasleduje namen pospešitve postopka. Organ ima namreč možnost preklicati oz. popraviti svojo dokončno odločbo in jo nadomestiti z novo tudi, ko je zoper njegovo odločbo že sprožen upravni spor (Androjna, Kerševan,

---

<sup>38</sup> Glej 2., 3. in 4. točko 260. člena ZUP.

2006, str. 577). Organ lahko svojo odločbo odpravi ali spremeni iz razlogov, zaradi katerih bi jo lahko odpravilo sodišče, in sicer vse dotlej, dokler ni končan upravni spor. Zoper novo odločbo organa je možen ponovni upravni spor. Ob ponovni tožbi organ ne sme še enkrat uporabiti tega izrednega pravnega sredstva.

Izredno pravno sredstvo odprava in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici (274.-277. člen ZUP) predstavlja hierarhični nadzor višjega organa nad zakonitostjo odločanja nižjega organa. Ta nadzor je omejen le na z ZUP določene razloge. Temeljni pogoj za uporabo tega izrednega pravnega sredstva je dokončnost odločbe, ki jo nadzorni organ lahko (le) odpravi ali razveljavi, ne more pa je spremeniti (Jerovšek et al., 2004, str. 741). Po nadzorstveni pravici se odločbo lahko razveljavi, če je bil z njo očitno prekršen materialni predpis (ZUP-C je razširil možnost uporabe nadzorstvene razveljavitve iz kršitve zakona tudi na kršitve podzakonskih predpisov), odpravi pa se, če jo je izdal stvarno ali krajevno nepristojen organ, če je bila v isti zadevi že prej izdana pravnomočna odločba, s katero je bila ta upravna zadeva drugače rešena (z ZUP-C je bilo izrecno poudarjeno, da se morata pri tem obe odločbi opirati na isto dejansko in pravno stanje) ali če je bila odločba izdana brez predpisanega soglasja, potrditve, mnenja ...

V 278. členu ZUP ureja izredno pravno sredstvo izredne razveljavitve. Izredna razveljavitev je namenjena razveljavitvi sicer zakonitih odločb, katerih nadaljnje pravno učinkovanje bi lahko privedlo do hudih neželenih posledic. Prvi pogoj za uporabo tega izrednega pravnega sredstva je, da gre za izvršljivo in ne le dokončno odločbo. Naslednji pogoj je, da gre za nujne ukrepe v javnem interesu ter da te nevarnosti ni mogoče učinkovito odvrniti z drugimi sredstvi, ki bi manj posegla v že pridobljene pravice. Poseg v pravico mora biti kar najmanjši, zato se lahko razveljavi tudi samo del odločbe (Jerovšek et al., 2004, str. 747-748).

Pravna posledica najhujših kršitev pravil procesnega in materialnega prava je ničnost odločbe (279.-280. člen ZUP). Ko gre za »običajne« kršitve formalno- in materialnopravnih predpisov, se takšne odločbe lahko izpodbijajo s pritožbo in v upravnem sporu. Če stranka teh sredstev ni uporabila in je zato odločba postala pravnomočna, se s tem pomanjkljivosti takšne izpodbojne odločbe sanirajo. Drugače pa je z ničnostnimi odločbami. Te imajo namreč tako hude pomanjkljivosti in nepravilnosti, da zaradi njih nikoli ne morejo imeti pravnega učinka. V praksi sicer včasih tudi take odločbe učinkujejo, dokler jih pristojni organ ne izreče za nične (Grafenauer, Breznik, 2005, str. 431). Nične odločbe postanejo dokončne in pravnomočne le navidezno, nobeno pravno sredstvo niti potek določenega časa pa takšni odločbi ne moreta podeliti veljavnosti (Jerovšek et al., 2004, str. 750).

Po ZUP je nična odločba, ki:

- je bila izdana v zadevi iz sodne pristojnosti ali v zadevi, ki ni upravna zadeva,
- bi s svojo izvršitvijo lahko povzročila kaznivo dejanje,
- je sploh ni mogoče izvršiti,
- jo je izdal organ brez strankine zahteve v zadevi, ki se lahko začne le na tak način, stranka pa tudi pozneje ni v to privolila,

- je bila izdana kot posledica prisiljenja, izsiljevanja, pritiska ipd.,
- vsebuje tako nepravilnost, ki je po posebnem zakonu razlog za ničnost.

V 281. členu ZUP določa pravne posledice izrabe izrednih pravnih sredstev. Tako se v primeru odprave ali ničnosti odločbe, odpravijo tudi vse pravne posledice, ki so iz nje nastale (učinkovanje »ex tunc« – za nazaj). V primeru razveljavitve se pravne posledice, ki so že nastale, za nazaj ne odpravljajo, razveljavitev namreč preprečuje le nastajanje nadaljnjih pravnih posledic (»ex nunc« – učinkovanje samo za naprej).

## 4.7 IZVRŠBA

Izvršilni postopek je samostojen, od upravnega postopka sicer ločen postopek, je pa hkrati tudi njegovo nadaljevanje in zaključna faza upravnega postopka. Cilj izvršbe je prisilna vzpostavitev stanja, ki ga nalaga izvršilni naslov (Breznik et al., 2001, str. 748). Izvršba je pravna institucija, ki omogoča prisilno realizacijo pravnega razmerja, ki je izraženo v izreku konkretnega upravnega akta. Do prisilitve (torej izvršbe) pride, kadar stranka, ki ji je s t. i. obveznostnim upravnim aktom naložena določena obveznost<sup>39</sup>, le-te noče prostovoljno izvršiti. V ta namen daje pravni red možnost, da se s posebnimi sredstvi te osebe prisili k izpolnitvi obveznosti (Androjna, Kerševan, 2006, str. 605-607).

Iz splošnih določb o izvršbi (282.-295. člen ZUP) so bile z novelo ZUP-C premeščene določbe o nastopu izvršljivosti odločbe in sklepa v 224. in 225. člen ZUP. Izvršba se lahko opravi le na podlagi izvršilnega naslova, to je odločbe, zapisnika o poravnavi in sklepa (posebni zakon lahko določa še druge izvršilne naslove). Pri tem mora biti izpolnjena še ena procesna predpostavka, namreč da je izvršilni naslov tudi izvršljiv (izvršljivost je praviloma vezana na dokončnost) (Jerovšek et al., 2004, str. 759).

Iz določb ZUP o izvršbi je mogoče razbrati tri načela, ki jih mora organ pri izvršbi nujno upoštevati. To so: načelo socialne zaščite oz. pravičnosti, načelo najprimernejših izvršilnih sredstev in načelo varovanja dostojanstva dolžnika. Po prvem načelu mora organ izvršbo opraviti s sredstvom in na način, ki je za zavezanca najmilejši, pa se z njima vendarle doseže namen izvršbe. V skladu s tem načelom ZUP tudi predvideva odlog, odpis ali obročno odplačevanje obveznosti. Po drugem načelu morajo organi zasledovati cilj izvršbe (to je izpolnitev obveznosti) s temu primernim sredstvom, vendar so pri tem omejeni z varovanjem socialnega položaja dolžnika. Načelo varovanja dostojanstva dolžnika zahteva, da se z izvršbo ne posega po sredstvih, ki niso primerna za demokratično in pravno državo in so v nasprotju z mednarodno priznanimi načeli postopanja države zoper svoje stranke. Upoštevanje načel izvršbe je izrednega pomena, saj gre za dejanja prisilne narave na zelo občutljivem področju, pri tem pa se kaj rado poseže predaleč. To pa ne pomeni le

<sup>39</sup> Izvršba se izjemoma opravi tudi za odločbe, ki priznavajo pravice, če nerealizacija pravice ene stranke povzroča škodo drugi (Jerovšek et al., 2004, str. 759).

kršenja teh treh načel izvršbe in zlorabe prevladujočega položaja nasproti strankam, ampak se s tem spodbujajo tudi ustavna načela demokratične in pravne države.

Izvršbo opravi upravni organ (upravna izvršba), ko gre za izpolnitev nedenarnih in denarnih obveznosti. Kadar pa se izvršuje odločba, ki se glasi na dolžnikovo nepremično premoženje ali delež družbenika, pa izvršbo opravi sodišče (sodna izvršba). Za upravno izvršbo je praviloma pristojen organ, ki je odločil o zadevi na prvi stopnji, tudi če ni izdal izvršilnega naslova. Upravno izvršbo denarnih obveznosti opravi davčni organ po ZDavP-2 (ZUP-B)<sup>40</sup>. Po ZUP lahko izvršbo opravljajo tudi izvršitelji, imenovani na podlagi Zakona o izvršbi in zavarovanju (Ur. list RS, št. 51/98, 89/99, 75/02, 40/04-UPB1, 17/06, 44/06-UPB2, 69/06, 110/06-UPB3, 115/06, 3/07-UPB4, 93/07, 28/09, ZIZ), če gre za opravljanje neposrednih dejanj upravne izvršbe in zavarovanja. Novela ZUP-C je tudi nosilec javnih pooblastil dala pravico, da sami opravljajo upravno izvršbo izdanih odločb. Za to več ne potrebujejo posebnega dovoljenja ministra za notranje zadeve, kot je določala temeljna ureditev. Do uveljavitve te novele so odločbe nosilcev javnih pooblastil izvrševale krajevno pristojne upravne enote oz. občinska uprava, če nosilec javnega pooblastila ni prosil oz. ni dobil dovoljenja za opravljanje izvršbe (Jerovšek et al., 2004, str. 778). Ta sprememba je povsem logična – če so nosilci javnih pooblastil izenačeni z upravnimi organi glede izdajanja odločb, je smiselno, da so z njimi izenačeni tudi glede izvrševanja svojih odločb. Tako bo izvršba tudi bolj učinkovita.

Upravna izvršba se začne s sklepom o dovolitvi izvršbe, ki ga izda za izvršbo pristojen organ. S tem sklepom se ugotovi, da je in kdaj je (ZUP-C) odločba, ki naj se izvrši, postala izvršljiva, določi pa se tudi način izvršbe. Sklep o dovolitvi izvršbe se mora izdati brez odlašanja, najkasneje pa v 30 dneh od nastopa izvršljivosti. Če gre za nujne ukrepe v javnem interesu, sklepa o dovolitvi izvršbe ni treba izdati, pač pa se ugotovi izvršljivost odločbe in določi način izvršbe v izreku odločbe. Zoper sklepe, izdane v upravnem izvršilnem postopku, je dovoljena pritožba, ki pa se lahko nanaša izključno le na samo izvršbo (dovolitev, način izvršbe, roke ...).

ZUP predvideva možnost ustavitve in odložitve upravne izvršbe. Z ustavitvijo se že opravljena dejanja odpravijo (če je obveznost izpolnjena, če izvršba ni bila dovoljena ali je bilo opravljena proti nekomu, ki ni zavezanec, če je upravičenec umaknil predlog za izvršbo ali če je izvršilni naslov odpravljen ali razveljavljen). Odložitev izvršbe pomeni začasno zadržanje oz. prekinitev že začetega izvršilnega postopka, ker obstaja okoliščina, ki ovira začetek ali nadaljevanje tega postopka. Z odložitvijo ostanejo v veljavi vsa že opravljena izvršilna dejanja (Androjna, Kerševan, 2006, str. 621). Odložitev se po ZUP-C dovoli za največ šest mesecev. Izvršba se odloži, če se ugotovi, da je za izpolnitev obveznosti dovoljen odlog ali da je bila namestočasne izdana odločba o glavni stvari, ki se razlikuje odčasne odločbe. Izjemoma se lahko izvršba odloži tudi, če je bilo zoper izvršbo oz. izvršilni naslov vloženo pravno sredstvo, pa bi z izvršbo verjetno nastala nepopravljiva škoda.

---

<sup>40</sup> Več o tem glej Jerovšek et al., 2004, str. 758.

Za nedenarno obveznost gre, če je zavezanec dolžan opraviti določeno dejanje ali kaj dopustiti ali trpeti ali se vzdržati določenega dejanja ali dati kakšno stvar. Zavezančeva nedenarna obveznost je lahko takšna, da jo namesto njega, vendar na njegove stroške, lahko opravi kdo drug (nadomestna nedenarna obveznost). Lahko pa je tudi takšna, da jo more izpolniti le zavezanec sam (nenadomestna nedenarna obveznost) (Androjna, Kerševan, 2006, str. 624). Glede na to se izvršba za nedenarne obveznosti opravi po drugih osebah (297. člen ZUP) ali s prisilitvijo (298.-300. člen ZUP).

Izvršba po drugih osebah se uporabi, kadar je zavezanec dolžan izvršiti kakšno nedenarno obveznost, vendar je ne izpolni ali ne izpolni popolnoma, lahko pa to namesto njega po predhodnem opozorilu stori tudi kdo drug<sup>41</sup>. Če lahko določeno obveznost izpolni le zavezanec sam, ga organ v to prisili z denarno kaznijo. Gre za posredno prisilitev, pri kateri organ svoje ukrepe stopnjuje do izpolnitve obveznosti.

Če ne gre drugače, je po ZUP dovoljena tudi neposredna fizična prisilitev, če se obveznost glede na njeno naravo lahko opravi na tak način. Gre za najtežji način izvršbe in je skrajno prisilno sredstvo za izsilitev izpolnitve obveznosti. ZUP ne določa, kakšna je ta prisilitev, saj je odvisna od narave obveznosti in zato ni pri vseh nedenarnih obveznostih enaka (Androjna, Kerševan, 2006, str. 626-627).

Za izvedbo izvršbe je potreben izvršljiv izvršilni naslov. ZUP pa omogoča izjemo od tega pravila, če obstaja nevarnost, da bi bila po nastopu izvršljivosti odločbe izvršba onemogočena ali znatno otežena, saj je potrebno v vsakem primeru zaščititi javno korist oz. korist upravičenca. ZUP v ta namen vsebuje institut izvršbe v zavarovanje (301.-303. člen ZUP). Če je za izvršitev obveznosti potreben predlog stranke, mora predlagatelj morebitno nevarnost za kasnejšo izvršbo verjetno izkazati. Organ pa lahko veže izvršbo na pogoj, da da predlagatelj izvršbe zavarovanje za škodo, ki bi utegnila nastati zavezancu, če bi bila pozneje odločba odpravljena ali spremenjena. Izvršba v zavarovanje se lahko opravi po upravni ali po sodni poti. Z ZUP-C je bilo natančneje določeno, da se izvršba v zavarovanje opravi po sodni poti le za zavarovanje na nepremičninah ali na deležu družbenika, saj se tudi prisilna izterjava v teh dveh primerih opravi po sodni poti (predlog ZUP-C, str. 35).

Izvršba v zavarovanje obsega dve obliki zavarovanja: zgoraj opisano izvršbo v zavarovanje predčasne izpolnitve obveznosti in sklep za zavarovanje izpolnitve bodoče obveznosti (304.-305. člen ZUP). Razlikujeta se po tem, da se prvi institut uporabi, ko je odločba že izdana, ni pa še izvršljiva in obstaja nevarnost, da bo izvršba onemogočena ali otežena, medtem ko pri drugem institutu odločbe še sploh ni in se dovoli le zavarovanje izpolnitve, ne pa sama izvršba, ker izvršilnega naslova še ni (Jerovšek et al., 2004, str. 822).

---

<sup>41</sup> Npr.: odstranitev objekta, ki je bil zgrajen brez gradbenega dovoljenja, po gradbenem podjetju (Androjna, Kerševan, 2006, str. 624).

V 306. členu je temeljna ureditev ZUP urejala učinkovitost izvršbe. To naj bi se doseglo s prepovedjo vročitve odločbe stranki, dokler ta ne bi poravnala vseh svojih obveznosti in izvršila izvršljivo odločbo. Ta določba je bila že z novelo ZUP-A črtana.

#### **4.8 NADZOR NAD IZVAJANJEM ZAKONA O SPLOŠNEM UPRAVNEM POSTOPKU IN POSEBNIM UPRAVNIM POSTOPKOM**

Poglavje o nadzoru nad izvajanjem ZUP je bilo z novelo ZUP-C močno spremenjeno. Razlog za spremembe je bila predvsem uskladitev delovanja upravne inšpekcije z novo ureditvijo Zakona o državni upravi (Ur. list RS, št. 52/02, 56/03, 83/03-UPB1, 61/04, 97/04-UPB2, 123/04, 24/05-UPB3, 93/05, 113/05-UPB4, ZDU-1) v zvezi s tem področjem. ZUP tako v poglavju o nadzoru vsebuje le en (307.) člen, ostali (308.-317. člen) pa so bili z ZUP-C črtani.

Po temeljni ureditvi je bil v 307. členu ZUP določen obseg nadzora ministrstva, pristojnega za upravo, nad delom upravnih organov. Ta nadzor je obsegal predvsem kontrolo spoštovanja rokov, predpisov o izobrazbi uradnih oseb, o stroških v upravnem postopku, o izdajanju potrdil in drugih listin, o upravnih evidencah, o pisarniškem poslovanju ipd. Z ZUP-C so bile te določbe bistveno spremenjene. Zakonodajalec je namreč vse tiste določbe, ki so se po temeljni ureditvi raztezale čez 11 členov in niso urejene z ZDU-1, skoncentriral v tem členu. Po omenjeni noveli ZUP v tem členu torej določa, da nadzor nad izvajanjem ZUP in drugih predpisov, ki urejajo upravne postopke, opravlja upravna inšpekcija, njena pooblastila oz. pooblastila upravnih inšpektorjev pa ureja ZDU-1<sup>42</sup>.

Po ZUP upravna inšpekcija ni mišljena kot koncept pravega inšpekcijskega nadzora v smislu ZIN. Upravna inšpekcija sicer deluje v okviru Inšpektorata RS za notranje zadeve, kjer pa se njen položaj razlikuje od drugih klasičnih inšpekcij – gre za horizontalno obliko upravne inšpekcije, kar pomeni med drugim tudi to, da je njena funkcija specifična glede na to, da gre vendarle za inšpekcijo. Njena naloga namreč ni neposredno ukrepanje, ampak (le) predlaganje ukrepov predstojniku. Upravna inšpekcija ima torej predvsem svetovalno vlogo (Jerovšek et al., 2004, str. 836).

Upravni inšpektor ni »pravi« inšpektor, ampak je uradnik s pooblastili za notranji nadzor. Po temeljni ureditvi ZUP je imel upravni inšpektor pravico in dolžnost odrediti, da se v primeru ugotovljenih nezakonitosti in drugih nepravilnosti ali pomanjkljivosti le-te odpravijo. V ta namen je lahko začel in vodil upravni postopek ter izdal upravno odločbo ali izrekel druge ukrepe. Po ZUP-C pa inšpektor v skladu s svojo svetovalno funkcijo več ne izdaja odločb, ampak o svojih ugotovitvah pri nadzoru sestavi zapisnik. Odločitve upravnega inšpektorja niso odločbe v upravnem

---

<sup>42</sup> 73. člen ZDU-1 določa obseg teh pooblastil: nadzor nad izvajanjem predpisov o notranji organizaciji, poslovnem času, uradnih urah, poslovanju z dokumentarnim gradivom, kakovosti poslovanja in poslovanju s strankami.

postopku, ker ne gre za odločanje o pravicah ali obveznosti strank, temveč za nadzor nad delovanjem javne uprave (predlog ZUP-C, str. 35). Inšpektor predstojniku predlaga odpravo nepravilnosti, če te ugotovi, oz. izvedbo ustreznih ukrepov. Predstojnik lahko zoper zapisnik ugovarja, o ugovoru pa odloči minister, pristojen za upravo. Če se predlagani ukrepi inšpektorja ne izvedejo, jih lahko predlaga predstojniku ali pristojnemu ministru tudi minister, pristojen za upravo. V končni fazi lahko minister te ukrepe predlaga tudi na vladi, vendar se po ZUP-E lahko predlog za naložitev ukrepov da vladi šele potem, ko oz. če po predhodnem predlogu predstojniku ali ministru pomanjkljivosti niso bile odpravljene.

Z ZUP-E je bil način in zaključek nadzora nad izvajanjem postopkovnih predpisov nekoliko spremenjen. Tako je določeno, da se zapisnik sestavi le v primeru, ko gre za ugotovljene nepravilnosti, če pa teh inšpektor ne ugotovi, pa zaključi postopek z odgovorom stranki oz. uradnim zaznamkom, kadar gre za anonimne prijave. Poleg teh sprememb je nova tudi določba, da se lahko nadzor izvaja tudi na podlagi posredovanih dokumentov organov in ne le z izvajanjem nadzora neposredno pri organu.

Po ZUP-C ima upravna inšpekcija dolžnost, da enkrat letno poroča vladi o svojem delovanju in ugotovitvah. Ker je koncept upravne inšpekcije utemeljen na svetovalni funkciji, je dolžnost poročanja zelo pomembna, saj na tak način pridobi vlada povratne informacije o delu javne uprave pa tudi o politikah za nadaljnje delo. Na tej podlagi lahko vlada torej pripravi ustrezno politiko in program dela za odpravo nepravilnosti in izboljšanje stanja na področju posameznih ministrstev (Jerovšek et al., 2004, str. 838).

## 5 PROCESNI INSTITUTI PO ZAKONU O UPRAVNEM SPORU

Razvoj upravnega spora je mogoče umestiti ob bok razvoju upravnega postopka, saj šele skupaj tvorita nek zaokrožen sistem. Upravni spor je zelo pomembno dopolnilo že končanemu upravnemu postopku – z vidika zagotavljanja varstva pravic strank je neke vrste njegova nadgradnja in izpopolnitev. Že v samem procesu nastajanja obeh postopkov, se je razvoj upravnega postopka pomembno opiral na prakso sodišč, ki so izvajala nadzor nad upravnim delovanjem. Upravni spor je torej že od vsega začetka nepogrešljiv del sistema varstva pravic posameznikov pred neupravičenimi posegi oblastvenih organov v njihove pravice, obveznosti oz. pravne koristi.

Začetki upravnega spora segajo v čas francoske revolucije, ki je zaradi nezaupanja v redno sodstvo sprožila zahteve po oblikovanju posebnih organov sodne presoje aktov uprave. Francoskemu zgledu so sledile tudi druge države. Tako je bil leta 1875 tudi na slovenskem ozemlju v okviru Avstro-Ogrske z Zakonom o upravnem sodišču uveden upravni spor, leto kasneje pa je bilo ustanovljeno upravno sodišče.

Za prehodno obdobje je, ob državnopravnih spremembah v Sloveniji v letu 1918, takratna Narodna vlada za Slovenijo ustanovila poseben senat za upravno sodstvo. Z nastankom Kraljevine SHS in sprejetjem Vidovdanske ustave se je za celotno državo začela uveljavljati enotna ureditev. Ustava je po francoskem zgledu predvidela ustanovitev posebnih upravnih sodišč (odločala so na prvi stopnji) in državnega sveta (drugostopenjski organ), ki bi imelo funkcijo vrhovnega državnega sodišča (Grafenauer, Breznik, 2005, str. 465). Tako je bil leta 1922 sprejet Zakon o državnem svetu in upravnih sodiščih.

Zaradi druge svetovne vojne je leta 1941 na slovenskem ozemlju upravno sodstvo prenehalo delovati, ponovno pa je bilo vzpostavljeno leta 1952. V tem času je na območju Slovenije v posameznih okupacijskih predelih veljala (v primerjavi s prejšnjo ureditvijo precej okrnjena) ureditev upravnega sodstva Nemškega Rajha, Kraljevine Italije, deloma pa tudi Madžarske. Državni svet in upravna sodišča so bili odpravljeni, tako da je možnost nadzora nad konkretnimi upravnimi akti obstajala le še v posameznih omejenih primerih pred rednimi sodišči.

Zakon o upravnih sporih iz leta 1952 se je v veliki meri zgledoval po ureditvi v stari Kraljevini Jugoslaviji, pristojnost za sojenje pa so dobila vrhovna sodišča. Z ustavo iz leta 1963 je institut upravnega spora postal tudi ustavna kategorija. Ustava je določala, da o zakonitosti posamičnih upravnih aktov odloča v upravnem sporu sodišče, s tem pa je vzpostavila zahtevo po določenem postopku in določenem organu odločanja. Ustava je predpisala tudi obveznost varstva pravic posameznikov, kar pomeni, da institucija upravnega sodišča ni pomenila zgolj odločanja o abstraktni zakonitosti posamičnih upravnih aktov (Kerševan, 2002, str. 11-12).



S sprejemom Ustave RS leta 1991 so bili postavljeni novi temelji ureditve upravnega spora, ki so združili tako zamisli stare ureditve kot tudi standarde novega pojmovanja upravnega nadzora in varstva pravic posameznikov, ki so se razširili po Evropi.

Ureditev upravnega spora je lahko utemeljena na konceptu objektivnega ali subjektivnega spora. Gre za dve skrajnosti – koncept objektivnega spora temelji na sodni presoji aktov z namenom ohranjanja objektivne zakonitosti in celovitosti pravnega reda, koncept subjektivnega spora pa zagovarja predvsem varstvo pravic in pravnih interesov posameznikov, pri čemer je doseganje objektivne zakonitosti zgolj posledica te presoje. Iz Ustave RS izhaja, da velja v Sloveniji subjektivni koncept upravnega spora, čeprav na ravni zakonskega urejanja in izvrševanja še vedno obstaja določena inercija prejšnje ustavne ureditve (Tratar, 2006, str. 27-28).

Pri odločanju v upravnem postopku prideta ustavni načeli zakonitosti in enakosti pred zakonom do polne veljave šele z obstojem posebnega zunanjskega nadzora nad delovanjem uprave, ki ga morajo opravljati v vseh pogledih od organov javne uprave ločeni in neodvisni organi (Androjna, Kerševan, 2006, str. 636). V skladu s tem se področja upravnega spora dotikajo tudi nekatere druge ustavne določbe. Tako Ustava RS v svojem 15. členu zagotavlja sodno varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pravico do odprave posledic njihove kršitve. Splošno pravico do sodnega varstva s posebnimi poudarki zagotavlja vsakomur tudi 23. člen Ustave RS, po katerem ima vsak pravico, da o njegovih pravicah in dolžnostih ter obtožbah proti njemu brez nepotrebnega odlašanja odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom ustanovljeno sodišče. Načelo zakonitosti je zlasti konkretizirano v 120. členu Ustave RS, ki med drugim določa, da je proti odločitvam in dejanjem upravnih organov in nosilcev javnih pooblastil zagotovljeno sodno varstvo pravic in zakonitih interesov državljanov in organizacij. S to določbo Ustava RS razširja pravico do sodnega varstva tudi na dejanja, s katerimi bi oblastni organi posegli v pravni položaj oseb zasebnega in javnega prava (Jerovšek, 2001, 21-23).

Ustavno načelo pravne države vzpostavlja zahtevo po oblikovanju sodnega nadzora nad delovanjem uprave, medtem ko pa načelo delitve oblasti postavlja omejitve poseganja sodne veje v izvršilno vejo oblasti. Kot pravi Tratar (2006, str. 28), je z vidika temeljnih ustavnih načel upravni spor tako utemeljen kot tudi omejen v svojem dometu. Vsaka od vej oblasti ima namreč svojo funkcijo, v jedro katere druga oblast ne sme poseči, zato je treba tudi vlogi sodstva postaviti mejo, saj bi lahko preobsežna ali preveč intenzivna možnost poseganja sodišč v delovanje uprave le-to povsem ohromila. To bi lahko pripeljalo do večje kršitve pravic, kot bi jih takšen sodni nadzor morda preprečeval. Poleg tega je potrebno poudariti tudi, da so za upravo značilni precej visoka stopnja specializiranosti, posebni postopki in mehanizmi za zadovoljevanje družbenih potreb, vključenost političnih odločitev in varstvo javnega interesa. Teh zmogljivosti in značilnosti sodstvo samo nima, zato ne bi bilo dopustno, da bi neomejeno prevzemalo pristojnosti izvršilne oblasti. Ker pa te značilnosti uprave sodno presojo otežujejo, je potrebno v okviru nadzora nad delom uprave preprečiti tudi pretirano zmanjševanje oz. omejevanje obsega sodnega nadzora, poskrbeti za ustrezne nadzorstvene mehanizme, predvsem z vidika hitrosti

in učinkovitosti, pa tudi zagotoviti ustrezno strokovno usposobljenost sodišč. Iz teh razlogov tudi Ustava RS v 157. členu predvideva upravni spor kot posebno obliko odločanja sodišč, kadar odločajo o zakonitosti dokončnih posamičnih aktov, s katerimi državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil odločajo o pravicah, obveznostih in pravnih koristih posameznikov in organizacij, če za določeno zadevo ni z zakonom predvideno drugo sodno varstvo. S tem je Ustava RS upravni spor opredelila kot subsidiarno obliko sodnega varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Kerševan, 2006, str. 10-12). Iz vseh teh ustavnih načel izhaja tudi potreba po zakonski ureditvi postopka odločanja sodišč v upravnem sporu.

## **5.1 ZAKONI, KI UREJAJO UPRAVNI SPOR**

Nova ustavna izhodišča ureditve upravnega spora so doživela svojo konkretizacijo s sprejemom Zakona o upravnem sporu leta 1997. Do takrat so veljale določbe starega jugoslovanskega Zakona o upravnih sporih. Šlo je za razmeroma star zakon, saj se kljub nekaterim novelam v svojem bistvu ni veliko odmikal od osnovne zamisli zakona iz leta 1952. Prvotno je bil upravni spor po jugoslovanskem zakonu urejen predvsem kot spor o zakonitosti upravnega akta, odločanje v sporu polne jurisdikcije je bilo mogoče le izjemoma. Upravni spor je bil zamišljen kot subjektivni upravni spor z nekaterimi elementi objektivnega spora, kar je razvidno iz dejstva, da so lahko upravni spor sprožili tudi državni organi in druge organizacije, tudi če ni šlo za kršitev njihovih pravic oz. interesov. Takšen (mešani) model upravnega spora je torej veljal v prvih šestih letih samostojne Slovenije, nekateri elementi objektivnega spora pa so bili povzeti tudi v slovenski ZUS iz leta 1997 (npr. možnost tožbe ali nasprotne tožbe po zastopniku javnega interesa, ex offo kontrola ničnosti upravnega akta).

Nasploh je jugoslovanska ureditev upravnega spora precej vplivala tudi na vsebino prvega slovenskega ZUS, čeprav se je le-ta deloma opiral tudi na nemški Zakon o upravnem sodstvu. Velik vpliv na razvoj upravnega spora v Sloveniji je imela tudi sodna praksa, ki je predmet upravnega spora z ZUS precej razširila, na njeni podlagi pa so se oblikovala tudi nekatera postopkovna pravila, ki jih prej zakon ni urejal (npr. prepoved reformatio in peius) (Grafenauer, Breznik, 2005, str. 466-468).

Leta 1997 sprejeti ZUS, ki je temeljni zakon, ki ureja področje upravnega spora v Sloveniji, pomeni, kot pravi Jerovšek (2001a, str. 8), harmonizacijo s procesnimi standardi evropskih držav in omogoča učinkovito varstvo zakonitosti za stranke. To se kaže v kontradiktornosti postopka, dvostopenjskosti odločanja, možnosti izdaje začasne odredbe za zadržanje izvršitve izdane odločbe upravnega organa, razširjeni možnosti odločanja v sporu polne jurisdikcije ipd. Določbe ZUS so tudi zadovoljile potrebo po vseobsegajoči kontroli zakonitosti upravnega odločanja in po specializiranem upravnem sodstvu (Jerovšek, 2007, str. 197).

ZUS je v praksi sicer dobro zaživel, postopoma pa je začel kazati svoje pomanjkljivosti, ki so med drugim vodile tudi k izjemno velikemu pripadu zadev na

Upravno ter Vrhovno sodišče, kar je postopke močno podaljševalo in povečalo sodne zaostanke (Androjna, Kerševan, 2006, str. 639). Država je morala na podlagi odločb Evropskega sodišča za človekove pravice, kamor so državljani RS vlagali tožbe zaradi nerazumnega časa sojenja, plačevati denarne odškodnine<sup>43</sup>. Smisel upravnega spora je v varstvu pravic in pravnih interesov posameznikov, pri čemer pa ni dovolj le ustavno in zakonsko priznanje teh pravic, ampak šele njihova realizacija. Posameznikom mora torej biti zagotovljeno učinkovito varstvo njihovih pravic, kar se ujema tudi s splošno uveljavljenim pravnim spoznanjem, da je tudi zapoznela pravica odvzeta pravica<sup>44</sup>. Predolg čas odločanja sodišč je, kot pravi Kerševan (2006, str. 16), nedopusten z vidika odgovornosti države, prav tako pa se zaradi dolgotrajnosti postopkov zmanjšuje stopnja pravne varnosti in zaupanja v pravo in pravno državo.

Zaradi številnih škodljivih posledic zakona je bilo potrebno preveriti ne le učinkovitost sodišč, ampak tudi procesno zakonodajo, če je ta ovira za hitrejši tek postopkov. Pri ugotavljanju vzrokov za takšno stanje se je pokazalo, da je bil sam koncept upravnega spora zastavljen preveč »velikodušno« v smislu omogočiti dopustnost sodnega varstva v čim večjem številu zadev. Upravni spor je bil namreč dokaj izrazito utemeljen na objektivnem sporu, čeprav bi skladno z Ustavo RS moral temeljiti na subjektivnem konceptu. S tem je prišlo do zagotavljanja objektivne zakonitosti tam, kjer to ni bilo potrebno (Jerovšek, 2007, str. 198-199). Tako je bilo varstvo pravic sicer zagotovljeno, ni pa bilo tudi realno izvedljivo, zato je prišlo do kršenja Ustave RS in z njo priznanih človekovih pravic in temeljnih svoboščin<sup>45</sup>.

Poleg tega je zaradi določb ZUS prihajalo tudi do drugih težav. Tako je bilo v mnogih primerih omogočeno celo podvajanje možnosti sodnega varstva, saj je nekdo lahko sprožil več sporov v zvezi z istim predmetom odločanja in to hkrati ob uporabi izrednih pravnih sredstev v postopkih izdaje upravnega akta. Težave je povzročalo tudi vprašanje obsega sodnega varstva, saj se je z razširjanjem upravnega delovanja na številna različna področja družbenega življenja pojavila cela vrsta aktov, ki so jih prizadete osebe želele izpodbijati v upravnem sporu, čeprav te niso spadale v pristojnost presoje upravnega sodstva. Problem so predstavljala tudi pomanjkljiva pooblastila sodišč, ki so pogosto morala presojeti v zadevi, kjer se je izpodbijal zgolj procesni ali drug akt, ki ni vseboval vsebinske odločitve v zadevi, njegova odprava pa ni razrešila prizadetosti pravnega položaja posameznika. Ob tem pa sodišče tudi ni imelo pooblastila, da bi v takem primeru poseglo tudi na druge akte upravnega organa, ki so na pravni položaj posameznika v obravnavani zadevi dejansko vplivali. Poleg teh razlogov je postopek do pravnomočnosti sodbe močno podaljšalo tudi obvezno dvostopenjsko določanje v upravnem sporu (Tratar, 2006, str. 25-27).

Vse te bolj ali manj usodne slabosti in pomanjkljivosti ZUS so terjale spremembe. Na novo je bilo potrebno razjasniti koncept upravnega spora in vlogo upravnega

---

<sup>43</sup> Škoda, ki jo povzroča nerazumni čas odločanja sodišč, naj bi po oceni Ministrstva za pravosodje RS znašala preko 60 milijard tolarjev (Jerovšek, 2007, str. 198).

<sup>44</sup> »Justice delayed is a justice denied.«

<sup>45</sup> Glej odločbo Ustavnega sodišča RS o ugotovitvi, da je Zakon o upravnem sporu v neskladju z Ustavo RS (Ur. list RS, št. 92/05).

sodstva, drugače pa je bilo treba interpretirati tudi ustavno pooblastilo, da v upravnem sporu odloča pristojno sodišče tudi o zakonitosti posamičnih dejanj in aktov, s katerimi se posega v ustavne pravice posameznika, če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo (Jerovšek, 2006, str. 323).

Z novim zakonom (ZUS-1) naj bi se povečala učinkovitost odločanja sodišč v upravnem sporu in skrajšali sodni postopki. ZUS-1 je prinesel vrsto sprememb, ki jih je mogoče razvrstiti v dve skupini. Prvo tvorijo spremembe, ki naj bi ureditev upravnega spora približale njenim ustavnim izhodiščem, drugo pa tiste spremembe, ki naj bi pripomogle k razbremenitvi upravnega sodstva in s tem pospešile postopek odločanja (Jerovšek, 2007, str. 199). ZUS-1 je tako jasno in nedvoumno opredelil predmet upravnega spora, v svojih določbah pa striktno sledi subjektivnemu konceptu upravnega spora, kar je v primerjavi s prejšnjo ureditvijo prineslo neprimerno višjo stopnjo reda na tem področju.

ZUS-1 je temeljni zakon, ki ureja upravni spor, ni pa pri tem edini. ZUS-1 (oz. pred tem ZUS) se namreč sklicuje na določbe Zakona o pravdnem postopku (Ur. list RS, št. 26/99, 96/02, 12/03-UPB1, 2/04, 36/04-UPB2, 52/07, 73/07-UPB3, 45/08, ZPP) v tistih vprašanih postopka, ki jih ZUS-1 ne ureja, zato se primerno uporabljajo določbe ZPP. Gre predvsem za pravila o zastopanju, vlogah, vabilih, rokih, naroku, zapisniku, vročanju, dokazovanju, stroških postopka ipd. (Jerovšek, 2001a, str. 27). ZUS-1 se sklicuje tudi na primerno uporabo določb Zakona o sodniški službi (Ur. list RS, št. 19/94, 8/96, 24/98, 48/01, 67/02, 71/04, 23/05-UPB1, 17/06, 41/06-UPB2, 127/06, 27/07-UPB3, 57/07, 94/07-UPB4, ZSS), ZIZ ter tudi ZUP.

## **5.2 AKTI, KI SE IZPODBIJAJO V UPRAVNEM SPORU**

Pri določitvi vrst aktov, ki so lahko predmet upravnega spora, je potrebno izhajati iz osnovnega koncepta upravnega spora – torej iz subjektivnega ali objektivnega vidika. Teorija loči dva sistema ureditev, in sicer sistem generalne klavzule, po katerem se lahko v upravnem sporu izpodbijajo vsi posamični upravni akti določene kakovosti, in sistem enumeracije, za katerega je značilno, da so izrecno navedeni akti, ki se v upravnem sporu lahko izpodbijajo (pozitivna enumeracija), ali pa tisti akti, ki se ne morejo izpodbijati v upravnem sporu (negativna enumeracija). Čistega sistema nima praktično nobena država; najpogostejši je mešani sistem, to je sistem generalne klavzule z negativno enumeracijo (Grafenauer, Breznik, 2005, str. 471).

Predmet presoje v okviru upravnega spora je torej lahko različno širok. V najbolj klasičnem smislu je mogoče kot predmet izpodbijanja v upravnem sporu opredeliti le tiste akte, ki imajo značaj oblastvenosti in posegajo v pravice oz. pravne interese posameznika. V tem smislu je mogoče razumeti tudi ustavno pravico do pravnega sredstva, ki vključuje tudi pravico do sodnega varstva. Ustava torej kot predmet upravnega spora določa le upravno odločbo kot instrument upravnega avtoritativnega odločanja o pravicah, obveznostih in pravnih koristih posameznikov.

Vendar pa se na podlagi interpretacije vloge sodnega nadzora predmet upravnega spora razširja z namenom, da bi se preprečilo protizakonita dejanja uprave (Kerševan, 2002, str. 107). S tem pa se postavlja vprašanje, kje je dopustna meja poseganja sodišč v pristojnosti izvršilne veje oblasti.

1. člen ZUS/97 je določal, da se v upravnem sporu zagotavlja sodno varstvo pravic in pravnih interesov posameznikov, pravnih oseb in drugih oseb, če so lahko nosilci pravic in obveznosti, proti odločitvam in dejanjem upravnih oz. v skladu z zakonom drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil na način in po postopku, ki ga je določal ta zakon. Ta določba je bila pravzaprav povzeta iz 120. člena Ustave RS, po katerem je predmet sodnega varstva celotno delovanje izvršilne oblasti. S tem je bil določen obseg sodnega nadzora, ki je vključeval tako oblastvene kot tudi neoblastvene posamične akte javnopravne narave, pa tudi javnopravna dejanja uprave. S tem je bil vzpostavljen sistem generalne klavzule, ki je predstavljal temelj ureditve upravnega spora pri nas. Tako ni bilo mogoče omejevanje upravnega spora le na določene primere (sistem enumeracije), prav tako pa ni bila mogoča negativna enumeracija. Vendar je 1. člen ZUS v nadaljevanju določal prav to – konkretne primere sodne presoje (Kerševan, 2002, str. 112-113). Tako je bilo določeno, da sodišče v upravnem sporu odloča o zakonitosti dokončnih posamičnih aktov državnih in lokalnih organov ter nosilcev javnih pooblastil, aktov teh organov, izdanih v obliki predpisa, če le-ti urejajo posamična razmerja, ter posamičnih aktov in dejanj, ki posegajo v ustavne pravice posameznika, če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo. Glede slednje določbe so bila stališča strokovnjakov precej neenotna, saj so nekateri menili, da so po njej predmet presoje izključno akti in dejanja organov oblasti, drugi pa so bili mnenja, da ta določba zajema tudi akte oz. dejanja oseb zasebnega prava<sup>46</sup> (Vrbnjak, 2006, str. 14).

Zaradi napačnega interpretiranja ustavnih določb, ki so morda premalo jasne in določne in na podlagi katerih je bil oblikovan ZUS, je bil hkrati uveden tako sistem generalne klavzule kot tudi sistem enumeracije. Prvi je bil zaradi hkratnega sistema enumeracije tako le še programska norma. Oba koncepta sta bistveno različna in pravzaprav izključujeta drug drugega. Zato je logično, da je takšna ureditev v praksi povzročila veliko težav in jo je bilo prej ali slej potrebno popraviti.

Pred prenovo zakona je bilo potrebno poiskati vir nastalega zakonskega konflikta, to pa je bila določba 157. člena Ustave RS, ki je tako po svoji formulaciji kot tudi po svoji vsebini in sistemski umestitvi temelj sodnega nadzora nad delom izvršilne oblasti. Prvi odstavek 157. člena Ustave RS bi bilo potrebno razumeti predvsem kot zahtevo po določeni obliki sodnega varstva, ne pa o predmetu tega varstva. Z drugimi besedami ta določba pomeni le to, da je za dokončne posamične akte predpisana oblika sodnega nadzora v formi upravnega spora, medtem ko je za spore v zvezi z ostalimi odločitvami in dejanji uprave iz 120. člena Ustave RS zakonodajalcu

---

<sup>46</sup> To so npr. akti društev ali družbenih organizacij, fundacij, gospodarskih družb, delodajalcev itd., če zoper njihove akte ali dejanja ni drugega sodnega varstva in če ni mogoče uporabiti civilnega sodnega varstva, saj mora biti vsaka ustavna pravica oblastno zavarovana ne glede na to, kdo je subjekt njenega ogrožanja (Jerovšek v: Vrbnjak, 2006, str. 14).

prepuščena diskrecija glede oblikovanja postopka. Vsekakor je odločitev zakonodajalca, da se tudi ti ostali akti in dejanja presojujejo v okviru upravnega spora, povsem legitimna in tudi racionalna, vendar so bile zakonske določbe oblikovane dokaj neposrečeno oz. so preveč dobesedno sledile ustavnim določbam.

Po določbah ZUS je bil torej učinkovito vzpostavljen sistem enumeracije. Seznam aktov, ki jih je v upravnem sporu bilo mogoče izpodbijati, je dopolnil še 3. člen ZUS, ki je določal, da je upravni akt, ki je lahko predmet upravnega spora, dokončni posamični akt, s katerim državni organ, organ lokalne skupnosti oz. nosilec javnega pooblastila odloči o pravici, obveznosti ali pravni koristi fizične ali pravne osebe, ki je lahko stranka v upravnem postopku. Določal je tudi, da so lahko predmet upravnega spora tudi posamični akti, izdani v volilnem postopku, in posamični akti o izvolitvah, imenovanjih, napredovanjih in razrešitvah funkcionarjev, nosilcev javnih služb ter delavcev v državnih organih, organih lokalne skupnosti in javnih zavodih. S tem je bil oblikovan točen seznam aktov in dejanj izvršile oblasti, ki so lahko bili predmet upravnega spora. Aktov in dejanj izven tega okvira v upravnem sporu ni bilo mogoče izpodbijati. Tako so bila iz sodne presoje izključena vsa dejanja izvršilne oblasti, ki ne posegajo v ustavne pravice posameznika (Kerševan, 2002, str. 113-116).

Ustava je upravni spor predvidela kot rezervno sodno varstvo v primerih, ki niso pokriti z drugim sodnim varstvom, saj mora biti vsaka oblastvena odločitev podvržena sodni presoji, da bi se preprečila morebitna arbitrarnost. Ker 120. člen Ustave RS izrecno zagotavlja presojo vseh odločitev in dejanj uprave pred sodiščem, je nedopustno, da zakon s sistemom enumeracije izključi določene akte in dejanja uprave iz sodne presoje, saj s tem neposredno krši Ustavo RS. Po drugi strani pa se je določbo 157. člena Ustave RS preširoko razlagalo in se je tako v upravnem sporu izpodbijalo tudi posamične akte posamezne veje oblasti (kot so razna imenovanja na funkcijo, npr. v izvršni ali sodni oblasti, ki ni služba ali poklic), kjer ni šlo za poseg v ustavno pravico, pač pa v dejanski položaj posameznika.

Novi zakon (ZUS-1) je omejil obseg sojenja v skladu s subjektivnim konceptom upravnega spora zgolj na primere kršitve subjektivnih pravic posameznikov z upravnim aktom ter na tiste primere, ki jih določa zakon (2. člen ZUS-1). Predmet sodnega nadzora je torej po ZUS-1 opredeljen le z generalno klavzulo. Z ZUS-1 je v upravno sodno kontrolo zakonitosti zajeto vse oblastno delovanje pristojnih organov pri izvrševanju upravne funkcije v okviru enotnega pojma upravnega akta (Jerovšek, 2007a, str. 67). Za upravni akt ZUS-1 šteje upravno odločbo in drug javnopravni, enostranski, oblastveni posamični akt, izdan v okviru izvrševanja upravne funkcije, s katerim je organ odločil o pravici, obveznosti ali pravni koristi fizične ali pravne osebe, ki je lahko stranka v postopku. Upravni akt po ZUS-1 torej niso le upravne odločbe, ampak tudi druge oblike odločitev nosilcev upravne funkcije, ki posegajo v pravni položaj posameznika, čeprav ne gre za upravno zadevo<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> Procesno varstvo je iz upravnih zadev tudi na druge javnopravne stvari razširil že ZUP v svojem 4. členu (smiselna raba ZUP). Vendar pa je potrebno ločevati primere uporabe navedenih procesnih garancij upravnega postopka od možnosti izpodbijanja v upravnem sporu, saj nima vsak javnopravni

Z namenom uravnoveženja potreb med učinkovitostjo in vseobsežnostjo sodnega nadzora je zakon natančno določil pogoje, ki jih mora posamezen akt ali dejanje uprave izpolnjevati, da se lahko izpodbija v upravnem sporu. Jerovšek (2007a, str. 68) o tem pravi: »Z natančno določitvijo, kateri akt se šteje za upravni akt, je zagotovljena možnost učinkovitega pravnega varstva posameznika.« Akti, ki se lahko izpodbijajo v upravnem sporu morajo izpolnjevati tako formalne kot tudi materialne kriterije. Po formalnem kriteriju gre za akte, ki jih izdajajo državni in lokalni organi oz. nosilci javnih pooblastil, po materialnem pa za tiste akte, ki vsebujejo vsebinsko odločitev o materialni pravici, obveznosti ali pravni koristi stranke v postopku, in ki so utemeljeni na normi javnega prava, ki organ pooblašča za enostransko, oblastveno, posamično odločanje v javnem interesu.

ZUS-1 v svojem 3. členu izrecno določa, kateri akti niso upravni akti, ki bi jih bilo mogoče izpodbijati v upravnem sporu, in sicer gre za tiste odločitve, ki jih nosilci zakonodajne in sodne veje oblasti sprejemajo za izvrševanje svojih ustavnih pristojnosti (pri izvrševanju zakonodajne in sodne funkcije je namreč predviden drug sistem nadzora), in tiste akte, ki jih sprejemajo nosilci izvršilne veje oblasti in so utemeljeni na politični diskreciji, podeljeni na podlagi ustavnih in zakonskih pooblastil (gre za politične akte oz. akte vladanja) (Androjna, Kerševan, 2006, str. 659-662).

Upravni spor je po 4. členu ZUS-1 možen tudi v primeru kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin s posamičnim aktom oz. dejanjem, če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo. S tem je realizirana določba 157. člena Ustave RS, ki določa subsidiarno uporabo upravnega spora kot posebnega (rezervnega) pravnega sredstva. Ne Ustava RS ne zakon ne določata subjekta, ki izda tak akt, vendar pa je glede na to, da se v upravnem sporu varuje pravni položaj posameznika v razmerju do upravnega organa, temeljno vodilo tudi pri tem, da gre za oblastveni poseg v ustavne pravice oz. položaj posameznika (Jerovšek, 2007a, str. 81).

Upravni spor je mogoče začeti samo zoper dokončen akt, s katerim je vsebinsko odločeno o pravici, obveznosti ali pravni koristi stranke. Pri tem sta torej pomembni dve vprašanji: kdaj je upravni postopek končan in s kakšno odločitvijo se lahko konča. Odgovore je mogoče najti v 5. členu ZUS-1, ki določa, da se v upravnem sporu lahko izpodbijajo akti, s katerimi je upravni akt na podlagi rednih ali izrednih pravnih sredstev odpravljen ali razveljavljen, vendar samo, če je bil z njimi postopek odločanja o zadevi končan. V upravnem sporu se lahko izpodbijajo tudi tisti sklepi, s katerimi je bil postopek odločanja o izdaji upravnega akta obnovljen, ustavljen ali končan. Te določbe zmanjšujejo število upravnih sporov v primerjavi s prejšnjo ureditvijo, saj onemogočajo, da bi hkrati tekla tako upravni postopek kot tudi upravni spor, prav tako pa tudi onemogočajo sprožitve upravnega spora zoper odpravljene ali razveljavljene akte, ki sploh več ne obstajajo (Jerovšek, 2007a, str. 77).

---

akt po 4. členu ZUP tudi značilnosti upravnega akta in se tako ne more kar vsak tak akt izpodbijati v upravnem sporu (Androjna, Kerševan, 2006, str. 659).

Upravni spor je mogoč tudi v primeru molka organa, prav tako pa tudi zoper akte, izdane v obliki predpisa, v kolikor urejajo posamična razmerja. Ne gre torej za abstrakten splošen akt, ampak za po obličnosti sicer splošen predpis (npr. odlok, uredba, navodilo), po vsebini pa za konkreten posamičen akt, zoper katerega ni mogoče dati pobude za ustavnosodno presojo (Jerovšek, 2007a, str. 82).

V upravnem sporu odloča sodišče tudi o javnopravnih sporih med državo in lokalnimi skupnostmi, med lokalnimi skupnostmi ter o sporih med njimi in nosilci javnih pooblastil, če zakon tako določa ali če ni z ustavo ali zakonom zagotovljeno drugo sodno varstvo (7. člen ZUS-1).

### **5.3 PRISTOJNOST V UPRAVNEM SPORU**

Pri urejanju organizacije in določitvi pristojnosti za odločanje v upravnem sporu je Ustava RS zakonodajalcu pustila precejšnjo svobodo, saj ustavne določbe terjajo le odločanje sodišča, ko gre za izpodbijanje zadev z upravnim sporom, ne določajo pa striktno, ali je to lahko sodišče splošne pristojnosti ali pa specializirano sodišče. Upravni spor predstavlja namreč le poseben postopek odločanja, ne zahteva pa pristojnosti posebnega sodišča (Androjna, Kerševan, 2006, str. 687). Kljub temu pa je z vidika učinkovitosti in tudi racionalnosti smiselno oblikovanje posebnih upravnih sodišč, saj se tako doseže večjo specializiranost sodnikov, ki zaradi bolj popolnega poznavanja upravnega delovanja, lahko sprejmejo tudi bolj primerne in pravilne odločitve (Kerševan, 2002, str. 135).

ZUS je v slovenski pravni red uvedel koncept dvostopenjskega specializiranega upravnega sodstva. To je bil nujen ukrep zakonodajalca, saj je Slovenija podpisnica Evropske konvencije o človekovih pravicah, ki zahteva, da se zoper prvostopno sodbo stranka lahko pritoži na neodvisno sodišče. 5. člen ZUS je določal, da v upravnem sporu odločata Upravno in Vrhovno sodišče – le-to je odločalo na drugi stopnji (tudi zoper svoje lastne odločbe), praviloma pa tudi o izrednih pravnih sredstvih. Na prvi stopnji je običajno odločalo Upravno sodišče, v nekaterih zadevah pa tudi Vrhovno (9. in 10. člen ZUS), in sicer predvsem o zakonitosti aktov, ki so se nanašali ali so jih izdali najvišji državni organi (državni zbor, državni svet, predsednik republike, vlada), pa tudi o zakonitosti posamičnih aktov, izdanih v obliki predpisa na ravni države, ipd. V to ureditev je posegla novela ZUS-A iz leta 2000, ki je pristojnost Vrhovnega sodišča na prvi stopnji glede nekaterih zadev prenesla na Upravno sodišče, in sicer odločanje v sporih, ki se nanašajo na zakonitost kandidiranja, imenovanja in razrešitve višjih upravnih delavcev, ki jih imenuje in razrešuje vlada, odločanje v sporih glede odločitev sodnega sveta ali personalne komisije o pravicah in obveznostih sodnikov in državnih tožilcev ter odločanje o zakonitosti upravnih aktov vlade, Banke Slovenije ali drugega njima po položaju enakega državnega organa.

Ker vsi ti akti niso upravni akti in tudi niso izdani v upravnem postopku, je ZUS določal, da se v teh sporih uporabljajo določbe tega zakona, dopuščal pa je tudi, da



se s predpisi, ki so ta področja urejali, določijo še posebne določbe postopka v teh sporih – gre za subsidiarnost ZUS (Jerovšek, 2001a, str. 24-26).

ZUS-1 ohranja koncept dvostopenjskega specializiranega upravnega sodstva. Tako na prvi stopnji praviloma odloča Upravno sodišče (11. člen ZUS-1), prav tako pa v nekaterih primerih ostaja na prvi stopnji pristojno tudi Vrhovno sodišče<sup>48</sup> – gre za zadeve posebnega pomena, kamor po 12. členu ZUS-1 sodijo spori o zakonitosti aktov volilnih organov za volitve v državni zbor, državni svet in volitve predsednika države, pritožbe in revizije ter spori o pristojnosti med upravnim in drugim sodiščem.

Upravno sodišče ima po 7. členu ZUS oz. 9. členu ZUS-1 sedež v Ljubljani, sodi pa tudi na svojih zunanjih oddelkih v Celju, Novi Gorici in Mariboru. Na zunanjih oddelkih sodi upravno sodišče glede na prebivališče oz. sedež tožnika ali tudi glede na kraj izdaje izpodbijanega upravnega akta. V zadevah azila in v davčnih zadevah, razen v zadevah dohodnine in v zadevah po zakonu o davkih občanov se lahko sodi le na sedežu Upravnega sodišča v Ljubljani (ZUS-A). Z ZUS-1 so bile med te zadeve umeščene tudi zadeve s področja varstva konkurence.

ZUS in tudi ZUS-1 predvidevata pravilo kolegialnega (senatnega) odločanja sodišča. 11. člen ZUS oz. 13. člen ZUS-1 določata, da upravno sodišče sodi v senatu treh sodnikov, če s tem zakonom ni drugače določeno. Tudi vrhovno sodišče praviloma odloča v senatu – v odvisnosti od zadeve sojenja so po ZUS<sup>49</sup> v senatu sodili trije, pet ali sedem sodnikov, po ZUS-1<sup>50</sup> pa v senatu sodijo trije ali pet sodnikov.

Načelo senatnega odločanja sodnikov pomeni poudarek neodvisnosti sodnikov, saj se s tem zmanjša pritisk na posameznega sodnika tako s strani strank kot tudi oblastnih organov. Vendar pa ima takšen način odločanja za posledico večjo obremenjenost kapacitet, kar ne prinaša optimalne racionalnosti, to pa se pokaže tudi v počasnejšem obravnavanju zadev. Poleg tega se na ta način zmanjšuje tudi avtoriteta in degradira položaj sodnika Upravnega in Vrhovnega sodišča. Za primerjavo: sodnik posameznik na določenem okrajnem sodišču lahko samostojno obsodi posameznika na zaporno kazen ali v pravdi odloča o večmilijonskih zahtevkih, medtem ko sodnik, ki odloča v upravnem sporu, do uveljavitve ZUS-1 takšnega pooblastila ni imel (Androjna, Kerševan, 2006, str. 689). Vsekakor je prav, tudi z vidika sprejema boljše odločitve, da v nekaterih kompleksnejših zadevah sodniki odločajo v senatu, vendar pa to v nekaterih manj pomembnih, nespornih oz. bagatelnih zadevah ni potrebno in ne prinaša prav nobenih prednosti, ampak ravno nasprotno.

Iz razlogov večje učinkovitosti in hitrejšega reševanja zadev<sup>51</sup> (kar se je po uveljavitvi ZUS pokazalo za zelo občutljivo in slabo urejeno področje) je ZUS-1 v svojem 13.

---

<sup>48</sup> Izjemo glede prvostopenjske pristojnosti Vrhovnega sodišča lahko poleg ZUS-1 določi tudi drug področni zakon (Androjna, Kerševan, 2006, str. 688).

<sup>49</sup> Glej 12. in 13. člen ZUS in 3. člen ZUS-A.

<sup>50</sup> Glej 14. in 15. člen ZUS-1.

<sup>51</sup> Zaradi izrazito počasnega senatnega odločanja se je ali bi se lahko čakanje na začetek sodnega postopka tako zavleklo, da bi zaradi tega prišlo do izničenja pravice same (npr. zazidljiva parcela, za

členu odprl možnost sojenja po sodniku posamezniku, in sicer v primerih, kadar vrednost spornega predmeta ne presega 20.000 evrov in ne gre za pomembno pravno vprašanje, kadar se izpodbijajo procesni sklepi, kadar gre za enostavno dejansko in pravno stanje in kadar ima izpodbijani upravni akt take pomanjkljivosti, da ga ni mogoče preizkusiti.

#### **5.4 STRANKE V UPRAVNEM SPORU**

V vsakem sporu, ki zadeva kakšno pravno razmerje, sta udeleženi najmanj dve stranki – tožnik, ki meni, da mu je bila kršena katera od pravic, in toženec, ki je prepričan o nasprotnem. Ker v upravnem sporu kot tožnik nastopa posameznik (ali pravna oseba) kot toženec pa organ, ki je izpodbijani akt izdal, je potrebno zagotoviti obema nasprotujočima si strankama enake možnosti uspeha v postopku, zato pa je potrebno izenačiti njun položaj. Stranki sta si neenaki v možnostih pridobitve oz. dostopnosti do potrebnih sredstev, informacij, dodatnih dokazov ipd., prav to pa terja, da sodišče nastopi v aktivnejši vlogi in na tak način uravnoteži to dejansko razlikovanje (Kerševan, 2002, str. 121). V vsakem upravnem sporu torej nastopata v vlogi enakopravnih strank aktivno legitimirani tožnik (prizadeti posameznik ali zastopnik javnega interesa) in pasivno legitimirani toženec (oblastveni subjekt, ki je izdal upravni akt) (Androjna, Kerševan, 2006, str. 678).

Določbe o strankah je ZUS vseboval v členih od 17 do 20, ZUS-1 pa od 16 do 19. ZUS je kot stranke v upravnem sporu določal: tožnika in toženca, zastopnika javnega interesa in druge, z zakonom določene osebe. Tožnik je bil lahko posameznik, vsaka pravna oseba, organizacija, naselje, skupina oseb in drugi, ki so menili, da je kakšna njihova pravica ali na zakon oprta neposredna korist z upravnim aktom kršena. Državni pravobranilec je kot tožnik lahko nastopil, kadar je menil, da je z upravnim aktom kršen zakon v škodo javne koristi. Toženec pa je bil državni organ, nosilec javnih pooblastil oziroma organ lokalne skupnosti, katerega akt se je izpodbijal. ZUS je položaj stranke priznaval tudi osebi, ki sicer ni sodelovala v upravnem postopku, bi ji pa bila odprava izpodbijanega upravnega akta v neposredno škodo. Ta oseba je bila eden od dveh stranskih udeležencev v upravnem sporu. Drugi stranski intervenient pa je bila t. i. tretja oseba, če bi ureditev spornega razmerja lahko posegla v njene pravice ali z zakonom določene koristi.

Stari ZUS je torej zelo razširil možnosti sodelovanja različnih oseb v upravnem sporu. To je pomenilo, da je lahko določen akt izpodbijala (ali izpodbijanju nasprotovala) ne le oseba, ki je bila, ampak tudi oseba, ki bi lahko bila v zvezi s tem prizadeta. Za sporno se je izkazalo predvsem dejstvo, da je v upravnem sporu lahko kot stranka nastopila tudi oseba, ki v upravnem postopku sploh ni aktivno zastopala svojih interesov, čeprav bi to lahko storila. Nadalje se je za neustrezno izkazala tudi

---

katero bi moralo biti izdano gradbeno dovoljenje, pa ni bilo, lahko postane v teku dolgotrajnega postopka na podlagi spremenjenega prostorskega akta nezazidljiva) (Jerovšek, 2006, str. 326).

določba, ki je dajala možnost državnemu pravobranilcu, da je lahko nastopal kot tožnik, kadar je menil, da je z določenim upravnim aktom kršen zakon v škodo javne koristi. Pojem javne koristi je nedoločen pravni pojem in si ga je mogoče različno razlagati, zato je bilo vsekakor sporno, da je bila odločitev državnega pravobranilca, ali sproži upravni spor v neki zadevi ali ne, odvisna le od njegove lastne presoje in tolmačenja tega pojma (Kerševan, 2002, str. 122). Poleg tega je upravni spor, kot izhaja že iz Ustave RS, namenjen varovanju subjektivnih pravic posameznikov, državni pravobranilec pa zastopa interese države, kar sledi objektivnemu konceptu upravnega spora. Vsekakor je bilo določeno stopnjo objektivnosti v zakonu treba ohraniti, saj je javni interes vsekakor treba varovati, vendar pa bi se moralo po objektivnem konceptu upravnega spora posegati le toliko, kolikor je zares nujno.

ZUS-1 je preuredil določbe o tem, kdo sploh je lahko stranka v upravnem sporu in pod katerimi pogoji. Namen takšne preformulacije je bil predvsem zagotoviti učinkovit sodni postopek in preprečiti nepotrebno obremenitev sodišč, obenem pa tudi uskladiti ureditev upravnega spora s subjektivnim konceptom. Tako je ZUS-1 omejil obseg presoje sodišč zgolj na primere kršitve pravic posameznikov, kar pomeni, da v odločitev ali dejanje nosilca upravne funkcije ni mogoče posegati, če pri tem ni bilo dejanske kršitve pravic posameznika. S tem so legitimacijo za nastopanje v upravnem sporu izgubili vsi subjekti, ki ne varujejo lastnih pravic ali pravnih interesov. Prav na tem mestu pride do izraza določba prvega odstavka 2. člena ZUS-1, ki izrecno poudarja, da v upravnem sporu odloča sodišče o zakonitosti dokončnih upravnih aktov, s katerimi se posega v pravni položaj tožnika. O zakonitosti drugih aktov pa sodišče odloča le, kadar tako določa zakon (Kerševan, 2006, str. 41).

Po ZUS-1 so stranke v upravnem sporu: tožnik, toženec in prizadeta oseba s položajem stranke, če tako določa zakon. Tožnik je oseba, ki se je aktivno udeleževala upravnega postopka (stranka ali stranski udeleženec) ali pa ji je bila zavrnjena pravica do udeležbe v upravnem postopku oz. oseba, ki zastopa javni interes v primerih, ki jih določa zakon. Zastopnik javnega interesa lahko vloži tožbo le na podlagi pooblastila vlade (in ne več po lastni presoji), kadar ta ugotovi, da je bil z upravnim aktom kršen zakon v škodo javnega interesa. S tem je zakonodajalec poudaril, da je upravni spor prvenstveno namenjen subjektivnemu varstvu pravic, onkraj tega pa je dovoljen le izjemoma (Jerovšek, 2007, str. 205).

Toženec je država, lokalna skupnost oz. druga pravna oseba, ki je izdala upravni akt, s katerim je bil postopek odločanja končan. ZUS-1 z razliko od ZUS vsebuje tudi posebna pravila glede zastopanja tožene stranke v upravnem sporu, saj je treba pristojnost za zastopanje oblastvenih organov vselej določiti na funkcionalno smiseln način<sup>52</sup>. Tako toženo stranko praviloma zastopa tisti organ, ki je izdal upravni akt, s katerim je bil postopek odločanja končan (Kerševan, 2006, str. 45-46).

---

<sup>52</sup> Ne zadoščajo torej splošna pravila teh subjektov o pristojnosti za zastopanje, ki jih vsebujejo drugi predpisi, npr. Zakon o Vladi RS (Ur. list RS, št. 4/93, 71/94, 23/96, 47/97, 119/00, 30/01, 123/04, 24/05-UPB1, 109/08, ZVRS), Zakon o lokalni samoupravi (Ur. list RS, št. 72/93, 57/94, 14/95, 63/95, 26/97, 70/97, 10/98, 74/98, 70/00, 72/05, 100/05-UPB1, 60/07, 94/07-UPB2, 76/08, ZLS) ...

Novi zakon ohranja določbo starega glede priznanja položaja stranke osebi, ki bi ji bila odprava oz. sprememba izpodbijanega upravnega akta v neposredno škodo, vendar pa dodaja tudi, da to ne more biti oseba, ki po predpisih, ki urejajo postopek izdaje upravnega akta, ne bi mogla biti stranski udeleženec v upravnem postopku. S tem je zakon osebi, ki ni aktivno sodelovala že v upravnem postopku, onemogočil pridobitev položaja stranke v sodnem postopku, saj ni pravočasno poskrbela za svoje procesne pravice in bi v upravnem sporu lahko le zavlačevala nastop pravnomočnosti upravnega akta (Kerševan, 2006, str. 47). Ta oseba bi v tožbi lahko navedla tudi novosti, ki niso bile predmet odločanja v upravnem postopku in tako tudi ne morejo biti predmet presoje zakonitosti v upravnem sporu (Jerovšek, 2007, str. 204).

## **5.5 POSTOPEK V UPRAVNEM SPORU**

### **5.5.1 Splošna pravila, roki in stroški postopka**

Med splošna pravila postopka (členi 14-16 ZUS oz. 20-22 ZUS-1) v upravnem sporu sodijo določbe o raziskavi oz. preizkusu dejanskega stanja, ki ga navaja tožnik. Sodišče se pri tem ravna po preiskovalnem načelu, vendar pa je omejeno z voljo stranke. Preiskuje namreč lahko le tista vprašanja, ki jih tožnik s tožbo izpodbija. So pa pooblastila sodišča razširjena, ko gre za izvajanje dokazov, saj je posameznik bistveno šibkejša stranka v upravnem sporu, zato lahko sodišče izvede vse dokaze, za katere meni, da bodo razjasnili zadevo in omogočili zakonito ter pravilno odločitev. Da stranke v upravnem sporu ne bi zavlačevale in zlorabljale pravil postopka, je z zakonom določeno, da ne smejo navajati dejstev in predlagati dokazov, če so imele možnost za to že v upravnem postopku (Kerševan, 2006, str. 47-48).

ZUS je določal, da morajo stranke imeti možnost, da se pred izdajo odločbe izjavijo o dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za odločbo. Temu načelu zaslišanja stranke sledi tudi ZUS-1, vendar ga pogojuje na primere, ko sodišče samo ugotavlja dejansko stanje. Z razliko od ZUS ZUS-1 spreminja tudi krog oseb, ki so doslej v upravnem sporu lahko zastopale stranko, in sicer je to v postopku s pritožbo in izrednimi pravnimi sredstvi lahko pooblaščenec, ki ima opravljen pravniški državni izpit<sup>53</sup>.

Določbe o rokih (21.-22. člen ZUS oz. 23.-24. člen ZUS-1) se bistveno niso spreminjale. Roki za vložitev tožbe ali pravnih sredstev začnejo teči z vročitvijo akta (upravnega akta ali sodne odločbe) oz. takrat, ko je bilo storjeno posamično dejanje, s katerim se posega v človekove pravice in temeljne svoboščine. Rok za tožbo zoper

---

<sup>53</sup> Drugi stavek drugega odstavka 22. člena ZUS-1 je bil izpodbijan pred Ustavnim sodiščem zaradi ureditve predhodnega zastopanja stranke v upravnem postopku in v upravnem sporu na prvi stopnji (Jerovšek, 2007, str. 205). Ustavno sodišče je ugotovilo, da ta določba ni v neskladju z Ustavo RS (glej odločbo US, št. U-I-69/07-36).

akte v obliki predpisov, ki urejajo posamična razmerja, začne teči z objavo akta. Če stranka zamudi rok, vendar ima za to opravičljive razloge, lahko izkoristi posebno pravno sredstvo vrnitve v prejšnje stanje. Okoliščine za utemeljitev predloga za vrnitev v prejšnje stanje mora verjetno izkazati ob vložitvi predloga, na pa tudi v postopku odločanja o njem, kot je bilo to določeno s starim ZUS.

Stari ZUS je vprašanje stroškov postopka (23. člen ZUS oz. 25. člen ZUS-1) obravnaval v odvisnosti od tega, ali je šlo za spor polne jurisdikcije ali samo za spor o zakonitosti upravnega akta. V prvem primeru so se stroški odmerjali po Zakonu o pravnem postopku, in sicer po načelu uspeha v postopku, razen ko je šlo za stroške, ki jih je stranka povzročila po svoji krivdi ali po naključju – te je nosila sama. V sporu o zakonitosti pa je vsaka stranka nosila svoje stroške. Če so nastali skupni stroški, jih je sodišče razdelilo med stranke (Jerovšek, 2001a, str. 34). ZUS-1 k tem določbam dodaja, da se tožniku v primeru odprave ali ugotovitve nezakonitosti izpodbijanega akta glede na opravljena procesna dejanja in način obravnavanja zadeve v upravnem sporu prisodi pavšalni znesek povračila stroškov, ki pa ga plača toženec. V primeru zavrnitve, zavrženja ali ustavitve postopka vsaka stranka trpi svoje stroške.

### **5.5.2 Postopek pred sodiščem prve stopnje**

Institut tožbe je urejen v 24.-33. členu ZUS oz. 26.-35. členu ZUS-1. Po teh določbah se upravni spor začne s tožbo ali z drugim pravnim sredstvom, če tako določa zakon. Razlogi za izpodbijanje upravnega akta so:

- neuporaba ali nepravilna uporaba materialnega prava,
- bistvena kršitev pravil v postopku pred izdajo upravnega akta,
- nepravilno ali nepopolno ugotovljeno dejansko stanje ali iz ugotovljenih dejstev narejen napačen sklep o dejanskem stanju,
- razlogi, zaradi katerih se upravni akt izreče za ničnega.

ZUS je kršitve pravil postopka delil na bistvene in nebistvene. Ker ZUP bistvenih kršitev pravil postopka ni poznal, je le-te določal ZUS (Jerovšek, 2001a, str. 37). Šlo je za kršitve stvarne pristojnosti, kršitve določb o tem, kdo je lahko stranka v postopku, kršitve pravil o zastopanju ter o izjavi stranke. ZUS-1 pa se glede bistvenih kršitev določb postopka sklicuje na ZUP ali poseben zakon.

Tožbo je treba vložiti v tridesetih dneh od vročitve upravnega akta. Po ZUS-1 mora tudi zastopnik javnega interesa vložiti tožbo v istem tožbenem roku, ki ga ima na voljo stranka, v korist katere je bil ta akt izdan. Po ZUS je bil ta rok dva meseca, ZUS-1 pa ga je poenotil z namenom, da ne bi prihajalo do nejasnosti, ali je upravni akt postal pravnomočen ali ne (Kerševan, 2006, str. 53). V primeru molka organa lahko stranka sproži upravni spor v dveh mesecih oz. v s posebnim predpisom določenem krajšem roku, pod pogojem da tudi v nadaljnjih sedmih dneh od ponovne zahteve ne dobi odločbe. ZUS-1 k tem določbam dodaja, da lahko upravni spor sproži tudi stranka, ki ji organ ne izda določbe v treh letih od začetka postopka ne glede na

to, ali so bila v postopku že uporabljena redna ali izredna pravna sredstva. Določitev tega roka je vsekakor dobrodošla rešitev ZUS-1. V treh letih (oz. že veliko prej) bi morala biti rešena vsaka upravna zadeva. Ker pa v praksi glede tega nastajajo težave, je očitno potrebno uporabiti tudi prisilne vzvode, da bi se v tej smeri kaj premaknilo, čeprav gre v tem primeru za zelo posredno in blago obliko prisile.

Tožba mora vsebovati le najnujnejše podatke o tožniku, o upravnem aktu, ki se izpodbija, in o tožnikovem zahtevku. Tožnik mora navesti, v čem je izpodbijani akt nezakonit, oz. zakaj meni, da sta prekoračena namen in obseg prostega preudarka, oz. v katere zakonite oz. ustavne pravice izpodbijani akt posega (Jerovšek, 2001a, str. 40-41). ZUS-1 k temu dodaja, da se v zadevah, kjer je pravica ali obveznost stranke izražena v denarni vrednosti, navede tudi vrednost spornega predmeta. Zakon torej predpisuje le okvirno vsebino tožbe, pri tem pa je od tožnika odvisno, v kolikšnem obsegu in kako bo svojo tožbo utemeljil (Kerševan, 2006, str. 53). Bolj natančna vsebina tožbe pa je predpisana za domnevni poseg v človekove pravice ali temeljne svoboščine tožnika. In sicer je potrebno navesti dejanje, kje in kdaj je bilo storjeno, organ ali uradno osebo, ki je to storila, dokaze o tem in zahtevek, naj se poseg v človekove pravice in temeljne svoboščine ugotovi, odpravi oz. prepove.

Tožba v upravnem sporu praviloma ne zadrži izvršitve upravnega akta, zoper katerega je vložena. Zaradi učinkovitejšega varstva pravic posameznika pa zakon daje pooblastilo sodišču<sup>54</sup> (po ZUS je to pooblastilo imel organ, pristojen za izvršbo) za odložitev izvršitve izpodbijanega akta do izdaje pravnomočne odločbe, vendar le pogoji, da bi se z izvršbo tožniku prizadela težko popravljiva škoda in da odložitev ne prizadene javne koristi ali koristi nasprotnih strank. Po ZUS-1 se mora sodišče pri izdaji začasnih odredb ravnati po načelu sorazmernosti, kar pomeni, da ni absolutno vezano na zgornje pogoje, ampak mora pretehtati med posledicami zavrnitve in izdaje začasnih odredb. Te določbe je sicer vseboval tudi že ZUS, vendar pa je z ZUS-1 načelo sorazmernosti še izrecno poudarjeno. ZUS je določbe v zvezi z začasnimi odredbami vseboval tudi v 69. členu, kjer je bilo določeno, da lahko tožnik zahteva izdajo začasnih odredb tudi od sodišča, če je ne izda pristojni organ. Iz obeh zakonov tako izhaja, da sodišče lahko v upravnem sporu izda tako nepravo kot tudi pravo začasno odredbo. Pri nepravi gre le za zadržanje izvršitve izpodbijanega akta do pravnomočnosti, pri pravi pa sodišče začasno uredi tudi stanje glede na sporno pravno razmerje do pravnomočnosti odločbe sodišča. To stori tedaj, ko ugotovi, da zgolj zadržanje izvršitve odločbe ne bi zadoščalo za varstvo pravnega položaja tožnika in bi bilo njegovim tožbi po vsej verjetnosti treba ugoditi. Zaradi nujnosti zadeve je rok za izdajo začasnih odredb le sedem dni (Kerševan, 2006, str. 57-58).

Zoper sklep o začasni odredbi je možna pritožba, o kateri je moralo sodišče po ZUS odločiti v treh dneh. Z ZUS-A (in z ZUS-1) pa je bilo določeno, da pritožba ne zadrži izvršitve, sodišče pa mora odločiti brez odlašanja, najkasneje pa v 15 dneh.

---

<sup>54</sup> »Prenos pristojnosti odloga izvršbe na sodišče bo omogočil tudi večjo skladnost med potrebnim odlogom in možnim uspehom tožnika, o čemer ima relevanten vpogled prav sodišče in ne izvršilni organ« (Jerovšek, 2006, str. 327).

Po ZUS se je lahko s tožbo zahtevalo le odpravo (izpodbojna tožba) ali pa izdajo upravnega akta (tožba zaradi molka organa). Po ZUS-1 se lahko s tožbo zahteva tudi spremembo upravnega akta (tožba v sporu polne jurisdikcije). V primeru tožbe zaradi kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin pa se poleg tega lahko zahteva tudi ugotovitev, da je bilo z dejanjem poseženo v človekovo pravico ali temeljno svoboščino tožnika ter prepoved nadaljevanja dejanja in odpravo njegovih posledic.

Po ZUS je tožnik lahko umaknil tožbo do začetka glavne obravnave oz. do odločitve sodišča, po začetku glavne obravnave pa le, če je v to privolil tudi toženec. ZUS-1 pa določa, da se lahko tožba umakne do pravnomočne odločbe brez privolitve toženca. V primeru umika sodišče postopek s sklepom ustavi.

Zakon predvideva predhodni preizkus tožbe (34.-35. člen ZUS oz. 36.-37. člen ZUS-1), kjer izpodbijanega akta po vsebini sploh ne preizkuša, ampak tožbo s sklepom zavrže, če ugotovi, da:

- za odločanje o sporu ni pristojno,
- je bila tožba vložena prepozno ali prezgodaj,
- akt, ki se izpodbija s tožbo, ni akt, ki se lahko izpodbija v upravnem sporu,
- upravni akt, ki se izpodbija s tožbo, očitno ne posega v tožnikovo pravico ali v njegovo neposredno, na zakon oprto korist,
- je bila zoper upravni akt, ki se s tožbo izpodbija, mogoča pritožba, pa ta sploh ni bila vložena ali pa je bila vložena prepozno,
- je bila o isti zadevi že izdana v upravnem sporu pravnomočna odločba.

Po ZUS-1 pa se tožba zavrže tudi, če tožnik v svoji tožbi ne uveljavlja kakšne svoje pravice ali pravne koristi oz., če po tem zakonu ne more biti stranka, ter če upravni akt, ki se izpodbija s tožbo, očitno nima nobenih posledic za tožnika, ali pa so te posledice zanemarljive, razen če gre za rešitev pomembnega pravnega vprašanja.

Predhodnemu preizkusu sledi postopek s tožbo (36.-41. člen ZUS oz. 38.-42. člen ZUS-1). Namenjen je predvsem seznanitvi toženca in drugih strank s tožbo, da lahko le-te vstopijo v spor z odgovori na tožbo (Jerovšek, 2001a, str. 45). Pred ZUS-1 je bilo določeno, da se kopijo tožbe pošlje tudi zastopniku javnega interesa. ZUS-1 je črtal tudi določbo ZUS, da lahko državni pravobranilec vloži nasprotno tožbo, kadar se je z upravnim aktom kršil zakon v škodo javne koristi, in ZUS-A, ki je to možnost pogojeval s prijavo udeležbe državnega pravobranilca v postopku.

Sodišče upravni akt presoja v mejah tožbenega predloga, ni pa vezano na tožbene razloge. Drugače lahko presodi (pravno kvalificira) navedbe stranke in spozna, da so razlogi za nezakonitost akta drugačni, kot jih je navedla stranka. V primeru, ko gre za odločanje o izdaji začasne odredbe, pa je sodišče vezano na tožbeni zahtevek.

Z namenom večje ekonomičnosti in pospešitve postopka zakon vsebuje možnost vzorčnega postopka (42. in 43. člen ZUS oz. 43. in 44. člen ZUS-1), ki je namenjen reševanju večjega števila (predpogoj je vsaj dvajset) medsebojno povezanih oz. sorodnih zadev (Kerševan, 2006, str. 71). Tako sodišče na podlagi ene takšne tožbe

izvede vzorčni postopek, ostale postopke pa prekine. Pred tem mora omogočiti tožniku, da se izjavi o navedbah v odgovoru na tožbo. Po pravnomočnosti odločbe, izdane v vzorčnem postopku, sodišče brez obravnave odloči o prekinjenih postopkih, če ti glede na vzorčni postopek nimajo bistvenih posebnosti dejanske ali pravne narave in če je dejansko stanje razjasnjeno.

Pred glavno obravnavo poskuša sodišče doseči, da bi se postopek čim prej končal. Temu je namenjen pripravljalni postopek (44. in 45. člen ZUS oz. 45. in 46. člen ZUS-1), v katerem skuša sodišče doseči pomiritev in končanje spora (Jerovšek, 2001a, str. 49). V ta namen lahko stranke pozove na razpravo in k sklenitvi poravnave, lahko zahteva od strank navedbo dejstev in dokazov, dopolnitev njihovih pripravljalnih vlog in izjavo o dejstvih. Zaradi preprečevanja morebitnega zavlačevanja lahko sodišče omenjene izjave in dokazila zavrne in odloči brez nadaljnega ugotavljanja dejstev.

Če sodišče naleti na predhodno vprašanje (46.-49. člen ZUS oz. 47.-50. člen ZUS-1), ga lahko samo obravnava (razen v nekaterih zadevah), v tem primeru ima ta rešitev učinek zgolj v obravnavani zadevi, lahko pa ga prepusti pristojnemu sodišču ali drugemu pristojnemu organu.

Določbe o glavni obravnavi in seji (členi 50 do 56 ZUS in 51 do 60 ZUS-1) je ZUS-1 je v primerjavi s starim zakonom precej preuredil. Cilj glavne obravnave je, da se na podlagi neposrednega ustnega in javnega obravnavanja zbere dokazno gradivo, ki služi kot podlaga za ugotovitev zakonitosti upravnega akta ali za meritorno odločitev (Jerovšek, 2001a, str. 52). Sodišče na glavni obravnavi izvaja dokaze, kadar in če je to potrebno za odločitev v upravnem sporu, dokazi pa niso bili že izvedeni v postopku izdaje izpodbijanega akta ali če druga dejstva kažejo na to, da jih je treba drugače presoditi, kot jih je presodil organ, ki je ta akt izdal.

ZUS-1 na novo določa, da lahko tožnik v tožbi navaja tudi nova dejstva in dokaze, ki pa so morali, da se lahko upoštevajo, obstajati že v času izdaje upravnega akta in jih stranka prej upravičeno ni mogla predložiti.

Predvidena je tudi možnost poravnave. Z ZUS je bilo v zvezi s tem določeno le, da sodišče ne sme dovoliti sodne poravnave, ki bi bila v nasprotju z javno koristjo. ZUS-1 sicer izključuje poseben poravnalni narok, saj je možnost za sklepanje poravnave vselej odvisna od vsebine upravne zadeve, ki se obravnava v upravnem sporu. Ne glede na to je dana tudi možnost poravnave, in sicer ves čas do izdaje odločbe. Tožena stranka pri sklepanju poravnave ni vezana na izdano upravno odločbo. Poravnava pride v poštev predvsem tedaj, ko ima upravni organ v okviru zakonskih določb prepuščeno polje lastne presoje<sup>55</sup>. Bistvo in smisel poravnave pride do izraza prav v teh primerih, ko je znotraj zakonskih okvirov mogoče najti več pravih rešitev, ki ustrezajo tako javnemu kot tudi zasebnemu interesu (Kerševan, 2006, str. 76-77). Sklenjena sodna poravnava deloma ali v celoti nadomesti izpodbijani akt.

---

<sup>55</sup> Npr.: diskrecijsko odločanje, uporaba nedoločenih pravnih pojmov ipd.



Pravica do sojenja na glavni obravnavi je ustavna pravica, zato je poseg v to pravico možen le iz utemeljenih razlogov, določenih z zakonom. Tako sodišče praviloma odloča po opravljeni glavni obravnavi, možne pa so tudi izjeme od tega pravila. Gre za sojenje na seji, ki je dopustno, če dejansko stanje, ki je bilo podlaga za izdajo upravnega akta, med tožnikom in tožencem ni sporno. ZUS je kot pogoj za sojenje na seji navajal tudi opustitev zahteve strank po glavni obravnavi. Po ZUS-1 lahko sodišče odloči brez glavne obravnave tudi, če:

- je že na podlagi tožbe, izpodbijanega akta ter upravnih spisov očitno, da je potrebno tožbi ugoditi in upravni akt odpraviti, v upravnem sporu pa ni sodeloval tudi stranski udeleženec z nasprotnim interesom,
- je dejansko stanje sporno, vendar stranke navajajo zgolj tista nova dejstva in dokaze, ki jih sodišče ne more upoštevati ali pa niso pomembni za odločitev,
- gre za spor med istima strankama in za podobno dejansko in pravno podlago ter je o tem vprašanju sodišče že pravnomočno odločilo.

Ker se je upravno sodišče izogibalo razpisom glavne obravnave, je ZUS-1 poudaril, kdaj je glavna obravnava obvezna. Obvezna je v primeru, ko osebi, ki bi morala biti udeležena kot stranka ali stranski udeleženec v upravnem postopku, ta možnost ni bila dana ali pa jima ni bila dana možnost izjave (Jerovšek, 2007, str. 207).

Institut odločbe v upravnem sporu ureja ZUS v členih od 57-68, ZUS-1 pa v členih od 61-72. Oba zakona določata, da sodišče o sporu odloči s sodbo, v primeru ko gre za posamezna postopkovna vprašanja, pa odloči s sklepom. Senat sprejme sodbo ali sklep z večino glasov. Načeloma lahko sodišče opre svojo sodbo le na dejstva in dokaze, o katerih so se stranke predhodno lahko izjavile, razen če dejstvo ni sporno ali kadar zakon izrecno določa, da se lahko odloči tudi brez predhodne izjave strank.

Sodišče ima pri odločanju o zadevi več možnosti, in sicer lahko: akt odpravi, samo odloči o zadevi (spor polne jurisdikcije), izda ugotovitveno sodbo (ZUS tem možnosti ni vseboval), izda sodbo, s katero naloži izdajo upravnega akta v primeru molka organa, v primeru presoje in ugotovitve kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin pa sme sodišče ugotoviti nezakonitost akta ali dejanja, prepovedati nadaljevanje le-tega, odločiti o tožnikovem zahtevku za povrnitev škode in določiti vse potrebno za odpravo posega v ustavne pravice in vzpostavitev zakonitega stanja (sodišče mora v zvezi s tem praviloma odločiti brez odlašanja, če pa to ni mogoče, pa lahko izda začasno odredbo) (Kerševan, 2006, str. 77-78).

Sodišče tožbo kot neutemeljeno zavrne, če ugotovi, da sta bila upravni postopek in odločba pravilna in zakonita. Tožbo pa zavrne tudi, če je izpodbijani akt po zakonu sicer utemeljen, vendar iz drugih razlogov, kot so navedeni v upravnem aktu. K temu ZUS-1 dodaja še dva druga primera zavrnitve tožbe, in sicer kadar je akt nezakonit, vendar pa ne posega v tožnikovo pravico ali pravno korist, in če je bil upravni postopek sicer nezakonit, vendar je sodišče v svojem postopku te kršitve odpravilo.

Izpodbijani upravni akt se odpravi, če:

- ga ni izdal pristojni organ,

- na podlagi dejanskega stanja, ki je bilo ugotovljeno v upravnem postopku, ne more rešiti spora (zmotna presoja ali nepopolna ugotovitev dokazov, napačen sklep na podlagi teh dokazov), ZUS-1 pa dodaja, da je treba v takih primerih dejansko stanje ugotoviti v upravnem postopku,
- v upravnem postopku niso bila upoštevana pravila postopka, (ZUS-1): sodišče pa teh kršitev ni odpravilo, prav tako pa se tožbe ne more zavrniti,
- je podan razlog kršitve materialnega prava, pa ni pogojev za zavrnitev tožbe.

Že ZUS je določal, da se v primeru odprave upravnega akta zadevo vrne pristojnemu organu v ponovno odločanje (po ZUS-1 lahko sodišče odpravi tudi druge akte, ki so bili izdani v postopku izdaje izpodbijanega akta). Ta organ mora ponovno odločiti v tridesetih dneh od prejema sodbe oz. v roku, ki ga določi sodišče, pri tem pa je vezan na pravno mnenje sodišča in njegova stališča, ki se tičejo postopka. Po ZUS-1 to velja tudi za vsak drug upravni organ, ki odloča o rednih ali izrednih pravnih sredstvih zoper nov upravni akt. Poleg tega novi zakon vsebuje tudi določbo o primeru, ko je izpodbijani upravi akt že izvršen, njegova odprava pa bi nesorazmerno posegla v pridobljene pravice ali pravne koristi posameznika<sup>56</sup>. V takem primeru sodišče izpodbijanega akta ne more odpraviti, ampak ugotovi njegovo nezakonitost.

V zgornjih primerih sodišče sodi v sporu o zakonitosti, lahko pa sodišče sodi tudi v sporu polne jurisdikcije, kadar so za to izpolnjeni določeni pogoji. Meritorno odločanje je dovoljeno le izjemoma, saj s tem sodišče prevzema upravno funkcijo, kar pa ne sodi v področje njegovega delovanja (Jerovšek, 2001a, str. 54). Določbe, ki se nanašajo na spor polne jurisdikcije, je treba zato v veliki meri interpretirati restriktivno. Tako je po zakonu meritorno odločanje mogoče le pri varstvu pravic, pa tudi tu je omejeno (Kerševan, 2006, str. 83). Sodišče sme samo odločiti v zadevi, če narava stvari to dopušča in če dajejo podatki postopka za to zanesljivo podlago ali če je samo ugotovilo dejansko stanje, zlasti pa če bi se z odpravo akta in novim postopkom tožniku prizadela težko popravljiva škoda, ali če pristojni organ v ponovnem odločanju izda akt, ki ni v skladu s pravnim mnenjem in stališči sodišča.

### 5.5.3 Pravna sredstva

Glede pravnih sredstev v upravnem sporu je bilo z novim zakonom uvedenih precej sprememb – tudi glede pritožbe (70.-79. člen ZUS oz. 73.-82. člen ZUS-1). ZUS je določal zelo široko možnost pritožbe, saj je bila zoper prvostopenjsko sodbo pritožba vedno dovoljena, razen ko se je odločalo o zakonitosti aktov v zvezi z volitvami. Takšna skoraj neomejena možnost pritoževanja se je pokazala kot dvomljiva tako s pravno-teoretičnega kot tudi praktičnega vidika. Po Ustavi RS se namreč zahteva

---

<sup>56</sup> Ker lahko upravni spor traja tudi več let, tožba v upravnem sporu pa ne zadrži izvršitve izpodbijanega akta, lahko nastane tak položaj; npr. odprava gradbenega dovoljenja in posledično rušenje na novo zgrajene stavbe z več deset stanovanji, v katerih že nekaj let prebivajo stanovalci (Kerševan, 2006, str. 80-81).

predvsem presoja odločitve uprave s strani sodnika, ne pa presojanje odločitve sodnika samega. Zato je bilo potrebno, da je slovenski pravni sistem priznal sodniku ustrezen status in ga tako ni podvrgel v primeru vsake odločitve pod predpisani instančni nadzor. Poleg tega se je pokazalo tudi, da štiristopenjsko odločanje v isti upravni zadevi postopke zelo podaljša, pri čemer postopki niso ne učinkoviti ne ekonomični, predvsem pa se z njimi krši Ustava RS v smislu nezagotavljanja razumnega časa sojenja (Kerševan, 2006, str. 86-88).

Z ZUS-1 se je pritožba sicer ohranila, vendar jo zakon tako omejuje, da upravičeno lahko govorimo o enostopenjskem upravnem sporu. Nekateri strokovnjaki so do takšne ureditve skeptični, drugi pa so mnenja, da pri novi ureditvi ne gre za kršenje Ustave, saj prvostopni upravni spor predstavlja že tretjo stopnjo odločanja v zadevi. S tako omejeno možnostjo vlaganja pritožb se omogoča hitrejša odločanja in hitrejši nastop pravnomočnosti izpodbijanega akta (Jerovšek, 2006, str. 329). Se vedno pa obstaja možnost, da zakonodajalec s področnim zakonom določi pravico stranke do pritožbe, če gre za po vsebini in teži pomembnejše zadeve, ki zahtevajo vsakokratno možnost celovite presoje na drugi stopnji. Očitno je, da več razlogov govori v prid novi ureditvi kot pa stari. Izkušnje s prejšnjim zakonom so pokazale, da prevelika »velikodušnost« v želji zagotoviti učinkovit nadzor na sprejetimi odločitvami ni na mestu, saj povzroči kaos, preobremenjenost sodišč, dolgotrajne in neracionalne postopke, kar v končni fazi nikakor ni v korist ne strankam ne državi. Glede na to je moč sklepati, da je strožja ureditev z ZUS-1 veliko bolj ustrezna kot prejšnja.

V skladu s takšno utemeljitvijo je v ZUS-1 določeno, da je zoper sodbo upravnega sodišča dovoljena pritožba le, če je sodišče samo ugotovilo drugačno dejansko stanje, kot ga je ugotovila tožena stranka, ter je na tej podlagi spremenilo izpodbijani upravni akt. Oba pogoja morata biti izpolnjena kumulativno. Iz tega izhaja, da je pogoj za pritožbo meritorno odločanje sodišča, ki predstavlja končno odločitev na temelju drugače ugotovljenega dejanskega stanja na sodišču (Jerovšek, 2006, str. 329). Pritožba je po ZUS-1 dovoljena tudi, če je sodišče odločilo o posegu v ustavne pravice in svoboščine. ZUS-1 posebej poudarja, da pritožbo lahko vložijo le tiste stranke, ki so sodelovale v upravnem sporu na prvi stopnji.

Sodba se sme izpodbijati zaradi bistvene kršitve določb postopka v upravnem sporu, zmotne uporabe materialnega prava ali (ZUS-1) zmotne presoje pravilnosti postopka izdaje upravnega akta ter zaradi zmotne ali nepopolne ugotovitve dejanskega stanja. Z novelo ZUS-A je bilo definirano, da gre za bistveno kršitev določb postopka, če sodišče med postopkom ni (pravilno) uporabilo kakšne od določb ZUS ali ZPP, pa je to vplivalo na zakonitost ali pravilnost sodbe. Prav tako gre za bistveno kršitev, če gre za razloge po ZPP ali po tem zakonu. Bistvena kršitev je podana tudi, če je sodišče sodbo izdalo brez glavne obravnave in je to lahko vplivalo na zakonitost in pravilnost sodbe. V primeru bistvenih kršitev pravil postopka Vrhovno sodišče prvostopenjsko sodbo razveljavi in jo vrne istemu oz. odstopi pristojnemu sodišču prve stopnje v ponovno sojenje. Razveljavitev in vrnitev zadeve v novo sojenje pride v poštev tudi v primeru, če Vrhovno sodišče meni, da je treba za pravilno ugotovitev dejanskega stanja ugotoviti nova dejstva in izvesti nove dokaze; po ZUS-1 pa tudi v

primeru, ko spozna, da je bilo zaradi zmotne uporabe materialnega prava dejansko stanje nepopolno ugotovljeno. Po ZUS-1 lahko ob tem tudi odpravi izpodbijani akt in vrne zadevo v odločanje pristojnemu organu, če oceni to kot primerno.

Vrhovno sodišče ima v pritožbenem postopku tudi reformatorna pooblastila. To velja predvsem tedaj, ko samo opravi glavno obravnavo in ugotovi drugačno dejansko stanje kot prvostopenjsko sodišče. V takem primeru lahko s sodbo spremeni sodbo sodišča prve stopnje, po ZUS-1 pa lahko ob tem tudi spremeni ali odpravi izpodbijani upravni akt, če to oceni kot potrebno. Vrhovno sodišče lahko v nekaterih primerih izvršuje svoja reformatorna pooblastila tudi, če v pritožbenem postopku ne izvede glavne obravnave (npr.: če je prvostopenjsko sodišče oprlo svojo odločbo na zmotno presojene listine ali posredno izvedene dokaze, če je pravilno ugotovilo dejansko stanje, vendar pa je zmotno uporabilo materialno pravo idr.).

V pritožbenem postopku velja načelo prepovedi reformatio in peius. Zakon (tako ZUS kot tudi ZUS-1) namreč izrecno določa, da Vrhovno sodišče ne sme spremeniti sodbe sodišča prave stopnje v škodo stranke, ki se je edina pritožila (Kerševan, 2006, str. 92-93).

ZUS je v členih od 80-84 urejal izredno pravno sredstvo zahteve za varstvo zakonitosti, ki jo je v novem zakonu nadomestila revizija. Zahtevo za varstvo zakonitosti je lahko vložil vrhovni državni tožilec zoper pravnomočno odločbo zaradi bistvenih kršitev določb postopka v upravnem sporu, razen če se je kršitev nanašala na krajevno pristojnost, obveznost glavne obravnave ali izključitev javnosti z glavne obravnave, pa tudi zaradi zmotne uporabe materialnega prava. Vlagatelj te zahteve je moral navesti, iz katerih razlogov in v kolikšnem obsegu predlaga preizkus. Sodišče (o zahtevi je odločalo na seji) se je namreč omejilo na preizkus kršitev, ki jih je uveljavljal vlagatelj.

Če se je z zahtevo sklicevalo na bistveno kršitev določb postopka in je sodišče to tudi samo ugotovilo, je zahtevi ugodilo in odločilo glede na naravo kršitve po določbah ZUS, ki so veljale za pritožbo. Glede takšne ureditve so se pojavljale dileme, saj je veljalo, da se s pritožbo izpodbija prvostopenjska sodna odločba, medtem ko je bilo zahtevo za varstvo zakonitosti mogoče vložiti samo zoper pravnomočno odločbo. Odločba prvostopenjskega sodišča pa je bila pravnomočna le, če pritožba ni bila vložena ali je bila vložena prepozno. Sicer pa je bila pravnomočna šele odločba Vrhovnega sodišča. Tako je lahko, odvisno od postopka pred sodiščem prve ali druge stopnje, odločanje Vrhovnega sodišča zajelo obe sodbi. Pri tem pa je bilo za sklicevanje na 74. in 75. člen ZUS bistvenega pomena to, kako bo sodišče razsodilo po teh določbah in kakšne pravne posledice bodo iz njegove odločbe nastale (Jerovšek, 2001a, str. 65-66).

Zahteva za varstvo zakonitosti je bila s sprejemom novega ZUS-1 opuščena, ker se je pokazalo, da je bila v praksi redko uporabljena ter da ob reviziji in obnovi postopka ni potrebna (Jerovšek, 2006, str. 331).

Revizija (83.-95. člen ZUS-1) je izredno pravno sredstvo, ki se uporabi zoper pravnomočno sodbo v upravnem sporu, izdano na prvi stopnji. Cilja revizije sta poleg varstva pravic strank tudi varstvo pravne enotnosti in razvoj prava. Prav zato je ni mogoče začeti zoper vse prvostopenjske sodbe, ampak le zoper tiste, pri katerih je potreba po odločanju Vrhovnega sodišča utemeljena bodisi s splošnim interesom po presoji pomembnega pravnega vprašanja ali poenotenju prakse bodisi z interesom posameznika, ki ga posledice sodne odločbe neupravičeno prizadenejo. Revizija je torej dopustna, ko gre za subjektivne kriterije na strani stranke ali pa za posledice, ki bi nasploh bile hude za nedoločeno število strank, ker gre za ogrožanje pomembnih dobrin (Jerovšek, 2006, str. 331). V postopku revizije se presoja le materialnopravne in postopkovne napake sodbe (bistvene kršitve pravil postopka v upravnem sporu in zmotna uporaba materialnega prava), ne pa tudi pomanjkljivosti ugotavljanja dejanskega stanja, kot je to pri pritožbi (Kerševan, 2006, str. 94).

Revizija nima suspenzivnega učinka, lahko pa na zahtevo revidenta Vrhovno sodišče izda začasno odredbo do odločitve o reviziji, če so za to izpolnjeni z zakonom določeni pogoji. Vrhovno sodišče izpodbijano sodbo preizkusi le v tistem delu in v mejah razlogov, ki se z revizijo izpodbijajo. Nova dejstva in nove dokaze smejo stranke navajati le, če se nanašajo na bistvene kršitve določb postopka, zaradi katerih se lahko vložijo revizija. O reviziji sodišče odloča brez obravnave. Kadar ugotovi kršitve in ugotovi reviziji:

- izpodbijano sodbo deloma ali v celoti razveljavi ter jo vrne pristojnemu sodišču v novo sojenje (bistvene kršitve določb postopka, nepopolno ugotovljeno dejansko stanje zaradi zmotne uporabe materialnega prava),
- razveljavi izdano odločbo in zavrže tožbo,
- spremeni izpodbijano sodbo (zmotna uporaba materialnega prava).

Obnova postopka (85.-90. člen ZUS oz. 96.-101. člen ZUS-1) je posebno pravno sredstvo zoper postopek, ki je bil pravnomočno končan s sodno odločbo (ali tudi sklepom), namenjen pa je popravi pomanjkljivosti v ugotovljenem dejanskem stanju ali pri kršitvah pravil postopka, ki so lahko vplivale na odločanje. Pri obnovi postopka gre, ravno obratno kot pri reviziji, za ponovno ugotavljanje dejstev oz. dejanskega stanja, ki je obstajalo v času odločanja na prvi stopnji izdaje upravnega akta, oz. za ponovitev dejanj ugotovitvenega postopka, na katera se nanaša obnovitveni razlog (Kerševan, 2006, str. 102).

Obnova postopka se praviloma lahko zahteva najpozneje v tridesetih dneh, odkar je stranka zvedela za obnovitveni razlog oz. odkar bi ga lahko uporabila. Po petih letih od pravnomočnosti odločbe se obnova praviloma ne more več zahtevati.

Predlog o obnovi (obnovo lahko sproži le stranka) se vložijo pri sodišču, ki je izdalo odločbo, na katero se nanaša obnovitveni razlog. V predlogu za obnovo je treba med drugim zlasti navesti razloge in dokaze za obnovo ter okoliščine in dokaze, da je bil predlog vložen v zakonitem roku. Stranka mora izkazati, da je zakoniti razlog za obnovo vsaj verjeten, sicer sodišče strankin predlog zavrže. Če je predlog sprejet, ga sodišče pošlje nasprotni stranki in prizadetim osebam v odgovor. ZUS je določal, da

se predlog pošlje tudi zastopniku javnega interesa, čeprav se ni udeleževal postopka, za katerega je obnova predlagana. ZUS-1 to določbo opušča.

#### **5.5.4 Izvršba**

Sodbo je treba v upravnem sporu izvršiti le v primeru, ko vsebuje meritorno odločitev o zahtevku stranke, zato ZUS (91. člen) in ZUS-1 (102. člen) določata, da se sodba, s katero sodišče nadomesti upravni akt, izvrši po določbah ZUP. Novela ZUS-A je za izvedbo izvršbe v primerih izdane »prave« začasne odredbe napotila tudi na določbe Zakona o izvršbi in zavarovanju, tako da jih izvršuje sodišče in ne upravni organ. Kot je določeno z ZUS-1 se tudi sodbe sodišča, s katerimi se naloži obveznost državi, lokalni skupnosti ali njunim organom ali organizacijam, izvršujejo po določbah Zakona o izvršbi in zavarovanju. Ti nosilci oblasti namreč sami proti sebi ne morejo voditi izvršbe, zato jo izvede sodišče (Kerševan, 2006, str. 103).

92. člen ZUS oz. 103. člen ZUS-1: Če se izvršba opravi proti državi, lokalni skupnosti ali njunim organom ali organizacijam, jo/jih mora sodišče pred izdajo sklepa o izvršbi o nameravani izvršbi obvestiti s pozivom, naj se izvršbi izognejo s prostovoljno izpolnitvijo obveznosti. Rok za prostovoljno izpolnitev ne sme biti daljši od treh mesecev (po ZUS enega meseca). Tudi v tem primeru pa izvršba ni dopustna na stvareh, ki so javno dobro v lasti države oz. lokalne skupnosti in tudi ne na stvareh, ki so nujni pogoj za izvrševanje javnih nalog. Naznanitev izvršbe in upoštevanje roka za prostovoljno izpolnitev ni potrebno, če gre za izvršitev začasne odredbe.

## 6 ZAKLJUČEK

Področje upravnega procesnega prava je eno redkih področij (morda celo edino) v vsej zgodovini pravnega urejanja na slovenskem ozemlju, ki ni bilo razvito na temelju zgledovanja in ocene učinkovanja te ureditve v drugih državah. Na območju Slovenije so se namreč kodificirana pravila upravnega postopka začela uporabljati med prvimi na svetu. Šlo je za zelo dobro pripravljen zakon, ki je omogočal učinkovito služenje svojemu namenu – ne le za tedanje čase, ampak tudi v različnih zgodovinskih obdobjih do danes.

Razloge za nedoseganje potrebnih in pričakovanih učinkov bi bilo torej potrebno iskati drugje, ne pa v sami upravno-procesni zakonodaji. Deloma morda v področni zakonodaji, ki naj bi dopolnjevala procesne določbe (in obratno), vendar pa je po svoji kakovosti precej zaostajala za njimi. Ta razkorak se je nedvomno pokazal tudi pri konkretnem upravnem odločanju. Drug zelo pomemben vzrok za to, da se vse možnosti, ki jih je procesna zakonodaja ponujala, niso izkoristile, pa gre iskati v nedoslednosti pri postopanju po teh določbah. Nobena še tako dobra ideja namreč ne more prinesiti zelenega rezultata, če se vsi akterji njene uvedbe za to ne trudijo. Tudi v današnjem obdobju, ko so nenehne spremembe nekaj povsem običajnega, je potrebno za vsako spremembo znotraj upravnega sistema zelo dobro preučiti način njene uvedbe. Pripraviti je torej treba strategijo uvajanja sprememb, ki pa vključuje v prvi vrsti seznanjanje in pridobivanje podpore s strani ljudi, od katerih je odvisna stopnja uresničevanja predvidenih novosti. Glede na to, da se je zavedanje o pomembnosti iskanja podpore pri zaposlenih v posameznih upravnih organih razvilo še ne tako dolgo nazaj, je logično, da je bil v preteklih obdobjih še toliko bolj prisoten odpor do predvidenih rešitev procesne zakonodaje, ki je predvidevala odpravo arbitrarnosti pri odločanju. Slednja je namreč ena glavnih lastnosti nekdanje uprave, ki je veljala za zaprto, neodzivno in samozadostno.

Šele z osamosvojitvijo Slovenije, ko smo se lotili podrobne reforme celotnega upravnega sistema, se je začela uprava počasi odpirati in zapuščati stare utečene navade. Počasi so tudi rešitve materialnih zakonov začele dosegati nivo demokratične in pravne države, s tem pa so se začele odpirati tudi možnosti za boljši izkoristek določb upravno-procesne zakonodaje. Razvoj ZUP je močno prehitel razvoj predpisov na ostalih področjih, zato njegove ideje niso prišle do izraza v polni meri, vse dokler niso bili za to izpolnjeni vsi ali vsaj večina pogojev.

Lahko bi rekli, da se je upravni postopek (pa tudi upravni spor) začel prav razvijati šele, ko so ustrezno stopnjo v razvoju dosegli tudi drugi z njim povezani predpisi. Prvi slovenski ZUP je bil tako sprejet osem let po osamosvojitvi, ZUS pa dve leti prej. Nadaljnje posodabljanje ZUP ni poseglo v sam koncept upravnega postopka, spremembe pri ureditvi upravnega spora pa so bile bolj globinske. Velik delež sprememb gre na račun vsesplošne popularizacije in praktične uporabnosti

informacijsko-komunikacijske tehnologije, ostale spremembe pa so predvsem posledica ugotovitev, da je določena rešitev neučinkovita. Pogosto je namreč zelo težko ali nemogoče predvideti, kako se bo neka rešitev v praksi obnesla, zato jo je mogoče preizkusiti le na tak način, da se ji nameni dovolj časa, da pokaže svoj potencial ali pa se izkaže za neprimerno. Zato je na več mestih v omenjenih zakonih prišlo do popravljanja določb, ki so bile uvedene le malo pred tem.

Do večjih sprememb predvsem v ZUP torej še ni prišlo, saj za to do sedaj še ni bilo potrebe. Ko bo družbeni razvoj in napredek na vseh drugih področjih ne le upravnem to terjal, bo gotovo konceptualne spremembe v ZUP veliko lažje izpeljati kot v obdobjih uvajanja koncepta sedanjega zakona. Stanje na različnih področjih pravnega urejanja je namreč na dokaj primerljivem nivoju, pripravljenost na spremembe se veča, nedvomno pa bodo instituti sedanjega zakona odlična podlaga za ta korak.



## LITERATURA IN VIRI

### Samostojne publikacije

1. ADAMOVICH, L., FUNK, B.: Allgemeines Verwaltungsrecht. Springer-Verlag, Wien, New York, 1987.
2. ANDROJNA, V., KERŠEVAN, E.: Upravno procesno pravo, Upravni postopek in upravni spor. GV Založba, Ljubljana, 2006.
3. BREZNIK, J. et al.: Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem. GV Založba, Ljubljana, 2001.
4. BREZNIK, J. et al.: Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem. GV Založba, Ljubljana, 2008.
5. CIJAN, R.: Splošni upravni postopek v pravu in praksi. Pravna fakulteta, Maribor, 2000.
6. CRAIG, P. P.: Administrative law. Sweet & Maxwell, London, 2003.
7. ČEBULJ, J., Strmecki, M.: Upravno pravo. Visoka upravna šola, Ljubljana, 2003.
8. GRAFENAUER, B., BREZNIK, J.: Upravni postopek in upravni spor. GV Založba, Ljubljana, 2005.
9. HOFFMANN-RIEM, W., SCHMIDT-ABMANN, E.: Verwaltungsverfahren und Verwaltungsverfahrensgesetz. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2002.
10. JEROVŠEK, T.: Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP) z uvodnimi pojasnili prof. dr. Toneta Jerovška in s stvarnim kazalom. Uradni list RS, Ljubljana, 2000.
11. JEROVŠEK, T.: Predpisi o upravnem sporu z uvodnimi pojasnili prof. dr. Toneta Jerovška. Uradni list RS, Ljubljana, 2001a.
12. JEROVŠEK, T. et al.: Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem. Nebra, Ljubljana, 2004.
13. JEROVŠEK, T., KOVAČ, P.: Posebni upravni postopki. Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2008.

14. KERŠEVAN, E.: Upravni spor: koncept upravnosodnega nadzora nad upravo. Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana, 2002.
15. KERŠEVAN, E.: Zakon o upravnem sporu (ZUS-1), Uvodna pojasnila. GV Založba, Ljubljana, 2006.
16. NEMEŠ, T.: Razvoj upravnega postopka v Jugoslaviji in položaj stranke v njem, Magistrsko delo. Pravna fakulteta, Maribor, 1984.
17. SCHUPPERT, G. F.: Verwaltungswissenschaft (Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre). Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2000.
18. TRATAR, B.: Novi zakon o upravnem sporu s pojasnili in stvarnim kazalom. Založba Legat, Ljubljana, 2006.
19. VIRANT, G.: Pravna ureditev javne uprave. Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2004.

## Članki

1. GRUDEN, B., KOVAČ, P.: Procesne posebnosti upravnega postopka izdaje gradbenega dovoljenja. *Uprava*. 2007, let. 5, št. 1, str. 43-64.
2. HEFERLE, B.: ZGO-1 v praksi upravne enote. *Javna uprava*. 2008, let. 44, št. 1, str. 185-199.
3. JEROVŠEK, T.: Novi upravni postopek. *Javna uprava*. 1996, let. 32, št. 4, str. 481-491.
4. JEROVŠEK, T.: Nova ureditev varstva posameznikovih pravic v upravnem postopku (prvi del). *Dignitas*. 1999, let. 1, št. 2, str. 194-218.
5. JEROVŠEK, T.: Pravica do pravnega sredstva in sodnega varstva. V: Zbornik znanstvenih razprav. VUŠ, Ljubljana, 2001, str. 13-35.
6. JEROVŠEK, T.: Procesno postopanje državne uprave v luči obravnavanih sprememb zakona o splošnem upravnem postopku. V: X. dnevi javnega prava, Portorož, 14.-16. junij 2004. Inštitut za javno upravo, Ljubljana, 2004, str. 239-253.
7. JEROVŠEK, T.: Konceptualne spremembe sedanje ureditve upravnega spora. *Javna uprava*. 2006, let. 42, št. 2/3, str. 321-331.
8. JEROVŠEK, T.: Konceptualne spremembe upravnega spora. *Javna uprava*. 2007, let. 43, št. 1, str. 197-211.

9. JEROVŠEK, T.: Akti, ki se izpodbijajo v upravnem sporu. Javna uprava. 2007a, let. 43, št. 2, str. 67-82.
10. KERŠEVAN, E.: Vloga procesnega prava pri odločanju v nedržavnem sektorju. Podjetje in delo. 2004, let. 30, št. 6-7, str. 1403-1410.
11. KOVAČ, P.: Občevanje organov in strank v sodobnem upravnem postopku. Uprava. 2004, let. 2, št. 2, str. 72-103.
12. KOVAČ, P.: Postopkovna vprašanja davčnega inšpekcijskega nadzora – med učinkovitostjo in varstvom pravic zavezancev. Javna uprava. 2006, let. 42, št. 2/3, str. 273-296.
13. KOVAČ, P., REMIC, M.: Spoštovanje zakonitosti v upravnem postopku. Pravna praksa. 2007, let. 26, št. 23, str. 8-10.
14. KOVAČ, P.: Analiza razvoja regulacije općeg upravnog postupka u Sloveniji. Institut za javnu upravu, Zagreb, 2008.
15. KRESAL ŠOLTES, K.: Postopki za uveljavljanje in varstvo pravic iz socialne varnosti. Pravna praksa. 2000, let. 19, št. 8, str. I-V (priloga).
16. KRESAL ŠOLTES, K.: Značilnosti ureditve socialnih sodišč glede na pravno naravo socialnega spora. Delavci in delodajalci. 2002, let. 2, št. 3-4, str. 441-458.
17. KRESAL ŠOLTES, K.: Temeljna procesna načela v socialnem sporu. Delavci in delodajalci. 2003, let. 3, št. 2, str. 445-459.
18. KRESAL ŠOLTES, K.: Pristojnosti sodišč in posebnosti postopka v socialnih sporih. Delavci in delodajalci. 2004, let. 4, št. 1, str. 171-179.
19. NOVAK, J.: Novi zakon o delovnih in socialnih sodiščih. Delavci in delodajalci. 2003, let. 3, št. 2, str. 331-348.
20. PIRNAT, R.: Razmisliti tudi že o konceptu upravnega postopka. Pravna praksa. 2003, let. 22, št. 19, str. 3.
21. RAKAR, I.: Zaslisanje stranke v upravnem postopku. Pravna praksa. 2006, let. 25, št. 15-16, str. 14-15.
22. TRPIN, G.: Postopek občevanja med državljani in organi javnih oblasti – novi koncept splošnega upravnega postopka. Javna uprava. 2006, let. 42, št. 2/3, str. 257-272.

23. ZAKONJŠEK, M.: Postopkovna ureditev uveljavljanja pravic iz obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Delavci in delodajalci. 2006, let. 6, št. 2/3, str. 395-405.
24. ŠTRIKER, M.: Občevanje organov in strank. Javna uprava. 2006, let. 42, št. 2/3, str. 299-319).
25. VINTAR, M.: Občan v razmerju do e-uprave. V: Zbornik referatov / VIII. Dnevi slovenske uprave. VUŠ, Portorož, 2001, str. 325-338.
26. VINTAR, M.: Razvoj e-uprave v Sloveniji: Prepad med novimi tehnološkimi možnostmi in starimi organizacijskim strukturami. Javna uprava. 2003, let. 39, št. 1, str. 45-66.
27. VRBNJAK, U.: Varstvo ustavnih pravic v upravnem sporu. Pravna praksa. 2006, let. 25, št. 22, str. 13-14.

### **Drugi viri**

1. Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP-C). Poročevalec DZ Republike Slovenije. 2004, let. 30, št. 17, str. 3-67.
2. Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP-D). Poročevalec DZ Republike Slovenije. 2005, let. 31, št. 92, str. 17-20.
3. Poročilo k predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP-D). Poročevalec DZ Republike Slovenije. 2005, let. 31, št. 111, str. 79-83.

### **Internetna gradiva**

1. Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP-E). URL=»<http://www.dz-rs.si/index.php?id=374&sb=1&o=100&unid=PUB%7CBE43AFF3D0E77302C125736F004DB410>«. 1. 3. 2009.
2. Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP-F). URL=»<http://www.dz-rs.si/index.php?id=374&sb=1&o=100&unid=PUB%7CBE43AFF3D0E77302C125736F004DB410>«.

[rs.si/index.php?id=374&unid=PUB%7CE166BD62E6C337B2C125742C002BE92B](http://rs.si/index.php?id=374&unid=PUB%7CE166BD62E6C337B2C125742C002BE92B)«. 1. 3. 2009.

3. Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP-G). URL=»[http://www.ip-rs.si/fileadmin/user\\_upload/Pripombe\\_na\\_predloge\\_predpisov\\_Pdf\\_in\\_doc/\\_MJU\\_ZUP\\_AMANDMAJI\\_I.pdf](http://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pripombe_na_predloge_predpisov_Pdf_in_doc/_MJU_ZUP_AMANDMAJI_I.pdf)«. 1. 3. 2009.

## Pravni viri

1. Ustava RS. Ur. list RS, št. 33/91, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a,47,68, 69/04 – UZ14, 34,50, 68/06 – UZ121,140,143.
2. Zakon o davčnem postopku. Ur. list RS, št. 18/96, 87/97, 82/98, 91/98, 108/99, 97/01, 54/04, 139/04, 25/05-UPB1, 109/05, 21/06-UPB2, 58/06 popr., 117/06, 125/08.
3. Zakon o delovnih in socialnih sodiščih. Ur. list RS, št. 19/94, 20/98, 2/04, 10/04 popr.
4. Zakon o dostopu do informacij javnega značaja. Ur. list RS, št. 24/03, 61/05, 96/05-UPB1, 28/06, 51/06-UPB2.
5. Zakon o državni upravi. Ur. list RS, št. 52/02, 56/03, 83/03-UPB1, 61/04, 97/04-UPB2, 123/04, 24/05-UPB3, 93/05, 113/05-UPB4.
6. Zakon o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu. Ur. list RS, št. 57/00, 30/01, 25/04, 98/04-UPB1.
7. Zakon o evidentiranju nepremičnin. Ur. list RS, št. 47/06.
8. Zakon o graditvi objektov. Ur. list SRS, št. 34/84, 29/86, RS, št. 59/96, 45/99, 52/00, 110/02, 45/04, 47/04, 102/04-UPB1, 14/05 popr., 126/07.
9. Zakon o inšpekcijskem nadzoru. Ur. list RS, št. 56/02, 26/07, 43/07-UPB1.
10. Zakon o izvršbi in zavarovanju. Ur. list RS, št. 51/98, 89/99, 75/02, 40/04-UPB1, 17/06, 44/06-UPB2, 69/06, 110/06-UPB3, 115/06, 3/07-UPB4, 93/07, 28/09.
11. Zakon o lokalni samoupravi. Ur. list RS, št. 72/93, 57/94, 14/95, 63/95, 26/97, 70/97, 10/98, 74/98, 70/00, 72/05, 100/05-UPB1, 60/07, 94/07-UPB2, 76/08.

12. Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju. Ur. list RS, št. 12/92, 5/94, 7/96, 54/98, 106/99, 72/00, 81/00, 124/00, 109/01, 108/02, 26/03-UPB1, 63/03, 135/03, 20/04-UPB2, 72/05, 104/05-UPB3, 69/06, 109/06-UPB4.
13. Zakon o pravnem postopku. Ur. list RS, št. 26/99, 96/02, 12/03-UPB1, 2/04, 36/04-UPB2, 52/07, 73/07-UPB3, 45/08.
14. Zakon o sodniški službi. Ur. list RS, št. 19/94, 8/96, 24/98, 48/01, 67/02, 71/04, 23/05-UPB1, 17/06, 41/06-UPB2, 127/06, 27/07-UPB3, 57/07, 94/07-UPB4.
15. Zakon o splošnem upravnem postopku. Ur. list RS, št. 80/99, 70/00, 52/02, 73/04, 22/05-UPB1, 119/05, 24/06-UPB2, 105/06 -ZUS-1, 126/07, 65/08.
16. Zakon o upravnem sporu. Ur. list RS, št. 50/97, 65/97 popr., 70/00, 105/06.
17. Zakon o varstvu osebnih podatkov. Ur. list RS, št. 59/99, 57/01, 59/01 popr., 86/04, 67/07, 94/07-UPB1.
18. Zakon o Vladi Republike Slovenije. Ur. list RS, št. 4/93, 71/94, 23/96, 47/97, 119/00, 30/01, 123/04, 24/05-UPB1, 109/08.
19. Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju. Ur. list RS, št. 9/92, 13/93, 9/96, 29/98, 6/99, 99/01, 60/02, 126/03, 20/04-UPB1, 76/05, 100/05-UPB2, 38/06, 72/06-UPB3, 91/07, 71/08, 76/08.
20. Uredba o upravnem poslovanju. Ur. list RS, št. 20/05, 106/05, 30/06, 86/06, 32/07, 63/07, 115/07, 122/07 popr., 31/08.
21. Pravila obveznega zdravstvenega zavarovanja. Ur. list RS, št. 79/94, 73/95, 39/96, 70/96, 47/97, 3/98, 90/98, 6/99 popr., 61/00, 64/00 popr., 91/00 popr., 59/02, 18/03, 30/03, 35/03 popr., 78/03, 84/04, 44/05, 86/06, 90/06 popr., 64/07, 33/08, 71/08, 7/09.
22. Pravilnik o stroških v upravnem postopku. Ur. list RS, št. 86/05.
23. Pravilnik o vodenju evidence v upravnem postopku. Ur. list RS, št. 18/03, 7/06.
24. Odločba Ustavnega sodišča o ugotovitvi, da je Zakon o upravnem sporu v neskladju z Ustavo. Ur. list RS, št. 92/05.

## **SEZNAM TABEL**

Tabela 1: Rangiranje storitev po stopnji njihove razvitosti .....	38
---	----

## **IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORICE**

Irena Francelj, študentka Fakultete za upravo Univerze v Ljubljani, izjavljam, da je diplomsko delo z naslovom Razvoj upravnega procesnega prava v Sloveniji v skladu z Zakonom o avtorskih in sorodnih pravicah moja avtorska stvaritev pod mentorstvom doc. dr. Polone Kovač.

Diplomsko delo je lektorirala: Margit Berlič Ferlinc, prof. ang. in slov.

V skladu s pravili Fakultete za upravo dovoljujem objavo diplomskega dela na spletu.

Podpis: