

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo  
visokošolskega programa

**DOKAZOVANJE V UPRAVNEM POSTOPKU**

Kandidatka: Nada Maček  
Številka indeksa: 04034871

Mentor: višji predavatelj mag. Iztok Rakar

Ljubljana, junij 2009

## **POVZETEK**

Postopek, v katerem pristojni organ javne uprave odloča o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika v konkretni upravni zadevi na določenem upravnem področju, je upravni postopek.

Namen upravnega postopka je ugotoviti dejansko stanje stvari, izdati odločbo in doseči izvršitev odločbe.

Upravni postopek poteka skozi različne faze, ki si sledijo v določenem logičnem zaporedju. Začne se s postopkom na prvi stopnji, nadaljuje s postopkom v zvezi s pritožbo, sledi postopek v zvezi z izrednimi pravnimi sredstvi ter postopek v zvezi z izvršbo. Največkrat pa se postopek konča na prvi stopnji, ki zajema začetek postopka, ugotovitveni postopek in dokazovanje ter izdajo in vročitev odločbe.

V diplomski nalogi bodo podrobno predstavljena dokazna sredstva - dokazila, ki so primerna za ugotavljanje stanja stvari in kar ustreza posameznemu primeru. Namen dokazovanja je ugotoviti resnično stanje stvari in o tej stvari izdati zakonito in pravilno odločbo.

Dokazovanje v širšem pomenu besede pomeni dejavnost, ki obsega zbiranje, izpeljavo in presojo dokazov, v ožjem pomenu besede pa uporabo dokazila zaradi ugotovitve določenega dejstva. Predmet dokazovanja v upravnem postopku so tista dejstva in okoliščine, na podlagi katerih izda organ odločbo v upravni zadevi, namen in cilj dokazovanja pa je prepričati uradno osebo pristojnega organa o resničnosti teh dejstev in okoliščin. Zakon o splošnem upravnem postopku kot dokazila navaja in obravnava: listine in potrdila, priče, izvedence, ogled, izjavo stranke kot dokaz, druga dokazna sredstva.

**KLJUČNE BESEDE:** upravni postopek, dokazovanje, listine, potrdila, priče, izjava stranke, izvedenci, tolmači, ogled.

## **SUMMARY**

The procedure in which the competent public administration authority decides about rights, obligations or legal benefits of the individual in a concrete administrative matter in a certain administrative field, is called the administrative procedure.

The purpose of the procedure is to acknowledge the given facts of a case, to pass a provision and to attain the execution of the provision.

The administrative procedure runs through different stages, which follow a certain logical path. It begins with the first level procedure, continues with the complaint procedure, followed by the procedure with extraordinary legal measures and the procedure concerning the execution. The procedure mostly ends on the first level, including the beginning of the procedure, the ascertaining procedure, the citing of proofs, the passage and handing over the provision.

The Thesis in detail presents argumentation instruments – proofs, suitable for acknowledging the given facts of state, which meets particular cases. The purpose of argumentation is to ascertain the true facts of state and to pass legal and right provisions about this object.

Argumentation in its broader meaning stands for an activity, embracing collecting, execution and judging of evidence, and in a narrower sense the use of proofs for particular fact ascertainment. The argumentation objects in an administrative procedure are facts and circumstances, on the ground of which the authority passes a provision in an administrative matter. The purpose and goal of argumentation are to convince the official person of the competent authority about the truthfulness of this facts and circumstances. The General Administrative Procedure Act states and treats the following proofs: papers and certificates, witnesses, experts, examinations, client statements as proofs and other proof instruments.

**KEY WORDS:** Administrative procedure, Citing of proofs, Papers, Certificates, Eye - Witnesses, Clients statements, Experts, Interpreters, Inspection.

## KAZALO

|   |     |
|---|-----|
| POVZETEK .....  | ii  |
| SUMMARY .....   | iii |
| 1 UVOD .....  | 1   |
| 1.1 NAMEN IN CILJI DIPLOMSKEGA DELA .....                       | 2   |
| 1.2 METODE DELA .....   | 3   |
| 2 SPLOŠNO O UPRAVNEM POSTOPKU .....                             | 4   |
| 2.1 UPRAVNI POSTOPEK .....                                      | 4   |
| 2.2 OPREDELITEV UPRAVNEGA POSTOPKA .....                        | 4   |
| 2.3 VRSTE UPRAVNEGA POSTOPKA .....                              | 5   |
| 2.4 SMISELNA UPORABA ZUP .....                                  | 6   |
| 2.5 TEMELJNA NAČELA UPRAVNEGA POSTOPKA .....                    | 7   |
| 2.5.1 Načelo zakonitosti ( <i>legalitete</i> ) .....            | 7   |
| 2.5.2 Varstvo pravic strank in varstvo javnih koristi .....     | 8   |
| 2.5.3 Načelo materialne resnice .....                           | 9   |
| 2.5.4 Načelo zaslišanja stranke .....                           | 10  |
| 2.5.5 Prosta presoja dokazov .....                              | 11  |
| 2.5.6 Dolžnost govoriti resnico in poštena uporaba pravic ..... | 11  |
| 2.5.7 Samostojnost pri odločanju .....                          | 12  |
| 2.5.8 Pravica do pritožbe .....                                 | 12  |
| 2.5.9 Ekonomičnost postopka .....                               | 13  |
| 2.6 NAČELA UGOTOVITVENEGA POSTOPKA .....                        | 14  |
| 2.6.1 Načelo materialne resnice .....                           | 14  |
| 2.6.2 Preiskovalno in razpravno načelo .....                    | 14  |
| 2.6.3 Načelo zaslišanja stranke .....                           | 14  |
| 2.6.4 Načelo ustnosti in pisnosti .....                         | 15  |
| 2.6.5 Načelo neposrednosti in posrednosti .....                 | 15  |
| 2.6.6 Načelo koncentracije .....                                | 15  |
| 2.6.7 Načelo javnosti .....                                     | 15  |
| 2.6.8 Načelo ekonomičnosti .....                                | 16  |
| 2.6.9 Načelo pomoči stranki .....                               | 16  |
| 2.7 SPLOŠNA PRAVILA DOKAZOVANJA .....                           | 16  |
| 2.7.1 Neugotovljena dejstva .....                               | 16  |
| 2.7.2 Splošno znana dejstva .....                               | 17  |
| 2.7.3 Zakonite domneve .....                                    | 17  |
| 2.7.4 Dokazovanje prava .....                                   | 17  |
| 2.7.5 Dokazna sredstva (dokazila) .....                         | 17  |
| 2.7.6 Neposredni in posredni dokazi .....                       | 18  |
| 2.7.7 Izvajanje dokazov .....                                   | 18  |
| 2.7.8 Verjetno izkazana in ne popolnoma dokazana dejstva .....  | 18  |
| 2.7.9 Dokazno breme .....                                       | 18  |
| 3 FAZE UPRAVNEGA POSTOPKA .....                                 | 20  |
| 3.1 POSTOPEK NA I. STOPNJI .....                                | 20  |
| 3.1.1 Začetek postopka .....                                    | 20  |
| 3.1.2 Združitev več zahtevkov v en postopek .....               | 21  |

|         |   |    |
|---------|---|----|
| 3.1.3   | Sprememba zahtevka med postopkom .....        | 22 |
| 3.1.4   | Umik zahtevka .....                           | 22 |
| 3.1.5   | Poravnava .....                               | 22 |
| 3.1.6   | Ugotovitveni in dokazni postopek .....        | 22 |
| 3.1.6.1 | <i>Ugotovitveni postopek</i> .....            | 22 |
| 3.1.6.2 | <i>Dokazni postopek</i> .....                 | 24 |
| 3.1.7   | Odločanje .....                               | 25 |
| 3.1.8   | Odločba .....                                 | 25 |
| 3.1.9   | Sklep .....                                   | 26 |
| 3.2     | POSTOPEK NA II. STOPNJI .....                 | 27 |
| 3.2.1   | Pritožba .....                                | 28 |
| 3.2.2   | Izredna pravna sredstva .....                 | 28 |
| 4       | DOKAZOVANJE (DOKAZNA SREDSTVA) .....          | 31 |
| 4.1     | LISTINE .....                                 | 33 |
| 4.1.1   | Javne listine .....                           | 34 |
| 4.1.1.1 | <i>Časovna veljavnost javnih listin</i> ..... | 34 |
| 4.1.1.2 | <i>Predložitev listine</i> .....              | 35 |
| 4.1.1.3 | <i>Pristnost listine</i> .....                | 35 |
| 4.1.2   | Zasebne listine .....                         | 36 |
| 4.1.3   | Upravna overitev .....                        | 36 |
| 4.1.3.1 | <i>Overitev lastnoročnega podpisa</i> .....   | 37 |
| 4.1.3.2 | <i>Overitev prepisa ali kopije</i> .....      | 39 |
| 4.1.4   | Potrdila .....                                | 40 |
| 4.2     | PRIČE .....                                   | 42 |
| 4.2.1   | Postopek pri zaslišanju .....                 | 44 |
| 4.3     | IZJAVA STRANKE .....                          | 45 |
| 4.4     | IZVEDENCI .....                               | 46 |
| 4.4.1   | Postavitev izvedenca .....                    | 48 |
| 4.4.2   | Izvid in mnenje izvedenca .....               | 49 |
| 4.4.3   | Stroški prič, izvedencev in tolmačev .....    | 50 |
| 4.4.4   | Plačilo za opravljene storitve .....          | 51 |
| 4.4.5   | Višina plačila .....                          | 51 |
| 4.5     | TOLMAČI .....                                 | 51 |
| 4.6     | OGLED .....                                   | 52 |
| 4.6.1   | Pojem ogleda .....                            | 52 |
| 4.6.2   | Predmet ogleda .....                          | 53 |
| 4.6.3   | Postopek pri izvedbi dokaza o ogledom .....   | 53 |
| 4.7     | ZAVAROVANJE DOKAZOV .....                     | 54 |
| 4.7.1   | Pogoji za zavarovanje dokazov .....           | 54 |
| 4.7.2   | Postopek za izvedbo zavarovanja dokazov ..... | 55 |
| 4.8     | NEDOPUSTNI DOKAZI .....                       | 56 |
| 5       | ZAKLJUČEK .....                               | 57 |
|         | LITERATURA .....                              | 60 |
|         | VIRI .....                                    | 61 |
|         | PRILOGE .....                                 | 62 |
|         | IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA .....  | 63 |

# 1 UVOD

Upravni postopek ureja postopkovna pravila, po katerih se morajo ravnati organi državne uprave, drugi državni organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, kadar odločajo o upravnih zadevah. Upravna zadeva je pravica ali obveznost ali pravna korist, določena z materialnim upravnim predpisom. Vse pravice oziroma obveznosti urejajo materialni upravni predpisi - zakoni in podzakonski predpisi. Upravni postopek se vodi in v njem odloča, če gre za upravno zadevo. Pravila, ki urejajo upravni postopek, se razlikujejo od pravil v drugih postopkih. Upravni postopek je zato treba ločiti od pravnega, nepravdnega, kazenskega in drugih postopkov, v katerih se ne odloča o pravicah, obveznostih in pravnih koristih posameznikov v konkretnih upravnih zadevah. Upravni postopek je lahko splošen ali poseben.

Pravila za splošni upravni postopek vsebuje Zakon o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju ZUP)<sup>1</sup>. Pravila upravnega postopka, vsebovana v ZUP, veljajo torej kot edina in izključna pravila za postopek pri odločanju v konkretnih upravnih zadevah na vseh upravnih področjih, za katera ni predpisan drugačen - poseben postopek. Na upravnih področjih, za katera so z zakoni predpisani posebni upravni postopki, se uporabljajo določbe teh zakonov, določbe ZUP pa le v vprašanjih, ki niso urejena s takšnimi posebnimi postopki.

ZUP je zaključena celota, znotraj katere materija posameznih poglavij sledi logičnemu vsebinskemu in časovnemu zaporedju, kar pripomore tudi k lažji praktični uporabi zakona. ZUP je dokaj obsežen (ima 325 členov), zakonska materija je razvrščena v šest delov, znotraj njih pa dvajset poglavij.

Prvi del zakona vsebuje splošne določbe, ki urejajo splošna vprašanja oziroma pravila, ki veljajo za celotni postopek. V posameznih poglavjih pa so obravnavani: temeljna načela postopka, pristojnost, stranka in njeno zastopanje, jezik v postopku, občevanje organov in strank, vročanje, roki in naroki, vrnitev v prejšnje stanje, vzdrževanje reda, stroški postopka.

Drugi del obravnava postopek na prvi stopnji, in sicer: začetek postopka in zahtevki strank, postopek do izdaje odločbe, dokazovanje, odločba in sklep.

Tretji del vsebuje določila o pravnih sredstvih in to v okviru dveh poglavij - poglavju o pritožbi in poglavju o izrednih pravnih sredstvih.

Četrty del obravnava izvršbo.

---

<sup>1</sup> Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP), Ur. l. RS, št. 24/2006 in Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP-E), Ur. l. RS, št. 126/2007 in Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP-F), Ur. l. RS, št. 65/2008.

Peti del opredeljuje nadzor nad izvajanjem zakona in posebnim upravnim postopkom.

Šesti del vsebuje določila o izvajanju zakona ter prehodno in končni določbi.

Upravni postopek poteka na prvi stopnji skozi različne faze. Prva faza je začetek postopka oziroma uvedba postopka. Postopek se lahko začne na zahtevo stranke ali po uradni dolžnosti. Druga faza je ugotovitveni postopek, kjer je potrebno ugotoviti vsa dejstva in okoliščine, ki so za odločitev in izdajo odločbe pomembne ter strankam omogočiti, da uveljavijo in zavarujejo svoje pravice in pravne koristi. Tretja faza je dokazni postopek, v katerem je potrebno vsa dejstva in izvedene dokaze, zbrane v ugotovitvenem postopku, dokazati. Dokazovanje pomeni zbiranje, vrednotenje in presojo dokazov, s katerimi naj se potrди ali ovrže obstoj in resničnost dejstev, pomembnih za odločitev v posamezni upravni zadevi.

Dokazovanje za odločitev pomembnih dejstev se opravi z dokaznimi sredstvi ali dokazili. Kot dokazilo oziroma dokaz (v pomenu dokaznega sredstva) se uporabi vse, kar je primerno za ugotavljanje stanja stvari in kar ustreza posameznemu primeru. Pravilo o primernosti in ustreznosti dokaznih sredstev, ki ga vsebuje ZUP, pomeni, da lahko organ pri ugotavljanju dejanskega stanja uporabi kot dokazilo vse, kar je primerno, in da izmed več primernih dokazil v konkretnem primeru uporabi tistega, ki ustreza temu primeru.

Kot dokazila primeroma, torej ne kot izključne možne oblike dokazil, ZUP navaja listine, potrdila, priče, izjave strank, izvedence in ogleda. Praviloma je vrednost vsakega posameznega dokaznega sredstva enaka, izjema so samo javne listine, ki imajo večjo dokazno vrednost od ostalih. Pri izvedbi dokaznih sredstev pridejo še zlasti do izraza nekatera temeljna načela Zakona o splošnem upravnem postopku, kot so načelo materialne resnice, načelo proste presoje dokazov, načelo zaslišanja stranke in načelo samostojnosti pri odločanju.

## **1.1 NAMEN IN CILJI DIPLOMSKEGA DELA**

Namen mojega diplomskega dela je natančneje preučiti vrste dokazil, postopek dokazovanja in probleme iz prakse, na podlagi katerih upravni organ odloča v upravnem postopku. Namen dokazovanja je, da se uradna oseba prepriča o resničnosti ali neresničnosti dejstev in okoliščin. Katera dokazila (in ali) bodo uporabljena v konkretnem primeru in v kakšnem vrstnem redu se bodo izvajala, določa uradna oseba, ki vodi postopek. Dokazi se izvedejo praviloma potem, ko se ugotovi, kaj je v dejanskem pogledu sporno in kaj je treba dokazati. Ne dokazujejo se splošno znana dejstva, pa tudi ne dejstva, katerih obstoj zakon domneva. Dokazovanje se izvaja pred organom, ki vodi postopek, če pa je dokazovanje pred organom neizvedljivo ali pa povezano z nesorazmernimi stroški ali z veliko zamudo,

se lahko opravi dokazovanje ali izvedejo posamezni dokazi pred zaprošenim organom v okviru pravne pomoči.

Glavni cilj moje diplomske naloge je podrobna predstavitev dokaznih sredstev - dokazil.

Predstavila bom listine, ki so v vseh upravnih postopkih najpogostejše dokazno sredstvo. Listine delimo na javne in zasebne. Javne listine so tiste, ki jih v predpisani obliki in v mejah svoje pristojnosti izda pristojni organ, z njimi pa se nekaj potrjuje ali določa. Zasebne listine pa predstavljajo samo sporočilo o določenih okoliščinah, ki jih je treba v postopku šele dokazati.

Med listine sodijo tudi potrdila, ki so lahko iz uradnih evidenc in potrdila po posebnem ugotovitvenem postopku. Zakon o splošnem upravnem postopku ureja tudi pristojnost upravnih organov za overjanje prepisov in kopij listin, ki jih predložijo stranke, ter za overjanje lastnoročnih podpisov strank.

Sledijo priče, kar je lahko vsaka oseba, ki je zmožna opaziti kakšno dejstvo, to svoje opažanje izkazati in o tem tudi pričati.

Dokaz z izjavo stranke je v upravnem postopku omejen na predvidene primere in se zato redko uporablja. Vsaka stranka ima praviloma interes, da se postopek konča v njeno korist, zato njena izpoved tudi ni objektivna.

Kadar je potrebno za razjasnitev določene zadeve posebno strokovno znanje, se k dokazovanju pritegnejo izvedenci. Dokaz z izvedenci se izvede, ker uradna oseba ne more imeti dovolj znanja na vseh upravnih področjih, da bi lahko v vsakem primeru sama presojala okoliščine in dejstva, ki so potrebna za konkretno odločitev.

Tolmači so izvedenci za jezik, v postopku pa so potrebni takrat, ko stranka ali drug udeleženec postopka ne zna jezika, v katerem se vodi postopek.

Ogled pa je dokazno sredstvo, s pomočjo katerega uradna oseba neposredno zazna pravno pomembna dejstva.

## **1.2 METODE DELA**

Pri pisanju diplomske naloge sem uporabila naslednje metode, in sicer:

a) Z metodo študija razpoložljive domače literature ter člankov sem opisala upravni postopek ter faze upravnega postopka (postopek na prvi stopnji, ki zajema uvedbo postopka, ugotovitveni in dokazni postopek ter odločanje in postopek na drugi stopnji);

b) Z opisno metodo sem skušala v nalogi predstaviti obravnavano temo, dokazovanje v upravnem postopku (pri tem sem uporabila domačo zakonodajo, knjige, članke, dosegljivo literaturo na internetu);

c) Metodo sinteze sem uporabila v zaključku diplomske naloge pri navajanju ugotovitev, spoznanj, predstavitvi oziroma podajanju svojega mnenja in predlogov.



## **2 SPLOŠNO O UPRAVNEM POSTOPKU**

### **2.1 UPRAVNI POSTOPEK**

Posamezna upravna področja urejajo zakoni in drugi, na zakonu temelječi predpisi. Ti predpisi določajo dejavnost posameznih organov javne uprave (upravnih organov države in lokalnih skupnosti, drugih državnih organov, nosilcev javnih pooblastil) ter na splošno (abstraktno) urejajo javnopravna razmerja med posamezniki (fizičnimi ali pravnimi osebami) in državo oziroma lokalno skupnostjo kot oblastvenima subjektoma, določajo pa tudi pogoje, za pravice, obveznosti in pravne koristi, ki jih lahko imajo posamezniki iz pravnih razmerij na teh področjih (na primer na področju industrije, rudarstva, obrti, kmetijstva, lovstva, ribištva, energetike, telekomunikacij, urbanizma, vodnega gospodarstva, gozdarstva, blagovnega prometa, gostinstva, turizma, gradbeništva, prometa, financ, šolstva, kulture, izobraževanja, znanosti, zdravstva, socialnega varstva, notranjih zadev obrambe itd.). Na podlagi teh materialnih predpisov, ki določajo vsebino pravnih razmerij na posameznih upravnih področjih, se ustanavljajo, spreminjajo in ukinjajo oziroma ugotavljajo pravice, obveznosti in pravne koristi posameznikov (Androjna, Kerševan, 2006, str. 27).

Postopek je natančno določen potek ravnanj pri ustvarjanju pravnih aktov, sestavljajo pa ga posamezna dejanja, ki si sledijo in se opravljajo na predpisan način in po določenem redu. Z njim se določajo vrsta, vsebina, oblika, potek, čas, kraj, način, namen ... posameznega dejanja oziroma akta. Postopek torej sestavljajo procesni instituti, po katerih se opravljajo procesna dejanja. Postopki potekajo po natančno določenih postopkovnih pravilih, ki so potrebna zato, da organi, ki v konkretnih postopkih odločajo, v vsakem primeru in za vsakega udeleženca v postopku vedo, kako morajo ravnati (Grafenauer, 2001, str. 18 in Grafenauer, Breznik, 2005, str. 18-19).

### **2.2 OPREDELITEV UPRAVNEGA POSTOPKA**

Postopek, v katerem pristojni organ javne uprave odloča o pravici, obveznosti in pravni koristi posameznika v konkretni upravni zadevi na določenem upravnem postopku, je upravni (administrativni) postopek. Odločanje o pravici, obveznosti in pravni koristi posameznika v konkretni upravni zadevi je bistvena vsebina upravnega postopka; hkrati je upravni postopek tudi bistveni način za ustanovitev oziroma ugotovitev pravnega razmerja v konkretni upravni zadevi (Androjna, Kerševan, 2006, str. 28).

V tem postopku, katerega namen je zadovoljitev javne koristi in zakonite koristi posameznika, pristojni organ ugotavlja in presoja na zahtevo posameznika ali po

lastni pobudi (uradoma) na podlagi zbranega dokaznega gradiva, ali so v konkretno določenem primeru izpolnjeni predpisani pogoji za pridobitev, povečanje, zmanjšanje ali izgubo določene pravice oziroma za naložitev, povečanje, zmanjšanje, ukinitve ali oprostitev določene obveznosti, ter izda o tem ustrezen konkretni upravni akt, upravno odločbo. Pogoji so vsebovani v dejstvih in okoliščinah, ki jih predpisuje materialni predpis za nastanek, spremembo oziroma prenehanje pravnega razmerja (Androjna, Kerševan, 2006, str. 28).

## **2.3 VRSTE UPRAVNEGA POSTOPKA**

Upravni postopek, ki predstavlja sistem procesnih (postopkovnih pravil), se lahko predpiše le z zakonom. Veljavni ZUP pa v nekaterih členih omogoča ureditev posameznih (tehničnih in organizacijskih) vprašanj postopka s podzakonskimi predpisi (na primer določitev osebe, pooblaščenca za izdajo odločbe - 28. in 29. člen ZUP; določitev zakonitega zastopnika s splošnim aktom pravne osebe - 48. člen ZUP).

Ločimo splošni upravni postopek in posebne upravne postopke (posamezne procesne določbe so po navadi vključene v materialne zakone, ki urejajo posamezna področja).

Za splošni upravni postopek je značilno (Grafenauer, 2001, str. 19):

- da velja za odločanje o upravnih stvareh na najrazličnejših (vseh) upravnih področjih (ne glede na to, kateri materialni predpis se uporabi),
- da velja za vse organe, ki odločajo o konkretnih upravnih stvareh, torej ne glede na to, kateri organ odloča o upravnih zadevah.

Zakon ureja vsa potrebna pravila za vodenje postopka in odločanje, in sicer (Jerovšek, 2007, str. 13-14):

- temeljna načela postopka,
- pristojnost,
- občevanje med organi in strankami,
- stranke in njihovo zastopanje,
- jezik v postopku,
- vročanje,
- roke in narok ter vrnitev v prejšnje stanje,
- vzdrževanje reda,
- stroške postopka.

Nato pa ureja:

- začetek in uvedbo postopka in zahteve strank,
- postopek do izdaje odločbe,
- ugotovitveni postopek,
- dokazni postopek,
- izdajo odločbe.

Temu sledi:

- pritožbeni postopek,
- postopek z izrednimi pravnimi sredstvi.

Če stranka prostovoljno ne izpolni obveznosti, sledi še:

- izvršba.

Splošna pravila upravnega postopka na vseh upravnih področjih v vseh upravnih stvareh ureja ZUP. Nekatera upravna področja pa so tako specifična, da splošna pravila ZUP ne ustrezajo ali ne zadostujejo, takrat lahko poseben zakon uredi posamezno postopkovno vprašanje ali več posebnih pravil upravnega postopka drugače ali na novo glede na ZUP. ZUP se v takšnih primerih uporablja podrejeno oziroma dopolnilno (Jerovšek, Kovač, 2007, str. 22).

Postopek, ki je drugačen od postopka po ZUP, lahko za posamezno upravno področje (v carinskih in davčnih stvareh, v inšpekcijskih stvareh, v zadevah varstva intelektualne lastnine, v razlastitvah, komasacijskih in arondacijskih stvareh, v zadevah varstva konkurence itd.) predpiše samo poseben zakon, vendar le ob pogojih, da je to potrebno za postopanje na takšnem upravnem področju in da so pravila posebnega upravnega postopka v skladu s temeljnimi načeli upravnega postopka. Praviloma bo poseben upravni postopek predpisal materialni zakon, s katerim država ureja pravna razmerja na določenem upravnem področju (ZUP, 3. člen) (Androjna, Kerševan, 2006, str. 33).

Na upravnih področjih, za katera so z zakoni predpisani posebni upravni postopki, se uporabljajo določbe teh zakonov, določbe ZUP pa le v vprašanjih, ki niso urejena s takšnimi posebnimi postopki. Pravila splošnega upravnega postopka tako na teh upravnih področjih dejansko dopolnjujejo pravila posebnih upravnih postopkov (Androjna, Kerševan, 2006, str. 35-36).

## **2.4 SMISELNA UPORABA ZUP**

Uporaba ZUP je obvezna v vseh primerih, ko državni organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil odločajo o upravnih zadevah. V vseh drugih primerih se ZUP ne uporablja, razen če ni zakonodajalec v posameznem primeru določil drugače. V nekaterih primerih je obvezna smiselna uporaba pravil splošnega upravnega postopka, če so za to podani predpisani pogoji. Smiselna uporaba pravil ZUP je tako obvezna, če so izpolnjeni pogoji, ki jih sicer zakon podrobneje ne opredeljuje, vendar pa jih je mogoče oblikovati z razlago namena in sistemske umestitve tega instituta. Pri odločanju se bo ZUP smiselno uporabljal (Androjna, Kerševan, 2006, str. 70):

- če bo šlo za enostransko, oblastveno odločanje o pravici, obveznosti ali pravni koristi, ki izhaja iz norme javnega prava, in gre torej po vsebini za razmerje

med podrejenim posameznikom in nosilcem oblasti, vendar pa ne bo šlo za upravno zadevo;

- če bo za odločanje v zadevi po izrecni zakonski določbi ali glede na vsebino zadeve pristojen subjekt, ki je nosilec oblastvene funkcije in s tem nadrejen osebam, o katerih pravicah, obveznostih in pravnih koristih odloča, pa za njegovo odločanje ne bo predpisan poseben postopek.

## **2.5 TEMELJNA NAČELA UPRAVNEGA POSTOPKA**

V prvem poglavju opredeljuje ZUP temeljna načela, za katera lahko rečemo, da so osnova (temelj) za razumevanje in pravilno uporabo posameznih določil zakona. Gre za načela, ki se smiselno in vsebinsko raztezajo na celotno materijo zakona in jo povezujejo v zaokroženo celoto, pri konkretnem odločanju pa dajejo usmeritve in nakazujejo pot (kot neka vrsta interpretativnih pravil) za pravilno uporabo predpisov pri vodenju postopka in odločanju o pravicah, obveznostih in pravnih koristih strank in drugih udeležencev v postopku (Grafenauer, 2001, str. 33).

Glede na to, da so zakonska določila pravzaprav izpeljava temeljnih načel, je za pravilno vodenje upravnega postopka in odločanje nujno poznavanje in upoštevanje njihove vsebine in smisla. ZUP opredeljuje naslednja temeljna načela (Grafenauer, 2001, str. 33):

- načelo zakonitosti,
- varstvo pravic strank in varstvo javnih koristi,
- načelo materialne resnice,
- načelo zaslišanja stranke,
- prosta presoja dokazov,
- dolžnost govoriti resnico in poštena uporaba pravic,
- samostojnost pri odločanju,
- pravica pritožbe,
- ekonomičnost postopka.

### **2.5.1 Načelo zakonitosti (*legalitete*)**

Načelo zakonitosti je povezano s pojmom pravne države, s katero v pravni znanosti razumemo predvsem državo, v kateri je delovanje državnih organov vezano na pravne predpise, državo, v kateri je njihovo delovanje predvidljivo in ga je mogoče nadzirati - to je državo, v kateri »vlada pravo«, ne pa samovolja in arbitrarnost državnih organov. Osnovno načelo pravne države je izraženo s postulatom »vezanost državnih organov na pravo in njihova podreditev zakonom« (gre torej za »pravnost države«). V najširšem pomenu pa je pravna in politična vsebina pojma pravne države v priznanju temeljnih pravic človeka in državljana, njihovem zagotavljanju in varstvu ter prežetosti celotnega sistema s spoštovanjem dveh temeljnih načel, to je načela ustavnosti in načela zakonitosti (Grafenauer, Breznik, 2005, str. 71).

Zakonnost ali legaliteta pomeni vezanost organov, ki odločajo v upravnih zadevah na predpise. Delovanje in odločanje vseh nosilcev oblasti mora biti v okviru ustave, zakonov in podzakonskih predpisov. Načelo zakonitosti ima svoj temelj v 2. členu Ustave RS, ki določa, da je Slovenija pravna država. Državni organi delujejo po demokratično sprejetih pravilih ravnanja, ki določajo dovoljeni način uveljavljanja pravic in nalaganja obveznosti ter vsebino pravic in obveznosti. To pomeni, da so zakonodajalec pri izdajanju predpisov ter vsi državni organi lokalnih skupnosti pri odločanju o konkretnih pravicah in obveznostih posameznikov in javnih oseb vezani na ustavo in zakon, ne le v formalnem, ampak tudi v vsebinskem pogledu (Jerovšek, 2007, str. 16-17).

### **2.5.2 Varstvo pravic strank in varstvo javnih koristi**

V upravnem postopku in pri odločanju v konkretnih upravnih zadevah morajo organi omogočiti strankam, da čim lažje zavarujejo in uveljavijo svoje pravice. Pri tem morajo organi skrbeti za to, da stranke ne uveljavljajo svojih pravic v škodo pravic drugih in ne v nasprotju z javnim interesom, določeno z zakonom ali drugim predpisom (ZUP, 1. odst. 7. člena). Pri odločanju v upravnih zadevah so torej organi dolžni varovati po eni strani pravice strank, po drugi strani pa tudi javne koristi in pravice drugih. Prav v tem, da morajo organi, ki vodijo upravni postopek in odločajo v konkretnih upravnih zadevah, sočasno varovati tako javne koristi kot pravice posameznikov (strank in drugih), je tudi pomembna značilnost upravnega postopka. V upravnem postopku namreč praviloma ni udeležen poseben organ, katerega dolžnost bi bila skrb za varstvo javne koristi (v kazenskem postopku ima na primer takšno dolžnost državni tožilec) (Androjna, Kerševan, 2006, str. 92).

V upravnem postopku je torej naloga organa:

- zavarovati zakonite pravice in interese stranke ter omogočiti njihovo uveljavljanje,
- skrbeti, da stranke ne uveljavljajo svojih pravic v škodo pravic drugih oseb,
- zavarovati javne koristi, določene z zakonom ali drugim predpisom.

Organ mora omogočiti stranki, da v postopku uveljavi ali zavaruje svoje procesne pravice, pri odločanju pa materialne pravice, ki jih daje predpis, medtem ko mora javno korist zaščititi po uradni dolžnosti v mejah predpisov. V ta namen stranke in druge osebe vabi k udeležbi v postopku, jih zaslišuje, nalaga predložitev dokazov itd. (Jerovšek, 2007, str. 29).

Javni interes sodi v vrsto vsebinsko nedoločenih pojmov. Tudi ZUP na splošno ne pove, v čem je bistvo javnega interesa, čeprav na določenem mestu, pri nujnih ukrepih v javnem interesu (2. odst. 144. člena) našteva dobrine, ki sodijo v pojem javnega interesa (življenje in zdravje ljudi, javni red in mir, javna varnost, premoženje večje vrednosti). Po naštetih dobrinah lahko sklepamo, da gre pri javnem interesu za takšen interes, ki je nad interesom posameznika. Javni interes je

torej splošni interes: korist skupnosti na določenem območju (Androjna, Kerševan, 2006, str. 93).

### **2.5.3 Načelo materialne resnice**

ZUP določa (ZUP, 1. odst. 8. člena), da je treba v postopku ugotoviti resnično in dejansko stanje in v ta namen ugotoviti vsa dejstva, ki so pomembna za zakonito in pravilno odločbo. Katera dejstva so pomembna za zakonito in pravilno odločbo, izhaja iz materialnega predpisa, na podlagi katerega je treba odločiti o pravici, obveznosti ali pravni koristi v konkretni upravni stvari (Grafenauer, 2001, str. 39).

Materialna resnica pomeni skladnost ugotovljenih in stvarnih (dejanskih) dejstev - zahteva torej, da se ugotovljena dejstva skladajo s stvarnostjo, da ustrezajo objektivnemu, resničnemu stanju stvari. Ali kot definicija ena izmed teoretičnih opredelitev: materialna resnica je prava, čista resnica, ker se samo v njej najbolj verno odraža objektivna realnost v zunanjem svetu (Grafenauer, 2001, str. 39).

Do materialne resnice pridemo na podlagi izvedenih dokazov in prepričanja uradne osebe o resničnosti nekega dejstva. Organ oziroma uradna oseba mora ugotoviti materialno resnico po uradni dolžnosti - zato tudi odredi izvedbo vsakega dokaza. Do materialne resnice pridemo torej na podlagi izvedenih dokazov in sklepanja, kar ustvari prepričanje (zavest) o resničnosti določenega dejstva (v teoriji se navaja, da je najvišja stopnja zavesti o resničnosti nekega dejstva gotovost, ki izključuje kakršno koli zmoto; prepričanje, ki je nižja stopnja zavesti o resničnosti, izključuje dvom o zmoti; verjetnost pa ne izključuje dvoma o resničnosti, vendar so razlogi za resničnost močnejši od razlogov, ki govorijo proti temu) (Grafenauer, 2001, str. 39-40).

Zakon dopušča odstopanje od pravila o iskanju čiste materialne resnice, če bi dokazovanje s stopnjo gotovosti lahko postopek zavleklo in bi zaradi tega nastale nepopravljive posledice. Zato ZUP dopušča, da organ odloči samo na podlagi verjetno izkazanih dejstev.

Verjetnost je najnižja stopnja prepričanja, ki še dopušča, da se odločitev sprejme. Pod verjetnostjo razumemo možnost, da se naše predstave skladajo s stanjem v realnem svetu oziroma, da obstoji možnost, da bo nastopilo določeno dejstvo, da bo nastal dogodek, na katerega sklepamo glede na določene pojave, ki so v vzorčni in logični zvezi s tem dogodkom, ki je nastal oziroma lahko nastane. Verjetnost je nedoločen pojem, vendar pa je med verjetnostjo in materialno resnico razlika samo v količini dokazov in stopnji prepričanja. Namen verjetnosti je, da se ustvari prepričanje o možnosti obstoja oziroma resničnosti neke okoliščine, ki bo podlaga za odločitev (Jerovšek, 2007, str. 36-37).

#### 2.5.4 Načelo zaslišanja stranke

Načelo zaslišanja stranke organu nalaga, da pred odločitvijo o upravni zadevi da stranki oziroma strankam možnost, da se izrečejo o dejstvih oziroma okoliščinah, pomembnih za odločbo. Z vidika stranke to načelo pomeni procesno pravico, ki je lahko omejena samo z zakonom (tretji odstavek 9. člena), pa še to le tedaj, ko je takšna omejitev ustavno dopustna. Če ta pravica ni omejena z zakonom, pomeni kršitev načela zaslišanja stranke absolutno bistveno kršitev pravil postopka (Breznik et al., 2008, str. 87).

Na podlagi tega temeljnega načela, ki ima podlago v ustavni določbi, da mora biti v postopku vsakomur zagotovljeno enako varstvo njegovih pravic, ima stranka pravico (Androjna, Kerševan, 2006, str. 105-106):

- udeleževati se ugotovitvenega postopka in za dosego namena, ki ga ima ta postopek, dajati potrebne podatke ter braniti svoje pravice in z zakonom zavarovane koristi (ZUP, 1. odst. 146. člena);
- navajati dejstva, ki utegnejo vplivati na rešitev zadeve in izpodbijati pravilnost navedb, ki se ne ujemajo z njegovimi navedbami. Vse do izdaje odločbe ima pravico dopolnjevati in pojasnjevati svoje trditve (ZUP, 2. odst. 146. člena);
- izreči se o vseh okoliščinah in dejstvih, ki so bila navedena v ugotovitvenem postopku in na katera se mora opirati odločba, ter o predlogih in ponujenih dokazih (ZUP, 3. odst. 146. člena);
- sodelovati pri izvedbi dokazov, postavljati vprašanja drugim strankam, pričam, izvedencem ter se seznaniti z uspehom dokazovanja (ZUP, 3. odst. 146. člena);
- zahtevati ustno obravnavo, če ni obvezna (ZUP, 154. člen);
- spoznati se še pred ustno obravnavo z načrti, spisi in drugimi predmeti, ki bodo obravnavani na ustni obravnavi (ZUP, 158. člen);
- podati pripombe k delu na ustni obravnavi (ZUP, 162. člen);
- izjaviti se o izvedenih dokazih, ki so bili predloženi po ustni obravnavi (ZUP, 162. člen);
- biti zaslišan o tem, kdo naj bo izvedenec (ZUP, 3. odst. 190. člena);
- zahtevati pojasnila o poteku upravnega postopka (ZUP, 82. člen);
- pregledovati spise upravne zadeve in na svoje stroške prepisovati posamezne spise (ZUP, 82. člen);
- izjaviti se o novih dejstvih in dokazih, ki jih je v pritožbi navedla stranka z nasprotnimi interesi (ZUP, 241. člen).

Vsakomur je zagotovljeno enako varstvo njegovih pravic v postopku pred sodiščem in pred drugimi državnimi organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, ki odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih (Ustava RS, 22. člen).

Izvedba ugotovitvenega postopka brez navzočnosti stranke, to je brez njenega zaslišanja, je mogoča samo, če ta zakon (144. člen - skrajšani ugotovitveni postopek) ali poseben zakon (ZIN, 4. odst. 29. člena) tako določa oziroma, če se stranki da možnost, da se izreče pisno (Jerovšek, 2007, str. 38).

### **2.5.5 Prosta presoja dokazov**

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 kakršna koli formalna dokazna sredstva (Breznik et al., 2008, str. 100).

Prosta presoja dokazov ne pomeni samovoljnega ocenjevanja, kateri od izvedenih dokazov neko dejstvo potrjuje ali ga ne potrjuje, temveč zahteva kritično in logično presojo dokazne vrednosti vsakega dokaza posebej in medsebojnega součinkovanja izvedenih dokazov (Breznik et al., 2008, str. 100).

Načelo proste presoje dokazov v upravnem pravu ne velja absolutno. Zakon namreč v nekaterih primerih določa, da je nekatera dejstva treba šteti za resnična, ker domneva, da takšna dejstva obstajajo. Zakonska domneva je praviloma izpodbojna, kar pomeni, da je mogoče dokazati, da domnevano dejstvo oziroma dejstva ne obstajajo. Če zakon dokazovanje nasprotnega od domneve ne izključuje, gre za neizpodbojno zakonsko domnevo. Kadar gre za neizpodbojno domnevo o dejstvu, glede katerega je jasno, da v resnici ne obstaja, je to zakonska fikcija (Breznik et al., 2008, str. 100).

Pri prosti presoji dokazov ni mogoče postavljati omejitev, kot na primer, koliko prič in kakšne morajo biti, da bi se že na podlagi tega njihove izpovedi šteje za resnične. Organ mora izvesti tiste dokaze, ki jih šteje za potrebne, da bi zanesljivo ugotovil določeno dejstvo. Seveda pa prosta presoja ni samovoljna presoja oziroma ocenjevanje, temveč mora izhajati iz realne in logične presoje dokazne vrednosti vsakega dokaza posebej, pa tudi vseh dokazov kot celote. Zato se mora vestno in skrbno razčleniti vsak dokaz posebej, primerjati ugotovljena dejstva oziroma dokaze med seboj in narediti združitev. Pri presojanju se tako s podobno raziskavo podatkov in dejstev pride do neke ugotovitve. Uradna oseba mora torej priti do lastnega notranjega prepričanja o resničnosti nekega dejstva, kar lahko doseže potem, ko vestno in skrbno presodi vsak dokaz posebej in vse dokaze skupaj, ter na tej podlagi naredi logičen sklep glede upoštevanja in neupoštevanja dokazov (Grafenauer, Breznik, 2005, str. 95).

### **2.5.6 Dolžnost govoriti resnico in poštena uporaba pravic**

To načelo govori o tem, da morajo stranke pred organom govoriti resnico in pošteno uporabljati pravice, ki so jim priznane z ZUP ali s kakšnim drugim zakonom, ki ureja upravni postopek. To terja od stranke, da resnično prikazuje dejstva, na katera opira svoj zahtevek, da govori resnico o vseh okoliščinah, ter da pravico uporablja po predpisih in na pošten način (Grafenauer, Breznik, 2005, str. 98).



Stranke v postopku vedoma ne smejo govoriti neresnice, svojih pravic pa ne smejo uporabljati nepošteno in na primer le zato, da bi škodovala drugi stranki. Smisel obravnavanega načela naj bi bil v bolj uravnoteženem položaju stranke in priče v primerih dajanja lažnih izjav, vendar pa ob tem ne gre zanemariti njunega bistveno različnega položaja in vloge v upravnem postopku (Grafenauer, Breznik, 2005, str. 98).

Glede na določbo 60. člena ZUP velja dolžnost govoriti resnico in pošteno uporabljati procesne pravice smiselno tudi za zakonitega zastopnika, začasnega zastopnika, predstavnika ali pooblaščenca stranke oziroma stranskega udeleženca (Breznik et al., 2008, str. 103).

Pogoje kazenske odgovornosti za posledice zavestnega navajanja neresničnih dejstev oziroma odškodninske odgovornosti za posledice krivdne uporabe procesnih pravic urejata kazenski in obligacijski zakonik (Breznik et al., 2008, str. 103).

### **2.5.7 Samostojnost pri odločanju**

Upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave in zakonov (Ustava RS, 2. odst. 120. člena).

Organ vodi upravni postopek in odloča v upravnih zadevah samostojno v okviru in na podlagi zakonov, podzakonskih predpisov, predpisov samoupravnih lokalnih skupnosti in splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil. Samostojnost pri vodenju postopka in pri odločanju v upravni zadevi je potrebna zaradi tega, da bi se zagotovilo strokovno in objektivno ter učinkovito delo v upravnem postopku, ki mora temeljiti na načelih iskanja materialne resnice, proste presoje dokazov in zakonitosti. Brez samostojnosti pri vodenju postopka in pri odločanju v zadevi vsa naštetna načela ne bi mogla priti do veljave.

Načelo samostojnosti velja tudi za pooblaščenca uradno osebo organa, ki je pristojen za postopek. Uradna oseba samostojno opravlja dejanja v upravnem postopku in v tem okviru ugotavlja dejstva in okoliščine ter na podlagi ugotovljenih dejstev in okoliščin uporablja predpise oziroma splošne akte, izdane za izvrševanje javnih pooblastil (Androjna, Kerševan, 2006, str. 115 in 117).

### **2.5.8 Pravica do pritožbe**

Vsakomur je zagotovljena pravica do pritožbe ali drugega pravnega sredstva proti odločbam sodišč in drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, s katerimi ti odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih (Ustava RS, 25. člen).

Če analiziramo besedilo 13. člena ZUP, ki obravnava načelo pravice do pritožbe, lahko ugotovimo naslednje značilnosti (Grafenauer, 2001, str. 48):

- pritožba je dovoljena zoper vsako odločbo, izdano na prvi stopnji (samo z zakonom se lahko izjemoma v določenih primerih izključi pritožba, če je na drug način zagotovljeno varstvo pravic in zakonitosti);
- zoper odločbo druge stopnje ni pritožbe (zato velja takšna odločba za dokončno), mogoč pa je upravni spor in izredna pravna sredstva;
- kadar je za odločanje na prvi stopnji pristojno ministrstvo, je pritožba dovoljena samo, če tako določa zakon (ki mora odločiti tudi, kdo o pritožbi odloča);
- pritožba se lahko vloži tudi takrat, ko organ prve stopnje ne odloči o zadevi stranke oziroma ne izda odločbe v predpisanem roku (čim prej oziroma v enem oziroma dveh mesecih), ker se šteje, kot da bi bil zahtevek zavrjen. V teoriji pri tem govorimo o molku uprave oziroma molku organa.

Pravico do pritožbe zoper odločbo na prvi stopnji ima stranka, pritožbo pa lahko vloži tudi vsaka druga oseba, če odločba posega v njene pravice ali pravne koristi (ZUP, 229. člen).

### **2.5.9 Ekonomičnost postopka**

Postopek je treba voditi hitro, s čim manjšimi stroški in čim manjšo zamudo za stranke in druge udeležence v postopku, vendar tako, da se preskrbi vse, kar je potrebno, da se lahko pravilno ugotovi dejansko stanje, zavarujejo pravice in pravne koristi stranke ter izda zakonita in pravilna odločba (ZUP, 14. člen).

Načelo ekonomičnosti postopka pomeni dolžnost upravnega organa, da med več možnimi načini dela uporabi tistega, ki je hitrejši in povzroča manjše stroške, manjšo zamudo časa za udeležence, obenem pa navedeno ne sme iti nikoli v škodo materialne resnice. Organ, ki vodi postopek, mora tako zavrniti morebitne predloge, s katerimi bi se postopek zavlačeval, kot na primer predloge o zaslišanju prič, glede katerih se ve, da s svojimi izjavami ne bi razjasnile stanja stvari, ali predloge za zaslišanje na kraju samem in dokazovanje z izvedenci, kjer to ni potrebno. Ni pa dovoljeno zavrniti zaslišanja posredne prič, ki je za dogodek zvedela posredno, saj se organ tako lahko dokoplje do pravno pomembnih dejstev (Jerovšek, 2007, str. 55).

Pri tem je treba poudariti, da načelo ekonomičnosti ne sme nikoli in v nobenem primeru iti v škodo načela zakonitosti, načela materialne resnice ali načela zaslišanja stranke (Jerovšek, 2007, str. 55).

Načelo tudi zahteva od organa, da ne ugotavlja izpolnjevanja vseh pogojev, kadar že na prvi pogled ugotovi, da stranka določenega pogoja ne izpolnjuje, saj bi ugotavljanje o obstoju nadaljnjih pogojev pomenilo le zavlačevanje postopka in dodatne stroške (Jerovšek, 2007, str. 55).

## **2.6 NAČELA UGOTOVITVENEGA POSTOPKA**

### **2.6.1 Načelo materialne resnice**

Načelo materialne resnice zahteva ugotovitev resničnega stanja stvari, kar se doseže z dognanjem vseh tistih dejstev in okoliščin, ki so pomembne za zakonito in pravilno odločbo v konkretni upravni zadevi. Uradna oseba, ki vodi postopek, se zato ne more zadovoljiti s kakršno koli resnico, temveč se mora truditi, da doseže najvišjo možno stopnjo prepričanja o resničnosti relevantnih dejstev, ne glede na to, komu je ta resnica v korist ali škodo (Androjna, Kerševan, 2006, str. 301-302).

### **2.6.2 Preiskovalno in razpravno načelo**

Preiskovalno načelo ima svojo podlago in utemeljitev v varstvu javne koristi, za posledico pa iskanje materialne resnice, ki jo je treba ugotoviti pred odločitvijo v upravni zadevi. Ker mora ugotoviti materialno resnico, lahko uradna oseba, ki vodi postopek - ne glede na to, ali je bil upravni postopek uveden po uradni dolžnosti ali na zahtevo stranke - ves čas med postopkom vse do izdaje odločbe v upravni zadevi dopolnjuje dejansko stanje in izvaja dokaze o tistih dejstvih, ki v postopku še niso bila navedena ali ugotovljena. Iz tega sledi, da je po preiskovalnem načelu zbiranje dejanskega in dokaznega gradiva, na katerem mora temeljiti odločba, naloga uradne osebe, ki vodi postopek.

Za zbiranje dejanskega in dokaznega gradiva tudi stranka ne more biti povsem nezainteresirana. Poleg preiskovalnega načela velja zato v upravnem postopku z določenimi omejitvami še razpravno načelo, ker sme tudi stranka vse do izdaje odločbe navajati dejstva, ki utegnejo vplivati na rešitev zadeve, in izpodbijati pravilnost navedb ter dopolnjevati in pojasnjevati svoje trditve (Androjna, Kerševan, 2006, str. 302-303).

### **2.6.3 Načelo zaslišanja stranke**

Uradna oseba, ki vodi postopek, mora dati stranki pred izdajo odločbe možnost, da uveljavi in zavaruje svoje pravice in pravne koristi. Da bi mogla uveljaviti in zavarovati materialne pravice, ima stranka pravico udeleževati se ugotovitvenega postopka, navajati dejstva, ki utegnejo vplivati na rešitev zadeve, izpodbijati pravilnost navedb, ki se ne ujemajo z njenimi navedbami, izjaviti se o vseh okoliščinah in dejstvih, ki so bila navedena v ugotovitvenem postopku in na katera se mora opirati odločba, izjaviti se o predlogih in ponujenih dokazih, sodelovati pri izvedbi dokazov, postavljati vprašanja drugim strankam, pričam, izvedencem, seznanjati se z uspehom dokazovanja in se o tem izjaviti, zahtevati ustno obravnavo, spoznati se še pred ustno obravnavo z načeli, spisi in drugimi predmeti, ki bodo

obravnavani, biti zaslišana o tem, kdo naj bo izvedenec, izjaviti se o izvedenih dokazih, ki jih je navedla v pritožbi nasprotna stranka itd. (Androjna, Kerševan, str. 305).

#### **2.6.4 Načelo ustnosti in pisnosti**

Ustnost postopka slabi formalizem in vzpostavlja neposreden odnos med stranko in drugimi udeleženci postopka ter organom oziroma uradno osebo, ki vodi postopek. Ustnost tudi omogoča hitro odstranitev nejasnosti in protislovij ter lahko prispeva k takojšnji razjasnitvi dejanskega stanja, pisnost pa ima po drugi strani to prednost, da so dejanske navedbe in druge izjave natančno opredeljene. V upravnem postopku se obe načeli ekonomično povezuje, pri čemer velja na ustni obravnavi načelo ustnosti, zunaj nje pa načelo pisnosti, če ni z zakonom drugače določeno (Androjna, Kerševan, 2006, str. 306).

#### **2.6.5 Načelo neposrednosti in posrednosti**

Neposrednost v postopku obstaja, če izda odločbo v zadevi tista uradna oseba, ki je sprejela ustne izjave strank, izvedla ugotovitveni postopek in presodila izvedene dokaze. Takšne neposrednosti v upravnem postopku ni, če uradna oseba, ki je opravila posamezna dejanja v postopku, nima pravice izdati odločbe v upravni zadevi. V upravnem postopku prevladuje načelo posrednosti. Predstojnik organa lahko namreč pooblasti drugo osebo organa za dejanja v postopku pred izdajo odločbe, zase pa zadrži odločanje v zadevi. Neposrednosti tudi ni, kadar na podlagi zbranega gradiva odloča v zadevi kolegijski organ in pri dejanjih postopka, ki se opravlja v okviru pravne pomoči (Androjna, Kerševan, 2006, str. 306-307).

#### **2.6.6 Načelo koncentracije**

Koncentracija upravnega postopka v širšem pomenu besede pomeni ugotoviti pravno pomembna dejstva in rešiti zadevo v enem samem dejanju postopka. Takšna koncentracija je podana pri odločanju v skrajšanem ugotovitvenem postopku, lahko pa je dosežena tudi pri kakšnem dejanju posebnega ugotovitvenega postopka (na primer na ustni obravnavi). Koncentracija v ožjem pomenu besede pomeni rešiti zadevo pri izdaji odločbe o zadevi, ki je predmet postopka. S to odločbo je treba odločiti o predmetu postopka v celoti in o vseh zahtevkih strank, o katerih ni bilo posebej odločeno med postopkom (Androjna, Kerševan, 2006, str. 307).

#### **2.6.7 Načelo javnosti**

Načelo javnosti se kaže v upravnem postopku kot splošna javnost, na podlagi katere so lahko navzoče pri dejanjih postopka (na primer pri zaslišanju priče, na ustni

obravnavi) tudi osebe, ki niso neposredni udeleženci postopka, in kot javnost za stranke, ki vsebuje pravico strank, da so navzoče pri vseh dejanjih upravnega postopka, razen pri posvetovanju in glasovanju, da so seznanjene s predlogi in ponujenimi dokazi ter uspehom dokazovanja, da smejo pregledovati spise zadeve in na svoje stroške prepisovati potrebne spise, razen zapisnika o posvetovanju in glasovanju ter osnutkov odločb. Splošna javnost ne pomeni, da bi lahko kdor koli tudi sodeloval pri dejanju postopka; splošna javnost daje le pravico do prisostvovanja pri dejanju postopka (Androjna, Kerševan, 2006, str. 307-308).

### **2.6.8 Načelo ekonomičnosti**

Upravni postopek se mora voditi smotrno in ekonomično: čim cenejše in hitrejše. To velja tudi za ugotovitveni postopek. Ekonomičnost oziroma gospodarnost v postopku pa ne more iti tako daleč, da ne bi bili zagotovljeni ugotovitev resničnega stanja stvari, varstvo pravic strank in javnih koristi ter izdaja zakonite in pravilne odločbe v konkretni upravni zadevi (Androjna, Kerševan, 2006, str. 308).

### **2.6.9 Načelo pomoči stranki**

V upravnem postopku obvezno zastopanje po odvetniku ni predpisano in v večini primerov nastopajo stranke same. Zato je organu, ki vodi postopek, naložena skrb, da nevednost in neukost stranke nista v škodo pravic, ki gredo stranki po zakonu. Uradna oseba, ki vodi postopek, mora zato stranko opozoriti na njene pravice v postopku in na pravne posledice njenih dejanj ali opustitev v postopku. Z opozorilom je pomoč uradne osebe izčrpana, stvar stranke pa je, ali se bo ravnala po opozorilu (Androjna, Kerševan, 2006, str. 308).

## **2.7 SPLOŠNA PRAVILA DOKAZOVANJA**

Dokazovanje v širšem pomenu besede pomeni dejavnost, ki obsega zbiranje, izpeljavo in presojo dokazov, v ožjem pomenu besede pa uporabo dokaza zaradi ugotovitve določenega dejstva. Predmet dokazovanja v upravnem postopku so tista dejstva in okoliščine, na podlagi katerih izda organ odločbo v upravni zadevi, namen in cilj dokazovanja pa je prepričati uradno osebo pristojnega organa o resničnosti teh dejstev in okoliščin (Androjna, Kerševan, str. 334).

### **2.7.1 Neugotovljena dejstva**

O tem, ali je treba kakšno dejstvo dokazovati, odloči uradna oseba, ki vodi upravni postopek. Dokazovanje bo izvedla šele tedaj, ko bo ugotovila, ali in katero pravno pomembno dejstvo je neugotovljeno oziroma sporno in ga je zaradi tega treba dokazati. Dejstev, ki so ugotovljena ali niso sporna, ni treba dokazovati; dokazujejo

se le tista za odločitev pomembna dejstva, ki so sporna ali niso ugotovljena (Androjna, Kerševan, 2006, str. 334).

### **2.7.2 Splošno znana dejstva**

Dokazovati ni treba splošno znanih dejstev. Splošno znana dejstva so tista dejstva, ki so znana določenemu krogu ljudi. Takšna dejstva so različni dogodki (na primer začetek 2. svetovne vojne in drugi zgodovinski dogodki) ali splošna pravila (na primer fizikalni, kemijski, matematični, statistični zakoni itd.). Uradno znana dejstva so tista dejstva, ki so znana organu in za katera ve uradna oseba iz kakšnega drugega delovanja (podatki iz drugih spisov, uradnih evidenc itd.). Pojem splošno znanih (notornih) dejstev ni vselej in povsod enak, odvisen je od časa (na primer, kar je bilo splošno znano pred več leti, ni splošno znano danes), kraja (na primer, kar je splošno znano v Ljubljani, ni splošno znano v Mariboru) ter socialnih in drugih okoliščin (na primer, kar je splošno znano zdravniku, ni splošno znano pravniku; kar je splošno znano odraslemu človeku, ni splošno znano otroku). Kot splošno znano dejstvo v upravnem postopku ne velja samo takšno dejstvo, ki je znano vsakomur, temveč tudi takšno dejstvo, ki je znano širšemu ali ožjemu krogu ljudi in hkrati še uradni osebi, ki vodi postopek. Ker je dejstvo splošno znano, je vsako dokazovanje takšnega dejstva odveč (Androjna, Kerševan, 2006, str. 334-335).

### **2.7.3 Zakonite domneve**

Prav tako ni treba dokazovati dejstev, katerih obstoj zakon domneva, pač pa je dovoljeno dokazovati, da ta dejstva ne obstajajo, če ni z zakonom določeno drugače. Razlikujemo dvoje vrst zakonitih domnev: izpodbojne domneve, pri katerih je breme dokazovanja prevaljeno na tistega, ki zatrjuje, da domnevana dejstva ne obstajajo, in neizpodbojne domneve, glede katerih zakon ne dopušča nasprotnega dokaza (Androjna, Kerševan, 2006, str. 335).

### **2.7.4 Dokazovanje prava**

Predmet dokazovanja ne morejo biti predpisi, ker morajo biti znani uradni osebi, ki odloča v zadevi. Ne more pa biti uradni osebi vselej znano pravo, ki velja v tujini. Če ji tuje pravo ni znano, mora pa ugotoviti kot pravno pomembno dejstvo, kako tuje pravo ureja določeno pravno razmerje, lahko poizve o tem pri ministrstvu, pristojnem za pravosodje (Androjna, Kerševan, 2006, str. 335-336).

### **2.7.5 Dokazna sredstva (dokazila)**

Dokazovanje za odločitev pomembnih dejstev se opravi z dokaznimi sredstvi ali dokazili. Kot dokazilo oziroma dokaz se uporabi vse, kar je primerno za ugotavljanje

stanja stvari in kar ustreza posameznemu primeru. Kot dokazila primeroma, torej ne kot izključne možne oblike dokazil, ZUP navaja listine, potrdila, priče, izjave strank, izvedence in ogleda (Androjna, Kerševan, 2006, str. 336).

### **2.7.6 Neposredni in posredni dokazi**

Neposredni dokaz (na primer ogled) je tisti dokaz, na podlagi katerega uradna oseba neposredno (direktno) ugotavlja dejstvo, ki je pravno pomembno za odločitev v zadevi. Nasprotno posredni dokaz šele preko posrednika (indirektno: na primer preko priče, izvedenca, listine) kaže na obstoj pravno pomembnega dejstva (Androjna, Kerševan, 2006, str. 337).

### **2.7.7 Izvajanje dokazov**

Izvedba posameznih dokazov se opravi na način, kot je določen z zakonom in praviloma pred organom, ki vodi upravni postopek v konkretni upravni zadevi. Načela neposrednosti pri izvedbi dokazovanja pa večkrat ni mogoče uresničiti, ker je neposredno izvajanje dokazov sploh neizvedljivo ali pa je povezano z nesorazmernimi stroški ali z veliko zamudo (Androjna, Kerševan, 2006, str. 338).

### **2.7.8 Verjetno izkazana in ne popolnoma dokazana dejstva**

Za rešitev določenih vprašanj zakon ne zahteva vselej, da bi moralo biti kakšno pravno pomembno dejstvo popolnoma dokazano, temveč se zadovoljuje s tem, da je to dejstvo le verjetno izkazano. Izkaz verjetnosti je nižja stopnja prepričanja. Takšen izkaz je podan, če obstaja več razlogov, ki govorijo v prid resničnosti okoliščine, manj pa je razlogov, ki govorijo v prid neresničnosti okoliščine (Androjna, Kerševan, 2006, str. 338-339).

### **2.7.9 Dokazno breme**

Dokazno breme nosi praviloma tisti, ki zatrjuje obstoj določenega pravno pomembnega dejstva, ki ga je treba upoštevati pri odločanju v upravni zadevi. V postopku, ki se je uvedel na zahtevo stranke zaradi uveljavitve določenega zahtevka, je zato stranka dolžna za svoje navedbe v zvezi z dejanskim stanjem, na katerega opira svoj zahtevek, če ne gre za splošno znana dejstva, navesti in ponuditi dokaze in jih po možnosti tudi predložiti. Dokazno breme, ki hkrati pomeni skrb in odgovornost za uspeh dokazovanja, pa je stranki olajšano, ker organ od nje ne more zahtevati, da preskrbi in predloži dokaze, ki jih lahko hitreje in lažje preskrbi sam, nadalje potrdila o dejstvih, o katerih se vodi uradna evidenca, in potrdilo o dejstvih, glede katerih organi po zakonu niso dolžni izdajati potrdil. V postopku, ki se je uvedel po uradni

dolžnosti, nosi dokazno breme organ, ki vodi postopek (Androjna, Kerševan, 2006, str. 339-340).



### 3 FAZE UPRAVNEGA POSTOPKA

Namen upravnega postopka je ugotoviti dejansko stanje stvari, izdati odločbo in doseči izvršitev odločbe.

Dejanja, ki jih opravlja pristojni organ, potekajo po določenem zaporedju oziroma vrstnem redu. Tako lahko ugotovimo, da upravni postopek poteka po »fazah«, ki si sledijo v naslednjem zaporedju (Grafenauer, 2001, str. 123):

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

Največkrat se postopek konča z izdajo odločbe na prvi stopnji. Postopek na prvi stopnji sestavlja vrsta procesnih dejanj, ki si sledijo v naslednjem zaporedju (Grafenauer, 2001, str. 123):

- začetek postopka (po prejšnji terminologiji: uvedba postopka),
- ugotovitveni postopek in dokazovanje,
- izdaja in vročitev odločbe.

#### 3.1 POSTOPEK NA I. STOPNJI

##### 3.1.1 Začetek postopka

Upravni postopek se ne začne sam po sebi; za začetek (uvedbo, sprožitev) postopka je potrebna pobuda (iniciativa), ki jo lahko da organ, ki je pristojen za odločanje v upravni zadevi, ali pa stranka. Če se postopek začne na pobudo organa, pravimo, da se postopek začne po uradni dolžnosti oziroma uradoma (*ex officio*) in da za začetek postopka velja načelo oficialnosti. Nasprotje od tega načela je načelo dispozitivnosti, ki velja, če je za začetek upravnega postopka potrebna zahteva stranke (Androjna, Kerševan, 2006, str. 275).

Upravni postopek, ki se je začel po uradni dolžnosti, ima za cilj varstvo javnega interesa (koristi). Zaradi takšnega varstva se bo stranki naložila ali povečala kakšna obveznost oziroma ukinila, omejila ali zmanjšala kakšna pravica postopku (Androjna, Kerševan, 2006, str. 277-278).

Kot pobudnik za začetek postopka zaradi varstva javne koristi je zato poklican organ, ki je pristojen za konkretno upravno zadevo. Ta organ je dolžan začeti upravni postopek po uradni dolžnosti postopku (Androjna, Kerševan, 2006, str. 276-277):

- če tako določa zakon ali na zakonu temelječi predpis,

- če ugotovi ali izve, da je treba glede na obstoječe dejansko stanje za varstvo javne koristi začeti upravni postopek.

Na zahtevo stranke (načelo dispozitivnosti, zasebna maksima) pa se bo začel upravni postopek takrat, kadar stranka zahteva, naj ji bo priznana ali povečana kakšna pravica oziroma oproščena ali zmanjšana kakšna obveznost. Stranka lahko zahteva začetek upravnega postopka v zadevah, v katerih je po zakonu ali po naravi stvari za postopek potrebna njena zahteva. V takšnih upravnih zadevah stranka razpolaga (disponira) z materialnim zahtevkom; zato sme pristojni organ začeti postopek samo, če je stranka dala ustrezno zahtevo, s katero manifestira voljo za uveljavitev določene pravice oziroma oprostitve določene obveznosti. Za začetek upravnega postopka ne zadostuje zgolj pisna ali ustna, na zapisnik dana zahteva stranke v formalnem pomenu besede, naj pristojni organ začne upravni postopek. Potrebna je zahteva v materialnem pomenu besede, torej takšna pisna ali ustna, na zapisnik dana vloga stranke, ki vsebuje zahtevek za priznanje ali povečanje določene pravice oziroma zahtevek za oprostitev ali zmanjšanje kakšne njene obveznosti, o teh pravicah oziroma obveznostih pa je mogoče odločiti v upravnem postopku (Androjna, Kerševan, 2006, str. 278).

ZUP določa, da pristojni organ najprej preizkusi zadevo ter jo, če ugotovi, da po veljavnih predpisih niso izpolnjeni pogoji za začetek postopka, s sklepom zavrže. Zoper ta sklep je dovoljena posebna pritožba. Navedeni sklep izda organ v naslednjih primerih (Grafenauer, 2001, str. 124-125):

- če stvar, na katero se vloga nanaša, ni upravna stvar;
- če vlagatelj v vlogi ne uveljavlja kakšne svoje pravice ali pravne koristi oziroma, če po zakonu ne more biti stranka - če torej vlagatelj nima stvarne legitimacije;
- če zahteva ni bila vložena v predpisanem roku;
- če o isti stvari že teče postopek ali je bilo o njej že pravnomočno odločeno, pa je stranka z odločbo pridobila kakšne pravice ali so ji bile naložene kakšne obveznosti. Enako ravna organ, če je bila izdana zavrnilna odločba in se dejansko ali pravno stanje, na katero se opira zahtevek, ni spremenilo.

### **3.1.2 Združitev več zahtevkov v en postopek**

Če ena ali več strank uveljavlja več zahtevkov ali se nalagajo obveznosti strankam, lahko organ s sklepom združi upravne zadeve in vodi en sam postopek, če (Jerovšek, 2007, str. 98):

1. se pravice ali obveznosti strank opirajo na isto ali podobno dejansko stanje (gradnja vrstnih hiš v istem kraju),
2. je organ za vse zadeve stvarno in krajevno pristojen (vse hiše so na območju iste upravne enote),
3. se pravice ali obveznosti strank opirajo na isto pravno podlago (vse hiše so predvidene z istim zazidalnim načrtom, odločitev pa temelji po ZGO).

### **3.1.3 Sprememba zahtevka med postopkom**

Kadar je postopek uveden na zahtevo stranke, ta s svojim zahtevkom razpolaga, kar pomeni, da ga lahko spremeni ali umakne (Grafenauer, 2001, str. 127).

Stranka lahko po uvedbi postopka vse do izdaje odločbe na I. stopnji spremeni ali razširi svoj zahtevek pod naslednjimi pogoji (Jerovšek, 2007, str. 98):

- kadar se zahtevki nanašajo na isto ali podobno dejansko stanje,
- kadar je za vse zahtevke stvarno in krajevno pristojen isti organ.

### **3.1.4 Umik zahtevka**

Stranka ves čas postopka razpolaga s svojim zahtevkom, zato ga lahko umakne deloma ali v celoti, razen če je nadaljevanje postopka potrebno po uradni dolžnosti. Če v postopku nastopa stranka z nasprotnim zahtevkom, lahko zahtevajoča stranka umakne zahtevek do trenutka, ko nasprotna stranka začne obravnavati zadevo. Če umakne zahtevek do izdaje odločbe na I. stopnji, organ s sklepom ustavi postopek. V primeru, da se je postopek začel po uradni dolžnosti, ga organ lahko v vsakem stadiju postopka ustavi, razen če zahteva stranka nadaljevanje postopka in je takšna zahteva po zakonu opravičljiva (Jerovšek, 2007, str. 99).

### **3.1.5 Poravnava**

Kadar je v upravnem postopku udeleženih dvoje ali več strank z nasprotujočimi si zahtevki, si mora uradna oseba, ki vodi postopek, ves čas med postopkom prizadevati, da se stranke poravnajo, bodisi v celoti ali vsaj glede posameznih spornih točk. Poravnava je tako oblika dispozitivnega dejanja strank, s katerim lahko pride do končanja upravnega postopka. Poravnava se sklene pred organom, ki vodi postopek in se vpiše v zapisnik, sklenjena pa je, ko stranke preberejo zapisnik o poravnavi in ga podpišejo. Poravnava ima moč izvršljive odločbe, izdane v upravnem postopku, iz česar sledi, da zoper poravnavo ni dovoljena pritožba (Grafenauer, 2001, str. 128-129).

### **3.1.6 Ugotovitveni in dokazni postopek**

#### ***3.1.6.1 Ugotovitveni postopek***

Namen ugotovitvenega postopka je ugotoviti vsa dejstva in okoliščine, ki so pomembne za odločitev v upravni stvari, in strankam omogočiti, da uveljavijo in zavarujejo svoje pravice in pravne koristi. V tem postopku pride še zlasti do izraza načelo materialne resnice in načelo zaslišanja stranke (Grafenauer, 2001, str. 134).

Ugotovitveni postopek se lahko izvede kot skrajšani ugotovitveni postopek ali kot posebni ugotovitveni postopek.

Po skrajšanem ugotovitvenem postopku lahko organ odloči v stvari takoj, ko za ugotovitev dejstev in okoliščin ni potrebno opraviti posebnih dejanj v postopku. To pomeni, da ni treba zaslišati stranke, to je stranki dati možnost, da se izjavi o dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za odločbo (Grafenauer, 2001, str. 134).

Organ lahko po skrajšanem postopku takoj odloči o zadevi (ZUP, 144. člen):

1. če se da dejansko stanje v celoti ugotoviti na podlagi dejstev in dokazov, ki jih je navedla oziroma predložila stranka v svoji zahtevi, ali na podlagi splošno znanih dejstev oziroma dejstev, ki so organu znana;
2. če se da ugotoviti stanje stvari na podlagi uradnih podatkov, ki jih ima organ, in samo za to ni treba posebej zaslišati stranke za zavarovanje njenih pravic oziroma pravne koristi;
3. če je s predpisom določeno, da se zadeva lahko reši na podlagi dejstev ali okoliščin, ki niso popolnoma dokazane ali se z dokazili le posredno dokazujejo, in so dejstva oziroma okoliščine verjetno izkazane, iz vseh okoliščin pa izhaja, da je treba zahtevku stranke ugoditi;
4. gre za nujne ukrepe v javnem interesu, ki jih ni mogoče odlagati, pa so dejstva, na katera se mora opirati odločba, ugotovljena ali vsaj verjetno izkazana.

Značilnost posebnega ugotovitvenega postopka je v tem, da uradna oseba odreja vrsto, kraj, način, roke in čas ugotovljenih in dokazanih dejanj. Zlasti določa, katera dejanja se bodo opravila in izdaja naloge za njihovo izvršitev, določa vrstni red dejanj in roke za njihovo izvedbo, določa narok za ustno obravnavo oziroma za zaslišanja. Zbrati mora vsa dejstva in izvesti vse dokaze za ugotovitev dejanskega stanja v konkretni zadevi (Jerovšek, 2007, str. 104-105).

Razlika med skrajšanim in posebnim ugotovitvenim postopkom ni v tem, da se v prvem postopku ne bi izvedel, v drugem pa bi se izvedel ugotovitveni postopek, ker je treba za odločitev pomembna dejstva in okoliščine ugotoviti tako v skrajšanem kot v posebnem ugotovitvenem postopku. Razlika je le v tem, da je mogoče v skrajšanem ugotovitvenem postopku dejansko stanje in materialno resnico ugotoviti brez izvedbe posebnega dejanja postopka in je takšno dejanje odveč tudi za uveljavitev ter zavarovanje strankine pravice in pravne koristi ter zato organ lahko takoj odloči v zadevi, medtem ko v posebnem ugotovitvenem postopku zaradi dognanja materialne resnice ali zaradi tega, da se da stranki možnost za uveljavitev in zavarovanje njene pravice in pravne koristi, mora opraviti eno ali več posebnih dejanj (zaslišati pričo, opraviti ogled stvari itd.) (Androjna, Kerševan, 2006, str. 309-310).

### **3.1.6.2 Dokazni postopek**

Dokazovanje v širšem pomenu besede pomeni dejavnost, ki obsega zbiranje, izpeljavo in presojo dokazov, v ožjem pomenu besede pa uporabo dokazila zaradi ugotovitve določenega dejstva. Predmet dokazovanja v upravnem postopku so tista dejstva in okoliščine, na podlagi katerih izda organ odločbo v upravni zadevi, namen in cilj dokazovanja pa je prepričati uradno osebo pristojnega organa o resničnosti teh dejstev in okoliščin. To prepričanje doseže uradna oseba s presojo izvedenih dokazov. O tem, ali je treba kakšno dejstvo dokazovati, odloči uradna oseba, ki vodi upravni postopek. Dokazovanje bo izvedla šele tedaj, ko bo ugotovila, ali in katero pravno pomembno dejstvo je neugotovljeno oziroma sporno in ga je zaradi tega treba dokazati. Dejstev, ki so ugotovljena ali niso sporna, ni treba dokazati; dokazujejo se le tista za odločitev pomembna dejstva, ki so sporna ali niso ugotovljena (Androjna, Kerševan, 2006, str. 334).

Dokazovati ni treba splošno znanih dejstev. Teorija pozna splošno znana dejstva in dejstva, ki so uradno znana. Splošno znana dejstva so tista dejstva, ki so znana določenemu krogu ljudi. Ker splošno znanih dejstev ni treba dokazovati, zadostuje ugotovitev uradne osebe, da gre za takšna dejstva. Ugotovitev vsakega dejstva, na podlagi katerega se izda odločba o zadevi, pa je mogoče izpodbijati v pritožbenem postopku (razlog nepravilno ugotovljenega dejanskega stanja). Ugotovitev uradne osebe, da gre za splošno znano dejstvo, je mogoče izpodbijati z dokazom, da ne gre za takšno dejstvo (Androjna, Kerševan, 2006, str. 334).

Kadar zakon domneva obstoj nekega dejstva, tega dejstva ni treba dokazati. Možno je dokazati, da zakonsko domnevano dejstvo v konkretnem primeru ne obstaja, razen v primerih, ko zakon takšno nasprotno dokazovanje izključuje (Breznik et al., 2008, str. 469).

Dokazovanje se izvaja pred organom, ki vodi postopek, če pa je dokazovanje pred organom neizvedljivo ali pa povezano z nesorazmernimi stroški ali z veliko zamudo, se lahko opravi dokazovanje ali izvedejo posamezni dokazi pred zaprosenim organom v okviru pravne pomoči (Grafenauer, 2001, str. 142).

Kot dokaz se uporabi vse, kar je primerno za ugotavljanje stanja stvari in kar ustreza posameznemu primeru, zlasti pa listine, priče, izjave strank, izvedence in ogleda (ZUP, 2. odst. 164. člena). Dokazovanje pravno pomembnih dejstev se opravi z dokazili (dokaznimi sredstvi). Dokazila, ki so posredno navedena v drugem odstavku tega člena, niso naštetá taksativno, temveč le kot primeri. Res je, da je samo izvajanje dokazov s temi dokazili urejeno v tem zakonu, to pa ne pomeni, da za dokazovanje dejstev tudi v upravnem postopku ne bi bilo mogoče uporabiti drugih dokazil, zlasti takšnih, ki nastajajo z razvojem tehnike (slikovni, zvočni oziroma avdiovizualni posnetki določenih dogodkov ali sprememb v okolju itd.). Ne glede na to, da način izvajanja dokazov s takšnimi dokazili v tem zakonu ni urejen, je dokazna vrednost vsakega dokazila praviloma povsem enaka. Večjo dodano vrednost od

ostalnih dokazil imajo same po sebi samo javne listine, vendar je tudi dokazni učinek javne listine mogoče izpodbijati z drugimi dokazili (Breznik et al., 2008, str. 465).

### **3.1.7 Odločanje**

Ko je v skrajšanem ali posebnem ugotovitvenem postopku dognal dejansko stanje, lahko organ pristopi k naslednji in zadnji fazi upravnega postopka na prvi stopnji: k odločanju v upravni zadevi, ki je predmet postopka. V tej najpomembnejši fazi postopka organ ugotavlja dejansko stanje, skladno z dejstvi in okoliščinami, ki jih določa materialni predpis kot pogoje za nastanek spremembo ali prenehanje oziroma za ugotovitev pravnega razmerja. To sklepanje pomeni odločanje o pravici, obveznosti oziroma pravni koristi posameznika (stranke) v konkretni upravni zadevi, formuliranje vsebine tega sklepanja pa izdajo odločbe v zadevi, ki je predmet upravnega postopka. Izdaja odločbe namreč pomeni prav to, da organ oblikuje svojo voljo ter da to voljo izrazi na predpisan način (v obliki pisne odločbe z vsemi predpisanimi sestavinami, v obliki ustne odločbe, kadar to dopušča zakon itd.). Trenutek izdaje odločbe tako pomeni temeljni zaključek odločanja v upravnem postopku (Androjna, Kerševan, 2006, str. 379).

### **3.1.8 Odločba**

Odločba, izdana v upravnem postopku, je konkretni upravni akt, s katerim pristojni organ odloči o kakšni pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika ali pravne osebe oziroma druge osebe, ki je lahko stranka v upravnem postopku. Z upravno odločbo se torej obstoječi splošni materialni predpis (abstraktna norma) uporabi na konkreten, posamični - individualen primer. Odločba pomeni akt uporabe prava, akt, ki ustvarja konkretno in posamično upravno odločitev (normo) (Grafenauer, 2001, str. 155).

V teoriji razvrščajo odločbe po različnih merilih. Tako poznamo: pisne in ustne odločbe; delne dopolnilne in začasne odločbe; dokončne, pravnomočne in izvršljive odločbe; pozitivne in negativne odločbe; konstitutivne in deklarativne odločbe; individualne in generalne odločbe; izpodbojne in nične odločbe; odločbe, ki jih izda posamezen organ, ter zbirne odločbe idr. (Grafenauer, 2001, str. 155-156).

Pisna odločba mora imeti naslednje sestavine: uvod, naziv, izrek ali dispozitiv, obrazložitev, pouk o pravnem sredstvu, podpis uradne osebe, ki je odločbo izdala, žig organa oziroma elektronski podpis uradne osebe in organa, številko, datum, če ni nad uvodom, odredbe, komu naj se vroči (Jerovšek, 2007, str. 123).

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

ali pa ne. Če pred odločitvijo ni potreben poseben ugotovitveni postopek, mora organ izdati odločbo in jo vročiti stranki čim prej, najpozneje pa v enem mesecu od dneva, ko je prejel popolno vlogo za začetek postopka oziroma od dneva, ko je bil začet postopek po uradni dolžnosti. V vseh drugih primerih, ko je treba izvesti poseben ugotovitveni postopek ali rešiti predhodno vprašanje ali so drugi razlogi, ki preprečujejo takojšnjo izdajo odločbe, mora organ izdati odločbo in jo vročiti stranki najpozneje v dveh mesecih od dneva, ko je prejel popolno vlogo za začetek postopka oziroma od dneva, ko je bil začet postopek po uradni dolžnosti (Androjna, Kerševan, 2006, str. 427-428).

Če pristojni organ ne izda odločbe o zahtevku stranke in ji odločbe ne vroči v predpisanem roku, ima stranka posebno varstvo, ki je zgrajeno na fikciji, da je organ zavrnil strankin zahtevek in izdal negativno odločbo oziroma, da je izdal v postopku po uradni dolžnosti za stranko neugodno odločbo. To varstvo je stranki zagotovljeno v pritožbenem postopku oziroma upravnem sporu (Androjna, Kerševan, 2006, str. 428).

### **3.1.9 Sklep**

Sklep je posebna vrsta v upravnem postopku izdanega posamičnega pravnega akta; z njim organ odloča o vprašanjih, ki se tičejo upravnega postopka, in tudi o tistih vprašanjih, ki se kot postranska vprašanja pojavijo v zvezi z izvedbo upravnega postopka in se o njih ne odloča z odločbo. S sklepom se urejajo formalnopravna razmerja v upravnem postopku in zaradi tega s sklepom ni mogoče odločiti v upravni zadevi, ki je glavno vprašanje oziroma predmet postopka; v tej stvari je treba odločiti z drugo vrsto akta, z odločbo (Androjna, Kerševan, 2006, str. 431).

Vprašanja, ki se tičejo postopka in se o njih odloči s sklepom, so predvsem (Grafenauer, 2001, str. 178):

- vprašanja pogojev za uvedbo postopka. Tako se s sklepom: zavrže vloga zaradi nepristojnosti, zavrže vloga zaradi nepopolnosti ali nerazumljivosti vloge, zavrže vloga, če niso izpolnjeni pogoji za uvedbo postopka;
- vprašanja pogojev za obnovo postopka;
- izda sklep o dovolitvi izvršbe;
- postavitve začasnega zastopnika;
- zavrnitev zahteve za pregled spisov zadeve in prepisov spisov;
- vprašanja združitve stvari v en postopek in izdaja sklepa o tem;
- izdaja sklepa o dovolitvi razširitve ali spremembe postavljenega zahtevka;
- izdaja sklepa o predlogu za vrnitev v prejšnje stanje;
- izdaja sklepa o prekinitvi postopka zaradi rešitve predhodnega vprašanja;
- o izključitvi javnosti od ustne obravnave;
- vprašanja ustavitve postopka;
- kaznovanje priče, ki neupravičeno ne pride na ustno obravnavo ali brez opravičenega razloga noče pričati;

- izločitev uradne osebe, izločitev člana kolegijskega organa, izločitev zapisnikarja, izločitev izvedenca;
- dovolitev ali zavrnitev vrnitve v prejšnje stanje;
- izrek denarne kazni zaradi motenja reda oziroma odstranitve z ustne obravnave;
- odločitev o stroških postopka in zneskih povračil pričam, izvedencem in tolmačem;
- popravljanje pomot v odločbi.

Glede na to, kakšna je možnost pritožbe zoper sklep, ločimo tri vrste sklepov (Grafenauer, 2001, str. 178):

- sklepe, zoper katere je dovoljena pritožba (to je takrat, ko je z zakonom to izrecno določeno; takšen sklep mora biti obrazložen in mora vsebovati pouk o pritožbi);
- zoper katere ni dovoljena posebna pritožba (lahko pa se stranka pritoži zoper takšen sklep, ko je izdana odločba o glavni stvari in se v okviru pritožbe zoper to odločbo pritoži tudi glede izdanega sklepa);
- zoper katere sploh ni dovoljena pritožba.

### **3.2 POSTOPEK NA II. STOPNJI**

Pravno sredstvo je z ustavo zagotovljena pravica vsakogar, da izpodbija nezakonite in neprimerne upravne akte, izdane v upravnem postopku (Jerovšek, 2007, str. 137).

Namen pravnih sredstev v upravnem postopku je zagotoviti pravilno ter dejansko in pravno zakonito delo in odločanje v konkretnih upravnih zadevah, torej zakonitost v formalnem in materialnem pogledu. Ni pa to edini namen, ker se s pravnimi sredstvi hkrati zagotavlja in doseže tudi varstvo pravic strank in javnih koristi. Vprašanje formalne in materialne zakonitosti konkretnega upravnega akta se vselej presoja po dejanskem in pravnem stanju, kakršno je bilo ob izdaji akta. Predmet izpodbijanja na podlagi pravnega sredstva je lahko le dispozitiv, ne pa kakšen drug sestavni del konkretnega upravnega akta (Androjna, Kerševan, 2006, str. 455).

Pravna sredstva v okviru upravnega postopka delimo na (Grafenauer, Breznik, 2005, str. 385-386):

- redna pravna sredstva, ki so pravzaprav nadaljevanje rednega upravnega postopka. Edino redno pravno sredstvo po ZUP je pritožba, s katero se izpodbija konkretni upravni akt, ki še ni postal dokončen;
- izredna pravna sredstva, to so pravna sredstva, ki omogočajo presojo zakonitosti dokončnih upravnih aktov. Izredna pravna sredstva po ZUP so: obnova postopka; sprememba in odprava odločbe v zvezi z upravnim sporom; odprava in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici; izredna razveljavitev odločbe; ničnost odločbe.



### 3.2.1 Pritožba

Pritožba je redno, devolutivno in suspenzivno pravno sredstvo. Redno je, ker je navadno vedno dovoljena, razen, kadar jo izključuje zakon, devolutivno, ker o njej odloča organ druge stopnje, suspenzivno pa, ker navadno zadrži izvršitev odločbe, do odločitve o pritožbi (Jerovšek, 2007, str. 138).

Pritožbo lahko vloži (Jerovšek, 2007, str. 139):

- stranka, ki je bila udeležena v postopku na prvi stopnji kot aktivna ali pasivna stranka ali kot stranski udeleženec;
- vsaka druga oseba, če odločba posega v njene pravice in pravne koristi, če ta oseba zahteva vročitev odločbe prve stopnje v pritožbenem roku, ki je odločen za stranko;
- državni tožilec ali pravobranilec, če je prekršen zakon v korist stranke in v škodo javne koristi, ki jo varujeta.

Stranka lahko izdano odločbo izpodbija (Jerovšek, 2007, str. 139-140):

1. zaradi nepravilne in nepopolne ugotovitve dejanskega stanja;
2. zaradi kršitve materialnega prava (materialni predpis ni bil uporabljen, materialni predpis je bil napačno uporabljen, materialni predpis je organ nepravilno razlagal, organ, ki je odločal po diskreciji, je presegel meje pooblastila);
3. zaradi kršitve pravil postopka. Te delimo na nebistvene kršitve in bistvene ali absolutne kršitve pravil postopka.

Bistvene ali absolutne kršitve pravil postopka so (Jerovšek, 2007, str. 140):

1. odločil je stvarno nepristojen organ;
2. osebi, ki bi morala biti udeležena kot stranka ali stranski udeleženec v postopku, ta možnost ni bila dana;
3. stranki ali stranskemu udeležencu ni bila dana možnost, da se izjavi o vseh dejstvih in okoliščinah, pomembnih za izdajo odločbe;
4. stranke ni zastopal zakoniti zastopnik oziroma pooblaščenec ni imel ustreznega pooblastila;
5. pri vodenju postopka ali pri odločanju je sodelovala oseba, ki bi po zakonu morala biti izločena;
6. stranki ni bila dana možnost uporabe njenega jezika oziroma postopek ni tekel v uradnem jeziku;
7. odločba je tako pomanjkljiva, da se je ne da preizkusiti.

### 3.2.2 Izredna pravna sredstva

Pravna sredstva, ki jih lahko uporabimo šele potem, ko je upravni postopek končan oziroma je odločna postala dokončna (v nekaterih primerih tudi pravnomočna), imenujemo izredna pravna sredstva. Odločbe, ki so v upravnem postopku dokončne (pa tudi pravnomočne) - to je vse drugostopenjske odločbe in tiste prvostopenjske

odločbe, proti katerim pritožba ni dopustna ali je dopustna, pa ni pravočasno vložena, kot tudi pravnomočne odločbe, to je tiste, zoper katere ni bil sprožen ali ni bilo mogoče sprožiti upravnega spora - se lahko odpravijo, razveljavijo ali spremenijo le z izrednimi pravnimi sredstvi. Ker so to nekakšna izjemna pravna sredstva, jih imenujemo izredna, uporabijo pa se lahko samo ob posebnih pogojih, ki jih zakon vnaprej določa (Grafenauer, 2001, str. 203).

V ZUP so predvidena naslednja izredna pravna sredstva (Grafenauer, 2001, str. 203-204):

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

Pri obnovi postopka gre za to, da se ponovno izvede postopek, ki je bil v določeni upravni stvari končan z izdajo dokončne odločbe. Tako se lahko obnovijo v celoti ali deloma prejšnja dejanja ugotovitvenega postopka, na katera vpliva okoliščina, ki se uveljavlja kot razlog za obnovo postopka, in nato sprejme nova odločba v isti upravni stvari, ki je bila predmet odločanja v prejšnjem postopku (Grafenauer, 2001, str. 204).

Sprememba in odprava odločbe v zvezi z upravnim sporom; to izredno pravno sredstvo se uporabi zoper dokončno odločbo in to v okviru sproženega upravnega spora. Če organ, zoper katerega odločbo je pravočasno sprožen upravni spor, ugotovi vsem tožbenim zahtevkom, ne da bi s tem kršil pravice koga drugega, lahko dotlej, dokler ni končan spor, odpravi ali spremeni svojo odločbo iz razlogov, zaradi katerih bi jo lahko odpravilo sodišče (Grafenauer, 2001, str. 211).

Odločbo, ki je bila v upravnem postopku izdana in vročena, je mogoče odpraviti po nadzorstveni pravici zaradi kakšnega od teh razlogov (Androjna, Kerševan, 2006, str. 581-583):

- če je izdal odločbo stvarno nepristojen organ;
- če je bila v isti stvari že prej izdana pravnomočna odločba, s katero je bila ta upravna zadeva ob enakem dejanskem in pravnem stanju drugače rešena;
- če je organ izdal odločbo v zadevi brez soglasja, potrditve, dovoljenja ali mnenja drugega organa, po zakonu ali po kakšnem drugem, na zakonu temelječem predpisu, pa je to potrebno;
- če je odločbo izdal krajevno nepristojen organ.

Izvršljiva odločba se lahko izjemoma razveljavi, če to narekujejo nujni ukrepi v javnem interesu, ker bi z izvršljivostjo odločbe nastala huda in neposredna nevarnost za življenje in zdravje ljudi, za javni red in mir, za javno varnost ali za premoženje večje vrednosti (Jerovšek, 2007, str. 153).

Nične odločbe; to so odločbe, ki imajo takšne hude pomanjkljivosti in nepravilnosti, da zaradi njih nikoli ne morejo imeti pravnega učinka in se lahko pravzaprav štejejo za nekakšne fiktivne in ne prave odločbe. Vendar pa včasih v praksi učinkuje tudi takšna odločba, dokler se ne odkrijejo njene pomanjkljivosti in dokler je pristojni organ ne izreče za nično (Grafenauer, 2001, str. 215).

Za nično se izreče odločba (Jerovšek, 2007, str. 154):

- če jo je izdal upravni organ o zadevi, ki ni upravna zadeva oziroma je iz sodne pristojnosti;
- če bi stranka z izvršitvijo odločbe storila kaznivo dejanje;
- če odločbe dejansko ali pravno ni mogoče izvršiti;
- če je odločba izdana brez zahteve stranke, pa se lahko izda samo na njeno zahtevo in stranka pozneje ni izrecno ali molče - s konkludentnimi dejanji (na primer nič ne rečem, sem pa za) - privolila v takšno odločbo;
- če je stranka dosegla izdajo odločbe s prisiljevanjem, izsiljevanjem, pritiskom ali s kakšnim drugim protipravnim ravnanjem, s katerim je organ spravila v zmoto;
- če je s posebnim zakonom določen še kakšen drug ničnostni razlog.

## 4 DOKAZOVANJE (DOKAZNA SREDSTVA)

Dokazovanje v pravnem smislu je formaliziran način (postopek) ugotavljanja resničnosti dejstev, pomembnih za odločitve v upravni zadevi. Predmet dokazovanja so dejstva, ki so pomembna za odločitve bodisi v procesnem smislu bodisi za meritorno odločitve (Breznik et al., 2008, str. 464).

V psihološkem smislu je dokazovanje miselni proces, na podlagi katerega se uradna oseba, ki vodi postopek, odloča, katere dokaze bo izvedla in kako jih bo izvajala, ter v katerem ocenjuje rezultate dokazov; takšna ocena je podlaga za nadaljnje odločitve glede vsebine postopka, ob izdaji odločbe (oziroma sklepa, s katerim se postopek ustavi) pa ena izmed dveh podlag (druga podlaga je materialnopravni ali procesnopravni predpis) za vsebino odločitve v upravni zadevi in utemeljitev ugotovljenega dejanskega stanja (Breznik et al., 2008, str. 464).

Dokazovanje v ožjem pomenu besede pomeni uporabo dokaza zaradi ugotovitve določenega dejstva. Namen dokazovanja je torej vzbuditi prepričanje uradne osebe pristojnega organa o resničnosti oziroma neresničnosti določenega dejstva. To prepričanje doseže uradna oseba s presojo izvedenega dokaza oziroma dokazov. Uporaba dokazov v ožjem smislu vključuje tudi predstavitev uporabljenih dokazov in razlogov, ki so bili odločilni za presojo dokazov, v obrazložitvi odločbe. Namen dokazovanja, kot je urejeno v tem poglavju, je torej tudi, da se omogoči poznejši preizkus zakonitosti upravnega akta tako v upravnem pritožbenem postopku kot v postopkih po izrednih pravnih sredstvih in v postopku v upravnem sporu (Breznik et al., 2008, str. 464-465).

Sam dokaz lahko pomeni dvoje (Androjna, Kerševan, 2006, str. 334):

- razlog (argument), ki izpričuje resničnost oziroma neresničnost tistega pravno pomembnega dejstva, ki je predmet dokazovanja;
- sredstvo (instrument), ki je namenjeno za ugotavljanje pravno pomembnega dejstva. To so različna dokazna sredstva oziroma dokazila.

Dokazi se izvedejo praviloma potem, ko se ugotovi, kaj je v dejanskem pogledu treba dokazati in kaj je (sploh) še sporno. Ne dokazujejo se splošno znana dejstva (*facta notoria*), pa tudi ne dejstva, katerih obstoj zakona domneva (*praesumptio* - na primer, da so očetje otrok, ki jih rodijo poročene ženske, njihovi možje ...), ob upoštevanju, da je dovoljeno dokazovati drugače, da torej takšna dejstva ne obstajajo. O tem, ali naj se neka okoliščina šteje za dokazano, presoja uradna oseba, ki vodi postopek, po načelu proste presoje dokazov, pri čemer upošteva rezultate vsega ugotovitvenega postopka (Grafenauer, Breznik, 2005, str. 311).

Dokazovanje za odločitve pomembnih dejstev se opravi z dokaznimi sredstvi ali dokazili. Kot dokazilo oziroma dokaz (v pomenu dokaznega sredstva) se uporabi vse, kar je primerno za ugotavljanje stanja stvari in kar ustreza posameznemu primeru. Pravilo o primernosti in ustreznosti dokaznih sredstev, ki ga vsebuje ZUP, pomeni, da

lahko organ pri ugotavljanju dejanskega stanja uporabi kot dokazilo vse, kar je primerno, in da izmed več primernih dokazil v konkretnem primeru uporabi tisto dokazilo, ki ustreza temu primeru. To pravilo pride v poštev, če ni posebnega predpisa, ki za določeno upravno področje oziroma upravno zadevo drugače ureja dokazovanje in uporabo dokaznih sredstev. Na uporabo pravila o primernosti in ustreznosti dokaznih sredstev ima določen vpliv tudi stranka, ker lahko predlaga izvedbo določenih dokaznih sredstev. Takšnega predloga brez ustrezne in sprejemljive obrazložitve organ ne more zavrni. Stranka pa lahko tudi nasprotuje izvedbi določenega dokaznega sredstva, na primer zaradi dvoma o strokovnem znanju izvedenca, zaradi dvoma o verodostojnosti pričine izpovedbe itd. (Androjna, Kerševan, 2006, str. 336-337).

V sistemu dokaznih sredstev, vsebovanem v splošnem upravnem postopku, je vrednost vsakega posameznega dokazila praviloma povsem enaka. Vsako dokazilo je po pomembnosti in tehtnosti enakovredno. Za ugotovitev dejanskega stanja in razjasnitev v zadevi zato uradna oseba, ki vodi postopek, lahko odredi izvedbo katerega koli dokazila, če spozna, da je to potrebno za rešitev v zadevi. Stvar uradne osebe, ki vodi postopek ter izvaja dokaze in presoja izvedene dokaze, pa je, kateri dokaz bo štela za utemeljenega in verodostojnega (Androjna, Kerševan, 2006, str. 337).

Kot dokazila, primeroma, torej ne kot izključne možne oblike dokazil, ZUP navaja in obravnava (Grafenauer, 2001, str. 143):

- listine in potrdila,
- priče,
- izvedence,
- ogled,
- izjavo stranke kot dokaz,
- druga dokazna sredstva.

V praksi se večkrat znajdemo pred vprašanjem dokazne vrednosti raznih dokazil, ki jih stranke prirejajo za potrebe postopka. Včasih prirejajo listinska dokazila, večkrat pa prirejajo svojo izjavo ob zaslišanju, čeprav so pred začetkom zaslišanja poučeni o kazenski odgovornosti v primeru podajanja neresnične izjave. Cilj je vsekakor slediti interesom, ki jih v vlogi navaja vlagatelj zahtevka. V posameznih kontradiktornih in temu podobnih postopkih (denacionalizacijskih postopkih, razlastitvenih postopkih, postopkih prikrievanj grafičnih enot rabe kmetijskih površin, postopkih ugotavljanja stalnega prebivanja ...) je večkrat oteženo dokazovanje s pričami, saj težko odkriješ neko verodostojno pričo, še težje pa jo vključiš v postopek dokazovanja, saj se dokazujejo različne, včasih tudi sporne situacije, in o tem ljudje rajši molčijo, kot da si z realnim pričanjem ustvarjajo zamere. Nema lokrat se dogaja, da ima uradna oseba za dokazno oceno na razpolago le izjavo stranke in priče, s katero sta v sorodstvenem razmerju, zato je težko opredeliti dokazno vrednost takšnih dokazov.

## Sodna praksa

Dejstva, na podlagi katerih temelji izpodbijana odločba, bi morala tožena stranka ugotoviti in dokazati (159. člen ZUP). Tožena stranka tako ni ravnala. Da je odpoved začasnega prebivanja v Republiki Sloveniji za tožnika utemeljena zaradi razlogov javnega reda, varnosti in obrambe države, namreč tožena stranka zaključuje na podlagi izjave uradne osebe Ministrstva za obrambo, ki v postopku niti ni bila zaslišana. Izjava osebe, ki v postopku ni bila zaslišana in tožniku ni bila dana možnost, da se o njej izjavi, ne more biti dokaz o odločilnih dejstvih ... (*Sodba VS RS, št. U 948/93-7 z dne 1. 2. 1995, VS11589*) (Breznik et al., 2008, str. 467).

### 4.1 LISTINE

Listina v širšem pomenu besede je vsak predmet, na katerem je opisano, označeno ali izraženo kakšno dejstvo, ki je pomembno za odločitev v konkretni upravni zadevi. Za lastnost listine v tem pomenu besede ni pomembno, iz česa je listina (papir, kamen, kovina, tkanina, les itd.). Zato v tem pomenu besede k listinam prištevamo tudi spomenike, mejne znake, izmeritvena znamenja in druge oznake, fotografije, mikrofilmske kopije, filmske posnetke, magnetne in optične zapise itd. V ožjem pomenu besede je listina seveda samo pisni dokument (Androjna, Kerševan, 2006, str. 340-341).

Po izdajatelju, od katerega izhaja listina, lahko opredelimo listine kot (Androjna, Kerševan, 2006, str. 341):

- javne listine,
- zasebne listine,
- domače listine,
- tuje listine.

Glede na vsebino listine razlikujemo:

- dispozitivne ali konstitutivne,
- dokazne listine.

Po tem, ali je bila listina napravljena prav zaradi tega, da bi bila na voljo kot dokaz, ali pa ni bila pripravljena v ta namen, razlikujemo:

- namenske listine,
- naključne listine.

ZUP ne obravnava vseh vrst listin, ki so lahko dokaz za pravno pomembna dejstva, temveč le javne listine ter potrdila o dejstvih, o katerih se vodi uradna evidenca, in potrdila o dejstvih, o katerih se ne vodi uradna evidenca. Zasebnih listin na splošno ne obravnava, dopušča pa obstoj pooblastila v obliki zasebne listine. Glede na pravilo, da se v upravnem postopku kot dokazilo uporabi vse, kar je primerno za ugotavljanje stanja stvari in kar ustreza posameznemu primeru, se dokazna vrednost zasebne listine presoja tako kakor dokazna vrednost vsakega drugega dokaza, razen javne listine (Androjna, Kerševan, 2006, str. 341).

#### **4.1.1 Javne listine**

Javne listine so tiste, ki jih v predpisani obliki in v mejah svoje pristojnosti izda pristojni organ (državni, lokalne skupnosti, nosilec javnih pooblastil), z njimi pa se nekaj potrjuje ali določa.

Tako za javno listino velja listina, ki izpolnjuje pogoje glede (Grafenauer, 2001, str. 143-144):

- izdajatelja - to je državni organ, organ lokalne skupnosti ali nosilec javnega pooblastila, ki lahko izdajajo listine le v mejah svojih pristojnosti;
- oblike - izdana mora biti v predpisani obliki (na primer spričevalo, potni list, osebna izkaznica ...);
- vsebine - z javno listino se nekaj potrjuje ali določa. Javna listina dokazuje tisto, kar se v njej potrjuje ali določa - pravimo, da se verodostojnost oziroma resničnost javne listine predpostavlja.

Za javne listine velja domneva resničnosti, vendar je dovoljeno dokazati drugače. Tako je mogoče izpodbijati resničnost in pravilnost javne listine, pri čemer je breme dokazovanja na tistem, ki zatrjuje, da je javna listina neresnična (Grafenauer, 2001, str. 144).

#### **Sodna praksa**

Tožena stranka je tudi kršila pravila postopka, saj je kot dokaz upoštevala podatke Ministrstva za obrambo, ki pa nosijo oznako uradna skrivnost ali vojaška skrivnost, strogo zaupno. Ti podatki ne morejo biti uporabljeni kot dokaz v upravnem postopku, ker so po materialnih zakonih določeni kot tajni. Takšni podatki niso javne listine, ki bi same zase dokazovale, kar je v njih navedeno (164. člen ZUP) (*Sodba VS RS, št. U 1638/94-6 z dne 7. 5. 1997, VS12504*) (Breznik et al., 2008, str. 475).

##### **4.1.1.1 Časovna veljavnost javnih listin**

Javne listine imajo omejeno ali neomejeno časovno veljavnost oziroma dokazno moč. Časovno neomejeno dokazno moč imajo javne listine, na katere pravni dogodki po izdaji ne morejo vplivati (spričevalo, razen če bi se ugotovilo, da je ponarejeno). Če pravni dogodki (na primer pravni posli) po izdaji listine lahko vplivajo na njeno vsebino, ima javna listina časovno omejeno dokazno moč (na primer izpisek iz zemljiške knjige, če je po izdaji nepremičnina prodana, izpisek pa še dokazuje lastništvo). Za dokazovanje je v teh primerih treba priskrbeti novo listino (Jerovšek, 2007, str. 112).

Določene listine imajo s predpisi določeno časovno veljavnost, vendar pa se tudi za te listine lahko po omenjenih merilih presoja, ali še imajo dokazno moč ali veljavo (Jerovšek, 2007, str. 112).

#### **4.1.1.2 Predložitev listine**

Če se stranka v postopku sklicuje na neko javno listino, uradna oseba od nje zahteva, naj takšno listino predloži ali jo pridobi. Kadar je takšna listina pri nasprotni stranki, ki je noče prostovoljno pokazati ali predložiti, uradna oseba od nje zahteva, da jo predloži ali pokaže. Če je noče pokazati, bo uradna oseba presodila dokazno vrednost izjave stranke, ki listine noče pokazati. Če ima listino, ki je potrebna kot dokaz v postopku, državni organ, organ lokalne skupnosti ali nosilec javnega pooblastila, jo priskrbi organ po uradni dolžnosti, če je ni stranka sama priskrbel. Če je potrebna listina za dokazovanje v konkretnem postopku, pri neki drugi osebi, jo organ, ki vodi postopek, najprej pozove, da jo pokaže. Če oseba to odkloni, jo organ pozove, da poda o tem izjavo (oseba lahko odkloni pokaz listine iz enakih razlogov, kot lahko priča odkloni pričanje), nato pa s sklepom naloži, da jo pokaže na ustni obravnavi, da se stranke lahko izrečejo o njeni vsebini. Če oseba brez upravičenega razloga ne pokaže listine, bo uradna oseba ukrepala kakor zoper pričo, ki noče pričati (Štriker, 2005, str. 81).

K predloženim listinam v tujem jeziku se priloži še overjen prevod, če je to potrebno. Če so predložene listine v jeziku pripadnikov narodne skupnosti, mora za prevod poskrbeti uradna oseba (Štriker, 2005, str. 81).

#### **4.1.1.3 Pristnost listine**

Vsaka listina mora biti tudi po svojem zunanjem videzu neoporečna (pristna). Če je na listini kaj prečrtano, izbrisano, zradirano ali pa vstavljeno, ali če so na listini kakšne druge zunanje pomanjkljivosti (na primer, da je raztrgana, da ji manjka kakšen del ...), presodi uradna oseba glede na vse okoliščine, ali je in koliko je s tem zmanjšana dokazna vrednost listine, ali pa nima listina nobene dokazne vrednosti za odločitev v zadevi, v kateri teče postopek. Listina zaradi navedenih pomanjkljivosti ni že sama zaradi tega brez dokazne vrednosti, je pa zagotovo dokazna vrednost zmanjšana, saj je treba še z drugimi dokazili ugotoviti (dokazati), da je listina pristna (Grafenauer, Breznik, 2005, str. 315).

Za javne listine velja domneva resničnosti, vendar je dovoljeno dokazovati drugače. Tako je mogoče izpodbijati oziroma dokazovati, da so v javni listini oziroma kopiji javne listine dejstva neresnično potrjena, ali da je javna listina oziroma njena kopija nepravilno sestavljena, pri čemer pa je breme dokazovanja na tistem, ki zatrjuje, da je javna listina neresnična oziroma nepravilno sestavljena. Dovoljeno pa je dokazovati tudi, da se mikrofilmska ali elektronska kopija oziroma reprodukcija te kopije razlikuje od listine (Grafenauer, Breznik, 2005, str. 316).

Čeprav ima polno dokazno vrednost le izvirnik, to je listina, ki izhaja od izdajatelja, zakon dopušča, da stranka predloži namesto izvirnika mikrofilmsko kopijo listine ali reprodukcijo te kopije oziroma overjeni prepis. Ko pa stranka predloži listino tudi v navadnem prepisu ali kot elektronsko kopijo oziroma fotokopijo, lahko organ zahteva



pokaz izvirne listine in ugotovi skladnost prepisa oziroma (foto)kopije z izvirnikom, in sicer z zaznamkom ter ne več z overitvijo (Breznik et al., 2008, str. 480).

Javne listine, izdane v tuji državi, se ob pogoju vzajemnosti štejejo za javne tudi v RS, če so overjene. Tujim listinam mora biti predložen tudi overjen prevod, če je to potrebno. To pa je odvisno od tega, ali uradna oseba in stranke vsebino tuje listine razumejo. Poznane tuje listine na obrazcih se praviloma ne prevajajo (Jerovšek, 2007, str. 113).

## **Sodna praksa**

Toda originalno kopijo katastrskega načrta je dne 31. 5. 1991 izdala mestna geodetska uprava v mejah svojih pristojnosti in tako predstavlja javno listino v smislu 164. člena ZUP. Po navedeni določbi takšna javna listina dokazuje tisto, kar se v njej potrjuje oziroma določa. V skladu z načelom materialne resnice je sicer dovoljeno dokazati, da so v takšni listini dejstva neresnična oziroma, da je sama listina nepravilno sestavljena (tretji odstavek 164. člena). Vendar je zmotno stališče tožene stranke, da bi upravni organ po uradni dolžnosti moral preveriti, če je sporni objekt pravilno vrisan. Breme dokazovanja, da je javna listina nepravilno sestavljena, zadene tistega, ki meni, da listina ni pravilno sestavljena ... (*Sodba VS RS, št. U 472/92-6 z dne 15. 4. 1993, VS10140*) (Breznik et al., 2008, str. 478-479).

### **4.1.2 Zasebne listine**

Listina, ki ni javna, je zasebna listina. Zasebna listina, ki je overjena pri upravnem ali sodnem organu oziroma notarju, je glede vsebine še vedno zasebna listina, glede overilne klavzule pa javna listina. Mogoč je tudi nasproten primer, ko je na javni listini vsebovana kakšna izjava, ki velja za zasebno listino (Androjna, Kerševan, 2006, str. 344).

Glavni spoznavni znak za zasebno listino je njen izdajatelj. Zasebna listina pa se od javne listine ne razlikuje le po izdajatelju, temveč tudi po dokazni vrednosti, ker za zasebno listino ne velja zakonita domneva o resničnosti tistega, kar se v njej potrjuje ali določa. Zasebna listina dokazuje samo to, da je njen izdajatelj dal izjavo, ki je vsebovana v listini; vprašljivo pa je, ali so dejstva, ki jih potrjuje takšna listina, tudi resnična. Zato se dokazna vrednost zasebne listine presoja tako, kakor dokazna vrednost vsakega drugega dokaza, razen javne listine (Androjna, Kerševan, 2006, str. 344).

### **4.1.3 Upravna overitev**

Upravna overitev je bila ponovno uvedena z novelo ZUP leta 2004. Za upravne organe overovitve niso nova dejavnost, saj je so bili zanje pristojni že do sredine devetdesetih pred uveljavitvijo notariata. Overovitve je tedaj urejal poseben Zakon o

overovitvi podpisov, pisave in prepisov iz leta 1972 (Ur. l. SRS, št. 29/72), ki jih je opredelil kot potrditve pristnosti (podpis, pisava) oziroma istovetnosti (prepis), ne pa resničnosti vsebine v listini. Overovitev se je potrdila z navedbo datuma in številke overovitve v overovitvenem vpisniku ter s podpisom uradne osebe in pečatom organa. Ta zakon je za overovitve pooblašča sodišča in tedanje občinske upravne organe (pri tem moramo upoštevati danes uveljavljeno dvotirnost sistemov državne uprave in lokalne samouprave od 1. 1. 1995). Z vidika varstva pravic strank in učinkovitosti je bila pomembna določba, da overovitev opravi uradna oseba, ne glede na bivališče tistega, ki to zahteva, kar povzema tudi predlog sedanje novele ZUP ... (Kovač, 2004, str. 26).

Upravna overitev lastnoročnega podpisa je potrditev njegove pristnosti. Overitev prepisa ali kopije pa potrditev istovetnosti prepisa, fizične ali elektronske kopije z izvirno listino. Z upravno overitvijo se ne potrjuje resničnost podatkov v listini. Ne glede na določbe drugih predpisov se šteje, da je upravna overitev lastnoročnega podpisa, prepisa ali kopije glede postopkov po tem zakonu enakovredna notarski overitvi lastnoročnega podpisa, prepisa ali kopije (ZUP, 178. člen).

Uradna oseba upravne enote je na zahtevo stranke dolžna opraviti upravno overitev lastnoročnega podpisa, prepisa ali kopije dokumenta, ki je enakovredna notarski overitvi lastnoročnega podpisa, prepisa ali kopije. Predstojnik izmed javnih uslužbencev izbere in pooblasti uradno osebo za overjanje. Upravna enota mora zagotoviti izvajanje upravnih overitev ves poslovni čas (Uredba o upravnem poslovanju (v nadaljevanju UUP), 206. člen).<sup>2</sup>

Overitev kot dejanje organov ni vezana na pravila o krajevni pristojnosti, stvarno pa so za upravno overitev pristojne upravne enote. Tako upravno overitev opravi uradna oseba upravne enote, ne glede na bivališče ali sedež osebe, ki to zahteva (Androjna, Kerševan, 2006, str. 350).

#### **4.1.3.1 Overitev lastnoročnega podpisa**

Upravna overitev lastnoročnega podpisa je potrditev njegove pristnosti. Pristnost lastnoročnega podpisa dokaže predlagatelj listine tako, da pred uradno osebo lastnoročno podpiše listino ali da prizna podpis, ki je že na listini, za svojega. Overitev podpisa se potrdi na izvirni listini z navedbo datuma overitve, oznake, s katero je overitev podpisa evidentirana pri organu, z navedbo vrste in oznake uradnega osebnega dokumenta ter podpisom uradne osebe in z žigom (Androjna, Kerševan, 2006, str. 351).

---

<sup>2</sup> Uredba o upravnem poslovanju (UUP), Ur. l. RS, št. 20/2005, spremembe 106/2005, 30/2006, 86/2006, 32/2007, 63/2007, 115/2007 (122/2007 popr.), 31/2008.

Uradna oseba od predlagatelja najprej zahteva, da dokaže pristnost svojega podpisa s tem, da se lastnoročno podpiše na listino pred uradno osebo, ali da prizna podpis, ki je na listini, za svojega. Uradna oseba mora ugotoviti istovetnost predlagatelja listine, kar ugotovi na podlagi veljavne javne listine, opremljene s fotografijo, ki jo je izdal državni organ, razen v primerih, ko je predlagatelj uradni osebi osebno znan. Uradna oseba morebitno pooblaščenost predlagatelja za zastopanje ugotavlja na podlagi overjenega pooblastila ali podatkov iz uradne evidence. Način ugotovitve istovetnosti se vpiše v elektronsko evidenco overitev (UUP, 207. člen).

Overitev podpisa uradna oseba potrди na izvorni listini tako, da navede (UUP, 208. člen):

- osebne podatke overitelja podpisa (ime, priimek, prebivališče);
- dejstvo, ali je overitelj podpisa listino pred uradno osebo lastnoročno podpisal, ali je priznal podpis za svojega, označi tako, da na potrdilu nedvoumno podčrta ali obkroži ponujeno možnost;
- način ugotovitve istovetnosti overitelja. Če istovetnost ugotovi na podlagi osebnega znanstva, z osebno izkaznico, s potnim listom, s pričami, to označi tako, da na potrdilu nedvoumno podčrta ali obkroži ponujeno možnost; če istovetnost ugotovi z osebno izkaznico ali potnim listom, se označi tudi številka listine in organ, ki jo je izdal; če se istovetnost ugotavlja s pričami, je potrebno navesti v potrdilu njihove osebne podatke (ime, priimek, prebivališče) in način, na katerega je ugotovljena njihova istovetnost;
- znesek plačila upravne takse;
- številka vpisa iz elektronske evidence overitev;
- kraj in datum overitve;
- podpis uradne osebe, ki je opravila overitev;
- žig upravnega organa.

Uradna oseba evidentira overitev v elektronsko evidenco overitev. Pri overjanju podpisa se mora uradna oseba seznaniti z vsebino listine samo toliko, kolikor je potrebno, da izpolni polja elektronske evidence overitev in potrdila o overitvi. Če uradna oseba ugotovi, da se dokument, na katerem se overja podpis, ne more uporabiti v upravnem postopku, mora predlagatelja overitve na to opozoriti. Če ta vztraja, se overitev opravi, v elektronsko evidenco overitev pa se napiše opozorilo stranki (UUP, 208. člen).

V elektronsko evidenco se vpiše (UUP, 209. člen):

- številka overitve,
- datum in ura overitve,
- osebno ime overitelja oziroma firma ter njegovo prebivališče oziroma sedež,
- vrsta listine, na kateri se overja lastnoročni podpis oziroma vrsta listine, katere prepis oziroma kopija se overja, datum njene izdaje, številka listine,
- način ugotovitve istovetnosti predlagatelja overitve,
- upravna taksa po ZUT,
- opombe v zvezi z overitvijo.

Iz evidence je razvidno, katera uradna oseba je opravila vpis overitve. Po potrditvi vpisa overitve je onemogočeno kakršno koli spreminjanje vpisa. V primeru napak pri vnosu je omogočena označitev pomotnega vpisa, kar pa ne vpliva na številčenje overitev. Podatki iz evidenc overitev se hranijo trajno (UUP, 209. člen).

Zakon ureja tudi določene primere, ko oseba zaradi osebnih lastnosti ne more razumeti listine, ki jo podpisuje, in sicer (Androjna, Kerševan, 2006, str. 351-352):

- kadar se overja podpis ali ročno znamenje slepih in tistih, ki ne znajo brati, prebere predlagatelju uradna oseba listino, na kateri naj se overi podpis ali ročno znamenje;
- kadar se overja podpis ali ročno znamenje gluhih, ki ne znajo brati, prebere predlagatelju sodni tolmač listino, na kateri naj se overi podpis ali ročno znamenje;
- kadar se overja podpis ali ročno znamenje tistih, ki ne razumejo jezika, v katerem je napisana, prevede predlagatelju vsebino listine uradna oseba ali sodni tolmač.

#### **4.1.3.2 Overitev prepisa ali kopije**

Overovitev (ročno pisanih ali tipkanih) prepisov, s katerimi so izenačene fotokopije (preko kopirnih strojev, faksov in podobnih naprav) in skenirani dokumenti (kopije v elektronski obliki), pomeni potrditev skladnosti duplikata z izvirnikom. Poleg vsebine, s tem, da za njeno resničnost overovitelj ne odgovarja, je treba biti pozoren tudi na ujemanje v pravopisu, ločilih in okrajšavah. Potrdilo o skladnosti vključuje navedbo datuma overitve, oznake, število pol oziroma listov izvirne listine in prepisa, podpis uradne osebe in žig. Gledano globalno za posameznike in pravne osebe možnost overitev listin, potrebnih v upravnih postopkih, neposredno pred upravnimi organi pomeni odpravo vsaj ene administrativne ovire, to je zapleta, podaljšanja in podražitve postopka zaradi vmesne poti k notarju ... (Kovač, 2004, str. 26).

Prepis ali fizično kopijo (fotokopijo) dokumenta, ki naj bi jo uradna oseba overila, mora uradna oseba najprej skrbno primerjati z izvirno listino. Pri tem mora ugotoviti, da se prepis ujema z izvirno listino tudi v pravopisu, ločilih, okrajšavah in pisnih napakah. Če so posamezna mesta v dokumentu spremenjena, dopolnjena, izbrisana ali prečrtana, se to navede v potrdilo o overitvi. Uradna oseba potrdi prepis potem, ko ga primerja z izvirnikom in ko ugotovi, da se prepis natančno ujema z njim.

V potrdilu o overitvi navede (UUP, 218. člen):

- ali gre za prepis listine, ki jo je stranka označila za izvirnik, ali gre za prepis overjenega oziroma navadnega prepisa listine, ali gre za fotokopijo listine;
- na kakšen način in s kakšnim sredstvom je listina spisana;
- število pol oziroma strani listine, ki se overjajo;
- kje se po zatrjevanju stranke nahaja izvirnik (če ga je stranka predložila, se to prav tako kot kraj ali oseba, kjer se nahaja izvirnik, navede v črtkano označen prostor);

- znesek plačila upravne takse;
- številka vpisa iz elektronske evidence overitev;
- kraj in datum overitve;
- podpis uradne osebe, ki je opravila overitev;
- žig upravnega organa.

Če uradna oseba, ki overja prepis ali kopijo, ne razume jezika, v katerem je listina napisana, lahko odredi, da primerja prepis ali kopijo z izvirno listino sodni tolmač. Če ne razume jezika, lahko overi le kopijo listine, ki jo je naredila sama. Minister, pristojen za javno upravo, določi obliko potrdila o overitvi. Uradna oseba evidentira overitev v elektronsko evidenco overitev (UUP, 218. člen).

Kadar se overi prepis samo enega dela listine ali izpisek iz kakšne listine, mora biti prepis oziroma kopija takšna, da je iz nje razvidno, kateri deli listine so vsebovani in kateri izpuščeni (Androjna, Kerševan, 2006, str. 352).

Elektronsko (skenirano) kopijo pripravi uradna oseba na podlagi izvirne listine. Uradna oseba opravi overitev tako, da skupaj z elektronsko kopijo navede oznako, datum overitve, število pol oziroma listov izvirne listine in prepisa ali kopije ter oboje elektronsko podpiše (Androjna, Kerševan, 2006, str. 352).

V zvezi s pomembnejšim zadržkom glede možnosti nižanja pravne varnosti v poslovanju strank je bila večkrat izražena teza, češ da storitve overovljanja nimajo enake teže, če jih ne opravljajo notarji kot osebe, vredne javnega zaupanja. Posebej poudarjeno načelo vestnosti in poštenja pri opravljanju notariata naj bi zagotavljalo varovanje pravic strank in tretjih oseb (vključno z odškodninsko odgovornostjo notarja); funkcionalna, organizacijska in finančna avtonomija pa naj bi to le še poudarjala, saj je notariat samostojna in neodvisna služba. Menimo, da ugovor ne more biti utemeljen, saj je po definiciji prva k varstvu pravic državljanov in pravnih oseb zavezana državna in širša javna uprava, nosilci javnih pooblastil pa vzporedno, izvedeno, čeprav seveda v enakem obsegu. Pomislek glede neodvisnosti uprave in s tem možnosti politično stigmatiziranega ravnanja pa ne more biti relevanten pri relativno preprostem postopku overovitev, saj ne terja niti posebnih kvalifikacij, še manj pa dopušča možnosti subjektivne interpretacije. Seveda ne gre pozabiti, da so upravni organi pred vzpostavitvijo notariata že imeli vrsto desetletij izkušenj z opravljanjem teh nalog, zato tretji odstavek 82. člena predloga novele ZUP, ki pravi, da se šteje, da je upravna overitev lastnoročnega podpisa, prepisa ali kopije glede upravnih postopkov enakovredna notarski overitvi, ne glede na določbe drugih (področjih) predpisov, ne bi smel biti vprašljiv (Kovač, 2004, str. 26).

#### **4.1.4 Potrdila**

Potrdilo je listina, s katero se potrjuje obstoj določenega pravno pomembnega dejstva, o katerem eden izmed izdajateljev potrdila (državni organi, organi

samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil) vodi uradno evidenco (pozitivno potrdilo) oziroma s katero izdajatelj potrjuje, da določeno pravno pomembno dejstvo ni evidentirano v njegovi uradni evidenci (negativno potrdilo). Uradna evidenca je zbirka podatkov o pravno pomembnih dejstvih, ki se nanašajo na določeno vrsto oseb (fizičnih oziroma pravnih), stvari ali pravnih razmerij, če se vodi na eni izmed podlag (zakona, podzakonskega predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil) (Breznik et al., 2008, str. 488).

S potrdilom se o ničemer ne odloča, zato potrdilo ni upravni akt, ne glede na to, ali je vsebina potrdila za stranko ugodna ali ne. Zoper izdano potrdilo torej ni mogoča pritožba v upravnem postopku oziroma tožba v upravnem sporu (Breznik et al., 2008, str. 489).

Poznamo dve vrsti potrdil:

- potrdila o podatkih iz uradnih evidenc (izpisek iz matične knjige, izpisek iz šolskih evidenc);
- potrdila o dejstvih in okoliščinah, ki jih ugotovi pristojni organ in potrdi v potrdilu.

Potrdilo iz uradne evidence mora biti izdano na zahtevo stranke, navadno istega dne, najpozneje pa v 15 dneh, če ni s predpisom drugače določeno.

Potrdilo o dejstvih, ki jih mora organ šele ugotoviti, mora organ izdati čim prej, najpozneje v 30 dneh.

Če organ ne more izdati potrdila iz uradne evidence, ker takšne evidence ni, ali ne potrjuje podatkov, ki jih zahteva stranka, mora v 15 dneh izdati odločbo o zavrnitvi izdaje potrdila. Če organ ne more izdati potrdila o okoliščinah, ki jih naj ugotovi, ker za to ni pristojen oziroma, ker zatrjevanih okoliščin oziroma razmerij ni, mora v 30 dneh izdati odločbo, s katero zavrne izdajo potrdila. Če organ ne izda potrdila ali odločbe o zavrnitvi izdaje potrdila, se po preteku teh rokov šteje, da je zahtevo zavrnil - gre za molk organa, to pa je razlog za vložitev pritožbe (Jerovšek, 2007, str. 113-114).

Potrdila o dejstvih, o katerih ne vodijo uradne evidence, izdajajo državni organi in organi samoupravnih lokalnih skupnosti ter nosilci javnih pooblastil samo v primerih, kadar zakon tako določa. Ker o teh dejstvih (na primer o preživljanju, o premoženjskem stanju, o skupnem gospodinjstvu, o ekonomski skupnosti, o družinski skupnosti) ni uradne evidence, jih morajo državni organi in organi samoupravnih lokalnih skupnosti ter nosilci javnih pooblastil pred izdajo potrdila šele ugotoviti v posebnem ugotovitvenem postopku, s tem, da izvedejo ustrezne dokaze, stranki, ki zahteva izdajo potrdila, pa omogočijo udeležbo v ugotovitvenem postopku. Potrdilo o dejstvih, o katerih se ne vodi uradna evidenca, nima lastnosti javne listine. Organa, ki mu je bilo potrdilo predloženo kot dokaz in ki naj odloči v upravni zadevi, to potrdilo ne veže. Ta organ lahko znova ugotavlja dejstva, ki so navedena v potrdilu, če dvomi v resničnost potrjenega dejstva ali če katera od strank izpodbija resničnost potrjenega dejstva (Androjna, Kerševan, 2006, str. 354).

## Sodna praksa

Sodišče ugotavlja, da gre v obravnavani zadevi, v kateri je tožnica zahtevala izdajo osebne izkaznice, ki je oblika potrdila, ki ga izda pristojni organ v smislu 171. člena ZUP, pristojni organ prve stopnje pa o zatrjevani tožnični vlogi ni odločil, odločil pa tudi ni organ druge stopnje o tožnični pritožbi z dne 9. 8. 1995 za molk organa. Tožnica sicer zatrjuje, da je pristojni organ zavrnil sprejem vloge, ki pa bi jo tožnica mogla poslati priporočeno po pošti. Zaradi molka organa I. stopnje, domnevno zaradi negativne odločbe (šesti odstavek 171. člena ZUP), je dopustna pritožba v smislu drugega odstavka 218. člena ZUP, zaradi molka organa druge stopnje pa je dopusten upravni spor, seveda ob pogojih iz 26. člena ZUS ... (*Sodba VS RS, št. I Uv 29/95-4 z dne 21. 11. 1996, VS12380*) (Breznik et al., 2008, str. 490).

## 4.2 PRIČE

Priča je lahko vsaka fizična oseba, ki je v preteklosti zaznala kakšno dejstvo, ki je po materialnem predpisu pomembno za odločitev v upravni zadevi. Priča je zaznavo o dejstvu pridobila s svojimi čutili (vidom, tipom, sluhom, vonjem), s prepričanjem pa jo posreduje uradni osebi, ki vodi postopek. Priča lahko posreduje samo zaznavo, ne daje pa svojega mnenja o zaznanem dejstvu (Grafenauer, Breznik, 2005, str. 324).

Kot priča je lahko praviloma zaslišana vsaka oseba, ki je zmožna opaziti dejstvo, ki ga je treba ugotoviti v upravnem postopku in ki lahko to svoje opažanje tudi izkaže (torej izrazi na dovolj neposreden in jasen način). Osebe, ki zaradi svoje osebne lastnosti niso zmožne opaziti pravno pomembnega dejstva oziroma tega opažanja niso zmožne izkazati (na primer otroci v svoji zgodnji mladosti, duševno prizadete osebe, nekatere čutilno invalidne osebe), so absolutno nezmožne pričanja (absolutno nezmožne priče) (Breznik et al., 2008, str. 496).

Dokaz s pričami služi le za ugotavljanje preteklih dejstev; za dokazovanje sedanjih dejstev se opravi dokaz z ogledom ali z izvedencem. Zapisnik o zaslišanju priče, ki je bilo opravljeno v kakšnem drugem postopku (na primer kazenskem, pravnem; v drugi upravni zadevi), velja za listinski dokaz.

Priča je lahko praviloma le takšna fizična oseba, ki ni prizadeta v postopku in ki tudi ni zainteresirana, kako bo uradna oseba presodila njeno pričanje. Zato ne more biti zaslišana kot priča stranka, čeprav je zaznala pravno pomembno dejstvo, ki ima interes, da se bo upravni postopek končal v njeno korist, in tudi ne uradna oseba, ki je udeležena v postopku. Oseba, ki bi morala pričati v postopku, v katerem je udeležena kot uradna oseba, pooblaščenca za odločanje ali za dejanja v postopku pred izdajo odločbe, se mora izločiti od dela v tem postopku. Kot priča tudi ne more biti zaslišan, kdor bi s svojo izpovedjo prekršil dolžnost varovanja tajnosti v skladu z zakonom, dokler ga pristojni organ ne odveže te dolžnosti. Po zakonu je tajni

podatek dejstvo ali sredstvo z delovnega področja organa, ki se nanaša na javno varnost, obrambo, zunanje zadeve ali obveščevalno in varnostno dejavnost države in ki ga je treba zaradi razlogov, določenih v zakonu, zavarovati pred nepoklicanimi osebami, ter je v skladu z Zakonom o tajnih podatkih določeno in označeno za tajno (Androjna, Kerševan, 2006, str. 357-358).

Osebe, ki morejo biti priče, so dolžne pričati. Dolžnost pričanja, ki je uzakonjena v upravnem postopku, obsega troje: priti na vabilo organa k zaslišanju, odgovarjati na postavljena vprašanja in v odgovoru posredovati resnico. Če priča, ki je bila v redu povabljen, ne pride in svojega zaostanka ne opraviči, ima organ, ki vodi postopek, posebna pooblastila, ki naj zagotovijo nemoten tek postopka. S sklepom sme odrediti, da se priča s silo privede in da trpi s tem povezane stroške, sme pa jo tudi kaznovati v denarju. Priča, ki se zaradi bolezni ali telesne nezmožnosti ne more odzvati vabilu, se zasliši v njenem stanovanju oziroma v kraju, kjer se nahaja (Androjna, Kerševan, 2006, str. 359).

Preden se priča zasliši, jo uradna oseba opozori, da se lahko odpove odgovoru na posamezno vprašanje, če bi s svojim pričanjem spravila v:

- hudo sramoto,
- občutno premoženjsko škodo,
- kazenski pregon

samega sebe, svojega zakonca, partnerja iz zunajzakonske skupnosti, bivšega zakonca, sorodnika v ravni ali v stranski vrsti do vštetelega tretjega kolena, sorodnika po svaštvu do vštetelega drugega kolena, svojega skrbnika ali oskrbovanca, posvojitelja in posvojenca (Jerovšek, 2007, str. 115-116).

Priča lahko pričanje odkloni tudi o dejstvih, ki jih je priča izvedela kot duhovnik, odvetnik ali zdravnik pri opravljanju svojega poklica.

## **Sodna praksa**

Vendar pa organ v procesni situaciji, ko je tožnik vztrajal pri svoji izpovedi in zaslišanju prič, ki jih je v dokaz svojih trditev predlagal, ter so te priče udeležbo na naroku opravičile zaradi zdravstvenih težav, ni imel podlage, da predlaganih prič (tudi priče Z.Z.) v postopku, ki se vodi na zahtevo tožnika, ne zasliši. Namreč, priča se je dolžna odzvati vabilu na zaslihanje (182. člen ZUP), v primeru dolgotrajnejše bolezni pa se jo lahko zasliši v njenem stanovanju (četrti odstavek 184. člena ZUP). Glede na navedeno je bilo tudi v ponovnem postopku kršeno določilo 9. člena ZUP (*Sodba UpS v Ljubljani, št. U 54/2006 z dne 5. 5. 2006, UL0002846*) (Breznik et al., 2008, str. 497).



#### 4.2.1 Postopek pri zaslišanju

Izvedba vsakega dokaza v postopku, še zlasti pa zaslišanje prič, zahteva od uradne osebe določeno prejšnjo pripravo. Pri zaslišanju uradna oseba ne sme spregledati tistih dejstev in okoliščin, ki so bistvene za ugotovitev materialne resnice in za odločitev v upravni zadevi; zato se mora še pred zaslišanjem seznaniti z zadevo, da ji ne bo treba pozneje dopolnjevati dokazovanja z dodatnim zaslišanjem iste prič (Androjna, Kerševan, 2006, str. 361).

Postopek s pričami (Štriker, 2005, str. 86):

- Priče je treba zasliševati vsako posebej brez navzočnosti drugih prič.
- Že zaslišana priča ne sme oditi obrez dovoljenja uradne osebe, saj bo lahko naknadno še enkrat zaslišana ali soočena z drugo pričo.
- Osebo, ki je bolna ali telesno nezmožna odzvati se vabilu, lahko uradna oseba zasliši v njenem stanovanju.
- Pričo je treba opozoriti na dolžnost govoriti resnico in povedati vse, kar ve, ter na kazenske posledice krivdnega pričanja.
- Uradna oseba od prič najprej zahteva, naj navede svoje osebne podatke (osebno ime, poklic, prebivališče, rojstni kraj, starost in zakonski stan) in morebitno razmerje s stranko.
- Pričo je treba poučiti, kdaj lahko odreče pričanje in kdaj ji ni treba pričati.
- Pričo je naprej treba vprašati, kaj nasploh ve o tem, o čemer priča, nato pa se ji lahko postavijo posamezna vprašanja.
- Niso dovoljena vprašanja, ki že nakazujejo odgovor, in ne vprašanja, ki izhajajo iz predpostavke, da je priča že povedala nekaj, česar v resnici ni povedala.
- Pričo je treba vedno vprašati, od kod ve to, o čemer priča oziroma ali je neposredna (če je sama zaznala dejstvo) ali posredna (če priča, kar so ji povedale o tem druge osebe) priča.
- Pričo lahko uradna oseba sooči z drugo pričo, ki o istih stvareh daje nasprotno izjavo, lahko ji predstavi nekatera dejanja ali pokaže predmete, ali jo vpraša po prepoznavi nečesa.
- O zaslišanju prič se sestavi zapisnik, ki ga priča podpiše oziroma da pripombe na zapisano izjavo. Zapisnik je treba pisati po pravilih pisanja zapisnika, ki jih določa ZUP.

Dokazna vrednost pričanja (izpovedbe prič o zaznanem dejstvu) je relativna. Skoraj ni prič, ki ne bi bila podvržena pomotam že pri samem zaznavanju dejstva. Svoje zaznave sprejema priča s čutili. Znano pa je, da je pri ljudeh sposobnost organov za zaznavanje različna. Na objektivnost pričanja pa vplivajo še različne druge okoliščine. Čim daljši je na primer čas od dejstva, ki ga je priča zaznala, tem večji je odstotek zmot, ker je slika o zaznanem dejstvu že zabrisana. Poleg tega tudi dolgotrajno zaslišanje zmanjšuje natančnost spomina. Pričevanje je zato na splošno izkrivljena, netočna, nezanesljiva in pomanjkljiva reprodukcija realnega, čeprav je izpovedba nesebična in verjamemo v pričino odkritosrčnost (subjektivno resnična, toda objektivno kriva izpovedba) (Androjna, Kerševan, 2006, str. 364-365).

### 4.3 IZJAVA STRANKE

Če za ugotovitev nekega dejstva ni dovolj drugih dokazov, se sme vzeti kot dokaz za ugotovitev takšnega dejstva tudi ustna izjava stranke. Izjava stranke se sme vzeti kot dokaz tudi v malo pomembnih zadevah, če naj bi se neko dejstvo sicer dokazovalo z zaslišanjem priče, ki živi v kraju, oddaljenem od sedeža organa, ali če bi bilo sicer zaradi iskanja drugih dokazov oteženo uveljavljanje pravic stranke (ZUP, 1. odst. 188. člena).

Dokazovanje z izjavo stranke je v primerjavi z drugimi dokazili namreč glede dopustnosti uporabe (ne pa tudi glede dokazne vrednosti, saj tudi zanj velja splošno pravilo iz 10. člena ZUP) v podrejenem položaju. Omejena dopustnost dokazovanja z izjavo stranke izvira iz dejstva, da ima stranka v upravnem postopku praviloma vselej nek določen interes, zaradi česar ni mogoče pričakovati, da bi bila njena izpovedba vedno nepristranska oziroma objektivna. V tem se stranka razlikuje od priče (pa tudi izvedenca), ki s predmetom postopka v pravnem smislu nima ničesar skupnega (Breznik et al., 2008, str. 503).

V upravnem postopku se kot dokazilo lahko uporabi vse, kar je primerno za ugotavljanje dejanskega stanja in kar ustreza posameznemu primeru. Kljub takšni generalni klavzuli o dokazilih dokaz z izjavo stranke v upravnem postopku nima takšnega pomena, kot ga ima v pravdnem postopku dokaz z zaslišanjem stranke. V upravnem postopku so relativno redke zadeve, v katerih bi nastopali dve stranki z nasprotujočimi si interesi. Zato praviloma ni nasprotnika, ki bi izpodbija izjavo stranke. Poleg tega ima organ v upravnem postopku glede na preiskovalno načelo pooblastilo, da uradoma odredi izvedbo vsakega dokaza, torej tudi tistega, ki ga stranka ni predlagala, če je to potrebno za razjasnitev v zadevi (Androjna, Kerševan, 2006, str. 365-366).

Izjavo stranke moramo razlikovati od načela zaslišanja stranke - zato je primerno, da se uporablja dikcija »izjava stranke kot dokaz«. To je tudi v skladu z zakonsko določbo, da se dejansko stanje ugotavlja z vsem, kar je primerno za ugotavljanje stanja zadeve. Se pa tovrstni dokaz uporablja izjemoma, lahko rečemo subsidiarno, in pod zakonsko določenimi pogoji (Grafenauer, Breznik, 2005, str. 328).

Za ugotovitev določenega dejstva, ki je pomembno za odločitev v upravni zadevi, se sme vzeti kot dokazno sredstvo ustna izjava stranke, če za ugotovitev tega dejstva ni na voljo dovolj drugih dokazov. Pri tem sta mogoči dve situaciji (Androjna, Kerševan, str. 366):

- obstajajo sicer drugi, zgolj posredni dokazi, vendar pa šele skupaj z izjavo stranke utemeljujejo zaključek o resničnosti oziroma neresničnosti pravno pomembnega dejstva;
- za ugotovitev tega dejstva sploh ni na voljo drugih dokazov. V tem primeru je izjava stranke edini dokaz, ker drugih dokazov sploh ni. Če na podlagi drugih dokazov ni ugotovljena nobena okoliščina, ki je pomembna za obstoj

določenega dejstva, izjava stranke ne more biti odločilen dokaz, na katerem bi temeljila odločba.

Uporaba izjave stranke kot dokaznega sredstva je lahko v določenih primerih tudi odraz načela ekonomičnosti postopka. To velja v primeru, če naj bi se za ugotovitev tega dejstva uporabil dokaz z zaslišanjem priče, ki živi v kraju, oddaljenem od sedeža, ali če bi bilo sicer zaradi iskanja drugih dokazov oteženo uveljavljanje pravic stranke, gre pa v postopku za malo pomembno zadevo. Ali gre za malo pomembno zadevo, presodi uradna oseba, ki vodi postopek, glede na okoliščine posameznega primera. V takšni stvari je sicer na voljo dokaz z zaslišanjem priče ali pa tudi kakšen drug dokaz, zaradi izvedbe zaslišanja priče ali iskanja drugih dokazov pa bi se stranki otežilo uveljavljanje pravice. Majhna pomembnost upravne zadeve po eni strani in otežena uveljavitev strankine pravice po drugi strani upravičujeta ugotovitev dejanskega stanja zgolj z izjavo stranke (Androjna, Kerševan, str. 366-367).

Dokaz z izjavo stranke se opravi na enak način kot zaslihanje priče. Stranka sicer ni priča, zaslišuje pa se tako kot priča. Preden prejme izjavo, mora uradna oseba, ki vodi postopek, opozoriti stranko na kazensko in materialno odgovornost, če bi dala krivo izjavo. Stranka, ki je pri dokazovanju z zaslišanjem v upravnem postopku po krivem izpovedala in je organ na to izpovedbo oziroma izjavo oprl svojo odločbo, se kaznuje enako kot priča, ki je v upravnem postopku krivo izpovedala (Androjna, Kerševan, 2006, str. 367).

### **Sodna praksa**

Niti s pričami pa tožnici ni uspelo dokazati, kje natančno na prisilnem delu je bila in kaj natančno je na prisilnem delu delala (predlaga ni nobene priče, ki bi bila skupaj z njo na prisilnem delu). Kot edini dokaz za dokazovanje teh relevantnih dejstev in okoliščin je ponudila svojo izjavo. Izjava stranke pa je po določbah ZUP le subsidiarni dokaz, ki se ga lahko uporabi ob drugih (bolj zanesljivih) dokazih, kar pomeni, da za dokazovanje obstoja določenih dejstev izjava stranke ne more biti edini (in torej odločilni) dokaz, tako da tudi po presoji sodišča ni bilo mogoče oceniti izjave tožnice o dejstvih, za dokazovanje katerih ni bilo nobenega drugega dokaza, kot da je z njo zatrjevana dejstva izkazala (*Sodba UpS v Ljubljani, št. U 188/2005 z dne 7. 10. 2005, UL0001720*) (Breznik et al., 2008, str. 504).

## **4.4 IZVEDENCI**

Če je za ugotovitev ali presojo kakšnega dejstva, ki je pomembno za rešitev zadeve, potrebno strokovno znanje, s katerim uradna oseba ne razpolaga, se opravi dokaz z izvedenci (ZUP, 1. odst. 189. člena).

Izvedenca postavi uradna oseba, če sama nima strokovnega znanja, s katerim bi ugotovila ali presodila določena dejstva in okoliščine, pomembne za odločitev v

zadevi, in če oceni, da je to potrebno, ker druga dokazna sredstva ne omogočajo ugotovitve dejanskega stanja ali presoje kakšnega dejstva (Jerovšek, 2007, str. 117).

Izvedenec je lahko vsaka fizična oseba, ki ima ustrezno strokovno znanje (zdravnik, agronom, veterinar, arhitekt, geolog, računovodja, mizar, ključavničar itd.), lahko pa tudi skupina strokovnjakov (zdravniška komisija, invalidska komisija, cenilna komisija itd.) ali kakšna znanstvena ali strokovna organizacija (na primer fakulteta, javni zdravstveni zavod ali kakšna druga pravna oseba). Če se za izvedenca postavi organizacija, nastopa v postopku v njenem imenu ena ali več pooblaščenih oseb. Izvedenec sam ugotavlja dejstvo in zatem po izkušnjah v zvezi s pravili znanosti iz svoje stroke presoja dejstvo, ki ga je ugotovil. Izvedenec si ustvarja svoje zaznave o dejstvu hote in med upravnim postopkom po naročilu uradne osebe, ki vodi postopek. Če si je nekdo, ki ima posebno strokovno znanje, pridobil zaznavo brez naročila in pred upravnim postopkom ob samem nastanku dejstva, je samo izvedena priča. Če je takšna priča v postopku vprašana še za mnenje, nastopa kot izvedenec (Androjna, Kerševan, 2006, str. 368).

Zadnje čase zasledimo v državni upravi stališča, da mora izbira izvedenca pri izvedbi dokaza z izvedencem potekati po predpisih, ki urejajo javno naročanje. Takšno stališče je precej problematično tako s praktičnega kakor tudi teoretičnega vidika. Če drži stališče, da izvedenčevo delo ne sodi v neposredno izvrševanje državne oblasti (*acta iure imperii*), ampak da je razmerje med izvedencem in upravnim organom, organom lokalne skupnosti ali pa nosilcem javnih pooblastil navadno pogodbeno razmerje, je potem vsak postopek, s katerim se ugotavlja resnično dejansko stanje stvari, (poenostavljeno povedano) zapleten in bi zaradi izbire izvedenca potekal še dlje kot običajno potekajo že tako ali tako (pre)dolgi upravni postopki v RS ... (Sladič, 2004, str. 9).

Izvedenec je imenovan s sklepom, v katerem se opiše naloga izvedenca oziroma, kaj mora opraviti (kaj naj naredi za mnenji in izvid); ta sklep vsebuje vse, kar bi v javnih naročilih morala vsebovati razpisna dokumentacija. Medtem se ponudnik ni dolžan odzvati na javni razpis, če pa je bil na njem izbran, pa se zoper njega, če ne izpolni svoje naloge, uporabijo sankcije pogodbenega prava (pogodbena kazen, dajatvena tožba na izpolnitev obveznosti, na izplačilo škode ...), mora izvedenec dati izvid in mnenje. Zoper izvedenca, če se ne odzove svoji nalogi, je predvidena posebna procesna sankcija (197. člen ZUP) ... (Sladič, 2004, str. 9).

Izvedenec ima pravico do posebne nagrade, ki pa jo mora zahtevati ob oddaji izvedeniškega mnenja, stroške pa organ, ki vodi postopek, odmerja po diskrecijski pravici. Morda je ta premoženjski element v razmerju med upravnim organom in izvedencem zavedel nekatere pravnike, ki bi radi pri imenovanju izvedencev uporabili pravila javnega naročanja. Vendar pa odplačnost izvedeniškega mnenja in izvida nista indic za civilnopravno razmerje med organom in izvedencem. Izvedenec se imenuje zaradi pravilne ugotovitve dejanskega stanja, na katerem temelji upravni akt. Del upravnega postopka pa so tudi stroški, nagrada izvedenca je del stroškov

postopka, stroški pa se ne odmerjajo po načelu avtonomije volje, tako da tu ni civilnopravnega razmerja (Sladič, 2004, str. 9).

## **Sodna praksa**

Zdravstveni inšpektor ima zakonsko pooblastilo za dajanje soglasij k odločbi o lokaciji grede zdravju škodljivih vplivov na okolje. Takšno soglasje je bilo v tem upravnem postopku pridobljeno in še dodatno obrazloženo v mnenju Zdravstvenega inšpektorata RS ter tudi upoštevano. Zato tožeča stranka ne more uspešno uveljavljati kršitve pravil upravnega postopka, če upravni organ zaradi ugovora o poslabšanih bivalnih razmerah ni pritegnil še izvedencev (*Sodba VS RS, št. I Up 376/99 z dne 20. 1. 2000, VS13243*) (Breznik et al., 2008, str. 506).

### **4.4.1 Postavitev izvedenca**

Izvedenec se lahko postavi po presoji uradne osebe ali na predlog stranke. Uradna oseba na predlog stranke ni vezana, seveda pa mora upoštevati utemeljene ugovore zoper določeno osebo, če na primer stranka navaja izločitvene razloge. Stranka mora biti vprašana, kdo naj bo izvedenec oziroma se s postavitvijo določene osebe za izvedenca strinja, razen če gre za nujne ukrepe v javnem interesu. Stranka lahko predlaga izločitev izvedenca zaradi razlogov, ki veljajo za izločitev uradne osebe iz postopka ter zaradi dvoma o njegovem strokovnem znanju. Dvoje različnih izvedeniških mnenj o istem vprašanju še ne pomeni, da je eno nestrokovno, razen če izrazito odstopata ali si celo nasprotujeta. To je lahko razlog za postavitev tretjega izvedenca. Opravljanje izvedeniškega dela je dolžnost, ki se ji lahko izvedenec odreče zaradi enakih razlogov, kot se lahko priča odreče pričanju, in sicer zaradi preobremenjenosti z delom (Jerovšek, 2007, str. 118).

Vsak, kdor ima potrebno strokovno izobrazbo oziroma strokovno znanje, mora prevzeti dolžnost izvedenca. Ta dolžnost obsega dvoje: priti na podlagi vabila in na ustni obravnavi opraviti izvedeniško delo (ekspertizo: izvid in mnenje) oziroma na njej obrazložiti svoj pisni izvid in mnenje. Izvedensko delo praviloma obsega izvid (ugotovitev dejstev s pregledom predmeta) in mnenje (presoja ugotovljenih dejstev). Delo izvedenca pa se lahko omeji le na strokovno ugotavljanje dejstev (izvid), ki jih potem presodi organ, ali pa samo na strokovno presojo dejstev (mnenje), ki jih je že poprej ugotovila uradna oseba, ki vodi postopek (Androjna, Kerševan, 2006, str. 369-370).

Izvedenec ne more biti nekdo, ki nima potrebnega strokovnega znanja (absolutno nezmožni izvedenec). Za izvedenca ne more biti določen, kdor ne more biti priča. Izvedenec zato ne more biti tisti, ki je stranka v postopku, in tudi ne tisti, ki bi z izvedenskim delom prekršil dolžnost varovanja tajnosti, dokler ga pristojni organ ne odveže te dolžnosti. Izvedenec je nadomestljiv. Zato ga lahko uradna oseba, ki vodi postopek, iz upravičenih razlogov (zaradi preobremenjenosti z izvedenskim delom ali drugimi zadevami ipd.) tudi oprosti dolžnosti izvedenca. Oprostitev te dolžnosti lahko

zahteva tudi delodajalec, pri katerem je izvedenec zaposlen (Androjna, Kerševan, 2006, str. 370).

Za izvedenca ne more biti določen, kdor ne more biti priča, glede izločitve pa se smiselno uporabljajo določbe, ki veljajo za izločitev uradnih oseb. Poleg tega lahko stranka zahteva izločitev izvedenca tudi tedaj, ko verjetno izkaže okoliščine, ki spravljajo v dvom izvedenčevo strokovno znanje. O izločitvi izvedenca odloči uradna oseba s sklepom (Grafenauer, 2001, str. 150).

Če izvedenec, ki je bil v redu povabljen, ne pride, pa svojega izostanka ne opraviči, če pride, pa noče opraviti izvedenskega dela, ali če v danem roku ne predloži pisnega izvida in mnenja, se lahko kaznuje z denarjem. Poleg denarne kazni se lahko tudi odredi, da izvedenec plača stroške postopka, ki so nastali zaradi njegovega neupravičenega izostanka ali zaradi neupravičene odklonitve izvedenskega dela ali predložitve pisnega izvida in mnenja. Sklep o denarni kazni ali plačilu stroškov izda uradna oseba, ki vodi postopek. Zoper sklep je dovoljena posebna pritožba (Androjna, Kerševan, 2006. str. 373).

#### **4.4.2 Izvid in mnenje izvedenca**

Izvedenec je postavljen s pisnim sklepom, s katerim se določijo njegove naloge oziroma se mu postavijo vprašanja, na katera naj odgovori. Izvedencu se lahko da na vpogled spis o zadevi (Jerovšek, 2007, str. 118).

Pred začetkom dokazovanja z izvedenci uradna oseba izvedencu naroči, o katerih dejstvih naj poda izvid in mnenje ter ga opozori na posledice krive izpovedi. Izvedenec ugotavlja in presoja dejstva po pravilih znanosti in svojih izkušnjah iz stroke, njegovo delo pa obsega (Grafenauer, Breznik, 2005, str. 330-331):

- izvid, ki vsebuje ugotovitev dejstev in okoliščin. Izvedenec mora natančno navesti vse, kar opazi in dožene - navede oziroma posreduje ugotovitve o dejstvih, do katerih je prišel s pregledom oziroma proučitvijo predmeta ogleda;
- mnenje (presoja, vrednotenje), v katerem izvedenec presoja in vrednoti ugotovljena dejstva ter obrazloži ugotovitve, do katerih je prišel. Izvedenec da obrazloženo mnenje, ki mora biti nepristransko in v skladu s pravili znanosti in stroke.

Dokazovanje z izvedencem se praviloma opravi na ustni obravnavi. Tako je v 194. členu ZUP predpisano, da se izvedensko delo opravi na ustni obravnavi, če je to mogoče. V tem primeru izvedenec poda svoj izvid in mnenje ustno (zaslišanje izvedenca se izvede enako kot zaslišanje priče). Če se izvedensko delo opravi zunaj ustne obravnave, poda izvedenec svoj izvid in mnenje ustno na ustni obravnavi. Če gre za zahtevnejše izvedensko delo, uradna oseba, ki vodi postopek, naroči izvedencu, naj pripravi pisni izvid in mnenje - ta se vroči strankam pred narokom, na katerem se bosta obravnavala. Če je izvedencev več, lahko dajo svoj izvid in mnenje

skupaj. Če se ne strinjajo, da vsak izmed izvedencev posebej svoj izvid in mnenje (Grafenauer, Breznik, 2005, str. 331).

Na sami ustni obravnavi lahko uradna oseba in stranke izvedencu potem, ko pove svoj izvid in mnenje (če je izvid in mnenje podal pisno, ga ustno na kratko obrazloži), postavljajo vprašanja in zahtevajo pojasnila. Če izvid in mnenje izvedenca nista jasna ali nista popolna ali se izvidi in mnenja izvedencev bistveno razlikujejo, če mnenje ni zadosti obrazloženo ali če nastane utemeljen dvom o pravilnosti mnenja, pa teh pomanjkljivosti ni mogoče odpraviti niti s ponovnim zaslišanjem izvedencev, se dokazovanje ponovi z istimi ali drugimi izvedenci, lahko pa se zahteva tudi mnenje kakšnega znanstvenega ali strokovnega zavoda. Slednje je mogoče tudi, če je zaradi zapletenosti primera utemeljeno pričakovati, da se bo tako dobilo bolj pravilno mnenje (Grafenauer, 2001, str. 151-152).

### **Sodna praksa**

V obravnavanem primeru je sporen odvzem voznškega dovoljenja tožniku iz zdravstvenih razlogov. Po določbah ZVCP, ki je veljal ob odločanju organa prve stopnje (ZVCP 1998), je podlaga za odvzem voznškega dovoljenja ugotovitev o zdravstveni nezmožnosti voznika za vožnjo (drugi odstavek 34. člena in 170. člen ZVCP). Zdravniško spričevalo izda pooblaščen zdravstvena organizacija na podlagi pregleda voznika. Voznik ima namreč, če se z zdravniškim spričevalom ne strinja, pravico zahtevati ponovni pregled pred posebno zdravniško komisijo, katere mnenje je dokončno (162. člen ZVCP). To mnenje je po presoji pritožbenega sodišča izvedensko mnenje, ki je sicer res podlaga za odločitev, vendar pa mora biti obrazloženo, kot določa drugi odstavek 193. člena ZUP, da ga je mogoče po pravilih tega postopka preizkusiti. O odvzemu voznškega dovoljenja odloči upravni organ z upravno odločbo po pravilih ZUP. Ta mora biti obrazložena, obrazložitev pa mora vsebovati odločilne razloge in dokazno oceno, v katero mora biti vključena ocena izvedenskega mnenja (214. člen ZUP). Samo takšno odločbo je mogoče preizkusiti in s tem zagotoviti stranki učinkovito pravno sredstvo (*Sklep VS RS, št. I Up 474/2005 z dne 10. 10. 2006, VS18212*) (Breznik et al., 2008, str. 514).

#### **4.4.3 Stroški prič, izvedencev in tolmačev**

Priče, izvedenci in tolmači imajo pravico do povrnitve stroškov, izgubljenega zaslužka in plačila za opravljene storitve, če tako določa zakon. Priči, izvedencu ali tolmaču, ki je istega dne ali v več zaporednih dneh opravljal svojo dolžnost pri istem organu, v več različnih zadevah, gre enkratna povrnitev potnih stroškov, stroškov za bivanje in nadomestila plače oziroma izgubljenega zaslužka. Ti stroški se razdelijo na vse zadeve, v katerih je bil udeležen kot priča, izvedenec ali tolmač, v razmerju s porabljenim časom v posamezni zadevi (Pravilnik o stroških v upravnem postopku, 2. člen)<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Pravilnik o stroških v upravnem postopku (Ur. l. RS, št. 86/2005).

#### **4.4.4 Plačilo za opravljene storitve**

Izvedenci in tolmači imajo pravico do plačila za opravljene storitve. Plačilo za opravljene storitve obsega plačilo izvedenskega dela oziroma tolmačenja, kakor tudi stroške izvedenca oziroma tolmača za porabljeni material in druge posebne stroške v zvezi z opravljenim delom (Pravilnik o stroških v upravnem postopku, 12. člen).

#### **4.4.5 Višina plačila**

Drugim izvedencem in tolmačem se plačilo za opravljeno storitev odmeri ob upoštevanju zahtevnosti zadeve, vloženega truda, porabljenega časa, stroškov porabljenega materiala in drugih izdatkov v zvezi z opravljenim delom. Znesek plačila za opravljeno storitev v prejšnjem odstavku tega člena navedenim izvedencem in tolmačem ne sme presegati zneska plačila, ki bi se za takšno izvedensko delo odmeril sodnim izvedencem oziroma sodnim tolmačem. Stroški izvedenca oziroma tolmača za porabljeni material in druge posebne stroške v zvezi z opravljenim delom se obračunajo na podlagi predloženih računov. Če je izvedencev več in podajo skupen izvid in mnenje, se plačilo za opravljeno delo povrne sorazmerno z vloženim delom. Kolikšen je delež izvida in mnenja, ki ga prispeva posamezni izvedenec, mora biti navedeno v skupnem mnenju. Če se izvedenci ne morejo sporazumeti o svojem deležu, se vsem dodeli enak znesek plačila. Če izvid in mnenje izvedenca ali izvedencev niso jasni, popolni, zadostno obrazloženi in če nastane utemeljen dvom o pravilnosti mnenja, pa se te pomanjkljivosti ne dajo odpraviti s ponovnim zaslišanjem, se zaradi ponovne priprave izvedeniškega mnenja ne more zahtevati dodatno plačilo. Če izvedenec ne opravi izvedenskega dela ali ga ne opravi v skladu z opredelitvijo nalog v pisnem sklepu, mu ne pripada plačilo (Pravilnik o stroških v upravnem postopku, 13. člen).

### **4.5 TOLMAČI**

Po ustavni določbi ima vsakdo pravico do uporabe svojega jezika in pisave ter da pri uresničevanju svojih pravic in dolžnosti ter v postopkih pred državnimi in drugimi organi, ki opravljajo javno službo, uporablja svoj jezik in pisavo na način, ko ga določa zakon. Vsebina te določbe je v skladu z ustavnima določbama o enakosti pred zakonom in enakem varstvu pravic. Po ustavni določbi o varstvu osebne svobode pa mora biti vsakdo, ki mu je odvzeta prostost, takoj obveščen o razlogih za odvzem prostosti. Kljub temu, da je tudi pravica do uporabe svojega jezika in pisave večznačna, je po svoji naravi najbližja političnim pravicam (Kocjančič et al., 2005, str. 121).

Tolmači so izvedenci za jezik, vendar se njihovo izvedensko delo v upravnem postopku razlikuje od izvedenskega dela drugih izvedencev. Določbe o izvedencih se zato lahko le na primeren način uporabljajo tudi za tolmače. Za tolmača (prevajalca)



je lahko postavljena le oseba, ki zna jezik, v katerem teče upravni postopek, in jezik stranke oziroma drugega udeleženca postopka, ki ne zna tega jezika ali ima pravico spremljati potek postopka oziroma uporabljati svoj jezik v tem postopku. Tolmač je tudi oseba, ki se zna sporazumeti z gluho in nemo osebo, če z njo ni mogoč pisni kontakt (Androjna, Kerševan, 2006, str. 373-374).

Stranke in drugi udeleženci postopka, ki ne znajo jezika, v katerem teče postopek, ali ga ne morejo uporabljati zaradi invalidnosti, imajo pravico spremljati potek postopka po tolmaču. Druge osebe imajo pravico v postopku uporabljati svoj jezik in potek postopka spremljati po tolmaču le, če ne znajo jezika, v katerem teče postopek. To pravico imajo tujci, pa tudi državljani Slovenije, če ne obvladajo jezika, v katerem teče postopek. O pravici uporabljati svoj jezik in spremljati postopek po tolmaču jih je organ, ki vodi postopek, dolžan poučiti. Dan pouk in izjava stranke se vpišeta v zapisnik, če se opravi kakšno zaslišanje po tolmaču, pa se v zapisnik navede tudi, v katerem jeziku je zaslišani govoril in kdo je bil tolmač (Breznik et al., 2008, str. 231-232).

## **4.6 OGLED**

### **4.6.1 Pojem ogleda**

Ogled je dokazno sredstvo, na podlagi katerega uradna oseba, ki vodi postopek, neposredno zazna sedanja pravno pomembna dejstva z lastnimi čutili. Ker se to zaznavanje najpogosteje opravi z vidom, se dokazno sredstvo imenuje ogled, kar pa ne pomeni, da se zaznavanje glede na okoliščine posameznega primera ne bi moglo opraviti tudi s tipanjem, sluhom, okusom ali vonjem. Ogled je neposredno in najpreprostejše dokazno sredstvo ter hkrati praviloma tudi najbolj zanesljiv dokaz, ker so izključene napake, do katerih lahko pride pri posrednem načinu dokazovanja (na primer pri posredovanju pričinih zaznav). Pri drugih dokazilih uradna oseba, ki vodi postopek, ugotavlja pravno pomembna dejstva preko posrednika (listine, potrdila, priče, stranke, izvedenca) (Androjna, Kerševan, 2006, str. 374).

Ogled se opravi, kadar je za ugotovitev kakšnega pravno pomembnega dejstva ali za razjasnitev bistvenih okoliščin potrebno, da si uradna oseba, ki vodi postopek, stvar neposredno ogleda. Ogled se tako poleg dokaza za ugotovitev pravno pomembnega dejstva uporablja še za razjasnitev oziroma za boljše spoznavanje bistvenih okoliščin (Androjna, Kerševan, 2006, str. 374).

### **Sodna praksa**

Sodišče je tudi ugotovilo, da v spisih ni zapisnika o opravljenem inšpekcijskem ogledu z dne 25. 2. 1993, na katerega se tožeča stranka sklicuje. Sodišče zato ni moglo presoditi, za kakšen ogled je v tem primeru sploh šlo. Sodišče pripominja, da postopek v tej zadevi vodi upravni organ in je zato po ZUP (194. do 198. člen) ogled

dolžan opraviti sam in te zakonske obveze ne more prenesti na inšpekcijski organ ... (Sodba VS RS, št. U 936/93-7 z dne 19. 10. 1994, VS11304) (Breznik et al., 2008, str. 520).

#### **4.6.2 Predmet ogleda**

Predmet ogleda je lahko vsaka premična ali nepremična stvar. Predmet ogleda so lahko tudi fizične osebe (na primer zaradi ugotovitve telesne okvare) (Androjna, Kerševan, 2006, str. 374).

Ogled se opravi na sedežu organa, če se stvari lahko brez težav prinesejo na kraj, kjer se vodi postopek, to je navadno na sedež organa. Sicer pa se stvari - predmeti ogledajo tam, kjer so, nepremičnine pa na kraju, kjer ležijo. Lastnik ali posestnik mora dovoliti ogled. Če brez opravičenega razloga ne dovoli ogleda, se zoper njega lahko uporabijo enaki ukrepi kot zoper pričo, ki noče pričati. Stranke imajo pravico biti navzoče pri ogledu. Če je predmet ogleda stanovanje, si mora uradna oseba pridobiti dovoljenje sodišča za vstop v stanovanje, razen če stranka sama predlaga ali zahteva ogled stanovanja (Jerovšek, 2007, str. 120).

#### **4.6.3 Postopek pri izvedbi dokaza o ogledom**

Dokaz z ogledom stvari se opravi po uradni dolžnosti ali na predlog stranke, če je glede na okoliščine posameznega primera ogled potreben. Z zakonom je lahko predpisan celo obvezen ogled stvari (na primer tehnični pregled zgrajenega objekta zaradi ugotovitve njegove neoporečnosti pred izdajo uporabnega dovoljenja). Ogled stvari, ki se lahko brez težave prinesejo na kraj, kjer se vodi postopek, se opravijo na tem kraju, sicer pa na kraju, kjer je stvar (Androjna, Kerševan, 2006, str. 375).

Stranke imajo pravico biti navzoče pri ogledu, navzočnost drugih oseb pa določa uradna oseba. Uradna oseba lahko odredi, da se potek izvedbe dokaza z ogledom delno ali v celoti snema, posnetek pa predloži zapisniku. Uradna oseba pa mora paziti, da se ogled ne zlorabi in da se ne prekrši poslovna, poklicna, znanstvena ali umetniška tajnost (Grafenauer, 2001, str. 152-153).

Lastnik ali posestnik stvari, prostorov, zemljišča, ki naj se ogledajo ali čez katere je treba iti, mora dovoliti, da se opravi ogled, če to odkloni, pa se smiselno uporabljajo določbe in ukrepi, ki veljajo za odklonitev pričanja. Morebitno škodo, ki nastane pri ogledu, je treba lastniku ali posestniku povrniti, o čemer se izda poseben sklep, zoper katerega je dovoljena posebna pritožba (Grafenauer, 2001, str. 152-153).

#### **Sodna praksa**

Čeprav tožeča stranka ni bila vabljen na ogled kraja sporne lokacije, s tem ni bila storjena bistvena kršitev postopka, saj sta se tožnika o vseh dejstvih in okoliščinah lahko izjasnila v drugih delih postopka in njuna udeležba na ogledu tudi po mnenju

upravnega sodišča ne bi mogla pripeljati do drugačne odločitve (*Sodba VS RS, št. I Up 409/99 z dne 11. 2. 2000, VS13210*) (*Breznik et al., 2008, str. 521*).

#### **4.7 ZAVAROVANJE DOKAZOV**

Za vsak dokaz obstaja večja ali manjša nevarnost, da se bo spremenil ali uničil ali izgubil ali da se bo sicer otežkočila njegova izvedba. Temu, da bi se to preprečilo in hkrati omogočila prihodnja uporaba takšnega dokazila v postopku, služi zavarovanje dokazov. Zavarovanje se opravi tako, da se dokaz, za katerega obstaja opisana nevarnost, izvede. Zaradi učinkovitosti te pravne institucije je potrebno, da se lahko izvedba dokaza opravi v vsakem stanju upravnega postopka in tudi že pred začetkom tega postopka (Androjna, Kerševan, 2006, str. 376).

Dokazi se lahko zavarujejo (Jerovšek, 2007, str. 121):

- pred začetkom postopka,
- med postopkom,
- po dokončnosti oziroma pravnomočnosti odločbe, če je to potrebno za postopek z izrednimi pravnimi sredstvi.

Pred začetkom postopka dokaz zavaruje organ na območju, na katerem so stvari, ki si jih je treba ogledati, na primer zemljišče, ki naj se ogleda oziroma na katerem prebivajo osebe, ki jih je treba zaslišati. Med postopkom dokaze zavaruje organ, ki vodi postopek. Po dokončnosti oziroma pravnomočnosti odločbe zavaruje dokaze organ, pred katerim je vložena zahteva za izredno pravno sredstvo, na primer organ, pri katerem se predlaga obnova postopka, če pa se ta šele namerava predlagati, pa organ, na območju katerega so dokazi, ki naj se zavarujejo (zaseg listine, ki je ponarejena in je bila podlaga za odločanje, kar je obnovitveni razlog) (Jerovšek, 2007, str. 121).

##### **4.7.1 Pogoji za zavarovanje dokazov**

Zavarovanje dokazov je izjemen ukrep, ki pride v poštev, kadar obstaja utemeljen sum, da se dokazilo ne bo moglo ali se bo težko izvedlo v tisti fazi postopka, kot bi se sicer, torej v dokaznem postopku, ki sledi ugotovitvi relevantnih dejstev. Zavarovanje dokazov se lahko po ZUP izvede le za potrebe upravnega postopka (Jerovšek, Trpin, 2004, str. 564).

Zavarovanje dokazov se v upravnem postopku lahko opravi v vsakem stanju postopka, pa tudi že pred začetkom postopka, ob naslednjih pogojih (Androjna, Kerševan, 2007, str. 376-377):

- da obstaja ustrezna pobuda za zavarovanje dokazov. Zavarovanje dokazov se lahko opravi po uradni dolžnosti ali na predlog stranke oziroma tistega, ki ima

od tega pravno korist. V predlogu za zavarovanje je treba navesti dejstva, ki jih je treba dokazati, in dokaze, ki jih je treba izvesti;

- da obstaja utemeljena bojazen, da se dokaz pozneje ne bo mogel izvesti ali da bo njegova izvedba pozneje otežkočena. Stranka oziroma pravni interesent morata ta pogoj izkazati v svojem predlogu (da se namerava pričati za stalno izseliti v tujino, da je pričati na smrtni postelji, da bo predmet ogleda uničen ali bistveno spremenjen idr.);
- da gre za dokaz, ki se bo uporabil v upravnem postopku. Če se dokaz nanaša na zadevo, ki je oziroma bo predmet kakšnega drugega postopka (na primer kazenskega postopka), zavarovanja dokazov ni mogoče izvesti v upravnem postopku.

V vlogi, s katero se zahteva zavarovanje dokazov, mora predlagatelj navesti dejstva, ki naj se dokažejo, dokaze, ki naj se izvedejo, in razloge, zaradi katerih misli, da se pozneje dokaz ne bo mogel izvesti ali da bo njegova izvedba težja. Če je v postopku udeležena ali bo udeležena stranka z nasprotnim interesom, se tej osebi vroči vloga za zavarovanje dokazov, razen če nujnost terja takojšnjo izvedbo zavarovanja dokazov. O zavarovanju dokazov odloči organ s posebnim sklepom, zoper sklep, s katerim se zavrne predlog za zavarovanje dokazov, pa je dovoljena posebna pritožba (Grafenauer, 2001, str. 153).

#### **4.7.2 Postopek za izvedbo zavarovanja dokazov**

Zavarovanje dokazov se opravi po pravilih dokazovanja in na stroške predlagatelja (stranke, ki je začela postopek oziroma tiste stranke, ki ima močnejši pravni interes za zavarovanje dokaza), ki mora nasprotni stranki povrniti tudi upravičene stroške, ki jih je imela z udeležbo v postopku pri izvajanju dokaza zaradi njegovega zavarovanja. Predlagatelj pa ima pravico zahtevati v upravnem postopku po odločitvi o upravni zadevi povrnitev teh stroškov. Če se dokazovanje opravi po uradni dolžnosti, trpi stroške organ (Androjna, Kerševan, 2006, str. 377-378).

#### **Sodna praksa**

V obravnavani zadevi je sporno, ali je tožena stranka predlog tožnikov za zavarovanje dokazov, vložen na podlagi določbe 204. člena ZUP v postopku izdaje enotnega dovoljenja za gradnjo avtoceste A2 Karavanke - Obrežje, odsek ... investitorja DARS, d.d., utemeljeno zavrnila ... Tudi po presoji pritožbenega sodišča je bil predlog tožnikov za zavarovanje dokazov v postopku izdaje navedenega enotnega dovoljenja za gradnjo avtoceste praviloma zavrnilen. Tožena stranka je po presoji pritožbenega sodišča praviloma presodila, da posebno zavarovanje predlaganih dokazov ni potrebno, ker so ti bodisi že izvedeni ali se bodo na podlagi zahtev iz Uredbe o lokacijskem načrtu, ki so kot pogoj navedene v enotnem dovoljenju, izvedli v času gradnje ali v času obratovanja avtoceste (*Sodba VS RS, št. I Up 1085/2003 z dne 14. 9. 2006, VS18884*) (Breznik et al., 2008, str. 525).

## 4.8 NEDOPUSTNI DOKAZI

V postopku je treba ugotoviti resnično in dejansko stanje in v ta namen ugotoviti vsa dejstva, ki so pomembna za zakonito in pravilno odločbo. Materialna resnica pomeni skladnost predstav uradne osebe - subjektivnih zaznav z dejanskim stanjem upravne zadeve. V primeru, da organ oziroma uradna oseba ugotovi materialno resnico z nedopustnimi dokazi, je to nesprejemljivo z vidika ustavnega varstva strank, tako ugotovljeno dejansko stanje pa je tudi v nasprotju z ustavo, ki zagotavlja pravno državo (Grafenauer, 2001, str. 131).

V poglavju dokazovanja oziroma dokaznih sredstev so bila predstavljena in analizirana dokazna sredstva, ki jih ZUP obravnava, hkrati pa ZUP vsebuje tudi nekatere dokazne prepovedi. Tako je nedopustno pridobiti tisti dokaz, katerih pridobitev oziroma izvedba je z zakonom prepovedana. Tako pooblaščenca uradna oseba ne sme odločati ali opravljati posameznih dejanj v upravnem postopku, če je v zadevi, v kateri teče postopek stranka, soupravičenec ali sozavezanec, prič, izvedenec, pooblaščenec ali zakoniti zastopnik stranke. Izvedenec ne more biti nekdo, ki nima strokovnega znanja, ki bi z izvedenskim delom prekršil dolžnost varovanja tajnosti podatkov, ki ne more biti prič, prav tako tudi ne stranka, o katere pravici, obveznosti ali pravni koristi se odloča v tem postopku. Dokazi, ki so bili pridobljeni na takšen način, še štejejo kot absolutno nedopustni.

Dokazi, katerih izvedba ni absolutno prepovedana, so načeloma dopustni, vendar smejo biti pridobljeni in izvedeni le ob spoštovanju pogojev, določenih v zakonu, sicer prav tako postanejo nedopustni. Tako ni dovoljeno zaslišati priče o poslovni ali poklicni tajnosti, prav tako je prič nedopustno zaslišati o določenih stvareh, če bi s tem prekršila dolžnost varovanja uradne ali vojaške tajnosti, dokler ni odvezana dolžnosti varovanja te tajnosti.

ZUP ne predpisuje, kako naj upravni organ postopa z dokazi, ki so absolutno nedopustni ali pa so bili pridobljeni oziroma izvedeni v nasprotju z določili ZUP. Sankcioniranje v zvezi z nedopustnimi dokazi je urejeno posredno, in sicer v okviru določb o rednih in izrednih pravnih sredstvih.

Iz navedenega je torej mogoče zaključiti, da nedopustnih dokazov upravni organ ne sme uporabiti, ter da vprašanje izločitve oziroma sankcioniranja nedovoljenih dokazov v ZUP ni ustrezno urejeno.

## 5 ZAKLJUČEK

Postopek je natančno določen potek ravnanj pri ustvarjanju pravnih aktov, sestavljajo pa ga posamezna dejanja, ki si sledijo in se opravljajo na predpisan način in po določenem vrstnem redu. Z njim se določajo vrsta, vsebina, oblika, potek, čas, kraj način, namen ... posameznega dejanja oziroma akta.

Upravni postopek ureja postopkovna pravila, po katerih se morajo ravnati organi državne uprave, drugi državni organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, kadar odločajo o upravnih zadevah. Pravila splošnega upravnega postopka ureja Zakon o splošnem upravnem postopku. Upravni postopek je skup procesnih institutov, ki predstavljajo neko zaporedje dejanj v upravnem postopku in dovoljeni način njihovega izvajanja. Namen teh dejanj je oblikovati upravnopravno razmerje, ki pomeni za stranko pravico ali obveznost ali pravno korist. Po procesnih pravilih upravnega postopka se morajo torej ravnati organi odločanja in tudi stranke, kadar pred navedenimi organi uveljavljajo pravice ali pravne koristi oziroma se branijo v postopkih, ki so uvedeni zoper njih po uradni dolžnosti.

Upravni postopek se uvede po uradni dolžnosti ali na zahtevo stranke. V prvem primeru organ sam presoja, ali je treba uvesti upravni postopek, v drugem primeru pa mora za to biti podan predlog oziroma zahteva stranke.

Uvedbi postopka sledi ugotovitveni postopek, katerega namen je ugotoviti vsa dejstva in okoliščine, ki so pomembne za odločitev v upravni stvari, in strankam omogočiti, da uveljavljajo in zavarujejo svoje pravice in pravne koristi. Po zakonu se lahko dejstva in okoliščine, ki so pomembne za odločitev, ugotavljajo v skrajšanem ugotovitvenem postopku ali v posebnem ugotovitvenem postopku. Po skrajšanem ugotovitvenem postopku lahko organ odloči v stvari takoj, ko za ugotovitev dejstev in okoliščin ni potrebno opraviti posebnih dejanj v postopku (ni zaslišanja strank, prič, izvedencev, ogleda). Posebni ugotovitveni postopek se izvede za ugotovitev dejstev in okoliščin, ki so pomembne za odločitev in je treba opraviti kakšno dejanje v postopku - na primer zaslišati stranko, priče, opraviti ogled, izvesti dokaze z izvedenci ...

Dejstva in okoliščine, zbrane v ugotovitvenem postopku, je treba v dokaznem postopku dokazati. Prav dokazni postopek pa sem v svoji diplomski nalogi podrobno predstavila in ugotovila, da je dokazni postopek zelo pomemben del upravnega postopka, ki je podlaga uradni osebi, da izda zakonito upravno odločbo.

Postopek dokazovanja je v posameznih upravnih zadevah različen. V nekaterih zadevah je obsežnejši z uporabo vseh razpoložljivih dokaznih sredstev, medtem ko je v določenih zadevah uporabljeno le posamezno dokazno sredstvo. Na splošno lahko rečemo, da je v zahtevnejših upravnih postopkih tudi faza posebnega ugotovitvenega postopka, v kateri se zbirajo in izvajajo dokazi, zahtevnejša, obsežnejša in dolgotrajnejša. Prav tako je za dokazovanje časovno odmaknjenih dejstev potrebno pridobiti različne dokaze (tako po obliki kot vsebini) in na različne načine. S

tehnološkimi razvojem in odpravo administrativnih ovir so sedanja dokazna sredstva formalno izpopolnjena in v mnogih primerih takoj na razpolago posameznim javnim uslužbencem - uradnikom, saj je v mnogih primerih omogočen elektronski dostop v razne zbirke oziroma registre. Na ta način je poenostavljena zadeva v zvezi z zbiranjem raznih listinskih dokazil.

Dokazovanje za odločitev pomembnih dejstev se opravi z dokaznimi sredstvi ali dokazili. Kot dokazilo oziroma dokaz se uporabi vse, kar je primerno za ugotavljanje stanja stvari in kar ustreza posameznemu primeru. Dokazni postopek vsebuje več različnih dokaznih sredstev, kot so listine, potrdila, priče, izjavo stranke, izvedence, tolmače in ogled.

Listine so dokazna sredstva, ki se v upravnem postopku najpogosteje uporabljajo. V širšem smislu je listina vsak papir, predmet, stvar, nepremičnina, spomenik ali celo oseba, na kateri je kaj napisano, narisano, vklesano ali vtetovirano. V ožjem smislu je listina pisno dokazno sredstvo. Listine delimo na zasebne in javne. Zasebne listine predstavljajo samo sporočilo o določenih okoliščinah, ki jih je treba v postopku šele dokazati. Javne listine izda pristojni organ, ki potrjuje dejstva iz uradnih evidenc ali dejstva, ki jih je organ ugotovil sam. Imajo predpisano obliko ter podpis uradne osebe in žig organa. Pri listinah je pomembno omeniti tudi overitve lastnoročnih podpisov ter overitve prepisov ali kopij.

Potrdila so dokazna sredstva, ki se v upravnem postopku zelo pogosto uporabljajo. Pomembna so predvsem tista potrdila, ki jih izdajajo državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil o dejstvih, o katerih vodijo uradno evidenco.

Priča je lahko vsaka fizična oseba, ki je v preteklosti zaznala (je bila zmožna opaziti, videti, slišati ...) kakšno dejstvo, ki je pomembno za odločitev v upravni stvari in je spodobna to izkazati uradni osebi, ki vodi postopek.

Izjava stranke se uporablja le izjemoma, to je subsidiarno in le pod določenimi pogoji, in sicer le takrat, če za ugotovitev nekega dejstva ni dovolj drugih dokazov, v malo pomembnih zadevah in če tako določa poseben zakon.

Izvedenci pa se k postopku pritegnejo le takrat, kadar je potrebno za razjasnitev določene zadeve posebno strokovno znanje. Izvedenec je oseba, ki ima posebno strokovno znanje. Dokaz z izvedenci se izvede, če uradna oseba oceni, da je to potrebno, izvede pa se tudi na zahtevo stranke.

Tolmači so izvedenci za jezik. Stranke, ki ne znajo jezika, v katerem teče postopek, imajo pravico spremljati potek postopka po tolmaču. Tolmača se zna sporazumevati tudi z gluho in nemo osebo.

Ogled je dokazno sredstvo, s pomočjo katerega uradna oseba neposredno zazna pravno pomembna dejstva. Ogled je neposredno in najpreprostejše dokazno sredstvo ter hkrati praviloma tudi najbolj zanesljiv dokaz.

V sistemu dokaznih sredstev, vsebovanem v splošnem upravnem postopku, je vrednost vsakega posameznega dokaza praviloma povsem enaka. Vsako dokazilo je po pomembnosti in tehtnosti enakovredno. Za ugotovitev dejanskega stanja in razjasnitev v zadevi zato uradna oseba, ki vodi postopek, lahko odredi izvedbo katerega koli dokazila, če spozna, da je to potrebno za rešitev v zadevi. Stvar uradne osebe, ki vodi postopek ter izvaja dokaze in presoja izvedene dokaze, pa je, kateri dokaz bo štela za utemeljenega in verodostojnega. Cilj dokazovanja je izključiti dvom in s tem prepričati uradno osebo o resničnosti oziroma neresničnosti določenega dejstva. Po končanem ugotovitvenem in dokaznem postopku izda pristojni organ upravni akt o upravni zadevi, to je upravno odločbo. Z upravno odločbo upravni organ odloči o predmetu postopka, torej o pravici, obveznosti ali pravni koristi stranke.



## LITERATURA

1. ANDROJNA, V., KERŠEVAN, E., Upravno procesno pravo, GV Založba, Ljubljana 2006.
2. ANDROJNA, V., KERŠEVAN, E., Upravni postopek in upravni spor, GV Založba, Ljubljana 2006.
3. BREZNIK, J., ŠTUCIN, Z., MARFLAK, J., Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem, GV Založba, Ljubljana 2008.
4. GRAFENAUER, B.: Osnove upravnega postopka in upravnega spora, GV Založba, Ljubljana 2001.
5. JEROVŠEK, T.: Upravni postopek in upravni spor, Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2007.
6. JEROVŠEK, T., KOVAČ, P., Posebni upravni postopki, Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2007.
7. GRAFENAUER, B. in BREZNIK, J., Upravni postopek in upravni spor, GV Založba, Ljubljana 2005.
8. JEROVŠEK, T., TRPIN, G., Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti in Nebra, Ljubljana 2004.
9. KOCJANČIČ, R., RIBIČIČ, C., GRAND, F., KAUČIČ, I., Ustavno pravo Slovenije, Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2005.
10. ŠTRIKER, M.: Splošni upravni postopek. Priročnik za udeležence seminarja, Ministrstvo za javno upravo, Upravna akademija, Ljubljana 2005.
11. VIRANT, G.: Pravna ureditev javne uprave, Visoka upravna šola, Ljubljana 1999.

## VIRI

12. Ustava Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06).
13. Zakon o dostopu do informacij javnega značaja. Uradni list RS, št. 51/2006-UPB-2.
14. Zakon o državni upravi. Uradni list RS, št. 113/2005-UPB4, 89/2007, 126/2007.
15. Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP-UPB2) Ur. l. RS, št. 24/2006 in Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP-E), Ur. l. RS, št. 126/2007 in Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP-F), Ur. l. RS, št. 65/2008.
16. Uredba o upravnem poslovanju (Ur. l., št. 20/2005), spremembe 106/2005, 30/2006, 86/2006, 32/2007, 63/2007, 115/2007 (122/2007 popr.), 31/2008.
17. Pravilnik o izvrševanju uredbe o upravnem poslovanju (Ur. l. RS, št. 75/2005, 86/2006 in 47/2008).
18. Pravilnik o stroških v upravnem postopku (Ur. l. RS, št. 86/2005).
19. SLADIČ, mag. Jorg. Izbira izvedenca - po pravilih o javnem naročanju? Pravna praksa. 2004, št. 17, str. 9.
20. KOVAČ, mag. Polona. Upravna overovitev. Pravna praksa. 2004, št. 17, str. 26.

## **PRILOGE**

Priloga 1: Vabilo priči na zaslišanje

Priloga 2: Zapisnik o zaslišanju priče

Priloga 3: Vabilo stranki na zaslišanje

Priloga 4: Zapisnik o zaslišanju stranke

Priloga 5: Vabilo na ustno obravnavo z ogledom

Priloga 6: Zapisnik o ustni obravnavi

Priloga 7: Sklep o določitvi izvedenca

Priloga 8: Izvedeniško mnenje

Priloga 9: Primer štampljke za overite podpisa, prepisa ali kopije dokumenta

## **IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA**

Podpisana Nada Maček, študentka Univerze v Ljubljani, Fakultete za upravo, Visokošolski študijski program, izjavljam, da sem avtorica diplomskega dela z naslovom Dokazovanje v upravnem postopku.

Lektor diplomskega dela: Grega Rihtar

Izjavljam, da dovolim objavo mojega diplomskega dela na internetu.