

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo  
visokošolskega programa

**OBLIKE SODNEGA NADZORA NAD POSAMIČNIMI  
UPRAVNIMI AKTI**

Kandidat: Stanislav Modrin  
Številka indeksa: 28391

Mentor: Izred. Prof. dr. Janez Čebulj

Ljubljana, Februar 2009

## POVZETEK

Posamični upravni akt je upravni posrednik med pravno normo in njeno izvršitvijo, ker se pravne norme, ki predpisujejo dejavnost uprave, največkrat izvršijo z izdajo upravnega akta, kot so to različne upravne odločbe.

Vsebina posamičnega upravnega akta je norma, s katero se odloča o pravici, obveznosti ali pravni koristi določenega subjekta.

Bistvene značilnosti posamičnih upravnih aktov so: konkretnost, avtoritativnost, pravno učinkovanje ter administrativni izvor akta.

Namen pravnomočnosti posamičnega upravnega akta je zagotoviti nespremenljivost z aktom urejenega upravnopravnega razmerja in s tem zagotoviti pravno varnost udeležencev tega razmerja.

Načelo zakonitosti je temeljno načelo upravnega prava, kateremu so podvržene vse oblike delovanja uprave.

Načelo zakonitosti uprave pomeni pravno vezanost delovanja upravnega organa. Danes je načelo zakonitosti delovanja uprave splošno uveljavljeno načelo v ustavnih ureditvah vseh demokratičnih držav, v slovenskem pravnem redu je to načelo uveljavljeno s 120. členom slovenske ustave.

V okviru delovanja upravnih organov je pomemben nadzor nad njim in to predvsem z vidika možnosti predhodnega in tudi morebitnega kasnejšega odpravljanja napak, da v praksi ne prihaja do raznih nepravilnosti in napak pri delu, oziroma se jih lažje odpravlja. Nadzor upravnega odločanja je delovanje, katerega smisel je sprememba, razveljavitev ali odprava nezakonitih upravnih odločb.

Stališče pravne države je, da bi morali biti vsi akti uprave, ki kršijo posamezniku pravico ali pravni interes, podvrženi sodni kontroli. Bistvenega pomena pa je neodvisnost in nepristranskost sodišč pri odločanju v postopku sodnega nadzora nad upravo, saj je prav neodvisnost tista, ki sodni nadzor loči od internega, upravnega nadzora višjih organov nad nižjimi upravnimi organi.

Ključne besede:

izvršitev,	načelo zakonitosti,	odločanje,
posamični upravni akt;	pravica,	pravna norma,
sodišče,	sodni nadzor,	upravni organ,
upravna odločba.		

## SUMMARY

Desultory administrative act is administrative mediator between legal norm and its' execution , because legal norms that prescribe activity of administration are for the most time executed with issuing of administrative act, as are, for instance, different administrative decrees.

Content of desultory administrative act is a norm that decides of concerning right, obligation or legal benefit of certain subject.

Desultory administrative actss must be concrete, authoritative, must have a legal effect and administrative origin of instrument. All these are essential features of desultory administrative acts.

Intention of legal validity of desultory administrative act is to assure unchangeableness of administratively-legal relationship which is defined with act and therefore to assure legal certainty of participants of this relationship.

Principle of legality is fundamental principle of administrative law to which all shapes of administrative activity are subjected.

Principle of legality of administration means legally binding of administrative body's activity.

Today is principle of legality considering administration's activity generally exercised principle in constitutional regulations of all democratic states. This principle is exercised with 120. paragraph of Constitution of Republic of Slovenia in slovene legal order.

For the purpose of possibility for previos or later abolishing of mistakes there is very important control above activity of administrative bodies. This is essentially in order to prevent some irregularities and mistakes during the work or to abolish them more easily. Control of administrative deciding is executing of activity of which the purpose is a change, annulment or abolition of unlawful administrative decrees.

Firm stand of legal state is that all acts of administration which break right or legal interest of any individual should be subjected to judicial control. Independence an objectivity of courts of justice at deciding in procedure of judicial control against administration is of essential meaning as independence is the very one that judicial control separates from internal, administrative control of higher organs above lower administrative organs.

Key words:

Execution, principle of legality, deciding,

Desultory administrative act, right, legal norm.

Court of justice, judicial control, administrative body,

Administrative decree.

## KAZALO

<b>POVZETEK</b> .....	<b>i</b>
<b>SUMMARY</b> .....	<b>ii</b>
<b>1 UVOD</b> .....	<b>1</b>
1.1 IZHODIŠČE DIPLOMSKEGA DELA.....	1
1.2 NAMEN IN CILJI RAZISKAVE.....	1
1.3 METODE DELA.....	2
1.4 STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA.....	2
<b>2 POSAMIČNI UPRAVNI AKTI</b> .....	<b>4</b>
2.1 ZNAČILNOSTI POSAMIČNIH UPRAVNIH AKTOV.....	5
2.2 PRAVNO UČINKOVANJE POSAMIČNIH UPRAVNIH AKTOV.....	6
2.3 NAČELO ZAKONITOSTI ALI LEGALITETE.....	7
2.4 DOKONČNOST IN PRAVNOMOČNOST.....	8
<b>3 ODNOS MED UPRAVO IN SODSTVOM</b> .....	<b>10</b>
3.1 NAČELO ZAKONITOSTI DELOVANJA UPRAVE.....	10
3.2 NADZOR NAD DELOVANJEM UPRAVE.....	11
3.3 SODNI NADZOR NAD DELOVANJEM UPRAVE.....	12
3.3.1 Neodvisnost sodišč.....	13
3.3.2 Pozicije odločanja sodišča pri presoji odločitev in dejanj uprave	15
3.3.3 Načelo dispozitivnosti v postopku.....	16
3.3.4 Odločanje o veljavnosti posamičnih upravnih aktov (odločbe)...	18
<b>4 POSLEDICE NEZAKONITOSTI POSAMIČNIH UPRAVNIH AKTOV IN OBLIKE SODNEGA NADZORA NAD NJIMI</b> .....	<b>19</b>
4.1 NEZAKONITOSTI PRI IZDAJI POSAMIČNIH UPRAVNIH AKTOV..	19
4.2 UPRAVNI SPOR.....	20
4.2.1 Pristojnosti.....	21
4.2.2 Predhodni preizkus tožbe.....	22
4.2.3 Stranke v upravnem sporu.....	22
4.2.4 Glavna obravnava in seja.....	23
4.2.5 Odločitev sodišča.....	24
4.2.6 Spor polne jurisdikcije.....	25
4.2.7 Pravna sredstva – pritožba, revizija in obnova postopka.....	25
4.3 DRUGE OBLIKE SPOROV O ZAKONITOSTI.....	29
4.4 USTAVNOSODNA PRESOJA.....	32
4.4.1 Predmet izpodbijanja v ustavni pritožbi.....	33
4.4.2 Dopustnost vloge ustavne pritožbe in vlagatelj.....	35
4.4.3 Postopek preizkusa ustavne pritožbe.....	36
4.4.4 Obravnava, odločanje in pravne posledice.....	37
<b>5 SODNA PRAKSA</b> .....	<b>39</b>
5.1 BISTVENE UGOTOVITVE.....	48

<b>6</b>	<b>ZAKLJUČEK.....</b>	<b>49</b>
	<b>LITERATURA .....</b>	<b>52</b>
	<b>VIRI .....</b>	<b>54</b>
	<b>IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA .....</b>	<b>55</b>

# 1 UVOD

## 1.1 IZHODIŠČE DIPLOMSKEGA DELA

Hierarhija upravnopravnih norm in upravnopravnih aktov dobi svoj odraz v zahtevi po njihovi medsebojni usklajenosti: nižja pravna norma mora biti v skladu z višjo pravno normo, posledično pa to velja tudi za akte, v katerih so te norme vsebovane.

Kdaj lahko pride do nezakonnosti pri izdaji posamičnih upravnopravnih aktov? Odgovor je v neskladnosti posamične upravne norme, ki je vsebovana v posamičnem upravnopravnem aktu in katere posledica ni le nezakonnost norme, ampak je posledica neskladnosti tudi ta, da norma oziroma akt posega v kakšno od človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Posledice neskladnosti posamičnih upravnih norm in posamičnih dejanj vodijo v:

- ustavnosodno presojo. Za primere neskladnosti posamične upravne norme, katere posledica ni le nezakonnost temveč je posledica tudi ta, da norma posega v kakšno od človekovih pravic in temeljnih svoboščin, je že v Ustavi predvidena možnost vložitve ustavne pritožbe;
- upravnosodno presojo. Vsak dokončen posamičen upravnopravni akt je podvržen oceni skladnosti z originarnimi normami v okviru upravnosodne presoje, ki poteka pred Upravnim sodiščem. Postopek ocene te skladnosti se imenuje upravni spor, ureja pa ga Zakon o upravnem sporu.

Ustava Republike Slovenije v 3. odstavku 120. člena določa, da je proti odločitvam in dejanjem upravnih organov in nosilcev javnih pooblastil zagotovljeno sodno varstvo pravic in zakonitih interesov državljanov in organizacij; o ustavnosti in zakonitosti v 153. členu pa govori o usklajenosti pravnih aktov. Vse odločbe in vsa dejanja morajo temeljiti na ustavi, posamični akti in dejanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil pa morajo temeljiti na zakonu ali na zakonitem predpisu.

Ustava v 160. členu, ko opredeljuje pristojnosti Ustavnega sodišča, določa, da Ustavno sodišče odloča tudi o ustavnih pritožbah zaradi kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin s posamičnimi akti, o drugih pritožbah pa takrat, ko je bilo izčrpano pravno sredstvo.

## 1.2 NAMEN IN CILJI RAZISKAVE

Moj namen raziskave je predvsem preučiti ustrezno literaturo in zakonodajo (predstavljeno v virih in literaturi) najprej v zvezi s sprejemanjem posamičnih upravnih aktov s strani upravnih organov, odnos med upravo in sodstvom ter

posledice nezakonnosti pri izdaji posamičnih upravnih aktov, kar nujno vodi k sodnemu nadzoru in obravnavi teh aktov.

Cilj moje naloge je po predstavitvi teoretičnega dela naloge v empiričnem delu na primerih iz prakse prikazati kako v vsakdanjem življenju resnično deluje sodni nadzor in sodna presoja posamičnih – posebej nezakonitih aktov in varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

### **1.3 METODE DELA**

V nalogi bom uporabil naslednje metode dela:

- Deskriptivno metodo ali deskripcijo, s pomočjo katere bom predstavil tematiko moje naloge.
- Metodo študija ustrezne literature, predvsem tematika moje naloge zahteva natančnejše proučevanje zakonodaje, najprej najvišji pravni akt Ustavo RS, kakor tudi druge zakone, ki so pomembni pri moji nalogi.
- Analitično in primerjalno metodo, ki jo bom uporabil predvsem pri bistvenih ugotovitvah.
- Metodo sinteze, kjer bom strnil ugotovitve teoretičnega in empiričnega dela v zaključku naloge.

### **1.4 STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA**

Postopek izdaje posamičnega upravnega akta je natančno predpisan in se razlikuje od postopka izdaje splošnega akta in to zato, ker se s tem daje posamezniku zagotovilo, da se bo o njegovi pravici, obveznosti ter pravni koristi odločalo na zakonit način ter na enak način kot v primerih z enakim dejanskim ter pravnim stanjem. Sam postopek se začne ali po uradni dolžnosti ali pa na predlog stranke. Po uradni dolžnosti se začne, kadar za omenjeno obstaja v zakonu izrecno pooblastilo ter so za takšno stvar izpolnjeni za to predpisani pogoji.

Pravico do odločbe oziroma posamičnega upravnega akta ima stranka ali subjekt v upravnem postopku ter se mu mora izdati v predpisanem roku odločitev o pravici, pravni koristi ali obveznosti.

V svoji diplomski nalogi bom v drugem poglavju najprej predstavil posamični upravni akt ter njegove bistvene značilnosti, pravno učinkovanje posamičnih upravnih aktov, načelo zakonitosti ali legalitete in institut dokončnosti ter pravnomočnosti, ki se med seboj razlikujeta, kar bom tudi opredelil.

Za zavarovanje zakonitosti, pravilnosti in učinkovitosti dela organov uprave, je potreben nadzor oziroma kontrola nad upravnim delovanjem. Nadzorov uprave je več vrst, aktualen pa je predvsem sodni nadzor, saj upravni nadzor ni zadostna garancija pri uresničevanju in zagotavljanju načela zakonitosti pri delu uprave. Ta odnos med upravo in sodstvom bom opredelil v tretjem poglavju.

Kako potreben je sodni nadzor nad delovanjem upravnih organov se pokaže, ko pride do nezakonnosti posamičnih upravnih aktov ter posledic nezakonnosti le-teh, marsikdaj je kot posledica omenjene nezakonnosti kršena tudi katera izmed človekovih pravic in temeljnih svoboščin. V takih primerih stranke po končanem upravnem postopku, v katerem upravni organ izda nezakonit posamičen upravni akt – odločbo, lahko uporabi redno ali izredno pravno sredstvo, kar bom predstavil v četrtem poglavju. Predvsem so zanimivi spori, ki se lahko sprožijo zoper nezakonite posamične upravne akte. Bolj natančno bom opredelil upravni spor, delovni in socialni spor ter ustavnosodno presojo.

V empiričnem delu naloge pa želim s primeri iz sodne prakse predstaviti posledice nezakonnosti aktov v upravnem sporu, socialnem sporu in ustavnosodno presojo ter na kratko analizirati primere oziroma postaviti bistvene ugotovitve.

Predstavljen teoretični in praktični del bom strnil v zaključku diplomske naloge. V svoji diplomski nalogi bom uporabil navedene vire in literaturo, relevanten pa je tudi novi zakon o upravnem sporu, ki je v veljavo stopil s 1.1.2007 letos.



## 2 POSAMIČNI UPRAVNI AKTI

Po definiciji ustvarja upravni akt pravo za posamični primer. Ta kriterij je pomemben zaradi razlikovanja od splošnih in abstraktnih upravnih aktov (podzakonskih predpisov), ki so namenjeni ustvarjanju abstraktnih in splošnih pravnih norm. Abstrakten akt je tisti, ki je namenjen nedoločenemu številu primerov uporabe, konkretni pa je namenjen enemu samemu primeru. Druga delitev pa izhaja iz splošnosti oziroma posamičnosti akta, torej glede na krog naslovljencev na katere se nanaša. Če se nanaša na nedoločen krog naslovljencev, je akt splošen, če pa se nanaša na določen ali določljiv krog naslovljencev, gre za posamični akt (Kerševan, 2004, str. 178).

S pojmom posamični upravnopravni akt se označuje tisti posamični pravni akt, ki vsebuje posamično upravno normo; v upravnem procesnem pravu se ti akti označujejo z izrazom upravne odločbe in z izrazom posamični akti za izvrševanje javnih pooblastil (Čebulj, Strmecki, 2001, str. 55).

Posamični upravni akt lahko torej označimo kot izjavo volje, ki je sprejeta z namero nastanka pravnega učinka tako, da se opravi neka sprememba v danem pravnem redu. Posamični upravni akt je dejansko upravni posrednik med pravno normo in samo njeno izvršitvijo, ker se pravne norme, ki predpisujejo dejavnost uprave, največkrat izvršijo z izdajo upravnega akta, kot je odločba sklepa, odločba o dovoljenju, ipd.

Posamični upravni akt vsebuje posamično normo, s katero se ureja konkretno upravnopravno razmerje, praviloma na individualen način. Izjema so le npr. generalne in skupne odločbe. Vsebina posamičnega upravnega akta je tako norma, s katero se odloča o pravici, obveznosti ali pravni koristi določenega subjekta.

Na področju posamičnih upravnih norm imamo dve posebnosti:

1. formalna pravnomočnost upravnih odločb nastopi ko, ni več pritožbe in ni mogoč upravni spor, ko ni več pritožbe je dokončnost,
2. pri materialni pravnomočnosti je posebnost nekatere upravne odločbe in v njih vsebovane posamične upravne norme nikoli ne postanejo materialno pravnomočne. To so tiste pri katerih obstaja kakšen razlog, ki ga določa zakon (ZUP) in zaradi katerega se posamična upravna norma lahko izreče za nično. Vse posledice se izničijo.

Ustava ne zahteva skladnosti teh norm s splošnimi, temveč, da morajo posamične norme temeljiti na splošnih normah. Pomeni, da so posamične norme popolnoma pravno vezane norme (vsebinsko popolnoma odvisne od splošnih norm). Pomenijo uporabo splošne norme na konkretno situacijo, na konkretno dejansko stanje. Ta pravna vezanost (odvisnost) posamičnih norm od splošnih se v vsebinskem smislu kaže v tem, da lahko praviloma glede na ugotovljeno dejansko stanje izda upravni organ samo eno vrsto posamične norme (ali pozitivno ali negativno).

Vsebina posamičnega upravnega akta je tako norma, s katero se odloča o pravici, obveznosti ali pravni koristi določenega subjekta (Čebulj, Strmecki, 2001, str. 83).

To pomeni, da je posamični upravni akt v vsebinskem, materialnem smislu odločitev o vsebini upravne stvari; v formalnem pogledu pa je posamični upravni akt

predpisana oblika, v kateri po predpisanem postopku odloči pristojni upravni organ o upravni stvari (Čebulj, Strmecki, 2001, str. 83-84).

Postopek izdaje posamičnega upravnega akta je natančno predpisan in se razlikuje od postopka izdaje splošnega akta in to zaradi tega, ker se s tem daje posamezniku zagotovilo, da se bo o njegovi pravici, obveznosti ter pravni koristi odločalo na zakonit način ter na enak način kot v primerih z enakim dejanskim ter pravnim stanjem. Sam postopek se začne ali po uradni dolžnosti ali pa na predlog stranke. Po uradni dolžnosti se začne, kadar za omenjeno obstaja v zakonu izrecno pooblastilo ter so za takšno stvar izpolnjeni za to predpisani pogoji.

Pravico do odločbe oziroma posamičnega upravnega akta ima stranka ali subjekt v upravnem postopku ter se mu mora izdati v predpisanem roku odločitev o pravici, pravni koristi ali obveznosti; če pa upravni organ, ki je pristojen za izdajo posamičnega upravnega akta omenjeni predpisani rok zamudi, pride do tako imenovanega molka upravnega organa, kar pomeni da se vloži ustrezno pravno sredstvo (Čebulj, Strmecki, 2001, str. 86).

## **2.1 ZNAČILNOSTI POSAMIČNIH UPRAVNIH AKTOV**

Potrebno je ločevati med bistvenimi in dopolnilnimi ali vzporednimi značilnostmi posamičnega upravnega akta. Bistvene značilnosti po Ivančeviću so:

- konkretnost akta,
- avtoritativnost akta,
- pravno učinkovanje akta v treh vidikih,
- administrativni izvor akta.

Konkretnost, ker ureja norma v njem konkretno, obstoječo situacijo, na podlagi že obstoječega ter ugotovljenega dejanskega stanja.

Avtoritativnost - izda se ga enostransko, upravni organ izda akt z vsebino, ki izhaja iz splošne norme, kar pomeni, da se s stranko niti o vsebini ali o njegovi izvršitvi ne pogaja, akt vsebuje kogentno normo, pomeni, da če ga naslovljenec ne izvrši prostovoljno, se ga izvrši prisilno. Po uradni dolžnosti se akt izda pod pogoji, ki so določeni z zakonom.

Pravno učinkovanje, ki se kaže v treh vidikih.

Administrativni izvor se kaže v tem, da je za izdajo posamičnega upravnega akta praviloma vedno pristojen upravni organ, izda pa se po pravilih upravnega procesnega prava. Kaže se tudi v naravi postopka. Oblika v kateri se akt izda, je upravno-administrativna odločba.

Dopolnilne ali vzporedne značilnosti so:

- enostranskost – akt je izraz enostranske volje upravnega organa, ki pa zaradi zahteve po spoštovanju materialne in formalne zakonitosti ne sme biti rezultat samovolje ;
- obličnost posamičnega upravnega akta – izda se po predpisanem postopku in v predpisani obliki;

- izvršljivost posamičnega upravnega akta – posebnost je v tem, da upravni organ sam izvrši upravno pravni akt in zato je predviden poseben postopek upravne izvršbe (Čebulj, Strmecki, 2001, str. 85).

## **2.2 PRAVNO UČINKOVANJE POSAMIČNIH UPRAVNIH AKTOV**

Pravno učinkovanje se lahko obravnava s treh vidikov:

- 1) Z vidika narave pravice, to je obveznosti, ki jo ureja norma, vsebovana v posamičnem upravnem aktu. Posamični upravni akt lahko učinkuje ali samo med prizadetimi udeleženci v upravnopravnem razmerju, ki ga ureja v aktu vsebovana posamična norma, ali pa ima učinek tudi na druge osebe, ki niso neposredno udeležene v upravnopravnem razmerju, ki ga norma vsebovana v aktu ureja. Pravica oz. obveznost, ki jo ureja norma v posamičnem upravnem aktu, je lahko takšna, da deluje znotraj kroga udeležencev v upravno pravnih razmerjih ali navzven, ki niso udeleženci (stranka – država). Med upravnim organom in tistimi strankami (eno ali več), ki so v razmerju, vse skupaj ostaja v krogu udeležencev. Te so relativne, ker pravno učinkujejo znotraj kroga udeležencev. Ima učinek interpartes. Pravica oz. obveznost, ki jo ureja norma v posamičnem upravnem aktu pa lahko tudi učinkujejo izven kroga udeležencev. To so absolutne. Učinek je nasproti vsem – erga omnes.
- 2) Načina urejanja pravice - prvi način je tisti, pri katerem se s posamičnim upravnim aktom upravno razmerje na novo oblikuje tako, da se neko pravico prizna, spremeni, odvzame ali da se obveznost naloži, spremeni, ukine. Takšnemu načinu urejanja pravimo konstitutivni način. Pravno učinkovanje teh aktov je samo za naprej – ex nunc. Drugi način urejanja je ugotovitveni način, ko se s posamičnim upravno pravnim aktom ugotavlja obstoj. Taki so deklarativni, ti pa učinkujejo za naprej in za nazaj ex tunc.
- 3) Časa učinkovanja posamičnega upravnega akta. Posamično upravno razmerje se praviloma uredi s posamično normo za nedoločen čas (npr. pokojninska odločba). Kadar je odločba pravnomočna, se njegova vsebina ne more spremeniti (izjema je ničnost odločbe). Pri prenehanju učinkovanja praviloma posamičen pravni akt učinkuje za nedoločen čas, obstajata pa 2 izjemi: kadar gre za temporarne posamične upravne akte (izdani za določen čas) ali za provizorne posamične upravne akte, ki se izdajo kot začasni, da se z njimi upravno pravno razmerje, ki je predmet odločanja začasno uredi do končne odločitve - začasna odločba (Čebulj, Strmecki, 2001, str. 84).

## **2.3 NAČELO ZAKONITOSTI ALI LEGALITETE**

Pojasniti je potrebno izvor zakonitosti podzakonskih ali upravnih predpisov, ki pomeni presojo pravne pravilnosti podzakonskih predpisov in ugotavljanje njihove skladnosti s tistimi akti veljavnega pravnega reda, ki so v hierarhičnem razmerju med podzakonskimi predpisi – z zakoni, z ustavo in z mednarodnimi pogodbami.

Pomembno je opredeliti 120. člen Ustave, ki določa organizacijo in delo uprave in kjer je že v začetku določeno, da organizacija uprave, njene pristojnosti in način

imenovanja njenih funkcionarjev ureja zakon; upravni organi pa opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi Ustave in zakonov. Pri načelu legalitete je pri izdaji posamičnih upravnih aktov relevantno razmerje med zakonodajno in izvršilno funkcijo. Bistvo je v vezavi izvršilne oblasti na zakon in pravo oz. legalitetno načelo določa na enak način tudi razmerje med parlamentom in vlado. Pravna teorija opredeljuje legalitetno načelo tako, da razmerja med zakonodajno in izvršilno oblastjo opredeljuje kot vsebinsko vezanost delovanja izvršilne oblasti na zakon in prav zakon mora biti podlaga za izdajanje podzakonskih predpisov in posamičnih aktov izvršilne oblasti, to je tako vlade kot upravnih organov. Vsa ta dejavnost pa mora biti tudi v vsebinskem pogledu ves čas v zakonskem okviru (Šturm, 1998, str 172).

Načelo zakonitosti je temeljno načelo upravnega prava, utemeljeno pa je zlasti s tremi razlogi:

- politični razlog - pomeni, da je uprava podrejena odločitvam, ki jih sprejme predstavniški organ, zlasti v obliki ustave in zakonov;
- tehnični razlog - z načelom zakonitosti se zagotavlja pravilno delovanje celotnega upravnega aparata;
- psihološki razlog - s tem načelom se ustvarja pravna varnost državljanov, da uprava ne bo delovala samovoljno, temveč po vnaprej sprejetih predpisih, s katerimi se imajo možnost seznaniti.

Načelu zakonitosti so podvržene vse oblike delovanja uprave. Še posebej pa to velja za oblastne, tako splošne kot posamične upravno pravne akte in materialna dejanja, s katerimi se posega v pravice in svoboščine posameznika ali pravne osebe. Tako je nastanek upravnega postopka ter upravnega spora zelo tesno povezan z izoblikovanjem načela zakonitosti. Upravo načelo zakonitosti zavezuje k upoštevanju vseh zanj obveznih norm. Njej nadrejene norme so ustava, zakoni, predpisi EU ali pa splošna pravna načela na nivoju zakonov, ki vežejo upravo, ne da bi se od njih odstopalo. V upravnem procesnem pravu upoštevanje tega načela pomeni, da ni prostora za kakršnokoli samovoljo organov ter uradnih oseb, pooblaščenih za odločanje. To je zagotovljeno z zahtevo, da le-ti morajo delati in odločati po zakonih in ostalih predpisih. Upravni postopek postavlja zahtevo po materialni in formalni zakonitosti (Čebulj, Strmecki, 2001, str. 115).

## **2.4 DOKONČNOST IN PRAVNOMOČNOST**

Posamični upravni akt postane najprej dokončen.

Dokončnost akta pomeni, da zoper ta akt ni mogoče vložiti rednih pravnih sredstev v postopku odločanja. Pri tem je treba poudariti, da po izčrpanju možnosti rednih pravnih sredstev postanejo dokončni vsi akti, ki so bili izdani v določenem postopku na prvi in drugi stopnji odločanja, ker tako prvostopenjskih kot tudi drugostopenjskih aktov ni mogoče več izpodbijati z rednimi pravnimi sredstvi. V konkretnem primeru to pomeni, da sta po odločitvi o pritožbi stranke zoper odločbo prve stopnje, ki je bila zavržena z odločbo drugostopenjskega organa, postala dokončna tako

prvostopenjska kot tudi drugostopenjska odločba. Namreč zoper nobenega od navedenih aktov ni več mogoče vložiti pritožbe. Ker pa v danem primeru vsebinsko odločitev vsebuje prvostopenjska odločba, bo tako izpolnjevala kriterije za dokončen upravni akt in jo bo mogoče izpodbijati v upravnem sporu, vendar ne pa tudi drugostopenjske odločbe (ZUS-1 Kerševan, 2006, str. 30-31).

Pomembna je tudi omejitev, ki jo zakon določa za izpodbijanje dokončnih upravnih aktov, saj upravni spor ni dopusten, če stranka, ki je imela možnost vložiti pritožbo oziroma katero drugo redno pravno sredstvo zoper posamični upravni akt, a pritožbe ni vložila oziroma jo je vložila prepozno (6. člen ZUS-1).

Namen pravnomočnosti pa je zagotoviti nespremenljivost z aktom urejenega upravnopravnega razmerja in s tem zagotoviti pravno varnost udeležencev tega razmerja. Učinek pravnomočnosti je tudi ustavno varovan (158. člen Ustave RS):

Pravnomočnost pomeni trajnost, trdnost in nespremenljivost posamičnega upravnega akta – izreka odločbe. Pravnomočnost temelji na prepovedi poseganja v pridobljene pravice ali naložene obveznosti ter na zaupanje v pravo. Kdor v pravo zaupa, mora uživati pravno varnost, ki je dosežena, če pravnomočna razmerja ni mogoče več spreminjati (Jerovšek, gradivo s predavanj, 2005).

Ločimo dva vidika pravnomočnosti (Jerovšek, gradivo s predavanj, 2005):

1. Formalna (procesna) pravnomočnost: pomeni, da o isti upravni stvari ne more biti še enkrat odločeno. Stranke ne morejo zahtevati ponovnega odločanja o isti stvari – *res judicata facit jus inter partes*, ne morejo več vlagati pritožb in ne morejo več zahtevati sodnega varstva s tožbo v upravnem sporu. Možna so le izredna pravna sredstva.
2. Materialna (vsebinska) pravnomočnost: pomeni nespremenljivost vsebine posamičnega upravnega akta oziroma izreka – *ne bis in idem*. Materialna pravnomočnost nastopi, ko je posamični upravni akt formalno pravnomočen in tudi niso več mogoča izredna pravna sredstva.

Posamični upravni akti, ki ne postanejo pravnomočni so (Čebulj, Strmecki, 2001, str. 86):

- nični akti,
- neobstoječi akti,
- izpodbojni akti, ki postanejo pravnomočni, če jih v predpisanem roku nihče ne izpodbija.

Posamični upravni akt postane pravnomočen hkrati z dokončnostjo (Jerovšek, gradivo s predavanj, 2005):

- če je iztekel rok za pritožbo, stranka pa se ni pritožila, saj stranka, ki ne izrabi redne pravne poti, nima pravice do sodnega varstva;
- ko izteče rok za tožbo – 30 dni zoper dokončni akt, tožba pa ni bila vložena;
- ko izteče rok za pritožbo zoper sodbo upravnega sodišča – 15 dni, pritožba pa ni bila vložena;
- ko vrhovno sodišče vroči svojo sodno odločbo, s katero pritožbo zavrne kot neutemeljeno oziroma jo zavrne kot prepozno.

### **3 ODNOS MED UPRAVO IN SODSTVOM**

Medsebojni odnosi teh dveh vrst državnih organov se razlikujejo glede na zgodovinski razvoj posameznih sistemov oziroma glede na okoliščine, ki so se razvile v toku tega zgodovinskega razvoja. V izvrševanju ciljev in nalog države so angažirani oboji, tako organi državne uprave kot sodišča. Pri uresničevanju te svoje vloge so medsebojno ločeni in neodvisni. V izvrševanju pooblastil se eni organi ne smejo vmešavati v delovanje drugih, in obratno. Vendar ta ločenost ni zvedena dosledno in povsod v enaki meri. Tako možnost vpliva sodišč na delo uprave obstaja, zlasti takrat, ko se vzpostavljajo in izvršujejo oblike sodne kontrole nad upravo kot je to recimo v obliki upravnega spora. Za slovenski pravni sistem velja načelo medsebojne ločenosti in neodvisnosti sodišč in organov uprave. Vendar je hkrati postavljena tudi zahteva po vzajemni pomoči, uresničevanju lastne pristojnosti ter spoštovanju tuje (Virant, gradivo s predavanj, 2001).

#### **3.1 NAČELO ZAKONITOSTI DELOVANJA UPRAVE**

Načelo zakonitosti delovanja upravnih organov spada pod ustavna načela sodobnih demokratičnih držav. Načelo zakonitosti uprave pomeni pravno vezanost delovanja upravnega organa. Gre za vezanost na vsebino zakona. To načelo se je razvijalo skupaj z načelom delitve oblasti, to je s parlamentarizmom. Zgodovinsko gledano gre za željo meščanskih slojev po omejevanju oblasti monarha in njegovega upravnega aparata. To načelo zakonitosti delovanja uprave obstaja v pravnih sistemih vseh demokratičnih držav in je še danes tesno povezano z načelom delitve oblasti. Bistvena ideja tega načela je v tem, da mora imeti izvršilna oblast, ki jo sestavljata vlada in državna uprava, podlago za svoje delovanje v odločitvah zakonodajnega organa, torej večinoma parlamenta. Samo zakonodajni organ ima neposreden mandat za urejanje družbenih razmerij, ne pa tudi vlada in organi državne uprave. Njihovo pooblastilo je lahko samo posredno, se pravi podeljeno s strani zakonodajalca. Pri razumevanju tega načela poznamo dva pristopa. Po enem deluje uprava svobodno, splošna pravila pa so le omejitve v tem svobodnem delovanju, ki predvsem ne sme biti contra legem. Po drugem pristopu pa mora imeti državna uprava za vsako svoje delovanje in vsak akt temelj v zakonu. To pomeni, da morajo upravni organi delati in se ravnati secundum legem (Cijan, Grafenauer, 2002, str. 56).

Danes je načelo zakonitosti delovanja uprave splošno uveljavljeno načelo v ustavnih ureditvah vseh demokratičnih držav. V slovenskem pravnem redu je to načelo uveljavljeno s 120. členom slovenske ustave, ki pravi, da upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave in zakonov. Upravnim organom ni dovoljeno delovati contra legem, ampak morajo ravnati in postopati secundum legem, torej samo tako in to, kar jim je z zakonom predpisano in dovoljeno ter na način in po postopku, ki je predpisan. To je načelo polne zakonitosti dela uprave.

Načelo zakonitosti je temeljno načelo upravnega prava, utemeljeno pa je zlasti s tremi razlogi (Cijan, Grafenauer, 2002, str. 56-57):

- politični razlog - pomeni, da je uprava podrejena odločitvam, ki jih sprejme predstavniški organ, zlasti v obliki ustave in zakonov,

- tehnični razlog - z načelom zakonitosti se zagotavlja pravilno delovanje celotnega upravnega aparata,
- psihološki razlog - s tem načelom se ustvarja pravna varnost državljanov, da uprava ne bo delovala samovoljno, temveč po vnaprej sprejetih predpisih, s katerimi se imajo možnost seznaniti.

Načelu zakonitosti so podvržene vse oblike delovanja uprave. Še posebej pa to velja za oblastne, tako splošne kot posamične pravne akte, in materialna dejanja, s katerimi se posega v pravice in svoboščine posameznika ali pravne osebe. Tako je nastanek upravnega postopka ter upravnega spora zelo tesno povezan z izoblikovanjem načela zakonitosti. Upravo načelo zakonitosti zavezuje k upoštevanju vseh zanj obveznih norm. Njej nadrejene norme so ustava, zakoni, predpisi EU ali pa splošna pravna načela na nivoju zakonov, ki vežejo upravo, ne da bi se od njih odstopalo. V upravnem procesnem pravu upoštevanje tega načela pomeni, da ni prostora za kakršnokoli samovoljo organov ter uradnih oseb, pooblaščenih za odločanje. To je zagotovljeno z zahtevo, da le-ti morajo delati in odločati po zakonih in ostalih predpisih. Upravni postopek postavlja zahtevo po materialni in formalni zakonitosti (vsaka odločba mora temeljiti na materialnem predpisu, potek postopka pa mora biti v skladu zlasti z določili ZUP-a).

Zelo izrazito je načelo zakonitosti uveljavljeno v primerih odločanja po prostem preudarku. Govorimo o diskrecijski pravici državnega organa. Tu lahko državni organ pri enakem dejanskem stanju izbira izmed več alternativnih odločitev tisto, za katero presodi, da je v danih okoliščinah v nekem točno določenem primeru in z ozirom na javno korist najprimernejša in najustreznejša. Edino omejitev, ki jo državni organ ima pri sprejetju takšne odločitve je ta, da odločitev mora biti smotrna in da zasleduje javno korist (Jerovšek, gradivo s predavanj, 2005).

### **3.2 NADZOR NAD DELOVANJEM UPRAVE**

Bistvo in namen vsakega nadzora nad delovanjem upravnih organov je, da se preveri in oceni rezultate dela upravne organizacije in ugotovi ali dosega cilje, ki so ji postavljeni in če izpolnjuje namen, zaradi katerega je osnovana. Ker je cilj nadzorovanja predvsem v odpravi nepravilnosti, je to primarno predvideno dejanje, kadar pa nastopi primer težje nezakonitosti, so za kršitelje predvidene še sankcije.

V vsaki moderni državi pripada ena izmed najpomembnejših funkcij organom državne uprave. Ta izvaja svoje funkcije z različnimi oblikami delovanja: izdaja splošne in posamične oblastne pravne akte, izdaja oziroma sklepa akte poslovanja, izdaja interne akte in opravlja materialna dejanja, opravlja torej cel niz najrazličnejših dejanj, katerih izvršitev terja strokovno in dobro utečeno organizacijo. V spoznanju, da je državna uprava in uprava nasploh pomemben inštrument za opravljanje celotnega niza določenih zadev, s širokimi pooblastili in močno organizacijo, je logično dejstvo, da se nad vso upravo vzpostavi večkratna različna kontrola, ki ima nalogo paziti na zakonitost upravnega odločanja (Cijan, Grafenauer, 2002, str.23).

V okviru delovanja upravnih organov je nadzor pomemben predvsem z vidika možnosti predhodnega in tudi morebitnega kasnejšega odpravljanja napak, da v praksi ne prihaja do raznih nepravilnosti in napak pri delu, oziroma se jih lažje odpravlja.

V ta namen je potrebno vnaprej predvideti in tudi uresničiti ukrepe za zavarovanje zakonitosti in pravilnosti dela organov uprave, kar se lahko doseže z vzpostavitvijo sistema nadzora ali kontrole nad upravnim delovanjem.

Nadzor upravnega odločanja je delovanje katerega smisel je sprememba, razveljavitev ali odprava nezakonitih upravnih odločb.

Vrste nadzora: Predvsem ločimo formalni in neformalni nadzor. Formalni nadzor izvajajo državni organi v predpisanih postopkih, v katerih lahko z oblastnimi ukrepi odpravljajo napake, ki so nastale pri delovanju organov državne uprave. Neformalni nadzor izvajajo neoblastni subjekti, to so subjekti civilne družbe, predvsem mediji in organizirane skupine državljanov, ki imajo možnost zgolj posredno vplivati na povečanje kvalitete oziroma zakonitosti upravnega odločanja (Cijan, Grafenauer, 2002, str. 24).

### **3.3 SODNI NADZOR NAD DELOVANJEM UPRAVE**

Institut sodnega nadzora temelji na izhodišču, da nihče ni dober razsodnik v sporih, v katerih je sam udeležen. Nadzor, ki ostane znotraj izvršilne veje oblasti, tako ne ustreza kriterijem neodvisnega in učinkovitega nadzora, saj v dejanskem pogledu vedno obstaja določeno razmerje nadrejenosti in podrejenosti. To narekuje potrebo, da se oceno zakonitosti zaupa drugim, neodvisnim organom. Po drugi strani pa nadzor, ki ga izvaja zakonodajna veja oblasti, iz tehničnih in pravno-političnih razlogov ne more zajeti posameznih aktov in dejanj izvršilne veje oblasti.

Razvoj pravne države je kot pogoj predvidel vzpostavljanje posebne kontrole, ki naj bo sposobna vzpostaviti široko pravno zaščito na področju upravne dejavnosti. Nosilec te kontrole je moral biti tak, da njegova neodvisnost in avtoriteta resnično lahko zagotovita, da se uprava v svojem delovanju giblje v okviru pravnih norm. V tem smislu je že kmalu prevladalo mišljenje, da prav sodstvo zaradi svoje strokovnosti in organizacijske neodvisnosti nasproti upravi predstavlja zelo primerno obliko pravnega nadzora uprave (Cijan, Grafenauer, 2002, str. 40).

Eden izmed najvažnejših problemov kontrole zakonitosti aktov uprave je obseg zaščite od nezakonitega dela upravnih organov, nad katerim je potrebno vzpostaviti sodno kontrolo. Na obseg zaščite vplivajo vsi elementi, ki vzpostavljajo sistem kontrole. Neposredno in najpomembneje pa vplivajo na obseg zaščite zakonitosti trije dejavniki:

- vrste aktov, ki podležejo sodni kontroli,
- vrste nepravilnosti, ki akt uprave naredijo nezakonit,
- pogoji, pod katerimi se nudi sodna kontrola.

Stališče pravne države je, da bi morali biti vsi akti uprave, ki kršijo posamezniku pravico ali pravni interes, podvrženi sodni kontroli. Obstoj aktov, ki bi bili izvzeti iz sodne kontrole, bi dejansko pomenil negiranje principa zakonitosti, kar pa je osnovni postulat pravne države. Vendar princip kontrole zakonitosti celotnega delovanja uprave ni popolnoma sprejet niti v teoriji niti v praksi.

Dejstvo je, da pri reševanju tega vprašanja ni mogoče slediti le temu, da se posamezniku nudi zaščita povsod, kjer je z aktom uprave kršena njegova pravica ali interes. Hkrati pa je potrebno upoštevati, da se mora upravni oblasti dopustiti svoboda delovanja, ki je potrebna za izvršitev naloge zaščite splošnih interesov.



Vidimo torej, da se problem obsega zaščite nanaša na vprašanje-kako zagotoviti maksimalno zaščito posameznika pred akti uprave in ob istem trenutku varovati svobodo, ki ji je neobhodno potrebna za izvrševanje njenih nalog. Tako je pojem svobode omejen od pojma samovolje. Svoboda je dana upravi v interesu družbene skupnosti v primerih, ko ta razumno uporablja svojo oblast in z namenom, ki je predviden z zakonom. Njena dejavnost mora biti regulirana z zakonom in predvidene morajo biti sankcije za nezakonito delo (Cijan, Grafenauer, 2002, str. 41).

Postopoma se je obseg zaščite pred nezakonitim delovanjem uprave vse bolj širil. S sprejemom sankcij za kršitev pravic in interesov, ki so nastali z upravnimi predpisi, so pod sodni nadzor postavljeni tudi drugi akti, izrecno predvideni z zakonom. Tako je danes skoraj povsod predviden princip generalne klavzule, ki zahteva podreditev sodnemu nadzoru vseh aktov uprave, s katerimi je bila kršena pravica ali interes, oziroma je z njim nastala škoda posameznikom.

V zvezi s samim namenom sodne kontrole se v pravni teoriji pojavljajo različna mnenja in sicer gre po eni strani za ekstrem kontrole pravilnosti upravnega ravnanja oziroma za namen zagotavljanja pravilnosti delovanja državnih organov, po drugi strani pa za varstvo določenih pozicij posameznika (Tratar, 2002).

Pomen sodnega nadzora nad upravo je večplasten. Njegov pomen v jamčenju zakonitosti ne pride do izraza samo v represivni naravi, ki se izraža skozi sankcije v primeru konkretne kršitve prava, temveč ima ta oblika kontrole tudi preventivni pomen, ker vnaprej vpliva na potek pravnega odločanja.

Predmet kontrole oziroma nadzora so lahko tako dejanska kot pravna vprašanja oziroma materialna in procesna vprašanja-v različni širini, z različno intenzivnostjo in z različnim dometom.

Obstaja pa vprašanje, kolikšna intenzivnost sodišč pri nadzoru uprave je zadostna, potrebna in sprejemljiva.

### **3.3.1 Neodvisnost sodišč**

Zaradi udeležbe države v sporu in zaradi javnega interesa, je potreba po zagotavljanju neodvisnosti in nepristranskosti sodišč pri odločanju v postopku sodnega nadzora nad upravo temeljnega pomena. Neodvisnost je tista, ki sodni nadzor loči od internega, upravnega instančnega nadzora višjih organov nad nižjimi upravnimi organi. Ti so kot del izvršilne oblasti po svoji naravi vezani na navodila najvišjih organov uprave kot nosilcev demokratične legitimacije (Kerševan, 2004, str. 214).

Zagotavljanje neodvisnosti in nepristranskosti sodnega odločanja je mogoče v prvi vrsti pri zagotavljanju temeljnega položaja neodvisnosti sodnika samega, ki mora biti v tem primeru še posebej poudarjena. To pomeni, da je za sodnike, ki odločajo v postopkih sodnega nadzora nad upravo, potrebno dodatno zagotoviti njihovo neodvisnost in sicer predvsem z mehanizmi njihovega imenovanja s strani zakonodajalca in ne s strani upravnih organov, trajnostjo njihovega mandata in

njihovo nepremestljivostjo ter ob spoštovanju načela zakonitega sodnika pri sojenju (Kerševan, 2004, str. 215).

Ob tem statusu sodnika je za zagotovitev neodvisnega in nepristranskega sojenja pomembnih tudi več postopkovnih rešitev:

- prva je načelo kolegialnega odločanja, po katerem mora v postopku sodnega nadzora odločati več sodnikov v senatih, saj se je na ta način moč izogniti ali zmanjšati morebitne pritiske na odločujoče sodnike, izjema pa je smiselna predvsem v postranskih ali bagatelnih zadevah, kot tudi v spornih zadevah širšega pomena;
- druga rešitev je zagotavljanje javnosti sojenja, kar pomeni, da se na podlagi javne obravnave in javnih podlag za sprejem odločitve lahko vzpostavlja tudi demokratičen nadzor nad delovanjem sodstva pri nadzoru nad delovanjem uprave, pri tem pa se hkrati zmanjšuje možnost prikritih nedovoljenih pritiskov, ki bi lahko vodili k sprejemanju pristranskih odločitev, možno pa je tudi ustrezno sankcioniranje (Kerševan, 2004, str. 216).

Pristojni sodniki morajo biti dobro seznanjeni z delovanjem uprave, temeljnimi značilnostmi in njenimi internimi odnosi, prav tako pa tudi z relevantnimi problemi njenega ravnanja. Navedena vprašanja predstavljajo pravno-sistemske podlage sprejemanja odločitev v okviru sodnega nadzora. Pomemben je tudi hitri razvoj tehnologije in drugih pojavov v sodobni družbi, ki so zaradi svoje specializiranosti vedno bolj znanstveno zahtevni. Prav zaradi njihovega pomena v sodobnem življenju posameznika jih ni mogoče pustiti v končno odločanje upravnim organom brez učinkovitega sodnega nadzora. Specializiranost sodišč se v povezavi z zagotavljanjem drugih vidikov neodvisnosti pozitivno odraža pri učinkovitosti varstva pravnega položaja posameznikov v razmerju do nosilcev upravne funkcije. Kljub temu da ima uprava na podlagi zakona lahko podeljeno pooblastilo za izdajanje splošnih pravnih aktov, to ne more postaviti sodnika v položaj, ko bi zaradi njegove vezanosti na te podzakonske predpise uprava postala močnejša stran v sporu (Kerševan, 2004, str. 216).

### **3.3.2 Pozicije odločanja sodišča pri presoji odločitev in dejanj uprave**

Izredno pomembna je možnost sodišča, da presoja veljavnost delovanja uprave in da s svojo presojo celo poseže v njene akte in dejanja, vse v smislu učinkovitega pravnega varstva položaja posameznika nasproti izvršilni veji oblasti.

Navedeno pooblastilo sodišča je lahko iz pravno-dogmatskih razlogov različno oblikovano:

- prvi način je, da sodišče ugotovi poseg v pravice posameznika s pravno nepravilnim aktom, ki posledično preneha veljati na podlagi samega zakona, ki določa to pravno posledico,
- lahko se dopusti neposreden poseg v odločitev uprave s sodno odločbo oziroma se s sodbo naloži upravi spremembo določenega upravnega akta.

Poleg pravno-dogmatskih razlogov obstajajo tudi določeni sistemski razlogi za omejevanje poseganja sodišč v odločitve in delovanje uprave, predvsem s funkcionalnega vidika delitve oblasti (Kerševan, 2004, str. 229).

Zadržanost sodišča se smiselno izrazi v omejenosti sodne presoje določenih vidikov zakonitosti, pri katerih je zakonodajalec prepustil upravi polje proste presoje in v omejeni možnosti nadomeščanja odločitev uprave z voljo sodišča, kot je to odločanje o prostem preudarku; hkrati se omejenost sodnega nadzora izraža tudi v dejstvu, da sodišče odloča le v primeru kršitev pravic ali pravnih koristi posameznika in na podlagi s tem skladnega obsega presoje, ne pa tudi v primerih tako imenovane objektivne nezakonitosti delovanja uprave. Skladno s tem je presoji sodišča odtegnjen tudi nadzor nad izvrševanjem upravne funkcije pri vseh odločitvah ali dejanjih, v katerih ta ne posega v pravni položaj posameznika (Kerševan, 2004, str. 230).

Z vidika funkcije in vloge sodišč v okviru sodnega nadzora nad upravo je pomembno dejstvo, da sodišča ne odločajo o zakonitosti aktov in dejanj uprav, ampak o zahtevku tožnika v sporu. V bistvu je imanentni del vloge sodstva pri varovanju pravne sfere posameznika zoper upravo v tem, da se zahtevek posameznika vselej zavrne v primeru, če akt ali dejanje uprave v njegove pravice ali pravne interese ne posega. Tako pri sodnem nadzoru, v okviru katerega sodišče presoja veljavnost ravnanja uprave, gre po vsebini za presojo, ali je z določenim aktom ali dejanjem uprave prišlo do posega v pravno varovani položaj posameznika in sta torej izpodbijani akt oziroma dejanje pravno nepravilna, kar pomeni, da sodišče za vzpostavitev zakonitega stanja odloči o njuni pravni pravilnosti in na tej podlagi ugodi ali zavrne tožbo stranke (Kerševan, 2004, str. 229-230).

Sodišče bo pri nadzoru nad upravo vedno zbirno presojalo dve vprašanji, preden bo odločilo o morebitnem posegu v odločitev ali dejanja uprave:

- ali je odločitev oziroma dejanje uprave zakonito v delu, ki se v tožbi izpodbija,
- ali nezakonitost odločitve oziroma dejanja predstavlja poseg v pravice ali pravne interese tožnika.

Na podlagi pozitivnega odgovora na obe navedeni vprašanji bo sodišče ugodilo zahtevku tožnika in sprejelo ustrezen ukrep, ki je namenjen zaščiti njegovega pravnega položaja. Ukrep, ki ga bo sodišče izbralo, bo odvisen od zahtevka tožnika in od značilnosti posamezne kršitve, usmerjen pa bo v zagotavljanje najučinkovitejšega pravnega varstva posameznika, v okviru zakonsko možnega in primerne (Kerševan, 2004, str.230).

### **3.3.3 Načelo dispozitivnosti v postopku**

Z izhodiščem, da je postopek sodnega nadzora nad upravo namenjen varstvu pravnega položaja posameznika, je moč zaključiti, da v postopku sodnega nadzora nad upravo velja načelo dispozitivnosti, po katerem je sodišče pri svojem delovanju odvisno od zahtevkov strank, v tem primeru tožnika, ki v svoji zahtevi po sodnem nadzoru opredeli obseg presoje in željeni rezultat postopka. Odločitev ali dejanje uprave tako ostaja v veljavi, se izvršuje dalje, saj sodišče v ta del delovanja uprave ne more posegati (Kerševan 2004, str. 221).

Povezanost med varstvom pravnega položaja posameznika in obsegom zatrdjanja nezakonitosti, ki je izraženo v tožbi, se izrazi tudi v zrcalnem vidiku načela dispozitivnosti, saj posameznik ne more uveljavljati pravice do presoje kršitev pravnega reda s strani uprave, ki ne predstavljajo posega v njegov pravni položaj. To pomeni, da posameznik ne more uveljavljati varstva tujih pravic, oziroma uživati aktivne legitimacije, ki bi presegala obseg njegovega pravno varovanega položaja. Morebitno dejstvo, da je bilo delovanje uprave nezakonito iz kakšnih drugih razlogov kot tistih, ki so povezani s pravicami ali pravnimi interesi posameznika, je irelevantno, saj ga posameznik ne more uveljavljati v samem postopku, ne da bi s tem posegel v pravico dispozitivnosti drugega subjekta, ki je bil s tako nezakonitostjo morda prizadet, vendar se je odločil, da te nezakonitosti ne bo uveljavljal v sodnem postopku. Sodišče v postopku nadzora torej presoja zakonitost ali nezakonitost posega upravnega organa v pravni položaj posameznika in ne pravno pravilnost samega ravnanja uprave. To se vidi v vseh vidikih tožbenih razlogov posameznika nasproti nosilcem upravne funkcije glede njihovega delovanja, pri nepravilno ugotovljenem dejanskem stanju, pri kršitvah pravil postopka in pri kršitvah materialnega prava (Kerševan, 2004, str. 222).

Najbolj izrazito se povezava med dispozitivnostjo uveljavljanja pravnega varstva posameznika izrazi pri njegovem uveljavljanju materialnih pravic v postopku sodnega nadzora. V tem primeru je posameznik tisti, ki odloči ali bo dal v presojo vsebinsko nezakonitost odločitve ali dejanja uprave in v kakšnem obsegu bo uveljavljal varstvo pravic zoper to nepravilnost. V primeru, ko ima posameznik priznано določeno javno pravico, bo sodišče odločalo o njenem obstoju ter možnosti njene uveljavitve ali kršitve, v primeru javnopravnega interesa posameznika pa se bo zaradi vzpostavljenega polja lastne presoje uprave sodišče omejevalo na vidike, ki iz sodne presoje niso izvzeti. S tem bo lahko posameznik zatrdjeval napačno uporabo nedoločnih pravnih pojmov, torej pravnih standardov, glede katerih je pristojnost za končno presojo zakonodajalec prepustil sodišču, če interpretacija navedenih pravnih standardov del uporabe pravne norme, ki prav temu posamezniku nudi pravno varovan položaj. Isto velja za primer, ko je polje proste presoje zakonodajalec prepustil v pristojnost uprave, to je pri odločanju po prostem preudarku, kjer je nadzor sodišča omejen le na presojo prekoračitve ali zlorabe danega pooblastila s strani zakonodajalca. Posameznik bo lahko to prekoračitev ali zlorabo okvira diskrecijskega odločanja s strani upravnega organa uveljavil le v primeru, da je s tem poseženo prav v njegov pravno utemeljen interes in ne v morebitni interes tretjega subjekta. Ker se zahteva v postopku sodnega nadzora nad upravo glasi na uveljavljanje varstva pravic ali pravnih koristi posameznika, bo sodišče v primeru, ko ugotovi, da do kršitve teh pravic ali pravnih koristi ni prišlo, zahtevo posameznika zavrnilo (Kerševan, 2004, str.222).

Tožba, v kateri se uveljavlja da je bilo pri sprejemu odločitve ali ravnanju uprave nepravilno ugotovljeno dejansko stanje, je tako podobno kot drugi razlogi za uveljavljanje sodnega nadzora, usmerjena v ugotovitev zmotne pravne kvalifikacije s strani uprave, ki je zaradi napačno oblikovane spodnje premise pravnega silogizma izvedla napačno subsumpcijo in prišla do napačnega pravnega rezultata. Pri tem je skladno s subjektivnim konceptom sodnega nadzora posameznik omejen na tožbo zaradi napačne uporabe tistih javnopravnih norm, ki mu nudijo varstvo njegovega

pravnega položaja, ki torej utemeljujejo njegovo javno pravico ali javnopravni interes. S tem posameznik ne more izpodbijati ugotovitve dejstev, ki sestavljajo dejansko plat pravne norme, ki ne vzpostavlja pravnega varstva za tega posameznika, ker gre v tem primeru za prekoračitev njegove legitimacije. Posameznik dejansko tudi pri uveljavljanju presoje spornosti dejanskega stanja, ki je bilo s strani uprave ugotovljeno kot podlaga njenega delovanja, lahko uveljavlja le presojo nepravilnosti tistega dela dejanskega stanja, ki predstavlja podlago za uporabo tistih pravnih norm, ki nudijo pravno varstvo prav temu posamezniku. Vse drugačne dokazne predloge je potrebno zavrniti kot nerelevantne ( Kerševan, 2004, str. 223).

Ker je razvoj sodobne pravne države kot eno temeljnih komponent dopustnosti delovanja nosilcev izvršilne oblasti predvidel ustrezno zakonsko regulacijo njihovega postopanja, je v okviru predpisanega postopka sprejemanja odločitev ali izvrševanja dejanj s strani upravnih organov v razmerju do posameznika prišlo do ustanovitve javnih procesnih pravic, ki posamezniku nudijo javnopravno varovan položaj v okviru samega procesa upravnega ravnanja. Sodno varstvo je pri nadzorovanju uprave z vidika zakonitega postopanja tako usmerjeno predvsem v nadzorovanje morebitne kršitve procesnih pravnih norm, ki posamezniku podeljujejo pravice ali utemeljujejo njegove pravne interese. V dispoziciji posameznika je namreč odločitev o tem, ali bo zahteval presojo kršitev določenih procesnih pravic ali ne, kot to velja tudi za navajanje vseh drugih pritožbenih razlogov (Kerševan,2004, str.223).

Isti avtor se sprašuje, ali je pri odločitvah sodišča sploh pravilno presoјati vprašanje, ali je v postopku upravnega organa sploh prišlo do kršitve, ki bi lahko vplivala na pravilnost sprejete odločitve, to je do bistvene kršitve pravil postopka. Namreč navedena presoja lahko preide sodni okvir odločanja glede na obseg varovanega pravnega položaja posameznika in meja njegovega zahtevka, lahko se spusti v presojanje objektivne zakonitosti samega postopanja, ker ugotavlja, ali je bil postopek zakonit v celoti in ali bi prišlo do drugačne rešitve v primeru drugačnega postopka. To pomeni, da sodišče prekorači svojo vlogo nepristranskega razsodnika v sporu (Kerševan, 2004, str. 224).

### **3.3.4 Odločanje o veljavnosti posamičnih upravnih aktov (odločbe)**

Upravna odločba predstavlja formalizirano obliko upravnega akta, ki kot posamični pravni akt prek institutov dokončnosti in pravnomočnosti dobi samostojno pravno obliko in tako pomeni nek nov element pravnega reda (Kerševan, 2004, str. 231).

Pri sodnem nadzoru nad upravnimi odločbami se lahko vrši presoja najbolj pravno vezanega ravnanja uprave, ko ta odloča o pravicah, obveznostih ali pravnih interesih posameznikov. Zaradi tega je na tem področju sodna presoja lahko najbolj obsežna, saj je zaradi navedene gostote pravnih norm vzpostavljeno tudi veliko število javnih pravic ali javnopravnih interesov posameznika, ki jih ta lahko v samem postopku varuje. V te pravno varovane vidike so vključene tako materialne kot tudi procesne pravice posameznika. Kršitev njih pa je mogoče ugotavljati v okviru sodnega nadzora. Pri uveljavljanju sodnega varstva v primeru posega uprave v pravno varovani položaj posameznika z upravno odločbo, mora sodišče presoјati veljavnost same upravne odločbe in s svojo odločitvijo poseči neposredno v ta formalni upravni akt, ki je temelj javnopravnega razmerja med upravo in posameznikom. Brez posega v upravno odločbo bo javnopravno razmerje obstajalo dalje, ne glede na

morebitne druge vidike odločitve sodišča. Sodišče bo v primeru, ko ugotovi, da je uprava protipravno posegla v pravni položaj posameznika, odločilo tudi o nadaljnji usodi upravne odločbe (Kerševan, 2004, str. 231).

Po posegu v veljavnost upravne odločbe se vzpostavi pravno stanje, kakršno je bilo pred njeno izdajo, vendar v posameznih primerih to ne zadošča za pravno varstvo pravic posameznika. To velja v vseh primerih, kadar je upravni organ odločal o javnih pravicah ali javnopravnih interesih na podlagi zahteve posameznika in njegovo vlogo zavrnil-zavrnitev te zahteve pa je pripeljala do uveljavljanja sodnega nadzora. V tem primeru je prizadeti posameznik od nosilca upravne funkcije terjal aktivno dejanje, to je izdajo upravne odločbe, s katero bi se odločilo o njegovi zahtevi. Če sodišče ugotovi, da je upravni organ kršil posameznikovo pravico, ker je neutemeljeno zavrnil njeno podelitev ali priznanje v upravni odločbi, zgolj odprava take upravne odločbe ne vzpostavi ustreznega pravnega stanja, saj je zahteva posameznika ostala nerešena (Kerševan, 2004, str. 232).

## **4 POSLEDICE NEZAKONITOSTI POSAMIČNIH UPRAVNIH AKTOV IN OBLIKE SODNEGA NADZORA NAD NJIMI**

Posamični upravni akti so tisti akti, ki vsebujejo posamične upravnopravne norme. Kot take so podvržene skladnosti oz. neskladnosti, kar je bistveno pri proučevanju nezakonitosti posamičnih upravni aktov.

### **4.1 NEZAKONITOSTI PRI IZDAJI POSAMIČNIH UPRAVNIH AKTOV**

Najprej je potrebno omeniti pravno pravilnost, ustavnost in zakonitost v zvezi s pojmom skladnosti. Če ugotavljanju hierarhije upravnopravnih norm in aktov, ta dobi svoj odraz predvsem v zahtevi po njihovi medsebojni skladnosti, kar pomeni, da mora biti nižja pravna norma v skladu z višjo pravno normo, kar posledično velja tudi za akte, v katerih so te norme vsebovane. Tako se njihova skladnost kaže v tem, da vsebina nižje pravne norme ne more posegati z materijo, ki je pridržana urejanju višje pravne norme, kot tudi ne more preseči okvira pooblastila za urejanje, ki ji ga daje višja pravna norma in to imenujemo vsebinska ali materiala skladnost.

Kot formalno skladnost pa imenujemo zahtevo, da mora biti vsaka norma sprejeta v obliki in po postopku, ki je predpisan v višji pravni normi (Čebulj, Strmecki, 2001, str. 115).

Medsebojno usklajenost pravni aktov določa tudi 153. člen Ustave v sedmem. poglavju, ki obravnava ustavnost in zakonitost. Ta člen določa, da morajo biti

podzakonski predpisi in drugi splošni akti v skladu z ustavo in zakoni, prav tako pa tudi v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava, kot tudi z ratificiranimi mednarodnimi pogodbami.

Na vprašanje, kdaj lahko pride do nezakonnosti pri izdaji posamičnih upravnih aktov, je odgovor v neskladnosti posamične upravne norme, ki je vsebovana v posamičnem upravnem aktu in katere posledica ni le nezakonnost norme, ampak je posledica neskladnosti tudi ta, da lahko norma oziroma akt posega v kakšno od človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Upravni akt se lahko izpodbija iz formalnopravnih razlogov in iz materialno pravnih razlogov.

Pri formalni nezakonnosti so bila kršena pravila upravnega postopka, ki so vsebovana v ZUP ali katerem drugem zakonu, ki ureja posebni upravni postopek; lahko pa da dejansko stanje ni bilo pravilno in popolno ugotovljeno oz. je bil iz ugotovljenih dejstev napravljen napačen sklep o dejanskem stanju.

Pri materialni nezakonnosti pa gre za neuporabo ali nepravilno uporabo ustavnega materialnega predpisa (Jerovšek, gradivo s predavanj, 2005).

Kršitev načela zakonitosti ima za posledico izpodbojnost posamičnega upravnega akta z uporabo pravnih sredstev (rednih in izrednih).

Če pride do neskladnosti posamičnih norm z višjimi (se pravi z originarnimi in odvisnimi normami) je posledica takšne neskladnosti poleg pravnih sredstev tudi možnost uporabe dveh vrst sodnega nadzora in sicer (Jerovšek, gradivo s predavanj, 2005):

- sodnega nadzora v okviru upravnega spora, kjer se presoja zakonitost dokončnih upravnih odločb in tudi vseh drugih posamičnih aktov, s katerimi se posega v človekove pravice ali temeljne svoboščine;
- druga oblika sodnega nadzora je ustavnosodna presoja posamičnih upravnih aktov, ki pride v poštev zaradi tega, ker se z njimi posega v človekove pravice in temeljne svoboščine.

## **4.2 UPRAVNI SPOR**

Upravni spor omogoča sodno kontrolo zakonitosti dokončnih posamičnih upravnih aktov. O tem sodnem varstvu govori tudi 157. člen Ustave RS, ki določa: » O zakonitosti dokončnih posamičnih aktov, s katerimi državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil odločajo o pravicah ali o obveznostih in pravnih koristih posameznikov in organizacij, odloča v upravnem sporu pristojno sodišče, če za določeno zadevo ni z zakonom predvideno drugo sodno varstvo. Če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo, odloča v upravnem sporu pristojno sodišče tudi o zakonitosti posamičnih dejanj in aktov, s katerimi se posega v ustavne pravice posameznika«.

V upravnem sporu se odloča o zakonitosti (Jerovšek, 2006):

- dokončnih upravnih aktov;
- posamičnih aktov in dejanj, s katerimi organi posegajo v človekove pravice in temeljne svoboščine posameznika, če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo;

- aktov izdanih v obliki predpisa, kolikor urejajo posamična razmerja;
- aktov volilnih organov za volitve v državni zbor, državni svet in volitve predsednika države;
- drugih aktov samo, če tako določa zakon in če se z njimi posega v pravni položaj tožnika.

Pri tem je relevantno izpostaviti človekove pravice in temeljne svoboščine, katere Ustava RS obravnava v II. poglavju v členih 14 – 65. Poleg Ustave se človekove pravice in temeljne svoboščine lahko določijo tudi z drugimi akti, predvsem z meddržavnimi pogodbami, kjer je za Republiko Slovenijo najpomembnejši vir Evropska konvencija o človekovih pravicah (EKČP). Tako že četrti odstavek 15. člena Ustave določa, da imajo človekove pravice in temeljne svoboščine, ki so sicer zajamčene z Ustavo RS, zagotovljeno sodno varstvo. 4. člen Zakona o upravnem sodišču (ZUS-1) tako določa, da v upravnem sporu odloča sodišče tudi o zakonitosti posamičnih aktov in dejanj, s katerimi organi posegajo v človekove pravice in temeljne svoboščine posameznika, če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo (po ZUS-1, Kerševan, 2006, str. 37).

Upravni spor je dopusten tudi:

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

Akti, ki se lahko izpodbijajo v upravnem sporu:

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

Če je bila z upravno odločbo upravna zadeva vrnjena v novo odločanje prvostopenjskemu upravnemu ali drugemu organu, zoper to odločbo ni dopusten upravni spor.

V tožbi zoper akte, s katerimi je organ odločil o izrednem pravnem sredstvu zoper upravni akt, ni dopustno uveljavljati istih razlogov, iz katerih je stranka že vložila tožbo v upravnem sporu zoper sam upravni akt, ali pa bi to lahko storila.

#### **4.2.1 Pristojnosti**

V slovenskem sistemu upravnega spora je pristojnost za odločanje o tožbah, s katerimi se sproži upravni spor, skladno s temeljno človekovo pravico do sodnega varstva, ki je zapisana v 23. členu Ustave RS, dana sodiščem za zagotavljanje nepristranskega in neodvisnega sodnega nadzora nad upravo (ZUS-1, Kerševan, 2006, str. 38).

Na prvi stopnji odloča:

- Upravno sodišče;
- Upravno sodišče o obnovi sodnega postopka, če se obnovitveni razlog nanaša na njegovo odločbo;



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

Na drugi stopnji odloča Vrhovno sodišče o pritožbi.

Vrhovno sodišče odloča tudi:

- reviziji,
- v sporu o pristojnosti med upravnim in drugim sodiščem,
- obnovi sodnega postopka, če se obnovitveni razlog nanaša na njegovo odločbo.

### *Sestava sodišča*

Upravno sodišče odloča v senatu treh sodnikov;

Izjemoma pa odloča po sodniku posamezniku v naslednjih zadevah:

- če vrednost spornega predmeta izražena v upravnem aktu v denarju presega 20.000 eurov, pa ne gre za pomembno pravno vprašanje;
- če se izpodbijajo procesni sklepi v postopku izdaje upravnega akta;
- če gre za enostavno dejansko in pravno stanje;
- če ima izpodbijani upravni akt take pomanjkljivosti, da ga ni mogoče preizkusiti.

Vrhovno sodišče odloča v senatu treh sodnikov kadar gre za pritožbo in o reviziji ter v sporih o pristojnosti med upravnim sodiščem in sodiščem splošne pristojnosti oziroma specializiranim sodiščem.

Po sodniku posamezniku odloča, ko gre za ustavitev postopka, v senatu petih sodnikov pa v sporih o pristojnosti med upravnim sodiščem in vrhovnim sodiščem.

## **4.2.2 Predhodni preizkus tožbe**

Sodišče tožbo zavrže s sklepom, če ugotovi, da (Jerovšek, 2006):

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

Na navedene razloge in na ničnost izpodbijanega akta mora sodišče paziti po uradni dolžnosti ves čas postopka.

Sodišče sme izpodbijani akt s sodbo odpraviti, ne da bi poslalo tožbo v odgovor, če je tako pomanjkljiv, da ga ni mogoče preizkusiti ali je zakonit.

### 4.2.3 Stranke v upravnem sporu

Stranke v upravnem sporu so (Jerovšek, 2006):

- Tožnik - je oseba, ki je bila stranka ali stranski udeleženec v postopku izdaje upravnega akta. Tožnik je lahko tudi zastopnica oziroma zastopnik javnega interesa; Tožnik ne more biti organ, ki je odločal v končanem postopku;
- Toženec - je država, lokalna skupnost oziroma druga pravna oseba, ki je izdala upravni akt, s katerim je bil postopek odločanja končan. Toženca v upravnem sporu zastopa organ, ki je izdal akt iz prejšnjega stavka, razen če v primeru ko vlada oziroma župan za zastopnika določi drug organ države oziroma lokalne skupnosti;
- Prizadeta oseba s položajem stranke - je oseba, ki bi ji bila odprava oziroma sprememba izpodbijanega upravnega akta v neposredno škodo, vendar ne gre za osebo, ki v skladu s šestim odstavkom 143. člena ter drugim odstavkom 229. člena ZUP ali vsebinsko enake določbe drugega predpisa ne bi mogla biti stranski udeleženec v upravnem postopku;
- Zastopnik javnega interesa - je državni organ ali druga oseba, ki jo za posamezen primer ali za vrsto primerov določi vlada, kadar ta ugotovi, da je bil z upravnim aktom kršen zakon v škodo javnega interesa.

Zoper dokončen sklep, s katerim je bila osebi zavrnjena pravica do udeležbe v postopku izdaje upravnega akta, lahko vloži tožbo tista oseba, kateri je bila pravica do udeležbe v postopku s tem sklepom zavrnjena.

Sodišče po uradni dolžnosti ali na predlog strank obvesti tretje osebe, če bi ureditev spornega razmerja lahko posegla v njihove pravice ali na zakon oprte neposredne koristi.

### 4.2.4 Glavna obravnava in seja

Sodišče na prvi stopnji odloči po opravljeni glavni obravnavi. Na glavni obravnavi sodišče izvaja dokaze, kadar in kolikor je to potrebno za odločitev v upravnem sporu, pa dokazi niso bili že izvedeni v postopku izdaje izpodbijanega upravnega akta, ali če druga dejstva kažejo na to, da jih je treba drugače izvesti.

V tožbi lahko tožnik navaja nova dejstva in nove dokaze, vendar pa mora obrazložiti, zakaj jih ni navedel že v postopku izdaje upravnega akta.

Sodišče vselej odloči na glavni obravnavi, če (Jerovšek, 2006):

- osebi, ki bi morala biti udeležena kot stranka ali stranski udeleženec v upravnem postopku, ta možnost ni bila dana, pa ne gre za primere, ko se postopka ni udeleževala po lastni krivdi;
- stranki ali stranskemu udeležencu v postopku izdaje upravnega akta ni bila dana možnost, da se izjavi o dejstvih in okoliščinah, pomembnih za izdajo odločbe.

Glavno obravnavo vodi predsednik senata.

Stranke lahko v upravnem sporu sklenejo poravnavo ves čas do izdaje odločbe. Sodišče lahko odloči brez glavne obravnave, če dejansko stanje, ki je bilo podlaga za izdajo upravnega akta, med tožnikom in tožencem ni sporno.

Vselej lahko sodišče odloči brez glavne obravnave na seji (Jerovšek, 2006):

- če je že na podlagi tožbe, izpodbijanega akta ter upravnih spisov očitno, da je potrebno tožbi ugoditi in upravni akt. Odpraviti, pa v upravnem sporu ni sodeloval tudi stranski udeleženec z nasprotnim interesom;
- če je dejansko stanje med tožnikom in tožencem sporno, vendar stranke navajajo zgolj tista nova dejstva in dokaze, ki jih skladno s tem zakonom sodišče ne more;
- če gre za spor med istima strankama, pa gre za podobno dejansko in pravno podlago ter je o tem vprašanju sodišče že pravnomočno odločilo;
- v sporih o zakonitosti aktov volilnih organov;
- pravnih sredstvih – pritožbi, reviziji in obnovi sodnega postopka.

Kadar sodišče sodi na seji, odloči le na podlagi dejanskega stanja, ki je bilo ugotovljeno v postopku izdaje upravnega akta.

#### **4.2.5 Odločitev sodišča**

Sodišče odloči o sporu (Jerovšek, 2006):

- s sodbo,
- s sklepom pa o vprašanih, ki se tičejo postopka ali se pojavijo v zvezi s postopkom.

Senat sprejme sodbo ali sklep z večino glasov.

Sodišče s sodbo tožbo zavrne (Jerovšek, 2006):

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

Sodišče tožbi ugodi in s sodbo izpodbijani upravni akt odpravi (Jerovšek, 2006):

- če ga ni izdal pristojni organ;
- če spozna, da na podlagi dejanskega stanja, ki je bilo ugotovljeno v postopku za izdajo upravnega akta, ne more rešiti spora, zato ker so bili zmotno presojeni dokazi, ker so ugotovljena dejstva v nasprotju s podatki spisa, ker so v bistvenih točkah dejstva nepopolno ugotovljena ali ker je bil iz ugotovljenih dejstev narejen napačen sklep glede dejanskega stanja in da je treba pravo dejansko stanje ugotoviti v upravnem postopku;
- če spozna, da v postopku za izdajo upravnega akta niso bila upoštevana pravila postopka – bistvene kršitve,

- če ugotovi, da predpis ali drug zakonito izdan predpis ali splošni akt, izdan ;
- za izvrševanje javnih pooblastil, ni bil uporabljen ali ni bil pravilno uporabljen.

Če sodišče upravni akt odpravi, vrne zadevo organu, ki je upravni akt izdal, v ponoven postopek. V teh primerih mora pristojni organ izdati nov upravni akt v 30 dneh od dneva, ko je dobil sodbo oziroma v roku, ki ga določi sodišče; pri tem je vezan na pravno mnenje sodišča glede uporabe materialnega prava in na njegova stališča, ki se tičejo postopka.

#### **4.2.6 Spor polne jurisdikcije**

O sporu polne jurisdikcije ali odločanje o upravni zadevi sami opredeljuje ZUS-1, in sicer da sodišče v sporu polne jurisdikcije odloči le tedaj, ko je s tožbo zahtevana odločitev o pravici, obveznosti ali pravni koristi, kadar zakon tako določa ali pa če je zaradi narave pravice oziroma zaradi varstva ustavne pravice to potrebno (7. člen ZUS-1).

ZUS-1 (65.člen) določa, da sme sodišče upravni akt odpraviti in s sodbo samo meritorno odločiti o pravici, obveznosti ali pravni koristi, če:

- narava stvari to dopušča in če dajejo podatki postopka za to zanesljivo podlago;
- je na glavni obravnavi samo ugotovilo dejansko stanje;
- bi odprava izpodbijanega upravnega akta in novi postopek pri pristojnem organu prizadela tožniku težko popravljivo škodo;
- izda pristojni organ potem, ko je bil upravni akt odpravljen, nov upravni akt, ki je v nasprotju s pravnim mnenjem sodišča ali z njegovimi stališči, ki se nanašajo na postopek.

Prav tako tudi (Jerovšek, 2006):

- kadar pristojni organ ne izda v 30 dneh po odpravi upravnega akta oziroma v roku, ki ga določi sodišče, novega upravnega akta, in tega ne stori niti na posebno zahtevo stranke v nadaljnjih sedmih dneh, če stranka s tožbo zahteva od sodišča, da odloči o pravici, obveznosti ali pravni koristi, in je to zaradi narave pravice oziroma varstva ustavne pravice potrebno;
- kadar gre za poseg v ustavne pravice in svoboščine. Takrat mora sodišče ugotoviti nezakonnost akta ali dejanja, prepovedati nadaljevanje posamičnega dejanja, odločiti o tožnikovem zahtevku za povrnitev škode in določiti, kar je treba, da se odpravi poseg v človekove pravice in temeljne svoboščine ter vzpostavi zakonito stanje;
- s sklepom izreče upravni akt za ničn. Z ugotovitvijo ničnosti se odpravijo posledice ničnega upravnega akta.

Če je tožba vložena zaradi molka, sodišče pa spozna, da je upravičena, ji s sodbo ugoditi in samo odloči o stvari ali pa naloži pristojnemu organu, kakšen upravni akt naj izda, oziroma če odločba ni bila vročena, naloži vročitev odločbe.

#### **4.2.7 Pravna sredstva – pritožba, revizija in obnova postopka**

*Pritožba.*

Zoper sodbo, ki jo izda upravno sodišče, je dovoljena pritožba (73. člen ZUS-1):

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

Pritožba pa ni dopustna, če je na prvi stopnji odločalo Vrhovno sodišče in v sporih o zakonitosti aktov volilnih organov za lokalne volitve (73. člen ZUS-1).

Potrebno je poudariti, da imajo pravico do pritožbe tiste stranke, ki so sodelovale v upravnem sporu že na prvi stopnji; s tem je izključena možnost pritožbe za tiste osebe, ki menijo, da bi v upravnem sporu morale sodelovati na prvi stopnji, a tega niso uspešno uveljavile že v postopku pred Upravnim sodiščem (ZUS-1, Kerševan, 2006, str. 89).

Pritožba se lahko vloži v 15 dneh od vročitve prepisa sodbe strankam. Vloži se pri sodišču, ki je izdalo sodbo na prvi.

Pritožba ni dovoljena v sporih o zakonitostih aktov volilnih organov za lokalne volitve.

Sodba se sme izpodbijati:

- zaradi bistvene kršitve določb postopka v upravnem sporu;
- zaradi zmotne uporabe materialnega prava ali zmotne presoje pravilnosti postopka izdaje upravnega akta;
- zaradi zmotne ali nepopolne ugotovitve dejanskega stanja.

Vrhovno sodišče s sodbo lahko pritožbo (Jerovšek, 2006):

- kot neutemeljeno zavrne;
- s sklepom sodbo sodišča prve stopnje razveljavi;
- s sklepom sodbo sodišča prve stopnje razveljavi in zavrže tožbo, ker je ni zavrglo že prvostopno sodišče;
- s sodbo razveljavi sodbo sodišča prve stopnje in odpravi upravni akt, ker je tako pomanjkljiv, da ga pred sodiščem prve stopnje ni bilo mogoče preizkusiti glede zakonitosti;
- razveljavi s sklepom sodbo sodišča prve stopnje, če sodišče ugotovi, da se je postopka na prvi stopnji udeleževal nekdo, ki ne more biti stranka v upravnem sporu, ali če stranke v skladu z zakonom ni zastopal zakoniti zastopnik ali če zakoniti zastopnik oziroma pooblaščenec stranke ni imel potrebnega dovoljenja za opravljanje dejanj v postopku, razen če so bila posamezna dejanja v postopku pozneje odobrena;
- razveljavi s sklepom sodbo sodišča prve stopnje in mu vrne zadevo v novo sojenje, če misli, da je treba za pravilno ugotovitev dejanskega stanja ugotoviti nova dejstva ali izvesti nove dokaze ali če spozna, da je bilo zaradi zmotne uporabe materialnega prava dejansko stanje nepopolno ugotovljeno.

Reformatio in peius - prepoved spremembe na slabše pomeni, da vrhovno sodišče ne sme spremeniti sodbe sodišča prve stopnje v škodo stranke, ki se je pritožila, če se je pritožila samo ona.

*Revizija* je izredno pravno sredstvo, ki se uporabi zoper pravnomočno sodbo v upravnem sporu, ki je bila izdana na prvi stopnji. Cilj revizije sta poleg varstva pravic

posameznika tudi varstvo pravne enotnosti ter razvoj prava. Prav revizije ni mogoče začeti zoper vse sodbe, ki so bile izdane na prvi stopnji, ampak le v tistih primerih, ko je potreba po odločanju Vrhovnega sodišča utemeljena. To je lahko ali s splošnim interesom po presoji pomembnega pravnega vprašanja ali pa po poenotenju prakse z interesom posameznika, ki ga posledice izdane sodbe prizadevajo do te mere, da potrebuje dodatno sodno varstvo.

Revizija se od pritožbe razlikuje tudi v tem, da se skladno z namenom tega pravnega sredstva v postopku revizije presoja le materialnopravne in postopkovne napake sodbe, ne pa tudi pomankljivosti ugotavljanja dejanskega stanja v upravnem sporu (ZUS-1, Kerševan, 2006, str. 94).

Avtor Kerševan (2006, str. 94) postavlja tudi vprašanje, ki ga bo zaradi novosti zakonske ureditve sodna praksa morala šele razrešiti: ali je revizija dopustna zoper vse pravnomočne prvostopenjske sodbe, izdane v upravnem sporu ali le zoper tiste, s katerimi se je končal postopek odločanja v posamezni upravni zadevi, kar pomeni tiste sodbe, s katerimi je sodišče na prvi stopnji tožbo zavrnilo po 63. členu ZUS-1 ter sode, s katerimi je sodišče odločilo v sporu polne jurisdikcije.

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

Revizija je dovoljena (Jerovšek, 2006):

- če vrednost izpodbijanega dela dokončnega upravnega akta oziroma pravnomočne sodbe, če je sodišče odločilo meritorno, v zadevah, v katerih je pravica ali obveznost stranke izražena v denarni vrednosti, presega 20.000 eurov;
- če gre po vsebini zadeve za odločitev o pomembnem pravnem vprašanju ali če odločba sodišča prve stopnje odstopa od sodne prakse vrhovnega sodišča glede pravnega vprašanja, ki je bistveno za odločitev, ali če v sodni praksi sodišča prve stopnje o tem pravnem vprašanju ni enotnosti, vrhovno sodišče pa o tem še ni odločalo;
- če ima odločitev, ki se izpodbija v upravnem sporu, zelo hude posledice za stranko.

Revizija ni dovoljena (Jerovšek, 2006):

- v volilnih zadevah;
- v sporih, v katerih je dovoljena pritožba;
- v primeru, če jo vloži nekdo, ki nima te pravice, nekdo, ki jo je umaknil, ali nekdo, ki zanjo ima pravnega interesa, ali če je vložena zoper sodbo, zoper katero je po zakonu ni mogoče vložiti.

Vložena revizija ne zadrži izvršitve pravnomočne sodbe, zoper katero je vložena. Vrhovno sodišče lahko na zahtevo revidenta izda začasno odredbo do odločitve o reviziji.

Revizijski razlogi, da se vloži revizija:

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

Revizije ni mogoče vložiti:

- zaradi zmotne ali nepopolne ugotovitve dejanskega stanja.
- v sporih zoper akte volilnih organov za državne oziroma lokalne volitve.

Prepozno ali nepopolno revizijo zavrže s sklepom sodnik poročevalec vrhovnega sodišča, nedovoljeno revizijo pa senat vrhovnega sodišča.

O reviziji odloča vrhovno sodišče brez obravnave.

Vrhovno sodišče (Jerovšek, 2006):

- s sodbo zavrne revizijo kot neutemeljeno, če ugotovi, da niso podani razlogi in ne razlogi, na katere mora paziti po uradni dolžnosti,
- s sklepom v celoti ali deloma razveljavi sodbo sodišča prve stopnje, če so podane bistvene kršitve pravil postopka in vrne zadevo v novo sojenje;
- s sodbo ugodi reviziji in spremeni izpodbijano sodbo, če vrhovno sodišče ugotovi, da je bilo materialno pravo zmotno uporabljeno;
- s sklepom ugodi reviziji in v celoti ali deloma razveljavi sodbo sodišča ter vrne zadevo v novo sojenje, če ugotovi, da je bilo zaradi zmotne uporabe materialnega prava dejansko stanje nepopolno ugotovljeno in da zato ni pogojev za spremembo izpodbijane sodbe.

*Obnova postopka* je posebno pravno sredstvo zoper postopek, ki je bil pravnomočno končan s sodno odločbo, namenjen popravi pomanjkljivosti v ugotovljenem dejanskem stanju oziroma pri kršitvah pravil postopka, ki so lahko vplivale na odločanje (ZUS-1, Kerševan, 2006, str.102).

Postopek, ki je bil pravnomočno končan s sodno odločbo, se na predlog stranke obnovi, če (96. člen ZUS-1):

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

Obnova postopka se lahko zahteva najpozneje v 30 dneh, odkar je stranka zvedela za obnovitveni razlog oziroma odkar bi ga lahko uporabila.

Po petih letih od pravnomočnosti odločbe se obnova ne more več zahtevati, razen če se obnova postopka zahteva iz razloga, da se odločba opira na sodbo, ki je bila izdana v kazenski ali civilni zadevi, ta sodba pa je bila pozneje razveljavljena z drugo pravnomočno sodno odločbo (97. člen ZUS-1).

O predlogu za obnovo postopka odloči sodišče, ki je izdal odločbo, na katero se nanaša obnovitveni razlog.

Sodišče zavrže predlog za obnovo s sklepom, če ugotovi, da je predlog vložila neupravičena oseba oziroma če je vložila prepozno ali da stranka ni izkazala, da je zakoniti razlog za obnovo vsaj verjeten. Če sodišče ne zavrže predloga, ga pošlje nasprotni stranki in prizadetim osebam, te pa lahko nanj odgovorijo v 15 dneh (100. člen ZUS-1).

Zoper odločbo, ki jo izda sodišče v obnovljenem postopku, so dovoljena pravna sredstva, ki so dovoljena zoper sodbo (101. člen).

### **4.3 DRUGE OBLIKE SPOROV O ZAKONITOSTI**

Med druge oblike sporov se šteje na primer delovni spor, socialni spor in tu je pristojno Delovno in socialno sodišče, katerega delovanje opredeljuje Zakon o delovnem in socialnem sodišču (ZDSS-1).

Delovni spor bi lahko opredelili kot pravni spor med strankami individualnega ali kolektivnega delovnega razmerja, katerega temelj je v heteronomnem ali avtonomnem pravu, njegov predmet so pravice, obveznosti, pravna razmerja in/ali interesi, ki izvirajo iz delovnega razmerja, spor pa je rešen oziroma končan s posebnimi rešitvami (dogovor, poravnava, arbitražna odločba, sodba), po posebnem postopku (miritveni postopek – nadomestna rešitev spora, sodni postopek) in pred posebnimi organi (sodelovanje »tretje stranke«, sodišče) [http://www.pf.uni-mb.si/datoteke/bernarda/reevanje\\_delov.\\_prav.\\_sporov.doc](http://www.pf.uni-mb.si/datoteke/bernarda/reevanje_delov._prav._sporov.doc)).

Delovna sodišča so pristojna za odločanje v individualnih in kolektivnih delovnih sporih, socialna sodišča pa v socialnih sporih po določbah tega zakona (2. člen TDSS-1).

Na prvi stopnji odločajo delovna sodišča in socialno sodišče prve stopnje. O pritožbah zoper odločbe teh sodišč odloča višje delovno in socialno sodišče. O pritožbah in revizijah zoper odločbe višjega sodišča odloča Vrhovno sodišče Republike Slovenije (3. člen).

Delovno sodišče je pristojno za odločanje v naslednjih individualnih delovnih sporih (5. člen):

- sklenitvi, obstoju, trajanju in prenehanju delovnega razmerja;
- o pravicah, obveznostih in odgovornostih iz delovnega razmerja med delavcem in delodajalcem oziroma njihovimi pravnimi nasledniki;



- o pravicah in obveznostih iz razmerij med delavcem in uporabnikom, h kateremu je delavec napoten na delo na podlagi dogovora med delodajalcem in uporabnikom;
- v zvezi s postopkom zaposlovanja delavca med delodajalcem in kandidatom;
- o pravicah in obveznostih iz industrijske lastnine, ki nastanejo med delavcem in delodajalcem na podlagi delovnega razmerja;
- o opravljanju del otrok, mlajših od 15 let, vajencev, dijakov in študentov;
- o kadrovske štipendiji med delodajalcem in dijakom ali študentom;
- o volonterskem opravljanju pripravništva;
- za katere tako določa zakon.

Sodišče je pristojno za odločanje tudi, če je v odškodninskem sporu, za katerega je podana pristojnost delovnega sodišča po določbah tega zakona, kot sospornik tožena zavarovalnica.

Delovno sodišče je pristojno za odločanje v naslednjih kolektivnih delovnih sporih (6. člen):

- o veljavnosti kolektivne pogodbe in njenem izvrševanju med strankami kolektivne pogodbe ali med strankami kolektivne pogodbe in drugimi osebami;
- o pristojnosti za kolektivno pogajanje;
- o skladnosti kolektivnih pogodb z zakonom, medsebojni skladnosti kolektivnih pogodb in skladnosti splošnih aktov delodajalca z zakonom in s kolektivnimi pogodbami;
- o zakonitosti stavke in drugih industrijskih akcij;
- o sodelovanju delavcev pri upravljanju;
- o pristojnostih sindikata v zvezi z delovnimi razmerji;
- v zvezi z določitvijo reprezentativnosti sindikata;
- za katere tako določa zakon.

Socialno sodišče je pristojno za odločanje v naslednjih socialnih sporih (7. člen):

1. na področju pokojninskega in invalidskega zavarovanja:
  - o pravici do in iz obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja;
  - o pravici do in iz obveznega dodatnega pokojninskega zavarovanja;
  - o plačevanju prispevkov za obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje in obvezno dodatno pokojninsko zavarovanje;
  - o določitvi ali ukinitvi mest, za katera je obvezna vključitev v dodatno pokojninsko zavarovanje;
  - o prostovoljni vključitvi v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje in plačevanju prispevkov za to zavarovanje;
  - o priznanju in dokupu zavarovalne dobe;
  - o pravici do državne pokojnine;
  - v zvezi z matično evidenco;
2. na področju zdravstvenega zavarovanja:
  - o pravici do in iz obveznega zdravstvenega zavarovanja in plačevanju prispevkov za to zavarovanje;
- na področju zavarovanja za primer brezposelnosti in zaposlovanja:
  - o pravici do in iz obveznega zavarovanja za primer brezposelnosti in plačevanju prispevkov za to zavarovanje;

- o prostovoljni vključitvi v obvezno zavarovanje za primer brezposelnosti in plačevanju prispevkov za to zavarovanje;
- o štipendiji, pri podeljevanju katere je odločilen premoženjski cenzus, in štipendiji za nadarjene;
- o posojilu za študij na podlagi jamstev in subvencioniranja obrestne mere, pri dodeljevanju katerega je odločilen premoženjski cenzus;
  - 4. na področju starševskega varstva in družinskih prejemkov:
- o pravici do in iz zavarovanja za starševsko varstvo ter plačevanju prispevkov za to zavarovanje;
- o pravici do družinskih prejemkov;
  - 5. na področju socialnih prejemkov:
- o socialno varstvenih dajatvah;
- o pravici do socialnih prejemkov iz različnih naslovov, če je njihov namen reševati socialno varnost upravičenca in če je za priznanje pravice do takega prejemka odločilen premoženjski cenzus.

Socialno sodišče je na področjih iz prejšnjega odstavka pristojno odločati tudi v naslednjih socialnih sporih:

- o povrnitvi neupravičeno pridobljenih sredstev,
- o povrnitvi škode, ki jo je državni organ oziroma nosilec javnih pooblastil povzročil zavarovancu oziroma upravičencu do socialnega varstva oziroma škode, ki jo je zavarovanec povzročil zavodu v zvezi z zavarovalnim razmerjem ali v zvezi z uveljavljanjem pravic iz socialnega varstva.

Socialno sodišče je pristojno odločati tudi v socialnih sporih, za katere tako določa zakon.

V Republiki Sloveniji so naslednja delovna in socialno sodišče prve stopnje (12. člen):

1. Delovno sodišče v Celju, s sedežem v Celju, pristojno za območje sodnega okrožja Celje;
2. Delovno sodišče v Kopru, s sedežem v Kopru, pristojno za območje sodnih okrožij Koper in Nova Gorica;
3. Delovno in socialno sodišče v Ljubljani, s sedežem v Ljubljani, pristojno za odločanje v delovnih sporih za območje sodnih okrožij Kranj, Krško, Ljubljana in Novo mesto, za odločanje v socialnih sporih pa za območje Republike Slovenije;
4. Delovno sodišče v Mariboru, s sedežem v Mariboru, pristojno za območje sodnih okrožij Maribor, Murska Sobota, Ptuj in Slovenj Gradec

Višje delovno in socialno sodišče ima sedež v Ljubljani. Višje delovno in socialno sodišče odloča v senatu treh sodnikov.

V postopku v delovnih in socialnih sporih se uporabljajo določbe zakona, ki ureja pravdni postopek, če ni s tem zakonom določeno drugače (19. člen).

V delovnih in socialnih sporih ni dovoljena zahteva za varstvo zakonitosti (33. člen).

#### **4.4 USTAVNOSODNA PRESOJA**

V slovenskem pravnem sistemu je ustavna pritožba institut, ki pomeni posebno pravno sredstvo zoper kršitev ustavnih pravic, predvsem s posamičnimi akti državnih organov. Ta specifičen institut varovanja ustavnih pravic, kot ustavna kategorija je vpeljan z Ustavo, kakor tudi z Zakonom o ustavnem sodišču. Z ustavno pritožbo je

omogočeno prizadetim, da pod določenimi pogoji njihov primer obravnava in odloča ustavno sodišče (Grafenauer, 2001, str. 273).

Glavna značilnost ustavne pritožbe je, da jo lahko vloži vsaka fizična ali pravna oseba, ki meni, da ji je s posamičnim aktom državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilcem javnih pooblastil kršena njegova pravica ali temeljna svoboščina. Prav tako lahko v zvezi s posamično obravnavano zadevo vloži ustavno pritožbo tudi varuh(inja) človekovih pravic (ombudsman), pri tem pa mora imeti za to vlogo soglasje prizadetega, čigar človekove pravice ali temeljne svoboščine v posamični zadevi varuje (Grafenauer, 2001, str. 273).

Ustavno pritožbo je možno vložiti šele, ko so izčrpana vsa pravna sredstva, to so redna in izredna pravna sredstva, vloži pa se zoper pravnomočen posamični sodni ali upravni akt.

Zanimivi sta tudi dve izhodišči avtorja Čebulja (Posebnosti ustavne pritožbe s področja upravnega prava):

- Prvo izhodišče se nanaša na stališče ustavnega sodišča, ki kot splošno velja tako na ustavne pritožbe s področja upravnopravnih zadev, kot tudi za ostale o tem, če in v kolikšni meri je ustavno pritožbo sploh mogoče šteti za pravo sredstvo, saj se še večine konkretnih ustavnosodnih presoj jasno vidi tudi stališče ustavnega sodišča, da ustavno sodišče ni instanca nad rednim sodstvom in ki pomeni, da ustavna pritožba ni klasično pravno sredstvo, ter da z njo le zaradi procesne ali materialne nezakonitosti, ki je nastala v postopku pred rednim sodiščem, še ni mogoče uspeti. Ustavno sodišče skladno s 50. čl. Zakona o ustavnem sodišču na podlagi ustavne pritožbe presoja le ali so bile s posamičnim aktom kot predmetom ustavnosodne presoje, kršene človekove pravice ali temeljne svoboščine.
- Drugo izhodišče se nanaša na pojem upravnopravne zadeve, to je upravna stvar. Ker je bilo v preteklosti označevanje upravne stvari marsikdaj sporno, kot tudi z namenom jasnih kriterijev stvari, ki sodijo v pristojnost uprave, je novi ZUP v svojem 2. členu definiral upravno stvar kot odločanje o pravici, obveznosti ali pravni koristi fizične ali pravne osebe oz. druge stranke na področju upravnega prava. Prav tako ZUP v tem členu določa, da se šteje, da gre za upravno stvar, če je s predpisom določeno, da organ v neki stvari vodi upravni postopek, odloča o upravnem postopku ali izda upravno odločbo, ali če to zaradi varstva javnega interesa izhaja iz narave stvari. Torej s to določbo zakon pove, da je upravna stvar podana vedno, kadar nastopi kolizija interesov med zasebno in javno koristjo. S tem ji je podana razlika med civilnopravnim razmerjem in upravnopravnim razmerjem. Z drugimi besedami povedano: če v neki stvari, ki bi lahko po svojih značilnostih sodila na področje upravnega prava, vendar pri tem ni treba varovati nobenega javnega interesa ali javne koristi in je v mejah zakona nad koristjo posameznika ali pravne osebe, tu ni podlage za upravno odločanje in torej ne gre za upravno stvar.

Omenjeni aspekt po mnenju avtorja pomaga k osvetlitvi in jasnosti v posebnostih ustavne pritožbe v upravni stvari. Omeniti velja predvsem vrsto akta, ki je lahko predmet konkretne ustavnosodne presoje, vlagatelji pri vprašanju izčrpanosti pravnih sredstev, pri obsegu presoje, načina odločanja o ustavni pritožbi. Dejanske

posebnosti izražajo predvsem iz dejstva, da se o upravni stvari praviloma odloča s posamičnim upravnim aktom, to je z upravno odločbo, ki ga izda uprava, to je praviloma upravni organ ali nosilec javnih pooblastil. Izjema je že omenjeni spor polne jurisdikcije, ko v upravni stvari lahko odloči tudi sodišče.

Vendar tudi, ko odloča o upravni stvari uprava, je njena dokončna odločitev vedno lahko podvržena sodni kontroli v upravnem sporu, kar pomeni, da se praviloma z ustavno pritožbo ne izpodbije neposredno upravna odločba, zoper katero je že bila izčrpana pritožba, ampak se izpodbija sodna odločba izdana v upravnem sporu (Čebulj, 2000, str. 303).

#### **4.4.1 Predmet izpodbijanja v ustavni pritožbi**

Prvi odstavek 50. člena Zakona o ustavnem sodišču določa: »Ustavna pritožba se lahko vloži zaradi kršitve človekove pravice ali temeljne svoboščine zoper posamični akt, s katerim je državni organ, organ lokalne skupnosti ali nosilec javnih pooblastil odločil o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika ali pravne osebe, pod pogoji, ki jih določa ta zakon«

Po mnenju avtorja Čebulja se zastavlja temeljno vprašanje - zoper kateri posamičen akt se sploh lahko vloži ustavna pritožba na področju upravnopravnih zadev. Prva posebnost na tem področju v primerjavi z ustavno pritožbo na področju civilnopravnih ali kazenskopravnih zadev se kaže v tem, da predmet izpodbijanja ni obvezno sodna odločba, ampak je lahko tudi posamičen upravni akt – upravna odločba. To pomeni po eni strani posredno izpodbijanje dokončne upravne odločbe skupaj s pravnomočno sodno odločbo, ki je bila izdana v upravnem sporu in na drugi strani tudi neposredno izpodbijanje dokončne upravne odločbe pred izčrpanjem izrednih pravnih sredstev. To določa tudi 51. člen, ki določa, da lahko ustavno sodišče odloča o ustavni pritožbi pred izčrpanjem izrednih pravnih sredstev, če sta izpolnjena dva pogoja: prvi pogoj je, da je pritožba o krčitvi človekove pravice ali temeljne svoboščine očitna, utemeljena, drugi pogoj pa je, da bi z izvršitvijo posamičnega akta nastale za pritožnika nepopravljive posledice. S stališča ustavnega sodišča takšna obravnava ustavne pritožbe pomeni neposredno ustavnosodno presojo upravnih odločb.

Kadar pa pogoja iz omenjenega 51. člena nista izpolnjena, v tem primeru bo predmet ustavne pritožbe sodna odločba, ki je bila izdana v postopku ocene zakonitosti dokončnega posamičnega upravnega akta. Ta dokončni posamični upravni akt bo v tem primeru predmet ocene le posledično, to je posredno preko izpodbijane sodne odločbe, ki naj bi po zatrditvi ustavnega pritožnika, ki mu je bila tožba zavrnjena, temu kršila isto človekovo pravico, kot je domnevno bila kršena že z upravno določbo, to je mogoče ugotoviti tudi iz izreka odločbe ustavnega sodišča, kjer sodišče v primeru utemeljenosti ustavne pritožbe praviloma razveljavi tako sodno odločbo, kakor tudi odpravi prvo in drugostopenjsko upravno odločbo, samo zadevo pa vrne v ponovno odločanje prvostopenjskemu upravnemu organu.

Kot je bilo že omenjeno, so lahko predmet izpodbijanja v upravnem sporu tudi drugi posamični akti, ki niso dokončni upravni posamični akti in ti so neposredno pred izčrpanjem izrednih pravnih sredstev ali posredno preko izpodbijane sodne odločbe upravnega sodišča, lahko tudi predmet izpodbijanja z ustavno pritožbo. Taki akti so

predvsem posamični akti, ki so izdani v volilnem postopku in posamični akti o izvolitvah, imenovanjih, napredovanjih in razrešitvah funkcionarjev ter nosilcev javnih služb, če pa zakon tako določa, tudi akti o imenovanjih, napredovanjih in razrešitvah delavcev v državnih organih, organih lokalne skupnosti in javnih zavodih (Čebulj v Pavčnik, Mavčič, 2000, str. 308).

Omeniti pa je potrebno tudi kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki se ugotavljajo v postopku začetem z ustavno pritožbo in so povzročene z nezakonitimi dejanji. To pomeni, da kadar ni zagotovljeno drugo sodno varstvo, ki je določeno v 2. odstavku 157. člena Ustave in po 3. odst. 1. člena ZUS (omenjeno že v prejšnjem poglavju), odloča sodišče, ki je pristojno za upravne spore. V takšnem primeru je torej praviloma predmet izpodbijanja z ustavno pritožbo sodna odločba. Predmet ustavne pritožbe je torej lahko le dejanje, ki pomeni kršitev 23. čl. Ustave – to je v delu, v katerem ta daje pravico do odločanja oz. sojenja v razumnem roku brez odlašanja, kar z drugimi besedami pomeni dejanje – nerazumno dolgo odločanje sodišča.

Relevantno je vprašanje kakšni so kriteriji za ugotovitev nerazumnega trajanja sojenja (Čebulj v Pavčnik, Mavčič, 2000, str. 309).

En kriterij je, da bo sodišče prekoračilo rok za izdajo odločbe, ki je predpisana z zakonom, za kar predstavlja v ZUS npr.:

- rok za odločitev o začasnem zadržanju v upravnem sporu izpodbijanega upravnega akta po 1. odst. 69. člena;
- pri odločitvi o začasnem ureditvi stanja glede na sporno pravno razmerje iz 2. odst. 69. člena;
- pri odločitvi o pritožbi zoper navedeni odločitvi.

Prvi rok je 7 dni, drugi pa 3 dni.

V primerih ko za odločitev sodišč niso predpisani roki, je potrebno uporabiti kriterije, ki jih je ustavno sodišče povzelo po praksi strasbourskega sodišča, ki pri presoji upošteva: kompleksnost zadeve, ravnanje osebe, ki se pritožuje in ravnanje pristojnih oblasti – pri vseh pa je treba v vsakem posameznem primeru posebej upoštevati okoliščine konkretnega primera.

#### **4.4.2 Dopustnost vloge ustavne pritožbe in vlagatelji**

V zvezi s 50. členom Zakona o ustavnem sodišču (ZUstS) o vložitvi ustavne pritožbe, je avtor Čebulj mnenja, da je potrebno to določbo razlagati tako široko, kot jo razlaga sodna praksa v izoblikovanju gledišča kdo ima lahko položaj stranke v upravnem sporu, kar pomeni, da je vlagatelj ustavne pritožbe lahko posameznik in tudi pravna oseba. Pravne osebe so lahko vlagatelji takrat, kadar se posamezne pravice glede na svojo naravo nanje nanašajo. To se zgodi predvsem v premoženjskem pogledu, kjer ni mogoče razlikovati med fizičnimi in pravnimi osebami, kajti glede premoženja so varovane ustavne pravice pravne osebe kot take, to je celote in pritožnik kot pravna oseba ima zato legitimno pravno vložiti ustavno pritožbo zoper sodno odločbo, ki po njegovem mnenju posegajo v njegove ustavne pravice kot pravne osebe.

Na področju upravnopravnih zadev je pod istimi pogoji lahko vlagatelj ustavne pritožbe tudi organizacija, naselje ali skupina oseb, ki je lahko stranka v upravnem sporu po prvem odstavku 18. člena ZUS.

Po mnenju teoretika Pirnata pa vlagatelj ne more biti državni organ. Pravico vlagatelja ustavne pritožbe pa ima lokalna skupnost oz. občina in sicer pod enakimi pogoji kot pravna oseba. Obstajajo pa tudi t.i. nove stranke, ki jih najprej ZUS uvršča kot stranke v upravnem sporu in sicer to so stranke, ki po 1.odst. 20. člena ZUS pridobijo položaj stranke, ki si kot izdajatelj v upravnem sporu izpodbijane upravne odločbe prizadevajo za ohranitev izpodbijanega akta. Dokler torej v upravnem sporu ni končan postopek na prvi stopnji, mora sodišče na podlagi 2. odst. 20. člena na ZUS po uradni dolžnosti ali na predlog strank obvestiti tudi vse tiste osebe, v katere pravice bi ureditev spornega razmerja lahko bil izvršen poseg. Tako bodo tudi te osebe, čeprav niso bile udeležene v postopku izdaje posamičnega akta, lahko vlagatelji ustavne pritožbe, če bodo prepričani, da jim je z odpravo v upravnem sporu izpodbijanega oz. v upravnem sporu drugače urejeni upravnim razmerjem, kot je npr. že omenjeni spor polne jurisdikcije, poseženo v kakšno njihovo človekovo pravico ali temeljno svoboščino (Čebulj v Pavčnik, Mavčič, 2000, str. 311).

Naslednja dva člena ZUstS, to sta 51. in 52. člen, določata dva pogoja dopustnosti za vložitev ustavne pritožbe:

- predhodna izčrpanost pravnih sredstev;
- pravočasnost, kjer ni kakih posebnosti in je ekzaktno določena.

Pri predhodni izčrpanosti pravnih sredstev obstajajo in so prisotne posebnosti.

Relevantni sta predvsem dve vprašanji, ki jih navaja avtor Čebulj, to je vprašanje katero izredno pravno sredstvo mora biti izčrpano v primeru ustavne pritožbe s področja upravnopravnih zadev in vprašanje kdaj se lahko vloži ustavno pritožbo s področja upravnopravnih zadev po 2. odst. 51. člena Zakona o ustavnem sodišču, ki določa, da lahko ustavno sodišče izjemoma odloča o ustavni pritožbi pred izčrpanjem izrednih pravnih sredstev, če je zatrjevana kršitev očitna in bi z izvršitvijo posamičnega akta nastale nepopravljive posledice za pritožnika. Obe vprašanji sta smiselni zato, ker se o upravni stvari oz. upravnopravni zadevi odloči v upravnem postopku, kjer so strankam zagotovljena redna in izredna pravna sredstva, zoper dokončno upravno odločbo pa je zagotovljeno še sodno varstvo.

#### **4.4.3 Postopek preizkusa ustavne pritožbe**

V skladu z zakonom Ustavno sodišče v senatu treh sodnikov opravi postopek preizkusa ustavne pritožbe, kjer preizkusi, če so podane procesne predpostavke in če je ustavna pritožba sprejemljiva.

Ustavna pritožba se zavrže (55.b člen ZUS-A), če ne gre za posamičen akt državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil, s katerim bi bilo odločeno o pritožnikovi pravici, obveznosti ali o pravni koristi, če pritožnik nima pravnega interesa za odločitev o ustavni pritožbi, če niso izčrpana pravna sredstva, če jo je vložila neupravičena oseba, ali če subjekt, ki se je pritožil, iz neupravičenih razlogov svoje vloge ne dopolni v skladu s pozivom ustavnega sodišča, ali če je v primeru iz drugega odstavka 55. člena tega zakona tako nepopolna, da je ustavno sodišče ne more preizkusiti (55.b člen ZUS-A).

Ustavno sodišče po drugem odstavku 54. člena Zakona o ustavnem sodišču pri odločanju o sprejemu ustavne pritožbe nima diskrecijske izbire. Zakon našteva dva alternativna pogoja, ki morata biti izpolnjena, da sodišče ustavne pritožbe ne sprejme v obravnavo:

- prvi pogoj ali razlog je ta, da očitno ne gre za kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin (55.a člen ZUstS-A), vendar je tudi tu treba upoštevati četrti odstavek 55. člena Zakona o ustavnem sodišču, ki določa, da senat ustavne pritožbe ni sprejel, lahko pa jo sodišče potem sprejme v obravnavo tako, da se zato pisмено izrečejo v 15 dneh katerikoli tuji sodniki, če pa tudi te možnosti ni, senat res pritožbo zavrže;
- drugi pogoj oziroma razlog, zaradi katerega sodišče ne sprejme pritožbe v obravnavo je stališče, da od odločitve ni pričakovati rešitve pomembnega pravnega vprašanja, oziroma če kršitev ni imela pomembnejših posledic za subjekta pritožbe, omembe vredno pa je tudi vprašanje, če gre za materialno ali nematerialno škodo.

Ustavno sodišče zavrže ustavno pritožbo, če je ustavna pritožba prepozna, kar pomeni, da ni bila vložena v 60 dneh od dneva vročitve posamičnega akta, zoper katerega je mogoča ustavna pritožba, razen v posebno utemeljenih primerih, ko lahko ustavno sodišče izjemoma odloča o ustavni pritožbi.

O zavrženju oziroma o sprejetju ustavne pritožbe odloči senat soglasno s sklepom. Če senat ni soglasen o tem, ali so izpolnjeni pogoji iz prvega odstavka 55.b člena, se ustavna pritožba zavrže, če se za njeno zavrženje v 15 dneh pisno izreče pet sodnikov ustavnega sodišča (55.c člen ZUstS-A). ZUstS-A v 31. členu določa spremembo 56. člena, kar pomeni, da če ustavno sodišče sprejme ustavno pritožbo v obravnavo, o tem obvesti organ, ki je izdal izpodbijani posamični akt. Z razporedom dela določeni sodnik ustavnega sodišča lahko od organa, ki je izdal izpodbijani posamični akt, zahteva podatke in pojasnila, ki so potrebni za odločitev. Ustavna pritožba se pošlje osebam, ki so bile udeležene v postopku izdaje izpodbijanega posamičnega akta, če je bilo z njim odločeno o njihovi pravici, obveznosti ali pravni koristi, da se o njej v določenem roku izjavijo.

#### **4.4.4 Obravnava, odločanje in pravne posledice**

Po zakonu sprejme senat soglasno odločitev. Če je Ustavno sodišče ustavno pritožbo sprejelo, se nato postopek nadaljuje z obravnavo in odločanjem.

Najprej se zadeva pošlje organu, ki je izdal posamični akt, zoper katerega je vložena ustavna pritožba in ta mora v določenem roku nanjo odgovoriti.

Ustavno sodišče obravnava zadevo na nejavni seji ali na javni obravnavi. Na nejavni seji oziroma na javni obravnavi mora biti navzoča večina vseh sodnikov ustavnega sodišča.

Predsednik ustavnega sodišča lahko razpiše javno obravnavo na lastno pobudo ali na predlog udeležencev v postopku. Predsednik ustavnega sodišča mora razpisati javno obravnavo na predlog treh sodnikov (35. člen ZUstS).

Ustavno sodišče lahko izključi javnost obravnave ali njenega dela, če to zahtevajo razlogi varovanja morale, javnega reda, varnosti države ali pravic zasebnosti in osebnostnih pravic (37. člen ZUstS).

Udeleženci v postopku, njihovi zakoniti zastopniki ter pooblaščenec udeležencev se v odločbah in sklepih ustavnega sodišča navedejo s polnim osebnim imenom, z navedbo imena pravne osebe oziroma organa ter z navedbo kraja, kjer imajo prebivališče oziroma sedež.

Zaradi varstva zasebnosti udeleženca v postopku lahko ustavno sodišče samo ali na predlog predlagatelja ali pobudnika odloči, da se v odločbi ali sklepu ne navedejo osebni podatki udeleženca v postopku ali osebni podatki drugega posameznika. Predlog mora biti vložen hkrati z zahtevo oziroma s pobudo (38.a člen ZUstS).

Ustavno sodišče sme do končne odločitve v celoti ali delno zadržati izvršitev zakona ali drugega predpisa ali splošnega akta za izvrševanje javnih pooblastil, če bi zaradi njegovega izvrševanja lahko nastale težko popravljive škodljive posledice. (39. člen ZUstS).

Če udeleženec v postopku predlaga zadržanje, vendar ustavno sodišče meni, da niso izpolnjeni pogoji za zadržanje, predlog s sklepom zavrne. Če ustavno sodišče ne odloči drugače, obrazložitev sklepa o zavrnitvi predloga vsebuje le navedbo pravne podlage za sprejem odločitve in sestavo ustavnega sodišča (22. člen ZUstS-A).

Na nejavni seji mora biti navzoča večina vseh sodnikov ustavnega sodišča.

O glavni stvari v zadevah iz 21. člena tega zakona odloči ustavno sodišče z večino glasov vseh sodnikov, če ni s tem zakonom določeno drugače. O drugih vprašanih odloči s sklepom z večino glasov navzočih sodnikov. O ustavitvi postopka zaradi umika zahteve ali pobude odloči z razporedom dela določeni sodnik ustavnega sodišča.

Zoper odločbe in sklepe, izdane v zadevah iz pristojnosti ustavnega sodišča, ni dovoljena pritožba (23. člen ZUstS-A).

Predsednik in sodniki ustavnega sodišča se ne smejo vzdržati glasovanja (41. člen ZUstS).

Odločbe ustavnega sodišča se objavljajo v Uradnem listu Republike Slovenije ter v uradnem glasilu, v katerem je bil objavljen predpis oziroma splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil. Po odločitvi ustavnega sodišča se objavljajo tudi njegovi sklepi (42. člen ZUstS).

Ustavno sodišče lahko v celoti ali delno razveljavi zakon, ki ni v skladu z ustavo. Razveljavitev začne učinkovati naslednji dan po objavi odločbe o razveljavitvi, oziroma po poteku roka, ki ga je določilo ustavno sodišče (43. člen ZUstS).

Vsakdo, ki so mu na podlagi odpravljenega podzakonskega predpisa oziroma splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil, nastale škodljive posledice, lahko zahteva njihovo odpravo. Če so posledice nastale s posamičnim aktom, sprejetim na podlagi odpravljenega predpisa oziroma splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil, ima upravičeni pravico zahtevati spremembo ali odpravo posamičnega akta pri organu, ki je odločil na prvi stopnji. Spremembo oziroma odpravo posamičnega akta lahko upravičena oseba zahteva v treh mesecih od dneva objave odločbe ustavnega sodišča, če od vročitve posamičnega akta do vložitve pobude ali zahteve ni preteklo več kot eno leto. Če ni mogoče odpraviti omenjenih posledic, lahko upravičena oseba zahteva odškodnino pred sodiščem (46. člen ZUstS).



Če ustavno sodišče oceni, da je zakon, drug predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, protiuustaven ali nezakonit zato, ker določenega vprašanja, ki bi ga moral urediti, ne ureja ali ga ureja na način, ki ne omogoča razveljavitve oziroma odprave, sprejme o tem ugotovitevno odločbo. Zakonodajalec oziroma organ, ki je izdal protiuustaven oziroma nezakonit predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, mora ugotovljeno protiuustavnost oziroma nezakonitost odpraviti v roku, ki ga določi ustavno sodišče (48. člen ZUstS).

## 5 SODNA PRAKSA

S praktičnimi primeri želim prikazati predstavljeno teorijo, saj se le na praktičnih primerih lažje in boljše razume teoretični del.

*Prvi primer:* UL01982 - sodba U 2595/2005

Upravni oddelek, 19.12.2006. Institut in področje: zemljiški kataster - ureditev meje. Zveza: URS člen 22. ZUP člen 9, 138. ZENDMPE člen 26, 26/1, 26/2, 26/3.

Sodišče drugače kot tožena stranka meni, da je treba določbo 3. odstavka 26. člena ZENDMPE (Zakona o evidentiranju nepremičnin, državne meje in prostorskih enot) razlagati v povezavi z določbo 2. odstavka istega člena, kar pomeni, da mora biti lastnik, ki je podal izjavo iz 3. odstavka 26. člena ZENDMPE, s strani geodetske uprave poučen o tem, da je začel upravni postopek ureditve meje in da se bo njegova izjava štela kot izjava stranke v upravnem postopku. Le na ta način se takšnemu lastniku da možnost, da v upravnem postopku varuje svojo pravico oziroma pravno korist (9. in 138. člen ZUP) in s tem zagotovi uresničevanje ustavne pravice do enakega varstva pravic (22. člen Ustave RS).

IZREK:

Tožbi se ugodi. Odločba Ministrstva za okolje in prostor RS št. ... z dne 30. 9. 2005 se odpravi in zadeva vrne toženi stranki v ponoven postopek.

OBRAZLOŽITEV:

Tožena stranka je z izpodbijano odločbo zavrnila pritožbo tožnika zoper odločbo Geodetske uprave Republike Slovenije, Območne geodetske uprave Ž., št. ... z dne 24. 9. 2004, o ureditvi meje v katastrski občini X. med parcelo št. 1 in parcelama 2 in 3. S to odločbo so se v katastrski občini X. na zahtevo Občine Z. urejale meje med parc. št. 1 in sosednjimi parcelami št. 2, 3, 4 in 5. Tožnik kot lastnik parcel št. 2 in 3 se ni strinjal z ugotovljeno mejo predvsem v zemljiškokatastrski točki Y. Tožena stranka se v obrazložitvi izpodbijane odločbe sklicuje na 15. člen Zakona o evidentiranju nepremičnin, državne meje in prostorskih enot (ZENDMPE, Uradni list RS, št. 52/2000 in 87/2002), ki določa, da se v upravnem postopku meja uredi na podlagi soglasja lastnikov ter na podlagi podatkov zemljiškega katastra. Mejaši na mejni obravnavi sicer pokažejo oziroma opišejo potek meje v naravi, vendar pa v kataster ni mogoče vpisati kot dokončne takšne meje, ki odstopa od katastrske meje. Potek katastrske meje na terenu pokaže geodet in jo označi z mejniki v naravi, lastniki pa v upravnem postopku ne morejo urediti meje drugače, kot izhaja iz zemljiškega katastra. Nadalje tožena stranka ugotavlja, da je bila v skladu z določbo 21. člena in naslednjih ZENDMPE dne 6. 7. 2004 izvedena mejna obravnava, katere

se je udeležil tudi tožnik. Na mejni obravnavi so bile z mejnimi znamenji označene meje, ki potekajo v skladu s katastrsko mejo. Kot izhaja iz zapisnika mejne obravnave, je bila na terenu označena katastrska meja, ki izhaja iz grafičnega katastra. Za tožnika sporna zemljiškokatastrska točka je bila na mejni obravnavi označena z betonsko plastičnim mejnikom, v skici izmere pa s točko št. T. Iz zapisnika mejne obravnave ne izhaja, da bi se lastniki s katastrsko mejo ne strinjali. Tožena stranka meni, da je tožnik svoje soglasje s potekom meje, ki je bila prikazana na mejni obravnavi dne 6. 7. 2004, izkazal s podpisom zapisnika (tč. 8 zapisnika), prav tako pa je v skladu z določbo 3. odstavek 26. člena ZENDMPE podpisal tudi izjavo o odpovedi pravici do vabljenja k izjavljanju soglasja s potekom meje v postopku ureditve meje. V zvezi s navedbami tožnika, da iz starih mapnih kopij izhaja drugačen potek meje, pa tožena stranka pojasnjuje, da se v upravnem postopku uredi meja tako, kot izhaja iz (zadnjih) podatkov zemljiškega katastra. Zemljiški kataster je bil v preteklosti izdelan z manjšo natančnostjo, prav tako so bili z manjšo natančnostjo vrisani objekti, zato so za primerjanje razdalj manj primerni. Kot izhaja iz zapisnika o mejni obravnavi, je geodet na terenu za ugotovitev poteka katastrske meje uporabil podatke IDPOS 6077. Nadalje drugostopenjski organ v svoji odločbi pojasnjuje, da lahko tožnik, glede na njegova pritožbene navedbe, ki se nanašajo na nepravilno določitev točke Y, uredi meje drugače v postopku pred sodiščem. Po mnenju tožene stranke so bili tako v obravnavani zadevi izpolnjeni pogoji za izdajo izpodbijane odločbe, saj so bile z le-to urejene meje na podlagi soglasja lastnikov tako, kot izhaja iz zemljiškega katastra. Tožnik v tožbi navaja, da je tožena stranka v izpodbijani odločbi zavrnila njegovo pritožbo glede nepravilno ugotovljenega dejanskega stanja v primeru ureditve meje med parcelami št.2, 3 in parcelo št. 1 k.o. X., tako da je v celoti upoštevala izjavo Občine Z. glede ureditve teh meja in v ničemer pritožbenih navedb tožnika. Tožnik pravi, da je zadevo ureditve meja med spornimi parcelami sprožil sam že 15. 6. 2001, ker se je promet odvijal po njegovem zasebnem zemljišču (vrtu), poleg tega pa mu je upravljavec ceste povzročal vsakoletno še dodatno škodo z lomljenjem njegovega sadnega drevja in okrasnih rastlin. Postopek izmere zemljišč po mnenju tožnika ni potekal pravilno glede ugotovljenega dejanskega stanja. Mejne točke je dne 6. 7. 2004 popolnoma enostransko določila geodetinja A.A., saj je prišla z že izdelanimi točkami razmejitve, in tožnika v samem postopku ni nikoli vprašala, kje poteka meja, kot to zahteva pravilno izpeljan postopek ureditve mej. Tožnik ji je povedal, da meja ni nikoli potekala po brežini, kot jo je označila v zemljiško katastrski točki Y, vendar se je določanje meja končalo enostransko v tožnikovo škodo skoraj po vsej dolžini za približno 80 cm, med mejnima točkama Y in U. Nadalje tožnik navaja, da je res istega dne podpisal zapisnik, vendar to ne pomeni, da se je kakorkoli strinjal z njenimi ugotovitvami. Geodetinja sama mu je povedala, da ta podpis ne pomeni ničesar in da bo z Geodetske uprave še enkrat vabljen, da s podpisom potrdi svoje strinjanje z njeno ugotovitvijo mej. Tudi pravici do pritožbe se s tem podpisom ni odpovedal. Podpis samo pomeni, da je bil omenjenega dne prisoten pri označevanju meja. Tožnik oporeka tudi odgovoru Občine Z., ki ga je le-ta podala v upravnem pritožbenem postopku, iz katerega izhaja, da so cesto odmerili po poteku v naravi leta 1999, in da se je meja ceste tedaj premaknila proti zahodu v škodo parcel št. 5 in 6 k.o. X. Po tožnikovem mnenju ni res, da bi se zahodna meja kakorkoli premikala proti zahodu, saj betonska ograja ob parc. št. 5 stoji nespremenjena že 30 let, mejna točka pa je na betonskem stebru te ograje, ki se ves

ta čas ni premikal in spreminjal svojega geometričnega položaja. Tudi stavba številka ... ob zahodni meji ceste je na svojem severozahodnem vogalu odmaknjena od ceste 144 cm v skladu s kopijo katastrskega načrta št. ..., ki je dokaz za trditve tožnika, in ni prišlo do nikakršnih premikov meje na tem delu po letu 1994. Po mnenju tožnika ni nobenega tehničnega in pravno relevantnega vzroka, da ne bi omenjena kopija katastrskega načrta v celoti verodostojno in pravilno odlikovala stanja zahodne meje parcele 1 (ceste) v tem predelu, kar sam dokazuje v svoji pritožbi, enako pa trdi tudi Občina Z..

Tožena stranka v odgovoru na tožbo prereka tožbene trditve in se sklicuje na obrazložitev izpodbijane odločbe, pri kateri vztraja ter predlaga, da sodišče tožbo kot neutemeljeno zavrne.

Državno pravobranilstvo Republike Slovenije kot zastopnik javnega interesa udeležbe v tem postopku ni prijavilo.

Občina Z. kot stranka, ki bi ji bila odprava izpodbijanega upravnega akta lahko v neposredno škodo, v svojem odgovoru vztraja na stališču, ki ga je zavzela v odgovoru z dne 12. 11. 2004, na pritožbo tožnika zoper odločbo št. ... OGU A. Občina Z. je v svojem stališču menila, da samo z merjenjem medsebojnih razdalj ni mogoče določiti natančne lege mejne točke, temveč je potrebna meritev širšega območja, izdelava načrta izmerjene površine v merilu katastrskega načrta ter primerjava obeh načrtov. V obravnavanem primeru je bila poleg drugih navezovalnih točk izmerjena celotna tožnikova parcela, pri čemer podatki izmere po mnenju Občine Z. jasno kažejo, da sporni mejnik v mejni točki T ni bil postavljen v škodo parcele št. 2.

Tožba je utemeljena. V sporni upravni zadevi je bilo odločeno še na podlagi Zakona o evidentiranju nepremičnin, državne meje in prostorskih enot (Uradni list RS, št. 52/00 in 87/02-SPZ; v nadaljevanju: ZENDMPE) in sodišče je presojalo zakonitost izpodbijane odločbe po tem zakonu, ker se postopek urejanja meja, ki je ob uveljavitvi sedaj veljavnega Zakona o evidentiranju nepremičnin (Uradni list RS, št. 47/2006; v nadaljevanju: ZEN) v teku oziroma je že vložena zahteva ali pravno sredstvo, po izrecni določbi drugega odstavka 162. člena ZEN konča po določbah ZENDMPE. Meje se po tem zakonu urejajo v upravnem postopku ureditve meje. Strokovna podlaga za uvedbo postopka ureditve meje je elaborat ureditve meje, ki ga izdelata geodetsko podjetje. V postopku ureditve meje se uredi meja na podlagi soglasja lastnikov in na podlagi podatkov zemljiškega katastra (15. člen ZENDMPE). Upravni postopek se praviloma uvede na zahtevo lastnika, tej zahtevi pa je potrebno priložiti elaborat ureditve meje (17. in 19. člen ZENDMPE). Geodetska uprava po vložitvi zahteve za ureditev meje po prvem odstavku 26. člena ZENDMPE povabi lastnike, da se izjavijo o tem, ali se strinjajo s potekom meje, kot je bila označena z mejniki na mejni obravnavi. Vabilo mora geodetska uprava vročiti po določbah zakona, ki ureja splošni upravni postopek. Pri tem je potrebno v primeru, ko se naslovniku pusti obvestilo, da ga pošiljka čaka na pošti ali pri geodetski upravi, na obvestilu posebej navesti, da gre za vročitev poziva k izjavi o strinjanju z ureditvijo meje. Geodetska uprava mora vabilo vročiti lastniku tudi, če se je na mejni obravnavi strinjal s potekom meje, kot je bila označena z mejniki, in to potrdil s svojim podpisom na zapisniku mejne obravnave. Če se lastnik, ki se je strinjal s potekom na mejni

obravnavi in to potrdil s svojim podpisom na zapisniku, v 30 dneh od vročitve poziva geodetske uprave ne izreče, se šteje, da se z mejo strinja (domneva o soglasju po drugem odstavku 26. člena ZENDMPE). Ob nestrinjanju lastnika se opravi ustna obravnava po določbah 27. in 28. člena ZENDMPE, na kateri si mora uradna oseba prizadevati, da se doseže soglasje med lastniki pod predpostavko, da se lahko v kataster vpiše le meja, ki ne odstopa od katastrske. Odstopa lahko le v obsegu možne izravnave. Ureditev meje v primeru spora pa je določena v 29. členu ZENDMPE, če tudi po opravljeni ustni obravnavi meja ostane sporna.

Tožena stranka v izpodbijani odločbi navaja, da je tožnik v skladu z določbo tretjega odstavka 26. člena ZENDMPE podpisal tudi izjavo o odpovedi pravici do vabljenja k izjavljanju soglasja s potekom meje v postopku ureditve meje. Vendar sodišče na podlagi listin upravnih spisov, na katerih temeljijo ugotovitve odločbe organa prve stopnje in ugotovitve in pravni zaključki tožene stranke v izpodbijani odločbi, tej utemeljitvi ne more slediti. Izjave o odpovedi pravici do vabljenja k izjavljanju soglasja s potekom meje v postopku ureditve meje, na katero se sklicujeta geodetska uprava in tožena stranka, namreč ni mogoče šteti za izjavo po tretjem odstavku 26. člena ZENDMPE. Izjavo o odpovedi pravici do vabljenja po tretjem odstavku 26. člena ZENDMPE lahko lastnik poda le ob vložitvi ali po vložitvi zahteve za uvedbo postopka ureditve meje, kar obenem pomeni, da mora biti lastnik s strani pristojnega organa prve stopnje seznanjen tudi z dejstvom, da je bila v upravnem postopku vložena zahteva za uvedbo postopka ureditve meje. Iz izjave, na katero se sklicuje tožena stranka, ne izhaja, da je bilo tožniku znano, da je bila na geodetsko upravo vložena zahteva za uvedbo postopka ureditve meje, kar pomeni tudi, da tožnik ni bil (pravilno) poučen o pravici do preklica svoje izjave. Zato izjave o odpovedi pravici do vabljenja, ki jo je podpisal tožnik, ni mogoče šteti za izjavo po določbi tretjega odstavka 26. člena ZENDMPE, saj geodetska uprava tožnika ni opozorila na pravne posledice te izjave. Sodišče namreč drugače kot tožena stranka meni, da je treba določbo tretjega odstavka 26. člena razlagati v povezavi z določbo drugega odstavka istega člena, kar pomeni, da mora biti lastnik, ki je podal izjavo iz tretjega odstavka 26. člena ZENDMPE, s strani geodetske uprave poučen o tem, da je začel upravni postopek ureditve meje in da se bo njegova izjava štela kot izjava stranke v upravnem postopku. Le na ta način se takšnemu lastniku da možnost, da v upravnem postopku varuje svojo pravico oziroma pravno korist (9. in 138. člen Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 80/1999 in nasl.; v nadaljevanju: ZUP) in s tem zagotovi uresničevanje ustavne pravice do enakega varstva pravic (22. člen Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/1991-I in nasl.)).

Kot izhaja iz listin upravnih spisov, tožnik ni bil obveščen o vložitvi zahteve za ureditev meje, prav tako s strani geodetske uprave ni bil povabljen, da se v upravnem postopku izjavi o tem, ali se strinja s potekom meje, kot je bila označena z mejniki na mejni obravnavi. Ker tožena stranka pri svojem odločanju ni upoštevala zgoraj navedenih določb ZUP, je po presoji sodišča bistveno kršila pravila postopka. V skladu s 3. točko tretjega odstavka 25. člena Zakona o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 50/97, 70/00 in 45/06; v nadaljevanju: ZUS) je namreč bistvena kršitev določb vselej podana, če stranki ni bila dana možnost, da se v upravnem postopku izjavi o dejstvih in

okoliščinah, ki so pomembne za odločbo.

Zato je sodišče tožbi ugodilo in izpodbijano odločbo odpravilo na podlagi 3. točke prvega odstavka 60. člena ZUS ter zadevo vrnilo toženi stranki v ponoven postopek ([http://www.sodnapraksa.si/default.asp?k=doc\\_content&baza=UPRS&oid=1447](http://www.sodnapraksa.si/default.asp?k=doc_content&baza=UPRS&oid=1447)).

*Drugi primer:* VDS03923 - VDS sklep Psp 832/2006

Višje delovno in socialno sodišče Ljubljana, Oddelek za socialne spore, 8.11.2006.

Področje: družinsko pravo. Institut: štipendija - stvarna pristojnost.

Zveza: ZZZPB člen 48, 48a, 49, 49c, 55, 56. ZDSS-1 člen 7, 7/1, 7/1-3, 7/2.

Za sojenje v sporih zaradi vračila republiške štipendije je stvarno pristojno socialno sodišče in ne okrajno sodišče oz. sodišče splošne pristojnosti.

**IZREK:**

Pritožbi se ugodi in se sklep sodišča prve stopnje razveljavi ter zadeva vrne sodišču prve stopnje v nov postopek.

**OBRAZLOŽITEV:**

Prvostopenjsko sodišče je odločilo, da ni stvarno pristojno za odločanje v tem sporu in da se po pravomočnosti sklepa zadeva odstopi v reševanje Okrajnemu sodišču v Gornji Radgoni.

Zoper sklep se pritožuje tožnik zaradi bistvene kršitve določb postopka in zmotne ugotovitve dejanskega stanja. Poudarja, da v zadevi ne gre za spor iz aktivne politike zaposlovanja, kot zmotno meni prvostopenjsko sodišče, temveč za spor, v katerem tožnik zahteva povrnitev štipendije. Sodišče je torej napačno ugotovilo vrsto spora ter tako zmotno ugotovilo dejansko stanje. Za spore o povrnitvi štipendije je glede na določbo 2. odst. 7. čl. ZDSS stvarno pristojno socialno sodišče. Iz te določbe izhaja, da je socialno sodišče pristojno odločati tudi o povrnitvi neupravičeno pridobljenih sredstev iz naslova štipendiranja oz. štipendij, pri podeljevanju katerih je odločilen premoženjski cenzus. Zaradi zmotne ugotovitve dejanskega stanja pa je sodišče s tem, ko se je izreklo za stvarno nepristojno, napačno uporabilo določbi 19. ter 23. čl. ZPP ter tako bistveno kršilo določbe postopka iz 339. čl. ZPP. Pritožba še poudarja, da se sodišče zmotno sklicuje na sklep Vrhovnega sodišča RS, št. VIII R 88/2006 z dne 26.6.2006, saj se le-ta nanaša na spor iz aktivne politike zaposlovanja in ne na spor o povrnitvi štipendije, kar je predmet postopka v konkretni zadevi.

Pritožba je utemeljena.

Iz spisa prvostopenjskega sodišča je jasno, da je tožba vložena zaradi povrnitve republiške štipendije v že navedeni višini. Štipendiranje, kar vključuje tudi republiške štipendije (55. člen), Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (Ur. l. RS, št. 5/91 in spremembe) ureja v posebnem VI poglavju z naslovom Štipendiranje, aktivno politiko zaposlovanja pa v posebnem - IV poglavju s tem naslovom. Ukrepi in sredstva aktivne politike zaposlovanja so povsem drugačni od štipendiranja in so določeni v določbah 48., 48.a čl. ter 49. čl.. Med njimi seveda štipendiranje ni naštet, ker se, kot je jasno razvidno iz določb 48. ter 48.a čl. zakona, sredstva iz naslova ukrepov aktivne politike zaposlovanja ne zagotavljajo oz. ne dodeljujejo osebam s statusom vajenca, dijaka ali študenta, pač pa organizacijam

oz. delodajalcem; po 49. čl. pa tudi osebam, ki so vključene v programe aktivne politike zaposlovanja, torej fizičnim osebam. Seveda pa tudi v 49. čl. zakon med sredstvi ne določa štipendiranja, pač pa povsem druge, taksativno naštete dajatve ter stroške. To je tudi logično, saj iz določb od 48. do 49.c čl. zakona, ki obravnavajo ukrepe aktivne politike zaposlovanja, jasno izhaja tudi, da se aktivna politika zaposlovanja glede fizičnih oseb nanaša izključno na brezposelne osebe ter na presežne delavce. Osebe, ki imajo status vajenca, dijaka ali študenta, pa seveda nimajo statusa brezposelne osebe ali presežnega delavca. Te osebe, torej, ki imajo status vajenca, dijaka ali študenta, pa se lahko, če nimajo kadrovske štipendije oz. nimajo posojil za študij, prijavijo na razpis za republiško štipendijo (56. čl. zakona).

Stališče prvostopenjskega sodišča, da gre pri tožencu za osebo, ki je bila vključena v aktivno politiko zaposlovanja v skladu z 49. čl. zakona, pri čemer pa sodišče sploh ne pove, na kakšni podlagi je prišlo do takega zaključka, je torej zmotno in posledično zmoten tudi zaključek, da gre pri sporu o vračilu republiške štipendije za civilnopravno razmerje ter premoženjski spor. Sodišče je zmotno uporabilo tudi določbe 7. čl. Zakona o delovnih in socialnih sodiščih (ZDSS-1), ko navaja, da v obravnavanem primeru ne gre za nobenega od primerov, določenih v 7. čl., ki so, kot sicer pravilno poudarja, našteti izrecno. Namreč, prav v 7. čl. ZDSS-1, v katerem je določena stvarna pristojnost socialnega sodišča v socialnih sporih, je v 1. odst., tč. 3, razdelek C, jasno določeno, da je socialno sodišče pristojno za odločanje na področju zavarovanja za primer brezposelnosti in zaposlovanja o štipendiji, pri podeljevanju katere je odločilen premoženjski cenzus (t.j. republiška štipendija); v 2. odst. 7. čl., ki ga je prvostopenjsko sodišče očitno spregledalo, pa, da je socialno sodišče na področju iz prejšnjega, torej 1. odstavka, pristojno odločati tudi o povrnitvi neupravičeno pridobljenih sredstev, kar za konkretni primer pomeni o zahtevku za povrnitev republiške štipendije.

Prvostopenjsko sodišče je odločitev zmotno oprlo tudi na sklep Vrhovnega sodišča RS, št. VIII R 88/2006. Glede le-tega meni, da je za njim v podobnem primeru VS RS kot stvarno pristojno določilo krajevno pristojno okrajno sodišče, torej sodišče splošne pristojnosti. Zmotno razumevanje prvostopenjskega sodišča sklepa VS RS pa je posledica prav tega, da je sodišče, kot že obrazloženo, zmotno menilo, da gre za spor o vrnitvi sredstev, izplačanih iz naslova aktivne politike zaposlovanja, ne pa za spor o vrnitvi republiške štipendije. Sklep VS RS VIII R 88/2006, je enako kot sklepi VS RS VIII R 68/2006, VIII R 84/2006, VIII R 92/2006, VIII R 100/2006, VIII R 72/2006, VIII R 80/2006, VIII R 104/2006, VIII R 52/2006 in VIII R 56/2006 v računalniški bazi SOVS - Judikati Vrhovnega sodišča pod številko dokumenta VS 32612 (datum 26.6.2006), iz katerega pa jasno izhaja, da je Vrhovno sodišče obravnavalo vprašanje stvarne pristojnosti v sporu o povrnitvi sredstev iz aktivne politike zaposlovanja med zavodom kot tožečo stranko ter brezposelno osebo kot toženo stranko, ne pa spor o štipendiji oz. o povrnitvi le-te. Ko je Vrhovno sodišče RS odločilo, da je za spor med zavodom in osebo, ki je bila vključena v aktivno politiko zaposlovanja, stvarno pristojno sodišče splošne pristojnosti, je v obrazložitvi sklepa izrecno poudarilo tudi, da med drugim ne gre za spor o štipendiji.

Zaradi vsega obrazloženega je pritožbeno sodišče pritožbi ugodilo, izpodbijani sklep razveljavilo ter zadevo vrnilo sodišču prve stopnje v nov postopek, saj je prvostopenjsko sodišče stvarno pristojno za odločanje v tem socialnem sporu ([http://www.sodnapraksa.si/default.asp?k=doc\\_content&baza=VDSS&oid=160](http://www.sodnapraksa.si/default.asp?k=doc_content&baza=VDSS&oid=160)).

*Tretji primer:* Up-444/06 Akt: Sklep Višjega sodišča v Ljubljani št. II Cpg 1088/2005 z dne 18. 1. 2006.

Izrek: Sklep Višjega sodišča v Ljubljani št. II Cpg 1088/2005 z dne 18. 1. 2006 se razveljavi in se zadeva vrne Višjemu sodišču v Ljubljani v novo odločanje. Evidenčni stavek: Sodišče je dolžno odstop od sodne prakse posebej in natančno utemeljiti, kar predvsem predpostavlja, da sodno prakso pozna.

Ker je sodišče svojo odločitev sicer obrazložilo, ni pa navedlo razlogov, zakaj svojo odločitev opira na stališče, drugačno od sicer uveljavljenega v sodni praksi, to pomeni, da odstopa od sodne prakse ni ustrezno obrazložilo. S tem je pritožnici kršena pravica do enakega varstva pravic (22. člen Ustave).

Geslo: 1.5.51.2.10 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku odločanja o ustavni pritožbi - Razveljavitev/odprava izpodbijanega akta in vrnitev v novo odločanje. 5.3.13.18 - Temeljne pravice - Državljske in politične pravice - Procesna jamstva, pravica do obrambe in poštenega sojenja (19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31) - Enakost orožij (22, 14). 5.3.13.17 - Temeljne pravice - Državljske in politične pravice - Procesna jamstva, pravica do obrambe in poštenega sojenja (19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31).

Obrazložitev. 3.22 - Splošna načela - Prepoved arbitrarnosti. Pravna podlaga: Člen 22, Ustava [URS] Člen 59.1, Zakon o Ustavnem sodišču [ZUstS] Opomba: ✕ Polno besedilo: Up-444/06-17 10. 5. 2007.

## ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku odločanja o ustavni pritožbi družbe A. A., d. o. o., Ž., ki jo zastopa direktor B. B., na seji 10. maja 2007 odločilo:

Sklep Višjega sodišča v Ljubljani št. II Cpg 1088/2005 z dne 18. 1. 2006 se razveljavi in se zadeva vrne Višjemu sodišču v Ljubljani v novo odločanje.

Obrazložitev:

A.

1. Sodišče prve stopnje je v izvršilnem postopku na podlagi pravnomočne sodbe ugovoru pritožnice (dolžnice) delno ugodilo in sklep o izvršbi razveljavilo ter predlog za izvršbo zavrnilo za zakonske zamudne obresti od terjatve v znesku 950.000 SIT, za čas od 4. 10. 1993 do 29. 5. 2001. Presodilo je, da je pritožničin ugovor zastaranja za ta del obresti utemeljen, ker je bil izvršilni predlog vložen šele 29. 5. 2004, zastaralni rok za obresti od judikatnih terjatev pa znaša 3 leta (izvršilni naslov je postal pravnomočen 2. 12. 1997). V preostalem delu je njen ugovor zoper sklep o izvršbi zavrnilo. Po pritožbi upnice je Višje sodišče prvostopenjski sklep spremenilo tako, da je ugovor zavrnilo tudi za navedene zakonske zamudne obresti. Drugače kot sodišče prve stopnje je presodilo, da za zakonske zamudne obresti od judikatne

terjatve velja desetletni in ne triletni zastaralni rok.

2. Pritožnica v ustavni pritožbi izpodbija le odločitev Višjega sodišča o navedenem delu zakonskih zamudnih obresti. Očita mu, da je kršilo pravico iz 22. člena Ustave, ker naj bi samovoljno, tj. brez razumne pravne obrazložitve, odstopilo od enotne in ustaljene sodne prakse. Slednjo utemeljuje s sklepom Vrhovnega sodišča št. II Ips 49/2001 z dne 24. 10. 2001 in s sklepi Višjega sodišča v Ljubljani št. III Cp 1298/2004 z dne 8. 9. 2004, št. III Cp 155/2004 z dne 21. 4. 2004 in št. III Cp 1735/99 z dne 10. 11. 1999. Navedene sodne odločbe tudi prilaga k ustavni pritožbi. Predlaga, naj Ustavno sodišče sprejme ustavno pritožbo v obravnavo, spremeni sklep Višjega sodišča tako, da potrdi sklep prvostopenjskega sodišča, podrejeno pa razveljavi sklep Višjega sodišča in mu vrne zadevo v novo odločanje.

3. Senat Ustavnega sodišča je ustavno pritožbo 20. 3. 2007 sprejel v obravnavo. V skladu s 56. členom Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 – v nadaljevanju ZUstS) je Ustavno sodišče ustavno pritožbo poslalo Višnjemu sodišču v Ljubljani, v skladu z 22. členom Ustave pa nasprotni stranki v izvršilnem postopku (tj. upnici). Na ustavno pritožbo ni odgovoril nihče.

B.

4. Pritožnica v ustavni pritožbi očita, da izpodbijana odločitev sodišča temelji na pravnem stališču, ki je v nasprotju z enotno in ustaljeno sodno prakso, kar bi lahko pomenilo kršitev pravice do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave. Ustava namreč v 22. členu določa, da je vsakomur 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. Iz te določbe izhaja zahteva, da sodišče strank ne sme obravnavati tako, da bi v posamezni zadevi samovoljno odločilo drugače, kot sicer redno odloča v vsebinsko podobnih primerih. Ustava torej ne prepoveduje kakršnegakoli odstopa od ustaljene sodne prakse, temveč le samovoljen odstop. Gre za zahtevo, da sodišče, če odloči, da bo od uveljavljene sodne prakse odstopilo, razloge za to posebej obrazloži (kar predvsem predpostavlja, da sodno prakso tudi pozna). Ustavni vidik (ne)dopustnosti odstopa od sodne prakse torej ne pomeni, da Ustavno sodišče presoja materialnopravno pravilnost izpodbijane sodbe, pač pa le, ali je odstop od sodne prakse ustrezno (v procesnem smislu) obrazložen.

5. Upoštevajoč navedene kriterije je Ustavno sodišče preizkusilo, ali je pritožničin očitok o odstopu od sodne prakse utemeljen. Višje sodišče je svojo odločitev o zavrnitvi ugovora zastaranja dela zakonskih zamudnih obresti oprlo na stališče, da za zakonske zamudne obresti od judikatne terjatve velja desetletni in ne triletni zastaralni rok. Pritožnica pa v ustavni pritožbi opozarja, da je ustaljena sodna praksa v vsebinsko podobnih primerih drugačna in temelji na stališču, ki ga je sprejelo Vrhovno sodišče v sklepu št. II Ips 49/2001. V njem je Vrhovno sodišče zapisalo, da kadar gre za bodoče terjatve iz pravnomočne sodne odločbe, tedaj znesek terjatve ni pravnomočno ugotovljen. Zato je v drugem odstavku 379. člena Zakona o obligacijskih razmerjih (Uradni list SFRJ, št. 29/78 in nasl. – ZOR) določeno, da vse občasne terjatve, ki izvirajo iz pravnomočne (sodne) odločbe in zapadejo v bodoče, zastarajo v roku, določenem za zastaranje občasnih terjatev.



Ustavno sodišče v okviru svoje pristojnosti ne more presoјati, ali je to stališče pravilno. Ugotavlja pa, da sodna praksa v vsebinsko podobnih primerih, kot je pritožničin, navedeno stališče Vrhovnega sodišča dosledno upošteva. Pravno stališče, na katerem v obravnavanem primeru temelji odločitev sodišč, torej pomeni odstop od ustaljene sodne prakse. Sodišče bi moralo zato odstop od sodne prakse posebej in natančno utemeljiti. Višje sodišče v svoji odločitvi ni navedlo razlogov, zakaj odločitev opira na stališče, ki je drugačno od tistega, ki je sicer uveljavljeno v sodni praksi. To pa pomeni, da odstopa od sodne prakse ni ustrezno obrazložilo. S tem je bila pritožnici kršena pravica do enakega varstva pravic (22. člen Ustave).

6. Zato je Ustavno sodišče sklep Višjega sodišča v Ljubljani razveljavilo in zadevo vrnilo temu sodišču v novo odločanje. Pri ponovnem odločanju bo Višje sodišče moralo odločiti ob upoštevanju razlogov, ki so narekovali sprejem te odločbe.

C.

7. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi prvega odstavka 59. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Janez Čebulj ter sodnice in sodniki dr. Zvonko Fišer, dr. Franc Grad, Lojze Janko, mag. Marija Krisper Kramberger, Milojka Modrijan, dr. Ciril Ribičič, dr. Mirjam Škrk in Jože Tratnik. Odločbo je sprejelo soglasno.

Predsednik  
dr.

Janez

Čebulj

Vrsta zadeve: ustavna pritožba Vrsta akta: posamični akt Vlagatelj: Datum vloge: 03.04.2006 Datum odločitve: 10.05.2007 Vrsta odločitve: odločba Vrsta rešitve: razveljavitev ali odprava.  
Objava: Uradni list RS, št. 45/2007.

## 5.1 BISTVENE UGOTOVITVE

Predstavil sem tri primere iz sodne prakse in to s področja upravnega spora, socialnega spora in ustavnosodne presoje.

V prvem primeru, kjer gre za področje upravnega spora, je bil izdan posamičen upravni akt – odločba Geodetske uprave RS kot upravnega organa, ki pa je kršil eno izmed temeljnih načel ZUP, to je načelo zaslišanja stranke, kjer je vsebovana določba, da mora upravni organ omogočiti stranki, da se izjavi o vseh dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne pri odločitvi upravnega organa. O tej določbi je opredeljeno tudi v 25. členu ZUS - bistvena kršitev določb je vselej podana, če stranki ni bila dana možnost, da se v upravnem postopku izjavi o dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za odločbo. Zato je Upravno sodišče tožbi ugodilo in izpodbijano odločbo odpravilo na podlagi tretje točke 59. člena ZUS-1 ter zadevo vrnilo toženi stranki v ponoven postopek.

Po mojem mnenju je v prvem primeru upravni organ v zvezi z načelom varstva pravic strank in javnih koristi, tudi »preveč« in izključno upošteval zaščito javnih koristi in javnega interesa, zanemarljivo malo pa strankin interes.

V drugem primeru, kjer gre za sklep Višjega delovnega in socialnega sodišča, je po mojem mnenju bila storjena napaka prvostopenjskega sodišča - okrajnega sodišča oziroma sodišča splošne pristojnosti, ker ni opravilo predhodnega preizkusa tožbe. Za sojenje v sporih zaradi vračila republiške štipendije je stvarno pristojno socialno sodišče in ne okrajno sodišče oz. sodišče splošne pristojnosti. Tako je sodišče je zmotno uporabilo tudi določbe 7. člena Zakona o delovnih in socialnih sodiščih (ZDSS-1), ko zanika, da gre za primer iz določb omenjenega člena. Vendar pa je prav v 7. členu v prvem odstavku opredeljeno, da je socialno sodišče pristojno za odločanje na področju zavarovanja za primer brezposelnosti in zaposlovanja o štipendiji, pri podeljevanju katere je odločilen premoženjski cenzus - republiška štipendija, v 2. odstavku 7. člena, ki ga je prvostopenjsko sodišče očitno spregledalo, pa je določeno, da je socialno sodišče na področju iz prejšnjega, torej 1. odstavka, pristojno odločati tudi o povrnitvi neupravičeno pridobljenih sredstev, kar za konkretni primer pomeni o zahtevku za povrnitev republiške štipendije. Zaradi tega je pritožbeno sodišče pritožbi ugodilo, izpodbijani sklep razveljavilo ter zadevo vrnilo sodišču prve stopnje v nov postopek, saj je prvostopenjsko sodišče stvarno pristojno za odločanje v tem socialnem sporu.

V tretjem primeru je rzsodba Ustavnega sodišča o razveljavitvi izpodbijanega sklepa Višjega sodišča, ker je to dolžno odstop od sodne prakse posebej in natančno utemeljiti, saj se predpostavlja, da sodno prakso pozna. Sodišče je svojo odločitev sicer obrazložilo, ni pa navedlo razlogov, zakaj svojo odločitev opira na stališče, drugačno od sicer uveljavljenega v sodni praksi, to pomeni, da odstopa od sodne prakse ni ustrezno obrazložilo. S tem je pritožnici kršena pravica do enakega varstva pravic po 22. členu Ustave RS, ki sodi med eno izmed človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

## **6 ZAKLJUČEK**

Posamični upravni akt je upravni posrednik med pravno normo in njeno izvršitvijo, ker se pravne norme, ki predpisujejo dejavnost uprave, največkrat izvršijo z izdajo upravnega akta, kot je odločba sklepa, odločba o dovoljenju, ipd.

Posamični upravni akt vsebuje posamično normo, s katero se ureja konkretno upravnopravno razmerje, praviloma na individualen način. Izjema so le generalne in skupne odločbe.

Vsebina posamičnega upravnega akta je norma, s katero se odloča o pravici, obveznosti ali pravni koristi določenega subjekta. To pomeni, da je posamični upravni akt v vsebinskem, materialnem smislu odločitev o vsebini upravne stvari, v formalnem pogledu pa je predpisana oblika, v kateri po predpisanem postopku odloči pristojni upravni organ o upravni stvari.

Bistvene značilnosti posamičnih upravnih aktov so: konkretnost, avtoritativnost, pravno učinkovanje ter administrativni izvor akta.

Namen pravnomočnosti posamičnega upravnega akta je zagotoviti nespremenljivost z aktom urejenega upravno-pravnega razmerja in s tem zagotoviti pravno varnost udeležencev tega razmerja.

Pravno učinkovanje se lahko obravnava s treh vidikov: z vidika narave pravice, načina urejanja pravice ter z vidika časa učinkovanja posamičnega upravnega akta.

Načelo zakonitosti je temeljno načelo upravnega prava, kateremu so podvržene vse oblike delovanja uprave. Še posebej pa to velja za oblastne, tako splošne kot posamične upravne akte in materialna dejanja, s katerimi se posega v pravice in svoboščine posameznika ali pravne osebe. Upravo načelo zakonitosti zavezuje k upoštevanju vseh zanj obveznih norm. Njej nadrejene norme so ustava, zakoni, predpisi EU ali pa splošna pravna načela na nivoju zakonov, ki vežejo upravo, ne da bi se od njih odstopalo. V upravnem procesnem pravu upoštevanje tega načela pomeni, da ni prostora za kakršnokoli samovoljo organov ter uradnih oseb, pooblaščenih za odločanje. To je zagotovljeno z zahtevo, da morajo ti delati in odločati po zakonih ter ostalih predpisih.

Načelo zakonitosti uprave pomeni pravno vezanost delovanja upravnega organa. Gre za vezanost na vsebino zakona. Danes je načelo zakonitosti delovanja uprave splošno uveljavljeno načelo v ustavnih ureditvah vseh demokratičnih držav. V slovenskem pravnem redu je to načelo uveljavljeno s 120. členom slovenske ustave, ki pravi, da upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave in zakonov.

V okviru delovanja upravnih organov je pomemben nadzor nad njim in to predvsem z vidika možnosti predhodnega in tudi morebitnega kasnejšega odpravljanja napak, da v praksi ne prihaja do raznih nepravilnosti in napak pri delu, oziroma se jih lažje odpravlja.

V ta namen je potrebno vnaprej predvideti in tudi uresničiti ukrepe za zavarovanje zakonitosti in pravilnosti dela organov uprave, kar se lahko doseže z vzpostavitvijo sistema nadzora ali kontrole nad upravnim delovanjem.

Nadzor upravnega odločanja je delovanje katerega smisel je sprememba, razveljavitev ali odprava nezakonitih upravnih odločb.

Stališče pravne države je, da bi morali biti vsi akti uprave, ki kršijo posamezniku pravico ali pravni interes, podvrženi sodni kontroli.

Zaradi udeležbe države v sporu in zaradi javnega interesa, je potreba po zagotavljanju neodvisnosti in nepristranskosti sodišč pri odločanju v postopku sodnega nadzora nad upravo temeljnega pomena. Neodvisnost je tista, ki sodni nadzor loči od internega, upravnega nadzora višjih organov nad nižjimi upravnimi organi.

Sodišče bo pri nadzoru nad upravo vedno zbirno presojalno dve vprašanji, preden bo odločilo o morebitnem posegu v odločitev ali dejanja uprave, in sicer ali je odločitev oziroma dejanje uprave zakonito v delu, ki se v tožbi izpodbija ter ali nezakonitost odločitve oziroma dejanja predstavlja poseg v pravice ali pravne interese tožnika.

Upravni spor omogoča sodno kontrolo zakonitosti dokončnih posamičnih upravnih aktov. O tem sodnem varstvu govori tudi 157. člen Ustave RS. Zoper sodbo, ki jo izda upravno sodišče, je v okviru zakonskih določil dovoljena uporaba pravnih sredstev: pritožba, revizija in obnova postopka.

Ena izmed drugih oblik sporov se šteje delovni in socialni spor. Tu je pristojno Delovno in socialno sodišče, katerega delovanje opredeljuje Zakon o delovnem in socialnem sodišču. Sodna praksa pomembno vpliva na reševanje delovnih sporov, ker so sodne odločbe bistveni način njihovega reševanja. Po odločitvah sodišč se bi naj oblikovala predvsem praksa pri izvajanju individualnih in kolektivnih delovnih razmerij. Zato so za pravilno razumevanje posameznih delovnih sporov pomembne obravnane odločbe Vrhovnega sodišča Republike Slovenije, Ustavnega sodišča Republike Slovenije ali praksa Višjega delovnega in socialnega sodišča v Ljubljani.

V slovenskem pravnem sistemu je ustavna pritožba institut, ki pomeni posebno pravno sredstvo zoper kršitev ustavnih pravic, predvsem s posamičnimi akti državnih organov. Ta specifičen institut varovanja ustavnih pravic, kot ustavna kategorija je vpeljan z Ustavo RS, kakor tudi z Zakonom o ustavnem sodišču. Z ustavno pritožbo je omogočeno prizadetim, da pod določenimi pogoji njihov primer obravnava in odloča ustavno sodišče. Te pogoje določa predvsem 50. člen Zakona o ustavnem sodišču, že v prvem odstavku pa je opredeljeno, da se lahko ustavna pritožba vložijo zaradi kršitve človekove pravice ali temeljne svoboščine zoper posamični akt, s katerim je državni organ, organ lokalne skupnosti ali nosilec javnih pooblastil odločil o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika ali pravne osebe, pod pogoji, ki jih določa Zakon o ustavnem sodišču.

Ustavno sodišče lahko v celoti ali delno razveljavi zakon, ki ni v skladu z ustavo. Razveljavitev začne učinkovati naslednji dan po objavi odločbe o razveljavitvi, oziroma po poteku roka, ki ga je določilo ustavno sodišče.

Zoper odločbe in sklepe, izdane v zadevah iz pristojnosti ustavnega sodišča, ni dovoljena pritožba.

Kolikor mi je znano iz medijev, menim, da število ustavnih pritožb oziroma ustavnosodne presoje v zadnjih nekaj letih precej narašča, človek se vpraša, ali se to dogaja že kar »iz navade«, (da ne rečem razvade), ko komu ni povšeči (predvsem v političnem smislu) kakšna odločitev najvišjih političnih organov, ali pa je ta pojav morda odraz višje stopnje demokracije in zavedanja uporabe pravnih predpisov.

## LITERATURA

- ANDROJNA, Vilko. Upravni postopek in upravni spor. ČZ Uradni list RS, Ljubljana 1992.
- BREZNIK, Janez. ŠTURM, Zdenka. MARFLAK, Janika: Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem. 2. dopolnjena izdaja, GV Založba Ljubljana, 2004.
- ČEBULJ, Janez. STRMECKI, Mik: Upravno pravo, učbenik, Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2001.

- ČEBULJ, Janez. Učinki ugotovitvenih odločb Ustavnega sodišča na uporabo podzakonskih aktov, VI. dnevi javnega prava, Inštitut za javno upravo, Portorož 2000, zbornik referatov, str. 191 do 197.
- ČEBULJ, Janez. Posebnosti ustavne pritožbe s področja upravnega prava. V: PAVČNIK, Marijan, Arne Mavčič (ur.), Ustavno sodstvo. Pravna obzorja. Cankarjeva založba, Ljubljana 2000.
- ČEBULJ, Janez. Upravno pravo - gradivo s predavanj, Ljubljana, 2004.
- GRAFENAUER, Božo. Osnove upravnega postopka in upravnega spora. GV Založba, Ljubljana 2001.
- IVANČEVIĆ, Velimir. Institucije upravnog prava, knj. II., Zagreb, 1983.
- JEROVŠEK, Tone, Udeleženci upravnega spora glede na obseg sodne kontrole, Javna uprava št.1 let. 32, Ljubljana 1996, str. 33 do 51.
- JEROVŠEK, Tone. Upravni postopek in upravni spor – gradivo s predavnj, Ljubljana, 2005.
- JEROVŠEK, Tone. Pravna ureditev upravnega spora po Zakonu o upravnem sporu (ZUS-1). Sodna kontrola zakonitosti dokončnih upravnih aktov. FU, Ljubljana, 2006 (Uradni list RS, št. 105-4487/2006).
- KERŠEVAN, Erik. Upravni spor. Koncept upravnosodnega nadzora nad upravo.
- KERŠEVAN, Erik. Uprava in sodni nadzor. Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, Zbirka Manet, Ljubljana, 2004.
- KRIVIC, Matevž. Odločbe ustavnih sodišč kot pravni vir, V. dnevi javnega prava, Inštitut za javno upravo, Portorož 1999, zbornik referatov, str. 523 do 542.
- MAVČIČ Arne, Zakon o Ustavnem sodišču s pojasnili, Nova revija, Ljubljana, 2000.
- PAVČNIK, Marijan, Arne Mavčič (ur.), Ustavno sodstvo. Pravna obzorja. Cankarjeva založba, Ljubljana 2000.
- PIRNAT, Rajko. Ustavna pritožba s področja upravnega, Javna uprava, 1994, št. 3, str. 275-285.
- ŠTURM, Lovro. Omejitev oblasti. Nova revija, Ljubljana, 1999.
- ŠTURM, Lovro (urednik) Komentar Ustave Republike Slovenije. FPDES . Ljubljana 2002.
- TRATAR, Boštjan. Upravni spor. Bonex založba, Ljubljana, 2002.
- VIRANT, Grega. Pravna ureditev javne uprave. Univerza v Ljubljani, VUŠ, Ljubljana, 1998.
- VIRANT, Grega. Pravna ureditev javne uprave – gradivo s predavanj, Ljubljana, 2001.
- Zakon o upravnem sporu z uvodnimi pojasnili Erika Kerševana. GV založba. Ljubljana, 2006.

## **VIRI**

### **Pravni viri:**

- Ustava RS, Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/2000, 24/03, 69/04, 68/06.
- Zakon o delovnih in socialnih sodiščih /ZDSS-1/(Ur.l. RS, št. [2/2004](#) ([10/2004](#) - popr.)).
- Zakon o splošnem upravnem postopku /ZUP/ (Ur.list RS, št., [70/2000](#), [52/2002](#), [73/2004](#), [119/2005](#), 24/2006, [105/2006](#)-ZUS-1).
- [Zakon o upravnem sporu /ZUS/](#) (Ur.l. RS, št. [50/1997](#) ([65/1997](#) - popr.), [70/2000](#), [11/2003](#) Skl.US: U-I-279/00-42, [92/2005](#) Odl.US: U-I-65/05-12, [45/2006](#) Odl.US: U-I-68/04-14).

- Zakon o upravnem sporu /ZUS-1/ (Ur.l. RS, št. [105/2006](#), [26/2007](#) Skl.US: U-I-69/07-9)
- Zakon o ustavnem sodišču /ZUstS/(Ur.l. RS, št. 15/1994, [64/2001](#)-ZPKSMS,).
- Zakon o ustavnem sodišču ZUstS-UPB1 (Uradni list RS, št.64/07).
- Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti /ZZZPB/ (Ur.l. RS, št. 5/1991 (17/1991, 2/1994 - popr.), 12/1992, 12/1993-ZUPDN93, 71/1993, 38/1994, [80/1997](#) Odl.US: U-I-343/94, [69/1998](#), [67/2002](#), [2/2004](#)-ZDSS-1 ([10/2004](#) - popr.), [63/2004](#)-ZZRZI, [79/2006](#), [114/2006](#)-ZUTPG, [59/2007](#)-ZŠtip ([63/2007](#) - popr.)).
- Zakon o evidentiranju nepremičnin, državne meje in prostorskih enot /ZENDMPE/(Ur.l. RS, št. [52/2000](#), [37/2002](#) Odl.US: U-I-74/01-15, [87/2002](#)-SPZ, [44/2003](#) Odl.US: U-I-230/00-40, [47/2006](#)-ZEN)

#### **Drugi viri:**

- UL0198 sodba U2595/2005, VDS03923 - VDS sklep Psp 832/2006,[http://www.sodnapraksa.si/default.asp?k=doc\\_content&baza=UPRS&oid=1447](http://www.sodnapraksa.si/default.asp?k=doc_content&baza=UPRS&oid=1447)
- Up-444/06 Akt: Sklep Višjega sodišča v Ljubljani št. II Cpg 1088/2005 z dne 18. 1. 2006. Objava: Uradni list RS, št. 45/2007.
- URL.[http://www.pf.unimb.si/datoteke/bernarda/reevanje\\_delov\\_prav\\_sporov.doc](http://www.pf.unimb.si/datoteke/bernarda/reevanje_delov_prav_sporov.doc)

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

Podpisani Stanislav Modrin, rojen 21. 07. 1963, študent Fakultete za upravo izjavljam, da je moje diplomsko delo Oblike sodnega nadzora nad posamičnimi upravnimi akti pod vodstvom izrednega profesorja dr. Janeza Čebulja avtorsko delo. Uporabljeni viri in literatura so prepisani z navedbo avtorjev.

Diplomsko delo je lektoriral: Nika Remic

Podpis avtorja: Stanislav Modrin

Podpis lektorja: