

Univerza v Ljubljani
Fakulteta *za upravo*



**UPRAVNI POSTOPEK IN
UPRAVNI SPOR**
KNJIGA

Dr. Tone Jerovšek

Ljubljana, november 2007

KAZALO:

I. DEL - UPRAVNI POSTOPEK.....	6
SPLOŠNA PRAVILA UPRAVNEGA POSTOPKA.....	6
1.1 Veljavnost ZUP.....	6
1.2 Upravna zadeva oziroma upravna stvar.....	7
1.3 Splošni in posebni upravni postopek.....	8
1.3.1 Splošni upravni postopek.....	8
1.3.2 Posebni upravni postopek in subsidiarna uporaba ZUP.....	9
1.3.3 Uporaba ZUP v drugih javnopravnih zadevah.....	9
1.3.4 Pomen besede »organ«.....	10
1.4 Temeljna načela splošnega upravnega.....	10
1.4.1 Načelo zakonitosti.....	10
1.4.2 Načelo varstva pravic strank in varstva javnih koristi.....	19
1.4.3 Načelo materialne resnice.....	23
1.4.4 Načelo zaslišanja stranke.....	26
1.4.5 Načelo proste presoje dokazov.....	29
1.4.6 Načelo dolžnosti stranke govoriti resnico in pošteno uporabljati pravice.....	32
1.4.7 Načelo samostojnosti pri odločanju.....	33
1.4.8 Načelo pravice do pritožbe.....	35
1.4.9 Načelo ekonomičnosti postopka.....	39
PRISTOJNOST ALI KOMPETENCA.....	41
A) PRISTOJNOST.....	41
2.1.1 Stvarna pristojnost.....	41
2.1.2 Prepoved devolucije in delegacije pristojnosti.....	41
2.1.3 Krajevna pristojnost.....	42
2.1.4 Stek pristojnosti.....	42
2.1.5 Sprememba okoliščin za določitev pristojnosti.....	43
2.1.6 Ustalitev pristojnosti.....	43
2.1.7 Dolžnost paziti na svojo pristojnost.....	43
2.1.8 Prostorska omejitev pristojnosti.....	43
2.1.9 Spor o pristojnosti ali kompetenčni spor.....	44
2.1.10 Uradne osebe, pooblaščenec za vodenje postopka in za odločanje.....	45
2.1.11 Pravna pomoč.....	46
B) IZLOČITEV.....	47
STRANKE V UPRAVNEM POSTOPKU.....	48
Procesna sposobnost stranke.....	48
Zastopanje stranke.....	48
5.3.2 Zakoniti zastopnik.....	49
5.3.3 Pooblaščenec.....	49
5.3.4 Zastopanje brez pooblastila.....	49
5.3.5 Začasni zastopnik.....	50
5.3.6 Skupni predstavnik.....	51
5.3.7 Preklic in odpoved pooblastila.....	51
Strokovni pomočnik.....	51
JEZIK V POSTOPKU.....	52
OBČEVANJE MED ORGANOM IN STRANKAMI.....	53
5.1 Vloga.....	53
5.1.1 Vsebina ali sestavine vloge.....	53
5.1.2 Podpis elektronske vloge.....	54
5.1.3 Sprejem vloge.....	54

5.1.4	Vloga z več zahtevki.....	54
5.1.5	Nepopolna - pomanjkljiva vloga.....	54
5.1.6	Pravočasnost vloge.....	54
5.2	Vabilo.....	55
5.3	Zapisnik.....	56
5.3.1	Sestavine zapisnika.....	56
5.3.2	Zapisnik v obliki knjige - kontinuirani zapisnik.....	56
5.3.3	Zapisnik, posnet na elektronski nosilec zvoka.....	57
5.3.4	Zapisnik kolegijskega organa.....	57
5.3.5	Zapisnik kot javna listina.....	57
5.4	Pravica do pregleda dokumenta, obvestila o poteku postopka in dostop do informacij javnega značaja.....	57
5.4.1	Pravica do pregleda dokumenta.....	57
5.4.2	Pravica do informacije javnega značaja.....	58
5.4.3	Pravica do obvestila o poteku postopka.....	58
5.4.4	Obvestilo o zadržanju izvrševanja predpisa.....	58
6	VROČANJE.....	59
6.1	Navadno in osebno vročanje.....	60
6.1.1	Navadno vročanje.....	60
6.1.2	Osebno vročanje.....	60
6.2	Posebni primeri vročanja.....	61
1.1	Vročanje zakonitemu zastopniku in pooblaščenцу.....	62
1.2	Vročanje pooblaščenцу za vročitve.....	62
1.3	Vročanje državnim organom, pravnim osebam, organom lokalnih skupnosti in s.p.-jem.....	62
1.4	Vročanje določenim osebam.....	62
1.5	Vročanje z javnim naznanilom.....	63
1.6	Vročanje v primeru odklonitev sprejema dokumenta.....	63
1.7	Vročanje v primeru spremembe naslova, ki ga je naslovnik navedel v vlogi.....	63
6.3	Vročilnica kot dokaz o vročitvi.....	63
7	ROKI IN NAROKI.....	64
7.1	Roki.....	64
7.1.1	Vrste rokov	64
7.1.2	Način računanja oziroma štetja rokov.....	65
7.2	Narok.....	65
8	VRNITEV V PREJŠNJE STANJE.....	66
8.1	Razlogi za vrnitev v prejšnje stanje.....	66
8.2	Roki za vrnitev v prejšnje stanje.....	66
8.3	Vložitev predloga za vrnitev v prejšnje stanje.....	67
8.4	Odločanje o predlogu za vrnitev v prejšnje stanje.....	67
8.5	Nesuspendivni učinek predloga.....	67
9	VZDRŽEVANJE REDA V POSTOPKU.....	68
10	STROŠKI POSTOPKA.....	69
10.1	Vrste stroškov.....	69
10.2	Založitev potrebnih sredstev za stroške.....	70
10.3	Povrnitev stroškov.....	70
10.4	Odločanje o stroških postopka.....	70
10.5	Oprostitev plačila stroškov.....	72
II.	POSTOPEK NA PRVI STOPNJI.....	73
i.	ZAČETEK POSTOPKA.....	73

2.1.1 Združitev več zahtevkov v en postopek.....	74
2.1.2 Sprememba zahtevka med postopkom.....	74
2.1.3 Umik zahtevka.....	75
2.1.4 Poravnava.....	75
ii. POSTOPEK DO IZDAJE ODLOČBE.....	76
2.1.1 Splošna načela ugotovitvenega postopka.....	76
2.1.2 Dolžnosti organa v ugotovitvenem postopku.....	76
2.1.3 Obrnjeno dokazno breme.....	77
2.1.4 Priglasitev udeležbe v postopku.....	77
2.1.5 Povabilo k udeležbi v postopku.....	77
2.1.6 Obličnost in način dajanja izjav.....	78
iii. A. UGOTOVITVENI POSTOPEK.....	78
3.1.1 Skrajšani ugotovitveni postopek.....	78
3.1.2 Posebni ugotovitveni postopek.....	79
3.1.3 Prekinitev postopka.....	82
iv. B. DOKAZNI POSTOPEK.....	82
4.1.1. Splošno o dokazovanju.....	82
4.1.2. Dokazna sredstva - dokazila.....	83
v. UPRAVNI AKTI.....	92
III. PRAVNA SREDSTVA.....	104
1.1 SPLOŠNO O PRAVNIH SREDSTVIH.....	104
1.1.1 PRITOŽBA.....	105
1.1.2 PRITOŽBA ZOPER SKLEP.....	111
1.2 IZREDNA PRAVNA SREDSTVA.....	112
1.2.1 Obnova postopka.....	112
1.2.2 Sprememba in odprava odločbe v zvezi z upravnim sporom.....	115
1.2.3 Odprava in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici.....	115
1.2.4 Izredna razveljavitev odločbe.....	117
1.2.5 Ničnost odločbe.....	117
1.2.6 Pravne posledice odprave, razveljavitve, spremembe in ničnosti odločbe z izrednimi pravnimi sredstvi.....	118
1.3 Sprememba dokončne ali pravnomočne upravne odločbe na podlagi odločbe ustavnega sodišča.....	118
1. IZVRŠBA.....	119
1.1 Izvršilna načela.....	119
1.2 Izvršilni naslov in pogoji za izvršbo.....	119
1.3 Upravna izvršba.....	120
1.3.1 Pritožba zoper sklep o dovolitvi izvršbe.....	121
1.4 Sodna izvršba upravnih odločb.....	122
1.5 Zavarovanje izvršbe.....	122
1.6 Ustavitev izvršbe.....	123
11 NADZOR NAD IZVAJANJE ZUP IN POSEBNIH UPRAVNIH POSTOPKOV.....	124
2.1 UPRAVNA INŠPEKCIJA.....	124
1. SPLOŠNO O UPRAVNEM SPORU.....	125
2. PRISTOJNOST IN ORGANIZACIJA SODIŠČ.....	125
2.1 Sodna kontrola zakonitosti dokončnih upravnih aktov.....	125
2.2 Upravni spor zaradi molka prvo-ali drugostopenjskega organa.....	130
2.3 Upravni spor v primeru kršitev ustavnih pravic.....	131
2.4 Drugi akti, ki so lahko predmet izpodbijanja v upravnem sporu.....	132
2.5 Tožba za vrnitev stvari oziroma povrnitev škode.....	132

2.6	Nedopustnost upravnega spora.....	132
2.7	Kakšni akti se lahko izpodbijajo v upravnem sporu.....	132
2.8	Predmet in meje sodne presoje.....	135
2.9	Organizacija upravnega sodišča.....	135
3.	POSTOPEK V UPRAVNEM SPORU.....	137
3.1	STRANKE V UPRAVNEM SPORU.....	137
3.2	SPLOŠNA PRAVILA POSTOPKA.....	138
3.2.1	Roki.....	139
3.2.2	Vrnitev v prejšnje stanje.....	139
3.2.3	Stroški postopka.....	140
3.2.4	Postopek pred prvostopenjskim sodiščem.....	140
3.2.5	Začasna odredba za odložitev izvršitve izpodbijanega akta - nepravna začasna odredba.....	144
3.2.6	Umik tožbe.....	145
3.2.7	Predhodni preizkus tožbe.....	145
3.2.8	Nemožnost preizkusa zakonitosti izpodbijanega akta.....	146
3.2.9	Postopek s tožbo.....	146
3.2.10	Pripravljalni postopek.....	148
3.2.11	Odločanje sodišča na glavni obravnavi ali nejavni seji.....	149
3.2.12	Sojenje na seji.....	150
3.2.13	Odločba.....	151
3.2.14	Začasna odredba v primeru kršitve ustavnih pravic.....	153
3.2.15	Izdaja sodbe oziroma sklepa.....	154
4.	PRAVNA SREDSTVA.....	155
4.1.	PRITOŽBA.....	155
4.1.1	Dopustnost pritožbe.....	155
4.1.2	Nova dejstva v pritožbi.....	156
4.1.3	Pritožbeni razlogi.....	156
4.1.4	Odločitev drugostopenjskega sodišča.....	157
4.1.5	Prepoved reformatio in peius - prepoved spremembe sodbe na slabše - v škodo pritožnika.....	158
4.1.6	Nastop pravnomočnosti sodne odločbe in izpodbijanega upravnega akta.....	158
4.2.	REVIZIJA.....	159
4.2.1	Revizijski razlogi.....	160
4.2.2	Vložitev revizije.....	160
4.2.3	Odločitev o reviziji.....	160
4.3.	OBNOVA POSTOPKA.....	161
4.3.1	Rok za obnovo postopka.....	162
4.3.2	Predlog za obnovo upravnega spora.....	162
4.3.3	Odločanje o predlogu.....	162
5.	IZVRŠBA SODBE.....	163
1.	USTAVNA PRITOŽBA.....	164
1.	PRITOŽBA NA EVROPSKO SODIŠČE ZA ČLOVEKOVE PRAVICE.....	165
1.	Literatura in viri.....	166

I. DEL - UPRAVNI POSTOPEK

SPLOŠNA PRAVILA UPRAVNEGA POSTOPKA

Upravni postopek ureja postopkovna pravila, po katerih se morajo ravnati organi državne uprave, drugi državni organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti (občin in mestnih občin in pokrajin, ko bodo ustanovljene) in nosilci javnih pooblastil (zavodi, podjetja, zbornice, društva, posamezniki), kadar odločajo o upravnih zadevah. Pravila splošnega upravnega postopka ureja Zakon o splošnem upravnem postopku (Uradni list st. 24/2006 - v nadaljevanju ZUP-UPB2). Uporaba teh pravil se opira tudi na sodne judikate in upravno teorijo ter na metode razlage prava. Upravni postopek je skup procesnih institutov (npr. načela, pristojnost, vloga, vročanje, roki, odločba, pritožba), ki predstavljajo neko zaporedje dejanj v upravnem postopku in dovoljeni način njihovega izvajanja. Namen teh dejanj je oblikovati upravnopravno razmerje, ki pomeni za stranko pravico ali obveznost ali pravno korist. Za stranko je upravni postopek procesno orodje za varstvo pravic v razmerju do uprave. Po procesnih pravilih upravnega postopka se morajo torej ravnati organi odločanja in tudi stranke, kadar pred navedenimi organi uveljavljajo pravice ali pravne koristi oziroma se branijo v postopkih, ki so uvedeni zoper njih po uradni dolžnosti.

1.1 Veljavnost ZUP

V upravnem postopku imamo obvezne udeležence upravnopravnega razmerja. Na eni strani oblastne nosilce vodenja postopka in odločanja, na drugi strani pa stranko ali več strank. Organi, ki morajo odločati po ZUP: so državni organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil.

Državni organi: so organi državne uprave, določeni z ZDU-1. To so: vlada, ministrstva in njihovi organi v sestavi, na primer Davčna uprava RS, kot organ v sestavi Ministrstva za finance, organi teritorialne dekoncentrirane državne uprave, kot so upravne enote in neposredne izpostave ministrstev.

V upravnem postopku pa odločajo tudi drugi državni organi (npr. sodišča, državna tožilstva, državno pravobranilstvo), kadar jim zakon da izrecno pristojnost odločanja v določenih upravnih zadevah. Sicer ti organi opravljajo naloge in vodijo postopke po svojih predpisih in ne opravljajo upravnih izvršilnih nalog. Zlasti v upravnem postopku odločajo o pravicah zaposlenih po ZJU, kadar se o teh pravicah odloča z odločbo.

Splošno zakonsko pooblastilo za vodenje in odločanje v upravnem postopku v upravnih zadevah imajo tudi organi samoupravnih lokalnih skupnosti - občin, mestnih občin in pokrajin, ko jih bomo dobili. Ti organi odločajo v upravnih zadevah iz izvirne pristojnosti lokalne skupnosti in v upravnih zadevah iz prenesene državne pristojnosti na občino. Pristojnost odločanja je z Zakonom o lokalni samoupravi -ZLS-UPB1 dana občinski upravi oziroma občinskim upravnim organom.

Država oziroma lokalna skupnost lahko na podlagi ustave in izvedbenih zakonov oziroma odlokov lokalne skupnosti prenese svojo oblastno funkcijo na neoblastne organe - osebe javnega in osebe zasebnega prava (zavode, javna podjetja, javne agencije, javne sklade gospodarske družbe, zbornice, društva in posameznike) s tem, da jim da javno pooblastilo za

vodenje postopka in odločanje v upravnih zadevah (obrtno dovoljenje izda obrtna zbornica na podlagi z Obrtnim zakonom (Obrz-UPBl) podeljenega javnega pooblastila).

Z javnim pooblastilom dobi neoblastni subjekt pravico in dolžnost izvrševati oblastne naloge državne uprave oziroma občinske uprave. Namen prenosa upravnih nalog na neoblastne nosilce je omogočiti učinkovitejše in smotrnejše opravljanje nalog. Vsebina javnega pooblastila na tem področju je prenos pristojnosti za odločanje z zakonom ali podzakonskim predpisom določenih upravnih zadevah. Javno pooblastilo nosilca pooblastila pooblašča, da vodi upravni postopek po postopkovnih predpisih (ZUP in posebni upravni postopki) ter uporablja materialno pravo pri odločanju o pravicah, obveznostih in pravnih koristih v upravnih zadevah in pri izvrševanju svojih posamičnih upravnih aktov.

Javno pooblastilo se podeli z zakonom ali odlokom lokalne skupnosti, s katerim se določijo vsebina javnega pooblastila in pogoji podelitve, redko pa tudi njegov izvajalec. Narava splošnosti in abstraktnosti zakona navadno ne omogoča, da bi bil z zakonom določen tudi nosilec izvajalec javnega pooblastila. Javno pooblastilo se nato na temelju zakona podeli s podzakonskim predpisom ali konkretno odločbo.

1.2 Upravna zadeva oziroma upravna stvar

Pristojni organ vodi upravni postopek in odloča, če gre za upravno zadevo - stvar. Upravna zadeva je pravica ali obveznost ali pravna korist, določena z materialnim upravnim predpisom, na primer pravica do izdaje gradbenega dovoljenja, pravica do subvencionirane prehrane, dolžnost plačati davek. Vse pravice oziroma obveznosti urejajo materialni upravni predpisi - zakoni in podzakonski predpisi. Upravni postopek se vodi in v njem odloča, če gre za upravno zadevo (2. člen ZUP).

Če upravna zadeva ni nesporna, ker ni popolnoma jasno, ali gre za pravico ali obveznost, se šteje za upravno zadevo tudi zadeva, glede katere zakon uporablja formalno definicijo s tem, ko določa, da organ o neki zadevi vodi upravni postopek, izda upravno odločbo, da inšpektor nekaj prepove itd. Vse to so znaki upravne zadeve.

Če upravna zadeva ni ugotovljiva niti iz procesnih znakov, štejemo, da gre za upravno zadevo v primeru kolizije med zasebnim in javnim interesom. Potreba po zaščiti javnega interesa oziroma javne koristi kaze na to, da je potrebno upravno oblikovanje upravnopravnega razmerja oziroma ukrepanje. Zaščita javnega interesa je eden od temeljnih ciljev odločanja v upravnih zadevah. Domnevamo, da ne gre za upravno zadevo, če ni treba zaščititi nikakršne javne koristi. V teh primerih osebe zasebnega in osebe javnega prava ter posamezniki sami urejajo medsebojna razmerja brez vpletanja oblasti (pogodbena razmerja).

Upravna zadeva so tudi storitve izvajalcev javnih služb, ki jih uporabniki uveljavljajo kot svojo pravico ali jo izvajalci naložijo kot obveznost uporabniku. Gre za upravne zadeve gospodarskih in negospodarskih javnih služb (šolstvo, zdravstvo, komunalne dejavnosti, distribucija energije itd.). Vendarle pa vseh pravice in obveznosti o katerih odločajo izvajalci javnih služb ne moremo opredeliti za upravne zadeve. Lahko gre za drugo javnopravno zadevo (npr. vzgojni ukrep zoper dijaka), glede katere se ZUP uporablja smiselno, kot bo povedano kasneje.

1.3 Splošni in posebni upravni postopek

1.3.1 Splošni upravni postopek

V upravnih zadevah se vodi postopek po ZUP. Zakon je splošni postopkovni predpis, ki omogoča vodenje postopka in odločanje načeloma v vseh upravnih zadevah, razen v tistih, ki zaradi svoje specifičnosti potrebujejo posebna postopkovna pravila. Zakon ureja vsa potrebna pravila za vodenje postopka in odločanje, in sicer:

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

Navedena so splošna pravila upravnega postopka, po katerih se ravna v vsakem upravnem postopku.

Nato pa ureja:

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

Temu sledi:

- pritožbeni postopek,
- postopek z izrednimi pravnimi sredstvi.

Če stranka prostovoljno ne izpolni obveznosti, sledi se:

- izvršba.

Po teh pravilih ZUP vodijo postopek vsi pristojni organi, razen če je za posamezne upravne zadeve predpisan poseben upravni postopek.

Po pravilih splošnega upravnega postopka morajo ravnati tudi izvajalci javnih služb, kadar odločajo o pravicah uporabnikov svojih storitev.

1.3.2 Posebni upravni postopek in subsidiarna uporaba ZUP

Posebni upravni postopek se z zakonom predpiše, kadar pravila splošnega upravnega postopka ne ustrezajo ali ne zadoščajo. Zato lahko zakonodajalec uzakoni posebna specialna pravila postopka. S posebnim upravnim postopkom so načeloma lahko drugače kot v ZUP urejena vsa vprašanja postopka, razen temeljnih načel ZUP, ki so obvezna skupna načela za vse posebne upravne postopke.

Zakon, ki ureja poseben upravni postopek, pa lahko posamezno načelo drugače uredi ali celo izključi oziroma predpiše se dodatna temelja načela (kot npr. Zakon o davčnem postopku - ZDavP). S posebnim upravnim postopkom ni dovoljeno drugače urediti ali izključiti vseh temeljnih načel, ker bi bili v tem primera pravno varstveni standardi v različnih upravnih zadevah preveč različni, to pa bi pomenilo nesorazmerno neenakost strank v postopku.

Če je predpisan poseben upravni postopek, organ ravna po določbah zakona, ki ureja posebni upravni postopek. Glede vprašanj, ki z njim niso urejena, pa dopolnilno ali subsidiarno uporablja pravila splošnega upravnega postopka (3. člen ZUP). Poseben upravni postopek lahko predstavljajo samo posamezna postopkovna pravila v materialnem ali organizacijskem zakonu (npr. način vložitve vloge, izključitev posameznega načela ZUP-a, poseben rok za izdajo odločbe, poseben rok za pritožbo). Vendar pa imamo postopkovne predpise, ki urejajo celovit poseben upravni postopek. Najbolj celovit posebni upravni postopek je davčni postopek, ki ga ureja ZDavP in je prirejen potrebam davčnih upravnih zadev in se posebej strogi zakonitosti na tem področju. Vendar pa se tudi v davčnem postopku ZUP uporablja subsidiarno.

Splošen in poseben upravni postopek lahko uredi samo zakon, na njuni izrecni podlagi pa lahko posamezna vprašanja postopka uredi podzakonski predpis (uredba, navodilo, odlok). V praksi pa opazamo, da podzakonski predpisi urejajo pomembne procesne pravice in obveznosti organov in strank, ki bi jih lahko uredil samo zakon.

1.3.3 Uporaba ZUP v drugih javnopravnih zadevah

ZUP se uporablja smiselno tudi v drugih javnopravnih zadevah, ki nimajo značaja upravne zadeve in zanje ni predpisan poseben postopek z zakonom ali drugim predpisom ali splošnim aktom izvajalca javnih nalog. Smiselno morajo uporabljati pravila ZUP vsi javnopravni subjekti - zavodi, zbornice, združenja, društva, ustanove; če odredijo določena ravnanja ali priznavajo pravice in nalagajo obveznosti v zadevah, ki jih ne moremo opredeliti za upravne zadeve (šola, ki nima celovito urejenega postopka izrekanja vzgojnih ukrepov, mora smiselno uporabljati ZUP; vzgojni ukrep ni upravna zadeva). Namen tega pravila je, da se v vseh javnopravnih zadevah zagotovijo minimalni postopkovni standardi odločanja in varstva pravic udeležencev teh postopkov. Smiselna uporaba pomeni naravi zadeve prilagojeno uporabo posameznih institutov splošnega upravnega postopka, kot na primer možnost izjaviti se o določenih okoliščinah, predložiti dokazila, odločitvi dati določeno obličnost, se pritožiti itd. (4. člen ZUP).

1.3.4 Pomen besede »organ«

Po ZUP so z besedo organ mišljeni državni upravni organ, drugi državni organ, organ lokalne skupnosti in nosilec javnega pooblastila. Kadar po ZUP niso mišljeni vsi našteti organi, jih zakon poimenuje, na primer upravna enota, ministrstvo, organ lokalne skupnosti.

1.4 Temeljna načela splošnega upravnega

Vsak upravni postopek mora organ voditi skladno s temeljnimi načeli. Temeljna načela predstavljajo minimalne procesne standarde, ki morajo biti zagotovljeni stranki v vsakem postopku. Temeljna načela so hkrati interpretativna ali razlagalna pravila, prek katerih si organ in stranka razlagata pomen ali namen posameznih procesnih institutov. Temeljna načela so že po vrstnem redu urejena in opredeljena tako, da kažejo minimum pravic strank ter dolžno ravnanje organa pri vodenju postopka in odločanju.

1.4.1 Načelo zakonitosti

Organ odloča v upravni zadevi po zakonu, podzakonskih predpisih, predpisih samoupravne lokalne skupnosti in splošnih aktih, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil.

V upravnih zadevah, v katerih je organ po zakonu ali po predpisu samoupravne lokalne skupnosti upravičen odločati po prostem preudarku, mora biti odločba izdana v mejah pooblastila in v skladu z namenom, za katerega mu je pooblastilo dano. Namen in obseg pooblastila določa zakon ali predpis lokalne skupnosti, ki vsebuje pooblastilo za odločanje po prostem preudarku.

Tudi v upravnih zadevah, v katerih je organ upravičen odločati po prostem preudarku, mora postopati po tem zakonu (6. člen ZUP).

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

Načelo zakonitosti potem opredeljuje tudi drugi odstavek 120. člena Ustave RS. Upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru ter na podlagi ustave in zakonov. V poglavju o »Ustavnosti in zakonitosti« Ustava RS v četrtem odstavku 153. člena nato določa: »Posamični akti in dejanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil morajo temeljiti na zakonu ali na zakonitem predpisu.« Tisti del upravne dejavnosti, ki se nanaša na vodenje uprave in izdajanje splošnih upravnih aktov, mora biti v okviru ustave in zakonov. Ko pa gre za vodenje postopka in izdajanje posamičnih upravnih aktov - odločb in sklepov, morajo ti temeljiti na zakonih in podzakonskih predpisih države in predpisih organov samoupravne lokalne skupnosti in splošnih aktih nosilcev javnih pooblastil. Načelo zakonitosti se nanaša na celotno postopanje organa in na pravilno uporabo prava v konkretni zadevi. Svoj temelj ima to načelo tudi v Splošni deklaraciji človekovih pravic

(Resolucija Generalne skupščine Združenih narodov št. 217 A (III)), ki določa: »Pri izvajanju svojih pravic in svoboščin je vsakdo podvržen omejitvam, ki so določene z zakonom, katerih izključni namen je zavarovati obvezno priznanje in spoštovanje pravic in svoboščin drugih ter izpolnjevanje pravičnih zahtev morale, javnega reda in splošne blaginje v demokratični družbi.«

To torej pomeni, da mora biti upravni akt formalno in materialno zakonit. Organi morajo v upravnih zadevah voditi postopek po zakonsko predpisanem postopku formalna zakonitost in odločiti o pravici ali obveznosti v obsegu pravic in obveznosti, ki jih določajo materialni predpisi (materialna zakonitost).

Formalno zakonitost opredeljujeta 1. in 3. člen ZUP.

Prvi člen določa, da morajo po ZUP ravnati upravni in drugi državni organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, kadar v upravnih stvareh, pri neposredni uporabi predpisov, odločajo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznikov, pravnih oseb ali drugih strank.

Tretji člen pa določa, da se na upravnih področjih, za katera je z zakonom predpisan poseben upravni postopek, ravna po določbah posebnega zakona, kot na primer po določbah Zakona o davčnem postopku - ZDavP, po določbah ZUP pa se ravna v vseh vprašanjih, ki niso urejena s posebnim zakonom, kar pomeni, da se ta zakon tedaj uporablja subsidiarno ali dopolnilno. Kadar ta zakon ali zakon, ki ureja poseben upravni postopek, določata, da se posamezna vprašanja postopka lahko uredijo s podzakonskim predpisom (npr. 5. in 7. odstavek 63. člena, določata, da se z uredbo vlade določi pogoje in način vlaganja vlog, 5. odstavek 50. člena določa, da minister predpise obliko in vsebino ovojnice in vročilnice za osebno vročanje v fizični obliki in način elektronskega vročanja v upravnem postopku, 120. člen določa, da minister uredi način zaračunavanja, izplačevanja, oprostitve, obročno plačevanje stroškov), se ravna tudi po določbah podzakonskega predpisa. Za podzakonsko urejanje postopka mora biti dano izrecno zakonsko pooblastilo z navedbo, kaj lahko podzakonski predpis uredi.

Formalna zakonitost zahteva od organa, da ves čas postopka ravna po temeljnih načelih tega in posebnih zakonov, ki urejajo postopek in predstavljajo skupne minimalne standarde dovoljenega ravnanja organa in stranke v postopku. V posameznih fazah postopka pa mora ravnati po posameznih procesnih institutih in procesnem redu, ki je veljal v času odločanja, ter obsega začetek postopka, ugotovitveni in dokazni postopek in izdajo upravnega akta. Nato pa lahko sledita se pritožbeni postopek in izvršba. V vsaki fazi postopka so organu in stranki dane procesne pravice in obveznosti. Odstopanja od njih pa pomenijo kršitve pravil postopka, ki so lahko bistvene - absolutne ali nebistvene (237. člen) (Sodba VS RS, št. 782/95).

Materialno zakonitost določa zgoraj navedeni 153. člen Ustave RS in zavezuje organ, da tako pri odločitvi in tudi v izdanem upravnem aktu uporabi materialne predpise, ki določajo vrste, vsebino in obseg pravic, obveznosti ter pravnih koristi strank. Organ lahko priznava pravice in pravne koristi ter nalaga obveznost s posamičnim upravnim aktom samo, če jih, in v obsegu, v katerem jih priznava ali nalaga materialni predpis. Zakon mora določiti pravico organa, da izda posamični upravni akt, ter določiti pogoje oziroma vsebino abstraktnega dejanskega stanu, ki je podlaga za odločitev v konkretni upravni zadevi oziroma pri izdaji posamičnega upravnega akta.

Ob upoštevanju nadvlade prava Unije nad notranjim državnim pravom mora organ pri odločitvi o upravni zadevi in izdaji odločbe **primarno uporabiti predpis Evropske unije, če predpis EU ureja oziroma se nanaša na upravno zadevo.**

Pri uporabi prava Unije ne gre za hierarhijo njenih predpisov v razmerju do državnega prava, ampak za primat prava Unije. To dokazuje tudi dejstvo, da ustavno sodišče ne presoja skladnosti predpisov države s predpisi EU in obratno ali skladnosti predpisov EU z ustavo države (glej tudi 3. člen Ustave RS).

Neposredni pravni temelj za odločanje v upravnih zadevah so uredbe oziroma regulative EU, saj uredba neposredno konstituira - ustanavlja pravice in obveznosti za subjekte, ki pripadajo državam članicam EU. Poleg tega morajo biti uporabljene smernice oziroma direktive, ki morajo biti implementirane v notranje državno pravo. Če niso, je treba njihovo izvajanje zagotoviti neposredno v upravnem odločanju. Tudi tiste odločbe EU, ki se nanašajo na državo članico, imajo glede pravic oziroma obveznosti države v primerjavi s subjekti, ki državi pripadajo, podaljšani učinek na njene državljane.

Glede na dejansko in pravno stanje zadeve ob izdaji odločbe na prvi stopnji mora upravni akt skladno z materialno zakonitostjo nato temeljiti na:

- ustavi, če gre za pravice, ki se uresničujejo neposredno na temelju ustave, zlasti če bi šlo za njihovo omejevanje z upravnim aktom;
- materialnih zakonih, ki urejajo upravno zadevo;
- podzakonskih prepisih državnih organov in drugih splošnih aktih;
- predpisih samoupravnih lokalnih skupnosti, ki jih izdajajo zaradi izvrševanja svojih izvirnih in od države prenesenih pristojnosti;
- splošnih aktih nosilcev javnega pooblastila, ki se podeli z zakonom oziroma z odlokom lokalne skupnosti, odvisno od tega, čigave pristojnosti nosilec javnega pooblastila izvaja glede na dejansko in pravno stanje zadeve ob izdaji odločbe na prvi stopnji.

Pri tem je treba upoštevati se ustavno hierarhijo predpisov (153. člen Ustave RS), kar pomeni, da je hierarhično najvišji predpis ustava, sledi ji mednarodna pogodba (razen prava Unije, ki je nadrejeno pravu države), ki jo je ratificiral državni zbor, zakon in podzakonski predpis oziroma drugi splošni akt oziroma predpisi lokalne skupnosti oziroma splošni akt nosilca javnega pooblastila. Če zakon ni skladen z ustavo ali mednarodno pogodbo ali podzakonski predpis ni skladen z zakonom, se zastavlja vprašanje, ali ima uradna oseba pravico ne uporabiti nižjega predpisa, ki je v nasprotju z višjim. Uradna oseba mora izvrševati vse predpise in ni pooblaščen za presojo skladnosti predpisov. Kljub temu pa bi očitno nasprotje med zakonom in podzakonskim predpisom, ki bi enako pravico ali obveznost urejala različno, opravičevalo uradno osebo, da uporabi vizijo pravno normo. Posebno stroga je vezanost uprave na zakon v davčnih zadevah, za katere velja t. i. pridržek zakona (več Komentar Ustave RS).

Temelj odločanja v upravni zadevi je predpis, ki velja v času odločanja pri organu prve stopnje. Če se predpis med postopkom na prvi stopnji spremeni, se uporabi spremenjeni predpis. Če je vloga vložena v času veljavnosti predpisa, ki priznava določeno pravico stranki, predpis pa je bil do odločitve o zadevi razveljavljen ali odpravljen, stranki ni mogoče izdati odločbe na temelju predpisa, ki je veljal ob vložitvi vloge. Taka odločba namreč v času izdaje ne bi imela več zakonitega temelja, razen če zakon določi, da se postopki končajo po prejšnjem predpisu. Če pa organ o vlogi ne odloči v roku za izdajo odločbe (222. člen) in se

predpisom že delno uspela in je pritožbo ali tožbo vložila le glede dela odločitve, glede katere ni uspela, delne potrditve pravnomočnosti pa ni bilo mogoče doseči zaradi povezanosti in soodvisnosti obeh delov (2. odstavek 225. člena). Tu je treba dosledno upoštevati prepoved »reformatio in peius«, tj. prepoved odločanja na slabše na pritožbo stranke, razen če so navedeni razlogi za spremembo odločbe v škodo pritožnika zaradi razlogov, določenih v 274., 278. in 279. členu.

V teh primerih gre za hud poseg v javne koristi (npr. če bi bilo ogroženo življenje ali zdravje ljudi), ki jih je treba zaščititi prednostno pred zasebno koristjo.

V načelo zakonitosti je zajeto tudi **načelo sorazmernosti**, ki prepoveduje prekomerno uporabo predpisa. Načelo zakonitosti omogoča tehtanje, ali so ukrepi, ki naj se izvedejo skladno z zakonom, skladni z njegovim namenom. Ukrep mora biti predvsem primeren za dosego zakonodajalčevih ciljev in hkrati ne sme biti zunaj vsakega razumnega razmerja do družbene vrednosti teh ciljev. S ciljem mora biti potem utemeljen tako, da v najmanjši meri vpliva na pravice in interese prizadetih strank. Posebej je treba poudariti, da mora ob uporabi načela sorazmernosti organ pretehtati, ali z odločbo naložene obveznosti odtehtajo dovoljeni poseg v ustavno zavarovane pravice, ki jih mora uradna oseba ščititi prednostno v primeru kolizije med ustavno in zakonsko normo. Človekove pravice in temeljne svoboščine se namreč uresničujejo neposredno na podlagi ustave. Nobene človekove pravice ali temeljne svoboščine, urejene v pravnih aktih, ki veljajo v Sloveniji, ni dopustno omejevati z izgovorom, da je ta ustava ne priznava ali da jo priznava v manjši meri (15. člen Ustave RS).

Seveda je lahko načelo sorazmernosti v področnih zakonih opredeljeno posebej kot izvedbeno načelo zakonitosti. Zakon o inšpekcijskem nadzorstvu - ZIN ga opredeljuje kot dolžnost inšpektorja, da opravlja svoje naloge tako, da pri izvrševanju svojih pooblastil posega v delovanje pravnih in fizičnih oseb le v obsegu, ki je nujen za zagotovitev učinkovitega inšpekcijskega nadzora. Pri izbiri ukrepov mora glede na tezo kršitve izreči ukrep, ki je za zavezanca ugodnejši, če je s tem dosežen namen predpisa. Pri tem mora odrediti tudi primeren čas, v katerem lahko stranka realizira obveznost (7. člen ZIN in Komentar zakonov s področja uprave, str. 889, iz IJU pri PF).

Zakonitost upravnega akta tudi ne dovoljuje retroaktivne uporabe zakonov, podzakonskih predpisov in splošnih aktov za čas pred objavo zakona, podzakonskega predpisa oziroma splošnega akta. Povratno veljavnost predpisov prepoveduje 155. člen Ustave RS (glej tudi Sodbo VS RS, st. U 883/93). Samo zakon lahko določi, da imajo posamezne njegove določbe učinek za nazaj, če to zahteva javna korist in če se s tem ne posega v pridobljene pravice. Podzakonskega predpisa ali splošnega akta sploh ni dovoljeno uporabiti v upravnem aktu za čas pred njuno objavo (154. člen Ustave RS). Če pa je podzakonski predpis ali splošni akt izdan in je določeno, da velja tudi za nazaj, ga organ ni dolžan uporabiti, ker se ustavne pravice uporabljajo oziroma uresničujejo neposredno na podlagi ustave in bi njegova uporaba pomenila direktno kršitev omenjene ustavne določbe, ki prepoveduje uporabo podzakonskega predpisa ali splošnega akta z učinkom za nazaj.

Organ lahko predlaga vladi ali ministru, ki je predpis izdal, njegovo spremembo. Prizadeta stranka pa lahko, v primeru uporabe podzakonskega predpisa ali splošnega akta z učinkom za nazaj v konkretni upravni zadevi, da pobudo ustavnemu sodišču za presojo njegove ustavnosti. Ne gre pa za uporabo zakona z učinkom za nazaj, če je bila vloga vložena pred uveljavitvijo zakona oziroma pred začetkom njegove uporabe, v času odločanja o upravni zadevi pa je zakon že veljal oziroma se je uporabljal. Vloge ne sme več zavreči ali zavrniti, če

je ni zavrgel do dneva uveljavitve oziroma uporabe zakona, ker mora odločati po predpisu, ki velja v času odločanja (glej tudi Sodbo VS RS, St. Ul 133/93-8).

Načelo zakonitosti velja tudi, kadar so organi upravičeni odločati po prostem preudarku (diskreciji). Prosti preudarek je lahko podeljen samo z zakonom ali odlokom lokalne skupnosti, z izrazi »organ lahko«, »organ sme«, »organ je pooblaščen« priznati, prepovedati, dovoliti, naložiti... Če pri presoji izrazov, ki naj bi dajali pravico odločati po prostem preudarku nastane dvom, ali je organ pooblaščen odločati po prostem preudarku, velja pravilo, da mora izdati vezano odločbo, torej odločiti brez prostega preudarka.

Odločanje po prostem preudarku daje organu pravico, da glede na ugotovljeno dejansko stanje izbere med več pravno mogočimi odločitvami tisto, ki je, ob upoštevanju javne koristi (interese), najbolj ustrezna oziroma smotrna. Iz določbe drugega in tretjega odstavka je razvidno, daje prosti preudarek dan le glede uporabe materialnih predpisov pri odločanju.

Gre torej za institut materialnega prava, ki determinira polje, v katerem se pri odločanju o pravici ali obveznosti sme gibati organ. Pri odločanju po prostem preudarku je načelo zakonitosti za organ nekoliko manj zavezujoče. Zakon pooblašča organ, da presodi, kako uporabiti pravno normo, ki ne nalaga ene same možne odločitve, ter poišče najprimernejši cilj, ki ga se dopušča namen materialne norme, pri tem pa vseskozi ravna po primernosti, tj. po oportunitetnem načelu. Organ na primer lahko dovoli ali ne dovoli odpisa, odloga ali obročnega pačila davka (36. člen ZDavP). Lahko bi rekli, da organ opravlja funkcijo zakonodajalca, saj si postavlja vrednostna merila, ki so v zakonu nakazani. Nekatera področja izvrševanja oblasti so namreč po naravi stvari taka, da jih vnaprej ni mogoče normirati tako, da bi bile zajete vse možne življenjske situacije, saj bi se odločitve v posameznih primerih lahko pokazale za nevzdržne ali celo absurdne. Zakonodajalec si tedaj pomaga s pooblastilom organu, da ugotovi potrebno vsebino veljavne pravne norme, ki jo je treba uporabiti in nadgraditi za ta primer.

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

Zakonitost odločbe je v primeru odločanja po prostem preudarku zagotovljena, če organ odločbo izda v mejah pooblastila in v skladu z namenom, zaradi katerega mu je bilo pooblastilo za prosti preudarek dano. Zakon mora opredeliti obseg pooblastila za odločanje po prostem preudarku ter tudi namen, ki ga je treba pri odločanju doseči. Organ je tudi pri odločanju po prostem preudarku pravno vezan, ne le na namen in obseg pooblastila, ampak tudi na splošna pravna načela, na načelo enakosti, vezanosti na lastne odločitve, primerljivosti odločitev v enakih primerih in na dopustno interpretacijo prava. Če so z odločbo presežene meje ali namen pooblastila oziroma omenjena načela, je upravni akt materialno nezakonit.

Zaradi prekoračitve namena in obsega prostega preudarka je mogoče odločbo izpodbijati v pritožbenem postopku in upravnem sporu (glej tudi Komentar zakonov s področja uprave, str. 483).

Prostega preudarka ne smemo povezovati ali celo zamenjevati s postopkovnim načelom o pravici organa do proste presoje dokazov, po katerem ravna uradna oseba pri vrednotenju dokazov v postopku ugotavljanja dejanskega stanja. Uradna oseba samostojno vrednoti in presoja dokaze po lastnem prepričanju. Nekateri menijo, da je tudi izbira dokazov neke vrste

prosti preudarek. V resnici pripelje le do izbire dokazov, ki imajo največjo dokazno moč, medtem ko mora biti dejansko stanje ugotovljeno v skladu z materialno resnico. Lahko bi rekli, da uradna oseba ravna po svojem lastnem preudarku le pri odločanju, katere dokaze bo uporabila ali izvedla, ne pa kako jih bo presodila. O tem odloča po načelo proste presoje dokazov.

Da bi tudi v primerih odločanja po prostem preudarku zadostili določbam tega načela oziroma drugega odstavka 120. člena in četrtega odstavka 153. člena Ustave RS, mora zakon določiti vse bistvene sestavine za delovanje upravnih organov v organizacijskem, postopkovnem in vsebinskem pogledu. Določiti jih mora tako, da lahko prizadeti svoj pravni položaj ugotovi že na podlagi zakona ter da se zakonitost upravnega akta lahko ugotavlja v pritožbenem postopku in upravnem sporu ali pred kakšnim drugim sodiščem. Zakon v 5. odstavku 214. člena določa, da mora organ v obrazložitvi odločbe navesti zakon, ki mu daje diskrecijsko pravico, razloge, zakaj je tako odločil ter kako je uporabil obseg in namen prostega preudarka. Iz obrazložitve odločbe mora biti razvidno, kaj je v danih okoliščinah stel za najprimernejšo odločitev. Dejstva in okoliščine, ki v konkretnem primeru utemeljujejo uporabo prostega preudarka, mo-rajó biti obrazložene. To je poznejša podlaga pritožbenemu organu in sodišču pri presoji, ali je organ odločil v okviru dopustnega namena in obsega diskrecije.

Pri uporabi postopkovnih norm prostega preudarka ni. Organ, ki je pristojen za odločanje v upravni zadevi, oziroma uradna oseba, ki vodi postopek, mora v celoti ravnati po vseh pravilih posebnega in splošnega upravnega postopka. Postopkovno pravilo mora uporabiti tako, kot je, kar obenem pomeni, da ga ne sme uporabljati na njej primeren način ali celo arbitrarno.

Posebno vprašanje je, ali se tudi nedoločeni pravni pojmi v pravnih normah lahko napolnjujejo po prostem preudarku. Gre za pojme, kot so nevarnost za življenje in zdravje ljudi, težko popravljiva škoda, javni red in mir, interes države itd. Značilni so ne le za materialno upravno pravo, ampak tudi za procesno upravno pravo. Pri tem se postavlja vprašanje, ali organ le razlaga nedoločni pravni pojem oziroma ali lahko v njegovem okviru določa vrednostna merila, ki bi tak pojem napolnila z vsebino, ter ga tako napolnjenega nato uporabi (npr. »kaj je javna korist«, »kaj je nevarnost za javno varnost«, »kaj je mlada družina«). Pri tem lahko nastane situacija, ko si en organ posta-vi vrednostna merila, po katerih neka družina šteje za mlado družino, drug organ pa družino z enako starostjo njenih članov ne šteje za mlado družino.

Seveda organ napolnjuje nedoločene pravne pojme z od zakonodajalca pričakovano vsebino. Osrednje vprašanje je, ali se nedoločeni pravni pojmi napolnjujejo po prostem preudarku ali po metodi razlage prava. V obeh primerih morajo imeti oporo in temelj v zakonu, ki jih uporablja. Na zakon je pri razlagi nedoločene-ga pojma vezan oziroma nevezan toliko, kolikor je to se v skladu z namenom zakona. Zato gre pri nedoločenih pravnih pojmi-h za nepravilni prosti preudarek, ki je glede pravilne uporabe podvržen polni presoji zakonitosti v okviru doktrine o interpretaciji prava. Upravni organ, ki uporablja pravo in je v tem smislu neizogibno podvržen razlaganju pravnih predpisov, mora pri vsaki uporabi predpisa ugotoviti njegov smisel in cilj oziroma namen. To ugotavlja z različnimi metodami razlage zakona. Poseben problem pri tem so se pravne praznine, ki jih zapolnjujemo s pravno in zakonsko analogijo. O zakonski analogiji govorimo, ko od posamično urejenega primera sklepamo na neurejen primer, ki se po svojih sestavinah v celoti ne sklada s tipskimi znaki abstraktnega dejanskega stanu, a jim je vendar tako podoben, da se z njimi ujema v bistvenih lastnostih. O pravni analogiji pa govorimo, kadar določeno pravno pravilo posplošimo in uporabimo za

pravna razmerja druge vrste, če se z njimi vrednostno ujemajo (glej tudi Komen-tar Ustave RS k 2. členu).

Načelo zakonitosti velja za konstitutivne in tudi deklarativne upravne akte. Pri dovoljenjih, pri katerih gre za odstopanje od splošne omejitve ali prepovedi, mora biti ta upravičena s splošnim legitimnim javnim interesom.

Načelo zakonitosti terja tudi obrazložitev konkretnega upravnega akta. Ta je zakonit, če so razlogi za njegovo izdajo obrazloženi (210. in 214. člen). Izjema so akti, ki so lahko izdani brez obrazložitve. Ker upravni akt povzroča obvezujoče pravne učinke, je obrazložitev v tesni zvezi z vsebinsko odločitvijo organa. V obrazložitvi je treba upoštevati tudi splošno ustavno načelo sorazmernosti, ki bo pri presoji zakonitosti upravnega akta pokazalo, ali je bila pravna norma pravilno uporabljena.

Vsako odstopanje od procesne ali materialne norme pomeni kršitev načela zakonitosti. Toda to se ne pomeni, da vsaka kršitev pooblašča organ ali mu nalaga, da odpravi ali razveljavi upravni akt ali da ga izreče za ničnega. Preizkus procesne in materialne zakonitosti upravnega akta je odvisen od tega, za kakšne kršitve procesnih ali materialnih predpisov gre in kakšne so njihove posledice.

Zakonitost upravnih aktov, izdanih v upravnem postopku, se presoja v pritožbenem postopku na temelju pravice do pravnega sredstva - 25. člen Ustave RS oziroma pravice do pritožbe 13. člena tega zakona. Če je odločba formalno ali materialno nezakonita, je to razlog za njeno izpodbijanje s pritožbo zaradi razlogov po 237. členu. Odločba je materialno nezakonita, če je bil pri njeni izdaji materialni predpis napačno uporabljen oziroma sploh ni bil uporabljen ali če si ga je organ napačno razlagal. O formalni nezakonitosti pa govorimo, če so dane kršitve pravil postopka oziroma če je bilo zaradi postopkovnih kršitev dejansko stanje nepopolno ali napačno ugotovljeno. Ko postane upravni akt dokončen, je varstvo zakonitosti zagotovljeno se v upravnem sporu pred upravnim ali drugim pristojnim sodiščem (3. odstavek 120. in 1. odstavek 157. člena Ustave RS in 25. člen ZUS). Kršitev normalne ali materialne zakonitosti pa omogoča stranki oziroma prizadeti osebi in celo organu, ki je odločbo izdal, da pred ali po nastopu dokončnosti ali celo pravnomočnosti odločbe uporabi se izredna pravna sredstva (obnova se lahko dovoli zoper dokončno ali pravnomočno odločbo - 260. člen, odprava in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici se uporabi po njeni izdaji in vročitvi - 274. člen, izredna razveljavitev odločbe se odredi po nastopu izvršljivosti odločbe - 278. člen, za nično pa se lahko odločba izreče vsak čas - 280. člen).

Glede odločbe, izdane po prostem preudarku, je organ druge stopnje pooblaščen, da v okviru presoje zakonitosti uporabljenega materialnega predpisa spozna: • da je organ prve stopnje pri uporabi prostega preudarka (diskrecije) prekoračil meje pooblastila, ki mu ga daje materialni predpis. Pooblastila za odločanje po prostem preudarku niso v vseh primerih enaka. Pooblastilo je lahko širše ali ožje. Lahko se nanaša na primer na izbiro med izdajo pozitivne ali negativne odločbe ali celo na izbiro, kakšna bo vsebina pozitivne odločbe. V tem odprtem prostoru se mora organ vselej držati meja pooblastila, ki jih daje za konkretni primer ustrezni materialni predpis (247. člen);

- da organ prve stopnje odločbe po prostem preudarku ni izdal v skladu z namenom, za katerega mu je pooblastilo dano. Ta namen je prav tako vsebovan v materialnem predpisu ali pa mora biti ugotovljen iz ciljev, ki jih zasleduje celoten predpis, ki vsebuje pooblastilo za odločanje po prostem preudarku (247. člen);
- da gre za nesmotrno uporabo prostega preudarka. Organ druge stopnje je upravičen preizkusiti tudi, ali je organ prve stopnje smotrno uporabil prosti preudarek. Če spozna, da bi

bilo treba po prostem preudarku izdati drugačno odločbo, stori to tako, da s svojo odločbo odpravi odločbo prve stopnje, ki je sicer prav-no mogoča, vendar glede uporabe prostega preudarka ni smotrna, in sam odloči v stvari. Nova odločba je pravno mogoča kot odločba prve stopnje, vendar je smotrnejša. Organ druge stopnje zaradi nesmotrne uporabe prostega preudarka ne sme vrniti zadeve v ponovno odločitev organu prve stopnje, ampak stvar resi sam (252. člen). To pomeni, da instanca v celoti presoja, kako je bil prosti preudarek uporabljen, in sama odloča o stvari, če spozna, da je bil preudarek uporabljen neprimerno, nesmotrno, v nasprotju z namenom ali zunaj meja pooblastila ali celo arbitrarno.

Mnogo ožje pooblastilo za preizkus zakonitosti diskrecijske odločbe pa ima upravno Sodišče v upravnem sporu po Zakonu o upravnem sporu. Ta določa, da ne gre za nepravilno uporabo predpisa, če je pristojni organ odločil po prostem preudarku na podlagi pooblastila, ki ga je imel po predpisih, v mejah danega pooblastila in v skladu z namenom, zaradi katerega mu je bilo le to dano (2. odstavek 25. člena ZUS). To pomeni, da sodišče glede uporabljenega prostega preudarka preizkusa zakonitost akta le v smislu prekoračitve meja in namena pooblastila za prosti preudarek. Ne more pa preizkušati smotrnosti uporabe prostega preudarka, ker je njegova presoja, presoja se dopustnih meja zakonitosti. Glede na ustavno zagotovljeno načelo enakosti (14. člen Ustave RS) in enako varstvo pravic (22. člen Ustave RS) pa lahko sodišče presodi, ali je bil prosti preudarek v enakih ali primerljivih primerih enako oziroma primerljivo uporabljen (Odl. US, st. Up 77/94). Pri tem je treba opozoriti, da lahko upravno sodišče v okviru presoje sorazmernosti med uporabljenim preudarkom in cilji, ki jih je dopustno zasledovati, presoja tudi smotrnost uporabe prostega preudarka. Če bi bili torej ukrepi oziroma odločitve po prostem preudarku nesorazmerne z razumnimi cilji, bi upravno sodišče to ocenilo v okviru presoje zakonitosti.

Tudi ustavno sodišče je v okviru ustavne pritožbe, ko gre za varstvo ustavnih pravic, pooblaščen, da preizkusi prekoračitev prostega preudarka v skladu z načelom sorazmernosti. Pri tem se lahko zgodi, da ustavno sodišče ob ustavni pritožbi po koneksiteti oceni, ali je prosti preudarek sploh upravičeno podeljen, če bi se z njegovo uporabo lahko poseglo v temeljne ustavne pravice. Na splošno se zastavlja vprašanje, koliko veze prosti preudarek ustavno sodišče, ki mora zagotoviti varstvo ustavnih pravic neposredno na podlagi ustave. Ustavno sodišče je seveda dolžno presojati izpodbijane upravne akte tudi na podlagi veljavne zakonodaje, vendar le v okviru njihove ustavne dopustnosti.

Vprašanje zakonitosti upravnega akta je v neposredni zvezi s pravnomočnostjo. Pravnomočnost kot nespremenljivost upravnega akta je v interesu pravnega reda ter ekonomske in socialne varnosti posameznika. Pravnomočnost prikriva napake nezakonitosti - »res iudicata pro veritate habetur«.

Interes pravne varnosti je nad interesom po absolutni pravni pravilnosti. Nenehno ponavljanje postopka zaradi doseganja zakonitosti je treba preprečiti - »ne bis in idem«. Pravnomočnost kot nespremenljivost, ki pa ni absolutna, je utemeljena na vrednotah prepovedi po-seganja v pridobljene pravice, v individualne pravne situacije in na zaupanju v pravo.

Kršitve zakonitosti se lahko do dokončnosti upravnega akta izpodbijajo v pritožbenem postopku. Zaradi kršitev materialne in formalne zakonitosti z upravnim aktom je odločba izpodbojna. V pritožbenem postopku se lahko pri prvostopenjskem organu nadomesti z novo odločbo (242., 243., 244. člen), pri drugostopenjskem pa se lahko odpravi, spremeni ali izreče za nično (250., 249., 253. člen). Po dokončnosti se lahko odločba izpodbija v upravnem (25.

člen ZUS) ali drugem sodnem sporu (npr. v pokojninskih in zdravstvenih zadevah pred delovnim in socialnim sodiščem). V upravnem sporu se lahko odpravi ali izreče za nično (61. in 64. člen ZUS), lahko pa sodišče v sporu polne jurisdikcije meritorno odloči o upravni zadevi in v celoti prevzame vlogo organa, ki je izpodbijani akt izdal (61. člen ZUS). Z izrednimi pravnimi sredstvi se lahko odpravi, razveljavi, spremeni ali izreče za nično. V postopku pred ustavnim sodiščem se lahko upravni akt odpravi ali razveljavi, če so dane kršitve ustavnih pravic in temeljnih svoboščin (59. člen ZUstS). Vsak lahko ob pogojih, ki jih določa ZUstS, vloži pri ustavnem sodišču ustavno pritožbo, če meni, da je bila s posamičnim aktom državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil kršena njegova človekova pravica ali temeljna svoboščina (50. člen ZUstS). Če ustavno sodišče odpravi upravni akt, lahko odloči tudi o sporni pravici oziroma svoboščini, če je to nujno zaradi odprave posledic ali če to terja narava ustavne pravice oziroma svoboščine (60. člen ZUstS).

Ne glede na pravno stanje upravnega akta lahko vsakdo, ki ima zaradi odpravljenega podzakonskega predpisa oziroma splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil, škodljive posledice, 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, 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 (46. člen ZUstS). Če ni mogoče odpraviti posledic po navedeni določbi, lahko upravičena oseba zahteva odškodnino pred sodiščem. Prav tako pa se zakon ali del zakona, ki ga je ustavno sodišče razveljavilo, ne uporablja za razmerja, nastala pred dnem, ko je razveljavitev začela učinkovati, če do tega dne o njih ni bilo pravnomočno odločeno (44. člen ZUstS).

Varstvo zakonitosti se torej zagotavlja v instančnem nadzoru (pritožba), s presojo zakonitosti izdanega upravnega akta v formalnem in materialnem pogledu ter smotrnosti oziroma primernosti uporabe prostega preudarka.

Ob tem nadzoru je lahko vzpostavljen se revizijski nadzor v posebnih upravnih postopkih (pokojninske zadeve), ki je širši od pritožbenega nadzora, ki se opravi ne glede na to, ali je bila vložena pritožba, izdani akt pa se lahko zaradi pravne nepravilnosti spremeni, odpravi ali razveljavi. Hierarhični nadzor zakonitosti dokončnih upravnih aktov pa se opravlja v okviru drugostopenjskega oziroma nadzorstvenega organa, ki sicer kontrolira zakonitost delovanja prvostopenjskega organa.

Nadzor nad zakonitostjo konkretnih upravnih aktov, ki se opravlja v upravnem postopku (instančni, revizijski in hierarhični), je notranji nadzor nad delom uprave in nosilcev javnih pooblastil. Poleg tega je zagotovljen se zunanji neodvisni nadzor, ki ga izvajajo sodišča, ki niso v nikakršnem razmerju niti do stranke niti do upravnega organa. Enakost strank zagotavljajo s tem, da so pri presoji zakonitosti upravnega akta vezana samo na ustavo in zakon (125. člen Ustave RS).

1.4.2 Načelo varstva pravic strank in varstva javnih koristi

Pri ravnanju in odločanju morajo organi strankam omogočiti, da čim lažje zavarujejo in uveljavijo svoje pravice; pri tem morajo skrbeti za to, da stranke ne uveljavljajo svojih pravic v škodo pravic drugih in ne v nasprotju z javno koristjo, določeno z zakonom ali z drugim predpisom.

Kadar uradna oseba glede na dejansko stanje izve ali sodi, da ima stranka v postopku podlago za uveljavitev kakšne pravice, jo na to opozori.

Pri odločanju o pravicah, obveznostih in pravnih koristih strank se nasproti njim uporabljajo tisti s predpisi določeni ukrepi, ki so zanje ugodnejši, če se z njimi doseže namen predpisa.

Organ mora skrbeti, da nevednost in neukost stranke in drugih udeležencev v postopku nista v škodo pravic, ki jim pripadajo po zakonu (7. člen ZUP).

V upravnem postopku je torej naloga organa:

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

Organ mora omogočiti stranki, da v postopku uveljavi ali zavaruje svoje procesne pravice, pri odločanju pa materialne pravice, ki jih daje predpis, medtem ko mora javno korist zasititi po uradni dolžnosti v mejah predpisov. To pomeni, da mora organ, ki vodi postopek, ves čas postopka paziti, da se ne oškodujejo niti pravice strank niti drugih oseb in ne javne koristi. V ta namen stranke in druge osebe vabi k udeležbi v postopku, jih zaslišuje, nalaga predložitev dokazov itd. Če procesno nesposobna stranka nima zakonitega zastopnika, in to narekuje nujnost zadeve, ji organ postavi začasnega zastopnika. Stranko mora tudi seznaniti, da lahko do izdaje odločbe na prvi stopnji razširi ali spremeni postavljeni zahtevek (133. člen ZUP), da ga lahko umakne (134. člen ZUP), da lahko sklene poravnavo, če gre za nasprotno stranke (137. člen). Uradna oseba si mora zaradi varstva pravic stranke po uradni dolžnosti preskrbeti podatke o dejstvih, o katerih vodi uradno evidenco njen ali kakšen drug organ oziroma nosilec javnega pooblastila (139. člen ZUP). Če stranka v določenem roku ne predloži dokazov, samo zaradi tega organ ne sme zavreči zahteve po drugem odstavku 67. člena ZUP, temveč mora postopek nadaljevati (3. odstavek 140. člena ZUP). Zakon celo zahteva od organa, da stranki omogoči čim lažje zavarovanje in doseg svoje pravice. Od stranke se tudi ne zahteva, naj preskrbi in predloži dokaze, ki jih lahko hitreje in laze preskrbi organ, ki vodi postopek, niti naj predloži taka po-trdila, ki jih organi niso dolžni izdajati (2. odstavek 140. člen ZUP).

Stranka ne sme uveljavljati in varovati svojih pravic v škodo drugih oseb, če zakon tega izrečno ne dovoljuje.

Pravice drugih oseb ščiti uradna oseba po uradni dolžnosti. Pri tem gre lahko za poseganje v procesne in tudi materialne pravice. Uradna oseba mora ves čas med postopkom po uradni dolžnosti skrbeti, da so v postopku udeleženi vsi, na katerih pravice ali pravne koristi bi lahko vplivala odločba (44. člen). Če med postopkom zaradi prenosa lastninske pravice ali drugih podobnih ra-zlogov oseba pridobi možnost nastopati kot stranka v postopku, jo organ na to opozori in ji omogoči, da prevzame položaj stranke (50. člen). Tako mora na primer v gradbenem postopku uradna oseba varovati interese sosedov oziroma mejašev (osebe z vplivnega območja- 62. člen ZGO-1) glede odmikov objektov, odvzema svetlobe, osončenja, pogleda ipd. Uradna oseba mora paziti, da ne poseže v škodo procesnih interesov drugih oseb

in s tem posredno v njene materialne pravice, če zato dejansko stanje ne bo pravilno ugotovljeno. Na primer stranka zahteva izključitev javnosti na obravnavi, čeprav nasprotna stranka zeli, daje obravnava javna (155. člen).

Načelo varstva javne koristi opredeljuje smisel upravnega postopka na splošno.

Pri varovanju javnih koristi gre za razmerje med posameznikom in družbo oziroma državo. Če lahko država bolj ali manj prepušča posamezniku odločanje o njegovih potrebah in interesih, ni nobene potrebe po ureditvi medsebojnih razmerij, ker med posameznikom in državo ne prihaja do kolizijskih interesov. Če pa država pravico omeji, jo omeji zaradi enakih ali drugačnih potreb ali interesov drugih subjektov. Kaj je javna korist, ZUP ne pove. Pove samo, da se določi z zakonom ali drugim predpisom. Vendar pa zakon pojem javne koristi posredno razloži, ko na primer opredeljuje izjemno nujne ukrepe v javnem interesu, ki jih je treba storiti v upravni zadevi (144. člen), ali ko navaja razloge za izredno razveljavitev odločbe (278. člen). Tu našteva pravno zavarovane dobrine, ki pomenijo javno korist, kot na primer javni red, javna varnost, javna morala, neposredna nevarnost za življenje in zdravje ljudi ali premoženje, interesi gospodarstva. Javna korist je splošna korist organizirane širše skupnosti, opredeljena v predpisih ali iz njih izhajajoča, ki je nad koristjo posameznika. Varuje se po uradni dolžnosti. ZUP v interesu zavarovanja javne koristi našteva procesne dolžnosti organa, kot na primer, da mora nadaljevati postopek, čeprav je stranka umaknila svoj zahtevek, če je to v javnem interesu (3. odstavek 135. člena), ali da ne privoli v sklenitev poravnave, če bi bila v škodo javne koristi (2. odstavek 137. člena).

Javna korist pomeni materialno korist družbe ali določene skupine, ki je zavarovana s predpisi.

Dejali smo že, da organ na varstvo javne koristi pazi po uradni dolžnosti. To pomeni, da mora ves čas postopka gledati, da se zagotavljajo tiste javne koristi, ki so z zakonom ali drugim predpisom predvidene oziroma ki iz smisla odločanja posredno izhajajo. V vrsti določb zasleduje javno korist sam ZUP, in sicer tedaj ko od organa zahteva določeno ravnanje. Tako ZUP določa, da mora organ, ko ugotovi ali zve, da je treba glede na obstoječe dejansko stanje zaradi javne koristi uvesti upravni postopek, to storiti takoj uradoma (126. člen); kadar je nadaljevanje postopka, ki je bil uveden na zahtevo stranke, potrebno v javnem interesu, ga mora nadaljevati, čeprav je stranka umaknila svojo zahtevo (2. odstavek 135. člen); če gre za nujne ukrepe v javnem interesu, ki jih ni mogoče odlagati, lahko organ takoj odloči po skrajšanem ugotovitvenem postopku (144. člen); če gre za izredno nujne ukrepe, lahko organ odloči tudi ustno (211. člen); da bi se zavarovale javne koristi, imajo lahko položaj stranke v upravnem postopku tudi določeni organi, kot so državni tožilec, javni pravobranilec in drugi državni organi. Javno korist pa zakon ščiti tudi s tem, da nalaga organu druge stopnje obvezen prevzem zadeve na organ druge stopnje, če o zadevi ni odločeno v roku, pa bi utegnile nastati škodljive posledice za življenje ali zdravje ljudi, za naravno oziroma življenjsko okolje ali premoženje (18. člen). Zaradi nujnih ukrepov v javnem interesu (4. točka 144. člena) pa se lahko izvrši odločba pred dokončnostjo in odredi, da pritožba ne zadrži izvršitve odločbe (2. odstavek 236. člena ter komentar k 144. in 145. členu). Nezavarovana javna korist postopku pomeni kršitev materialne zakonitosti v izdanem upravnem aktu.

Varstvo koristi stranke obenem zahteva od uradne osebe, da v postopku oj zori drugo osebo oziroma nasprotno stranko na njene pravice, če jih stran uveljavlja v njeno škodo.

Tako opozorilo ali prepoved določenega ravnanja vi buje ZUP na več mestih, na primer, da zahtevajoča stranka ne sme brez privolil nasprotna stranke umakniti zahtevka, potem ko se je nasprotna stranka na obravnavi že spustila v obravnavanje zadeve (2. odstavek 134. člen ZUP); da poravna ne sme biti v škodo pravnih koristi drugih (2. odstavek 137. člena ZUP); da zah vajo vstop v postopek osebe, ki do zdaj niso bile stranke, in da lahko stranka of reka vstop v postopek (3. odstavek 142. člena ZUP).

Potem načelo obvezuje uradno osebo, da v primerih, ko v zvezi z danim dejanska stanjem izve ali misli, da ima oseba ali stranka v postopku podlago za uveljavil kakšne materialne pravice, jo na to opozori. Iz tega sicer ne sledi, da bi moral org v interesu stranke sam uvesti postopek, temveč gre le za opozorilo na morebitne pravice, ki jih lahko uveljavi v tekočem ali v kakšnem drugem postopku. (Če področje; vloženega premoženja ni mogoče vrniti v naravi, bi moral organ v smislu pomoči stranki stranko pozvati, da se izreče, ali namesto vračila v naravi zahteva odškodnino v obveznicah ... - Sodba UpS, st. 622/98-8). Upravni organ, pristojen denacionalizacijo, po ZDen nima pooblastila za vodenje posebnega ugotovitvene postopka glede državljanstva upravičencev. Upravičencem oz. njihovim pravna naslednikom pa mora upravni organ za denacionalizacijo omogočiti, da uveljavlja; svoje pravice v postopku pred upravnim organom, pristojnim za državljanstvo, šele nato odloči o denacionalizacijskem zahtevku (Sodba VS RS, st. U1794/95).

Omenjena obveznost organa se prepleta z načelom o pomoči neuki stranki iz odstavka tega člena. Pomoč neuki stranki se namreč ne omejuje samo na dolžnost poučevanja o procesnih pravicah v upravnem postopku. Pouka o procesnih pravicah ni mogoče ločiti od pouka o materialnih pravicah, ker so prve povezanost z drugimi. Zato je uradna oseba dolžna opozoriti vsakogar na možnost, da lahko uveljavi materialno pravico, kadar glede na dano dejansko stanje izveš ali misliš da ima opozorjeni podlago za uveljavitev kakšne pravice (Sodba VS RS, 73/94-7 z dne 13.9. 1995).

Stranke pogosto ne razumejo niti pomena svojih dejanj v postopku niti pome izjav, ki jih dajejo ali pa se vzdržijo izjav, ki bi jih morale dati, ali opustijo določno ravnanje. Takim strankam mora organ, ki vodi postopek, pomagati. Če stran pri organu uveljavlja kakšno pravico, pa organ za tako odločanje ni pristojen, mora napotiti stranko na pristojen organ oziroma jo opozoriti, po katerih predpisih bi lahko svojo pravico uveljavljala in pri katerem organu (65. člen). Uradna oseba, ki sprejme vlogo po postu, mora stranko poučiti, da bo organ vlogo zavrgel, če je stranka ne bo dopolnila v določenem roku (68. člen), da bo organ ustavil postopek, če stranka ne bo predložila dokazila, da je pri pristojnem organu vložila zahtevke za rešitev predhodnega vprašanja (151. člen); da bo organ ustavil postopek, če stranka k ustni obravnavi ne bo prišla (161. člen) itd.

Med opozorili stranki so pomembna zlasti tista, ki se nanašajo na položaj stranke v postopku in na procesno varstvo, ki ga uživa, zlasti:

- na pravico biti zaslišana v postopku (9. člen ZUP);
- na možnost, da predloži pismeno izjavo, če njena navzočnost na obravnavi ni nujna (141. člen ZUP);
- naj prinese na obravnavo pismena in druga dokazila (71. člen ZUP);
- da lahko pripelje priče, na katere se namerava sklicevati (71. člen ZUP);
- na pravico do povrnitve stroškov, ki jih je imela v postopku (116. člen ZUP);
- na posledice, če se vabilu ne bo odzvala oziroma če ne bo opravičila izostanka (71. člen ZUP);
- na to, da je nova strank predložila zahtevke za vstop v postopek (142. člen ZUP);

- da ima pravico udeleževati se ugotovitvenega postopka in dajati potrebne podatke (146. člen ZUP);
- na posledice, če ne bo zahtevala uvedbe postopka za rešitev predhodnega vprašanja (151. člen ZUP);
- na pravico spremljati potek postopka po tolmaču, če ne zna jezika, v katerem teče postopek (62. člen ZUP),
- na pravico, da lahko prosi za oprostitev plačila stroškov (119. člen).

Če organ neuke stranke ne pouči, da lahko postavi določen zahtevek, in zaradi opustitve stranka ne postavi zahtevka, ki bi ga sicer lahko postavila, če bi bila poučena, in organ ne odloči o tej pravici, taka opustitev organa pomeni kršitev tega načela (Sodba VS RS, st. 73/94-7). Prav tako je kršitev tega načela dajanje nepravilnih napotil stranki, saj je to ravno nasprotno ravnanje, kot ga zahteva to načelo (Sodba VS RS, st.86/95 z dne 20. 5. 1999).

V skladu s 54. členom mora uradna oseba opozoriti tudi stranko, ki jo zastopa oseba, ki ni odvetnik in očitno ni sposobna za zastopanje, kakšne so lahko posledice opustitve dejanj ali nepravilnih dejanj pooblaščenca.

Drugi udeleženci, ki niso stranke (priče, izvedenci, tolmači), morajo biti prav tako opozorjeni:

- priča o tem, na katera vprašanja lahko odreče pričanje (183. člen ZUP);
- priča ali drugi povabljeni o tem, da bo lahko s silo privedena, denarno kaznovana in da bo nosila stroške izostanka, če se vabilu ne bo odzvala in izostanka ne bo opravičila (73. člen ZUP);
- pričo, izvedenca in tolmača na pravico do povrnitve potnih stroškov in izdatkov v zvezi z bivanjem v kraju, do povrnitve izgubljenega zaslužka in izvedence do pravice do nagrade (119. člen ZUP);
- skrbstveni organ, da zakoniti zastopnik osebe, ki je pod skrbništvom, ne kaze potrebne skrbnosti pri zastopanju (47. člen ZUP).

Pomembna dolžnost uradne osebe, ki vodi postopek, je tudi, da opozori stranko, kakšne posledice lahko nastanejo, če stranka določenih dejanj ne bo opravila in prav tako, če jih bo opravila ali jih bo opravila po določenem roku (npr. če se bo poravnala, če ne bo prišla na obravnavo, če ne bo v roku vložila pritožbe ipd.).

To načelo dopušča, da se v postopku zoper stranke lahko uporabljajo različni predpisi in ukrepi, kot na primer v inšpekcijskih zadevah. V takih primerih zakon zahteva od organa, da naloži tisti ukrep, ki je za stranko najugodnejši, če se z njimi doseže namen predpisa ali doseže enakovredna, vendar za stranko ugodnejša odločitev med dvema možnima odločitvama.

Če se na primer po materialnem zakonu brez gradbenega dovoljenja zgrajeni objekt lahko odstrani ali gradnja legalizira, mora organ med tema možnostma težiti k legalizaciji. To načelo ugodnejšega ukrepa zoper stranko ima v poglavju o pritožbi tudi svojo pritožbeno izpeljavo. Določa, da če organ druge stopnje ugotovi, da je odločba glede ugotovljenih dejstev in glede uporabe zakona pravilna, namen, zaradi katerega je bila odločba izdana, pa je mogoče doreci tudi z drugimi, za stranko ugodnejšimi sredstvi, organ v tem smislu spremeni odločbo prve stopnje (2. odstavek 252. člena). To načelo poudarja zakon tudi v določbah o izvršbi. Če je mogoče opraviti izvršbo na več načinov in z različnimi sredstvi, se opravi izvršba na tak način in s takim sredstvom, ki sta za zavezanca najmilejša, če se z njima vendarle doseže namen zakona (1. odstavek 285. člena).

Vprašanje uporabe ugodnejšega predpisa nastane tudi, če je ob vložitvi vloge veljal ugodnejši predpis od tistega, ki je veljal v času odločitve, če o zahtevku stranke ni bilo odločeno v roku za izdajo odločbe ali če se je med pritožbenim postopkom predpis spremenil (pojasnilo glej v načelu zakonitosti). Do ugodnejšega ukrepa zoper stranko lahko pride tudi z interpretacijo pravne norme. Kadar je možnih več razlag namena norme, se za stranko uporabi ugodnejša razlaga, ki se zagotavlja uresničitev cilja zakona.

V tem načelu je obravnavana tudi pomoč neuki stranki.

Organ, ki vodi postopek, mora skrbeti, da nevednost in neukost stranke in drugih udeležencev v postopku nista v škodo pravic, ki jih ima po zakonu. Ni pa organ »odvetnik« stranke. S tem je bolj poudarjena nujna pomoč nevedni in prava neuki stranki, ki sicer mora sama skrbeti za svoje pravice.

V ZUP iz leta 1999 je opuščeno načelo učinkovitosti, ki ga je urejal jugoslovanski ZUP/1977. V skladu z njim je moral organ, ko je odločal v upravnih stvareh, zagotoviti strankam, da učinkovito uresničujejo pravice, ki jih imajo po predpisih. Glede na umeščenost tega načela takoj za načelom varstva pravic občanov (sedaj strank) in varstva javnih koristi si lahko razlagamo tudi njegov pomen. To načelo je bilo le nadaljevanje obravnavnega načela varstva pravic strank in varstva javnih koristi. Pomeni torej, da morajo organi zagotoviti učinkovito varstvo pravic občanov in učinkovito varstvo javnih koristi ter v ta namen omogočiti strankam, da uveljavljajo svoje pravice in pravne koristi in da zavarujejo vse svoje interese. V novem ZUP je nekdanja vsebina načela učinkovitosti zajeta v obravnavanem načelu in v načelu ekonomičnosti postopka.

1.4.3 Načelo materialne resnice

V postopku je treba ugotoviti resnično dejansko stanje in v ta namen ugotoviti vsa dejstva, ki so pomembna za zakonito in pravilno odločbo.

Na podlagi verjetno izkazanih dejstev lahko organ odloči samo, če tako določa zakon (8. člen ZUP).

Materialna resnica pomeni skladnost predstav uradne osebe - subjektivnih zaznav z dejanskim stanjem upravne zadeve.

Opišemo jo lahko tudi kot skladnost materialnega sveta z našimi predstavami, če te ustrezajo resničnemu stanju zadeve, ki jo obravnavamo. Materialna resnica je objektivna stvarnost. Formalna ali legalna resnica pa je na drugi strani le količina oz. kakovost ali celo avtoriteta neke trditve ali navedbe, ki jo določa predpis kot pogoj, da se vzame določeno stanje za dokazano ne glede na subjektivno prepričanje uradne osebe. Formalna resnica torej sploh ni nujno resnica.

Načelo materialne resnice obvezuje organ, da pri ugotavljanju dejstev išče dejansko nedvoumno resnično stanje stvari, na katerega bo uporabil materialni predpis. Predpis določa dejstva in okoliščine, ki morajo biti predloženi, da bi stranka lahko uveljavila pravico ali pravno korist oziroma da bi ji organ lahko naložil obveznost. Organ, ki vodi postopek, mora ugotoviti vse pomembne okoliščine in dejstva (138. člen), med postopkom mora ves čas ugotavljati dejansko stanje in izvajati dokaze o vseh dejstvih ter odrediti izvedbo vsakega dokaza, če spozna, da je to razjasnitev stvari potrebno (1. odstavek 139. člena). Stranka mora dejansko stanje, na katerega opira zahtevek, navesti natančno, po resnici in določno (140. člen). Na ustni obravnavi je treba ugotoviti to, kar je predmet ugotovitvenega postopka (1.

odstavek 163. člena). Prav tako si mora uradna oseba po uradni dolžnosti preskrbeti podatke o dejstvih, o katerih vodi evidenco ta organ ali kakšen drug državni organ oziroma organ lokalne skupnosti ali nosilec javnega pooblastila (3. odstavek 139. člena).

Ugotovljena dejstva morajo ustrezati stvarnosti. Stvar, ki je predmet postopka, mora biti objektivno raziskana in proučena. Organ mora ugotoviti tista, ki so stranki v korist, in tista, ki ji škodujejo. Dejstva je treba ugotoviti pravilno in popolno. Ugotoviti je treba samo za stvar pomembna dejstva. Nepomembna dejstva se sploh ne ugotavljajo, ker ne prispevajo k ugotovitvi objektivne resnice. Organ mora ugotoviti resnico dejansko stanje, tudi kadar odloča po prostem preudarku, ko izbira med več pravno dopustnimi odločitvami, ki pa morajo temeljiti na objektivno ugotovljenem dejanskem stanju. Dolžnost iskanja materialne resnice velja na vseh stopnjah odločanja. Če organ prve stopnje ponovno odloča, mora ravnati po odločbi organa druge stopnje, izdani v pritožbenem postopku, vendar pa to ne pomeni, da ni dolžan ugotavljati resničnega stanja stvari, čeprav na posamezno odločilno okoliščino v odločbi ni bil opozorjen (Sodba VS RS, st. U1099/92-10 z dne 18. 11. 1993).

Ni treba dokazovati splošno znanih dejstev in organu znanih strokovnih dejstev, pravnih oziroma zakonskih domnev (165. člen). Ne dokazuje se pravnih fikcij.

Stanje stvari mora organ ugotoviti z najvišjo stopnjo prepričanja, to je z gotovostjo.

Do gotovosti se organ dokoplje z izvajanjem dokazov v ugotovitvenem in dokaznem postopku (164 in nadaljnji členi) ali na podlagi splošno znanih ali organu znanih (strokovnih) dejstev. Pri iskanju materialne resnice velja preiskovalno načelo (inkvizicijska maksima), kar pomeni, da je uradna oseba zadolžena za zbiranje dokazov oziroma dejstev, potrebnih za odločitev, in ni vezana na predloge strank (Sodba VS RS, st. 1377/93-6). Zato lahko uradna oseba sama odreja okoliščine, ki jih je treba dokazovati (Sodba VS RS, st. U 1377/93-6). Izvajanje tega načela odreja 138. člen (glej komentar k temu členu), ki določa, da se materialna resnica išče v skrajšanem ali posebnem ugotovitvenem postopku s tem, da dva razloga za izvedbo skrajšanega ugotovitvenega postopka omogočata odločitev na podlagi verjetno izkazanih dejstev in okoliščin (144. člen). Uradna oseba si lahko za ugotovitev materialne resnice po-stavi izvedence (191. člen). V postopku lahko poleg uradne osebe ves čas sodelujejo stranke, ki ponujajo nova dejstva in okoliščine, seveda natančno, resnično in določno (140., 145. in 146. člen). Najbolj koncentrirana oblika ugotavljanja materialne resnice na temelju zaslišanja stranke in hkratnega izvajanja drugih dokazov je ustna obravnava (154. člen), ki se izvaja na načelu kontradiktornosti. Ni dopustno, da se stranki prepove uporaba določenih dokazov, ker bi bilo to tudi v nasprotju z 22. členom Ustave RS o enakem varstvu pravic (Sodba VS, st. U 593/93-6, glej tudi komentar k 138., 139. in 140. členu). Dejstva, na katera opira zahtevek, mora navesti že v vlogi natančno, po resnici in določno (140. člen), seveda pa jih lahko pozneje v postopku dopolnjuje. Materialno resnico išče organ ves čas postopka. Zato lahko ugotovitveni in dokazni postopek dopolnjuje vse do izdaje odločbe na prvi stopnji, lahko pa ga dopolni po izdaji odločbe in po vložitvi pritožbe na prvi stopnji ter izda nadomestno odločbo (243. člen ZUP).

Tako opredeljeno načelo iskanja materialne resnice pa pozna tudi izjeme. Te izjeme so mogoče takrat, ko prevladuje zasebna korist, če ta ne posega v javno korist ali če gre za nujno ukrepanje. Možnosti odstopanja od iskanja materialne resnice ZUP dopušča, če se v postopku lahko sklene poravnava (137. člen ZUP), pri odločanju po skrajšanem postopku, če se zadeva lahko resi na podlagi dejstev ali okoliščin, ki niso popolnoma dokazane ali se z dokazi le

posredno dokazujejo, ali če gre za nujne ukrepe v javnem interesu, ki jih ni mogoče odlagati, pa so dejstva, na katera se mora opirati odločba, vsaj verjetno izkazana (144. člen ZUP).

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

Za odločitve v upravnih stvareh ni treba ugotoviti dejanskega stanja z gotovostjo, to je nesporno resnico. Resničnost je najvišja stopnja prepričanja, to je torej gotovost. Nižja stopnja prepričanja v resničnost ugotovljenega stanja stvari je verjetnost. Verjetnost že vsebuje dvom v resničnost. ZUP na več mestih kot temelj za odločitev dopušča verjetnost. Zakon zahteva, da se določene okoliščine izkažejo samo kot verjetne. Verjetno izkazanih okoliščin celo ni treba dokazovati po pravilih ZUP. Če določa predpis, da se stvar lahko resi na podlagi dejstev in okoliščin, ki niso popolnoma dokazane ali se z dokazi samo posredno ugotavljajo (dejstva in okoliščine, ki so verjetno izkazane), izvedba dokazov v ta namen ni veza-na na določbe tega zakona o izvajanju dokazov (167. člen).

Okoliščine, zaradi katerih stranka ni mogla pravočasno opraviti zamujenega dejanja (na primer vložiti pritožbo) in predlaga vrnitev v prejšnje stanje, mora stranka izkazati kot verjetne (104. člen ZUP). Po skrajšanem postopku se lahko odloči, če je s predpisom določeno, da se zadeva lahko resi na podlagi dejstev in okoliščin, ki niso popolnoma dokazane ali se z dokazi le posredno dokazujejo, ter so dejstva oziroma okoliščine verjetno izkazane, iz vseh okoliščin pa izhaja, da je treba zahtevku stranke ugoditi, ali če gre za nujne ukrepe v javnem interesu, ki jih ni mogoče odlagati, pa so dejstva vsaj verjetno ugotovljena (144. člen ZUP). Če se je zaradi nujnih ukrepov odločilo samo na temelju verjetnosti, pridobitev strokovnega mnenja po izdaji odločbe ni nezakonita (Sodba in sklep VS RS, st. 1993/02). Stranka mora v predlogu za obnovo postopka verjetno izkazati okoliščine, na katere opira predlog, in okoliščine, da je bil predlog predložen v zakonskem roku (265. člen). Verjetnost je najnižja stopnja prepričanja, ki se dopušča, da se odločitev sprejme. Pod verjetnostjo razumemo možnost, da se nase predstave skladajo s stanjem v realnem svetu oziroma da obstoji možnost, da bo nastopilo določeno dejstvo, da bo nastal dogodek, na katerega sklepamo glede na določene pojave, ki so v vzročni in logični zvezi s tem dogodkom, ki je nastal oziroma lahko nastane. Verjetnost je nedoločen pojem, vendar pa je med verjetnostjo in materialno resnico razlika samo v količini dokazov in stopnji prepričanja. Namen materialne resnice, ki temelji na gotovosti, je, da se uradna oseba, ki vodi postopek, prepriča o resničnosti pravno pomembnih dejstev, ki so podlaga za ugotovitev, ali stranka izpolnjuje pogoje za uveljavitev zakonite pravice oziroma ali so izpolnjeni pogoji za naložitev obveznosti. Namen verjetnosti je, da se ustvari prepričanje o možnosti obstoja oziroma resničnosti neke okoliščine, ki bo podlaga za odločitev. Če gre za verjetnost, so razlogi za resničnost nekega dejstva močnejši od razlogov, ki bi govorili za njegovo neresničnost. Predvsem je treba možnost odločanja na podlagi verjetnosti razumeti v interesu pospešitve postopka, ko bi vztrajanje pri ugotovitvi dejanskega stanja povzročilo nepopravljive posledice za javno korist ali posameznika ali pa bi bilo dokazovanje v nesorazmerju s pomenom zadeve, o kateri se odloča.

Načelo materialne resnice izvaja v postopku uradna oseba, ki vodi postopek in odloča o zadevi. To je lahko oseba, ki je zaposlena pri istem organu (30. člen ZUP) ter ima predpisano izobrazbo in strokovni izpit iz upravnega postopka. Kršitev tega pravila ima za posledico izpodbojnost v pritožbenem postopku in možnost obnove postopka (7. točka 260. člena ZUP).

Materialno resnico išče uradna oseba v postopku na prvi in drugi stopnji. Lahko pa uradna oseba prvostopenjskega organa dopolnjuje ugotovitveni postopek se po vložitvi pritožbe in išče materialno resnico za izdajo nadomestne odločbe (243. člen).

Nepopolno ali napačno ugotovljeno dejansko stanje, torej stanje, ki ne temelji na materialni resnici, je eden od treh najpomembnejših izpodbojnih razlogov za pritožbo (237. člen ZUP) pri uporabi izrednih pravnih sredstev (260.-2781. člen) ter pozneje po dokončnosti upravnega akta za tožbo v postopku sodnega varstva (27. člen ZUS).

1.4.4 Načelo zaslišanja stranke

Preden se izda odločba, je treba dati stranki možnost, da predloži izjavo o vseh dejstvih in okoliščinah, pomembnih za odločbo (zaslišanje stranke - 9. člen ZUP).

Če so v postopku udeležene stranke z nasprotujočimi interesi, mora imeti vsaka stranka možnost, da predloži izjavo o zahtevkih in navedbah nasprotne stranke.

Organ svoje odločbe ne sme opreti na dejstva, glede katerih vsem strankam ni bila dana možnost, da se o njih izjavijo, razen v primerih, določenih z zakonom.

Če za posamezna dejanja v postopku ni z zakonom določeno, v kakšni obliki se lahko opravijo, jih opravijo stranke zunaj ustne obravnave pisno ali ustno na zapisnik, na obravnavi pa ustno (9. člen ZUP).

Načelo zaslišanja stranke ima svoj temelj v 1. členu Ustave RS, ki govori o demokratični državi, kar pomeni, da mora volja ljudstva vsebinsko določati in nadzorovati katero koli izvrševanje državne oblasti tudi na zasebnopravnem področju. Pravica do zaslišanja je tudi ustavna pravica, ki izhaja iz 22. člena o enakem varstvu pravic (Odločba Ustavnega sodišča RS, st. Up-147/96). Možnost stranke izjaviti se o vseh pravno relevantnih dejstvih pred odložitvijo in tako nadzirati delovanje organa v postopku je pokazatelj teh ustavnih načel. Prav tako je to načelo standard v praksi in dokumentih v okviru Sveta Evrope in Evropske unije (Resolucija Sveta Evrope o zaščiti posameznikov do aktov upravnih oblasti, ki med temeljnimi pravicami določa pravico do zaslišanja).

Načelo zaslišanja stranke daje stranki tri temeljne pravice: pravico udeleževati se ugotovitvenega postopka, pravico izjaviti se o vseh dejstvih in okoliščinah ter pravico izpodbijati ugotovitve in navedbe organa in nasprotnih strank ter drugih udeležencev postopka.

Pristojni organ ne sme izdati odločbe, preden ne da stranki možnosti, da se izreče o dejstvih in okoliščinah, na katere se mora opirati odločba (146. člen ZUP). Ta možnost se lahko da stranki na obravnavi ali zunaj nje ustno na zapisnik ali v pisni obliki. Bistvo tega načela torej ni samo navzočnost stranke na ustni obravnavi, pač pa predvsem možnosti, da se da izjava o vseh dejstvih in okoliščinah, pomembnih za odločitev stranke, da uveljavlja svoje pravice oziroma brani svoje koristi ter da se seznanj s celotnim po-tekem in rezultatom ugotovitvenega in dokaznega postopka. Izvedba ugotovitvenega postopka brez navzočnosti stranke, tj. brez njenega zaslišanja, je mogoča samo, če ta zakon (144. člen - skrajšani ugotovitveni postopek) ali posebni zakon (4. odstavek 29. člena ZIN) tako določa oziroma če se stranki da možnost, da se izreče pisno. Kadar so v postopku udeležene nasprotne stranke, morajo biti navzoče vse stranke, da bi se izvedla kontradiktornost obravnave, ki je v tem primeru obvezna (154. člen). Organ mora stranko pozvati na zaslišanje oziroma k izjavi, ne da bi stranka sama to zahtevala. Nepravilno vabljenje pomeni kršitev tega načela, če se zaradi tega stranka ni mogla udeležiti zaslišanja in se ni mogla izjaviti o vseh dejstvih (Sodba VS

RS, st. U 442/93-7). Če se stranka zaslišanja kljub povabilu ne udeleži, tega dejstva ni mogoče uporabiti v njeno škodo, razen če so navedeni razlogi za ustavitev postopka po tretjem odstavku 161. člena. Če je obravnava po zakonu obvezna (154. člen), se načelo zaslišanja izvede na obravnavi. Toda načelo zaslišanja ni kršeno, če je bilo stranki omogočeno izreci se o ugotovitvah in ponujenih dokazih drugih udeležencev na obravnavi, vendar je dala pripombe v pisni obliki. Načelo zaslišanja stranke pa je kršeno, če stranka ne bi bila povabljen na razpisano obravnavo v postopku z nasprotnimi strankami in bi ji bila dana možnost, da se izjavi pisno po obravnavi, ker bi bilo s tem kršeno načelo kontradiktornosti obravnave.

To načelo zahteva dosledno izvajanje načela kontradiktornosti, če so udeležene stranke z nasprotujočimi interesi. Zaslišanje in dokazovanje mora biti izvedeno na način, ki omogoči, da se lahko stranke izjavijo o vseh zahtevkih in navedbah nasprotnih strank. Če jim ta možnost ni bila dana, se organ v odločbi na taka dejstva ne more opreti. Stranke opravijo oziroma dajo svoje izjave na obravnavi ustno, zunaj ustne obravnave pa pisno ali ustno na zapisnik. Ustno dajanje izjav ene stranke na obravnavi daje pravico dati nasprotno izjavo nasprotni stranki. Kršitev te pravice je bistvena kršitev pravil postopka (3. točka 1. odstavka 237. člena ZUP).

Na podlagi načela zaslišanja stranke ima stranka:

- **pravico udeleževati se postopka (146. člen ZUP);**
- **pravico dajati podatke in izjaviti se (141. člen ZUP);**
- **zavarovati in braniti svoje pravice in pravne koristi (138. in 146. člen ZUP);**
- **pravico navajati dejstva, ki utegnejo vplivati na rešitev stvari in izpodbijati pravilnost navedb drugih, ki se ne ujemajo z njenimi navedbami (146. člen ZUP);**
- **pravico dopolnjevati in pojasnjevati svoje trditve vse do izdaje odločbe (146. člen ZUP);**
- **pravico dajati pripombe k delu na obravnavi (162. člen ZUP).**

Pri tem ne zadostuje sama možnost stranke sodelovati v postopku. ZUP nalaga uradni osebi, ki vodi postopek, da stranki omogoči tudi kontradiktorno obravnavo s tem, da se izreče o vseh okoliščinah in dejstvih, navedenih v ugotovitvenem postopku; da se izreče o predlogih in ponujenih dokazih; da sodeluje pri izvedbi dokazov; da postavlja vprašanja drugim strankam, pričam in izvedencem; da se seznanj z uspehom

dokazovanja ter se o tem izjavi (146. člen ZUP); da se osebam, ki se vabijo na ustno obravnavo da dovolj časa, da se pripravijo nanjo, da pridejo na obravnavo pravočasno in brez nepotrebnih stroškov (157. člen ZUP); da se ji pravočasno (z razpisom obravnave) dajo na vpogled načrti, spisi in drugi predmeti v primeru, ko je za obravnavanje na ustni obravnavi potrebno, da stranke te spise, načrte in drage predmete poznajo (158. člen ZUP), ter da se jo po potrebi opozori na njene pravice v postopku in na pravne posledice njenih dejanj ali opustitev (162. člen ZUP).

Če je strank več, organ svoje odločbe ne sme opreti na dejstva, glede katerih vsem strankam ni bila dana možnost, da se izjavijo o zahtevkih in navedbah nasprotne stranke. Če so izjave v pisni obliki, se nasprotni stranki dajo na vpogled oziroma se ji preberejo. Če so v postopku udeležene stranke z nasprotujočimi interesi, mora imeti vsaka stranka možnost, da se izjavi o zahtevkih in navedbah nasprotne stranke in ne le o okoliščinah, ki so morda pomembne za odločbo. Drage stranke se nemudoma obvesti že o zahtevi za vstop določene osebe v postopek (142. člen ZUP). Če organ ne more ugotoviti, katere osebe imajo pravni interes za udeležbo v

postopku, jih povabi k udeležbi v postopku z javnim naznanilom (143. člen ZUP). Enak položaj nasprotnim strankam oziroma stranskim udeležencem, ki so vstopili v postopek, se tako zagotavlja že s tem načelom. Hkrati določba organu nalaga, da pravilom izvede kontradiktorni postopek, ki omogoča konfrontacijo izjav strank in s tem presojo dokazov na temelju materialne resnice. Če so v postopku stranke udeležene z nasprotnimi interesi, je treba izvesti kontradiktorni postopek na obravnavi, ki je v tem primeru obvezna (154. člen). To izhaja tudi iz tretjega odstavka tega člena, po katerem organ svoje odločbe ne sme opreti na dejstva, glede katerih vsem strankam ni bila dana možnost, da se o njih izjavijo, razen v primerih, določenih z zakonom. Jasno je, da določba vsebuje dve obveznosti organa, in sicer da se morajo vse stranke izjaviti o nosilnih dejstvih za odločbo in da je organ dolžan presoditi vsa nosilna dejstva za odločbo. Odločbe ni mogoče opreti na zaupne spise, ki stranki pred odložitvijo niso bili dostopni. Če pa so spisi zakonito zaupni, je treba na podlagi pridobljenih podatkov iz takih spisov izvajati dokaze o dejstvih (Sodba VS RS, St. U 1814/94-6).

Izvedba ugotovitvenega postopka brez navzočnosti oziroma sodelovanja stranke in stranskih udeležencev v postopku, torej brez njihovega zaslišanja, je dopustna samo, če ZUP ali poseben zakon tako določa, kot na primer v enostavnih davčnih zadevah po 81. in 82. členu ZDavP. Zaslihanje stranke tudi ni potrebno v skrajšanem ugotovitvenem postopku (144. člen), ker so organu pomembna dejstva znana ali so verjetno izkazana ali pa jih lahko ugotovi na podlagi uradnih podatkov in evidenc ter splošno znanih dejstev ali ker nujnost ukrepanja terja takojšnjo odločitev. Za ta postopek je značilno, da lahko organ odloči o stvari takoj, ne da bi razpisal posebno ustno obravnavo in na njej ali zunaj nje dal možnost, da se stranke izjavijo. Organ torej nima arbitrarne pravice presojati, kdaj bo stranki dal možnost, da se izjavi, oziroma kdaj bi ji tako možnost vzel.

Načelo zaslišanja stranke velja tudi v postopku na drugi stopnji, če se pred organom druge stopnje izvaja ugotovitveni postopek ter navaja za odločitev pomembna dejstva. Sodna praksa je zavzela stališče, da v primerih, ko organ druge stopnje ugotavlja dejstva, ki jih ni ugotovil organ prve stopnje, in izvaja dokaze, ki jih ni izvedel organ prve stopnje, je dolžan načelo zaslišanja stranke upoštevati tudi drugostopenjski organ. Iz tega stališča izhaja nadaljnji logični sklep, da načelo zaslišanja stranke velja tudi v obnovitvenem postopku, ki v bistvu predstavlja le ponovitev že izvedenega postopka, seveda če se v obnovljenem postopku izvajajo dokazi oziroma ugotavljajo dejstva, ki v prejšnjem postopku se niso bila ugotovljena. Če je bila odločba izdana brez poprejšnjega posebnega ugotovitvenega postopka, čeprav je bil obvezen, ali če je bila odločba izdana, ne da bi bila stranki dana možnost, da bi se izjavila o dejstvih in okoliščinah, pomembnih za izdajo odločbe, čeprav je bilo to obvezno, in zahteva stranka v pritožbi, da se ji da ta možnost, mora organ prve stopnje ta postopek izvesti (244. člen ZUP).

Če dokumenti oziroma dokazi stranki niso predstavljeni in se o njih ni mogoče izreci, je kršeno načelo zaslišanja stranke. Seveda pa gre za kršitev tega načela tudi takrat, ko zaslihanje stranke ni bilo izvedeno, opustitev zaslišanja pa ni vplivala na odločitev o zadevi. Nasprotno stališče je sicer zavzelo sodišče (Sodba VS RS, st. U 1342/94), vendar se nanj ni mogoče sklicevati, ker je konkretna sodna odločba oprta na specifičen primer.

Zaključimo lahko, da načelo zaslišanja stranke zagotavlja eno najpomembnejših procesnih pravic, s katero se daje stranki možnost uveljavljanja pravic in branjenja interesov tako, da ima pregled nad potekom postopka ter da lahko odločilno vpliva na ugotovitveni postopek in dokazni postopek, ko s svojimi izjavami pobija izjave drugih oziroma ko lahko uradni osebi predlaga, naj izvede se druga ugotovitvena dejanja, ter da s svojo navzočnostjo pomembno

vpliva na objektivnost uradne osebe in vseh udeležencev v postopku. Kršitev tega načela pomeni bistveno kršitev pravil postopka (2. in 3. točka 2. odstavka 237. člena), pa tudi kršitev 22. člena Ustave RS o enakem varstvu pravic, razen če je organ po zakonu lahko odločil brez zaslišanja. Organ prve stopnje lahko zaradi te kršitve na pritožbo stranke izda nadomestno odločbo (244. člen), ne da bi pritožbo poslal v pritožbeni postopek organu druge stopnje. Zoper dokončno odločbo, ki je izdana brez zaslišanja stranke oziroma brez njene možnosti, da se izjavi o za odločbo pomembnih dejstvih in če to lahko vpliva na odločitev, je dopusten se upravni spor ali drugo sodno varstvo (25. člen ZUS). Če je postopek Kocan z dokončno ali pravnomočno odločbo, lahko organ zapne oziroma stranka predlaga obnovo postopa (9. točka 260. člena).

1.4.5 Načelo proste presoje dokazov

O tem, katera dejstva je treba šteti za dokazana, presodi uradna oseba, pooblaščenca za vodenje postopka oziroma odločanje v upravni zadevi, po svojem prepričanju, na podlagi vestne in skrbne presoje vsakega dokaza posebej in vseh dokazov skupaj ter na podlagi uspeha celotnega postopka (10. člen ZUP).

Upravni akt, ki ga izda upravni organ po končanem postopku, mora temeljiti na predpisu, njegova uporaba pa na objektivni resnici, izjemoma na verjetno ugotovljenem dejanskem stanju. V postopku torej organ zbira dejstva in okoliščine, ki omogočajo presojo o dejanskem stanju. Uzakonjeno je načelo svobodne presoje dokazov, ki terja od organa, ki odloča, da vrednoti in tehta dokaze tako dolgo, dokler ne pride do prepričanja o resničnosti določenih dejstev in s tem do objektivnega stanja stvari. Presoja dokazov je način izvajanja načela materialne resnice. Prosta presoja pomeni, da uradna oseba, pooblaščenca za vodenje postopka oziroma za odločanje, ni vezana na nobena formalna dokazna pravila, na primer na število ali avtoriteto dokazov. Uradna oseba si s presojo dokazov ustvarja subjektivno sliko o objektivni realnosti. Prepričanja uradne osebe tudi ni dovoljeno usmerjati v to, kateri dokaz določeno okoliščino potrjuje in kateri ne (Sodba VS RS, st. U 1046/95-6). Pravico do presoje dokazov ima uradna oseba, ki vodi postopek, glede postopka in glede osnutka odločbe, ki jo pripravi, če nima pooblastila za odločanje. Seveda pa ima pravico do presoje - privedbe že presojenih dokazov - tudi uradna oseba, ki odloči o upravni zadevi.

Presoja dokazov je postopen proces zbiranja dokazov, njihovo vrednotenje, selekcioniranje glede na dokazno moč ali dokazno vrednost posameznih dokazov ter dokazni sklep, ki pomeni končno vestno in skrbno presojo vseh dokazov skupaj

(glej tudi pravila o ugotovitvenem in dokaznem postopku 138. in 164. člen ZUP). Dokazi, ki dokazujejo, in dokazi, ki negirajo določeno stanje stvari, se med seboj primerjajo. Kateri dokazi imajo v konkretni upravni stvari večjo dokazno moč oziroma prepričljivost, je stvar subjektivne presoje, ki jo opravi uradna oseba po lastnem prepričanju, ki ne sme biti usmerjano. Zakon uradni osebi ne daje nobenih navodil, katere okoliščine ali zbrane dokaze naj šteje za verjetne ali za resnične in katere ne. Tudi o tem, ali je treba kakšno dejstvo dokazovati ali ne, odloča uradna oseba, ki vodi postopek. Če za določen pravni položaj (npr. biti pravni naslednik) zadošča, daje verjetno izkazan, vendar je izkazan na način, ki ne izključuje dvoma, je razumeti, da je taki osebi priznan položaj stranke, če so razlogi za resničnost zatrjevanega dejstva močnejši od razlogov, ki bi govorili za njegovo resničnost (Sodba VS RS, st. U 777/92-6). Katerim dokazom verjeti in katerim ne ter katere dokaze sploh izvesti, je stvar izkustva in poznavanja okoliščin, ki pomenijo subjektiven pogled na upravno stvar. Ravno prosto, na nobena pravila vezano presojanje - vrednotenje dokazov je bistvo tega načela.

Presoja dokazov ne sine biti nikdar samovoljna - arbitrarna in tudi ne formalistična, s sklicevanjem na določene dokaze in dokazno gradivo brez navajanja vsebinskih okoliščin, ki potrjujejo določeno stanje stvari.

Če je izvajanje dokazov z zakonom vezano na določene dokaze, na primer listine, lahko stranka ponudi se druge dokaze, če na primer listinskega dokaza ni. Prosta presoja je tudi v tem, katere dokaze bo uradna oseba uporabila, vendar ne sme odkloniti izvedbe dokazov, ki so bistveni za presojo in za ugotovitev dejanskega stanja. Ali so ali niso bistveni, pa je, kot rečeno, presoja uradne osebe. Po zakonu imajo različni dokazi načeloma enako dokazno moč. Šele presoja dokazov v konkretni upravni stvari lahko pokaže, da ima določen dokaz večjo moč. Zato je treba v obrazložitvi odločbe navesti razloge, odločilne za presojo posameznih dokazov (2. točka 1. odstavka 214. člena ZUP).

Pri presoji dokazov nas zanima, kateri dokazi so lahko predmet svobodne presoje o njihovi resničnosti. Kot dokaz se lahko uporabi vse, kar je primerno za ugotavljanje stanja stvari in kar ustreza posameznemu primeru, zlasti pa listine, priče, izjave strank (za te se izrecno določa, da se njihova verodostojnost presoja po tem načelu), izvedenci in ogled (2. odstavek 164. člena ZUP). Dovoljeno je uporabiti tudi druge dokaze, ki bi pripomogli k ugotovitvi objektivnega stanja stvari, glede na to, ali utegne to dejstvo vplivati na odločitev. Ugotovimo lahko, da so predmet presoje načeloma vsi dokazi, z nekaterimi izjemami. Kot izjemo omenimo javno listino. Javna lista, ki jo v predpisani obliki izda državni organ, dokazuje tisto, kar se v njej potrjuje ali določa (169. člen ZUP), za njene podatke pa velja domneva, da so resnični. Dovoljeno pa je dokazovati, da so dejstva v njej nepravilno ali neresnično potrjena (171. člen ZUP). Zaradi tega uradna oseba dejstev, potrjenih v javni listini, ne more podvreči lastni presoji dokazov. Če pa se zatrjuje neresničnost potrjenih dejstev, se tudi to presoja po tem načelu. Predmet presoje tudi niso obvezna izvedeniška mnenja, na katera je uradna oseba vezana, kot na primer izvedeniško mnenje invalidske komisije o stopnji invalidnosti, glede katerega je bila opravljena revizija v postopku odločanja o invalidnini (256. člen ZPIZ, Ur. 1. RS, št. 20/04). Dovoljeno pa je dokazovati, da so v javni listini oziroma kopiji javne listine dejstva neresnično potrjena ali da je javna lista oziroma kopija javne listine nepravilno sestavljena (171. člen ZUP). Pri tem moramo ločiti javne listine -potrdila o dejstvih iz uradnih evidenc - od zapisnika kot javne listine o izjavah, danih pri organu oziroma na obravnavi. Če gre za zapisnik, ki je po 80. členu ZUP javna lista, je ta dokaz o poteku in vsebini dejanj postopka in danih izjav, ne potrjuje pa resničnosti danih izjav, če se pojavijo nasprotni dokazi, razen če so na zaslišanju te izjave presojali tudi z vidika njihove resničnosti. Uradna oseba lahko dejstva, potrjena v javni listini, podveze presoji dokazov samo, če dvomi o pristnosti javne listine oziroma pravilnosti njene sestave oziroma skladnosti z uradnimi podatki. Vsi drugi dokazi so podvrženi presoji resničnosti oziroma preizkusu objektivne stvarnosti, ki naj bi jo dokazovali. Tako je dovoljeno dokazovati nepravilnost zapisnika kot javne listine (80. člen), ki ni v skladu z dejstvi na obravnavi. Deli zapisnika, na katere je zaslišanec dal pripombo, da niso pravilno sestavljeni, tudi ne pomenijo dokazanih dejstev, če niso v postopku preverjeni.

V nekaterih upravnih zadevah zakon dovoljuje odločanje na podlagi zakonite domneve (»praesumptio iuris«). Dejstva, ki jih zakon domneva, se ne dokazujejo in jih uradna oseba ne presoja. Stranki pa je na drugi strani dovoljeno dokazovati, da domnevana dejstva ne obstojajo, razen kadar zakon določa, da domneve ni dovoljeno izpodbijati. Kot primer navedimo domnevo, da so otroci rojeni v času trajanja zakonske zveze otroci teh zakoncev, kljub temu pa je dovoljeno dokazovati nasprotno, da domnevni oče ni dejanski oče otroka. Za javne listine velja domneva resničnosti njihove vsebine (169. člen ZUP). Dovoljeno pa je

dokazovati, da so v listini dejstva neresnično potrjena ali da je javna listina nepravilno sestavljena (171. člen ZUP). Potem, za vse vrste pravnomočnih odločb - upravnih in sodnih - se domneva, da so pravno pravilne in dokazujejo pravilnost odločenega. Kljub temu pa je prizadeti stranki oziroma organu dovoljeno uporabiti se izredna pravna sredstva (npr. obnovo postopka, odpravo in razveljavitev po nadzorstveni pravici, izrek ničnosti odločbe) in izpodbijati pravno pravilnost izdanega akta.

Pravni red pozna tudi ne izpodbojne domneve ali domneve, ki jih ni dovoljeno po preteku določenega časa več izpodbijati (praesumptio iuris et de iure). Tako se npr. po določenem času ne more več izpodbijati, da so otroci, ki so rojeni v času veljavno sklenjene zakonske zveze otroci teh zakoncev ali da je stranka umaknila svoj zahtevek, če k ustni obravnavi ni prisel, čeprav je bila v redu povabljen (3. odstavek 161. člena ZUP) in organ ustavi postopek. Zoper ta sklep je dovoljena pritožba, vendar stranka ne more izpodbijati dejstva, da k obravnavi ni prišla, če je bila pravilno povabljen. Lahko pa izpodbija, da ni bila pravilno povabljen. Če stranka v določenem roku ne predloži dokazila, da je pri pristojnem organu vložila vlogo za začetek postopka o predhodnem vprašanju, se šteje, da je stranka, na katere zahtevo je bil postopek začel, to zahtevo umaknila, organ pa s sklepom ustavi postopek (3. odstavek 151. člena ZUP). Zoper ta sklep je dovoljena pritožba, vendar pa ne zoper dejstvo, da stranka pri pristojnem organu ni vložila vloge za začetek postopka o predhodnem vprašanju.

V postopku tudi ne presojamo resničnosti zakonitih fikcij. Fikcija je določeno pravno nadziranje ali dejstvo, na katerega veže zakon določene pravne posledice, čeprav se ve, da tako nadziranje ali dejstvo ne obstaja. Zakon torej šteje neko dejstvo za obstoječe oziroma resnično, čeprav ne obstaja ali ni resnično. Kot procesna fikcija, da je zahtevek stranke zavrnjen, se šteje, če pristojni organ ne izda odločbe in je ne vroči stranki v predpisanem roku (4. odstavek 222. člena ZUP). Če se pošlje vloga priporočeno po pošti, se za dan, ko je organ vlogo prejel, šteje dan oddaje na pošto, čeprav je organ ta dan ni prejel. Enako se v primeru oseb, ki jim je odvzeta prostost, za dan, ko je organ prejel njihovo vlogo, šteje dan, ko te osebe izročijo vlogo upravi zavoda, v katerem so (68. člen ZUP).

Načela o prosti presoji dokazov ne smemo zamenjevati ali enačiti s prostim preudarkom.

Prosti preudarek je institut materialnega prava, prosta presoja dokazov pa je procesni institut vrednotenja dokazov. Ta pomeni tako način ugotavljanja dejanskega stanja na temelju vrednotenja dokazov po osebem prepričanju, skladnim z resničnostjo. Pri prostem preudarku gre za dovoljeno izbiro med več možnimi odločitvami o materialni pravici ali obveznosti, ki ne sme biti zunaj namena in obsega pooblastila, ki ga določa zakon ali predpis lokalne skupnosti.

Organ mora v obrazložitvi odločbe navesti, kateri razlogi so ga pri presoji vodili, da je verjel na primer podatkom javne listine in ne navedbam prič ali ugotovitvam izvedencev.

V obrazložitvi odločbe je zato treba navesti ugotovljeno dejansko stanje in dokaze, na katere je oprto. Pri tem je treba navesti tudi razloge, odločilne za presojo dokazov (3. točka 1. odstavka 214. člen ZUP). Vsak izvedeni dokaz je podvržen presoji organa in o vsakem izvedenem dokazu se mora organ v odločbi izjasniti. Če izvedeni dokazi v odločbi niso bili

presojeni, je predložena bistvena kršitev pravil postopka (Sodba VS, St. U459/92-6 z dne 28. 1. 1993; VS00284).

Prepoved predlaganja in uporabe določenih dokazov in s tem presoje je po presoji ustavnega sodišča v nasprotju z 22. členom Ustave RS, po katerem je vsakomur zagotovljeno enako varstvo njegovih pravic. Pomeni ustavno jamčenje, ki ne sme biti kršeno. V nasprotju z načeli pravne države je tudi zakonska določba, ki omejuje dokaze pri uveljavljanju ustavnih pravic (2. člen Ustave RS) (Odločba US RS, st. U-I-20/92; Uradni list RS, st. 56/92). Če pa bi bila izvedena presoja dokazov posledica prisiljenja, izsiljevanja, pritiska ali drugega nedovoljenega dejanja, bi bil dan razlog za izrek ničnosti odločbe (279. člen).

Presoja dokazov, ki jo je treba dosledno izvesti, se konca, ko uradna oseba pride do notranjega prepričanja o objektivni stvarnosti stanja upravne zadeve, o kateri se odloča.

1.4.6 Načelo dolžnosti stranke govoriti resnico in pošteno uporabljati pravice

Stranke morajo pred organom govoriti resnico in pošteno uporabljati pravice, ki so jim priznane s tem in drugimi zakoni, ki urejajo upravni postopek (11. člen).

To načelo zavezuje stranko, da pred organom govori resnico in pošteno uporablja pravice, ki so ji priznane s splošnim in posebnimi upravnimi postopki. Gre za pošteno uporabo procesnih pravic in ne za pošteno uporabo materialnega prava. Ta je v presoji organa, ki odloča o pravici ali obveznosti ali pravni koristi. Obravnavana določba pa meri zlasti na prepoved zlorabe procesnih pravic, za kar mora skrbeti uradna oseba. Za zlorabo pravice se šteje tudi zavestno zamolčanje pomembnih procesnih dejstev, ki vplivajo na odločitev. Pri tem je uporabljiva analogia a pari, ki jo je treba opozoriti, da mora govoriti resnico, da ne sme ničesar zamolčati in jo opozoriti na posledice krive izpovedbe (185. člen ZUP). Stranka seveda lahko izkoristi vse pravice, ki so ji v postopku dane, vendar ne na način, ki bi drugemu preprečeval ali omejeval iste ali druge zakonite pravice. Za pričo so zagrožene stroge sankcije, če bi se ugotovilo, da je dala lažne izjave. Za stranko take sankcije niso predvidene, vendar pa je s pravnimi sredstvi mogoče izpodbijati upravni akt, ki je dosežen s strankinim neresničnim prikazovanjem dejstev. Dovoljena je obnova postopka po 5. točki 260. člena, ki določa, da se postopek obnovi, če je bila izdana za stranko ugodna odločba na podlagi njenih neresničnih navedb. V primeru zlorabe pravic z namernim zavajanjem uradne osebe in nasprotnih strank pa bi slo za nedovoljeno dejanje, ki je razlog za ničnost odločbe po 5. točki 1. odstavka 279. člena ZUP. To je seveda najhujši upravni ukrep zoper dokončno ali že pravnomočno odločbo. Ta ničnostni razlog hkrati omogoča časovno neomejeno možnost izreka ničnosti odločbe. Odločba se lahko izreče za nično kadar koli, ko se ugotovi tako nedovoljeno dejanje.

Dolžnost govoriti resnico, ki velja tudi za zakonitega zastopnika, pooblaščenca, začasnega zastopnika in predstavnika stranke ter stranskega udeleženca, je subjektivna v okviru vedenja stranke.

Stranka sme navajati dejstva, o katerih sama dvomi. Od stranke ne moremo zahtevati skladnosti njenih izjav z objektivnim dejanskim stanjem, če ga ne pozna. V vsakem primeru pa mora biti izpoved vsaj subjektivno resnična. S tem ko se od stranke zahteva resnicoljubnost, je to mogoče razumeti kot prepoved zamolčanja pomembnih dejstev, za katere bi se pozneje ugotovilo, da jih je stranka poznala, in prepoved namernega navajanja okoliščin, za katere ve, da ne obstajajo.

Pri tem je treba razlikovati med sankcijami, ki stranko doletijo kot posledico kršitve tega načela, in sankcijami zaradi kršitve načela ekonomičnosti postopka. Izguba procesnih pravic do udeležbe v postopku ali do pritožbe zaradi opustitve ali zamude roka ni posledica tega načela. Odvzem pravice do pritožbe stranskemu udeležencu (2. odstavek 229. člena ZUP), ki je vedel za postopek in se ga ni udeleževal oziroma je vedel za izdajo odločbe, čeprav mu ni bila vročena, ni sankcioniranje, ki temelji na tem načelu. Prepoved navajanja novih dejstev v pritožbi (3. odstavek 238. člena), če bi jih stranka lahko navedla oziroma predložila na obravnavi, ne pomeni kršitve tega načela. Taktiziranje stranke je torej sankcionirano s tem, da se nova dejstva, predloženih šele na drugi stopnji, ne upoštevajo. Tudi dolžnost plačila stroškov, ki jih je povzročil kakšen udeleženec v postopku po svoji krivdi ali iz nagajivosti (3. odstavek 113. člena ZUP), ne pomeni zlorabe procesnih pravic v smislu načela, ki ga obravnavamo.

Opustitev določene procesne pravice torej ne pomeni zlorabe teh pravic, razen če bi bil cilj opustitve namerna povzročitev večje škode nasprotni stranki ali javni koristi.

Ob tem je treba dodati, da je dokazovanje zlorabe procesnih pravic težavno in redko uspešno, ker se bo stranka sklicevala na svoje subjektivno vede-nje. Če je zloraba procesnih pravic z namenom povzročanja škode vendar dokazana, pomeni tudi kazensko in odškodninsko odgovornost stranke.

1.4.7 Načelo samostojnosti pri odločanju

Organ vodi upravni postopek in odloča v upravnih zadevah samostojno v okviru in na podlagi zakonov, podzakonskih predpisov, predpisov samoupravnih lokalnih skupnosti in splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil.

Uradna oseba samostojno opravlja dejanja v upravnem postopku in v tem okviru ugotavlja dejstva in okoliščine ter na podlagi ugotovljenih dejstev in okoliščin uporablja predpise oziroma splošne akte, izdane za izvrševanje javnih pooblastil (12. člen ZUP).

Da bi organ oziroma njegova uradna oseba lahko ugotovila resnično stanje stvari in zagotovila spoštovanje zakonitosti, potrebuje samostojnost oziroma neodvisnost, ki jo zagotavlja to načelo. Svoj temelj ima v drugem odstavku 120. člena Ustave RS, ki določa: »Upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave in zakonov.« Gre torej za samostojnost organa v razmerju do drugih organov oziroma vej oblasti. Organ je v konkretni zadevi vezan le na ustavo, zakone, podzakonske predpise, predpise samoupravnih lokalnih skupnosti in splošne akte, izdane za izvrševanje javnih pooblastil, od vstopa Slovenije v Evropsko unijo pa v skladu z načelom zakonitosti tudi na predpise Evropske unije. Samostojnost organa pomeni tudi pravico in dolžnost organa, da odloča po uradnih osebah, zaposlenih pri organu (2. odstavek 28. člena) ter na območju, za katerega so organizirani, če gre za organe, organizirane po teritorialnem načelu (19. člen), ob upoštevanju zakonske izjeme.

Noben organ mu ne more dajati navodil in usmeritev, kako naj odloči, če gre za kom-plesno odločbo v skladu z 208. členom ZUP, ko več organov enakopravno odloča. Vsak od njih je pri odločitvi samostojen, ne glede na to, kako so se organi sporazumeli, kateri izmed njih bo izdal odločbo. Če organ izdaja odločbo s soglasjem, odo-britvijo, dovoljenjem ali potrditvijo drugega organa, ga ne sme usmerjati, kakšen akcesorni akt naj izda. Seveda pa mu mora

predložiti zahtevek stranke oziroma ga seznaniti, v kakšni zadevi prosi za soglasje ali odobritev oziroma potrditev. Na mnenje, potem ko ga organ, ki odloča, pridobi, ni vezan (Sodba VS RS, st. U 720/94-9), vendar pa na izdajo mnenje dajalca ne sme vplivati. Ko pa organ, ki odloča, mnenje, ki ni obvezno, pridobi, pomeni sklicevanje nanj, ne da bi organ sam ugotavljal dejansko stanje, kršitev tega načela (Sodba VS RS, st. U 720/94-9).

To načelo poudarja samostojnost uradnega organa, ki je predpogoj vsakega učinkovitega in pravno utemeljenega delovanja, v okviru sicer enostranskega in avtoritativnega postopka, predpisanega na podlagi ustave in zakona.

Odločanje uradne osebe mora biti nepristransko, nearbitrarno, objektivno ter v okviru dovoljene uporabe predpisov pravično. Uradni osebi ni dovoljeno dajati navodil, kako naj vodi postopek, katere dokaze naj izvede, katerim naj verjame in kako naj o upravni zadevi odloči. Vezejo jo samo predpisi EU, zakoni, drugi predpisi in splošni akti za izvrševanje javnih pooblastil, v procesnem smislu pa določila tega zakona in pravila posebnih upravnih postopkov. Načelo samostojnosti pri odločanju omogoča uresničitev načela zakonitosti, načela materialne resnice in načela proste presoje dokazov. Pravico do samostojnosti ima uradna oseba v okviru pooblastil, ki jih ima za opravljanje posameznih dejanj ali za vodenje postopka ali pa tudi za odločanje (28. in 30. člen). To pomeni, da tudi predstojnik upravnega organa ne sme osebi, ki je pooblaščen za vodenje postopka in za odločanje v upravnih stvareh, dajati konkretnih navodil glede vodenja postopka in odločanja, če je pooblastilo za odločanje prenesel nanjo. Lahko pa predstojnik organa daje splošna navodila - inštrukcije za delo organa, za njegovo organiziranje in za ravnanje pri uporabi materialnih sredstev pri vodenju postopka in odločanju.

Ne gre za poseg v načelo samostojnosti organa in uradne osebe, če daje vlada ali minister usmeritve in navodila za delo organa, za organiziranje dela, za spremljanje pojavov, ki terjajo ustrezno ukrepanje ali za izvajanje predpisov na določenem področju. V teh primerih gre za splošna navodila ali inštrukcije.

Njihova značilnost je, da se ne nanašajo na točno določen, konkreten primer.

Tako na primer daje minister organu v sestavi ministrstva usmeritve za delo organa v sestavi, obvezna navodila za delo ter mu naloži, da v mejah svoje pristojnosti opravi določene naloge ali sprejme določene ukrepe in mu o tem poroča (23. člen ZDU). Prav tako upravna enota opravlja zadeve s svojega delovnega področja pod strokovnim vodstvom ministrstev, na katerih delovno področje spadajo posamezne zadeve (48. člen ZDU). Ministrstva, vsako na svojem delovnem področju, dajejo upravnim enotam usmeritve, strokovne napotke, strokovno pomoč in obvezna navodila za izvrševanje nalog. Lahko pa naložijo upravni enoti, da opravi določene naloge ali sprejme določene ukrepe (49. člen ZDU). Ponovno poudarimo, da gre tu za splošno usmerjanje strokovnega dela, ki se ne sme spuščati v odločanje o konkretni upravni stvari.

Samostojnost organa prve stopnje pri odločanju lahko omeji samo zakon.

Tako lahko ministrstvo izjemoma prevzame konkretno upravno stvar in jo resi samo, če upravna enota ne odloči v roku in kljub opozorilu ministrstva tudi ne v dodatnem roku, ki ji ga določi (18. člen ZUP in 51. člen ZDU). V tem primeru ne govorimo o posegu v samostojnost uradne osebe in organa. Ta namreč o dodeljeni upravni stvari odločil v zakonitem roku, zato je pravica prešla na organ druge stopnje.

Organ oziroma uradna oseba je pri odločanju vezana tudi na dokončen oziroma pravomočen upravni akt, s katerim je bilo odločeno o predhodnem vprašanju (147. člen ZUP). Če se odločba izdaja na podlagi 209. Člena ZUP s soglasjem, potrditvijo, odobritvijo ali dovoljenjem drugega organa, je organ vezan na soglasje, potrditev, odobritev ali dovoljenje drugega organa. Samostojnost organa pri odločanju je omejena, Kadar drugostopenjski organ v pritožbenem postopku odpravi odločbo zaradi nezakonnosti in mora prvostopenjski organ pri ponovnem odločanju ravnati po navodilu pritožbenega organa iz njegove odločbe (3. odstavek 251. člena ZUP). Za dovoljen poseg v samostojnost gre tudi, če je sodišče s sodbo v upravnem sporu odpravilo upravni akt in naložilo, da mora tožena stranka pri ponovnem odločanju upoštevati stališča, ki se tičejo postopka, in da je organ vezan na pravno mnenje sodišča iz njegove sodbe (3. odstavek 60. člena ZUS). Drugostopenjska upravna ali sodna odločba, ki vsebuje pravna mnenja o nezakonnosti prejšnjega postopka ali nepravilni ugotovitvi dejanskega stanja ali nepravilni uporabi materialnega prava pomeni pravno kvalifikacijo o nezakonitem ravnanju nižjih organov v prejšnjem postopku. S tem je relativno omejena samo samostojnost uradne osebe, saj v ponovnem odločanju se ve-dno samostojno presoja dejstva in okoliščine, pomembne za odločitev, in uporablja predpise. Samovoljno neupoštevanje pravnega mnenja instančnega organa ali sodišča pri ponovnem odločanju daje stranki pravico zahtevati dokončno odločitev od organa ali sodišča, ki je v svoji odločbi zavzelo obvezno pravno mnenje (2. odstavek 251. člena ZUP in 3. točka 1. odstavek 61. člena ZUS).

1.4.8 Načelo pravice do pritožbe

Zoper odločbo, izdano na prvi stopnji, ima stranka pravico pritožbe. Samo z zakonom je mogoče predpisati, da v posameznih upravnih zadevah ni dovoljena pritožba.

Kadar je za odločanje na prvi stopnji pristojen predstavniški organ ali vlada, pritožba ni dovoljena.

Pod pogoji ZUP ima stranka pravico pritožbe tudi, če organ prve stopnje ni izdal odločbe o njeni zahtevi v določenem roku (13. člen ZUP).

Vsakomur je zagotovljena pravica do pritožbe ali drugega pravnega sredstva proti odločbam sodišč in drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, s katerimi ti odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih (25. člen Ustave RS). Pravico do pritožbe zagotavlja tudi Evropska konvencija o človekovih pravicah, ki določa, da ima vsakdo, cigar pravice in svoboščine, zajamčene s to konvencijo, so kršene, pravico do učinkovitih pravnih sredstev proti domačim oblastem in tudi v primeru, ko je kršitev storila oseba pri opravljanju ura-dne dolžnosti (Ur. list RS, st. 33/94). Pravica do pritožbe je temeljna pravica posameznika, ki izhajajoč iz načela zakonitosti (6. člen) in načela enakega varstva pravic (22. člena Ustave RS) karakterizira pravno državo. Pravica do pritožbe je dovoljena ne glede na to, ali je izpodbijani posamični akt zakonit ali ne. Edini pogoj zanjo je, da se s posamičnim aktom odloča o pravici, dolžnosti ali pravnem interesu posameznika ali pravne osebe oziroma pravnem razmerju, pri tem pa prizadeti misli, da se posega v njegove pravice ali pravno zavarovan položaj.

Ker je pritožba po 25. členu navadno vselej dovoljena, jo štejemo za redno pravno sredstvo.

Vendar pa citirana ustavna določba dopusta, da se pritožba nadomesti s kakšnim drugim pravnim sredstvom, zaradi česar pomeni hkrati ustavno prepoved izključitve vsakršnega pravnega sredstva zoper prvostopenjske odločitve oblastnih organov. Z opredelitvijo »pravica

do pritožbe ali drugega pravnega sredstva« je zakonodajalcu dana možnost, da izjemoma izključi pritožbo kot redno pravno sredstvo zoper odločitve sodnih in upravnih organov ter organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil. Nalaga pa mu, da zagotovi drugo enako učinkovito pravno sredstvo. V upravnih zadevah je to upravni spor ali drugo sodno varstvo (157. člen). Sicer pa v navedeni ustavni določbi zakonodajalec posebnih omejitev glede izključitve pritožbe nima, teh je posredno več v drugih ustavnih določbah. Tako na primer pravica do enakega varstva pravic (22. člen Ustave RS) pomeni, da mora nadomeščanje pritožbe z drugim pravnim sredstvom zagotoviti po učinkovitosti, hitrosti postopka in pravnem varstvu ter njegovih učinkih primerov pravno sredstvo.

Ustavna določba zagotavlja vsakomur tudi pravico do učinkovitega pravnega varstva, kar izhaja že iz Splošne deklaracije o človekovih pravicah in Evropske konvencije o človekovih pravicah. Osmi člen Splošne deklaracije o človekovih pravicah govori o pravici vsakogar do učinkovitega pravnega sredstva proti dejanjem, ki kršijo temeljne pravice, priznane po ustavi ali zakonu. Evropska konvencija o človekovih pravicah v 13. členu jamči vsakomur učinkovito pravno sredstvo v primeru kršitev pravic in svoboščin, ki so v njej določene. Po ustaljenem stališču ustavnega sodišča je pravica do učinkovitega pravnega sredstva zagotovljena, če je pravni akt, ki se izpodbija, obrazložen, tako da lahko pritožnik izpodbija vsebinske razloge odločitve. To pomeni, da mora biti odločba upravnega organa obrazložena glede vsake bistvene točke na tako konkreten (ne pavšalen, abstrakten, splošen) način, da bo omogočala presojo, ali je organ - država oziroma lokalna skupnost v zadostni meri izpolnila vse zahteve, ki jih glede ugotovitvenega in dokaznega bremena in pravilne uporabe materialnega prava nalagajo zakonske določbe. Polna obrazložitev odločbe omogoča tudi uresničevanje pravice do poštenega obravnavanja in sojenja (23. člen Ustave RS in 6. člen Evropske konvencije o človekovih pravicah). Nekoliko drugače je v tistih upravnih zadevah, kjer je dopustna odločitev s skrajšano obrazložitvijo (214. člen ZUP) ali celo brez nje (odločba v obliki uradnega zaznamka v zadevi - 218. člen), toda ta možnost je na dana samo v preprostih upravnih zadevah ali zadevah manjšega pomena, ko nihče ne ugovarja postavljenemu zahtevku. Če pa je potrebno nujno hitro ukrepanje, se izda ustna odločba, ki ji po ZUP/2004 obvezno sledi se pisna odločba s polno obrazložitvijo (211. člen ZUP). Za take odločbe velja, da morajo temeljiti na očitni nespornosti dejanskega stanja ali na nujnih ukrepih ali na odločitvi, katere posledice so neznatne.

Opredeletev, da ima stranka pravico do pritožbe, je treba razlagati široko v smislu ustavne določbe, ki pravi, da gre ta pravica vsakomur. Stranka, ki je bila udeležena v postopku na prvi stopnji, ima pravico do pritožbe ne glede na to, ali je z izdano odločbo prizadeta ali ne.

Druge osebe pa imajo pravico do pritožbe samo, če so z izdano odločbo prve stopnje prizadete njihove pravice in prav-ne koristi, čeprav niso bile stranke v postopku, v katerem je prišlo z izdajo odločbe do kršitve njihovih pravic. Čeprav nekdo v konkretnem postopku ne more biti stranka, to se ne pomeni, da po izdaji odločbe ne more biti pritožnik. Pogoj biti stranka je vezan na stvarno legitimacijo, tj. biti nosilec pravic in obveznosti, med-tem ko je pogoj biti pritožnik vezan na prizadetost z izdano odločbo, izjemoma pa tudi na prizadetost, ker akt v roku ni bil izdan. Sposobnost osebe, ki dotlej ni bila v postopku stranka, biti pritožnik, bo pritožbeni organ tako presodil prek izkazane-ga pravnega interesa za izpodbijanje odločbe. Pravni interes je v tem primeru prizadetost z izdanim aktom, ker posega v procesne ali materialne pravice stranke, ali prizadetost, ker akt v roku ni bil izdan. Do pritožbe je upravičena tudi oseba, ki je prizadeta zato, ker bi morala biti v postopku udeležena kot stranski udeleženec, pa v postopek ni bila povabljen in za izdajo odločbe ni vedela

oziroma iz okoliščin ni mogla sklepati, da je bila odločba izdana (2. odstavek 229. člena). Kadar je prekršen zakon v korist stranke in v škodo javnih koristi, je do pritožbe upravičen tudi državni tožilec in državni pravobranilec, vsak v okviru javnih koristi, ki jih ščiti.

Sestavni del pravice do pritožbe je tudi ustrezen pouk o pravici do pritožbe v izdani odločbi.

Stranka mora biti v odločbi poučena, ali lahko vloži pritožbo, če jo potem lahko vloži, na koga jo naslovi, komu jo pošlje ali neposredno izroči, v kakšnem roku, koliko znaša taksa zanj in tudi da lahko pritožbo vloži na zapisnik. Vročitev pisnega odpravka odločbe, ki po vsebini ni enak izvorniku, po presoji sodišča pomeni kršitev pravice do pravnega sredstva (Sodba VS RS, st. U 1336/94-6).

Pravica iz 25. člena Ustave RS je ena od posebnih, specifičnih ustavnih pravic. Poseg vanjo z zakonsko izključitvijo zunaj utemeljenih razlogov in stvarnih ciljev pomeni siromašenje pravnega varstva stranke in neenakost glede varstva pravic. Prizadeti osebi zato daje možnost ustavne pobude za presojo ustavnosti zakona, ki prizadetemu ne dovoljuje pritožbe. Zakonsko izključitev je treba presojati po t. i. strogem testu sorazmernosti. Po zadnjem je odvzem pravice do pritožbe dopusten samo, če je nujen (neizogiben) za varstvo pravic drugih, in to takih pravic, ki jim je treba dati prednost pred neokrnjenim izvrševanjem pravice do pritožbe.

Pravico do pritožbe izključuje v nekaterih primerih že ZUP, lahko pa to pravico izključi poseben zakon.

(Zoper odločbo o odreditvi karantene ni pritožbe (19. člen ZNB)). Po ZUP pritožba ni dovoljena:

- kadar je za odločanje na prvi stopnji pristojen predstavniški organ, to je državni zbor, državni svet in mestni ali občinski svet (1. odstavek 230. člena);
- kadar je za odločanje na prvi stopnji pristojna vlada (1. odstavek 230. člena);
- kadar je za odločanje na prvi stopnji pristojno ministrstvo, razen če je z zakonom določeno, da je pritožba dovoljena ter kdo o njej odloča; če pritožbeni organ ni določen, odloča vlada.

Pritožba tudi ni dovoljena zoper odločbo o odpravi in razveljavitvi odločbe po nadzorstveni pravici (2. odstavek 277. člena ZUP), zoper odločbo o izredni razveljavitvi odločbe (4. odstavek 278. člena ZUP) in tudi zoper odločbo, s katero se prejšnja odločba izreče za nično, če zoper odločbo tega organa tudi sicer ni pritožbe (4. odstavek 280. člena ZUP).

Iz načela pravice do pritožbe izhaja nadaljnje načelo dvostopenjskosti upravnega postopka. Pomeni, da lahko v določeni upravni stvari znotraj uprave odločata največ dva organa.

Zakon pozna prvo stopnjo, tj. obravnavno stopnjo in pritožbeno stopnjo. Razen zaradi razlogov zamude inštrukcijskega roka za izdajo odločbe (3. odstavek 18. člena oziroma 4. odstavka 222. člena ZUP) organ druge stopnje ne sme na podlagi pritožbe prevzeti pristojnosti prvostopenjskega organa. Če je prvostopenjski organ zavrgel zahtevek po 129. členu ZUP zaradi formalnih razlogov, organ druge stopnje pa je pritožbi zoper ta sklep ugodil, ne omogoča organu druge stopnje, da bi odločil o zahtevku, ampak mora zadevo vrniti v ponovni postopek na prvo stopnjo. Pooblastila za vsebinsko odločitev o zadevi pa nima zato, ker prvostopenjski organ se ni odločal o vsebini (Sodba VS RS, st. U 296/95-4).

Zoper odločbo druge stopnje o pritožbi v nobenem primeru ni pritožbe.

Proti njej je mogoče sprožiti upravni spor ali kakšno drugo sodno varstvo, ki nadomešča upravni spor, ali pa uporabiti izredna pravna sredstva, če so zanje izpolnjeni pogoji. Z izčrpanjem pritožbe, če je bila ta zavrnjena ali zavrnjena, postane odločba dokončna. Z izčrpanjem upravnega spora ali drugega sodnega varstva, če tožnik v upravnem sporu na prvi ali drugi stopnji ni uspel, pa postane odločba pravnomočna.

Pritožba zoper sklep je dovoljena samo, če je v posameznih določbah ZUP ali po drugem zakonu izrecno dovoljena (258. člen ZUP), na primer po 2. odstavku 39. člena, 2. odstavku 67. člena, 1. in 2. odstavku 107. člena, 2. odstavku 112. člena, 5. odstavku 119. člena, 3. odstavku 129. člena ZUP itd. Če ni dovoljena pritožba zoper odločbo organa, ki jo je izdal, tudi pritožba zoper sklep ni dovoljena. Sklep, zoper katerega je dovoljena pritožba, mora biti pismen ter vsebovati obrazložitev in pouk o pritožbi. Pritožbo zoper sklep lahko vložijo osebe, ki ji je sklep izdan, razen če gre za sklep, s katerim se odloča o upravnih zadevah (v tem primeru nadomešča odločbo) in se ne nanaša na procesno pravico.

Sklepe, zoper katere ni dovoljena pritožba, lahko izpodbijajo prizadete osebe v pritožbi zoper odločbo, razen če je pritožba zoper sklep s tem zakonom izključena (258. člen ZUP).

Gre za sklepe procesnega vodstva, na primer sklep o izključitvi javnosti na obravnavi, ki ga bo stranka izpodbijala v pritožbi, če bo menila, da za izključitev niso bili predloženi razlogi (155. člen ZUP) in je to vplivalo na objektivnost odločanja. Zoper take sklepe tudi ni dopusten upravni spor, saj se ti sklepi lahko izpodbijajo v pritožbi zoper odločbo, razen če zakon upravni spor izrecno dopušta. Zoper sklep, s katerim se odloči v sporu o pristojnosti, stranka ne more vložiti pritožbe, lahko pa začne upravni spor, razen če je v sporu o pristojnosti odločalo ustavno sodišče (27. člen ZUP).

Pritožba se lahko vložijo tudi zaradi molka organa, tj. ker odločba o zahtevku stranke v predpisanem roku ni bila izdana (4. odstavek 222. člena).

Molk uprave nastane, če pristojni organ ne izda upravne odločbe v enem mesecu, če vodi skrajšani ugotovitveni postopek, oziroma v dveh mesecih, če vodi poseben ugotovitveni postopek, če ni s predpisom določen krajši ali daljši rok. Ta rok teče od dneva vložitve pravilno sestavljene zahteve -popolne vloge oziroma od začetka postopka po uradni dolžnosti. Pravico do pritožbe zaradi molka organa ima stranka tudi v primeru uvedbe postopka po uradni dolžnosti. Če je vloga stranke nepopolna in jo je ta na zahtevo organa dopolnila, začne teči omenjeni rok od dneva, ko je organ prejel dopolnjeno vlogo. Rok za izdajo odločbe tudi ne teče v času, ko je postopek prekinjen. Če pristojni organ ne izda odločbe in je ne vroči stranki v predpisanem roku, ima stranka pravico do pritožbe, kot da bi bil njen zahtevek zavrnjen. S tem je molk organa zakon opredelil kot fikcijo negativne odločitve, nanjo pa vezal pravico do pritožbe. Obenem je s tem prepovedal, da bi stranka prišla v nemogoč položaj. Ta novega pravnega razmerja ne bi mogla vzpostaviti oziroma doseči, če ob molku organa ne bi imela zagotovljene pravice do pritožbe. Opozoriti je treba, da pravica do pritožbe ob molku organa ni vezana na zamudni -prekluzivni rok, ki sicer teče od dneva vročitve odločbe. Stranka lahko kadar koli po vloženem zahtevku, seveda po izteku rokov za izdajo odločbe, vložijo pritožbo, kot daje bil njen zahtevek zavrnjen, in torej ni vezana na siceršnji pritožbeni rok.

Vložena pritožba in tudi sam tek pritožbenega roka ima na izdano odločbo suspenziven učinek. Zadrži izvršitev odločbe (glej 236. člen ZUP). V nekaterih primerih že po tem zakonu pritožba nima suspenzivnega učinka (2. odstavek 236. člena ZUP). Lahko pa to določi poseben zakon (pritožba ne zadrži izvršitve inšpekcijskega ukrepa obveznega zdravstvenega pregleda, 49. člen Zakona o nalezljivih boleznih). Če pritožba nima suspenzivnega učinka in zato ne odloži izvršitve odločbe, nastopi izvršljivost odločbe pred njeno dokončnostjo. Če pritožnik s pritožbo uspe in je odločba odpravljena, zadeva pa ni vrnjena v novo odločanje, odločba pa je bila medtem izvršena, je to razlog, da zavezanec zahteva vrnitev tistega, kar mu je bilo vzeto, oziroma da se zadeva vrne v stanje, ki izhaja iz nove odločbe (300. člen ZUP). Pritožba zoper sklep pa nima suspenzivnega učinka, razen če zakon to izrecno določa. Zoper sklep, s katerim se določeni osebi lastnost stranke ne prizna, je dovoljena pritožba, ki zadrži izvršitev sklepa (142. člen ZUP).

1.4.9 Načelo ekonomičnosti postopka

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

To načelo zahteva od organa, da vodi postopek hitro, s cim manjšimi stroški ter cim manjšo zamudo za stranke in druge udeležence v postopku, vendar tako da se pri-skrbi vse, kar je potrebno, da se lahko pravilno ugotovi dejansko stanje ter izda zakonita in pravilna odločba.

Načelo ekonomičnosti dejansko vsebuje troje načel:

- načelo hitrosti postopka, ki se doseže z zavrnitvijo izvajanja tistih dejanj, ki za ugotovitev dejanskega stanja niso bistvena;
- načelo varčnosti, ki zahteva, da se vodi postopek s cim manjšimi stroški ter s cim manjšo zamudo za stranke, druge udeležence v postopku in za organ;
- načelo učinkovitosti, ki zahteva, da se preskrbi vse, kar je potrebno za pravilno ugotovitev dejanskega stanja in za zavarovanje pravic strank ter javnih koristi.

Pri tem je treba poudariti, da načelo ekonomičnosti ne sme nikoli in v nobenem primeru iti v škodo načela zakonitosti, načela materialne resnice ali načela zaslišanja stranke. Tudi dejansko ni v koliziji z nobenim od navedenih načel. Nasprotno, vsako od njih usmerja k smiselnosti in racionalnosti postopka ter iznajdljivosti v njem. V postopku nastajajo številni življenjski položaji, ki s tem zakonom niso urejeni in so tako prepuščeni iznajdljivosti uradne osebe.

Načelo ekonomičnosti postopka pomeni dolžnost upravnega organa, da med več možnimi načini dela uporabi tistega, ki je hitrejši in povzroča manjše stroške, manjšo zamudo časa za udeležence, obenem pa navedeno ne sme iti nikoli v škodo materialne resnice. Organ, ki vodi postopek, mora tako zavrniti morebitne predlo-ge, s katerimi bi se postopek zavlačeval kot na primer predloge o zaslišanju prič, glede katerih se ve, da s svojimi izjavami ne bi razjasnile stanja stvari, ali predloge za zaslišanje na kraju samem in dokazovanje z izvedenci, kjer to ni potrebno. Ni pa dovoljeno zavrniti zaslišanja posredne priče, ki je za dogodek zvedela posredno, saj se organ tako lahko dokoplje do pravno pomembnih dejstev (Sodba Vrhovnega sodišča, st. U 2/93-4 z dne 6. 1. 1994; VS10607).

Načelo tudi zahteva od organa, da ne ugotavlja izpolnjevanja vseh pogojev, kadar že na prvi pogled ugotovi, da stranka določenega pogoja ne izpolnjuje, saj bi ugotavljanje o obstoju

nadaljnjih pogojev pomenilo le zavlačevanje postopka in dodatne stroške (Sodba UpS, st. U 2354/97-9).

V nekaterih členih ZUP je načelo ekonomičnosti postopka posebej poudarjeno oziroma izpeljano. Organ ne ugotavlja in dokazuje dejstev, ki so splošno znana ali organu znana, in tistih, ki ne utegnejo vplivati na odločitev o zadevi. Dokazi se izvedejo praviloma potem, ko se ugotovi, kaj je v dejanskem pogledu sporo ali kaj je treba dokazati (165. člen). V 33. in 34. členu omogoča pravno pomoč drugih organov, 166. členu pa omogoča organu, da se, kadar je dokazovanje povezano z nesorazmernimi stroški ali veliko zamudo, dokazi izvedejo pred zaprošenim organom, v 52 členu omogoča več strankam, da si postavijo skupnega predstavnika, v 130. členu omogoča združevanje več zadev v en postopek, v 144. členu določa, v katerih primerih se lahko izvede skrajšani upravni postopek brez posebnega ugotovitvenega postopka, v 147. členu dopušča, da organ sam resi predhodno vprašanje, v 154. členu določa, da se razpise ustna obravnava vselej, kadar je to koristno za razjasnitev stvari, v 222. členu določa, da se mora izdati odločba stranki cim prej, najpozneje pa v enem mesecu, če se vodi skrajšani ugotovitveni postopek, oziroma v dveh mesecih, če se vodi poseben ugotovitveni postopek. Če se je vodil skrajšani namesto posebnega ugotovitvenega postopka, lahko prvostopenjski organ ugotovitveni postopek dopolni po prejeti pritožbi, ne da bi poslal pritožbo drugostopenjskemu organu (243. člen ZUP). Ekonomičnost postopka se izraza tudi v možnosti upravnih overitev podpisov in kopij ter s tem tudi hitrejšega in lažjega dokazovanja (176. člen ZUP).

Načelo ekonomičnosti mora biti vodilo v vseh delih postopka. V odločbi je treba odločiti o predmetu postopka in o vseh zahtevkih strank, in to cim prej (načelo koncentracije). Izjeme so dopustne, če je treba izdati delno ali začasno odločbo (219. in 221. člen ZUP) V pritožbenem postopku novote, tj. navajanje novih dejstev in okoliščin, načeloma niso dopustne, kljub temu pa lahko drugostopenjski organ, zasledujoč to načelo, sam dopolni postopek, ne da bi zadevo vrnil prvostopenjskemu organu. Drugostopenjski organ mora tudi sicer sam dopolnjevati postopek, če je to bolj ekonomično, in stvari ne sme vračati nazaj na prvo stopnjo, razen če gre za zavrženje vloge na prvi stopnji zaradi razlogov po 129. členu. Načelo ekonomičnosti je poudarjeno tudi v izvršilnem postopku. 285. člen določa, da se, kadar je mogoče opraviti izvršbo na več načinov in z različnimi sredstvi, izvršba opravi na tak način in s takim sredstvom, ki sta za zavezanca najmilejša, a s katerima se vendar doseže namen izvršbe.

Načelo posebej poudarja, da je postopek treba voditi hitro, brez zavlačevanja in v razumnem času. To ni le obveznost organa, ki izhaja iz tega načela, ampak je tudi ustavna pravica stranke. V skladu z določbo 23. člena Ustave RS ima vsakdo pravico, da o njegovih pravicah in dolžnostih ter o obtožbah proti njemu brez nepotrebnega odlašanja odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom ustanovljeno sodišče. Ustava omenja na tem mestu le dolžnosti pred sodiščem, seveda pa to ne pomeni, da nima enake dolžnosti uprava. V prid temu govori 22. člen Ustave RS, ki vsakomur zagotavlja enako varstvo pravic oziroma med sodstvom in upravo primerljivo varstvo.

Kršitev odločanja v razumnem času pa ne pomeni le kršitve Ustave RS, temveč tudi kršitev Evropske konvencije o človekovih pravicah ter posledično varstvo pred Evropskim sodiščem v Strasbourgu, potem ko so izčrpana pravna sredstva v državi. Kršitev načela o razumnem času odločanja ima lahko za posledico tudi pravico do povračila škode po 26. členu Ustave RS: če se pokaže, da organ namenoma ali zaradi očitne malomarnosti zavlačuje postopek in s tem povzroča stranki veliko škodo, lahko stranka uveljavlja odškodninski zahtevek zoper organ ali zoper uradno osebo, ki ji je škodo povzročila. Načelo ekonomičnosti dobiva tako popolnoma nove poudarke in razsežnosti.

PRISTOJNOST ALI KOMPETENCA

A) PRISTOJNOST

Pristojnost je pravica in dolžnost organa, da odloča:

- na določenem upravnem področju - *stvarna pristojnost* (gradbene, šolske, davčne, razlastitvene in druge zadeve);
- na določenem območju ali teritoriju - *krajevna pristojnost* (na območju upravne enote, davčnega urada, občine, države).

Poznamo se **funkcionalno in personalno pristojnost**:

- funkcionalna pristojnost pomeni natančnejšo opredelitev stvarne pristojnosti. Na primer zakon določa, da o zadevi odloča občina, predpis občine pa določi, kateri organ v občini odloča;
- personalna pristojnost je pooblastilo uradni osebi, da opravlja posamezna dejanja v postopku, da vodi postopek oziroma da o zadevi izda odločbo.

2.1.1 Stvarna pristojnost

Na prvi stopnji so za odločanje o upravnih zadevah iz **državne pristojnosti pristojne**:

- upravne enote (gradbeno dovoljenje, razlastitvena odločba, vozniško dovoljenje itd.);
- organi v sestavi ministrstev (davčna uprava, ki je v sestavi ministrstva za finance), če je v ministrstvu organiziran organ v sestavi, oz.
- ministrstva, če zakon tako določa (gradbeno dovoljenje za objekt republiškega pomena izda MOP).

Na drugi stopnji je za odločanje o pritožbi zoper odločbe upravnih enot in organov v sestavi pristojno ustrezno ministrstvo (16. člen ZUP).

V zadevah **iz izvirne občinske pristojnosti** je na prvi stopnji pristojna:

- občinska uprava ali medobčinski organ, če je ta ustanovljen (17. člen ZUP).

Na drugi stopnji pa o pritožbi odloča župan.

Če država prenese svojo izvirno pristojnost na občino, je na prvi stopnji pristojna za odločanje občinska uprava, na drugi stopnji pa o pritožbi odloča ustrezno ministrstvo (17. člen ZUP).

2.1.2 Prepoved devolucije in delegacije pristojnosti

Organ, ki je za zadevo pristojen, ne sme prenesti odločanja na drug organ. To pomeni prepoved prenosa - delegacije. Višji organ pa ne sme prevzeti upravne zadeve iz pristojnosti nižjega organa - **prepoved (prevzema) - devolucije** (18. člen ZUP).

Samo izjemoma je dovoljen prevzem ali prenos, če ga izrecno dovoljuje zakon, na primer če prvostopenjski organ o zahtevku stranke ne odloži v instruktorskem roku (1 ali 2 mesecev).

Drugostopenjski organ oziroma nadzorstveni organ **lahko** upravno zadevo vzame prvostopenjskemu organu - fakultativni prevzem, če zadeve ne rešuje pravočasno, in kljub opozorilu **ne izda upravnega akta** v roku, ki mu ga drugostopenjski organ oziroma nadzorstveni organ določi po izteku **instrukcijskega roka**.

Zadevo mu drugostopenjski organ mora vzeti, če ni odločeno v roku in bi bilo **ogroženo življenje in zdravje ljudi, človekovo naravno oziroma življenjsko okolje ali premoženje - grozi premoženjska škoda**. V teh primerih je prevzem pristojnosti obligatoren.

Prenos pristojnosti je dovoljen z enega na drug organ, če bi bila dva organa krajevno pristojna v isti zadevi (21. člen ZUP).

Stranke po dogovoru zunaj navedenega oziroma zunaj zakonskega pooblastila *m* morejo spreminjati svoje krajevne in stvarne pristojnosti

2.1.3 Krajevna pristojnost

Vsak organ lahko odloča o upravnih zadevah **samo v mejah ali teritoriju svoje krajevne pristojnosti** - 19. člen ZUP (npr. upravne enote na svojem območju, občine na svojem območju, ministrstva na območju celotne države).

Ne glede na teritorialno organizacijo posameznih organov in ne glede na krajevno pristojnost ter bivališče stranke lahko o določenih upravnih zadevah, ki jih določa Uredba o upravnem poslovanju, odloči katera koli upravna enota - 19. člen ZUP i npr. o izdaji potnega lista, izdaji osebne izkaznice, prometnega dovoljenja, vozniškega dovoljenja in o nekaterih drugih dejanjih, kot so overitve podpisov, prepisov, kopij, izdaja potrdil iz centraliziranih evidenc (2. člen Uredbe)).

2.1.1 Določitev krajevne pristojnosti

Krajevna pristojnost organa se dobi:

1. v zadevah, ki se nanašajo na nepremičnine, je pristojen organ po kraju lege nepremičnine (gradbeno dovoljenje izda upravna enota, na območju katere ima investitor parcelo);
2. v zadevah, ki se nanašajo na samostojne poklice ali na opravljanje poklicne dejavnosti, ki se opravlja v določenem kraju, je pristojen organ po kraju, kjer se dejavnost pretežno opravlja oziroma kjer naj bi se pretežno opravljala;
3. v zadevah, ki se nanašajo na pravne osebe, državne organe, organe lokalnih skupnosti, je pristojen organ po njihovem sedežu, če pa ima upravna oseba dislocirano enoto, ekspozituro, filialo ipd., je pristojen organ po kraju te enote, ekspoziture (izdaja uporabnega dovoljenja je vezana na organ, na območju sedeža pravne osebe ali filiale, kjer se bo dejavnost opravljala);
4. v zadevah, ki se nanašajo na fizične osebe (izdaja vozniškega dovoljenja), je pristojen organ po kraju stalnega prebivališča te osebe; če stalnega bivališča nima, po začasnem prebivališču; če nima začasnega prebivališča, potem po zadnjem stalnem prebivališču; če pa zadnjega stalnega bivališča nima, pa po zadnjem stalnem oziroma začasnem prebivališču v državi;
5. če sodeluje v postopku več strank, se določi pristojnost po stranki, zoper katero se vodi postopek;
6. če pristojnosti ni mogoče določiti po zgornjih pravilih, je pristojen organ po kraju, kjer je nastal vzrok ali povod za postopek;
7. v zadevah, ki se nanašajo na plovilo, zrakoplov ali letalno napravo, se določi krajevna pristojnost po sedežu organa, ki je sicer pristojen za upravno zadevo (20. člen ZUP).

2.1.4 Stek pristojnosti

Če bi bila po pravilih za določitev pristojnosti hkrati krajevno pristojna dva organa ali več, je za zadevo pristojen organ, ki je prvi začel postopek. Organi se lahko tudi dogovorijo, da bo postopek vodil organ, ki ga ni prvi začel, če to pomeni ugodnost za stranko, kar organu narekuje načelo varstva pravic strank in načelo ekonomičnosti.

2.1.5 Sprememba okoliščin za določitev pristojnosti

Če se med postopkom okoliščine, zaradi katerih je bil pristojen določen organ tako spremenijo, da ni več pristojen organ, ki je postopek začel (preselitev stranke iz enega v drugi kraj), postopek nadaljuje ali pa zadevo odstopi novo pristojnemu organu, če se s tem znatno olajša postopek oziroma je to ugodno za stranka (21. člen ZUP).

2.1.6 Ustalitev pristojnosti

Organ, ki je začel postopek, kot stvarno pristojen organ, ostane pristojen tudi tedaj kadar se med postopkom spremeni zakon, ki določa za odločanje drug stvarno pristojen organ, razen če je v prehodnih določbah zakona določeno, kateri organ prevzame že obstoječe zadeve (22. člen ZUP).

2.1.7 Dolžnost paziti na svojo pristojnost

Organ, ki je uvedel postopek, mora ves čas postopka paziti, ali je za zadevo se pristojen - krajevno in stvarno. Če ni več pristojen, ravna po zgornjih pravilih, če pa ugotovi, da sploh ni bil pristojen, zadevo odstopi pristojnemu organu. Če opravljena dejanja pri nepristojnem organu lahko pristojni organ prevzame ali jih ponovi. Organ, ki je kot nepristojen vodil postopek, odstopi pristojnemu organu vse dokumente o tej zadevi (22. člen ZUP). To pomeni, da opravljena dejanja pri nepristojnem organu niso brezpredmetna. Izdaja odločbe pri nepristojnem organu stranki daje pravico do pritožbe (237. člen ZUP), nadzorstvenemu organu pa pravico do odprave ali razveljavitve odločbe po nadzorstveni pravici (274. člen ZUP).

2.1.8 Prostorska omejitev pristojnosti

Vsak **organ opravlja dejanja v mejah svojega območja.** Ne glede na območje pa lahko opravi dejanje, s katerim bi bilo nevarno odlašati. O tem mora obvestiti organ, na katerega območju je dejanje opravil. Take zadeve so zlasti inšpekcijsko ukrepanje, ko nujnost zadeve terja, da nepristojna inšpekcija ukrepa o zadevi iz pristojnosti druge inšpekcije.

Če se dejanja opravljajo v vojaških objektih, se opravijo po predhodnem naznanilu poveljniku takega organa. Na eksteritorialnem območju (prostori konzulskih in diplomatskih predstavništev) pa s posredovanjem zunanje ministrstva, razen če gre za nujna dejanja v javnem interesu in pravila mednarodnega prava to dopuščajo (25. člen ZUP).

2.1.9 Spor o pristojnosti ali kompetenčni spor

Med organi lahko pride do spora o tem, kateri od organov je pristojen za odločanje o upravni zadevi. Če si dva organa lastita pristojnost, govorimo o **pozitivnem kompetenčnem** sporu, če pa jo organa odklanjata, pa o **negativnem** sporu o pristojnosti (27. člen ZUP).

O sporu o pristojnosti odloča na primer:

1. vlada, če sta v sporu:
 - dve ministrstvi,
 - ministrstvo in nosilec javnega pooblastila,
 - upravna enota in ministrstvo;
2. ustavno sodišče, če sta v sporu:
 - sodišče in državni organ,
 - državni organ in organ lokalne skupnosti;
3. župan, če sta v sporu:
 - dva organa iste občine,
 - organ občine in njen nosilec javnega pooblastila,
 - nosilca javnega pooblastila, ki imata pooblastilo za odločanje od iste občine;
4. minister, pristojen za upravo, če sta v sporu:
 - župan in svet iste občine;
5. nadzorstveni organ:
 - v vseh drugih sporih o pristojnosti (26. člen ZUP).

2.1.1 Odločanje v sporu

Organ, ki prejme vlogo in meni, da ni pristojen, jo odstopi pristojnemu organu, če pa tudi ta meni, da ni pristojen, je ne vrača organu, ki jo je poslal, pač pa od organa. pristojnega za odločanje o sporu, zahteva, naj odloča, kateri organ je pristojen. Ta organ s sklepom določi, kateri organ je pristojen, in tako določeni organ nadaljuje odločanje o zadevi.

V primeru pozitivnega spora pa organ, ki meni, da mu je drug organ prevzel pristojnost, zahteva od organa, ki odloča v sporu, naj odloči, kateri organ je za zadevo pristojen.

Zoper sklep, s katerim se odloči v sporu o pristojnosti, ni pritožbe, je pa dovoljen upravni spor, razen če je v sporu odločalo ustavno sodišče (27. člen ZUP).

2.1.10 Uradne osebe, pooblaščene za vodenje postopka in za odločanje

Glede na pooblastilo, ki ga imajo uradne osebe v postopku, poznamo:

1. predstojnika organa (načelnik upravne enote, minister, direktor zavoda, ravnatelj šole, dekan);
2. uradno osebo, ki ima od predstojnika pooblastilo za vodenje postopka in oziroma ali za odločanje;
3. uradno osebo, ki ima od predstojnika pooblastilo za opravljanje posameznih dejanj v postopku oziroma za vodenje postopka do izdaje odločbe;
4. členu kolegijskega organa oziroma drugo uradno osebo;
5. inšpektorja.

adl.1

Predstojnik organa je lahko župan, minister, direktor ali ravnatelj. Predstojnik organa lahko vodi postopek in odloča o vsaki upravni zadevi iz pristojnosti tega organa, razen če predstojnik nima predpisane izobrazbe in strokovnega izpita iz upravnega postopka; v tem primeru lahko odloči o zadevi, ne more pa voditi postopka. Postopek v takem primeru vodi oseba, ki ji da pooblastilo za vodenje postopka. V kolegijskem organu odloča sam organ, razen če je s predpisom določeno, da odločbe izdaja predsednik kolegijskega organa. Zupan in minister sta funkcionarja in hkrati uradni osebi, ki za opravljanje svoje funkcije ne potrebuje določene vrste ali stopnje izobrazbe, sta pa predstojnika organa.

adl 2.

Uradna oseba, ki ima pooblastilo za vodenje postopka in odločanje, lahko sama izda odločbo in vse sklepe ter lahko tudi te odločbe in sklepe sama podpisuje.

adl 3.

Oseba, ki ima pooblastilo samo za posamezna dejanja ali za vodenje postopka, lahko opravlja dejanja, za katera je pooblaščena, oziroma lahko vodi postopek in pripravi osnutek odločbe, ne more pa izdati odločbe in tudi ne takih sklepov, s katerimi bi se lahko ustavil ali končal postopek (30. člen ZUP).

Taka oseba podpisuje odločbo na levi strani - postopek vodila, na desni pa tisti, ki jo je izdal - predstojnik.

adl 4.

V kolegijskem organu (komisiji, senatu, zboru) vodi postopek njegov član oziroma uradna oseba, ki ima predpisano izobrazbo in strokovni izpit, če teh pogojev ne izpolnjuje član.

adl 5

Inšpektor ima že po zakonu pooblastilo za odločanje v upravnih zadevah iz pristojnosti svoje inšpekcije. Zato tudi sam podpisuje svoje odločbe in sklepe (28. člen ZUP).

2.1.2 Uradne osebe pri nosilcih javnih pooblastil podjetja, zavodi, fakultete, združenja, zbornice itd.

Za nosilce javnih pooblastil se smiselno uporabljajo glede uradnih oseb zgornja pravila, kar pomeni, da ima direktor, dekan fakultete, predsednik zbornice itd. položaj predstojnika v smislu upravnega postopka, torej lahko daje pooblastila za vodenje postopka in za odločanje tudi drugim uradnim osebam. Lahko pa tudi sam vodi postopek, če izpolnjuje zgornje pogoje (32. člen ZUP).

2.1.11 Pravna pomoč

Vsak upravni organ lahko opravlja procesna dejanja samo na območju svoje krajevne pristojnosti. Če mora opraviti dejanje zunaj svoje krajevne pristojnosti (zaslišati pričó na drugem območju), lahko pričó povabi le izjemoma, če bi bilo za odločitev nujno, sicer pa mora zaprositi za pravno pomoč krajevno pristojni organ (33. člen ZUP).

Pravno pomoč so dolžni dajati državni organi in organizacije, ki imajo javno pooblastilo za odločanje v upravnih zadevah. Na enak način so dolžni dajati pravno pomoč med seboj tudi organi lokalnih skupnosti.

Za pravno pomoč prosi z zaprosilom, v katerem navede, kakšno pravno pomoč naj mu nudi zaprošeni organ, na primer naj zasliši pričó glede določenih dejstev it okoliščin ter mu pošlje zapisnik o zaslišanju.

Zaprošeni organ mora nuditi pravno pomoč cim prej, najpozneje v 30 dneh od za prosila. Če v tem roku ni zagotovljena pravna pomoč, se to ne šteje za molk, ki b upravičeval pritožbo.

Upravni organ lahko zaprosi za pravno pomoč tudi sodišče, naj opravi posamezen dejanje iz njegove pristojnosti, če poseben zakon tako določa. Sodišče nudi pravno pomoč po zakonu o sodiščih in sodnem redu. Od sodišča se lahko zahteva izročitel dokumentov, ki so organu potrebni, če se s tem ne ovira redni sodni postopek.

2.1.3 Mednarodna pravna pomoč

Naši organi zagotavljajo pravno pomoč organom tuje države, če so zaprošeni obratno, ob dveh pogojih:

1. če je med državama sklenjena **mednarodna pogodba** ali
2. če med državama obstaja **vzajemnost** ali **recipročiteta**.

Tuja država lahko zaprosi nas organ, naj ji nudi pravno pomoč po njenih procesni pravilih, če to ni v nasprotju z našimi javnim redom - pravnim redom.

Na posameznih upravnih področjih so lahko s predpisi določena posebna pravi] glede zagotavljanja pravne pomoči, ki lahko določijo tudi obveznost izvršbe upravnih aktov drugih držav, na primer članic EU, kot to določa zakon o davčnem postopku za davčno izvršbo.

B) IZLOČITEV

Uradna oseba, ki vodi postopek oziroma odloča, je lahko v razmerju s stranko, zaradi katerega lahko nastane dvom o nepristranskem odločanju. Če je uradna oseba v takem razmerju, mora takoj prekiniti dejanja v upravnem postopku in od organa, ki odloča o izločitvi, zahtevati, naj odloči, ali se mora iz postopka izločiti.

Izločitev uradne osebe lahko zahteva tudi stranka.

Iz postopka se mora izločiti uradna oseba:

1. ki je v tem postopku sama stranka ali je soupravičenec, sozavezanec, priča ali izvedenec;
2. če je uradna oseba s stranko v sorodstvu v ravni vrsti - predniki in potomci, v stranski vrsti (bratje, strici) do četrtega kolena, po svaštvu (sorodstvo moža ali žene) do drugega kolena;
3. če je uradna oseba s stranko v zakonski zvezi ali bivši zakonski zvezi ali izven-zakonski skupnosti;
4. če je uradna oseba s stranko v razmerju posvojitelj-posvojenec, rejnik-rejenec, skrbnik-oskrbovanec;
5. če je uradna oseba s stranko v kakšnem drugem razmerju - v velikem prijateljstvu ali hudem sovraštvu, zaradi cesar se dvomi o nepristranskem odločanju.

Izločitev se lahko predlaga ali zahteva v postopku na prvi in drugi stopnji. V pri-tožbenem postopku se šteje odločanje po osebi, ki bi morala biti izločena, za bistveno kršitev pravil postopka (237. člen ZUP). Po končanem postopku, ko je odločba dokončna ali pravnomočna, pa je izločitveni razlog, ki dotlej ni bil uveljavljen, razlog za obnovo postopka (6. točka 260. člena ZUP).

Uradna oseba mora, takoj ko izve za kasen izločitveni razlog iz 1 do 4 zgoraj navedene točke, prenehati opravljati dejanja v postopku in o tem obvestiti organ, ki odloča o izločitvi, razen v primeru iz 5. točke, ko nadaljuje postopek, vendar obvesti organ o tej okoliščini.

Izločitvi odloči na primer:

- načelnik upravne enote, če naj se izloči uradno osebo te upravne enote;
- minister za upravo o izločitvi načelnika upravne enote;
- minister o izločitvi uradne osebe ministrstva ali predstojnika organa v sestavi;
- predstojnik organa v sestavi ministrstva o izločitvi uradne osebe organa v sestavi - na primer davčnega urada;
- o izločitvi uradne osebe nosilca javnega pooblastila odloča njegov predstojnik, o izločitvi predstojnika pa organ, ki odloča o pritožbi zoper njegovo odločbo.

Organ, ki odloči, izda sklep, s katerim predlog ali zahtevo za izločitev zavrne, & za izločitev niso podani pogoji. Zoper ta sklep je dovoljena pritožba, če pa so po goji podani, je s sklepom izločena uradna oseba iz postopka in določena uradna oseba, ki bo namesto izločene opravljala posamezna dejanja ali vodila celoten postopek oziroma odločila o zadevi.

Tisti, ki zahteva izločitev uradne osebe oziroma če izločitev predlaga uradna oseb sama, mora navesti razloge, ki terjajo njeno izločitev.

Izločitveni razlogi veljajo tudi za člane kolegijskih organov in druge funkcionarji(ki opravljajo dejanja v postopku oziroma odločajo o zadevi.

Izločitev se lahko zahteva tudi za zapisnikarja. O tem odloči uradna oseba, ki vodi postopek.

STRANKE V UPRAVNEM POSTOPKU

Organ in stranka sta obvezna udeleženca postopka. Stranka v upravnem postopku je lahko vsaka fizična in pravna oseba, ki je lahko nosilec pravic in obveznosti. Stranka pa je lahko tudi oseba, ki nima lastnosti niti fizične niti pravne osebe, če lahko nosilec pravic in obveznosti (vas, naselje, ulica, skupina). Stranka je lahko tudi oseba, ki v postopek vstopi, da bi v njem zavarovala svoje pravne koristi; tal osebo imenujemo **stranski udeleženec** ali **stranski intervenient**.

1. **aktivno stranko** - oseba, ki je nosilcu več;
2. **pasivno stranko** - osebo, zoper katero teče postopek (davčni zavezanec, inšpekcijski postopek ...) in se ji nalagajo obveznosti;
3. **stranskega udeleženca - intervenienta**, to je oseba, ki vstopi v postopek, začeti na I zahtevo aktivne stranke, in v njem brani svoje pravne koristi. Stranski udeleženec mora v svoji vlogi izkazati pravni interes. Pravni interes pa izkazuje, če lahko navede, da v tem postopku varuje kakšno svojo osebno pravico ali korist (142. člen ZUP).

Procesna sposobnost stranke

Uradna oseba, ki vodi postopek, mora ves čas postopka po uradni dolžnosti paziti, da so v postopek povabljene vse osebe, ki bi lahko izkazale pravni interes za vstop v postopek. V postopek lahko stranka vstopi na prvi ali drugi stopnji, kot zahtevajoča stranka ali kot stranski udeleženec ali kot pritožnik.

Oseba, ki zeli nastopati v postopku kot stranka, mora imeti:

- sposobnost biti stranka, ki se pokriva s pravno sposobnostjo - dobi jo z rojstvom, pravna oseba pa z ustanovitvijo;
- opravilno ali poslovno sposobnost, kar pomeni sposobnost z dejanji lastne volje prevzemati pravice in obveznosti ter se zavedati pomena svojih dejanj in ravnanj. Dobi jo s polnoletnostjo oziroma s sklenitvijo zakonske zveze, če jo sklene pred polnoletnostjo. Če te sposobnosti nima, nastopa v postopku po svojem zakonitem zastopniku;
- stvarno legitimacijo - upravičenje ali obveznost v predpisu.

Zastopanje stranke

Stranka lahko v postopku nastopa sama ali po svojem zakonitem zastopniku ali pooblaščenca.

5.3.2 Zakoniti zastopnik

Po zakonitem zastopniku nastopa v upravnem postopku stranka - oseba, ki nima opravilne oziroma poslovne sposobnosti (npr. starši so zakoniti zastopniki mladoletnim otrokom). Zakoniti zastopniki so lahko določeni s samim zakonom, z odločbo sodišča ali skrbstvenega organa.

Po samem zakonu so starši zakoniti zastopniki mladoletnih otrok. Direktor ali predstojnik organa ali predsednik uprave gospodarske družbe, predstojnik zavoda so že po samem zakonu zakoniti zastopniki teh pravnih oseb. Osebam, ki jim je odvzeta opravilna sposobnost (duševna zaostalost), sodišče postavi zakonitega zastopnika. Zakoniti zastopnik v imenu stranke opravlja vsa dejanja v postopku, ki vezejo stranke.

5.3.3 Pooblaščenec

Stranka, ki je opravilno sposobna, oziroma njen zakoniti zastopnik, si lahko postavi pooblaščenca za zastopanje v postopku, če sama ne zeli nastopati v postopku. razen pri dejanjih, pri katerih mora sama dajati izjave.

Pooblaščenec je lahko:

1. vsaka opravilno sposobna fizična oseba;
2. odvetnik ali odvetniška družba;
3. strokovna organizacija, ki opravlja registrirane dejavnosti ali naloge, ki so v neposredni zvezi z upravno zadevo (podjetje, ki izdeluje lokacijske informacije. lahko stranka pooblasti za zastopanje pri pridobitvi gradbenega dovoljenja).

Pooblaščenca postavi stranka oziroma zakoniti zastopnik s pooblastilom. Lahko je **pisno, dano na zapisnik pri organu**. Lahko je **splošno** za ves postopek ali **posebno - specialno** za določena posamezna dejanja.

Če je pooblastilo splošno in dano fizični osebi, lahko tak pooblaščenec stranko zastopa oziroma opravlja v postopku vsa dejanja, ne sme pa:

1. umakniti zahtevka;
2. ne sme se poravnati;
3. ne more svojega pooblastila prenesti na drugega pooblaščenca;
4. ne sme vlagati izrednih pravnih sredstev.

Za ta dejanja potrebuje posebno pooblastilo.

Če je pooblaščenec odvetnik ali odvetniška družba, lahko na podlagi splošnega pooblastila opravlja vsa dejanja, ne sme pa vlagati izrednih pravnih sredstev. Za to pa potrebuje odvetnik posebno pooblastilo.

Pooblastilo podpisuje oseba, ki je pooblastilo za zastopanje dala; če ga ne zna ali ne more podpisati, ga podpišeta dve priči.

5.3.4 Zastopanje brez pooblastila

Uradna oseba, ki vodi postopek, lahko dovoli zastopanje osebi, ki nima pooblastila:

1. če gre za člana družine ali gospodinjstva ali za osebo, ki je pri njej zaposlena. ali kakšni drugi osebi, če jo pozna in uradna oseba ne dvomi, da je to njen pooblaščenec. Če taka oseba zahteva uvedbo postopka ali če da med postopkom izjavo, ki je v nasprotju s kakšno prejšnjo

izjavo stranke, uradna oseba zahteva, naj tak pooblaščenec naknadno v določenem roku predloži pooblastilo; 2. organ pa lahko dovoli zastopanje tudi osebi, ki pri organu pove, da je pooblaščenec stranke, vendar nima pooblastila in ga bo naknadno predložila. Uradna oseba v takem primeru taki osebi naloži, naj predloži pooblastilo, s katerim stranka potrdi že opravljena dejanja. Če do izteka roka to ni predloženo, so opravljena dejanja brezpredmetna - se ne upoštevajo.

Če je oseba brez pooblastila vložila vlogo in naknadno ne predloži pooblastila, razen zavriže tako vlogo s sklepom, zoper katerega je dovoljena pritožba. V omenjenih enih primerih je lahko stranka odsotna in ne more podpisati pooblastila, zato zaprosi določeno osebo, da jo zastopa. Pooblastilo pa podpise pozneje.

5.3.5 Začasni zastopnik

Začasnega zastopnika postavi organ stranki, **če to narekuje nujnost zadeve** (treba je opraviti nujno dejanje, ki ga ni mogoče odložiti) **ali interes stranke**, v naslednjih primerih:

1. če procesno nesposobna stranka nima zakonitega zastopnika;
2. če je treba opraviti kakšno dejanje zoper osebo, katere prebivališče je neznano in nima pooblaščenca. Sklep o postavitvi razglasi na oglasni deski in v informacijskem sistemu za vlaganje vlog, vročanje in obveščanje;
3. če si koristi stranke in zakonitega zastopnika nasprotujejo (interes otroka je drugačen od interesa staršev) ali če imata nasprotni stranki istega zakonitega zastopnika;
4. če stranka, ki ni fizična oseba, nima zastopnika, predstavnika in tudi ne pooblaščenca; Začasnega zastopnika se postavi tudi, če je treba opraviti dejanje, ki ga ni mogoče odložiti, stranke oziroma njenega pooblaščenca ali zastopnika pa ni mogoče pravočasno povabiti. O tem jih je treba takoj obvestiti (51. člen ZUP). Začasni zastopnike lahko oseba, ki je blizu organu in zastopa stranko, dokler ne vstopi v postopek stranka sama ali njen zakoniti zastopnik ali pooblaščenec.

Postavljena oseba mora sprejeti zastopanje. V postopku ima vse pravice in dolžnosti zakonitega zastopnika. Razmerja ne more odpovedati tako kot pooblaščenec, ker ima položaj zakonitega zastopnika. Postavljen je s sklepom za določena dejanja, ki jih mora opraviti in za toliko časa, dokler so podani razlogi za zastopanje. Ko lahko vstopi v postopek stranka sama ali njen pooblaščenec ali zakoniti zastopnik, začasnemu zastopniku preneha pravica zastopanja.

5.3.6 Skupni predstavnik

Če v postopku o isti upravni zadevi nastopa več strank, morajo navesti, katera od njih bo nastopala kot njihov skupni predstavnik, ali si postaviti skupnega pooblaščenca. Dokler si ga ne postavijo, je njihov skupni predstavnik tisti, ki je prvi pod-pisan na vlogi. Če si stranke na poziv organa ne postavijo skupnega predstavnika ali pooblaščenca, ga postavi organ s sklepom.

Skupni predstavnik ali pooblaščenec opravlja vsa dejanja v postopku za vse stranke. Po izdaji odločbe pa lahko vsaka stranka sama vlaga pritožbo ali druga pravna sredstva. Ni več vezana na skupnega predstavnika oziroma skupnega pooblaščenca (52. člen ZUP).

Če ob skupnem predstavniku stranka nastopa tudi sama, mora procesna dejanja opravljati v rokih, ki tečejo za skupnega predstavnika. Organ ne povabi nujno stranke posebej k opravljanju posameznih dejanj.

Dejanja, opravljena po skupnem predstavniku, vezejo vse stranke.

5.3.7 Preklic in odpoved pooblastila

Stranka lahko pooblastilo vsak trenutek preklice. Pooblaščenec pa se lahko pooblastilu odpove. Ne more pa se odpovedati med potekom posameznega procesnega dejanja (npr. med obravnavo). Izjave pooblaščenca vezejo stranko do trenutka odpovedi pooblastilu.

Če sta si izjavi stranke in pooblaščenca v nasprotju, lahko stranka preklice izjavo pooblaščenca, uradna oseba pa to presodi po načelu proste presoje dokazov. Pooblastilo je preklicano s strani stranke v trenutku, ko je to sporočeno organu in nasprotnim strankam. Pooblastilo je odpovedano, ko pooblaščenec to sporoči stranki, organu in nasprotnim strankam.

Strokovni pomočnik

Stranka si lahko za pojasnjevanje strokovnih vprašanj v postopku postavi strokovnega pomočnika oziroma ga pripelje k dejanjem v postopku.

Strokovni pomočnik opravlja strokovno delo v razmerju do stranke, ne pa do organa. Stranke ne zastopa, v postopku lahko sodeluje le skupaj s stranko. V njenem imenu ne daje izjav, ki bi zavezovale stranko, razen če mu stranka da tudi pooblastilo za zastopanje.

JEZIK V POSTOPKU

Poznamo:

- 1. jezik poslovanja organa - uradni jezik;**
- 2. jezik stranke - materni jezik;**
- 3. jezik pripadnikov tujih narodov, ki v državi nimajo položaja manjšine (Romi in pripadniki narodov bivše Jugoslavije);**
- 4. jezik v vlogah.**

Adl. Uradni jezik

Upravni postopek se vodi v uradnem jeziku, to je v slovenščini na celotnem območju države. Uradna jezika sta tudi italijanščina in madžarščina na območju, kjer avtohtono prebivajo pripadniki obeh narodnih skupnosti. Na tem območju se upravni postopek vodi za pripadnike te skupnosti v jeziku, v katerem pripadniki navedene skupnosti vlagajo vlogo. Če je vloga v italijanskem ali madžarskem jeziku, se vodi postopek v italijanskem oziroma madžarskem in slovenskem jeziku. Če pa je vložena v slovenskem jeziku, se postopek vodi v slovenskem jeziku.

Če je v postopku poleg pripadnika italijanske ali madžarske skupnosti udeležena oseba, ki ni pripadnik te skupnosti, se postopek vodi v obeh jezikih. Če se na tem območju vodi postopek brez zaslišanja stranke in stranka v postopku ne sodeluje, se odločba izda v obeh jezikih. Če se odločba izda ustno, se strankam naznani v jeziku, ki ga razumejo.

Če bi organ druge stopnje izvedel ugotovitveni in dokazni postopek zunaj območja skupnosti, bi njen pripadnik lahko uporabljal svoj jezik. Kadar je upravni organ vodil postopek na prvi stopnji v italijanščini ali madžarščini, mora biti tudi drugostopenjski akt izdan v istem jeziku (4. člen Zakona o državni upravi).

Adl 2.

Jezik stranke

Vsaka stranka - državljan ali tujec in dragi udeleženec postopka lahko v postopku uporablja svoj jezik, če ne zna jezika, v katerem teče postopek. Taka oseba spremlja potek postopka po tolmaču, ki ga za našega državljana plača organ, tujcu pa se zagotovi tolmača na njegove stroške, razen če mednarodna pogodba določa drugače oziroma če je med državama vzpostavljena vzajemnost - reciprociteta (če naša država plačuje stroške prevajanja v tuji državi, tudi tujci ne plačujejo stroškov pri nas).

Adl 3.

Jezik pripadnikov, ki niso manjšina

Po 61. členu Ustave RS je ustavna pravica vsakogar, da izraza pripadnost svojemu narodu, goji svojo kulturo in običaje ter uporablja svoj jezik in pisavo. Gre za osebe, ki so pripadniki tujih narodnih skupnosti, ki nimajo položaja narodne manjšine. Taki osebi ta ustavna pravica ne daje pravice zahtevati vodenje postopka v njegovem jeziku.

Adl 4.

Jezik v vlogah

Vsaka vloga mora biti vložena v jeziku poslovanja (uradnem jeziku - slovenščina, madžarščina, italijanščina).

Če je vloga vložena v tujem jeziku, organ zahteva od vlagatelja, naj vloži vlogo v uradnem jeziku. Če v roku, ki je določen, ne predloži nove vloge v uradnem jeziku, se taka vloga šteje za pomanjkljivo in je ni mogoče obravnavati ter se s sklepom zavrže.

Potrebne priložene priloge k vlogi se izjemoma lahko upoštevajo, če so v tujem jeziku in ne gre za zahtevne listine, sicer se zahteva prevod.

OBČEVANJE MED ORGANOM IN STRANKAMI

Občevanje med organi in strankami vključuje oblike in načine medsebojnega komuniciranja v upravnem postopku. V tem poglavju ZUP obravnava:

- 1. vloge;**
- 2. vabila;**
- 3. zapisnik;**
- 4. pravico do pregleda dokumenta;**
- 5. pravico do informacij javnega značaja in**
- 6. pravico do prejemanja obvestil o poteku postopka.**

5.1 Vloga

Vloga je lahko prošnja ali zahtevek, pritožba, ugovor ali drugo sporočilo, s katerim se stranka obrača na organ (63. člen ZUP).

Vloga je lahko:

- a) pisna - poslana ali izročena organu;**
- b) ustna - sporočena po telefonu.**

Adl a) Za pisno vlogo se šteje:

- vloga, ki **je izročena organu;**
- vloga **dana ustno na zapisnik organu in**
- **elektronska vloga.**

Adl b) Kot ustna vloga, sporočena po telefonu, se šteje **kratko sporočilo** k že obstoječi pisni vlogi.

Po telefonu pa se lahko vlagajo tudi vloge, za katere to določi uredba vlade.

5.1.1 Vsebina ali sestavine vloge

Vloga **mora imeti vse, kar je potrebno, da jo lahko organ obravnava.** Minimalno mora vsebovati:

- ime in priimek in naslov vlagatelja, njegovega zakonitega zastopnika oziroma pooblaščenca;
- organ, kateremu se vloga pošilja; opredeljen zahtevek;
- podpis vlagatelja, če pa vlagatelj vloge ne more podpisati, lahko vlogo podpiše tudi kakšna druga oseba (zakonec, oče, mati, sin, odvetnik, ki je vlogo po pooblastilu stranke sestavil). Kdor podpiše vložnika, mora na vlogi podpisati svoje osebno ime in navesti svoj naslov.

K vlogi ni treba prilagati potrdil, izpiskov in drugih podatkov o dejstvih iz uradnih evidenc, ki jih vodijo državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil. Te si priskrbi organ, ki je za zadevo pristojen po uradni dolžnosti 39. člena ZUP.

5.1.2 Podpis elektronske vloge

Če je vloga vložena po elektronski poti, jo mora vložnik podpisati z varnim elektronskim podpisom s kvalificiranim potrdilom - elektronsko zavarovan podpis.

5.1.3 Sprejem vloge

Organ, ki mu je vloga poslana, najprej preveri, ali je za vlogo pristojen. Če je, jo sprejme in na zahtevo vlagatelja mu potrdi sprejem. Če je vloga prispela po postu in za vlogo ni pristojen, jo nemudoma odstopi pristojnemu organu oziroma sodišču in o tem obvesti stranko.

Če pa ne ve, kateri organ bi bil za vlogo pristojen, vlogo s sklepom **zavrže** (se ne spušča v vsebino) in sklep vroči vlagatelju (65. člen ZUP).

Če pa vlogo prinese vlagatelj osebno ali jo zeli dati na zapisnik in organ za tako vlogo ni pristojen, napoti vložnika k pristojnemu organu. Če vlagatelj vztraja, naj organ vlogo sprejme, jo mora sprejeti, vendar jo takoj s **sklepom zavrže in sklep izroči ali vroči vlagatelju** (65. člen ZUP).

5.1.4 Vloga z več zahtevki

Če je v vlogi več zahtevkov in ni za vse zahtevke pristojen organ, ki je vlogo prejel, vzame iz vloge tiste zahtevke, za katere je pristojen, glede drugih pa ravna kot z vlogo, za katero ni pristojen.

5.1.5 Nepopolna - pomanjkljiva vloga

Če je vloga tako pomanjkljiva, da je ni mogoče obravnavati, organ najpozneje v **petih dneh** zahteva od stranke, naj vlogo dopolni v roku, ki ji ga določi. Če stranka vlogo dopolni, se šteje, da je vloga vložena, ko je prispela prva vloga, rok za izdajo odločbe pa teče od dneva, ko je bila vloga dopolnjena. **Če pa vlagatelj vloge na poziv organa v roku ne dopolni, organ izda sklep in vlogo zavrže z utemeljitvijo, da ni sposobna za obravnavanje** (67. člen ZUP).

5.1.6 Pravočasnost vloge

Vloge so lahko vezane na rok vložitve, ali pa se lahko vlagajo kadar koli. Rok je lahko materialni, na primer čas, v katerem se lahko uveljavlja materialna pravica - denacionalizacija. Lahko pa je vloga vezana na procesni rok, npr. pritožbeni rok.

Če je vloga vezana na rok vložitve, se šteje za pravočasno, če jo pristojni organ prejme, preden izteče rok. Če je poslana priporočeno po postu, se za dan, ko jo je organ prejel, šteje dan oddaje na pošto. Elektronska vloga je pravočasna, če jo je do 24 ure zadnjega dne roka prejel informacijski sistem za sprejem vlog, vročanje in obvesščanje.

Če je vloga nepopolna, se šteje za pravočasno vloženo, če je prva vloga prispela v roku, čeprav jo je stranka pozneje na poziv organa dopolnila po izteku roka, s pogojem, da jo je dopolnila v odrejenem roku (68. člen ZUP).

Če pa je ni dopolnila v določenem roku, jo organ zavrže. Rok za izdajo odločbe teče od dneva dopolnjene vloge (67. člen ZUP).

5.2 Vabilo

Z vabilom organ zagotavlja udeležbo strank, prič, izvedencev in drugih udeležencev pri posameznih procesnih dejanjih. Vabijo se lahko vsi tisti, katerih navzočnost je potrebna zaradi ugotovitve dejanskega stanja. Vabijo se osebe z območja pristojnosti organa, na katerem deluje. Zunaj tega območja pa le izjemoma, če se s tem postopki pospešijo ali olajšajo oziroma če je navzočnost vabljenega nujno potrebna. Sicer pa so osebe zunaj območja zaslišane po zaprosenem organu na podlagi zaprosila za pravno pomoč (glej pravna pomoč v poglavju o pristojnosti).

Vabi se lahko:

- a) s pisnim vabilom - navadno;**
- b) po elektronski poti, ki jo štejemo za pisno vabilo;**
- c) v nujnih zadevah po telefonu, če to dopusta poseben predpis;**
- d) z javnim naznanilom.**

Adl a) Pisno vabilo mora vsebovati:

- naziv organa, ki vabi;
- ime in priimek - poln naslov vabljenega;
- kam je povabljen;
- dan, ura, soba, kjer naj se zgleda;
- v kakšni vlogi je povabljen (stranka, priča, izvedenec);
- ali mora priti osebno ali lahko pošlje drugo osebo ali lahko da pisno izjavo;
- kaj naj prinese s seboj;
- na koncu vabila mora biti vabljeni opozorjen na posledice, ki ga bodo doletele, če se vabilu ne bo odzval (npr. da bo prisilno priveden, denarno kaznovan do 20.000 SIT, da bo moral plačati stroške, ki so jih imeli organ in drugi udeleženci zaradi njegovega izostanka). Sankcije se lahko izrekajo posamezno ali vse skupaj. Ne morejo se izrekati, če vabljeni ni v vabilu izrecno opozorjen nanje. O izreku denarne kazni, privedbi in plačilu stroškov se izda sklep, zoper katerega je dovoljena pritožba, ki ne zadrži njegove izvršitve. Privedbo izvrši policija na podlagi sklepa. Prisilno se ne privede in s to sankcijo ne grozi, če na poziv organa ne pride stranka, ki uveljavlja svoj zahtevek, ker se v tem primeru lahko sklepa, da umika zahtevek in organ s sklepom ustavi postopek (161. člen ZUP - glej ustna obravnava).

Kdor se na vabilo ne more odzvati, mora to sporočiti organu in predložiti dokazilo, ki opravičuje izostanek (zdravniško potrdilo o bolniški odsotnosti z dela ali kakšno drugo opravičilo).

Adl b) Stranka, ki vlogo vlaga po elektronski poti, je lahko vabljena na enak način, če v pisni vlogi navede elektronski naslov, na katerem je dosegljiva.

Adl c) Stranko se lahko povabi po telefonu v nujnih zadevah, zlasti to velja za inšpekcijske zadeve, čeprav se v teh zadevah lahko odloči tudi brez stranke, če nujnost zadeve to terjaja.

Adl d) Kadar mora organ povabiti večje število oseb, ki organu niso znane, jih lahko povabi z javnim naznanilom, tako da se vabilo nabije na oglasno desko, objavi v informacijskem sistemu za sprejem vlog, vročanje, obveščanje in v sredstvih javnega obveščanja ter na krajevno običajen način. Če je vabilo nabito na oglasni deski 15 dni (94. člen ZUP), se šteje, da so take osebe povabljene.

5.3 Zapisnik

Zapisnik je strogo formaliziran obličen način pisanja ugotovitvenih in dokaznih dejanj v postopku. Zato ima značaj javne listine. Manj formaliziran način pa je uradni zaznamek.

Zapisnik se obvezno sestavi:

1. o ustni obravnavi;
2. o ustnih izjavah strank;
3. o zaslišanju prič, izvedencev, o poravnavi, o ogledu in drugih pomembnejših dejanjih v postopku.

Uradni zaznamek pa se lahko sestavi o manj pomembnih dejanjih v postopku, o uradnih opazanjih, o ustnih opozorilih, o notranjem delu organa, tako da se na listu papirja ali v elektronskem zapisu navede ta zapis ter dodajo kraj in datum in podpis uradne osebe.

5.3.1 Sestavine zapisnika

Zapisnik mora vsebovati:

- naziv organa;
- sedež organa;
- kraj, datum, uro, ko se dejanje opravlja;
- imena oseb, ki so navzoče, uradne osebe, stranke, priče, izvedenci, zakoniti zastopniki, pooblaščenci;
- v zapisniku se navedejo sestavine izjav ali zaslišanj ali ugotovitev, pomembne izjave se navajajo dobesedno in se pišejo v prvi osebi ednine.

Če se k zapisniku priložijo listine, se to navede v zapisniku, če so listine prebrane in vrnjene, se vsebina na kratko povzame. Če je zapisnikar posebna oseba, uradna oseba narekuje zapisnik tako, da na kratko povzame izjave na zaslišanju. Če pa je uradna oseba hkrati zapisnikar, glasno govori, kar hkrati zapisuje. V zapisniku se navedejo tudi vsi sklepi, ki se izdajo med dejanjem v postopku. Preden se zapisnik sklene, se prebere udeležencem ali si ga sami preberejo. Navede se, da je bil zapisnik prebran in da ni bilo pripomb, če pa so bile, se navede njihova vsebina. Nato se vsak udeleženec podpise pod svojo izjavo. Na koncu zapisnik podpišeta uradna oseba in zapisnikar. Če kdo noče podpisati zapisnika, se navede, zakaj zapisnika ne zeli podpisati.

V zapisniku ni dovoljeno nič brisati, radirati, napake pri pisanju se lahko prečrtajo, vendar pa tako, da je prečrtano čitljivo.

Zapisnik, ki je sestavljen na tak način, je javna listina, ki dokazuje, da so bile navedene izjave dane oziroma da je bilo navedeno izvedeno ali na ogledu ugotovljeno.

5.3.2 Zapisnik v obliki knjige - kontinuirani zapisnik

Če procesno dejanje traja več dni ali mesecev (npr. zapisnik davčne inšpekcije), se lahko zapisnik piše sproti v obliki knjige oziroma evidence. Uradna oseba sproti zapisuje ugotovitve in izjave. Po končanem procesnem dejanju se zapisnik izroči stranki, ki lahko predloži nanj pripombe (140. člen ZDavP).

5.3.3 Zapisnik, posnet na elektronski nosilec zvoka

Če narava stvari to omogoča ali je primerno, se lahko zapisnik narekuje v elektronski nosilec zvoka (ogled gradbene parcele ali inšpekcijski ogled). Na koncu procesnega dejanja uradna oseba pozove udeležence, naj v elektronski nosilec izjavijo, ali so z vsebino zapisnika seznanjeni oziroma ali imajo kakšne pripombe, nato pa se tak zapisnik v osmih dneh prepise v pisno obliko. V nadaljnjih osmih dneh lahko udeleženci ugovarjajo, da gre za neskladnost zapisnika z danimi izjavami. Če ugovorov ni v osmih dneh, se šteje, da pripomb nimajo.

5.3.4 Zapisnik kolegijskega organa

Če o upravni zadevi odločajo kolegijski organ, vlada, komisija, državni zbor, občinski svet, se sestavi zapisnik o posvetovanju in glasovanju. V njem se navedejo organ, zadeva, ki se obravnava, koliko članov je glasovalo za in proti ter kakšna odločitev je bila sprejeta. Če ima tak organ poslovnik, se piše zapisnik po poslovniku. Zapisnik podpišeta predsedujoči in zapisnikar.

5.3.5 Zapisnik kot javna listina

Zapisnik, ki je sestavljen po navedenih pravilih, je javna listina, ki dokazuje potek in vsebino opravljenih dejanj in danih izjav, razen tistih delov zapisnika, h katerim so bile dane pripombe. Ne dokazuje pa resničnosti danih izjav, razen če se je resničnost z dokazili preverjala na temelju materialne resnice.

5.4 Pravica do pregleda dokumenta, obvestila o poteku postopka in dostop do informacij javnega značaja

5.4.1 Pravica do pregleda dokumenta

Stranka lahko vsak trenutek pri organu ali v informacijskem sistemu pregleda dokument - spis, lahko ga prebira, prepisuje, preslikuje, skenira in se seznanja z vsebino. Predmet pregleda niso listine, ki so označene kot tajne po zakonu o tajnih podatkih, razen če se organ pri odločitvi opre na te listine, oziroma se sklicuje nanje. V tem primeru si jih lahko stranke vpogledajo (82. člen ZUP). Zapisnik o posvetovanju in glasovanju in osnutki odločb se ne morejo pregledovati in prepisovati.

Pravico do pregleda dokumenta lahko uveljavi tudi druga oseba (sosed investitorja gradnje), ki izkazuje pravni interes. Če taka oseba ne izkazuje pravnega interesa, mu organ vpogleda ne dovoli z ustnim ali pisnim sklepom.

Zoper tak sklep je dovoljena pritožba, na kar mora biti oseba ustno opozorjena, če je vpogled ustno zavržen.

5.4.2 Pravica do informacije javnega značaja

Vsakdo lahko zahteva informacijo javnega značaja o upravni zadevi. Taki osebi ni treba izkazovati pravnega interesa.

Na podlagi zahteve za informacijo pa zahtevajoča oseba ne more pregledovati, prepisovati ali preslikovati spisa, ampak ji organ pošlje zahtevano informacijo, če je to lahko informacij a javnega značaja po zakonu o informacijah javnega značaja.

Informacij a javnega značaja je informacija, ki izvira z delovnega področja organa, posreduje pa se v obliki dokumenta, zadeve, dosjeja, registra, evidence ali drugega dokumentarnega gradiva, ki ga organ izdelava sam, v sodelovanju z drugim organom, ali pridobi od drugih oseb (4. člen Zakona o dostopu do informacij javnega značaja - ZDIJZ). V spisu o upravni zadevi so lahko tudi drugi podatki, ki niso nastali na tak način, na primer podatki, ki predstavljajo avtorska dela. Zoper odločbo, s katero je organ zahtevo za informacijo zavrnil, in zoper sklep, s katerim je organ zahtevo zavrgel, ima prosilec pravico do pritožbe. O pritožbi odloča pooblaščenec za dostop do informacij javnega značaja (27. člen ZDIJZ).

5.4.3 Pravica do obvestila o poteku postopka

Stanka in tisti, ki izkazuje, da ima od tega pravno korist, lahko od organa zahtevata, naj ju pisno ali po elektronski poti obvesti o poteku postopka, o tem, katera dejanja so bila že opravljena, katera se bodo in kdaj je mogoče pričakovati odločitev o zadevi.

5.4.4 Obvestilo o zadržanju izvrševanja predpisa

Če ustavno sodišče ali župan zadrži izvrševanje predpisa, **na katerega se opira upravna zadeva, zaradi predlagane presoje ustavnosti in zakonitosti, mora organ, ki vodi postopek, o tem v 15 dneh pisno obvestiti stranke, ki v upravni zadevi uveljavljajo pravice ali se jim nalagajo obveznosti. Organ namreč takega predpisa do končne odločitve ustavnega sodišča ne more uporabiti v konkretni zadevi.** Postopek je za ta čas prekinjen, čeprav se o tem ne izda sklepa o prekinitvi postopka po 153. členu ZUP. V tem členu se navajajo razlogi za prekinitve postopka, med katerimi pa ni razloga za primer zadržanja izvrševanja prepisa, kar pomeni, da zoper obvestilo ni pritožbe ali ugovora.

6 VROČANJE

Vročanje predstavlja prenos vabil, odločb, sklepov in drugih sporočil od organa k stranki.

Vročanje delimo glede na:

1. kraj,
2. čas,
3. način.

Adl.1

Kraj vročanja

Vroča se:

- na domu - stanovanju - ali na delovnem mestu naslovnika;
- pravnim osebam na njihovem sedežu ali enoti;
- državnim organom na njihovem sedežu ali vložišču;
- odvetnikom ali notarjem v odvetniški pisarni ali notarski pisarni, tudi komu od tam zaposlenih;
- vojaškim osebam tudi na sedežu vojaškega poveljstva;
- osebam na prestajanju kazni na sedežu kazensko popoljševalnega zavoda;
- osebam, ki uživajo diplomatsko imuniteto (diplomatskim in konzularnim predstavnikom), prek zunanjega ministrstva;
- osebam v pomorskem, potniškem in zračnem prometu tudi prek organizacije, v kateri so zaposlene.

Vročitev fizičnim osebam, notarjem, odvetnikom se lahko opravi tudi zunaj zgoraj navedenih prostorov, če je naslovnik pripravljen dokument sprejeti. Če pa naslovnik takih prostorov nima, se lahko opravi vročitev kjer koli, kjer se naslovnik najde.

Adl 2.

Čas vročanja

Vroča se:

- **vroča se podnevi in ob delavnikih**, samo izjemoma ponoči in ob praznikih ter dela prostih dnevih, če tako določa zakon, ali pa zaradi nujnih ukrepov v javnem interesu, da bi se zavarovali življenje in zdravje ljudi, javni red in mir, javna varnost ali premoženje večje vrednosti (144. člen ZUP).

Adl 3.

Način vročanja

Vroča se:

- **po elektronski poti** prek informacijskega sistema pravne ali fizične osebe, ki opravlja vročanje;
- **po postu ali drugem vročevalcu** - po uradni osebi ali po pravni ali fizični osebi, ki opravlja vročanje v fizični obliki;
- **s povabilom naslovnika, naj prevzame dokument pri organu.** Taka vročitev se lahko opravi izjemoma, če to zahteva narava ali pomen dokumenta, na primer če bi izguba dokumenta imela nepopravljive posledice za naslovnika ali koga drugega.

6.1 Navadno in osebno vročanje

Elektronska in fizična vročitev se lahko opravi kot:

- **navadna vročitev ali kot**
- **osebna vročitev.**

6.1.1 Navadno vročanje

Tisti dokumenti - pisanja (vabila, dopisi, pozivi), ki nimajo značaja upravnih aktov, to je odločb ali sklepov ali drugih aktov, glede katerih začne z vročitvi-jo teci rok za določeno dejanje, ki ga ni mogoče podaljšati - prekluzivni rok, se lahko vročajo z navadno vročitvijo. To pomeni, da se dokument izroči naslovniku, vrže v njegov nabiralnik oziroma predalčnik ali pošlje z elektronsko pošto, ne da bi prejemnik prevzem potrdil s podpisom postne ali elektronske vročilnice. Navadna vročitev se opravi v skladu z zakonom o postnih storitvah. Fizična vročitev se opravi po zakonu, ki ureja postne storitve.

6.1.2 Osebno vročanje

To je vročitev »v roke« naslovnika, ki se izvede kot fizična vročitev ali elektronska, ker slednjo ZUP po prvem odstavku 87. člena šteje za osebno vročitev; gre le za drugačno tehnično izvedbo. Dokaz o tem, da je naslovnik dokument prejel, je enakovreden v obeh primerih. Organ mora o vročitvi imeti podpisano pisno ali elektronsko vročilnico.

Z osebno vročitvijo se vročajo:

- **odločbe,**
- **sklepi in**
- **drugi akti oziroma dokumenti, glede katerih začne z vročitvijo teci rok.**

Ni nujno, da je prekluziven. Tega ni mogoče podaljšati (nastopi izguba procesne pravice - pritožbe, če je zamujen pritožbeni rok). Roki, določeni v vabilih, navadno nimajo prekluzivnega učinka, če so zamujeni. Uradna oseba pa lahko odredi osebno vročitev, na primer vabila, če je navzočnost vabljenega neobhodno potrebna in da bi imela dokaz o vročitvi. Vabilo na obravnavo pa ima lahko prekluzivni učinek, kar pomeni, da se izda sklep o ustavitvi postopka, če na obravnavo ni prišla stranka, ki ji je bilo vabilo dejansko vročeno (161. člen ZUP).

Osebna vročitev se lahko opravi:

- po postu;
- po uradni osebi organa;
- po vročevalcu oziroma kurirju organa;
- prek osebe, ki opravlja vročanje kot svojo dejavnost (npr. DHL);
- po inšpektorju, ki izda odločbo in jo lahko sam vroči;
- z elektronsko vročitvijo.

6.1.2.1 Osebna vročitev po postu

(Ta način velja tudi za vse prej navedene točke, razen za elektronsko vročitev.)

Vročitev po postu se opravi tako, da vročevalec (uradna oseba, inšpektor, poštar) izroči dokument naslovniku, ta pa izpolni vročilnico. Naslovnik zapise dan in mesec prejema z besedo in leto s številko ter se podpise.

Če pa vročevalec naslovnika ne najde, mu v predalčniku ali na vratih stanovanja, poslovnega prostora ali na drugem primernem mestu pusti obvestilo, kje je od zdaj dokument, s pozivom, naj ga prevzame v 15 dneh, šteto od naslednjega dne, ko je bilo obvestilo puščeno. Dan (znotraj 15-dnevnega roka), ko naslovnik prevzame vročeni dokument, se šteje za dan vročitve. Če ga ne prevzame v vseh petnajstih dnevih, je vročitev opravljena s pretekom petnajstega dne, šteto od naslednjega dneva, ko mu je bilo puščeno sporočil. Od tega dne pričnejo teči vsi roki, določeni v vročenem aktu oziroma dokumentu (npr. pritožbeni rok). Po izteku teh 15 dni, če naslovnik ne prevzame dokumenta, vročevalec pusti dokument v predalčniku naslovnika, da se seznanj z dokumentom, čeprav je rok, določen s tem dokumentom, že začel teči z iztekom 15 dne. Če naslovnik zamudi rok zaradi odsotnosti, lahko uveljavlja pravico do vrnitve v prejšnje stanje.

6.1.2.2 Osebna vročitev po elektronski pošti

Osebna vročitev po elektronski pošti se opravi tako, da organ, ki je izdal akt, ki se vroča, tega pošlje po elektronski pošti informacijskemu sistemu za vlaganje vlog, vročanje in obvesčanje. Ta pa naslovniku pošlje elektronsko sporočilo, da v sistemu nanj čaka dokument, ki naj ga prevzame tako, da se podpiše z varnim elektronskim podpisom, torej s kvalificiranim potrdilom (zavarovani elektronski podpis). Sistem mu nato odpre dokument, ki ga naslovnik prevzame, in s tem dnem se šteje, da je vročitev opravljena.

Če naslovnik ne prevzame dokumenta, mu sistem pusti sporočilo s pozivom, naj ga prevzame v nadaljnjih 15 dneh. Če ga naslovnik prevzame znotraj petnajstdnevnega roka, je to dan vročitve. Če dokumenta ne prevzame, se šteje, da je vročitev opravljena s pretekom petnajstega dne.

Po preteku 15 dni informacijski sistem izbrise dokument in ga vrne organu, naslovniku pa pošlje sporočilo, da je dokument izbrisan iz informacijskega sistema in ga lahko prevzame pri organu, ki je odredil vročitev.

Elektronsko vročanje se opravi takrat, kadar je stranka vložila elektronsko vlogo oziroma je v pisni vlogi navedla elektronski naslov, na katerega naj se ji dokument vroči (86. in 87. člen ZUP).

6.2 Posebni primeri vročanja

Fizično oziroma elektronsko vročanje je odvisno se od naslovnika - subjekta, na terenu se vroča. V tem primeru gre za posebne načine vročanja, imenovane **posebni primeri vročanja**, in sicer:

1. vročanje zakonitemu zastopniku in pooblaščenca,
2. vročanje pooblaščenca za vročitve,
3. vročanje državnim organom, pravnim osebam, organom lokalnih skupnosti in s.p.jem,
4. vročanje določenim osebam:
 - diplomatskim osebam,
 - fizičnim osebam ali pravnim osebam v tujini,
 - vojaškim osebam,
 - osebam, zaposlenim v zračnem, pomorskem in kopenskem prometu;
5. vročanje z javnim naznanilom,
6. vročanje v primeru odklonitve sprejema sporočila,
7. vročanje v primeru spremembe naslova, ki jo je naslovnik navedel v vlogi.

1.1 Vročanje zakonitemu zastopniku in pooblaščenцу

Če ima stranka zakonitega zastopnika ali pooblaščenca, se vroča zastopniku ali pooblaščenцу. Vročitev se ne šteje za opravljeno, če se vroča neposredno stranki ne pa zakonitemu zastopniku ali pooblaščenцу. Vročitev zakonitemu zastopnika, ali pooblaščenцу se opravi kot navadna ali osebna vročitev. Vročitev pooblaščenцу - odvetniku se opravi v odvetniški pisarni, in sicer se vroča tam zaposlenem. (88. člen ZUP).

1.2 Vročanje pooblaščenцу za vročitve

Stranka lahko s pooblastilom določi osebo, ki bo za stranko prejemala vse dokumente, to je njen pooblaščenec za vročitve.

Organ lahko stranki, ki živi v tujini ali če njen zakoniti zastopnik živi v tujini in v državi nima pooblaščenca, naloži, naj si postavi ali imenuje pooblaščenca za vročitve, z opozorilom, da bo njen pooblaščenec določen s strani organa, če ga v od-rejenem roku ne bo postavila oziroma imenovala.

Stranka, ki ni dala pooblastila za vročanje določeni osebi oziroma ni organu sporočila, kdo je njen pooblaščenec za vročitve, lahko da pooblastilo določeni osebi **za prevzem dokumentov**. Taka oseba se lahko na postji, ki vroča, ali na domu izkaze s pooblastilom, s tem da dokaze tudi osebni dokument s fotografijo, na podlagi cesar vročevalec ugotovi njeno istovetnost. Taki osebi vročevalec lahko izroči vsak dokument za stranko. Kadar v postopku nastopa več strank z istovetnimi zahtevki in nimajo skupnega pooblaščenca, morajo pri pr-vem dejanju v postopku organu sporočiti, kdo je njihov skupni pooblaščenec za vročitve. Dokler tega ne sporočijo, je pooblaščenec za vročitve oseba, ki je prva podpisana na vlogi. Tak pooblaščenec mora o vročenih dokumentih obveščati vse stranke (89. člen ZUP).

1.3 Vročanje državnim organom, pravnim osebam, organom lokalnih skupnosti in s.p.-jem.

Tem organom se vroča tako, da se dokument izroči uradni osebi oziroma osebi, ki je določena za sprejemanje dokumentov. Naselju ali skupini oseb, ki so vložila vlogo, se vroča tako, da se dokument izroči osebi, ki jo je naselje ali skupina določila. Elektronska vročitev se opravi tako, da se sporočilo pošlje na javno objavljen elektronski naslov (91. člen ZUP).

1.4 Vročanje določenim osebam

Diplomatskim osebam se vroča prek zunanjega ministrstva:

- a. fizičnim osebam ali pravnim osebam v tujini se lahko vroča neposredno ali po diplomatski poti;
- b. vojaškim osebam se vroča na vojaškem poveljstvu oziroma organu, pri katerem je vojaška oseba zaposlena;
- c. osebam, zaposlenim v zračnem, pomorskem in kopenskem prometu, se vroča s pomočjo delodajalca, pri katerem je naslovník zaposlen.

Vročitev pod c in d je opravljena, ko taka oseba ali organ potrdi ali navede dan izročitve oziroma vročitve dokumenta naslovníku (92. člen ZUP).

1.5 Vročanje z javnim naznanilom

Kadar je treba dokument vročiti osebam, ki organu poimensko niso znane, se dokument nabije na oglasno desko organa, objavi v informacijskemu sistemu za vlaganje vlog, vročanje in obveščanje ali objavi na krajevni običajen način in v sredstvih javnega obveščanja. Vročitev je opravljena po poteku 15 dni od dneva, ko je bilo naznanilo nabito na oglasni deski organa. Rok nabitja na oglasni deski je lahko po posebnem zakonu tudi krajši ali daljši (94. člen ZUP).

1.6 Vročanje v primeru odklonitev sprejema dokumenta

Če naslovník ob vročitvi zaradi neutemeljenih razlogov noče prevzeti dokumenta, mora vročevalec dokument nalepiti na vrata stanovanja, na vročilnici pa napise kraj, dan, uro in način, kako je pustil dokument pri naslovníku. S tem se šteje, da je vročitev opravljena. Vročevalec mora nesporno ugotoviti, da je oseba, ki ji zeli vročiti dokument, res naslovník oziroma tisti, ki se mu lahko vroči namesto naslovníku (95. člen ZUP).

1.7 Vročanje v primeru spremembe naslova, ki ga je naslovník navedel v vlogi

Naslovník mora ves čas postopka organ obveščati o morebitni spremembi naslova, ki ga je navedel v vlogi. Če naslovník, zakoniti zastopnik oziroma pooblaščenec spremeni naslov in ga vročevalec ne najde na tem naslovu, ta poizve, kam se je odselil in mu vroči dokument na novem naslovu. Če tega ne more ugotoviti, vrne dokument organu, ta ga nabije na oglasni deski in ga objavi v informacijskemu sistemu za sprejem vlog, vročanje in obveščanje. Vročitev je opravljena po preteku 15 dni od dneva, ko je bil dokument objavljen na oglasni deski in v informacijskemu sistemu (96. člen ZUP).

6.3 Vročilnica kot dokaz o vročitvi

O osebni in elektronski vročitvi se sestavi vročilnica, ki je dokaz o kraju, času in načinu vročitve dokumenta. Sestavita jo vročevalec in naslovník. Vročevalec označi način in kraj vročitve ter se podpiše, naslovník pa z besedo navede dan in mesec ter s številko leto prejema in se podpiše. Če naslovník noče podpisati vročilnice, vročevalec to napise na vročilnici in navede dan vročitve. šteje se da je s tem vročitev opravljena. V primeru osebnega vročanja, če vročevalec naslovníka ne najde, je na vročilnici treba navesti dan sporočitve, kje je dokument. Vročilnica se vrne organu, vloži v dokument - spis in pomeni dokaz o kraju, času in načinu vročitve (97. člen ZUP).

Če se vročilnica izgubi, je nečitljiva ali se zgodi napaka pri vročanju, se lahko iz-vede poseben ugotovitveni in dokazni postopek o kraju, času in načinu vročitve. Vročitev se šteje za opravljeno na dan, za katerega je bilo ugotovljeno, da je naslovník prejel dokument.

7 ROKI IN NAROKI

7.1 Roki

Rok je časovno obdobje, v katerem lahko ali mora organ oziroma stranka opraviti določeno procesno dejanje (npr. izdati odločbo, vložiti pritožbo, predlagati obnovo itd.). Roke, ki niso določeni z zakonom, podzakonskim predpisom, predpisom lokalne skupnosti ali z aktom za izvrševanje javnih pooblastil, lahko glede na okoliščine primera (do kdaj naj se predloži določeno dokazilo) določi uradna oseba, ki vodi postopek (99. člen).

Narok pa je na določen dan in uro ter kraj odrejeno procesno dejanje (Narok za glavno obravnavo je dne ..., ob ... uri, v prostorih ...).

7.1.1 Vrste rokov

Roke delimo glede na posledice, ki nastanejo po njihovem izteku za stranko ali za organ, in sicer na:

- **prekluzivne in**
- **instrukcijske roke**

Prekluzivni rok je tisti, katerega iztek pomeni izgubo procesne pravice, če stranka v določenem času ni opravila procesnega dejanja (če npr. v 15 dneh ni vložila pritožbe, je izgubila pravico do pritožbe, zanjo je nastopila prekluzija). Prekluzivni roki navadno zavezujejo stranke k določenemu dejanju.

Instrukcijski rok predstavlja navodila ali napotilo - instrukcijo organu, naj v določenem roku opravi določeno procesno dejanje (organ naj npr. v enem mesecu izda odločbo, če vodi skrajšani ugotovitveni postopek, oz. v dveh mesecih, če vodi posebni ugotovitveni postopek).

Če rok poteče, organ **ne izgubi** pravice opraviti to dejanje.

Zamuda instrukcijskega roka za izdajo odločbe pa pomeni molk organa. Molk se šteje kot zavrnitev zahtevka, kar pa ima za posledico:

- da lahko stranka vloži pritožbo;
- da lahko oziroma mora nadzorstveni organ prevzeti zadevo (glej devolucija in delegacija pristojnosti 18. člen ZUP).

Glede na to, kdaj rok začne teči in kdaj se izteče, poznamo **subjektivne in objektivne roke**:

- **subjektivni rok** začne teči od določene subjektivne okoliščine (ko je npr. stranka pri obnovi postopka izvedela za obnovitveni razlog ali ga je lahko uporabila);
- **objektivni rok** pa začne teči od nastanka določene objektivne okoliščine (npr. od vročitve odločbe, zoper katero je dovoljena pritožba, ali od vročitve dokončne odločbe, glede katere je dovoljena obnova postopka). Objektivni in subjektivni rok se večkrat pojavljata kumulativno (npr. enomesečni subjektivni in tri-letni objektivni rok za obnovo postopka).

Glede na to, kako se štejejo roki oziroma kdaj se iztečejo, poznamo **relativne in absolutne roke**:

- **relativni roki** so določeni z dnevi, meseci ali leti. Relativni rok se izteče s pretekom določenega števila dni, mesecev ali let (npr. 15 dni za pritožbo, 1 mesec oz. 3 leta za obnovo postopka, eno- ali dvomesečni rok za izdajo odločbe itd.);
- **absolutni rok** pa se izteče na dan, katerega konec je določen s koledarskim dnevom. Datum je določen kot konec roka (npr. rok za vložitev vloge je 31. 8. 2008).

Glede na to, ali se rok lahko podaljša ali ne, poznamo **podaljšljive in nepodaljšljive roke**.

Rok, ki ga določa zakon ali drug predpis ali akt za izvrševanje javnih pooblastil, je **nepodaljšljiv rok** (npr. 15-dnevni pritožbeni rok).

Rok, ki ga določi uradna oseba, je podaljšljiv rok (npr. rok za dopolnitev pomanjkljive vloge). Zoper sklep o podaljšanju roka ni pritožbe.

7.1.2 Način računanja oziroma štetja rokov

Tek in štetje rokov je odvisno od tega, ali gre za dnevne, mesečne ali letne roke.

Dnevni rok začne teči **naslednji dan po vročitvi** akta, s katerim je določen. Izteče pa se zadnji dan roka. Če je zadnji dan roka nedelja, praznik RS ali dela prost dan oziroma kakšen drug dan, ko se pri organu ne dela, se rok izteče s pretekom prvega naslednjega delovnika.

Če je rok določen po **mesecih** oziroma **z leti**, se rok izteče s pretekom tistega dneva v mesecu oziroma letu, ki se po svoji številki ujema z dnem, ko je bilo komu kaj vročeno, sporočeno oziroma se je zgodil dogodek, od katerega se šteje rok (npr. nesreča, zaradi katere je stranka zamudila rok in predlaga vrnitev v prejšnje stanje). Če pa takega dneva v mesecu **ni**, se rok izteče zadnji dan tistega meseca oziroma leta (če je npr. enomesečni rok prišel teči 31. 1., se ta izteče 28. 2., ker v februarju ni takega datuma - 100. člen ZUP).

7.2 Narok

Narok se razpise za glavno obravnavo oziroma za videokonferenčno obravnavo oziroma za ogled, ki se lahko združi z obravnavo. V vabilu za razpis naroka se določijo oziroma se navedejo kraj, čas in dejanje, ki se bo opravilo, ter stranke in druge osebe, katerih navzočnost je potrebna na obravnavi. Med dnevom vabila in dnevom razpisa naroka ne sme biti manj kot 8 dni, da se udeleženci lahko pri-pravijo na narok.

Na narok se povabijo udeleženci - stranke, priče, izvedenci, pooblaščenici itd. Skupaj z vabilom se stranki pošljejo tudi vloge, ki so bile razlog za narok, da se lahko stranke nanje pripravijo in na obravnavi nanje odgovorijo oziroma ugovarjajo. Narok se lahko prevozi. Zoper sklep o preložitvi naroka stranke ne morejo vložiti pritožbe.

Vse vabljenе je treba opozoriti na zakonite posledice neupravičenega izostanka (npr. da bo postopek zaradi izostanka s sklepom ustavljen zaradi domneve, da je stranka umaknila zahtevek).

8 VRNITEV V PREJŠNJE STANJE

Ker zaradi zamude rokov lahko nastane prekluzija - izguba procesne pravice, ZUP omogoča stranki, da pri organu, pri katerem je zamudila rok (npr. za pritožbo, za obnovo postopka, za prihod na obravnavo), prosi, naj se ji zadeva vrne v tisto stanje, kakršno je bilo pred zamudo roka - restitucija, če lahko navede opravičljive razloge za zamudo (103. člen ZUP).

8.1 Razlogi za vrnitev v prejšnje stanje

Vrnitev v prejšnje stanje je dovoljena:

1. če je stranka zamudila rok, narok ali kakšno drugo dejanje postopka zaradi opravičenih vzrokov - objektivnih okoliščin ali dogodkov, na katere ni mogla vplivati, kot so naravne nesreče, požar, smrt v družini ipd.;
2. če je stranka po očitni pomoti ali iz nevednosti vlogo (npr. pritožbo) posla-la po poti pravočasno, vendar nepristojnemu organu, ko pa jo je ta odstopil pristojnemu organu, je bil rok že zamujen;
3. če je po očitni pomoti zamudila rok ali narok, vendar ga ni prekoračila več kot za tri dni in bi s tem izgubila kakšno pravico.

8.2 Roki za vrnitev v prejšnje stanje

Vrnitev v prejšnje stanje lahko stranka predlaga v **osemdnevnem subjektivnem** in v **trimesečnem objektivnem roku**.

Subjektivni rok teče:

- od dneva, ko je stranka izvedela, da je v zamudi oziroma je prenehal vzrok, ki je povzročil zamudo (npr. pritožba ni bila vložena v 15-dnevnem pritožbenem roku).

Objektivni rok teče:

- **od dneva dejanske zamude** (ko se je npr. iztekel rok za pritožbo, to je od izteka 15 dni od vročitve odločbe). Če zamudi objektivni rok, ne more več predlagati vrnitve v prejšnje stanje. Lahko se zgodi, da stranka izve, da je v zamudi po preteku objektivnega roka. V tem primeru ji je, se preden je začel teci subjektivni rok, že iztekel objektivni. Lahko se zgodi, da stranka zamudi tudi subjektivni ali objektivni rok za predlog za vrnitev v prejšnje stanje. Ta dva roka sta nerestitucijska roka. Če stranka zamudi tudi katerega od teh, ne more več predlagati vrnitve v prejšnje stanje. Če bo to kljub zamudi predlagala, se predlog zavrne.

V predlogu mora stranka navesti in verjetno izkazati okoliščine, zaradi katerih ni mogla pravočasno opraviti zamujenega dejanja (npr. zadnji dan roka, ko je namera-vala dati pritožbo na zapisnik, je hudo zbolela, ali ji vremenske razmere - poplava - niso dopuščale, da bi odnesla vlogo, ki je bila vezana na rok vložitve na pošto).

Stranka, ki predlaga vrnitev v prejšnje stanje, mora ob predlogu za vrnitev predložiti tudi vlogo (npr. pritožbo), zaradi katere je v zamudi.

8.3 Vložitev predloga za vrnitev v prejšnje stanje

Vrnitev v prejšnje stanje se predlaga pri organu, pri katerem je procesno dejanje zamujeno. To je lahko prvo ali drugostopenjski organ. Stranki z nasprotnim interesom mora organ, po vložitvi predloga za vrnitev v prejšnje stanje, dati možnost, da se izjavi o dejstvih in okoliščinah, pomembnih za odločanje o vrnitvi v prejšnje stanje. Če stranka predlaga vrnitev v prejšnje stanje zaradi zamujene pritožbe, mora to predlagati pri prvostopenjskem organu, ker se pri njem vloži pritožba in ker lahko prvostopenjski organ, če bo dovolil vrnitev v prejšnje stanje, izda se nadomestno odločbo, ne da bi posla pritožbo drugostopenjskemu organu.

8.4 Odločanje o predlogu za vrnitev v prejšnje stanje

Organ odloči s sklepom in dovoli vrnitev v prejšnje stanje (npr. šteje pritožbo, ki je bila zamujena za pravočasno) ali pa predlog za vrnitev v prejšnje stanje zavrže, če je nedovoljen ali prepozen. Nedovoljene, če ni predložen eden od treh razlogov za vrnitev, prepozen pa je, če je zamujen subjektivni ali objektivni rok ali oba roka.

Zoper sklep, s katerim se dovoli vrnitev v prejšnje stanje, ni pritožbe, razen če se dovoli vrnitev na predlog, ki je bil prepozen ali ni bil dovoljen. (Tako pritožbo bo npr. vlagala nasprotna stranka, ki meni, da je zahtevajoča stranka pritožbo zamudi-la, predlog za vrnitev v prejšnje stanje pa vložila prepozno.)

Zoper sklep, s katerim se zavrne predlog za vrnitev v prejšnje stanje, je dovoljena pritožba samo, če je sklep izdal prvostopenjski organ.

Pritožba ni dovoljena zoper sklep o predlogu za vrnitev v prejšnje stanje, ki ga je izdal organ, pristojen za odločanje o glavni stvari na drugi stopnji, s katerim je predlog zavrgel zaradi zamude rokov ali zavrnil, ker je menil, da ni dovoljen. V tem primeru je dopustna samo se tožba v upravnem sporu.

Če se dovoli vrnitev v prejšnje stanje, se postopek vrne v stanje, v katerem je bil pred zamudo. To ima za posledico odpravo vseh sklepov in odločb, ki jih je organ izdal zaradi zamude in po zamudi (odpraviti je npr. treba sklep o dovolitvi

izvršbe odločbe, zoper katero je bila zamujena pritožba, kasneje pa izdan sklep o dovolitvi vrnitve v prejšnje stanje, to je o pravočasnosti pritožbe).

8.5 Nesuspendivni učinek predloga

Predlog za vrnitev v prejšnje stanje ne prekine ali ustavi postopka. (Če je npr. rok za pritožbo zamujen, je postala odločba dokončna in pravnomočna in izvršljiva. Začne se lahko izvršba, če stranka prostovoljno ne izpolni obveznosti). Lahko pa organ, ki je pristojen za odločitev o predlogu za vrnitev v prejšnje stanje, začasno prekine postopek (npr. prekine izvršbo), dokler ne postane sklep o predlogu dokončen.

9 VZDRŽEVANJE REDA V POSTOPKU

Uradna oseba, ki vodi postopek, mora vzdrževati red pri procesnih dejanjih in primerno obnašanje v pisnih vlogah. Udeležence postopka lahko opozori in odredi potrebne ukrepe, da se red ohrani.

Če moti red **stranka** pri procesnem dejanju (na obravnavi, na ogledu, na zaslišanju), je najprej opozorjena, če pa z motenjem nadaljuje, jo lahko odstranimo. V tem primeru se ji naloži, naj si imenuje začasnega zastopnika ali pooblaščenca, ki jo bo zastopal na obravnavi. Če tega ne stori, ji ga lahko postavi tudi uradna oseba, ki vodi postopek, ali pa procesno dejanje odloži oziroma preloži na stroške tistega, ki ni hotel imenovati svojega pooblaščenca. Imenovani pooblaščenec sme zastopati stranko samo pri dejanju, od katerega je bila stranka odstranjena.

Če moti red **udeleženec postopka**, ki ni stranka (priča, izvedenec, poslušalec), se lahko odstrani brez predhodnega opozorila.

Tistega, ki moti red pri procesnem dejanju ali v pisnih vlogah, lahko denarno kaznujemo (do 50.000,00 SIT). Lahko pa se taki osebi naloži tudi plačilo stroškov, ki so nastali pri organu in drugih udeležencih, če je bilo procesno dejanje preloženo. Zoper sklep o kazni je dovoljena pritožba.

10 STROŠKI POSTOPKA

10.1 Vrste stroškov

Izvajanje upravnega postopka povzroča stroške, ki bremenijo organ ali stranko ali oba.

Kdo plača stroške postopka, je predvsem odvisno od tega, na čigavo zahtevo je bil postopek začet in kako se je končal, ugodno ali neugodno za stranko. Stroške, ki nastanejo organu, strankam in drugim udeležencem, delimo na:

1. splošne ali rezijske stroške, kar niso stroški upravnega postopka (plače, prostori, računalniki, papir ...) in jih ZUP ne obravnava;

2. posebni stroški upravnega postopka so potni stroški uradne osebe, izdatki za priče, izvedence, tolmače, ogleda, oglase, prihod, za pravno zastopanje, stroški za objave, oglase, za strokovne pomočnike, za odškodnine, za škodo pri ogledu, stroški zavarovanja dokazov ipd. Te stroške plača stranka, na zahtevo katere je bil postopek začet. Če je v postopku udeleženih več strank s primerljivimi istovrstnimi zahtevki, si stroške razdelijo po enakih delih; če pa niso primerljivi, si stroške razdelijo v sorazmerju z obsegom zahtevka. Če v tem postopku nastopa stranka z nasprotnim zahtevkom in se doseže poravnava, se stranke dogovorijo, katera bo nosila stroške; če pa dogovora ni, nosi vsaka stranka svoje stroške.

Če ne dosežejo poravnave, se stroški delijo med zahtevajočo in nasprotno stranko, po načelu **uspeha v postopku**. Tista stranka, ki z zahtevkom ni uspela, plača svoje stroške, stroške organa in stroške nasprotne stranke. Vsak sam plača tiste stroške, ki jih je povzročil po svoji krivdi.

V primeru delnega uspeha se stroški delijo v sorazmerju z uspehom posamezne stranke v postopku. Na primer če sta nasprotni stranki zmagali vsaka do polovice, krije vsaka stranka polovico stroškov nasprotne stranke, stroškov organa in stroškov drugih udeležencev, če ti niso zajeti že med stroški organa, če jih je ta med postopkom pokrival.

Stranski udeleženec v postopku krije svoje stroške, če s svojim zahtevkom ni uspel. Če pa je uspel, lahko zahteva povračilo svojih stroškov, vendar ne osebnih stroškov.

Če je postopek ustavljen zaradi umika zahtevka ali pravnega sredstva, plača stroške stranka, ki je umaknila zahtevek, morebitna nasprotna stranka pa lahko v osmih dneh po prejemu sklepa o ustavitvi postopka zahteva povrnitev stroškov.

Če je postopek **začet po uradni dolžnosti** zoper stranko, gredo stroški v breme stranke, če se je postopek zanjo končal neugodno. Kadar pa se je končal za stranko ugodno, gredo stroški v breme organa, razen osebnih stroškov.

Poseben zakon lahko določi tudi drugačen način plačila oziroma delitve stroškov. Zakon o inšpekcijskem nadzorstvu določa tudi pri delnem uspehu stranke v inšpekcijskem postopku delitev stroškov po delnem uspehu v inšpekcijskem postopku. Če organ stranki ni mogel dokazati nepravilnosti, nosi posebne stroške sam (113. in 114. člen ZUP).

3. Osebni stroški. Če je postopek uveden zoper stranko po uradni dolžnosti, plača stranka svoje osebne stroške, tudi če se je postopek končal za stranko ugodno, in to:

- stroške za prihod,

- stroške zaradi izgube časa,
- stroške zaradi izgube zaslužka.

Osební stroški v postopku po uradni dolžnosti se torej ne delijo po načelu uspeha v postopku.

4. Stroški izvršbe. Te stroške nosi zavezanec, zoper katerega se izvršba opravlja, če pa se od njega ne morejo izterjati, jih plača predlagatelj izvršbe, to je oseba, v korist katere se izvršba opravlja.

5. Stroški zavarovanja dokazov. To so posebni stroški postopka, ki jih do izdaje odločbe nosi predlagatelj zavarovanja, pozneje pa se delijo po načelu uspeha v postopku, razen če do uvedbe postopka ne pride, zavarovanje dokazov pa je bilo izvedeno na predlog stranke pred začetkom postopka.

10.2 Založitev potrebnih sredstev za stroške

Če je postopek začel na zahtevo stranke in bo povzročil večje stroške, se lahko zahteva založitev potrebnih sredstev za izvedbo ugotovitvenega in dokaznega postopka; če jih stranka ne založi, lahko organ opusti izvedbo takih dokazov ali ustavi postopek.

10.3 Povrnitev stroškov

Stranka lahko zahteva povrnitev stroškov do izdaje odločbe, če je do tega upravičena; na to možnost mora biti opozorjena.

Predhodno do izdaje odločbe ali sklepa, s katerim se stroški odmerijo, nosi vsaka stranka svoje stroške. Enako velja za stroške organa, če se je postopek začel na zahtevo strank in za stroške zavarovanje dokazov in izvedbe dokazov z izvedencem, na zahtevo stranke. Če pa se je postopek začel po uradni dolžnosti, stroške predhodno nosi organ (115. člen ZUP).

Priče, **izvedenci, tolmači in drugi udeleženci imajo pravico** do povrnitve stroškov. Stroške morajo priglasiti pri zaslišanju, tolmačenju oziroma ob oddaji izvedeniškega mnenja, sicer izgubijo to pravico. Znesek povračil ugotovi organ s posebnim sklepom, hkrati določi, kdo jih mora plačati in v katerem roku. Zoper ta sklep je dovoljena pritožba.

10.4 Odločanje o stroških postopka

O stroških odloči organ v izreku odločbe o glavni stvari, razen če se postopek konca s sklepom. Tedaj se tudi o stroških odloči s sklepom. Če stroškov organ se ne more odmeriti, v izreku odločbe ali sklepa navede, da bo o stroških izdan poseben sklep.

V izreku odločbe ali sklepa o stroških se odloči:

- koliko stroški znašajo,
- kdo jih je dolžan plačati,
- komu jih mora plačati in
- v kakšnem roku.

Če pa stroškov v postopku ni, se v izreku odločbe ali sklepa navede, da v tem postopku ni bilo stroškov, ker je odložitev o stroških obvezna sestavina izreka odločbe.

Zoper sklep o stroških je dovoljena pritožba, razen če je o stroških postopka odložil organ druge stopnje.

10.5 Oprostitev plačila stroškov

Stranka, razen podjetnik - posameznik in pravna oseba, ki naj bi ji bili ali so ji odmerjeni stroški, lahko zaprosi:

1. za oprostitev plačila posebnih stroškov;
2. za odlog plačila do 5 let;
3. za obročno plačevanje do 5 let;

če bi s plačilom ogrozila preživljanje sebe in svojih družinskih članov. To so vse osebe, ki jih mora stranka po zakonu vzdrževati - otroci, zakonec, posvojenci, bivši zakonec in starši, če nimajo sredstev za preživljanje.

Če je stranka tuj državljan, se oprostijo plačila stroškov samo, če velja vzajemnost med državama.

Stranka mora k **prošnji** za oprostitev, za odlog oziroma obročno plačevanje stroškov predložiti dokazilo davčnega urada o premoženjskem stanju. Organ odloči o oprostitvi po **prostem preudarku** (122. člen ZUP).

Če je izdan sklep o oprostitvi, pozneje pa se ugotovi, da stranka ni bila upravičena do oprostitve, se sklep o oprostitvi razveljavi, stroški pa se naknadno odmerijo, vendar najpozneje v enem letu od izdaje sklepa o oprostitvi plačila.

Zoper sklep, s katerim je oprostitev plačila stroškov zavrnjena, je dovoljena pritožba, razen če je sklep izdal drugostopenjski organ.

II. POSTOPEK NA PRVI STOPNJI

Upravni postopek poteka na prvi stopnji skozi različne faze:

- **začetek postopka oziroma uvedba postopka,**
- **ugotovitveni postopek,**
- **dokazni postopek,**
- **izdaja odločbe.**

Sledi:

- **pritožbeni postopek.**

Sledi:

- **izvršba odločbe ali sklepa,** če stranka - zavezanec prostovoljno ne izpolni obveznosti.

Po dokončnosti ali celo pravnomočnosti odločbe pa se lahko začne:

- **postopek z izrednimi pravnimi sredstvi,** če so podani razlogi za uporabo katerega od izrednih pravnih sredstev (obnova postopka, sprememba in odprava odločbe v zvezi z upravnim sporom, odprava in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici, izredna razveljavitev odločbe, ničnost odločbe).

i. ZAČETEK POSTOPKA

Upravni postopek se lahko začne:

- a) na zahtevo stranke,
- b) po uradni dolžnosti.

Ada.

Na zahtevo stranke se postopek začne, če zakon daje stranki kakšno pravico (pravico do gradnje, do pokojnine, do vozniškega dovoljenja itd.) ali če zahtevki stranke izhajajo iz narave stvari (tujec, ki dalj časa živi v državi, prosi za sprejem državljanstva).

Na zahtevo stranke je postopek uveden v trenutku, ko organ prejme vlogo, razen če obstajajo razlogi za njeno **zavrženje**.

Vloga se namreč zavrže, če niso predložene procesne predpostavke za začetek postopka, in to:

1. **če zadeva ni upravna zadeva oziroma ni mogoče o njej odločati v upravnem postopku;**
2. **če oseba, ki vlaga vlogo, ne uveljavlja kakšne svoje pravice ali pravne koristi oziroma če po zakonu ne more biti stranka v tem postopku;**
3. **če vloga ni bila vložena v predpisanem roku;**
4. **če o tej zadevi že teče upravni ali sodni postopek ali če je o zadevi že bilo pravnomočno odločeno z odločbo, s katero je stranka pridobila pravico ali ji je bila naložena obveznost. Zahtevki se zavrže tudi, če je bila izdana zavrnilna odločba in se dejansko stanje ali pravni predpis, na katerega se zahtevki opira, po zavrnitvi zahtevka ni spremenil (129. člen ZUP).**

Seveda pa se že pred tem preizkusom zahtevki stranke zavrže, če je bila vložena pomanjkljiva vloga in je stranka na zahtevo organa ni dopolnila v odrejenem roku oziroma če organ za vlogo ni pristojen in ne ve, kdo bi bil zanjo pristojen, oziroma če stranka od nepristojnega organa zahteva, naj sprejme vlogo, ki jo je prinesla osebno oziroma naj jo vzame na zapisnik.

Adb.

Po uradni dolžnosti organ začne postopek:

- če zakon ali na zakon oprt predpis tako določa;
- **če** to terja varstvo javnega interesa ali javne koristi, določene z zakonom. Javna korist je splošna družbena korist, ki je nad koristjo posameznika, ker jo zasleduje širša skupnost (preprečitev nedovoljenih posegov v prostor).

Po uradni dolžnosti je postopek začel v trenutku, ko organ opravi v ta namen kakršno koli dejanje.

2.1.1 Združitev več zahtevkov v en postopek

Če ena ali več strank uveljavlja več zahtevkov ali se nalagajo obveznosti strankam, lahko organ s sklepom združi upravne zadeve in vodi en sam postopek, če:

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

Zoper sklep o združitvi je dovoljena pritožba.

Če se strankam izrekajo ukrepi, je treba v odločbi navesti, kateri ukrepi veljajo za posamezne stranke.

2.1.2 Sprememba zahtevka med postopkom

Stranka lahko po uvedbi postopka vse do izdaje odločbe na I. stopnji spremeni ali razširi svoj zahtevek pod naslednjimi pogoji:

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

Načelo dispozitivnosti daje stranki pravico razpolaganja s svojim zahtevkom.

Morebitna nasprotna stranka mora biti o tem takoj obveščena.

Če se ne dovoli sprememba ali razširitev, se o tem odloči s sklepom, zoper katerega je dovoljena pritožba (113. člen ZUP). Sprememba zahtevka na drugi stopnji ni dovoljena, ker se o spremenjenem zahtevku ni odločalo na prvi stopnji. Možnost navajati v pritožbenem postopku nova dejstva in nove dokaze, ki jih stranka upravičeno ni mogla navesti na obravnavi (238. člen ZUP), ni podlaga za spremembo zahtevka v pritožbenem postopku.

2.1.3 Umik zahtevka

Stranka ves čas postopka razpolaga s svojim zahtevkom, zato ga lahko umakne deloma ali v celoti, razen če je nadaljevanje postopka potrebno po uradni dolžnosti, ga organ nadaljuje.

Stranka lahko zahtevek umakne:

- v teku postopka na prvi stopnji do izdaje odločbe;
- po njeni izdaji pa v pritožbenem roku ali po vložitvi pritožbe do odločitve na drugi stopnji, če je bilo zahtevku deloma ali v celoti ugodeno.

Če umakne zahtevek do izdaje odločbe na I. stopnji, organ s sklepom ustavi postopek.

Če umakne zahtevek v pritožbenem roku ali po vložitvi pritožbe, se s sklepom ustavi postopek in odpravi že izdana prvostopenjska odločba, s katero je bilo strankinemu zahtevku deloma ali v celoti ugodeno.

Zoper omenjena sklepa je dovoljena pritožba, če nista skladna z umikom, ali če umika sploh ni bilo.

Če v postopku nastopa stranka z nasprotnim zahtevkom, lahko zahtevajoča stranka umakne zahtevek do trenutka, ko nasprotna stranka začne obravnavati zadevo. Ko pa se nasprotna stranka spusti v obravnavanje zadeve, je umik dovoljen samo z njeno privolitvijo. Nasprotna stranka dovoli umik takoj ali si vzame 8 dni časa za svojo odločitev. Če v tem roku ničesar ne sporoči, se šteje, da je v umik privolila (134. člen ZUP).

Če se je postopek začel po uradni dolžnosti, ga organ lahko v vsakem stadiju postopka ustavi, razen če zahteva stranka nadaljevanje postopka in je taka zahteva po zakonu upravičena.

Posamezno dejanje ali opustitev se lahko šteje za umik zahtevka samo, če je to z zakonom določeno. Po 161. členu ZUP se šteje, da je stranka umaknila zahtevek, če na obravnavo ne pride, čeprav je bila pravilno povabljen in če se da tak njen namen domnevati. Zato lahko organ postopek s sklepom ustavi.

2.1.4 Poravnava

Če v postopku nastopajo stranke z nasprotujočimi si zahtevki, si mora ura-dna oseba, ki vodi postopek, po uradni dolžnosti prizadevati, da bi se stranke poravnale.

Gre za **nepravo** poravnavo, ker se stranke ne poravnavaajo z organom, pač pa med seboj. V upravni poravnavi stranke nimajo popolne avtonomije, ker mora organ paziti na to, da ne pride do poravnave v škodo zavarovanih koristi.

Poravnava **ni dovoljenja**, če bi bila v nasprotju:

- z javno koristjo,
- z javno moralo,
- s pravno koristjo drugih.

Namere strank, ki bi žele skleniti poravnavo, ki bi bila v nasprotju z omenjenim prepovedmi, organ ne dovoli s sklepom.

Poravnava je lahko **delna** ali **popolna**.

O poravnavi se piše zapisnik. V zapisniku se navede, pred katerim organom je poravnava sklenjena, kdo so stranke, ki so dosegle poravnavo, datum poravnave vsebina dosežene poravnave, kdo nosi stroške, ter dodajo podpisi strank, uradne osebe in zapisnikarja.

Nato se izda se sklep o delni ali popolni ustavitvi postopka, zoper katerega je dovoljena pritožba, če ta ni v skladu s sklenjeno poravnavo. Zmota v motivu za poravnavo, ni pritožbeni razlog.

Če zakon določa, da se poravnava vnese v izrek odločbe, zoper del izreka, ki prevzema poravnavo, **ni pritožbe** (to npr. določa zakon o denacionalizacij). Strani pozneje se ne more pritoževati zoper v poravnavi izjavljeno voljo.

Zapisnik o poravnavi je izvršilni naslov sklenjene poravnave (282. člen ZUP). Izvršba se lahko opravi zoper udeleženca poravnave, v skladu z vsebino zapisnika o poravnavi, s katerim so se poravnane stranke zavezale, kaj dati skriti ali opustiti.

ii. POSTOPEK DO IZDAJE ODLOČBE

2.1.1 Splošna načela ugotovitvenega postopka

Pred izdajo odločbe je v ugotovitvenem postopku treba:

- **ugotoviti vsa dejstva in okoliščine, ki so za odločitev in izdajo odločbe pomembne, ter**
- **strankam omogočiti, da uveljavijo in zavarujejo svoje pravice in pravne koristi(139. člen ZUP).**

ZUP sicer govori o splošnih načelih ugotovitvenega postopka, vendar so to tudi načela dokaznega postopka, saj se oba prepletata in potekata istočasno. Načela teh dveh postopkov se izvajajo v okviru ali ob temeljnih načelih ZUP, zlasti načelu materialne resnice, načelu zaslišanja stranke, pod načelu pomoči neuki stranki, načelu proste presoje dokazov, načelu samostojnosti uradne osebe in načelu ekonomičnosti postopka. Načela ugotovitvenega postopka omenjena načela izostrijo in nalagajo se posebne procesne dolžnosti uradni osebi oziroma organu ter dajejo določene pravice stranki v tej fazi postopka.

2.1.2 Dolžnosti organa v ugotovitvenem postopku

V ugotovitvenem postopku se prepletata preiskovalno in razpravno načelo. Po preiskovalnem načelu (139. člen ZUP) mora organ ugotoviti vsa dejstva in zbrati vse dokaze za ugotovitev dejanskega stanja. Strankam mora omogočiti, da uveljavijo in zavarujejo svoje pravice. Pri tem mora zlasti zbrati dejstva, ki so pri katerem koli organu, kakor tudi dejstva, ki so pri drugih osebah.

Uradna oseba si mora po uradni dolžnosti priskrbeti:

- podatke iz uradnih evidenc, če so za odločitev potrebni (zahtevati jih mora najpozneje v treh dneh od vložitve vloge, zaproseni organ pa jih mora organu dati v 15 dneh);
- osebne podatke o dejstvih iz uradnih evidenc, v postopku na zahtevo stranke, če so za ugotovitev dejanskega stanja potrebni, razen če je stranka pridobivanje teh podatkov izrecno prepovedala.

Podatke, ki se štejejo za davčno tajnost ali se nanašajo na rasno, politično, versko ali drugo prepričanje, spolno vedenje, kazenske obsodbe, pripadnost sindikatu, politični stranki in zdravstvene podatke, pa lahko, v postopku začetem na zahtevo stranke ali po uradni dolžnosti, uradna oseba priskrbi le na podlagi strankine pisne privolitve, ali privolitve druge osebe, na katero se ti podatki nanašajo oziroma če tako določa zakon.

Za predložene podatke se štejejo tudi tisti, na katere se stranka v vlogi sklicuje in so organu dosegljivi, ker so pri drugem organu ali dragi osebi (v elektronskih zbirkah podatkov in evidencah), čeprav jih fizično v spisu ni.

Od stranke se ne zahteva, naj predloži dokaze, ki jih lahko hitreje in lažje pridobi organ, in potrdila, ki jih organ ni dolžan izdati.

Pridobivanje podatkov po prej navedenih pravilih je zadostna pravna podlaga za pridobivanje osebnih podatkov v smislu zakona o varstvu osebnih podatkov.

2.1.3 Obrnjeno dokazno breme

Po razpravnem načelu pa ima stranka pravico in po ZUP krati dolžnost, da za svoje trditve in navedbe, glede katerih ni dokazov pri organu ali drugih osebah, predloži dokaze (140. člen ZUP). Dokazno breme je torej v tem primeru na stranki. Če dokazov ne predloži, to ni razlog za zavrženje vloge. Lahko pa ima posledice glede uspešnosti njenega zahtevka, ker se bo postopek nadaljeval brez.

2.1.4 Priglasitev udeležbe v postopku

Vsakdo lahko prihlasi svojo udeležbo v postopku. Oseba, ki prihlasi svojo udeležbo v postopku, mora v vlogi navesti, v čem je njen pravni interes, in če je mogoče, predložiti o tem dokaze. O zahtevi za vstop je treba nemudoma obvestiti preostale stranke, ki lahko oporekajo osebi pravico vstopa v postopek. Če preglašča udeležbo v postopku oseba, ki zatrjuje, da ima pravni interes, lahko uradna oseba, če je pravni interes sporen, razpise posebno ustno obravnavo samo o vprašanju pravnega interesa. Če pravnega interesa ne izkazuje, se ji s sklepom ne dovoli vstop v postopek. Ne prizna se ji položaj stranskega udeleženca v postopku. Zoper ta sklep je dovoljena pritožba, ki zadrži nadaljevanje postopka do odločitve o pritožbi. Oseba, ki ji je dovoljen vstop v postopek kot stranki, mora sprejeti postopek v stanju, v katerem je (142. člen ZUP).

2.1.5 Povabilo k udeležbi v postopku

Uradna oseba mora ves čas postopka skrbeti za to, da so v postopku udeleženi vsi, ki imajo pravni interes in bi bili zaradi odsotnosti v postopku z odločitvijo prizadeti. Potencialne stranke je treba povabiti k udeležbi v postopku in jim pustiti vsaj;sem dni za priglasitev udeležbe. Povabljeni oseba, ki v tem roku ne prihlasi udeležbe, lahko prihlasi udeležbo do izdaje odločbe (143. člen ZUP).

Če oseba, ki je v teku ugotovitvenega postopka povabljeni k udeležbi v postopku, a se ga ne udeleži, nima pravice do pravnih sredstev zoper izdano odločbo v teku postopka. To pomeni, da nima pravice do pritožbe in posledično tudi ne pravice do upravnega spora ali drugega sodnega varstva. Ima pa pravico do izrednih pravnih sredstev.

Oseba, ki bi morala biti v postopku udeležena kot stranski udeleženec, pa v postopek ni bila povabljeni in zanj ni vedela, lahko po izdaji odločbe zahteva vročitev odločbe. Vročitev lahko zahteva v 30 dneh od dneva, ko je za izdajo odločbe izvedela.

Nato pa lahko vložijo pritožbo, če se zahteva vročitev odločbe (ne v omenjenih 30 dneh), pač pa v odprtem pritožbenem roku za stranko, ki ji je bila izdana odločba, če nato pritožbo vložijo v enakem pritožbenem roku, kot ga je imela stranka. Rok se šteje od dneva, ko ji je bila vročena

odločba (229. člen ZUP). Če ta rok zamudi, lahko predlaga obnovo postopka po 9. točki 260. in tretjem odstavku 261. člena ZUP.

K udeležbi v postopku ni treba vabiti osebe, ki sicer izkazuje pravni interes za udeležbo, če stranka predloži njeno pisno izjavo, da ta oseba v zadevi nima nasprotujočega interesa. Kljub taki izjavi pa ta oseba lahko zahteva udeležbo do konca postopka na prvi stopnji. Lahko se zgodi, da taka oseba o zadevi s strani stranke ni bila pravilno ali popolno seznanjena.

2.1.6 Obličnost in način dajanja izjav

Straka daje izjave v ugotovitvenem postopku praviloma ustno, v zahtevnih zadevah pa pisno, kar lahko uradna oseba od stranke zahteva. V ugotovitvenem in dokaznem postopku prevladuje v določenih delih načelo ustnosti, zlasti na obravnavi, načelo pisnosti pa pri predložitvi in zbiranju dokumentarnega gradiva in v zahtevnih mnenjih izvedencev.

iii. A. UGOTOVITVENI POSTOPEK

Ugotovitveni postopek se lahko izvede kot:

- **skrajšani ugotovitveni postopek** ali
- **posebni ugotovitveni postopek.**

3.1.1 Skrajšani ugotovitveni postopek

Za skrajšani ugotovitveni postopek je značilno, da ni zaslišanja stranke, ni ustne obravnave, ne izvajajo se dokazi s pričami in izvedenci niti z ogledi. V tem postopku ti dokazi niso potrebni ali nujnost zadeve ne opravičuje njihovega zbiranja. Uradna oseba odloči na podlagi podatkov, ki so v vlogi, v evidencah ali so njej znani ali je podana verjetnost o obstoju določenih dejstev.

Uradna oseba odloči po skrajšanem ugotovitvenem postopku:

- 1. če je stranka v svoji vlogi navedla dejansko stanje tako popolno, da se lahko ugotovi na podlagi njene vloge ali na podlagi splošno znanih oziroma organu znanih dejstev** (prometno dovoljenje, vozniško dovoljenje);
- 2. če se dejansko stanje lahko ugotovi na podlagi podatkov iz uradnih evidenc** (potni list);
- 3. če gre za zadevo, ki se lahko resi na podlagi verjetno izkazanih dejstev in okoliščin** ter nihče ne ugovarja postavljenemu zahtevku in iz vseh okoliščin izhaja, da je treba zahtevku ugoditi;
- 4. če gre za nujne ukrepe v javnem interesu, s katerimi ni mogoče odlagati**, dejstva pa so dokazana ali vsaj verjetno izkazana. Nujni ukrepi so dani, če obstaja nevarnost za življenje in zdravje ljudi, za javni red in mir, za javno varnost ali premoženje večje vrednosti (144. člen ZUP).

Za navedeno 3. in 4. točko zadostuje, **da se dejansko stanje ugotovi samo z verjetnostjo** in se ne izvaja dokazni postopek po pravilih o dokazovanju (167. člen ZUP). Dopusten je nižji standard dokazovanja (glej načelo materialne resnice). V skrajšanem ugotovitvenem postopku mora organ izdati odločbo v primeru iz 4. točke takoj ali čim prej, v vseh primerih pa najpozneje v enem mesecu od vložitve zahtevka oziroma začetka postopka po uradni dolžnosti.

Če gre za nujne ukrepe lahko organ izda tudi ustno odločbo, s klavzulo, da pritožba ne zadrži njene izvršitve (211. in 236. člen ZUP).

3.1.2 Posebni ugotovitveni postopek

Če niso predloženi razlogi za skrajšani ugotovitveni postopek, organ izvede posebni ugotovitveni postopek.

Značilnost posebnega ugotovitvenega postopka je v tem, da uradna oseba odreja vrsto, kraj, način, roke in čas ugotovitvenih in dokaznih dejanj. Zlasti

določa, katera dejanja se bodo opravila, in izdaja naloge za njihovo izvršitev, določa vrstni red dejanj in roke za njihovo izvedbo, določa narok za ustno obravnavo oziroma za zaslišanja. Zbrati mora vsa dejstva in izvesti vse dokaze za ugotovitev dejanskega stanja v konkretni zadevi (145. člen). Ugotovitveni in dokazni postopek lahko izvaja na ustni obravnavi ali zunaj nje. Dokaze lahko izvaja do obravnave s predložitvijo pisnih dokaznih sredstev, na obravnavi pa ustno v neposrednem stiku med uradno osebo in stranko.

Uradna oseba lahko od stranke zahteva, naj predloži dokazila, na katera se sklicuje, če jih organ nima ali jih ne more pridobiti.

Uradna oseba mora stranki omogočiti, da se udeležuje ugotovitvenega postopka in da v postopku nenehno dopolnjuje svoj zahtevek oziroma se brani, če postopek teče zoper njo. Stranka ima pravico, da v ugotovitvenem postopku na obravnavi ali zunaj nje pisno ali ustno:

- 1. navaja nova dejstva in nove okoliščine;**
- 2. sodeluje pri izvedbi dokazov;**
- 3. izpodbija ugotovitve uradne osebe oziroma navedbe prič ali izvedencev;**
- 4. se izreče o vseh predlogih in ponujenih dokazih;**
- 5. postavlja vprašanja drugim ali nasprotnim strankam, pričam in izvedencem;**
- 6. se med ugotovitvenim postopkom lahko seznanja z vsebino spisa in uspehom celotnega ugotovitvenega postopka.**

Stranka ima pred izdajo odločbe pravico, da se izreče o vseh dejstvih, zbranih in izvedenih v postopku.

V posebnem ugotovitvenem postopku se lahko odloča:

- o predhodnem vprašanju,
- lahko se izvede ustna obravnava.

3.1.2.1 Predhodno ali prejudicijalno vprašanje

To vprašanje je samostojno pravno vprašanje, na katerega naleti organ in od katerega rešitve je odvisna odločitev o upravni zadevi, spada pa v pristojnost sodišča ali kakšnega drugega organa. Predhodno vprašanje je pravno vprašanje, na primer o obstoju služnosti na parceli, za katero se zahteva izdaja gradbenega dovoljenja, ali kdo je lastnik zemljišča, za katerega se predlaga razlastitev itd.

Predhodno vprašanje mora biti rešeno pred odločitvijo o glavni zadevi in neposredno vpliva nanjo. Predhodno vprašanje lahko rešuje organ, ki vodi postopek, ali organ pristojen za to vprašanje. Če je predhodno vprašanje pri pristojnem organu že rešeno, je organ na odločitev vezan.

Načeloma lahko organ, ki vodi postopek, rešuje vsako predhodno vprašanje, razen vprašanj:

- **ugotovitve očetovstva,**
- **obstoja ali neobstoja zakonske zveze in**
- **obstoja kaznivega dejanja oziroma kazenske odgovornosti storilca.**

Če organ naleti na katero od teh predhodnih vprašanj, postopek prekine in počaka na odločitev sodišča.

Sporno je, ali gre za predhodno vprašanje, če o njem odloča isti organ kot o predmetu postopka, vendar drug oddelek. Po nekaterih stališčih gre za predhodno vprašanje, katerega rešitev pa je lahko navedena v izreku iste odločbe.

Glede prehodnega vprašanja, ki ga lahko rešuje sam, ima organ dve možnosti:

1. da med postopkom najprej resi predhodno vprašanje in nato odloči o zadevi;
2. da postopek prekine:

a) in sam zahteva pri pristojnem organu odločitev o predhodnem vprašanju, če se postopek lahko začne samo po uradni dolžnosti;

b) ali od stranke zahteva, naj pri pristojnem organu vloži zahtevo za rešitev predhodnega vprašanja in naj v določenem roku predloži dokazilo, da je pri pristojnem organu vložila zahtevo za rešitev predhodnega vprašanja. Če v odrejenem roku stranka takega dokazila ne predloži, se šteje, da je stranka umaknila zahtevek, organ pa izda sklep, s katerim ustavi postopek. Zoper tak sklep je dovoljena pritožba.

Če je organ sam reševal predhodno vprašanje, pozneje pa je bilo to pri pristojnem organu drugače rešeno, je to razlog za obnovo postopka (4. točka 260. člena ZUP).

Če je organ prekinil postopek zaradi reševanja predhodnega vprašanja pri pristojnem organu ali sodišču, se postopek o glavni stvari nadaljuje, ko je predhodno vprašanje rešeno z dokončno ali pravnomočno odločbo. Če je predhodno vprašanje reševal upravni organ, se postopek nadaljuje po dokončnosti odločbe o tem vprašanju, če pa ga je reševalo sodišče, pa po pravnomočnosti sodne odločbe. V obeh primerih je odločba prestala pritožbeni postopek.

3.1.2.2 Ustna obravnava

Na obravnavi je treba ugotoviti dejansko stanje in za to stanje pozneje uporabiti materialno pravo. Obravnava je kontradiktorni postopek, v katerem se neposredno srečajo udeleženci postopka in ustno razpravljajo o vprašanjih, ki so pomembna za ugotovitev dejanskega stanja in za uporabo materialnih predpisov.

Ustna obravnava je **obligatorna** ali **fakultativna**.

Obligatorno - obvezno se ustna obravnava izvede:

- kadar sta v postopku udeleženi dve ali več strank z nasprotnimi interesi;
- kadar je v postopku treba opraviti ogled, zaslišati priče in izvedence.

Fakultativno se obravnava izvede, kadar uradna oseba oceni, da je za razjasnitev stvari koristno izvesti obravnavo.

Ustna obravnava se opravi na naroku za ustno obravnavo. Med dnevom vabila strankam in drugim udeležencem na obravnavo in narokom naj praviloma ne bilo manj kot osem dni. Obravnava se opravi na sedežu organa, zaradi načela ekonomičnosti pa se lahko opravi tudi na kraju ogleda ali na kakšnem drugem kraju.

3.1.2.2.1 Javnost obravnave

Obravnava je javna. Javnost lahko uradna oseba izključi po lastni presoji ali na predlog strank ali drugih udeležencev:

- a) če to zahtevajo razlogi morale ali javne varnosti;
- b) če se obravnavajo razmerja v družini ali rodbini;
- c) če se obravnavajo podatki, ki so zavarovani z zakonom o tajnih podatkih, ali če bi bilo treba zavarovati poklicno ali poslovno skrivnost;
- d) če se lahko predvideva, da bo obravnava ovirana.

Stranka pa lahko predlaga izključitev javnosti se zaradi drugih utemeljenih razlogov.

3.1.2.2.2 Izvedba obravnave

Uradna oseba oklice predmet obravnave tako, da povabi vse vabljeni v skupen prostor, nato razglasi predmet obravnave, ugotovi, kdo od povabljenih je prišel in kdo se obravnave ni udeležil, kdo je opravičil svoj izostanek in kdo ga ni opravičil.

Za opravičilo morajo biti navedeni utemeljeni razlogi, sicer lahko uradna oseba odredi privedbo, vendar ne za stranko, ki je vložila zahtevek.

Če na obravnavo ne pride stranka, ki je vložila zahtevek, in je nesporno, da je vabilo prejela in se da sklepati oziroma domnevati, da je umaknila zahtevek, lahko organ izda sklep in ustavi postopek. Zoper sklep je dovoljena pritožba (161. člen ZUP).

Če se ne da domnevati, da je stranka umaknila zahtevek, a e treba postopek nadaljevati v javnem interesu, opravi uradna oseba obravnavo brez stranke ali pa jo preloži.

Če stranka, zoper katero je uveden postopek, na obravnavo ne pride, čeprav je bila pravilno povabljeni, organ opravi obravnavo, lahko pa jo preloži, če brez njene udeležbe ni mogoče odločiti o zadevi. Preloži jo na stroške stranke.

Obravnava se lahko tudi prekine zaradi izteka poslovnega časa ali zaradi drugih okoliščin. V tem primeru se v zapisniku navede, kdaj je bila prekinjena in kdaj se bo nadaljevala; ko se obravnava nadaljuje, se navede, kdaj je prišlo do nadaljevanja.

Na obravnavi se izvaja načelo kontradiktornosti postopka. Stranka lahko ugovarja navedbam nasprotnih stran, mnenjem izvedencev, izjavam prič in drugih udeležencev.

Stranka mora biti na obravnavi opozorjena na pravico, da predloži pripombe k obravnavi in na posledice, če jih ne da; če pripomb ne da, se šteje, da pripomb nima.

To pa je pomembno za morebitni poznejši pritožbeni postopek. Če da stranka pripombe po obravnavi, vendar ne z namenom, da bi se zavlačeval postopek, se upoštevajo, če bi vplivale

na rešitev zadeve. Enako ravna, če da pripombe po obravnavi stranka, ki je bila na obravnavo povabljen z javnim naznanilom in se obravnave ni udeležila (162. člen ZUP).

O obravnavi se piše zapisnik. Po končani obravnavi lahko uradna oseba razglasi odločitev o zadevi, navadno pa stranke obvesti, da bo izdana pisna odločba.

3.1.3 Prekinitev postopka

Tekoči ugotovitveni postopek, vključno z dokazovanjem, se lahko s sklepom prekine:

1. če stranka med postopkom umre in so pravice ali obveznosti stranke prenosljive na pravne naslednike;
2. če stranka izgubi poslovno sposobnost in nima pooblaščenca;
3. če zakoniti zastopnik stranke umre ali izgubi poslovno ali opravilno sposobnost, stranka pa nima drugega zakonitega zastopnika ali pooblaščenca;
4. če organ prekine postopek zaradi rešitve predhodnega vprašanja pri pristojnem organu;
5. če so za stranko nastopile pravne posledice uvedbe stečaja.

S prekinitvijo postopka prenehajo teči vsi roki, določeni za procesna dejanja, in roki za izdajo odločbe (eno- ali dvomesečni ali drug z zakonom določen rok). Zoper sklep o prekinitvi je dovoljena pritožba, vendar ne suspendira sklepa do odločitve o pritožbi.

Postopek se nadaljuje:

1. ko v postopek vstopijo pravni nasledniki zapustnika;
2. zaradi razloga pod 2. in 3. točko, ko je imenovan zakoniti zastopnik;
3. ko je dokončno ali pravnomočno rešeno predhodno vprašanje;
4. ko v postopek vstopi stečajni upravitelj (153. člen ZUP).

Če je postopek prekinjen zaradi odločanja o dovolitvi vstopa stranskega udeleženca v postopek, se ta nadaljuje po dokončnosti sklepa, s katerim vstop v postopek ni bil dovoljen (142. člen ZUP).

Postopek se prekine z obvestilom tudi, če je ustavno sodišče ali župan zadržal izvrševanje predpisa, ki je podlaga za odločanje o zadevi (82. člen ZUP).

iv. B. DOKAZNI POSTOPEK

4.1.1. Splošno o dokazovanju

Dejstva in okoliščine, zbrane v ugotovitvenem postopku, je treba v dokaznem postopku dokazati. **Dokazovanje je izvajanje načela materialne resnice, kar po meni ugotavljanje, ali je subjektivno ugotovljeno skladno z resničnim dejanskim stanjem.**

Zbrane okoliščine se preverjajo glede skladnosti s podatki iz evidenc, registrov, zbirk podatkov ali z logičnim sklepanjem. Dokazovanje je vrednotenje dejstev z vidika njihove skladnosti z resničnostjo v materialnem svetu. Formalno predstavlja zbiranje dejstev, njihovo vrednotenje in nato selekcioniranje glede na dokazno moč, čemur sledi dokazni sklep o dejanskem, neizpodbitnem stanju, na katero se uporabi materialni predpis.

V upravnem postopku ne dokazujemo:

- splošno znanih dejstev - to so naravoslovna dejstva, zakoni fizike ali vsem znana zgodovinska dejstva;

organu znanih dejstev - dejstva stroke na področju delovanja organa; pravnih domnev - »praesumptio iuris« - to je pravno gledanje na določena vprašanja, na katera pravni red veže pravne posledice (zakon o zakonski zvezi - otroci, rojeni v zakonski zvezi, so zakonski). Pravne domneve se lahko izpodbijajo (npr. očetovstvo, ali resničnost javne listine, ki je predpostavljena), dokler se ne, so take, kot jih določa zakon, nekatere pa so ne izpodbojne (daje je v primeru hkratne smrti staršev in otrok najprej nastopila smrt staršev;

- pravnih fikcij - »praesumptio iuris et de iure« (npr. da je zahtevnik stranke zavržen, če organ v roku ni odločil in se lahko stranka pritoži, ali da oseba, ki je bila zaradi potopitve ladje pet let pogrešana in o njej ni glasu, se lahko razglasi za mrtvo in njen zakonec se ponovno poroči - fikcija je, da je ta oseba mrtva, čeprav se pozneje izkaze, da to ni res, in velja zadnja sklenjena zakonska zveza);
- verjetno izkazanih dejstev - zakon dopušča, da se zaradi nujnih ukrepov v javnem interesu, zaradi katerih ni mogoče odlagati, lahko odloči na podlagi verjetnosti o določenem stanju. Dejanskega stanja ni treba vedno ugotoviti in dokazati z gotovostjo (8. člen ZUP - kaj se šteje za materialno resnico). Verjetnost zadostuje za odločitev, če gre za nujne ukrepe v javnem interesu, s katerimi ni mogoče odlagati - skrajšani ugotovitveni postopek po 144. členu ZUP, vrnitev v prejšnje stanje se lahko dovoli, če je razlog zamude roka verjeten, obnova postopka se lahko dovoli, če je obnovitveni razlog verjetno preložen - 267. člen ZUP, izvedenec se lahko izloči, če je verjetno nestrokoven - 192. člen ZUP;
- notranjega državnega prava, ki ga morata poznati uradna oseba in stranka (»iura novit curia«). Nobena se ne more sklicevati, da prava ne pozna.

Lahko pa se dokazuje:

- **obstoj tujih pravnih norm**, če se stranka nanje sklicuje in uradni osebi niso znane. O tem lahko poišče pri ministrstvu za pravosodje ali od stranke zahteva, naj predloži javno listino, s katero tuj organ potrjuje, katero pravo velja v njegovi državi (npr. daje bila pokojninska doba, pridobljena po tujem pravu);
- **obstoj avtonomnega prava**, če se stranka nanj sklicuje in če se uporabi v upravnem postopku. Nekaterim subjektom država priznava pravico, da lahko z notranjimi pravili urejajo svoja razmerja, na primer s cerkvenim - kanonskim pravom.

4.1.2. Dokazna sredstva - dokazila

Kot dokaz se v postopku lahko uporabi vse, kar pripomore k ugotovitvi dejanskega stanja.

ZUP nekatere dokaze šteje za tako pomembne, da predpisuje način njihovega izvajanja. Taki dokazi so listine, priče, izvedenci, ogledi in izjave stranke.

4.1.2.1 Listine

V širšem smislu je listina vsak papir, predmet, stvar, nepremičnina, spomenik ali celo oseba, na kateri je kaj napisano, narisano, vklesano ali vtetovirano.

V ožjem smislu je listina pisno dokazno sredstvo.

Listine delimo na **zasebne** in **javne listine**.

Značilnost javne listine je, da dokazuje tisto, kar je v njej navedeno. Resničnost javne listine je predpostavljena, če je pristna. Dovoljeno je dokazovati, da so v listini dejstva neresnično

potrjena ali da je nepravilno sestavljena. Če pa so v njej popravki, izbrisi ali pomanjkljivosti, uradna oseba oceni, za koliko je zmanjšana dokazna vrednost ali pa je sploh nima.

Zasebne listine predstavljajo samo sporočilo o določenih okoliščinah, ki jih je treba v postopku šele dokazati. To so različne pogodbe, izjave, dogovorjena razmerja ipd. Ni nujno, da jih izdajajo posamezniki ali osebe zasebnega prava, lahko tudi osebe javnega prava oziroma organi. Take listine so vse druge listine, ki ne izpolnjujejo značaja javne listine, oziroma niso izdane ali sestavljene na način in pod pogoji za javne listine.

Za javno listino se šteje listina:

1. ki jo je izdal pristojni organ;
2. ki potrjuje dejstva iz uradnih evidenc ali dejstva, ki jih je organ ugotovil;
3. ki ima predpisano obliko, če je ta predpisana;
4. ki ima podpis uradne osebe in žig organa (169. člen ZUP).

Vse druge listine se štejejo za zasebne listine.

Potrdila, izdana po 179. in 180. členu ZUP, je treba šteti za javno listino, čeprav je s tega vidika nekoliko sporno potrdilo po 180. členu ZUP, ki ga izda organ na podlagi ugotovitev določenih dejstev, ki jih potrdi v potrdilu, o katerih ne vodi uradne evidence. Organ, kateremu je tako potrdilo predloženo, je vezan, kar je element javne listine.

Časovna veljavnosti javnih listin

Javne listine imajo omejeno ali neomejeno časovno veljavnost oziroma dokazno moč.

Časovno neomejeno dokazno moč imajo javne listine, na katere pravni dogodki po izdaji ne morejo vplivati (spričevalo, razen če bi se ugotovilo, da je ponarejeno). Če pravni dogodki (npr. pravni posli) po izdaji listine lahko vplivajo na njeno vsebino, ima javna listna časovno omejeno dokazno moč

(npr. izpisek iz zemljiške knjige, če je po izdaji nepremičnina prodana, izpisek pa se dokazuje lastništvo). Za dokazovanje je v teh primerih treba priskrbeti novo listino (170. člen).

Določene listine imajo s predpisi določeno časovno veljavnosti, vendar pa se tudi za te listine lahko po omenjenih merilih presoja, ali se imajo dokazno moč ali veljavo.

Predložitev listine

Listine, ki se uporabljajo v postopku kot dokaz, predložijo stranke ali pa jih preskrbi organ. Stranka, ki se sklicuje na listino, jo mora predložiti oziroma pokazati, če jo ima ali če jo lahko dobi (174. člen ZUP). Če je listina pri drugem državnem organu, organu lokalne skupnosti ali pri nosilcu javnega pooblastila za odločanje v upravnih stvareh, jo pridobi organ sam. Lahko pa jo predloži stranka, če sama to zeli. Če je listina pri nasprotni stranki in je ta noče predložiti oziroma pokazati, zahteva organ, naj jo predloži ali pokaže na obravnavi, da se lahko stranke do nje opredelijo.

Za predloženo listino se šteje sporočilo organu, kje v uradni evidenci ali zbirki podatkov je zapis o določenem dejstvu. Če stranka noče predložiti ali pokazati listine, uradna oseba oceni, kakšen vpliv ima to na reševanje zadeve.

Organ se mora vprašati, ali obstajajo okoliščine, ki kažejo, da listina obstoji, in kaj dokazuje.

Listina je lahko pri kakšni tretji osebi, ki ni udeležena v postopku (176. člen ZUP). Če je taka oseba noče pokazati, ji organ s sklepom naloži, naj pokaže listino na obravnavi, da bi se stranke do nje lahko opredelile. Pred izdajo sklepa mora organ osebi, ki listine noče pokazati, omogočiti, da navede razloge odklonitve pokaže listine. Pokaz listine sme oseba zavrniti zaradi istih razlogov kot priča pričanje. To pomeni, da se zoper tako osebo lahko uporabijo sankcije kot zoper pričo, ki noče pričati (glej priče). Stroški pokaže ali predložitve listine bremenijo stranko, ki se sklicuje na listino.

Stranka ali druga oseba listino predloži v izvorniku, overjenem prepisu ali v mikrofilmski kopiji. Če se listina predloži v prepisu ali kot elektronska kopija, lahko uradna oseba zahteva od stranke, naj pokaže izvorno listino. Uradna oseba ugotovi, ali se prepis oziroma kopija ujema z izvornikom, in to zaznamuje na prepisu oziroma kopiji. Zaznamek se ne šteje za overitev, zato se zanj ne plača taksa. Ima pa tak zaznamek enako veljavo kot overitev.

Pristnost listine

Listina ima dokazno moč samo, če je pristna; to pomeni, da ni popravljena ali spremenjena. Tudi ni pristna, če so v njej dejstva neresnično potrjena ali če je nepravilno sestavljena. Zapisnik, ki je sestavljen na način, kot ga določa ZUP ali poseben zakon, se šteje za pristno javno listino, ki dokazuje potek in vsebino dejanja in danih izjav (80. člen ZUP). Da listina ni pristna, se lahko dokazuje na predlog stranke, nasprotne stranke ali po uradni dolžnosti, če uradna oseba dvomi o pristnosti listine. Če je na listini kaj prečrtano, zradirano ali vstavljeno ali popravljeno, uradna oseba, ki vodi postopke, presodi, ali je in koliko zmanjšana dokazna vrednost listine ali pa nima nobene dokazne vrednosti (172. člen ZUP).

Javne listine, izdane v tuji državi, se ob pogoju vzajemnosti štejejo za javne tudi v RS, če so overjene. Za potrdila pogoja vzajemnosti ne velja. Tujim listi-nam mora biti priložen tudi overjen prevod, če je to potrebno (177. člen ZUP). To pa je odvisno od tega, ali uradna oseba in stranke vsebino tuje listine razumejo. Poznane tuje listine na obrazcih se praviloma ne prevajajo.

Vsakdo mora predložiti in pokazati listino, ki je potrebna za dokazovanje. Če je brez opravičenega razloga ne predloži oziroma pokaže, se lahko ukrepa kot zoper tistega, ki noče pričati.

4.1.2.2 Potrdila

Potrdilo je ena od vrst listin.

Poznamo dve vrsti potrdil:

- 1. potrdila o podatkih iz uradnih evidenc (izpisek iz matične knjige, izpisek iz šolskih evidenc) - 179. čl. ZUP;**
- 2. potrdila o dejstvih in okoliščinah, ki jih ugotovi pristojni organ in potrdi v potrdilu (npr. ugotovitev statusa kmeta) -180. člen ZUP.**

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

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

Če organ ne more izdati potrdila iz uradne evidence, ker take evidence ni, ali ne potrjuje podatkov, ki jih zahteva stranka, mora v 15 dneh izdati odločbo o zavrnitvi izdaje potrdila.

Če organ ne more izdati potrdila o okoliščinah, ki jih naj ugotovi, ker za to ni pristojen oz. ker zatrjevanih okoliščin oziroma razmerij ni, mora v 30 dneh izdati odločbo, s katero zavrne izdajo potrdila.

Če organ ne izda potrdila ali odločbe o zavrnitvi izdaje potrdila, se po preteku teh rokov šteje, da je zahtevo zavrnil - gre za molk organa, to pa je razlog za vložitev pritožbe.

Če stranka ni zadovoljna z izdanim potrdilom in zahteva njegovo spremembo, mora organ v 15 dneh izdati spremenjeno potrdilo oziroma odločbo o zavrnitvi spremembe potrdila (180. a člen ZUP).

Potrdilo ni upravni akt, ker se z njim ne odloča o pravici ali obveznosti, zato tudi ne postane dokončno in pravnomočno. Učinek potrdila nastopi takoj po izdaji, ko se predloži kot dokaz.

4.1.2.3 Upravne overitve

Za potrebe upravnih postopkov lahko vsakdo zahteva overitev lastnoročnih podpisov, prepisov, kopij in skeniranih kopij (178. člen ZUP).

Overitev lastnoročnega podpisa je potrditev njegove pristnosti pred organom.

Pristnost lastnoročnega podpisa dokazuje predlagatelj listine tako, da pred uradno osebo podpiše listino ali prizna podpis, ki je FE na listini, za svoj. Da gre res za osebo, ki bo podpisala listino ali priznala podpis za svoj, ugotovi uradna oseba na podlagi osebnega dokumenta, opremljenega s fotografijo, ki ga je izdal državni organ, razen če je oseba uradni osebi osebno znana. Overitev podpisa se potrdi na izvorni listini z navedbo datuma overitve, oznake, s katero je overitev evidentirana pri organu, z navedbo oznake uradnega osebnega dokumenta, podpisom uradne osebe in žigom.

Overitev prepisa ali kopije je potrditev istovetnosti prepisa ali fizične ali elektronske kopije z izvirno listino. Prepis ali fizično kopijo, ki naj se overi, se skrbno primerja z izvirno listino, s katero se mora ujemati v vseh podrobnostih. V potrdilu o overitvi se navede oznaka, datum overitve, število listov oziroma pol izvirne listine oziroma kopije ali skenirane kopije.

Z overitvijo se ne potrjuje resničnost podatkov v listini. Upravna overitev je enakovredna notarski overitvi.

Upravna overitev za potrebe upravnega postopka se lahko zahteva pri kateri koli upravni enoti, ne glede na bivališče tistega, ki overitev zahteva.

Za overitev se ne šteje in se tudi ne plača taksa, če med dokaznim postopkom stranka predloži fotokopijo, hkrati pa pokaže tudi izvirno listino in organ na fotokopiji potrdi istovetnost z izvirno listino. Tako ugotovljena istovetnost ima enako dokazno veljavo kot overjena listina (173. člen ZUP).

4.1.2.4 Priče

Priča je lahko vsaka oseba, tudi mladoletna oseba oziroma oseba, ki nima opravilne sposobnosti, če je sposobna zaznavanja in reproduciranja zaznanega. Osebe, ki niso sposobne zaznavanja oziroma reproduciranja, so absolutno nezmožne priče (181. člen ZUP).

Kdor je k organu povabljen kot priča, mora priti in pričati. Če se priča vabilu ne odzove in izostanka ne opraviči (opravičilo mora biti navadno pisno, izjemoma se lahko opraviči po

telefonu), je priča lahko prisilno privedena; lahko je tudi denarno kaznovana oziroma ji je naloženo plačilo stroškov, ki so zaradi njenega izostanka nastali. Denarno je lahko kaznovana tudi, če brez opravičenega razloga noče pričati (50.000 SIT).

4.1.2.4.1 Zaslišanje priče

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

- a) **hudo sramoto,**
- b) **občutno premoženjsko škodo,**
- c) **kazenski pregon:**

- sama sebe, svojega zakonca, partnerja iz izven zakonske skupnosti, bivšega zakonca, sorodnika v ravni ali v stranski vrsti do vštetega tretjega kolena, sorodnika po svaštvu do vštetega drugega kolena, svojega skrbnika ali oskrbovanca, posvojitelja in posvojenca.

Pričanje lahko odkloni tudi:

- na vprašanje, na katerega ne bi mogla odgovoriti, ne da bi kršila poslovno ali poklicno tajnost, ki jo varuje zakon;
- o tistem, kar je priči stranka zaupala, kot svojemu pooblaščenču;
- o dejstvih, ki jih je priča izvedela kot duhovnik, odvetnik ali zdravnik pri opravljanju svojega poklica. Gre za varovanje zaupnega razmerja med pričo in temi osebami.

Priča je lahko odvezana pričanja tudi o drugih dejstvih, če navede za to tehtne razloge.

Oseba se ne sme odreci pričanju, če je pri določenih uradnih dejanjih sodelovala kot priča, kot uradna oseba ali pisar, pravni prednik ali tolmač ipd.

Kot priča pa ne more biti zaslišana oseba, ki varuje podatke, ki so zavarovani z zakonom o tajnih podatkih, dokler je organ ne odveze te dolžnosti.

Priča ne sme odreci pričanja zaradi nevarnosti, da bo imela kakšno premoženjsko škodo glede pravnih opravil, ki jih je opravila ali je bila pri njih navzoča kot priča, pisar ali posredovalec, ali glede dejanj, ki jih je opravila kot pravni prednik ali zastopnik katere od strank, ter glede dejanj, ki jih je po predpisih dolžna naznaniti ali o njih dati izjavo (183. člen ZUP).

4.1.2.4.2 Opozorila priči, preden da izjavo oziroma je zaslišana

Pričo je treba opozoriti, da mora govoriti resnico, da mora povedati vse, kar o zadevi ve, ter da je lahko kaznovana v primeru krive izpovedbe. Od priče se zahteva, naj najprej pove osebno ime, poklic, prebivališče, rojstni kraj, starost (ne datuma rojstva).

Pričo nato vprašamo, od kod ve in kaj na splošno ve o zadevi, o kateri priča, nato ji postavljamo vprašanja.

Vprašanja, ki usmerjajo ali prejudicirajo odgovor, niso dovoljena.

Priče so zaslišane vsaka zase brez navzočnosti tistih oseb, ki se niso bile zaslišane.

Pričo vprašamo, ali je posredna priča (govori po pripovedi drugih) ali neposredna

- priča je sama zaznala dejstva). Pričo lahko tudi soočimo z drugimi pričami — navzkrižno zaslišanje.

O zaslišanju se piše zapisnik, ki ga podpise zaslišana priča. Če se priča z navedba-mi v zapisniku ne strinja, lahko predloži pripombe na zapisnik.

4.1.2.4.3 Odklonitev pričanja

Priča mora na vabilo priti in pričati. Pričanje je državljanska dolžnost. Če priča, ki je bila pravilno povabljena, ne pride in svojega izostanka ne opraviči, se lahko:

- **s silo privede;**
- **trpi s tem povezane stroške, ki so nastali stranki in drugim udeležencem;**
- **denarno kaznuje do 50.000 tolarjev,** če pa pride in noče pričati, se lahko kaznuje z enako kaznijo. Če kljub opozorilu se vedno noče pričati, se ji lahko izreče se ena kazen do tega zneska. Uradna oseba lahko priči, ki ni prišla na zaslišanje ali, ker ni hotela pričati, naloži plačilo stroškov, ki so nastali organu in drugim udeležencem. O tem se odloči s sklepom. Sklep izda uradna oseba, ki vodi postopek, v soglasju z uradno osebo, ki je pooblaščen za odločanje o zadevi. Če priča pozneje opraviči svoj izostanek oziroma pokaže pripravljenost pričati, lahko uradna oseba odpravi sklep o kazni. Zoper sklep o kazni in stroških je dovoljena pritožba na organ, ki odloča o pritožbi zoper odločbo o upravnih zadevih.

4.1.2.3.1 Izvedenci

Izvedenca postavi uradna oseba, če sama nima strokovnega znanja, s katerim bi ugotovila ali presodila določena dejstva in okoliščine, pomembne za odločitev o zadevi, in če oceni, da je to potrebno, ker druga dokazna sredstva ne omogočajo ugotovitve dejanskega stanja ali presoje kakšnega dejstva (189. člen ZUP).

4.1.2.3.2 Kdo je lahko izvedenec?

Izvedenec se postavi izmed sodno registriranih izvedencev, če teh ni, pa izmed drugih oseb, ki imajo strokovno znanje.

Izvedenec je lahko fizična ali pravna oseba; zadnja nastopa po pooblaščenih osebah. Izvedenec je lahko tudi skupina oseb, tim strokovnjakov ali komisija (npr. invalidska komisija). V tem primeru je njihovo izvedeniško delo skupno, ki ga podpišejo vsi člani, predloži pa lahko njihov predstavnik. Izvedenec ne more biti, kdor ne more biti priča.

Izvedenec se lahko postavi po presoji uradne osebe ali na predlog stranke.

Uradna oseba na predlog strank ni vezana, seveda pa mora upoštevati utemeljene ugovore zoper določeno osebo, če na primer stranka navaja izločitvene razloge.

Stranka mora biti vprašana, kdo naj bo izvedenec oziroma ali se s postavitvijo določene osebe za izvedenca strinja, razen če gre za nujne ukrepe v javnem interesu.

Stranka lahko predlaga izločitev izvedenca zaradi razlogov, ki veljajo za izločitev uradne osebe iz postopka ter zaradi dvoma o njegovem strokovnem znanju. Dvoje različnih izvedeniških mnenj o istem vprašanju, se ne pomeni, da je eno nestrokovno, razen če izrazito odstopata ali si celo nasprotujeta. To je lahko razlog za postavitve tretjega izvedenca.

Opravljanje izvedeniškega dela je dolžnost, ki se ji lahko izvedenec odreče zaradi enakih razlogov, kot se lahko priča odreče pričanju, in zaradi preobremenjenosti z delom.

4.1.2.3.3 Izvedba dokazovanja z izvedencem

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

Izvedenec opravi izvedeniško delo ustno na obravnavi, če gre za manj zahtevno izvedeniško delo. Uradna oseba izvedencu postavlja vprašanja, na katera izvedenec na obravnavi neposredno odgovarja. **O zahtevnih zadevah mora izvedenec predložiti pisni izvid in mnenje.** V takem primeru se lahko postavi dva ali več izvedencev.

Izvedeniško delo je sestavljeno iz izvida, to je popis dejanskega stanja in mnenja. to je izvedenčeva **subjektivna** ocena oziroma odgovor na zastavljeno vprašanje

uradne osebe oziroma stranke v postopku. Na obravnavi se lahko izvedencu postavljajo vprašanja in zahtevajo pojasnila o podanem mnenju.

Izvedeniško delo se lahko ponovi pred istim ali pred drugim izvedencem, če ni jasno, prepričljivo ali če se izvedeniška mnenja med seboj bistveno razlikujejo.

Uradna oseba na mnenje ni vezana; predstavlja torej enega od dokazov, o katerem uradna oseba presodi po načelu proste presoje dokazov in materialne resnice. Zakon lahko določi, da je mnenje treba obvezno pridobiti in da je oziroma da je mnenje izvedenca za uradno osebo obvezno (npr. zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju - mnenje invalidske komisije v postopku uveljavljanja invalidnine).

4.1.2.3.4 Ponovitev dokazovanja z izvedenci

Če izvid in mnenje izvedenca nista razumljiva, strokovno utemeljena, prepričljiva in se dvomi o pravilnosti mnenja, se lahko dokazovanje ponovi z istimi ali drugimi izvedenci, če se pomanjkljivosti ne morejo odpraviti s ponovnim zaslišanjem izvedencev. V zahtevnejših zadevah se lahko pridobi mnenje strokovnega ali znanstvenega zavoda.

4.1.2.3.5 Izostanek izvedenca

Če izvedenec neopravičeno ne pride k procesnemu dejanju ali če noče opraviti izvedenskega dela ali če ne predloži pisnega izvida in mnenja, se lahko kaznuje s kaznijo do 50.000 tolarjev. Lahko pa se mu naloži tudi plačilo stroškov, ki so z njegovo opustitvijo naloženih nalog nastali. Če izvedenec pozneje opraviči svoje ravnanje in je pripravljen opraviti izvedensko delo, lahko uradna oseba odpravi sklep o denarni kazni.

4.1.2.3.6 Cenilec in tolmač

Cenilec je izvedenec za finančna vprašanja, tolmač pa za jezik. Za oba se uporabljajo določbe o izvedencih.

4.1.2.3.7 Ogled

Ogled odredi uradna oseba, če je potrebno, da sama neposredno ugotavlja dejstva na nepremičninah, stvareh ali osebah (osebni pregled v carinskih zadevah).

Ogled se opravi na sedežu organa, če se stvari lahko brez težav prinesejo na kraj, kjer se vodi postopek, to je navadno na sedež organa. Sicer pa se stvari - predmeti ogledajo tam, kjer so, nepremičnine pa na kraju, kjer lezijo. Lastnik ali posestnik mora dovoliti ogled. Če brez opravičenega razloga ne dovoli ogleda, se zoper njega lahko uporabijo enaki ukrepi kot zoper pričo, ki noče pričati. Stranke imajo pravico biti navzoče pri ogledu.

Če je predmet ogleda stanovanje, si mora uradna oseba pridobiti dovoljenje sodišča za vstop v stanovanje, razen če stranka sama predlaga ali zahteva ogled stanovanja.

O ogledu se piše zapisnik ali pa se potek ogleda snema ali oboje kombinira. Ogled se mora opraviti tako, da se na ogledu ne dela nepotrebna škoda. Stroški ogleda so stroški postopka, prav tako velja za škodo, ki nastane pri ogledu, razen če bi jo kdo povzročil namenoma. V tem primeru tako škodo poravnava sam. O tem se izda sklep. zoper katerega je dovoljena pritožba.

Zakon lahko določi, da je ogled pred odločitvijo obvezen (tehnični pregled vozila pred izdajo prometnega dovoljenja).

4.1.2.5 Izjava stranke

Ustna izjava stranke se uporabi kot dokazno sredstvo, če za ugotovitev nekega dejstva ni dovolj drugih dokazov ali če bi bilo treba v stvareh majhnega pomena dokazovati z zaslišanjem priče, ki živi v oddaljenem kraju in stroški ne bi bili v sorazmerju s pomenom zadeve, ali če bi bilo z iskanjem drugih dokazov oteženo uveljavljanje pravic stranke (188. člen ZUP). ZUP dopušča, da se na izjavo stranke opre organ tudi v zadevah, ki niso majhnega pomena. Je pa potrebno, da izjava stranke ni edini dokaz, pač pa so se drugi, ki pa sami po sebi niso zadostni. Tako, je izjava lahko odločilni dokaz, ki dopolnjuje ali nadgrajuje druge. Na to kaze tudi zakon s tem, ko nalaga uradni osebi, da izjavo stranke presoja po temeljnem načelu proste presoje dokazov. Zlasti je pomembna v postopkih, kjer se dokazovanje nanaša na historična dejstva, ki so s potekom časa vse težje dokazljiva.

Stranko je treba preden da izjavo, opozoriti na kazensko in materialno odgovornost, če bi se pozneje pokazalo, da je dala lažno izjavo. Odločba bo izdana glede dejanskega stanja.

v. UPRAVNI AKTI

5.1.1 Odločba in sklep

Po končanem ugotovitvenem in dokaznem postopku izda pristojni organ upravni akt o upravni zadevi. To sta odločba in sklep. Med postopkom izdaja procesne sklepe, na koncu postopka pa odločbo. Z odločbo odloči o predmetu postopka, torej o pravici, obveznosti ali pravni koristi stranke, torej oblikuje upravnopravno razmerje. S sklepom pa odloči o vprašanjih, ki so v zvezi s postopkom, torej o procesnih vprašanjih (sklep o zavrženju vloge, sklep o ustavitvi postopka, sklep o dovolitvi obnove postopka itd.).

5.1.1.1 Značilnosti upravnih aktov

Upravni akt - **odločba ali sklep** - je oblasten konkreten posamični akt, ker organ na podlagi abstraktnega splošnega predpisa ureja posamično zadevo določene stranke.

Upravni akt je enostranski akt, ker izhaja iz enostranskega upravnopravnega razmerja, v katerem je organ nosilec odločanja, stranka pa pred tem organom uveljavlja pravico ali pravno korist ali se brani pred naložitvijo obveznosti. Organ se s stranko o pravici ali obveznosti ne pogaja, ker mora v tem postopku avtoritativno ščititi javno korist oziroma javni interes. Upravni akt je torej avtoritativen akt. Po končanem ugotovitvenem in dokaznem postopku organ odloči skladno z načelom materialne resnice in proste presoje dokazov. Med ugotovitvenim in dokaznim postopkom pa ji mora omogočiti uveljavljanje in zavarovanje njenih pravic in pravnih koristi.

Upravne akte ločimo od aktov poslovanja, s katerimi organ usmerja delo ali stopa v določena prirejena, ne nadrejena pravna razmerja, na primer sklepa pravne posle.

5.1.2 Odločba

Odločbo izda krajevno in stvarno pristojen organ, ki izvršuje oblast na državni ali lokalni ravni. Odločbo izda predstojnik organa ali oseba, ki ima po zakonu (inšpektor) ali od predstojnika pooblastilo za izdajo odločbe. V kolegijem organu o zadevi odloči, če je navzočih več kot polovica njegovih članov, odločbo pa sprejme z večino glasov navzočih članov, če ni s predpisom drugače določeno (207. člen ZUP).

5.1.2.1 Odločba kot formalni upravni akt

Odločba je formalen - obličen upravni akt, ker mora biti izdana v pisni obliki in mora imeti predpisane sestavne dele. Sestavni deli pa morajo imeti predpisane sestavine - stroga formalnost.

Odločba se lahko samo izjemoma izda ustno:

1. če gre za nujne ukrepe v javnem interesu, s katerimi ni mogoče odlagati;

taka odločba lahko učinkuje takoj. Pritožba v tem primeru ne zadrži izvršitve odločbe. Po izdaji ustne odločbe mora biti v 8 dneh izdana se pisna odločba; pritožbeni rok teče od dneva izdaje - vročitve pisne odločbe (211. člen ZUP);

2. v stvareh manjšega pomena, če se ugotovi strankinemu zahtevku, pa se ne posega v javno korist ali korist koga drugega. Taka odločba ima lahko samo izrek v obliki zaznamka na listu papirja, strankam pa se navadno sporoči odločitev ustno, lahko pa se vroči pisni izrek, če tako oceni uradna oseba ali zahteva stranka (218. člen ZUP).

5.1.2.2 Sestavine pisne odločbe

Pisna odločba mora imeti:

- 1. uvod;**
- 2. naziv;**
- 3. izrek ali dispozitiv;**
- 4. obrazložitev;**
- 5. pouk o pravnem sredstvu;**
- 6. podpis uradne osebe, ki je odločbo izdala;**
- 7. žig organa oziroma elektronski podpis uradne osebe in organa;**
- 8. številko, datum, če ni nad uvodom;**
- 9. odredbe, komu naj se vroči.**

Ad 1/Uvod/

V uvodu odločbe se navedejo:

- organ, ki vodi postopek in odloča (npr. naziv upravne enote), ter dan seje, če odloča kolegijski organ;
- predpis o njegovi pristojnosti (to je lahko organizacijski zakon npr. zakon o davčni službi ali materialni zakon - zakon o graditvi objektov ali postopkovni zakon npr. zakon o davčnem postopku ali predpis lokalne skupnosti);
- način uvedbe postopka, ali se je začel postopek na zahtevo stranke ali po uradni dolžnosti;
- ime in priimek stranke oziroma naziv pravne osebe (ulica in kraj);
- navedba zakonitega zastopnika, če gre za mladoletno osebo, ali pravno osebo ali osebo, ki ji je odvzeta poslovna sposobnost (direktor pravne osebe, mati ali oče mladoletnega otroka; začasni zastopnik osebe);
- navedba pooblaščenca, če ga ima (opravilno sposobna fizična oseba ali odvetnika ali odvetniška družba);
- navedba akta, s katerim je bilo k odločbi dano soglasje, mnenje, potrditev ali dovoljenje drugega organa, če je predpisano oziroma če sta odločbo izdala dva organa (zbirna ali kompleksna odločba).

Ad 2/Naziv/

Odločba mora biti poimenovana kot odločba ali ima nek drug naziv, ki ga določa zakon (gradbeno dovoljenje, obrtno dovoljenje, prometno dovoljenje itd.). Z nazivom odločba ali dovoljenje se kaže oblastna narava tega posamičnega akta.

Ad 3/Izrek/

V njem se odloči o pravici, o obveznosti ali o pravni koristi stranke. Izrek ali dispozitiv je najpomembnejši del odločbe, ki po izdaji določa upravnoopravno razmerje za stranko oziroma med strankami. Samo izrek odločbe postane dokončen in pravnomočen, ker samo izrek konstituira ali deklarira določeno pravno stanje oziroma razmerje.

Obvezne sestavine izreka:

- 1. odločitev o predmetu postopka** - na primer, ali se dovoli gradnja objekt ali se ne dovoli;
- 2. odločitev o vseh zahtevkih stranke** - na primer dovoli se gradnja, vendar se ne dovoli priključitev objekta na lastno greznico;
- 3. odločitev o stroških postopka**, če so ali niso nastali. Če so nastali, koliko znašajo, kdo jih je dolžan plačati, komu jih je dolžan plačati in v kakšnem roku. Lahko je tudi samo navedba, da bo o stroških postopka izdan poseben sklep, če stroškov postopka do izdajen odločbe se ni mogoče odmeriti.

Neobvezne ali morebitne sestavine izreka

Te se odredijo v izreku, če jih zakon posebej predvideva ali dopušča, in to:

- 1. določitev pogojev ali nalogov** glede priznane pravice ali naložene obveznosti (dovoljuje se gradnja ob naslednjih pogojih ...);
- 2. določitev izpolnitvenega** - izvršitvenega - paricijskega roka, v katerem je treba izpolniti obveznost, na primer porušiti objekt, zgrajen brez dovoljenja, ali rok, v katerem je treba plačati davek.

Če je izdana obveznostna odločba in ni določeno, v kakšnem roku je treba obveznost izpolniti, je rok 15-dnevni že po samem ZUP;

3. klavzula o nesuspendivnem učinku vložene pritožbe, kar pomeni, da pritožba zoper odločbo ne zadrži njene izvršitve. Treba je poudariti, da pritožba po ZUP navadno zadrži izvršitev odločbe, razen če je v izreku klavzula, da ne zadrži izvršitve. Samo zakon - ZUP ali poseben zakon) lahko določi, da pritožba nima suspendivnega učinka. Po ZUP nima suspendivnega učinka, če gre za nujne ukrepe v javnem interesu, s katerimi ni mogoče odlašati (236. člen ZUP).

Izrek pišemo lahko v več točkah. Izreki se razlikujejo po tem, ali gre za odločbo prvo ali drugostopenjskega organa. V odločbi drugostopenjskega organa se izrek prilagaja naravi odločitve o pritožbi (se npr. izrek glasi: Pritožbi se ugodi in se odločba prvostopenjskega organa odpravi in zadeva vrne v ponovno odločanje).

Ad 4/Obrazložitev/

Poznamo več vrst obrazložitev odločb:

- a) polno obrazložitev;**
- b) skrajšano obrazložitev;**
- c) odločbo brez obrazložitve - samo z izrekom v obliki uradnega zaznamka.**

Ad a/Odločba s polno obrazložitvijo/

Odločba s polno obrazložitvijo mora imeti:

- na kratko povzet zahtevek stranke, če se je postopek začel po uradni dolžnosti, pa tudi navedbo predpisa, ki pooblašča organ, da začne postopek;
- ugotovljeno dejansko stanje ter odločilne razloge in dokaze, s katerimi je bilo ugotovljeno, ugovore zoper izvedene dokaze, ugovore morebitnih nasprotnih strank, navedbe, s čim so bili ugovori nasprotnih strank zavrnjeni;
- razloge, ki ob ugotovljenem dejanskem stanju narekujejo tako odločbo;
- navedbo materialnih predpisov, ki so bili uporabljeni in se nanje odločba opira;
- razloge, zakaj ni bilo ugodeno kakšnemu zahtevku strank;
- navedbo člena predpisa, ki določa klavzulo o nesuspendivnosti pritožbe;
- razloge, zakaj je soglasodajalec odrekel soglasje, ali pa sklicevanje nanj, če je k odločbi priloženo soglasje.

Če organ odloča po prostem preudarku - diskreciji, mora obrazložitev odločbe vsebovati se razloge:

- **zakaj je organ tako odločil;**
- **kako je organ uporabil namen prostega preudarka;**
- **v kakšnem obsegu je bil preudarek uporabljen.**

Ad b/Odločba s skrajšano obrazložitvijo/

V enostavnih upravnih zadevah ima odločba skrajšano obrazložitev, če nihče ne ugovarja postavljenemu zahtevku. Odločba s skrajšano obrazložitvijo vsebuje:

- kratek povzetek zahtevka stranke;
- navedbo predpisa, na podlagi katerega je bilo odločeno.

Ad c/Odločba brez obrazložitve/

V zadevah manjšega pomena, če se ugotovi strankinemu zahtevku, in se ne posega v javno korist ali korist koga drugega in nihče ne ugovarja postavljenemu zahtevku, zadostuje, da ima odločba samo izrek, ki se strankam po navadi sporoči ustno na podlagi uradnega zanamka v zadevi. Seveda se lahko tak prepis zaznamka tudi vroči kot odločba stranki.

Ad 5/Pouk o pravnem sredstvu/

V pouku o pravnem sredstvu stranko poučimo, kakšno pravno sredstvo lahko vloži zoper odločbo:

- 1. če je dovoljena pritožba,** jo poučimo, da lahko vloži pritožbo, na koga se lahko pritoži, pri kom in v katerem roku vloži pritožbo, navede se način vložitve pritožbe (da se lahko izroči ali da na zapisnik ali pošlje priporočeno po postu prvostopenjskemu organu) in koliko znaša taksa, če je ni, pa se tudi navede, da jeni;
- 2. če ni dovoljena pritožba,** je treba navesti, kakšno drugo pravno sredstvo je dovoljeno (npr. tožba v upravnem sporu na upravnem sodišču ali v kakšnem drugem sodnem postopku (dokončna upravna odločba pokojninskega zavoda se izpodbija s tožbo na delovnem in socialnem sodišču) in pri katerem sodišču in v katerem roku se tožba vloži).

Napake pouka o pravnem sredstvu v odločbi oziroma sklepu

Napake so:

- 1. odločba nima pouka o pravnem sredstvu. V tem primeru ima stranka dve procesni možnosti:**

- lahko ravna po zakonitem pouku o pravnem sredstvu, če ga pozna;
- v osmih dneh zahteva dopolnitev odločbe s pravnim poukom (odločba se dopolni s sklepom, v katerem se navede pravni pouk, ali se napise nova odločba s pravnim poukom). Rok za pravno sredstvo, na primer pritožbo, začne teči od naslednjega dne po vročitvi sklepa o dopolnitvi odločbe;

- 2. pouk o pravnem sredstvu je pomanjkljiv ali napačen:**

- vsaka stranka, tudi odvetnik, ima pravico ravnati po napačnem ali pomanjkljivem pravnem pouku in to ne more imeti zanjo škodljivih posledic;
- če v pravnem pouku piše, da je zoper odločbo dovoljena pritožba, čeprav po zakonu ni pritožbe, mora organ, ki je pritožbo prejel, leto zavreči z odločbo (pravilno s sklepom) in v njej stranki navesti pravilen pravni pouk, po katerem lahko začne upravni spor ali kakšno drugo sodno varstvo. In obratno, če je stranka napačno poučena, da je dovoljen upravni spor, bo sodišče tožbo zavrglo, stranki pa teče rok za pritožbo od naslednjega dneva po vročitvi sodnega sklepa, s katerim je bila tožba zavrnjena kot nedovoljena, če ni stranka že prej vložila pritožbe na pristojni organ (215. člen ZUP).

Če stranka vse to zamudi, ostaja se možnost predlagati vrnitev v prejšnje stanje, če so navedeni upravičeni razlogi in nista zamujena roka za vrnitev v prejšnje stanje.

Ad 6/Podpis uradne osebe/

Odločbo podpiše uradna oseba, ki jo je izdala, in sicer na desni strani. To je navadno predstojnik ali oseba, ki ima od predstojnika ali po samem zakonu (npr. inšpektor) pooblastilo za izdajo odločbe. Če je postopek samo vodila uradna oseba, ker nima pooblastila za odločanje, se podpiše na levi strani pod »postopek vodila«, na desni pa tista oseba, ki jo je izdala.

Pri kolegijem organu odločbo podpiše predsedujoči, če ni s predpisom ali na podlagi ustave ali zakona izdanem poslovniku organa drugače določeno.

Odločba, ki nima podpisa, ni odločba, nima pravnih učinkov, ker gre za pomanjkanje personalne pristojnosti. Čeprav odloča organ, ga personalizira in legitimira njegova uradna oseba. Stranka po taki odločbi ni dolžna ravnati. Identifikacija uradne osebe prek podpisa je bistvena, ker s tem stranka ugotovi, ali so zanjo navedeni izločitveni razlogi. Če ni podpisa, se to ne da ugotoviti na podlagi vročene odločbe. Gre torej za okoliščino, ki omogoča uveljavljanje bistvene kršitve pravil postopka. To je morebitna možnost uveljavljanja izločitvenega razloga po 237. členu ZUP (pri vodenju postopka ali odločanju je sodelovala uradna oseba, ki bi morala biti izločena).

Ad 7/Žig/

Žig dokazuje da gre za pristojni oblastni akt organa in da ima odločba naravo prisilnega sredstva, če obveznost ne bo izpolnjena.

5.1.2.3 Vrste odločb

Poznamo:

- a) konstitutivne in deklaratorne odločbe;**
- b) pozitivne in negativne odločbe;**
- c) odločbe posameznega organa in zbirne ali kompleksne odločbe;**
- d) delne, dopolnilne in začasne odločbe;**
- e) skupne in generalne odločbe;**
- f) vezane in nevezane odločbe;**

Ad a/Konstitutivna in deklaratorna (ugotovitvena) odločba/ Konstitutivna - oblikovalna odločba

To je odločba, ki pravno razmerje oblikuje, torej ga vzpostavlja ali spreminja, razširja, omejuje, ukinja, skratka kreira ali ukinja pravico, obveznost oziroma pravno korist.

Deklaratorna (ugotovitvena) odločba

Je ugotovitev, da je določeno pravno razmerje ali stanje nastopilo po zakonu ali drugem predpisu samem, zato odločba tako pravno razmerje stranki samo sporoča (pokojninska odločba, ki samo ugotavlja, da je zavarovanec izpolnil pogoje za upokožitev in se mu ugotovi višina pokojnine, ali da se mu ta valorizira, ali ugotovitev, da preneha lastninska pravica -

razlastitev zemljišč v trasi avtoceste na temelju uredbe vlade o lokacijskem načrtu za avtocesto).

Ad b/Pozitivna in negativna odločba/ Pozitivna odločba

Pozitivna odločba priznava pravico ali pravno korist. Lahko pa taka odločba drugemu posega v njegovo pravico ali pravno korist, ki jo taka oseba lahko brani v pritožbenem postopku, če v postopek na prvi stopnji ni bila povabljena ali se ga zaradi upravičenih razlogov ni mogla udeležiti.

Negativna odločba

Negativna odločba zavrača zahtevek stranke. Pojem negativne odločbe kreira ZUP s tem, ko za negativno zavrnilno odločbo šteje molk organa, ki o zahtevku stranke ni odločil v predpisanem roku. To pa stranki omogoča, da vloži pritožbo, kot da bi bil njen zahtevek zavrnjen (fikcija o izdaji zavrnilne odločbe).

Ad c/Odločba posameznega organa

Navadno izda odločbo posamezen organ, na primer upravna enota, občinska uprava, ministrstvo, organ v sestavi ministrstva itd.

Zbirna ali kompleksna odločba

Zbirno ali kompleksno odločbo izda več organov. Pri tem so možne naslednje oblike sodelovanja:

- dva ali več organov odločata enakopravno. V tem primeru vsak od njih odloči, organi pa se dogovorijo, kateri od njih bo odločbo izdal;
- matični organ izda odločbo na podlagi soglasja, mnenja, dovoljenja ali potrditve drugega organa.;

Če je predpisano soglasje, mora matični organ sporočiti soglasodajalcu, kakšen je zahtevek stranke s pozivom, naj da ali odkloni soglasje na to vlogo.

Če organ uvede postopek po uradni dolžnosti, organ sporoči soglasodajalcu, kakšno odločbo namerava izdati, s pozivom, naj da ali odkloni soglasje k nameravani odločbi.

Enako ravna organ, če je predpisano dovoljenje ali potrditev drugega organa.

Soglasodajalec mora dati ali odkloniti soglasje v 15 dneh, če v tem roku ničesar ne sporoči, se molk šteje kot **pozitivno soglasje**. Organ, ki bo izdal odločbo, je na soglasje vezan.

Enako ravna organ, če je predpisano mnenje drugega organa, le da ob izdaji odločbe na mnenje ni vezan. Če ga ne prejme v 15 dneh, nadaljuje postopek brez mnenja. Seveda mora organ, če v odločbi ne upošteva mnenja, v obrazložitvi pojasniti, zakaj mnenja ni upošteval.

Ad d/Delna, dopolnilna in začasna odločba/ Delna odločba

Če se lahko o zahtevi stranke odloči ločeno po delih ali o posameznih zahtevkih stranke in so posamezni deli primerni oziroma zreli za odločitev, se lahko izda delna odločba, če je to koristno za stranko (219. člen ZUP). Na primer da se še pred setvijo vrne nacionalizirani del zemljišča, ki ga lastnik potrebuje za pridelavo, če glede določene parcele ni sporno, da jo je treba vrniti v naravi. Izdajo delne odločbe lahko predlaga tudi stranka ali pa

jo po lastni presoji izda organ, skladno z načelom varstva pravic strank. S tem stranka doseže glede posameznih zahtevkov hitrejši nastop dokončnosti in izvršljivosti delne odločbe, ki je samostojno izvršljiva.

Dopolnilna odločba

Delni odločbi sledi dopolnilna odločba, s katero se odloči o preostalih delih zahtevka ali posameznih zahtevkih. Izda se lahko brez novega ugotovitvenega postopka, če je bilo dejansko stanje ugotovljeno že ob delni odločbi. Izdajo dopolnilne odločbe lahko predlaga stranka, ki lahko vloži pritožbo, če je njena zahteva zavrnjena. Če se v zahtevi za dopolnilno odločbo ponavlja zahtevki, o katerem je odločeno v delni odločbi, se tak zahtevki zavrže s sklepom po 4. točki prvega odstavka 129. člena ZUP. Če so bila v postopku izdaje delne odločbe ugotovljena že vsa dejstva, pomembna za odločanje, se dopolnilna odločba lahko izda brez novega ugotovitvenega postopka.

Začasna odločba

Začasno odločbo izda organ, kadar se pred koncem postopka pokaže potreba, da se začasno uredijo posamezna vprašanja ah razmerja, čeprav končna odločitev se ni znana. Izda se na podlagi podatkov, ki so ob izdaji odločbe dosegljivi oziroma zna-ni in zbrani. Namen začasne odločbe je začasno priznati določeno pravico ali naložiti obveznost, ker bi s čakanjem na glavno določbo lahko nastale za stranko ali za tretje osebe hujše posledice. Na primer ogroženo bi bilo preživljanje, če osebi, ki uveljavlja pokojnino, ne bi bila priznana začasna pokojnina - akontacija, ker o zahtevku ni mogoče hitro odločiti. Začasna odločba ni odločba, ki neko pravico podeli ali določen položaj prizna za določen čas - temporarna odločba, na primer voziško dovoljenje, potni list. Začasna odločba učinkuje samo za čas do izdaje glavne odločbe.

Začasni odločbi sledi **glavna odločba**, s katero se začasna **razveljavi**. **Glavna odločba ne učinkuje za nazaj do dneva izdaje začasne odločbe. Glavna odločba ima učinek samo za vnaprej od njene izdaje (281. člen ZUP).**

Delna, dopolnilna in začasna odločba so samostojne odločbe glede pritožbe in izvršbe.

V pritožbi zoper dopolnilno odločbo ni mogoče izpodbijati delne odločbe, ker je ta samostojna odločba. Lahko pa stranka izpodbija ugotovljeno dejansko stanje, na katerem temelji začasna odločba, če se glavna odločba opira na tako ugotovljeno dejansko stanje.

Za vsako od omenjenih odločb lahko stranka predlaga oziroma organ po uradni dolžnosti začne izvršbo.

Ad e/Skupna in generalna odločba/ Skupna odločba

Skupno odločbo izda organ, kadar gre za zadevo, ki se tiče večjega števila strank, ki so organu poimensko znane. Vse stranke se poimensko navedejo v uvodu in izreku. V obrazložitvi pa se navede utemeljitev za vsako stranko, razen če za vse velja ista obrazložitve (npr. v komasacijski in arondacijski odločbi se pove, zakaj je katera od strank izgubila več ali manj zemljišča za skupne poti).

Generalna odločba

Generalno odločbo izda organ za večje število strank, ki organu poimensko niso znane, zato se ne navajajo v odločbi. Ker pa je odločba konkreten akt, ki se nanaša na določene ali določljive osebe, mora biti izrek odločbe opredeljen tako, da se iz njega razberejo upravičenci ali zavezanci (npr. vsi lastniki morajo za po-trebe popisa nepremični..., vsem stanovalcem se prepoveduje do nadaljnjega ...).

Odločba se ne vroča posameznikom, ker organu niso znani, ampak se vroči z javnim naznanilom, ker organ z imeni ne razpolaga (94. člen ZUP).

Ad f/Vezana in nevezana odločba/ Vezana odločba

Odločba je navadno vezan upravni akt, ker je organ pri izda ji vezan na materialno pravno normo oziroma predpis in lahko pravice priznava ali obveznosti nalaga samo v mejah predpisov. Če stranka po zakonu izpolnjuje pravico, jo mora organ z odločbo priznati oziroma mora naložiti obveznost, če jo materialni predpis nalaga.

Nevezana odločba

Odločbe, izdane po prostem preudarku ali diskreciji, pa uvrščamo med nevezane odločbe. Pa tudi te niso absolutno nevezane, ker se organ pri odločitvi lahko odloča le znotraj namena in obsega podeljenega prostega preudarka, ki ga mora podrobno razložiti v obrazložitvi odločbe. Organ je v postopku izdaje nevezane odločbe manj striktno vezan na zakonsko normo, ker lahko med več možnimi odločitvami izbere tisto, ki je v danem trenutku najprimernejša (glej načelo zakonitosti).

5.1.2.4 Rok za izdajo odločbe

Pristojni organ mora odločbo izdati čim prej, najpozneje v **enem mesecu** od vložitve popolne vloge - zahtevka oziroma od dneva začetka postopka po uradni dolžnosti, če **vodi skrajšani ugotovitveni postopek in ni potreben poseben ugotovitveni postopek, oziroma v dveh mesecih**, če vodi posebni ugotovitveni postopek. Lahko pa poseben zakon določi daljši ali krajši rok za izdajo odločbe (zakon o denacionalizaciji je določil enoletni rok za izdajo odločbe).

Če je bila vloga nepopolna, teče rok za izdajo odločbe od dneva dopolnitve vloge, če jo je stranka dopolnila v odrejenem roku; če je ni dopolnila v odrejenem roku, se vloga zavrže kot pomanjkljiva vloga.

Rok ne teče v času prekinitve postopka (153. člen ZUP). (Rok za izdajo gradbenega dovoljenja ne teče v času od smrti investitorja do izdaje sodnega sklepa o dedovanju, na podlagi katerega bo dedič izjavil ali vztraja pri zahtevku za izdajo dovoljenja). Rok tudi ne teče v času, ko je ustavno sodišče ali župan zadržal izvrševanje predpisa (82. člen ZUP).

5.1.2.5 Pritožba zaradi molka organa

Če organ ne odloči v predpisanem roku in ne vroči odločbe stranki, ima stranka pravico do pritožbe, ker se molk organa šteje kot fikcija zavrnitve zahtevka. Ni pa ta pritožba vezana na pritožbeni rok. Vloži se lahko kadar koli po nastanku molka, torej po izteku roka za izdajo odločbe. Če pa na prvi stopnji odloča drugostopenjski organ, v primeru molka ni mogoča pritožba, je pa dopustna tožba v upravnem sporu ali kakšnem drugem sodnem postopku.

5.1.2.6 Vročitev odločbe

Odločba mora biti vročena z osebno vročitvijo. Pravica ali obveznost ali pravna korist je stranki priznana z vročitvijo, ne pa z izdajo odločbe. Z izdajo odločbe je mišljen trenutek, ko je odločba vročena stranki, če gre za pisno ali elektronsko odločbo.

5.1.3 Sklep

S sklepom organ odloča o postopkovnih vprašanjih. To so vprašanja, **ki se tičejo postopka** (sklep o zavrženju vloge zaradi nepristojnosti) **ali se kot postranska pojavijo v zvezi z izvedbo postopka** (sklep o izločitvi uradne osebe iz postopka) (226. člen ZUP).

Zakon pozna:

- 1. sklepe, zoper katere ni dovoljena pritožba in se prizadetim naznanijo ustno, na primer sklep o preložitvi naroka ustne obravnave;**
- 2. pisne sklepe, to so sklepi, zoper katere je dovoljena pritožba in morajo biti obrazloženi in imeti pouk o pravnem sredstvu, na primer sklep o zavrženju vloge.**

Zoper sklep je dovoljena pritožba samo, če je to z zakonom izrecno določeno.

V sklepu se lahko določi tudi izpolnitveni rok.

Ustne sklepe lahko stranka izpodbija v pritožbi zoper odločbo, če so ti sklepi vplivali na odločitev o zadevi.

Če je izdan pisni sklep, ima smiselno enake sestavne dele kakor odločba.

5.1.4 Popravljanje napak v odločbi in sklepu

Organ, ki je izdal odločbo, sme vsak čas popraviti pomote v imenih, številkah, pisne ali računske napake in druge očitne pomote v odločbi in v sklepu. O popravi se izda sklep o popravi odločbe ali sklepa. Zoper sklep, s katerim se popravi odločba ali sklep ali zavrne predlog za popravo, je dovoljena pritožba.

Sklep o popravi odločbe učinkuje od dneva, ko je bila izdana odločba, ki se popravlja, če je popravek za stranko ugoden. Če pa je popravek odločbe za stranko neugoden, učinkuje od dneva vročitve sklepa o popravi (223. člen ZUP). Če je popravek odločbe, v primeru nasprotnih strank, za eno ugoden za drugo pa neugoden, učinkuje za naprej, razen če bi bila brez učinka za nazaj pravica brezpredmetna.

5.1.5 Dokončnost, pravnomočnost in izvršljivost odločbe

Institut pravnomočnosti je namenjen utrditvi pravnega razmerja, oblikovanega z odločbo oziroma s sklepom. **Pravnomočnost pomeni trajnost, trdnost in nespremenljivost odločbe. Pravnomočnost temelji na prepovedi poseganja v pridobljene pravice ali naložene obveznosti ter na zaupanju v pravo, torej na prepovedi ponovnega odločanja o odločeni zadevi (ne bis in idem) ter na podmeni, da je odločena stvar zakon za stranke (res iudicata facit ius inter partes).** Kdor v pravo zaupa, mora uživati pravno varnost. Ta je dosežena, če pravnomočnega razmerja ni mogoče več spreminjati. Pravnomočnost odločbe zagotavlja že 158. člen Ustave RS, ki določa, da pravnih razmerij, urejenih s pravnomočno odločbo, ni mogoče odpraviti, razveljaviti ali spremeniti, razen v primerih, ko se lahko uporabijo izredna pravna sredstva, ki jih določa zakon.

Pravnomočnost nastopa postopoma. Odločba postane najprej dokončna.

5.1.5.1 Dokončnost

Odločba postane dokončna, ko se ne more več izpodbijati s pritožbo (224. člen ZUP), ko je izčrpana oziroma ta ni bila vložena.

In sicer:

1. ko se odločba vroči stranki, če pritožba ni dovoljena;
2. ko preteče rok za pritožbo, če pritožba ni bila vložena (hkrati nastopi dokončnost in pravnomočnost, ker tisti, ki ne uporabi pravice do pritožbe, nima pravice do sodnega varstva);
3. ko se vroči drugostopenjska odločba stranki, s katero je pritožba zavrnjena, ali sklep, s katerim se pritožba zavrže.

Z dokončnostjo odločbe lahko začne stranka izvajati svojo pravico, če zakon ne določa drugače. Če pa gre za obveznostno odločbo, se lahko začne izvršba, če stranka obveznosti ni izpolnila.

Zoper dokončno odločbo je dovoljeno se sodno varstvo v upravnem sporu ali kakšnem drugem sodnem postopku, na primer zoper pokojninske odločbe je dovoljena tožba na delovno in socialno sodišče.

5.1.5.2 Pravnomočnost

Odločba postane pravnomočna, ko se ne more več izpodbijati v upravnem sporu pred upravnim sodiščem ali v drugem sodnem postopku pred kakšnim drugim sodiščem, na primer pred delovnim in socialnim sodiščem v zdravstvenih in pokojninskih zadevah.

Odločba je pravnomočna:

1. ko preteče rok za pritožbo, če pritožba ni bila vložena (hkrati nastopi dokončnost in pravnomočnost, ker tisti, ki ne uporabi pravice do pritožbe, nima pravice do sodnega varstva);
2. ko preteče 30-dnevni rok za tožbo sodišče, če tožba ni vložena;
3. ko preteče 15-dnevni rok za pritožbo, če pritožba zoper prvostopenjsko odločbo sodišča ni vložena;

4. ko Vrhovno sodišče RS oz. Višje delovno in socialno sodišče pritožbo zavrže ali zavrne ali meritorno odloči.

Pravnomočnost je formalna in materialna. Formalna pravnomočnost odločbe je nespremenljivost pravnega stanja v procesnem smislu, ko stranka ne more več doseči spremembe odprave ali razveljavitve odločbe, ker je izčrpala svoja pravna formalna sredstva, ki jih ima na razpolago.

Materialna pravnomočnost odločbe nastopi, ko tudi organ, ki je odločbo izdal, ne more več doseči spremembe, odprave ali razveljavitve odločbe. Gre za vsebinsko nespremenljivost odločbe, prepoved ponovnega odločanja o isti zadevi - »ne bis in idem«. Pravnomočnost torej temelji na prepovedi odločanja o isti zadevi med isti-mi strankami, ko je abstraktna pravna norma uporabljena na konkretnem primeru - »res judicata facit ius inter partes«. Po ZUP postanejo materialno pravnomočne samo odločbe, s katerimi so stranke pridobile pravice ali so jim bile naložene obveznosti. Negativne - zavrnilne odločbe, s katerimi se zavračajo zahtevki strank in ugotovitvene odločbe, ne postanejo materialno pravnomočne, zato lahko stranka vloži nov zahtevek (4. točka prvega odstavka 129. in 225. člena ZUP).

Pravnomočnost upravne odločbe nastopi s pravnomočnostjo sodne odločbe, če upravna odločba s sodno ni odpravljena ali razveljavljena.

Odločba lahko postane tudi le delno dokončna in pravnomočna, če se in kadar se s pritožbo ali tožbo izpodbijajo posamezni od drugih neodvisni deli ali točke izreka.

Ko postane odločba dokončna oziroma pravnomočna, lahko stranka pri prvostopenjskem organu zahteva potrditev dokončnosti oziroma pravnomočnosti odločbe. Potrditev je lahko delna ali popolna. Delno se lahko potrdi, če posamezni deli izreka niso med seboj povezani in soodvisni. V tem obsegu postane tudi izvršljiva. Če pri potrditvi dokončnosti in pravnomočnosti pride do pomote, se lahko potrdilo (180. 51. ZUP - dejstva, ki jih organ ugotovi in potrdi) o dokončnosti in pravnomočnosti popravi, če je prišlo do očitne napačne potrditve dokončnosti in pravnomočnosti (ker se je spregledalo, da je bila vložena pritožba ali tožba).

Potrdilo o dokončnosti in pravnomočnosti si organi preskrbijo sami in tega ne smejo zahtevati od stranke.

Pravnomočno odločbo je mogoče odpraviti, razveljaviti ali spremeniti samo z izrednimi pravnimi sredstvi (glej izredna pravna sredstva).

5.1.5.3 Izvršljivost odločbe

Odločba postane izvršljiva hkrati z dokončnostjo, razen če je v izreku odločbe klavzula, da vložena pritožba ne zadrži izvršitve odločbe. V tem primeru je prvostopenjska odločba izvršljiva z dnem vročitve oziroma z dnem izteka izpolnitvenega - paricijskega roka, če je določen.

Izjemoma pa je izvršljiva s pravnomočnostjo, kadar zakon to izrecno določa (gradbeno dovoljenje, denacionalizacijska odločba).

Izvršljiva je odločba torej:

1. ko se vroči stranki, če pritožba ni dovoljena;
2. ko preteče rok za pritožbo, če pritožba ni vložena;
3. ko se vroči stranki, če pritožba ne zadrži izvršitve;
4. ko se vroči odločba drugostopenjskega organa, s katero se pritožba zavrne, ali sklep, s katerim se pritožba zavrže;
5. z vročitvijo drugostopenjske odločbe, s katero je bila nadomeščena prvostopenjska odločba;
6. z nastopom pravnomočnosti sodne odločbe, kadar je izvršljivost po posebnem zakonu vezana na pravnomočnost upravne odločbe.

Če se odločba nanaša na dvoje ali več strank, ki so v postopku udeležene z istovetnimi zahtevki, ovira pritožba vsake stranke izvršljivost odločbe, če v odločbi ni klavzule, da pritožba ne zadrži izvršitve odločbe.

Sklep postane izvršljiv, ko se sporoči oziroma vroči stranki, če:

1. zoper sklep ni dovoljena pritožba;
2. če je dovoljena pritožba, ki pa ne zadrži izvršitve sklepa.

Če pa pritožba zadrži izvršitev sklepa, je sklep izvršljiv, ko je dokončen (glej nastop dokončnosti).

III. PRAVNA SREDSTVA

1.1 SPLOŠNO O PRAVNIH SREDSTVIH

Pravno sredstvo je z ustavo (25., 157., 158. člen) zagotovljena pravica vsakogar, da izpodbija nezakonite in neprimerne upravne akte, izdane v upravnem postopku. Po 25. členu je vsakomur zagotovljena pravica do pritožbe ali drugega pravnega sredstva proti odločitvam sodišč in drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil. Po 157. členu je dovoljen upravni spor zoper nezakonite dokončne posamične akte omenjenih organov. Po 158. členu pa so dovoljena se izredna pravna sredstva zoper pravnomočne posamične akte navedenih organov. Navedena pravna sredstva postopkovno ureja ZUP, ki glede pritožbe temelji že na načelu pravice do pritožbe.

Pravna sredstva deli ZUP na redna in izredna pravna sredstva.

Redno pravno sredstvo je pritožba, izrednih pravnih sredstev pa je pet (glej izr. pr. sredstva).

Razlikovanje med izrednim in rednim pravnim sredstvom je pomembno zato, ker se pritožba kot redno pravno sredstvo lahko uporabi navadno zoper vsako odločbo znotraj upravnega postopka, dokler ta ni končan z dokončno odločbo. Izredno pravno sredstvo pa se lahko izjemoma uporabi ob določenih razlogih, po dokončnosti oziroma pravnomočnosti odločbe. Le izredno pravno sredstvo **odprava in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici** se lahko uporabi že zoper izdano oziroma vročeno se ne dokončno odločbo in **izredna razveljavitev** odločbe zoper izvršljivo odločbo, tudi če se ni dokončna, če pritožba ne zadrži izvršitve.

1. Pritožba je suspenzivno pravno sredstvo, ker po navadi odlaga izvršitev odločbe do odločitve o pritožbi - do dokončnosti. Izredna pravna sredstva, če so vložena, pa na izvrševanje odločbe nimajo suspenzivnega učinka, torej ne odlagajo izvršitve odločbe.

2. **Pritožba je devolutivno pravno sredstvo, ker o njej odloča drugostopenjski organ.** Izredna pravna sredstva pa so nekatera devolutivna, ker o njih odloča drugostopenjski organ oziroma nadzorstveni organ, kot na primer **odprava in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici in izredna razveljavitev**. Nekatera pa so devolutivna in hkrati nedevelopativna, ker o njih lahko odloča prvo in drugostopenjski organ - **obnova postopka ali izrek ničnosti**.

3. Z rednim pravnim sredstvom - pritožbo se lahko prvostopenjska odločba odpravi ali spremeni ali izreče za nično. Z izrednimi pravnimi sredstvi pa se lake odločba spremeni, odpravi, razveljavi ali izreče za nično. To je pomembno zaradi različnih pravnih učinkov odprave, razveljavitve in spremembe odločbe.

4. Pritožba predstavlja predlagano instančno kontrolo, ki jo lahko začne samo stranka oziroma druga oseba, ki je upravičena do pritožbe. Izredna pravna sredstva pa se nekatera lahko uporabijo na predlog stranke ali po uradni dolžnosti (obnova, izrek ničnosti, nadzorstvena pravica), nekatera pa samo po uradni dolžnosti (izredna razveljavitev odločbe). Takega sredstva stranka ne more zahtevati, lahko pa da pobudo.

1.1.1 PRITOŽBA

1.1.1.1 Pritožba kot redno pravno sredstvo

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

1.1.1.2 Izključitev pritožbe

Pritožba ni dovoljena zoper prvostopenjsko odločbo:

- državnega zbora;
- občinskega ali mestnega ali pokrajinskega (ko bodo ustanovljene pokrajine) sveta;
- vlade in
- če jo izključuje poseben zakon (npr. 19. člen Zakona o nalezljivih boleznih določa, da zoper odločbo o odreditvi karantene ni pritožbe).

Pritožba zoper odločbo ministrstva (izdano na prvi stopnji) je dovoljena samo, če je z zakonom izrecno dovoljena in je določeno, kateri organ o pritožbi odloča, drugače o pritožbi odloča vlada.

1.1.1.3 Pristojnost za odločanje o pritožbi

O pritožbi zoper odločbo **upravne enote** odloča stvarno pristojno ministrstvo (zoper gradbeno dovoljenje odloča ministrstvo za okolje in prostor).

Kadar se s pritožbo izpodbijajo različni deli izreka odločbe, za katere so na drugi stopnji pristojni različni organi, odloča o vsakem delu pritožbe stvarno pristojno ministrstvo.

O pritožbi zoper **odločbo organa v sestavi ministrstva odloča isto ministrstvo**, v katerega sestavi je ta organ (ministrstvo za finance zoper odločbo davčnega urada davčne uprave).

O pritožbi zoper **odločbo nosilca javnega pooblastila države odloča organ**, določen z zakonom. Kadar tak organ ni določen, odloča stvarno pristojno ministrstvo.

Stvarno pristojno ministrstvo odloča tudi o pritožbi zoper odločbo, iz **prenesene državne pristojnosti na občino**.

O pritožbi zoper odločitev **občinske ali mestne uprave ali nosilca javnega pooblastila odloča župan**.

1.1.1.4 Kdo lahko vloži pritožbo

Pritožbo lahko vloži:

- **stranka**, ki je bila udeležena v postopku na prvi stopnji kot aktivna ali pasivna stranka ali kot stranski udeleženec;
- **vsaka druga oseba**, če odločba posega v njene pravice in pravne koristi, če ta oseba zahteva vročitev odločbe prve stopnje v pritožbenem roku, ki je določen za stranko. Pritoži se lahko, potem ko ji je vročena odločba, v enakem roku kot stranka, če taka oseba za postopek ni vedela oziroma se ga ni mogla udeleževati oziroma ni bila povabljen in za izdajo odločbe

ni vedela. Za izdajo je izvedela šele po izdaji odločbe. Če zahteva taka oseba vročitev odločbe po izteku pritožbenega roka, lahko predlaga obnovo postopka, če ne zamudi enomesečnega subjektivnega roka za obnovo postopka po 5. točki 263. člena ZUP, ki Ece od dneva, ko je taka oseba za izdajo odločbe izvedela. Predlog pa mora vložiti najpozneje v triletnem objektivnem roku;

• **državni točilec ali pravobranilec**, če je prekršen zakon v korist stranke in v škodo javne koristi, ki jo varujeta.

1.1.1.5 Pritožbeni razlogi

Stranka lahko izdano odločbo izpodbija:

1. zaradi nepravilne in nepopolne ugotovitve dejanskega stanja;

2. zaradi kršitve materialnega prava;

- a) materialni predpis ni bil uporabljen;
- b) materialni predpis je bil nepravilno uporabljen;
- c) materialni predpis je organ nepravilno razlagal;
- d) organ, ki je odločal po diskreciji, je presegel meje pooblastila;

3. zaradi kršitev pravil postopka. Te delimo na:

a) nebistvene kršitve pravil splošnega in posebnih upravnih postopkov (to so vse, ki niso razglašene za bistvene) ter

b) bistvene ali absolutne kršitve pravil postopka.

Bistvene ali absolutne kršitve pravil postopka so:

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

Če je podana bistvena kršitev postopka, mora drugostopenjski organ odločbo obvezno odpraviti in v ponovnem postopku pri prvostopenjskem ali pri pritožbenem organu odpraviti to kršitev, ne glede na to, ali ta kršitev vpliva na odločitev o zadevi ali ne. Če pa gre za nebistvene kršitve, ki ne vplivajo na pravilnost odločbe, lahko pritožbeni organ pritožbo zavrne kot neutemeljeno in v svoji odločbi pove, za kakšno kršitev je slo in zakaj ne vpliva na odločitev.

1.1.1.6 Način vložitve pritožbe

Pritožba se vloži pri prvostopenjskem organu. Če jo stranka vloži neposredno pri drugostopenjskem organu, jo ta nemudoma pošlje prvostopenjskemu organu. Za pravočasno vloženo se tedaj šteje, če jo je drugostopenjski organ prejel v pritožbenem roku, ne glede na to, kdaj jo je nato odstopil prvostopenjskemu organu.

Načini vložitve pritožbe pri prvostopenjskem organu so lahko različni: priporočeno po poti, na zapisnik, lahko se izrodi organu, pošlje po elektronski poti, če je vzpostavljena možnost elektronske komunikacije in dopustna pritožba po tej poti.

1.1.1.7 Rok za pritožbo in začetek teka roka

Rok za pritožbo je 15-dnevni splošni pritožbeni rok po ZUP. Za stranko in drugo osebo, ki lahko vloži pritožbo, začne teči naslednji dan po vročitvi odločbe. Poseben zakon lahko določi daljši ali krajši pritožbeni rok (po zakonu o graditvi objektov je osemdnevni).

Pritožbeni rok po ZUP velja za vsako pritožbo, razen kadar posebni zakon določa krajši ali daljši pritožbeni rok (npr. zakon o graditvi objektov določa osemdnevni rok).

Če oseba, ki bi morala biti udeležena v postopku kot stranka ali stranski udeleženec, zahteva vročitev odločbe, ki je bila izdana dragi stranki, ji teče pritožbeni rok od dneva, ko je odločbo zahtevala. Če jo je zahtevala v pritožbenem roku za stranko. Sicer pa se pritožba, vložena po taki osebi, potem ko je pritožbeni rok že iztekel za vse stranke, obravnava kot predlog za obnovo postopka, če je taka oseba ujela roke za obnovo postopka (enomesečni subjektivni in triletni objektivni rok (glej obnovo postopka).

1.1.1.8 Učinek pritožbenega roka

Rok za pritožbo ima suspenzivni učinek, zato se v času teka pritožbenega roka in do odločitve o pritožbi, odločba ne more izvršiti, razen če gre za nujne ukrepe v javnem interesu, s katerimi ni mogoče odlagati (gre za skrajšani ugotovitveni postopek). V takih primerih pritožba ne zadrži izvršitve odločbe in se lahko izvrši takoj ali v izpolnitvenem roku, določenem s to odločbo.

1.1.1.9 Delo prvostopenjskega organa po prejemu pritožbe

Ko prvostopenjski organ, ki je izdal izpodbijano odločbo, prejme pritožbo, jo **preizkusi ali izpolnjuje procesne predpostavke** - formalne pogoje - za vložitev pritožbe:

1. ali je pritožba po zakonu sploh dovoljena (če ni, jo s svojim sklepom zavrže);
2. ali jo je vložila upravičena oseba (če je ni vložila upravičena oseba, jo s sklepom zavrže);
3. ali je pritožba vložena v pritožbenem roku (če je rok zamujen, jo s sklepom zavrže).

Če organ pritožbe ne zavrže, jo nemudoma pošlje morebitnim nasprotnim strankam, da se lahko v roku, ne krajšem od osmih dni, ne daljšem od 15 dni, izrečejo o pritožbi. Ugovarjajo lahko na vse navedbe v pritožbi, tako glede izvedenega postopka na prvi stopnji, ugotovljenega dejanskega stanja in uporabe materialnega prava.

Nadomestna odločba

Če so formalni pogoji dani, lahko prvostopenjski organ brez dopolnjenega postopa izda nadomestno odločbo:

- če je pritožba utemeljena in ni potreben nov ali dopolnjen ugotovitveni in dokazni postopek. To je nova prvostopenjska odločba, zoper katero je dovoljena nova pritožba.

Nadomestno odločba lahko izda tudi, če dopolni postopek, in to:

- če je bil izvedeni postopek nepopoln in to lahko vpliva na odločitev;
- če bi morala biti pritožniku dana možnost udeležbe v postopek, pa mu ni bila dana ali mu je bila dana, pa je ni izkoristil in je v pritožbi navedel, zakaj tega ni storil;
- če pritožnik v pritožbi navede taka dejstva in dokaze, zaradi katerih bi utegnila biti odločitev o zadevi drugačna;
- če je bila izdana odločba brez poprejšnjega obveznega posebnega ugotovitvenega postopka ali če je bila izdana odločba, ne da bi bila stranki dana možnost, da se izjavi o vseh dejstvih in okoliščinah, pomembnih za odločitev, čeprav je bilo to obvezno in zahteva stranka v pritožbi, da se ji ta možnost da. V tem primeru po izvedenem postopku odloči z nadomestno odločbo ali pa zadevo odstopi pritožbenemu organu.

Razlogi za izdajo nadomestne odločbe kažejo, da je bilo v postopku na prvi stopnji kršeno načelo zaslišanja stranke oziroma kontradiktornosti postopka, kar je bistvena kršitev pravil postopka. Zaradi načela ekonomičnosti pa ZUP že prvostopenjskemu organu omogoča, da odpravi svoje napake in izda zakonito odločbo.

Nadomestna odločba je prvostopenjska odločba, zoper katero je dovoljena nova pritožba. Če je vložena nova pritožba, jo prvostopenjski organ nemudoma, najpozneje pa v 15 dneh, pošlje drugostopenjskemu organu v reševanje in ne preizkusa več pravilnosti nadomestne odločbe glede na pritožbene navedbe.

Če prvostopenjski organ meni, da je njegova odločitev zakonita, in torej ne izda nadomestne odločbe, pošlje pritožbo, skupaj z dokumenti oziroma spis o zadevi drugostopenjskemu organu v pritožbeni postopek najpozneje v 15 dneh. Tu se začinja pravi pritožbeni postopek.

1.1.1.10 Odločanje drugostopenjskega organa o pritožbi

Tudi drugostopenjski organ najprej pogleda, ali pritožba izpolnjuje procesne predpostavke. Če niso navedene procesne predpostavke in je ni zavrzel že prvostopenjski organ, jo zavrže drugostopenjski organ. Če pritožba izpolnjuje formalne pogoje (procesne predpostavke), pošlje organ pritožbo morebitnim nasprotnim strankam v odgovor na pritožbo. **O pritožbi lahko odloči šele po prejemu odgovora na pritožbo, oziroma po izteku roka za odgovor.**

1.1.1.11 Obseg preizkusa/preverjanje, presoja/pritožbe

Drugostopenjski organ preizkusi prvostopenjsko odločbo **v mejah pritožbenih navedb. Po uradni dolžnosti pa pazi v korist stranke** na kršitev:

1. kršitev materialnega prava, čeprav stranka v pritožbi te kršitve ne navaja.

V korist ali škodo stranke pa po uradni dolžnosti pazi na:

1. bistvene kršitve pravil postopka, ki obsegajo tudi kršitev stvarne pristojnosti,

2. kršitev krajevne pristojnosti, če organ ni bil pristojen, in
3. ničnostne razloge.

Da bi se stvar pravilno rešila v korist stranke (glede na njen zahtevek), lahko pritožbeni organ v obsegu, **ki presega zgornji preizkus odločbe po uradni dolžnosti**, zadevo resi v korist pritožnika, **če se s tem ne posega v pravico koga drugega**. Sicer pa ni mogoče na podlagi vložene pritožbe po uradni dolžnosti spreminjati izpodbijane odločbe v škodo pritožnika (prepoved »reformatio in peius«), razen zaradi v nadaljevanju navedenih razlogov hudih kršitev.

S pritožbo lahko pritožnik izpodbija izrek odločbe in opozori na neutemeljeno ali nepravilno obrazložitev, ki utemeljuje izrek. Ni mogoče izpodbijati samo obrazložitve odločbe.

Drugostopenjski organ lahko po preučitvi pritožbenih navedb in glede na kršitve, na katere pazi po uradni dolžnosti, odloči na enega od naslednjih načinov:

1. Pritožbo lahko zavrže, ker je ni zavrgel že prvostopenjski organ.
2. Pritožbo kot neutemeljeno **zavrne**:
 - če je odločba prve stopnje zakonita;
 - če so dane nebistvene kršitve pravil postopka, ki ne vplivajo na odločitev; v svoji drugostopenjski odločbi navede, za kakšne nebistvene kršitve je slo in zakaj ne vplivajo na odločitev;
 - če je izrek odločbe zakonit, vendar napačno obrazložen. Navede v obrazložitvi prave razloge, ki utemeljujejo odločitev.
3. Pritožbi **deloma ali v celoti ugoti**, prvostopenjsko odločbo pa deloma ali v celoti **odpravi**:
 - če je dejansko stanje nepravilno ugotovljeno, če so dane bistvene kršitve pravil postopka, če je izrek odločbe nejasen ali v nasprotju z obrazložitvijo. **Odloči lahko tudi o zadevi sami** ali pa zaradi ekonomičnosti postopka **zadevo vrne v ponovno odločanje prvostopenjskemu organu**, ki mora v 30 dneh odločiti skladno z odločbo o pritožbi;
 - če je potrebno zadevo drugače rešiti, ker je bilo materialno pravo nepravilno uporabljeno, ker je izrek v nasprotju z obrazložitvijo, ker so dani ničnostni razlogi, ker so zmotno presojeni dokazi, če je iz ugotovljenih dejstev napravljen napačen sklep in če je prosti preudarek nepravilno uporabljen. **V teh primerih organ sam izda novo odločbo in ne vrača zadeve v ponovno odločanje prvostopenjskemu organu.**
4. Pritožbi deloma ugoti, izpodbijano odločbo **spremeni**:
 - če se namen izdaje odločbe, glede na pravilno uporabljen predpis, doseže z za stranko ugodnejšimi sredstvi.
5. Na pritožbo stranke **spremeni odločbo v strankino škodo**, če so dani razlogi, navedeni v treh izrednih pravnih sredstvih. To so razlogi za:
 - **odpravo in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici (253. člen v povezavi z 274. členom ZUP);**
 - **izredno razveljavitev odločbe (253. člen v povezavi z 278. členom ZUP);**
 - **ničnost odločbe (253. člen v povezavi z 279. členom ZUP).**
6. Na pritožbo stranke **odločbo izreče za nično v strankino korist**.

Tudi drugostopenjski organ odloči z odločbo. Odločba druge stopnje ima enake sestavne dele kot odločba prve stopnje (uvod, naziv, izrek, obrazložitev, pravni pouk). Seveda pa je vsebina izreka drugostopenjske odločbe odvisna od tega, ali odloči samo o odpravi prvostopenjske odločbe in se zadeva vrača v ponovni postopek na prvo stopnjo ali pa organ hkrati tudi meritorno odloči o zadevi. Pritožbeni organ mora v obrazložitvi svoje odločbe presoditi vse pritožbene navedbe, tako tiste, ki so utemeljen, kot tiste, ki niso. Lahko pa se tudi sklicuje na pravilno argumentacije že presojenih navedb v postopku na prvi stopnji.

1.1.1.12 Pritožba zaradi molka prvostopenjskega organa

Če I. stopenjski organ ne odloči o zahtevku stranke v instruktivnem roku (enega ali dveh mesecev ali drugem roku, določenem z zakonom), lahko stranka takoj po izteku tega roka vloži pritožbo zaradi molka prvostopenjskega organa. Ta pritožba ni vezana na siceršnji pritožbeni rok. Po nastopu molka se lahko vloži kadar koli. V tem primeru pa drugostopenjski organ prevzame pristojnost prvostopenjskega organa v tej zadevi. Seveda mora predhodno od prvostopenjskega organa zahtevati pojasnilo, zakaj odločbe ni pravočasno izdal. Razlogi, da odločba se ni bila izdana, so lahko tudi na strani stranke, ker na primer vloga se vedno ni popolna in rok za izdajo odločbe se sploh ni začel teči ali da je bil postopek prekinjen in v času prekinitve rok ni tekel. Lahko pa so razlogi subjektivni ali objektivni: bolezen uradne osebe, preobremenjenost organa z de-lom ipd. V teh primerih organu podaljša rok za toliko, kolikor znaša zamuda, vendar ne več kot za en mesec.

Če pa razlogi, zaradi katerih odločba ni bila pravočasno izdana, niso opravičeni, drugostopenjski organ po pridobitvi dokumentov - spisa odloči o zadevi tako, da odloči na podlagi dokumentov po skrajšanem ugotovitvenem postopku, če so podani zanj razlogi, ali pa izvede postopek in odloči. Lahko pa zaradi ekonomičnosti postopka naloži prvostopenjskemu organu, naj izvede ugotovitveni postopek in mu v določenem roku pošlje zbrane podatke, na kar sam reši zadevo. Zoper to odločbo ni pritožbe. Tudi drugostopenjski organ mora svojo odločbo izdati v dveh mesecih od vložitve pritožbe zaradi molka. Če v tem roku odločba ni izdana, gre za dvojni molk, zdaj s fikcijo zavrnitve pritožbe. To pa opravičuje pritožnika do sodnega varstva zaradi molka druge stopnje (glej tožba zaradi molka organa druge stopnje).

1.1.1.13 Rok za odločbo o pritožbi

Odločba o pritožbi mora biti izdana in vročena stranki čim prej, najpozneje pa v dveh mesecih od vložitve pritožbe oziroma od dneva, ko je bila pritožba dopolnjena, če je organ zahteval dopolnitev pomanjkljive pritožbe.

Pritožbeni rok ne teče v času prekinitve postopka (153. čl. ZUP) in ko je zadržano izvrševanje predpisa pri županu oziroma na ustavnem sodišču.

Če stranka umakne pritožbo, se pritožbeni postopek ustavi s sklepom, zoper katerega je dovoljena pritožba. ZUP na tem mestu (256. člen) ne določa, da je dovoljena pritožba, zato se naslanjamo na določbo o umiku vloge - zahtevka in ustavitvi postopka, kjer je dovoljena pritožba (135. člen ZUP). Tudi pritožba je vloga.

1.1.1.14 Vročitev odločbe druge stopnje

Drugostopenjski organ vroči svojo odločbo prek prvostopenjskega organa, kateremu vrne tudi spis o celotni zadevi (ta pa jo mora vročiti stranki najpozneje v osmih dneh od dneva, ko jo je prejel). Izjemoma pa lahko drugostopenjski organ sam vroči svojo odločbo stranki, če meni, da bi bila z vročanjem prek prvostopenjskega organa strankina pravica zaradi daljšega vročanja **okrnjena ali bi pravica postala brezpredmetna ali če to zahteva nujnost ukrepanja.**

1.1.1.15 Tožba zaradi molka organa druge stopnje

Po izteku roka za odločitev, če o pritožbi ni odločeno, nastopi molk drugostopenjskega organa, ki se šteje kot fiktivna zavrnitev pritožbe. To pa omogoča stranki, da po zakonu o upravnem sporu ponovno terja izdajo odločb. Če je ne prejme v nadaljnjih sedmih dneh od urgence, lahko vloži tožbo in začne upravni spor, kot da je pritožba zavrnjena.

1.1.2 PRITOŽBA ZOPER SKLEP

Pritožba zoper sklep praviloma ni dovoljena.

Dovoljenja je samo takrat, kadar jo zakon izrecno dovoljuje zoper posamezne sklepe (obrnjeno pravilo glede na dovoljenost pritožbe zoper odločbo).

Pritožba zoper sklep tudi ni dovoljena, če ni dovoljena pritožba zoper odločbo o glavni stvari.

Pritožba zoper sklep ne zadrži izvršitve sklepa, razen če zakon določa, da pritožba zadrži izvršitev sklepa.

Sklepe, zoper katere ni samostojne pritožbe, lahko stranka izpodbija v pritožbi zoper odločbo.

Pritožba zoper sklep se vloži v enakem roku ter na enak način in na isti organ, kot pritožba zoper odločbo.

Pritožba zoper sklep nima suspenzivnega učinka. Zadrži izvršitev sklepa samo, če je tako določeno z zakonom ali s samim sklepom.

Ni pa pritožbe zaradi molka pri izdaji sklepa, razen če bi slo za vsebinski sklep, ki nadomešča odločbo.

Pritožbeni postopek zoper sklep je smiselno enak kot zoper odločbo.

1.2 IZREDNA PRAVNA SREDSTVA

Izredna pravna sredstva so namenjena izpodbijanju dokončnih in pravnomočnih odločb v primerih hujših kršitev, zaradi katerih upravni akt ne bi smel učinkovati proti strankam, ker priznava pravice ali pravne koristi, ki jih po predpisih ni mogoče priznati, ali nalaga obveznosti, ki jih ni dovoljeno naložiti stranki.

Značilnost teh sredstev je, da jih je mogoče uporabiti v primerih taksativno naštetih razlogov v posameznem izrednem pravnem sredstvu (10 obnovitvenih razlogov, 6 ničnostnih razlogov, 5 razlogov za uporabo nadzorstvene pravice, 4 razlogi za izredno razveljavitev odločbe). Stranka ali druga upravičena oseba mora v svoji vlogi navesti, katero izredno pravno sredstvo in kateri razlog uveljavlja.

Izredna pravna sredstva nimajo suspenzivnega učinka na odločbo, zoper katero so vložena. Odločba se lahko naprej izvršuje, razen v določenih situacijah, ki jih bomo obravnavali pri posameznem izrednem pravnem sredstvu. Izredna pravna sredstva so vezana na roke, v katerih se lahko uporabijo (obnova postopka odprava in razveljavitev po nadzorstveni pravici), nekatera pa na roke niso vezana (izredna razveljavitev in ničnost odločbe).

Z izrednim pravnim sredstvom se lahko odločba:

- odpravi in se odpravijo vse posledice, ki so na podlagi odpravljene odločbe že nastale, učinek za nazaj (»ex tunc«) (obnova postopka, odprava po nadzorstveni pravici);
- razveljavi, razveljavitev učinkuje samo za v naprej (»ex nunc«) (obnova postopka, razveljavitev po nadzorstveni pravici, izredna razveljavitev);
- izreče za nično in vzpostavi stanje, kakršno je bilo pred njeno izdajo (ničnost odločbe).

ZUP ima pet izrednih pravnih sredstev:

- **obnova postopka** - uporabi se lahko, ko je odločba vsaj dokončna ali je že pravnomočna;
- **sprememba ali odprava odločbe v zvezi z upravnim sporom** - uporabi se lahko, ko je odločba dokončna;
- **odprava in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici** - uporabi se lahko takoj po izdaji ali vročitvi že prvostopenjske odločbe;
- **izredna razveljavitev odločbe** - uporabi se lahko, ko postane odločba izvršljiva;
- **ničnost odločbe** - uporabi se lahko kadar koli po izdaji odločbe na prvi ali drugi stopnji.

1.2.1 Obnova postopka

Po končanem upravnem postopku se lahko najdejo dejstva in okoliščine, ki kažejo na to, da je v postopku izdaje odločbe prišlo do hudih procesnih kršitev, zaradi katerih odločba morda ni zakonita in da na pravno nedopusten način posega v pravice stranke oziroma v njen pravni položaj ali v pravico koga drugega, ki ni bil stranka, čeprav bi moral biti.

Postopek, ki je bil končan, se lahko obnovi, če sta izpolnjena dva pogoja:

- **da je izdana odločba že dokončna ali pravnomočna in**
- **da je izpolnjen vsaj eden od desetih obnovitvenih razlogov po ZUP ali drugi razlog po posebnem zakonu.**

Postopek se obnovi (260. člen ZUP):

1. če se izve za nova dejstva ali nove dokaze, ki bi sami zase ali v zvezi z že izvedenimi v prejšnjem postopku omogočili drugačno odločitev, kot je bilo odločeno, če bi bila ta dejstva in dokazi uporabljeni v prejšnjem postopku;
2. če odločba temelji na ponarejeni listini, lažni izjavi priče ali izvedenca ali na dejanju, ki je kaznivo po KZ;
3. če odločba temelji na sodbi, ki je bila pozneje pravnomočno razveljavljena, odpravljena ali spremenjena;
4. če odločba temelji na predhodnem vprašanju, ki ga je reševal organ sam, pozneje pa je bilo to vprašanje drugače resno;
5. če je stranka dosegla izdajo odločbe na podlagi njenih neresničnih navedb;
6. če je pri izdaji odločbe sodelovala uradna oseba, ki bi morala biti izločena;
7. če je odločbo izdala uradna oseba, ki je ni imela pravice izdati (ni imela ustreznega pooblastila - po zakonu ali od predstojnika organa);
8. če kolegijski organ ni odločal v predpisani sestavi ali ni glasovala predpisana večina;
9. če osebi, ki bi morala biti udeležena v postopku kot stranka ali stranski udeleženec, ni bila dana možnost udeležbe; tu ne gre za primere, ko naj bi stranka vedela za postopek, pa se ga ni udeležila;
10. če stranke ni zastopal zakoniti zastopnik oziroma če pooblaščenec ni imel pooblastila, stranka pa pozneje njegovih procesnih dejanj ni odobrila.

1.2.1.1 Kdo predlaga in kdo odloča o obnovi postopka

Obnovo postopka predlaga stranka ali pa jo začne organ, ki je odločbo izdal po uradni dolžnosti. Lahko pa jo predlaga tudi oseba, ki bi morala biti udeležena v postopku na prvi ali drugi stopnji, pa ji ta možnost ni bila dana oziroma se postopka zaradi upravičenih razlogov ni mogla udeleževati in je zato prizadeta glede svojih pravic. Zaradi okoliščin iz 1., 6., 7. in 8. točke zgoraj, sme stranka obnovo predlagati samo, če v prejšnjem končanem postopku teh okoliščin brez svoje krivde ni mogla navesti. Obnovo postopka lahko predlagata tudi državni tožilec in državni pravobranilec, če odločba posega v javno korist.

O dovolitvi obnove odloča prvo oz. drugostopenjski organ glede na to, pri katerem organu je bila izdana odločba, na katero se obnovitveni razlog nanaša. Ni mogoče dovoliti obnove glede dejstev, ki jih je v svoji pravnomožni odločbi ugotovilo in že presodilo sodišče, lahko pa se dovoli glede vseh drugih dejstev iz upravne odločbe. Npr. tožnik je že v tožbi v upravnem sporu zatrjeval, da dokončna odločba temelji na ponarejeni listini, sodišče pa je tako trditev zavrnilo, kasneje pa je stranka ta razlog navedla v predlogu za obnovo upravnega postopka.

1.2.1.2 Rok za obnovo postopka

Stranka lahko predlaga oziroma organ začne obnovo postopka po uradni dolžnosti v **enomesečnem subjektivnem roku**, ki teče od dneva, ko je stranka:

- lahko navedla oziroma uporabila nova dejstva (1. točka 260. člen ZUP);
- ko je izvedela za pravnomožno sodbo (2. in 3. točka 260. člena ZUP);
- ko je lahko uporabila nov akt (4. točka 260. člena ZUP);
- ko je izvedela za obnovitveni razlog (5., 6., 7. in 8. točka 260. člena ZUP);
- ko je izvedela za odločbo izdano brez udeležbe stranke (9. točka 260. člena ZUP);
- ko je bila izdana odločba v postopku, v katerem ni bilo zakonitega zastopanja (10. točka 260. člena ZUP).

Subjektivni rok teče in se torej ugotavlja za vsak obnovitveni razlog posebej.

V primeru obnovitvenega razloga iz 2. točke 260. člena ZUP lahko uradna oseba sama ugotavlja obnovitvene razloge iz te točke, če kazenskega pregona pred Sodincem ni mogoče začeti ali je ustavljen. Tega ni mogoče začeti, če je kazenski pregon že zastaral.

Po preteku **treh let (objektivni rok)** od dokončnosti odločbe se obnova ne more več predlagati in tudi ne začeti po uradni dolžnosti. Dokončnost odločbe nastopi, ko zoper njo ni več možna pritožba.

Trije obnovitveni razlogi, navedeni v 2., 3., 4. točki zgoraj, niso omenjeni na triletni objektivni rok. Zanje velja le enomesečni subjektivni rok. Gre za tako hude kršitve, ki jih ni dopustno časovno omejevati, dokler niso znane. Od seznanitve z njimi pa teče le subjektivni rok.

1.2.1.3 Odločanje o dovolitvi obnove postopka

Ko organ prejme predlog za obnovo, ga preizkusi:

1. ali je predlog dovoljen, popoln in pravočasen. **Prehiter** je tedaj, če odločba se ni dokončna, **prepozen pa**, če je vložen zunaj subjektivnega ali objektivnega roka. V tem primeru **organ predlog zavrže s sklepom** (zavrže pomeni, da se ne spušča v vsebinsko presojo, v vpliv na odločbo);
2. ali vlaga predlog upravičena oseba; kadar **ga ne vlaga upravičena oseba**, organ **predlog s sklepom zavrže**;
3. ali je obnovitveni razlog, ki ga predlog navaja, vsaj verjetno podan ali izkazan oziroma ali je okoliščina, na katero se predlog opira, verjetno izkazana; če obnovitveni razlog, **ni niti verjetno podan, predlog zavrže s sklepom.**

Če pa je verjetno podan, preizkusi, ali ta razlog lahko vpliva na odločitev in bi lahko bila izdana drugačna odločba (razen zaradi razlogov 9. in 10. točke 260. člena ZUP); če ne vpliva, izda **odločbo**, s katero predlog za obnovo postopka **zavrne**.

Če pa obnovitveni razlog lahko vpliva na odločitev, izda **sklep**, s katerim **dovoli** obnovo postopka in v njem navede, katera dejanja in v kakšnem obsegu se bo postopek obnovil oziroma ponovil. V obnovljenem postopku se lahko opravijo samo posamezna procesna dejanja, na primer se pogleda listino, za katero se zatrjuje, da je ponarejena, ali zasliši prič, ki naj bi na zaslišanju lagala ali pa se postopek obnovi - ponovi v celoti.

Organ lahko začne obnovo tudi brez pisnega sklepa o dovolitvi, če je očitno, da je treba postopek obnoviti in bi z izdajo sklepa zaradi zamude časa že nastopile ne-popravljive posledice za predlagatelja obnove ali za javni interes.

Zoper sklep o dovolitvi ali nedovolitvi obnove postopka in zoper odločbo, izdano v obnovljenem postopku, je dovoljena pritožba, če je sklep oziroma odločbo izdal prvostopenjski organ. Če pa ju je izdal drugostopenjski organ, pritožba ni dovoljena, ker je to dokončna odločitev, razen če je drugostopenjski organ odločal kot prvostopenjski organ in je z zakonom zoper njegove odločbe izrecno dovoljena pritožba.

1.2.1.4 Nova odločitev po obnovljenem postopku

Po obnovljenem postopku se organ na podlagi prejšnjega in novega ugotovitvenega in dokaznega postopka, zlasti po presoji utemeljenosti obnovitvenega razloga, odloči na enega od naslednjih načinov.

1. prejšnjo odločbo **pusti v veljavi**, če obnovljeni postopek ne opravičuje drugačne odločitve;
2. prejšnjo odločbo **razveljavi** in pusti v veljavi vse pravne posledice, ki so do razveljavitve že nastale;
3. prejšnjo odločbo **odpravi** in odpravi vse pravne posledice, ki so na podlagi odpravljenih odločbe že nastale.

Odprava ima učinek »ex tunc« - za nazaj in »ex nunc« - za naprej. Posledice, ki so nastale z izvršitvijo odločbe, ki je bila odpravljena, se odpravijo. Za vnaprej učinkuje nova odločba. Razveljavitev učinkuje samo za vnaprej po novi odločbi, medtem ko se v že nastale posledice iz razveljavljene odločbe ne posega, na primer če je bilo izdano gradbeno dovoljenje za večnadstropni objekt, ki je v trenutku dovolitve obnove zgrajen le do kleti, po prostorskem aktu pa je dovoljena le pritlična gradnja, se dovoljenje delno razveljavi, ker zgrajena klet se ni v nasprotju s prostorskim aktom. Če pa bi organ dovoljenje odpravil, bi bilo treba objekt podreti, kar bi preseglo namen obnove.

Predlog za obnovo ne zadrži izvršitve odločbe, glede katere se obnova predlaga. Lahko pa organ zadrži izvršitev odločbe, če meni, da bo predlogu za obnovo ugodeno. Sklep o dovolitvi obnove zadrži izvršitev odločbe, glede katere je obnova dovoljena.

1.2.2 Sprememba in odprava odločbe v zvezi z upravnim sporom

Tožena stranka (ministrstvo, župan), zoper katero je pravočasno sprožen upravni spor, lahko spremeni ali odpravi svojo odločbo, dokler ni končan upravni spor (do nastopa pravnomočnosti) zaradi razlogov, zaradi katerih bi jo lahko odpravilo sodišče:

- če v celoti ugoditi tožbenemu zahtevku tožnika;
- če s trem ne krši pravice koga drugega.

Tožnik lahko tak predlog navede tudi v tožbi.

1.2.3 Odprava in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici

Pritožbena kontrola je instančna predlagalna kontrola, ki se začne samo, če je vložena pritožba. Nadzorstvena kontrola pa je hierarhična kontrola višjega organa nad nižjim organom, ki jo opravlja organ po lastni presoji samoiniciativno.

Začne se:

- po uradni dolžnosti, lahko pa tudi:
- na zahtevo stranke, državnega tožilca, državnega pravobranilca ali inšpektorja.

Nadzorstveni organ je nad:

- upravno enoto ustrezno stvarno pristojno ministrstvo;
- ministrstvom, ki odloča na prvi stopnji, vlada;
- organom samoupravne lokalne skupnosti ustrezno stvarno pristojno ministrstvo.

Odločbo **odpravi ali razveljavi** takoj, ko **je izdana oziroma vročena stranki, če izve ali ugotovi, da so podani razlogi.**

Odpravi odločbo:

- 1. če jo je izdal stvarno nepristojen organ**, pa ne gre za nično odločbo. Če je nična v zvezi s tem razlogom (zadeva je iz sodne pristojnosti ali pa sploh ne gre za upravno zadevo), jo izreče za nično in ni potrebno novo odločanje;
- 2. če je o isti zadevi že bila izdana pravnomočna odločba**, s katero je bila zadeva ob enakem dejanskem in pravnem stanju drugače rešena. O isti zadevi ne smeta obstajati dve pravnomočni odločbi. Lahko pa obstaja ena dokončna in ena pravnomočna odločba, kar pa se ni razlog, da bi organ dokončno odločbo že odpravil po nadzorstveni pravici, ker se še ne ve, kako bo zadeva rešena;
- 3. če je izdana odločba brez soglasja, mnenje, potrditve ali dovoljenja drugega organa, pa to ni bilo zaproseno.** Če je bilo in ga zaproseni organ ni dal, se njegov molk šteje kot fikcija pozitivnega soglasja ali mnenja in lahko organ nadaljuje postopek;
- 4. če je odločal krajevno nepristojni organ.** Ne gre za krajevno nepristojen organ, če uredba vlade določi zadeve o katerih lahko odloča katerakoli upravna enota (19.člen ZUP).
Odpravi se odločba zaradi razloga pod 1. in 2. točko **v petih letih od izdaje in vročitve.** Zaradi razlogov pod 3. in 4. točko pa **v enem letu od dneva izdaje in vročitve.** Dolžina roka je odvisna od teze in pomena kršitve.

Razveljavi odločbo:

- **če je očitno kršen materialni predpis** (tudi podzakonski predpis ali predpis EU-uredba). Očitna kršitev je taka, ki bije v oči. Ni pa mogoče očitati očitne kršitve, če bi različne interpretacije pravne norme omogočale tudi drugačno uporabo predpisa. Razveljavitev je dovoljena v enem letu od dneva izdaje oziroma vročitve odločbe. Z izdajo je mišljen dan ustne odločbe, z vročitvijo pa dan prejema pisne odločbe.

Odprava učinkuje za nazaj, kar pomeni, da se odpravijo vse posledice, ki so iz odpravljenih odločb že nastale. Če se razveljavi, pa razveljavitev učinkuje samo za vnaprej, od dneva razveljavitve odločbe. Iz razveljavljene odločbe ne morejo nastati nadaljnje posledice.

Pravna sredstva, ki so bila morebiti vložena zoper odpravljenno dokončno odločbo, se zavrnejo, kar z odločbo o odpravi po nadzorstveni pravici, če so prispela pozneje, pa s posebnim sklepom.

Zoper odločbo o odpravi ali razveljavitvi odločbe po nadzorstveni pravici ni pritožbe, ker se ni mogoče nikamor pritožiti, je pa dovoljen upravni spor.

1.2.4 Izredna razveljavitev odločbe

Izvršljiva odločba se lahko izjemoma razveljavi:

• **če to narekujejo nujni ukrepi v javnem interesu, ker bi z izvršitvijo odločbe nastala huda in neposredna nevarnost:**

- za življenje in zdravje ljudi;
- za javni red in mir;
- za javno varnost ali
- za premoženje večje vrednosti (2. odstavek 144. člena ZUP).

Razveljavitev je pogojena z dvema omejitvama. Dovoljena je samo, če teh nevarnosti ni mogoče preprečiti z drugimi za stranko ugodnejšimi sredstvi. Razveljavi se lahko le toliko, kolikor je nujno potrebno, da se nevarnosti preprečijo ali odklonijo (278. člen ZUP).

Upoštevati je treba, **da se izredno lahko razveljavi zakonita odločba**, ker v času odločanja niso obstajale ali ni bilo mogoče predvideti navedenih nevarnosti.

Uporaba tega izrednega pravnega sredstva je vezana na izvršljivo odločbo, tako, ki se lahko vsak trenutek izvrši in povzroči nezaželene posledice, ki jih v času odločanja ni bilo mogoče predvideti. Z izredno razveljavitvijo se ne čaka na dokončnost odločbe, na katero je sicer navadno vezana izvršljivost, če je v njej klavzula, da pritožba ne zadrži izvršitve.

Tisti, ki mu je odločba razveljavljena, ima pravico do povračila za celotno škodo.

To je dejanska škoda in pričakovani dohodek ali dobiček, ki bi ga stranka dosegla, če bi lahko odločbo izvršila oziroma izvrševala (če bi lahko opravljala dejavnost, za katero je dobila uporabno dovoljenje, pozneje pa je bilo razveljavljeno). Škodo lahko uveljavlja pri rednem sodišču.

Pritožba zoper odločbo o izredni razveljavitvi izvršljive odločbe ni dovoljena, je pa mogoč upravni spor.

1.2.5 Ničnost odločbe

Odločba, ki vsebuje grobe taksativno naštete kršitve, se lahko izreče za nično.

Gre za kršitve, ki jih z drugim pravnim sredstvom ni mogoče sanirati. Za nično se izreče:

1. če jo je izdal upravni organ o zadevi, ki ni upravna zadeva oziroma je iz sodne pristojnosti;
2. če bi stranka z izvršitvijo odločbe storila kaznivo dejanje;
3. če odločbe dejansko ali pravno ni mogoče izvršiti;
4. če je odločba izdana brez zahteve stranke, pa se lahko izda samo na njeno zahtevo in stranka pozneje ni izrecno ali molče - s konkludentnimi dejanji (npr. nič ne rečem, sem pa za) privolila v tako odločbo;
5. če je stranka dosegla izdajo odločbe s prisiljevanjem, izsiljevanjem, pritiskom ali s kakšnimi drugimi protipravnim ravnanjem, s katerim je organ spravljala v zmoto;
6. če je s posebnim zakonom določen se kakšen drug ničnostni razlog (279. člen ZUP).

Odločba se lahko izreče za nično na predlog stranke ali po uradni dolžnosti ali na predlog državnega tožilca in pravobranilca. **Izrek ničnosti ni vezan na rok. Odločba se izreče za nično kadar koli.** Tudi ni treba čakati na njeno dokončnost ali pravnomočnost. Pogoj je, da je

izdana oziroma vročena. V pritožbenem postopku lahko stranka kot pritožbene razloge uveljavlja ničnostne razloge.

Za ničnega se lahko izreče tudi sklep, če je bilo z njim odločeno o upravni zadevi o vsebinskih, ne pa postopkovnih vprašanjih.

Odločbo izreče za nično organ, ki jo je izdal, drugostopenjski organ oziroma organ, pristojen za nadzorstvo nad organom, ki jo je izdal. Po navadi se bo stranka obrnila s predlogom za izrek ničnosti na organ, pri katerem je ničnostni razlog nastal. Ni pa nujno, ker lahko zahteva izrek ničnosti pri katerem koli navedenem organu, zlasti če določenemu organu ne zaupa.

Odločba se izreče deloma ali v celoti za nično z novo odločbo. Zoper odločbo o zavrnitvi predloga stranke ali državnega tožilca ali državnega pravobranilca naj se odločba izreče za nično in zoper odločbo, s katero se izreče za nično, je dovoljena pritožba, razen če ni pritožbe zoper organ, ki jo izreče za nično (vlada, ministrstvo, predstavniški organ). Predlog za izrek ničnosti ne zadrži izvršitve odločbe, glede katere se predlaga.

Seveda pa mora organ, ko izve za ničnostni razlog oziroma ko dobi predlog za izrek ničnosti odločbe odločiti nemudoma, saj lahko z izvršitvijo nične odločbe nastanejo hude nedopustne posledice.

1.2.6 Pravne posledice odprave, razveljavitve, spremembe in ničnosti odločbe z izrednimi pravnimi sredstvi

Če se odločba **odpravi, se odpravijo že nastale pravne posledice za nazaj - »ex tunc«**. Za vnaprej pa učinkuje odločba o odpravi prejšnje. **Razveljavitev učinkuje samo od dneva razveljavitve odločbe za vnaprej - »ex nunc«**. **V do razveljavitve nastale posledice ne poseže.**

Sprememba odločbe ima enak učinek kot razveljavitev, učinkuje vnaprej. **Ničnost ima učinek odprave za nazaj kot odprava.** Vzpostaviti je treba stanje, kakršno je bilo pred izdajo odločbe. Če taka vzpostavitev prejšnjega stanje v naravi ni mogoča, lahko stranka zahteva se povračilo nematerialne škode pri rednem sodišču.

Vsak organ, ki izve za kakršen koli razlog, ki bi lahko bi razlog za uporabo katerega koli izrednega pravnega sredstva, mora za to pristojni organ obvestiti (281. člen ZUP).

1.3 Sprememba dokončne ali pravnomočne upravne odločbe na podlagi odločbe ustavnega sodišča

Če je Ustavno sodišče odpravilo podzakonski predpis zaradi neskladnosti z zakonom ali ustavo, na katerem temelji dokončen ali pravnomočen upravni akt, lahko vsakdo, ki so mu s tem aktom nastale škodljive posledice, zahteva njihovo odpravo. Spremembo oziroma odpravo upravnega akta lahko zahteva pri organu, ki je odločil na prvi stopnji v treh mesecih od dneva objave odločbe Ustavnega sodišča, če od vročitve upravnega akta do vložitve zahteve ni preteklo več kot eno leto. Če pa ni mogoče odpraviti škodljivih posledic na zakonit način, lahko prizadeta oseba zahteva odškodnino na sodišču (45. in 46. člen ZUstS).

1. IZVRŠBA

Odločba, izdana v upravnem postopku (splošnem ali posebnem), se izvrši, ko postane izvršljiva (282. člen ZUP). Izvršljiva postane praviloma z dokončnostjo. Z dokončnostjo lahko stranka začne izvajati pravico oziroma mora izpolniti obveznost, razen če izvršljivost nastopi že z vročitvijo prvostopenjske odločbe, kadar pritožba ne zadrži izvršitve odločbe (224. člen ZUP). Zakon pa lahko izvršljivost veze tudi na pravnomočnost odločbe.

Sklep se izvrši, ko postane izvršljiv. Izvršljiv postane, ko se sporoči oziroma vroči stranki, če zoper njega ni dovoljena pritožba oziroma če je dovoljena, pa ne zadrži njegove izvršitve. Če je pritožba zoper sklep dovoljena in zadrži izvršitev, je sklep izvršljiv z dokončnostjo (6. in 7. odstavek 224. člena ZUP).

Ločiti moramo nastop izvršljivosti odločbe od njene izvršbe.

Z izvršbo se prisiljuje zavezanca k izpolnitvi denarne ali nedearne obveznosti, ker prostovoljno ni izpolnil obveznosti.

Izvršujejo se samo odločbe, ki nalagajo določeno obveznost, storitev ali dajatev, plačilo ali opustitev, ne izvršujejo pa se odločbe o pravicah in pravnih koristih. Izvršba se opravi zato, da se izterja denarna terjatev ali izpolni nedearna obveznost. Izvršba se lahko opravi tudi na podlagi poravnave, zoper udeleženca v poravnavi.

1.1 Izvršilna načela

Poleg temeljnih načel ZUP je v postopku izvršbe treba upoštevati posebna izvršilna načela.

1. Načelo uporabe najprimernejšega izvršilnega sredstva, po katerem se izvršba opravi na način in s sredstvom, ki sta za zavezanca najmilejša, če se doseže s tem namen izvršbe (85. člen ZUP). To pa je njena izvršitev, če gre za denarno izvršbo, se najprej seže na denarna sredstva, šele nato na premično premoženje in šele nato na nepremičnine.

2. Načelo socialne pravičnosti, po katerem se izvršba sploh ne opravi ali pa se denarna obveznost odpise ali določi obročno plačevanje ali se dovoli odlog plačila, če bi zavezanec z izpolnitvijo obveznosti ogrozil preživljanje sebe in tistih, ki jih je po zakonu dolžan preživljati.

3. Načelo zadržanja izvršbe, po katerem lahko organ, ki je pristojen za izvršbo, zadrži izvedbo izvršbe, če obstajajo razlogi, ki kažejo na to, da bo pritožbi zoper izvršilni naslov oziroma zoper sklep o dovolitvi izvršbe lahko ugodeno, z izvršbo pa bi verjetno nastala nepopravljiva škoda. Če bi bilo ugodeno pritožbi zoper sklep, predhodno pa je bila odločba že izvršena, bi za stranko in za organ nastale posledice, ki bi jih bilo treba popraviti. To pa ni v interesu nikogar. Zato mora izvršilni organ presoditi ali bo pritožnik morebiti uspešen s pritožbo.

1.2 Izvršilni naslov in pogoji za izvršbo

Za začetek izvršbe morata biti izpolnjena dva pogoja:

- 1. obstajati mora izvršilni naslov, to je odločba, sklep, zapisnik o poravnavi ali drug izvršilni naslov po posebnem zakonu;**
- 2. izvršilni naslov mora biti izvršljiv.**

Predlagatelj izvršbe

Izvršbo lahko predlaga:

- stranka oziroma nasprotna stranka, torej oseba, v katere korist se naj opravi;
- državni organ po uradni dolžnosti, če se izvršba opravi v javni korist.

Vrste izvršbe

Izvršba se opravi kot upravna ali sodna izvršba upravnih odločb.

1.3 Upravna izvršba

Upravno izvršbo opravlja organ, ki je odločil o zadevi na prvi stopnji, če ni s predpisom določen kakšen drug organ. Opravi jo po ZUP ali po posebnem zakonu. Na primer davčni organ po ZDavP opravlja izvršbo upravnih odločb, s katerimi je določena denarna obveznost.

Kot upravna izvršba se opravi:

1. izvršba odločbe, ki se glasi na **nedenarno obveznost**;
2. izvršba odločbe na izpolnitev **denarne obveznosti**.

Neposredna dejanja izvršbe in zavarovanja lahko opravljajo tudi izvršitelji po zakonu o izvršbi in zavarovanju - ZIZ. Policija je izvršilnemu organu na njegovo zahtevo dolžna pomagati. Seveda ne opravlja izvršbe, ampak skrbi za varnost izvršiteljev, če je to potrebno.

Ad 1/Izvršba nederarne obveznosti/

Odločbo **na nedenarno obveznost** izvrši prvostopenjski organ, ki jo je izdal. Izvrši jo tako, da izda, na predlog stranke ali upravičenca, ko je odločba postala izvršljiva, **sklep o dovolitvi izvršbe**, s katerim:

- ugotovi, **da je in kdaj je postala odločba izvršljiva**;
- določi **način izvršbe**.

Če se izvršba opravi po uradni dolžnosti, mora biti sklep o dovolitvi izvršbe izdan brez odlašanja, najpozneje pa v 30 dneh, od dneva, ko je odločba postala izvršljiva. Rok je instrukcijski, kar pomeni, da organ ne izgubi pravice izdati sklep po izteku roka. Nasprotno, ima trajno obveznost, da ga izda (290. člen ZUP).

Kot način izvršbe odločbe za nederarne obveznosti, se lahko odredi:

- a) **izvršba po drugih osebah** (297. člen ZUP);
- b) **izvršba s prisilitvijo. Ta pa:**
 - **z denarnim kaznovanjem** (298. člen ZUP) ali
 - **s fizično prisilitvijo** (299. člen ZUP).

Če gre za nujne ukrepe v javnem interesu, ki jih ni mogoče odlagati, pritožba zoper odločbo pa ne zadrži izvršitve odločbe, se lahko kar v izreku odločbe:

- **ugotovi nastop izvršljivosti odločbe in**
- **način izvršbe in se ne izdaja posebnega sklepa.**

V tem primeru lahko stranka vlaga pritožbo zoper odločbo glede obveznosti ter zoper dovolitev in način izvršbe.

Ad a/Izvršba po drugih osebah/

Se s sklepom odredi, če lahko obveznost namesto zavezanca izpolni kdo drug na stroške zavezanca, na primer podre objekt investitorja, ki je zgrajen brez gradbenega dovoljenja, namesto njega s tem sklepom določeno gradbeno podjetje.

Ad b/Izvršba s prisilo/

- **z denarnim kaznovanjem**

Če izvršba po drugi osebni ni mogoča ali ne bi bila učinkovita, se s sklepom o dovolitvi izvršbe odredi **izvršba z grožnjo denarne kazni do 100.000 SIT**, ki jo bo moral zavezanec plačati, če do roka, določenega v tem sklepu, ne bo izpolnil obveznosti.

Če se rok izteče, obveznost pa ni izpolnjena, se sklep pošlje v izterjavo davčnem uradu, ker se s sklepom nalaga denarna obveznost in zagrozi z novim sklepom in novo kaznijo. Sklepi se ponavljajo tako dolgo, dokler obveznost ni izpolnjena. Seveda lahko organ začne z nižjo kaznijo, ki jo nato z nadaljnjimi sklepi povišuje, dokler obveznost ni izpolnjena.

- **s fizično prisilitvijo**

Če izvršba z denarnim kaznovanjem ni učinkovita ali ni primerna, **se zagrozi s fizičnim prisilnim sredstvom, ki bo proti zavezancu uporabljeno** (oseba, ki je zbolela za nevarno nalezljivo boleznijo in je z odločbo odrejeno obvezno zdravljenje, bo prisilno privedena na zdravljenje).

1.3.1 Pritožba zoper sklep o dovolitvi izvršbe

Zoper sklep o dovolitvi izvršbe in sklep, s katerim se predlog stranke - upravičenca za izvršbo zavrne ali zavrže, je dovoljena pritožba, ki ne zdrži izvršitve odločbe. Vloži jo lahko predlagatelj izvršbe - upravičenec, zavezanec in vsak, v katerega pravice in pravne koristi izvršba posega. Vloži se, ker odločba se ni izvršljiva, ker predlagatelj izvršbe ni upravičenec, ker je obveznost izpolnjena, ker je sklep izdan zoper osebo, ki ni zavezanec, ker je izvršilni naslov odpravljen ali spremenjen ali razveljavljen, ker se posega na sredstva ali predmete, ki so iz izvršbe izvzeti, ker je s sodno začasno odredbo zadržano izvrševanje odločbe (32. člen ZUS). **Vloži se pri drugostopenjskem organu, ki je sicer pristojen za pritožbo zoper odločbo, ki se izvršuje.** Rok za pritožbo je 15 dni in teče od naslednjega dne po vročitvi sklepa.

Pritožba zoper sklep ne zadrži izvedbe izvršbe. Organ, **pristojen za izvršbo**, pa lahko zadrži izvedbo izvršbe odločbe do odločitve o pritožbi zoper sklep, če oceni, da bo pritožnik s pritožbo uspel. Izvršbo zadrži s sklepom, s katerim predlagatelja seznanijo z razlogi zadržanja.

Ad 2/Izvršba denarne obveznosti/

Izvršbo odločbe, ki se glasi **na denarno obveznost** in sklepa o denarni kazni, po ZUP opravi davčni organ po zakonu o davčnem postopku - ZDavP (288. in 295. člen ZUP). V tem primeru organ, ki je izdal odločbo na prvi stopnji, na odločbi, ki je postala izvršljiva oziroma sklepu, potrdi nastop izvršljivosti - **potrdilo o izvršljivosti** in jo pošlje v izvršbo davčnemu uradu, ki izda sklep o izvršbi. Potrdilo o izvršljivosti je lahko tudi na posebnem listu, mora pa biti razvidna identifikacija odločbe ali sklepa, na katerega se nanaša.

Obenem izdajatelj odločbe oziroma sklepa predlaga tudi način izvršbe, ki ga predlaga izmed načinov izvršbe po ZDavP.

Enak je postopek izvršbe odločb, ki se glasijo **na nedelarne obveznosti**, če poseben zakon določi, da odločbe ne izvršuje organ, ki je odločil na prvi stopnji, ampak nek drug organ, ki v tem primeru način izvršbe opravi po ZUP.

1.4 Sodna izvršba upravnih odločb

Če je treba izterjati obveznost iz upravne odločbe **iz dolžnikovega nepremičnega premoženja ali deleža družbenika**, se izvršba opravi po sodni izvršbi po zakonu o izvršbi in zavarovanju - ZIZ s tem, da organ, ki je izdal izvršljivo odločbo, potrdi na odločbi, da je postala izvršljiva (potrdilo o izvršljivosti) in jo prek državnega pravobranilstva pošlje v izvršitev sodišču.

Za sodno izvršbo je pristojno sodišče, na katerega območju je nepremičnina (152. člen ZIZ) oziroma pri katerem je delež družbenika vpisan v sodni register oziroma na območju katerega je sedež družbe (164. člen ZIZ).

1.5 Zavarovanje izvršbe

Če se lahko utemeljeno pričakuje, da bo zavezanec do izdaje odločbe oziroma do nastopa njene izvršljivosti ravnal tako, da bo izvršbo preprečil ali onemogočil, se lahko izvršba zavaruje s tem, da se izda:

1. sklep o izvršbi v zavarovanje ali
2. začasni sklep za zavarovanje izpolnitve obveznosti.

Ad 1/Sklep o izvršbi v zavarovanje/

S tem sklepom se **dovoli izvršitev odločbe, se preden postane izvršljiva**, če bi bila po nastopu izvršljivosti odločbe izvršba onemogočena ali znatno otežena (301. člen ZUP).

Zavaruje se lahko po uradni dolžnosti ali na predlog stranke. Predlagatelj izvršbe v zavarovanje mora verjetno izkazati nevarnost, da bo izpolnitev obveznosti onemogočena ali otežena. Zoper sklep o izvršbi v zavarovanje, izdan po uradni dolžnosti ali na predlog stranke, je dovoljena pritožba, ki ne zadrži dovoljene izvršbe. Sklepom se lahko predlog za izvršbo v zavarovanje zavrže, če predlagatelj ni upravičen do predloga ali če upravni postopek o tej zadevi sploh se ni začel.

Izvršba v zavarovanje se opravi po upravni izvršbi po ZUP, za zavarovanje na ne-premičninah ali na deležu družbenika pa po sodni izvršbi po ZIZ.

Ad 2/Začasni sklep za zavarovanje izpolnitve obveznosti/ Začasni sklep za zavarovanje izpolnitve obveznosti se lahko izda, se preden je odločba o obveznosti sploh izdana, s tem, da se tu izvršba ne opravi, ampak samo zavaruje izpolnitev prihodnje obveznosti, na primer prepove se razpolaganje s premičnim ali nepremičnim premoženjem do izdaje izvršljive odločbe.

Pogoj pa je:

- da je obveznost podana ali vsaj verjetno izkazana in
- da je mogoče utemeljeno pričakovati, da bo zavezanec z razpolaganjem s premoženjem ali kako drugače onemogočil ali močno otežil izpolnitev obveznosti.

Začasni sklep za zavarovanje izpolnitve obveznosti, o kateri bo pozneje izdana odločba, izda organ, ki je pristojen za odločanje o strankini obveznosti. Sklep mora obrazložiti in upoštevati načelo najprimernejšega in najmilejšega instrumenta zavarovanja.

Zavarovanje se opravi po upravni izvršbi po ZUP, za zavarovanje na nepremičninah ali na deležu družbenika pa po sodni izvršbi po ZIZ.

1.6 Ustavitev izvršbe

Začeta izvršba se takoj ustavi:

- če je obveznost izpolnjena;
- če sploh ni bila dovoljena;
- če je odrejena zoper koga, ki ni zavezanec;
- če upravičenec umakne zahtevo za izvršbo;
- če je izvršilni naslov odpravljen ali razveljavljen.

Izvršba se odloži:

- če je glede izpolnitve obveznosti dovoljen odlog, ker je sodišče v upravnem sporu z začasno odredbo zadržalo izvršitev odločbe (32. člen ZUS);
- če je zaradi pritožbe zoper odločbo ali zoper sklep o dovolitvi izvršbe izvršilni organ odložil izvršbo, ker se lahko pričakuje uspeh pritožnika v pritožbenem postopku, z izvršbo pa bi zavezanec verjetno utrpel nepopravljivo škodo;
- če je namesto začasne odločbe izdana glavna odločba, ki je drugačna od začasne in ne nalaga več obveznosti ali nalaga drugačno obveznost kot začasna. Odložitev izvršbe dovoli organ, ki jo je dovolil, vendar največ za šest mesecev (293. člen ZUP).

11 NADZOR NAD IZVAJANJE ZUP IN POSEBNIH UPRAVNIH POSTOPKOV

2.1 UPRAVNA INŠPEKCIJA

Upravna inšpekcija opravlja nadzor nad izvajanjem procesnih predpisov, torej ZUP in posebnih upravnih postopkov. Druge inšpekcije pa opravljajo nadzor nad spoštovanjem materialnih predpisov. Upravna inšpekcija zato uporablja samo nekatere določbe zakona o inšpekcijskem nadzoru. To so splošne določbe, načela inšpekcijskega postopka, položaj, pravice in dolžnosti ter pooblastila inšpektorjev in vstop v uradne prostore (peti odstavek 3. člena ZIN).

Naloga upravne inšpekcije torej je, da opravlja nadzor nad izvajanjem ZUP in posebnih upravnih postopkov. O nadzoru inšpektor sestavi zapisnik, v katerem navede ugotovljene nepravilnosti in predlaga predstojniku organa odpravo kršitev ZUP oziroma izvedbo ustreznih ukrepov. Zoper zapisnik lahko predstojnik organa ugovarja pri ministru za javno upravo. O ugovoru odloči minister s sklepom, zoper katerega ni dovoljen upravni spor. Minister pa lahko predlaga predstojniku, pristojnemu ministru ali vladi, naj odredi določene ukrepe za odpravo pomanjkljivosti oziroma nepravilnosti.

Upravno inšpekcijo opravljajo upravni inšpektorji. Organizirana je pri ministrstvu za javno upravo (307. člen ZUP).

II. DEL UPRAVNI SPOR

1. SPLOŠNO O UPRAVNEM SPORU

Temelj pravne in demokratične države je zakonitost delovanja in odločanja državne uprave, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil. Pojavljajo pa se tudi napake ali različne razlage ali celo namerne kršitve pravnega reda. Te napake oziroma kršitve se lahko odpravijo že v pritožbenem postopku pred upravnimi organi. Od uprave neodvisno kontrolo zakonitosti pa po končanem upravnem postopku na drugi stopnji zagotavlja sodišče. Po 23. členu Ustave RS ima vsakdo pravico, da o njegovih pravicah in dolžnostih brez nepotrebnega odlašanja odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom ustanovljeno sodišč. Po 22. členu Ustave RS pa je vsakomur zagotovljeno enako varstvo njegovih pravic v postopku pred sodiščem. Zoper upravne akte pa je po 157. členu Ustave RS zagotovljeno sodno varstvo v upravnem sporu. Ta člen določa, da o zakonitosti dokončnih posamičnih aktov, s katerimi državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil odločajo o pravicah ali o obveznostih in pravnih koristih posameznikov in organizacij, odloča v upravnem sporu pristojno sodišče, če za neko zadevo ni z zakonom predvideno drugo sodno varstvo. Sodno varstvo v upravnem sporu ureja Zakon o upravnem sporu - ZUS-1 (Uradni list RS, št. 105-4487/2006), ki je začel veljati 1. 1. 2007. Pristojno sodišče za odločanje v upravnem sporu je Upravno sodišče RS na prvi stopnji in Vrhovno sodišče kot drugostopenjsko oziroma revizijsko sodišče.

2. PRISTOJNOST IN ORGANIZACIJA SODIŠČ

2.1 Sodna kontrola zakonitosti dokončnih upravnih aktov

V upravnem sporu sodišče odloča o zakonitosti:

- **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, če 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.**

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 v sporih med njimi in nosilci javnih pooblastil, če zakon tako določa ali če ni z ustavo ali zakonom zagotovljeno drugo sodno varstvo.**

Upravni akt je dokončna upravna odločba in drug javnopravni posamični akt, izdan v upravnih zadevah, s katerim je organ odločil o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika, pravne osebe ali druge osebe, ki je lahko stranka v postopku izdaje akta.

Upravni akti niso:

- **odločitve, ki jih nosilci zakonodajne in sodne veje oblasti sprejemajo za izvrševanje svojih ustavnih pristojnosti, ter**

- akti, ki jih sprejemajo nosilci izvršilne veje oblasti in so utemeljeni na politični diskreciji, podeljeni na podlagi ustavnih in zakonskih pooblastil.

Zakon o upravnem sporu (ZUS-1) je za razliko od prejšnjega ZUS utemeljen na subjektivnem konceptu upravnega spora. Prav na izhodišču prizadetosti strank zaradi posega v njihove zakonite pravice je v ZUS-1 posledično določeno, kateri upravni in drugi javnopravni akti se lahko izpodbijajo v upravnem sporu. V upravno sodno kontrolo zakonitosti je zajeto vso oblastno delovanje s strani pristojnih organov pri izvrševanju upravne funkcije v okviru enotnega pojma upravnega akta. Pojem upravnega akta ne vključuje samo upravne odločbe, temveč tudi druge oblike odločitev nosilcev upravne funkcije, ki posegajo v pravni položaj posameznika, čeprav ne gre za upravno zadevo, o kateri se odloča v upravnem postopku.

Zakon določa merila, kdaj se nek akt šteje za upravni akt in se posledično lahko izpodbija v upravnem sporu. S tem je zagotovljena možnost učinkovitega pravnega varstva posameznika. V pojem upravnega akta ni mogoče vključiti vseh javnopravnih aktov, ki jih pri izvrševanju svojih funkcij sprejemajo državni organi, organi lokalnih skupnosti in drugi subjekti, ker je zoper nekatere javnopravne akte predvideno drugo sodno varstvo, ali pa po svoji vsebini ne posegajo v pravni položaj posameznika oziroma glede na svoje značilnosti ne morejo biti predmet upravno-sodne presoje (npr. izpitna ocena, pridobljena v okviru izobraževanja, ki je posledica subjektivnega ocenjevanja, ter ki po ustnem izpitu niti ni preverljiva po objektivnih merilih, ker ni nobenih podatkov o tem, kako je potekal izpit).

Pri tem je treba poudariti, da je upravni spor dopusten tudi v drugih javnopravnih zadevah, kar je omogočil že Zakon o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, st. 22/05), ki v 4. členu določa, da se tudi v javnopravnih stvareh smiselno uporablja upravni postopek, če ni to področje urejeno s posebnim postopkom. Vendar pa je treba ločevati primere smiselne uporabe upravnega postopka od možnosti izpodbijanja teh aktov v upravnem sporu. Ni nujno, da bi prav vsak javnopravni akt iz 4. člena ZUP imel značilnosti upravnega akta po 2. členu ZUS-1 (disciplinski ukrepi v soli ne bi bili predmet upravnega spora, čeprav se smiselno uporablja ZUP, medtem ko izključitev iz šole štejemo za tak akt, ki mora biti podvržen sodni presoji) ali javnopravnega spora iz tretjega odstavka 7. člena ZUS-1 ter bil zato lahko predmet upravnega spora. Stvar sodišča je, da presodi, ali gre za upravno odločitev in upravni akt.

Pogoj izpodbijanja v upravnem sporu je kršitev subjektivnih pravic posameznikov ali pravnih oseb z upravnim aktom. Zakon izrecno določa, da v upravnem sporu odloča sodišče o zakonitosti dokončnih upravnih aktov, s katerimi se posega v pravni položaj tožnika. Zakon opredeljuje predmet sodnega nadzora z generalno klavzulo, ki določa, da sodišče odloča v upravnem sporu o zakonitosti vseh dokončnih upravnih aktov. Gre torej za sodni nadzor nad izvrševanjem upravne funkcije in s tem za varstvo pravnega položaja posameznika. Zakona tako opušča dosedanje naštevanje aktov in dejanj, ki jih je mogoče izpodbijati v upravnem sporu, saj to lahko vodi v določene nejasnosti glede opredelitve obsega sodnega nadzora. S kakršnim koli naštevanjem se posredno izključijo tudi vsi tisti primeri, ki so bili pri tem pozabljeni. Opuščen je torej sistem enumeracije, ki bi lahko celo omejeval sodni nadzor, in bi bil lahko sporen tudi z ustavnega vidika. Vendar pa generalna klavzula, po kateri je upravni spor dopusten zoper vse upravne akte, ni skladna s subjektivnim upravnim sporom.

Preširoko odpira možnost izpodbijanja odločitev upravnih organov tudi tam, kjer se ne doseže nobeno varstvo konkretnih pravic posameznikov. Ustava v 120. členu določa zelo široko

opredelitev, ko pravi: »Proti odločitvam in dejanjem upravnih organov in nosilcev javnih pooblastil je zagotovljeno sodno varstvo pravic in zakonitih interesov državljanov in organizacij.« V 157. členu pa Ustava, kjer ureja dopustnost upravnega spora, to opredelitev zoži na dokončne posamične akte, s katerimi državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil odločajo o pravicah ali obveznostih ter pravnih koristih posameznikov in organizacij, če za določeno zadevo ni z zakonom predvideno drugo sodno varstvo. Vneseno je torej merilo posamičnega akta in posegov v pravice, obveznosti ali pravne koristi posameznikov in organizacij. To pa je akt, ki je izdan v konkretni zadevi na temelju splošnega akta - predpisa. Gre za upravni akt - odločbo, izjemoma sklep. V tem ustavnem kontekstu je treba razlagati tudi nekoliko nejasne določbe 2. do 5. člena ZUS. Bistveno za določitev predmeta izpodbijanja v upravnem spora je, kaj šteti za upravni akt in kakšna mora biti odločitev v tem aktu - vsebinska ali samo formalna. Ali upravni akt, ki se lahko izpodbija v upravnem spora, predstavlja kakršna koli odločitev upravnih organov in organov lokalnih skupnosti in dragih državnih organov v upravnih stvareh. Merila ZUS-1 so, da gre za odločanje o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika ali organizacije, da se s tem posega v pravni položaj tožnika in da je akt, s katerim se posega v upravni ali drug javnopravni posamični akt, ter tisti akt, v katerem je vsebinska odločitev, s katero je postopek končan (1., 2., 3. in 5. člen ZUS-1). Pravica ali obveznost ali pravna korist mora biti uzakonjena v predpisu, upravni akt mora imeti abstraktno pravno podlago (predpis). Organ, ki odloča brez nje, ne more kreirati upravnopravnega razmerja. Če se samo ugotavljajo dejstva ali potrjuje določeno stanje ali sklepajo določena razmerja, gre za izdajo potrdil ali za izdajo materialnih aktov ali za akte poslovanja. To niso upravni akti, ker ne gre za odločanje v upravnem postopku.

Nadaljnje merilo je, akt mora biti oblasten akt, s katerim organ enostransko in avtoritativno oblikuje upravnopravno razmerje. Organ je sam ali z drugim organom nosilec odločanja. Odločitev o vsebini razmerja sprejme brez pogajanja s stranko. Če gre za razmerje oblastnega organa z drugim neoblastnim subjektom - sklepanje zasebno-pravnih razmerij, gre za enakopravne subjekte in za konsenzualna razmerja, ki ni-majo značaja upravnega akta, ne glede na njihovo formo. Naslednje merilo za opredelitev upravnega akta je, da je izdan v posebnem ali splošnem upravnem postopku. Nadaljnja značilnost upravnega akta je njegova sposobnost za nastop dokončnosti, pravnomočnosti in izvršljivosti. ZUP v, 224. in 225. členu priznava dokončnost, pravnomočnost in izvršljivost upravni odločbi, kar pomeni njeno načelno nespremenljivost. Seveda se tudi nekaterim sklepom priznavata nastop dokončnosti, potem ko se sklep ne more več izpodbijati s pritožbo, in nastop pravnomočnosti, ko ga ni več mogoče izpodbijati v upravnem sporu. Značilnost upravnega akta je tudi njegova obličnost, to je pisna oblika s predpisanimi sestavnimi deli in sestavinami sestavnih delov. Izjema je ustna odločba, ki pa ji mora slediti se pisna. 211. člen ZUP določa, da lahko ustno odločbo organ izda samo, če gre za nujne ukrepe v javnem interesu, ki jih ni mogoče prelagati. Predmet spora je tudi v primera ustne odločbe pozneje izdana pisna odločba, če ni dovoljena pritožba.

Lahko se zgodi, da neki akt vsebuje vse ali večino teh elementov, pa vendar mu ZUS-1 ne daje značaja upravnega akta. Da bi lahko pravilno ocenili, kaj je lahko predmet izpodbijanja v upravnem sporu, moramo povezati merila, ki jih Zakon o upravnem sporu določa v prvih štirih členih. V 1. členu je poudarek, da se v upravnem spora zagotavlja sodno varstvo pravic in pravnih koristi posameznikov in organizacij proti odločitvam in dejanjem državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil. V 2. členu je poudarjeno, da sodišče odloča o zakonitosti dokončnih upravnih aktov, s katerimi se posega v pravni položaj tožnika, če zakon ne določa drugače. Hkrati je v 2. členu povedano, kaj je upravni akt. To je upravna odločba in drug javnopravni, enostranski, oblastveni posamični akt, izdan v

okviru izvrševanja upravne funkcije, s katerim je organ odločil o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika, pravne osebe ali druge osebe, ki je lahko stranka v postopku izdaje akta. Nato pa zakon v 3. členu pove, kaj niso upravni akti. Upravni akti niso tiste odločitve, ki jih nosilci zakonodajne in sodne veje oblasti sprejemajo za izvrševanje svojih ustavnih pristojnosti, ter tisti akti, ki jih sprejemajo nosilci izvršilne veje oblasti ter so utemeljeni na politični diskreciji, podeljeni na podlagi ustavnih in zakonskih pooblastil (akti vladanja).

Zakon torej določa pozitivno in negativno definicijo upravnih aktov, ki se lahko izpodbijajo pred upravnim sodiščem v upravnem sporu. Če torej strnemo elemente upravnega akta, ki je lahko predmet izpodbijanja, pridemo do naslednjega:

- odločeno mora biti o pravici oziroma pravni koristi posameznika, pravne osebe ali druge osebe, ki je lahko stranka v postopku izdaje akta. Gre torej za uporabo materialnih upravnih predpisov, ki priznavajo pravice in nalagajo obveznosti, pri odločanju;
- akt mora biti odločitev ali dejanje državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil;
- odločitev se mora nanašati na individualno pravico ali obveznost posameznika ali pravne osebe;
- akt mora biti izdan v okviru izvrševanja upravne funkcije. To pomeni, da gre za izvrševanje materialnih upravnih predpisov;
- odločitev mora imeti obliko odločbe ali drugega javnopravnega, enostranskega, oblastvenega posamičnega akta. To mora biti obličen vsebinski akt - odločba - ali vsebinski sklep, izjemoma procesni sklep, s katerim je bil postopek odločanja o izdaji upravnega akta obnovljen, ustavljen ali končan.

S temi merili moramo presojati tudi, kateri akti niso upravni akti in zato niso predmet izpodbijanja v upravnem sporu, v skladu s 3. členom ZUS-1. Čeprav zakon pove, katere odločitve zakonodajne, sodne in izvršilne oblasti niso upravni akti, to se ne zadošča, saj vemo, da celotna uprava izdaja upravne akte. Prav tako tudi zakonodajna in sodna veja oblasti izdajata upravne akte, kadar jima je dana taka pristojnost.

Če torej analiziramo akte zakonodajne in sodne veje oblasti ter akte, ki jih sprejemajo nosilci izvršilne veje oblasti, moramo preizkusiti, ali izpolnjujejo omenjene štiri kriterije. Če jih, so to načelno upravni akti. Vendar moramo pri tem opraviti se preizkus negativne defmicije upravnega akta, ali ne gre odločitve za izvrševanje ustavnih pristojnosti zakonodajne in sodne oblasti oziroma za odločitve, ki so utemeljene na politični diskreciji, podeljeni na podlagi ustavnih in zakonskih pooblastil. Če gre za izvrševanje teh pristojnosti, te odločitve niso upravni akti in jih ni mogoče izpodbijati v upravnem sporu, čeprav bi izdani akt imel vse bistvene elemente upravnega akta - odločbe ali sklepa.

Poglejmo, katere odločitve bi lahko uvrstili med take odločitve. V zakonodajni oblasti ne bi steli za upravne akte:

- aktov državnega zbora v zvezi z njegovo zakonodajno dejavnostjo. Zakonodajna oblast (Državni zbor RS) sprejema zakone in druge odločitve ter ratificira mednarodne pogodbe.

Medtem ko lokalne skupnosti - občinski in mestni sveti - sprejemajo svoje občinske predpise in opravljajo druge zakonske naloge. Odločitve državnega zbora in občinskih svetov v zvezi s sprejemanjem predpisov nimajo značaja upravne funkcije. Torej ne gre za izvrševanje, ampak za kreiranje predpisov. Zato vsi akti in vse odločitve v zvezi s to dejavnostjo niso upravne odločitve in tudi ne individualne subjektivne pravice posameznikov. Gre za odločitve o sklicu

zasedanja, o uvrščanju posameznih zadev na dnevni red, o vodenju zasedanja, o dajanju ali odvzemu besede poslancu, o glasovanju in končno o sami vsebini predpisa ipd.

Državni zbor pa je pooblaščen, da sprejema tudi druge odločitve. Voli in imenuje državne funkcionarje ali nosilce javnih funkcij. Izvoli na primer sodnike ustavnega sodišča na predlog predsednika republike. Niti ravnanja ali akta predlaganja predsednika niti izvolitve v državnem zboru ne morejo izpodbijati tisti, ki so se prijavili in niso predlagani ali so bili predlagani, niso pa bili izvoljeni. Gre namreč za izvrševanje ustavne pristojnosti iz 163. člena ustave in ne za izvajanje upravne funkcije ne za pravico, ki bi izhajala iz materialnega upravnega predpisa. Odločitev je utemeljena na ustavni podlagi, na temelju politične presoje, ki mora upoštevati dejstvo, da se s tem dejanjem oblikuje vrh ustavno-sodne oblasti.

Oblikovanje državnih oblasti izhaja iz oblasti ljudstva, ki jo državljani izvršujejo neposredno -državni zbor, občinski svet - ali posredno prek državnega zbora vlada ali prek vlade državni sekretarji. Sodišče torej ne more opravljati politične presoje primernosti posameznega kandidata, ker tu ne gre za službo, ampak za funkcijo.

- aktov o imenovanju in razrešitvi ministrov,
- akta o izglasovanju nezaupnice vladi,
- akta o sprožitvi interpelacije o delu vlade ali posameznega ministra.

Pomembna naloga državnega zbora je tudi nadzor, ki se izvaja prek preiskovalnih ali nadzornih komisij. Tudi tu gre samo za politično kontrolo delovanja nekaterih organov, služb, nosilcev funkcij itd. V nadzoru odkrite nepravilnosti in nezakonito delovanje bi bilo samo podlaga za ustrezno ravnanje drugih organov, ki bi uvedli ustrezne upravne ali sodne postopke, katerih odločitve pa bi pozneje imele tudi sodno varstvo v upravnem ali kasnem drugem sodnem sporu, ker bi slo za konkretno odločanje o zakonitosti določenega ravnanja. Seveda pa je tudi odločitev večine v državnem zboru za ustanovitev nadzornih in preiskovalnih komisij ali proti njim politična odločitev večine, ki ne more biti predmet izpodbijanja v upravnem sporu, ker gre spet za izvrševanje ustavnih pristojnosti. Ustava namreč pooblašča državni zbor, da lahko odredi preiskavo o zadevah javnega pomena, mora pa to storiti na zahtevo tretjine poslancev državnega zbora ali na zahtevo državnega sveta.

Tudi molk večine v državnem zboru, ki na predlog za ustanovitev preiskovalne komisije te ne bi ustanovila, ne more biti predmet upravnega spora, ker zahtevani ustanovitveni akt na zahtevo tožnika ni bil izdan, čeprav ZUS v primeru molka dovoljuje sprožitev upravnega spora (3. odstavek 5. člena ZUS-1). Sodišče ne more na predlog manjšine prisiliti državnega zbora, ki ima demokratično legitimiteto, v tako ustanovitev. Če večina tega po nalogu ne bi storila, bi sodišče moralo uporabiti spor polne jurisdikcije in samo oblikovati komisijo, saj nima pravice, da bi presojalo politična razmerja v parlamentu. To pa bi pomenilo, da sodišče prevzema funkcijo zakonodajalca, kar pa bi že pomenilo zlorabo sodne funkcije.

V izvršilni veji oblasti bi bili na utemeljeni politični diskreciji podeljeni na podlagi zakonskih pooblastil naslednji akti:

- o imenovanju in razrešitvi državnih sekretarjev. Zanje je značilno, da so politični funkcionarji in delijo usodo ministra, ki jih predlaga v izvolitev in jih lahko predlaga tudi za razrešitev brez utemeljevanja razlogov,
- o razrešitvi položajnih uradnikov. Politična diskrecija za razrešitev je tu omeje-na na eno leto od nastopa funkcionarja, ki imenuje ali lahko predlaga razrešitev položajnega uradnika,
- glede imenovanja položajnih uradnikov pa je politična diskrecija z Zakonom o javnih uslužbencih dana le glede izbire med tistimi kandidati za položajnega uradnika, ki

izpolnjujejo formalne pogoje, s tem, da je lahko izbran tudi kandidat, ki po merilih izbirnega postopka očitno ni dosegel najboljšega rezultata. Sicer je glede ocene izpolnjevanja drugih zakonskih pogojev za mesto položajnega uradnika dopusten upravni spor.

V sodni veji oblasti bi med akte, ki jih ni mogoče izpodbijati v upravnem sporu, ker gre za izvrševanje sodne pristojnosti, steli:

- akte predlaganja izbire sodnikov, ki jih voli državni zbor na predlog sodnega sveta.

Tako nima značaja upravnega akta akt sodnega sveta o izbiri kandidata za sodnika določenega sodišča. Gre za izvrševanje ustavne pristojnosti sodnega sveta glede predlaganja kandidatov za sodnike. Zakon o sodniški službi - ZSS-UPB3 (Uradni list RS, št. 27/07) - namreč v 18. členu določa: »Sodni svet ni dolžan izbrati kandidata, ki sicer izpolnjuje formalne pogoje za razpisano sodniško mesto.« Povsem druga pa je situacija, če sodni svet ne izbere kandidata, ker ta ne izpolnjuje formalnih zakonskih pogojev. Tu ne gre za odločanje o primernosti kandidata, ampak za presojo dejanskega stanja o izpolnjevanju zakonskih pogojev, ki jih kandidat mora izpolnjevati, da bi sploh lahko kandidiral za razpisano sodniško mesto. V 15. členu zakona je določeno, da prijave, vložene po izteku razpisnega roka, in prijave, ki niso popolne, ministrstvo za pravosodje zavrže s sklepom, zoper katerega je dovoljen upravni spor.

To isto pravico ima pozneje tudi sodni svet. ZSS v 18. členu določa tudi, da nepopolne prijave, ki jih ni zavrglo ministrstvo za pravosodje, in prijave kandidatov, ki ne izpolnjujejo splošnih in posebnih pogojev za razpisano sodniško mesto, zavrže oziroma zavrne sodni svet s sklepom. Ni pa določbe, da je dopusten upravni spor, kar je nelogično. Se toliko bolj, ker je ministrstvo menilo, da kandidat pogoje izpolnjuje, medtem ko je sodni svet menil, da jih ne. Tu se ne gre za vprašanje o presoji primernosti kandidata za sodniško mesto, zato mora biti podana dopustnost do pravnega sredstva. V tem primeru gre za presojo zakonitosti glede izpolnjevanja pogojev za udeležbo v postopku izbire. Tak kandidat bi bil v neenakem položaju z drugimi, če bi bilo dejansko stanje glede izpolnjevanja pogojev nepravilno ugotovljeno in bi bil zato izločen iz nadaljnjega postopka izbire in morebitnega poznejšega predlaganja v izvolitev državnemu zboru. V tem delu postopka se ne gre za izvrševanje ustavne pristojnosti sodnega sveta po 130. členu ustave in na temelju pooblastila iz 3. člena ZUS-1. Podobno pa je treba ravnati pri imenovanju predsednikov sodišč.

2.2 Upravni spor zaradi molka prvo-ali drugostopenjskega organa

Upravni spor je mogoče začeti tudi zaradi opustitve upravnega dejanja pristojnega organa. Upravni organ na zahtevo stranke v upravnem postopku ne izda ali ne vroči upravnega akta v predpisanem roku (tretji odstavek 5., drugi, tretji in četrti odstavek 28. in druga alineja prvega odstavka 33. člena ZUS-1).

Molk nastane v upravnem postopku:

- če prvostopenjski organ ne odloči v predpisanem roku, pritožba zoper prvostopenjsko odločbo pa ni dovoljena in če je tudi na novo zahtevo ne izda v naslednjih sedmih dneh (rok za odločitev je en mesec, če organ vodi skrajšani ugotovitveni postopek, oziroma dva meseca, če organ vodi posebni ugotovitveni postopek, oziroma je s posebnim zakonom določen drugačen rok);
- če drugostopenjski organ odloča kot prvostopenjski organ in ne izda odločbe v predpisanem roku ter če je tudi na novo zahtevo ne izda v naslednjih sedmih dneh;

- če drugostopenjski organ v dveh mesecih ali pa v krajšem, s posebnim predpisom določenem roku, ne izda odločbe o strankini pritožbi zoper prvostopenjsko odločbo in če je tudi na novo zahtevo ne izda v naslednjih sedmih dneh;
- če organ v treh letih od začetka postopka ni izdal dokončnega upravnega akta, ne glede na to, ali so bila v tem postopku že uporabljena redna ali izredna pravna sredstva, odločbe o zahtevi v dveh mesecih ali pa v krajšem, s posebnim predpisom določenem roku.

In o čem v teh primerih odloča sodišče. Odloča o molku, ki je fikcija zavrnitve zahtevka, če ni bilo odločeno v roku. Sodišče lahko v primerih teh molkov uporabi spor polne jurisdikcije in meritorno odloči o zadevi ali pa naloži organu, kakšen akt naj izda in v kakšnem roku.

Molk nastane tudi takrat, ko je sodišče odpravilo dokončen upravni akt, pristojni organ pa ne izda novega upravnega akta v 30 dneh po odpravi upravnega akta oziroma v roku, ki ga je določilo sodišče, ter tega ne stori niti na posebno zahtevo stranke v naslednjih sedmih dneh.

Pogoj za meritorno odločanje je, da tožnik s tožbo zahteva od sodišča, da odloči o pravici, obveznosti ali pravni koristi, in je to zaradi narave pravice oziroma zaradi varstva ustavne pravice potrebno (peti odstavek 65. v zvezi s prvim odstavkom 7. člena ZUS-1). Seveda pa morajo biti izpolnjeni pogoji iz prvega odstavka 65. člena ZUS-1. To pa pomeni, da bo meritorno odločilo sodišče, če mu narava stvari to dopušča oziroma če ima v podatkih v spisih zanesljivo podlago za odločitev oziroma če je sodišče na glavni obravnavi samo ugotovilo dejansko stanje oziroma če bi nov postopek, ki bi ga sodišče odredilo zaradi molka upravnega organa, tožniku povzročil težko popravljivo škodo.

2.3 Upravni spor v primeru kršitev ustavnih pravic

Ustava RS v drugem odstavku 157. člena določa subsidiarno uporabo upravnega spora v primeru posamičnih dejanj in aktov, s katerimi se posega v ustavne pravice posameznika, če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo. Pri tem ustava ne pove subjekta, ki je izdal tak akt. Po prvem odstavku tega člena, ki govori o dopustnosti upravnega spora zoper posamične akte, bi to bili državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil. To ponavlja ZUS-1 v 4. členu, ki pa pove, da so to posamični akti in dejanja, s katerimi organi posegajo v človekove pravice in temeljne svoboščine. Gre torej za druge posamične akte in dejanja katerih koli organov oblasti države ali lokalne skupnosti ali nosilcev, ki odločajo o določenih zadevah na podlagi javnih pooblastil. Ti posamični akti niso upravni akt, ker imajo upravni akti zagotovljeno upravno sodno varstvo že po 2. členu ZUS-1. To tudi niso posamični akti, ki imajo zagotovljeno katero koli drugo sodno varstvo pred rednimi sodišči.

Bistveno vprašanje je, ali se lahko izpodbijajo le posamični akti in dejanja uprave ter nosilcev javnih pooblastil ali tudi akti in dejanja drugih nedržavnih subjektov. Ker se v upravnem sporu varuje pravni položaj posameznika v razmerju do države ali lokalne skupnosti, je tudi pri tem temeljno vodilo, ali gre za oblastveni poseg v ustavne pravice oziroma položaj posameznika. Če gre za poseg fizične ali pravne osebe v ustavne pravice druge fizične ali pravne osebe, gre za zasebnopravna razmerja ali za spor iz poslovanja. Za te so predvidena pravna sredstva pred sodišči splošne pristojnosti. Za to stališče govori tudi dejstvo, da upravni spor kot oblika sodnega nadzora nad delom uprave defmitivno ni primerna oblika za presojo sporov med zasebnimi subjekti. Zaključimo lahko torej. Akt, ki se lahko izpodbija zaradi kršitev ustavnih pravic in svoboščin: ni splošni akt - predpis, ni upravni akt, ker je upravnim aktom namenjen upravni spor, ni izdan v obliki pred-piša, s katerim se ureja posamično razmerje, ker se tak akt šteje za upravni akt. Gre za akt, ki ga je izdal ali dejanje storil organ države ali lokalne skupnosti ali njun nosilec javnega pooblastila, z aktom ali dejanjem pa se

posega v ustavne pravice posameznika. (ZUS-1, peti odstavek 65. v zvezi s prvim odstavkom 7. člena.) V tem upravnem sporu sme sodišče ugotoviti nezakonitost akta ali dejanja, prepovedati nadaljevanje posamičnega dejanja, odločiti o tožnikovem zahtevku za povrnitev škode in določiti, kar je treba, da se odpravi poseg v človekove pravice in temeljne svoboščine ter vzpostavi zakonito stanje. O prepovedi nadaljevanja dejanja in ukrepih za vzpostavitev zakonitega stanja, če nezakonito dejanje se traja, odloči sodišče brez odlašanja s sklepom, zoper katerega je dovoljena pritožba v treh dneh. Vrhovno sodišče mora o pritožbi odločiti v treh dneh od njenega prejema. Če sodišče ne more odločiti brez odlašanja, lahko izda po uradni dolžnosti začasno odredbo v skladu z 32. členom ZUS-1.

2.4 Drugi akti, ki so lahko predmet izpodbijanja v upravnem sporu

To so lahko predpisi, razen predpisov EU, ki so po zunanji obliki predpisi, sicer pa urejajo posamično upravnopravno razmerje določenega ali določljivega posameznika ali pravne osebe. Torej ne gre za abstrakten splošen akt, ampak za po obličnosti splošen predpis (npr. odlok, uredbo, navodilo), po vsebini pa za konkreten posamičen akt, zoper katerega ni mogoče začeti postopka ustavno sodne presoje pred Ustavnim sodiščem RS.

Predmet upravnega spora so lahko tudi javnopravni spori med državo in lokalnimi skupnostmi skladno s tretjim odstavkom 7. člena ZUS-1.

2.5 Tožba za vrnitev stvari oziroma povrnitev škode

Tožnik sme v upravnem sporu zahtevati, da se mu vrnejo vzete stvari ali da se mu povrne škoda, ki mu je nastala z izvršitvijo izpodbijanega upravnega akta (7. člen ZUS-1).

2.6 Nedopustnost upravnega spora

Upravni spor ni dopusten, če stranka, ki je imela možnost vložiti pritožbo ali drugo redno pravno sredstvo zoper upravni akt, tega ni vložila ali ga je vložila prepozno. Opustitev oziroma zamudo pravne možnosti, pritožbe, zakon sankcionira z izgubo pravice do upravnega spora, razen če bi tožnik navedel razloge, ki bi neizpodbitno dokazovali, da mu je bila onemogočena vložitev pritožbe ali vrnitve v prejšnje stanje po 103. členu ZUP. V tem primeru bi bila to tožba po 4. členu ZUS zoper dejanje, s katerim je bila preprečena uveljavitev pritožbe kot ustavne pravice iz 25. člena Ustave.

2.7 Kakšni akti se lahko izpodbijajo v upravnem sporu

V upravnem sporu se lahko izpodbijajo:

- **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 prvostopenjska odločba z upravno odločbo (upravnim aktom) drugostopenjskega organa odpravljena in upravna zadeva je na v novo odločanje prvostopenjskemu upravnemu ali drugemu organu, zoper to odločbo ni dopusten upravni spor, ker postopek o zadevi se ni končan. Upravni spor je mogoče začeti torej samo zoper dokončen akt, s katerim je vsebinsko odločeno o pravici ali obveznosti ali pravni koristi stranke. Gre torej za dve vprašanji, kdaj je postopek končan in s kakšno odločitvijo se lahko konca. Če pritožbeni organ ugodi pritožbi

ter odpravi prvostopenjski upravni akt in zadevo vrne v novo odločanje, glede na novi ZUS-1 postopek ni končan. Takega akta ni mogoče izpodbijati v upravnem sporu, saj bo moral ponovno o zadevi vsebinsko odločiti pristojni organ, se preden bo lahko sprožen upravni spor. Praviloma ne bo več primerov, v katerih bi hkrati tekla postopek sodnega nadzora in postopek ponovnega odločanja pri upravnem organu, kot se je to lahko dogajalo v dosedanji praksi. Ni mogoče sprožiti upravnega spora zoper upravni akt, ki ga je upravni organ odpravil ali razveljavil, saj takega akta ni več in zato ne more biti podvržen sodnemu nadzoru, ker rudi ne proizvaja pravnih učinkov. Taka rešitev zmanjšuje število upravnih sporov. Obstaja pa potencialna možnost, da bi lahko v posameznih primerih to vodilo do zlorab, v katerih bi drugostopenjski organi znova in znova odpravljali odločitve nižjih organov ter vračali zadeve v ponovno odločanje. Zakon zato rudi omogoča, da lahko stranka sproži upravni spor, če v neki zadevi v roku treh let od začetka postopka ni izdan dokončen upravni akt, ne glede na to, ali je bil pri izdaji upravnega akta ta kdaj odpravljen v postopku z rednimi ali izrednimi pravnimi sredstvi, razen če je bil postopek ustavljen.

Druga možnost pa je, da je pritožbeni organ pritožbo zavrgel zaradi formalnih razlogov, jo je zavrnil kot neutemeljeno in potrdil prvostopenjski akt, je upravni akt spremenil, ali pa ga je odpravil in sam meritorno odločil o zadevi. V prvih dveh primerih je postopek končan, vsebinska odločitev pa je v prvostopenjskem aktu, ki ga mora tožnik izpodbijati. V drugih dveh primerih pa je vsebinska odločitev v drugostopenjskem aktu, s katerim je postopek končan. Vendar se glede na ne dovolj natančno zakonsko določbo pojavlja vprašanje, ali se izpodbija akt, s katerim je bilo v postopku vsebinsko odločeno, ali akt, s katerim je bil prvostopenjski akt formalno potrjen na drugi stopnji. Vsebinski akt je prvostopenjski akt, če je pritožbeni organ samo potrdil prvostopenjsko odločitev, in njegova odločitev je le procesna odločitev. ZUS-1 v 5. člen pogojno dopušča tako razlago, ki jo je uporabilo sodišče, čeprav je sporna, zlasti zaradi petega odstavka 17. člena, ki določa, da je toženec država, lokalna skupnost oziroma druga pravna oseba, ki je izdala upravni akt, s katerim je bil postopek odločanja končan. Nič pa ni rečeno, kako mora biti na drugi stopnji končan, z vsebinsko ali potrditveno odločitvijo. Če izhajamo iz stališča, da je treba izpodbijati akt, ki vsebuje vsebinsko odločitev, in če je to prvostopenjski akt, se postavlja vprašanje, kaj narediti takrat, ko je drugostopenjski organ utemeljil prvostopenjsko odločitev s svojimi drugačnimi razlogi ali je celo dopolnil ugotovitveni postopek ali drugače presodil dokaze, vendar pa potrdil izrek v prvostopenjskem aktu. V tem primeru sta obe odločitvi vsebinski, saj je po nekaterih stališčih strogo razlikovanje med posledicami, ki izhajajo iz izreka in obrazložitve, preseženo.

Dejstvo je, da so vsi deli upravnega akta, zlasti pa izrek in obrazložitev, medsebojno vsebinsko povezani in soodvisni. Sodna praksa se bo morala v takih primerih opredeliti, s katerim aktom je bil postopek končan. Seveda pa rudi na splošno, ali je pomembno, kateri akt tožnik izpodbija, saj se v pritožbenem postopku presojuje zakonitosti prvostopenjskega akta, oba skupaj pa prinašata odločitev o vsebini zadeve. Drugostopenjski organ s potrditvijo prvostopenjske odločitve prevzema vsebino odločitve za svojo. S to odločitvijo postane upravni akt dokončen in praviloma izvršljiv. Če drugostopenjski organ potrjuje pravilnost prvostopenjskega akta, je to tudi njegova vsebinska odločitev, ki jo sprejema in zanjo prevzema tudi odgovornost glede izvršljivosti. Se bolj problematično pa postane vprašanje, o katerem govorimo, kadar drugostopenjski organ potrdi posamezne točke izreka prvostopenjske odločbe, nekatere točke izreka odpravi in sam meritorno odloči, vsi deli izreka pa so medsebojno povezani. Glede na povedano pa je treba šteti tako prvostopenjski kot drugostopenjski akt za vsebinska akta in oba izpodbijati. Ugotovimo lahko, da pri sodni

presoji procesnih predpostavk, ni primerno pretirano izpostavljati in graditi usode vložene tožbe na formalnem vprašanju, ali tožnik izpodbija ustrezen akt, prvo- ali drugostopenjski.

Čeprav torej pogojno, zaradi doseganja večje učinkovitosti in hitrosti postopka, pritrdimo razlagam, da se v upravnem sporu izpodbija in nato presoja vsebinski akt, prvo- ali drugostopenjski, pa tega ni mogoče razumeti tako, da bi lahko sodišče zavrglo tožbo po 6. točki prvega odstavka 36. člena ZUS, ker je tožnik napadel samo drugostopenjski akt, ne pa vsebinskega prvostopenjskega, z utemeljitvijo, da upravni akt, ki se izpodbija s tožbo, očitno ne posega v tožnikovo pravico ali v njegovo neposredno, na zakon oprto osebno korist, ker v to posega samo prvostopenjski vsebinski akt, ali celo po 5. točki prvega odstavka, da upravni akt, ki se izpodbija s tožbo, očitno nima nobenih posledic za tožnika ali pa so te posledice zanemarljive, ker tega ZUS izrecno nikjer ne zahteva. Če tožnik morda ni navedel, glede na vsebinski akt, pravega tožbenega predloga oziroma tožbenega zahtevka (sodišče presoja upravni akt v mejah tožbenega predloga oz. tožbenega zahtevka), mora zahtevati odpravo pomanjkljivosti v tožbi. Tožbo pa lahko sodišče zavrne šele, če tožnik v odrejenem roku pomanjkljivosti ne odpravi (31. člen ZUS-1).

Izpodbijati je mogoče tudi sklepe, s katerimi je bil postopek odločanja o izdaji upravnega akta obnovljen, ustavljen ali končan, saj imajo na pravni položaj posameznika enak učinek kot zavrnjeni upravni akti. Zoper dokončen sklep, s katerim se dovoli obnova postopka, je dovoljen spor, ker to pomeni poseg v pravice oziroma obveznosti, ki izhajajo iz dokončnega ali že celo pravnomočnega upravnega akta. Tak sklep bo tudi zadržal izvršitev akta, glede katerega je obnova dovoljena. Če pa se predlog za obnovo zavrne ali zavrne, bi razlogovanje a contrario pomenilo, da spor ni dovoljen. To pa je nelogično, ker je s tem sklepom postopek končan. Ni mogoče oceniti posega v ustavitev izvrševanja dokončnega upravnega akta in v pridobljene pravice za hujši poseg od odklonitve pravice do obnove, na primer zaradi zatrjevanje hude kršitve, da upravni akt temelji na ponarejeni listini, ne da bi bila presoja, ali se je to res zgodilo, na koncu stvar sodne presoje. Stvar presoje sodišča je, kdaj bo dovolilo upravni spor zaradi dovolitve obnove postopka ali zaradi nedovolitve obnove in s tem končanja postopka. Situacija je drugačna pri uporabi drugih izrednih pravnih sredstev (odprava in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici, izredna razveljavitev in ničnost odločbe), ker se tam postopek konča z odločbo, s katero je bilo na podlagi izrednega pravnega sredstva odločeno o pravici ali obveznosti oziroma pravni koristi stranke.

Posebno vprašanje je, ali dajejo različni položaji strank v upravnem postopku -aktivna stranka, pasivna stranka, stranski udeleženec - vsaki od ten legitimacijo za vložitev tožbe. Zaradi okoliščine, da mora biti kršena subjektivna pravica, je praksa upravnega sodišča poudarila, da položaj stranke v upravnem postopku se ne pomeni posledično tudi upravičenosti vložiti tožbo na upravno sodišče. Pri presoji, ali je kršitev pravic podana, upravno sodišče upošteva okoliščino, ali se pravni položaj pritožnika spremeni, če upravna odločba ostane v veljavi oziroma se odpravi. Izjema pri tem pravilu velja samo, kadar je nekemu subjektu položaj stranke dodeljen že na podlagi predpisa in ni treba dokazovati kršitve subjektivnih pravic. Pri tem je treba upoštevati dejstvo, da je nezmožnost kršitve subjektivnih pravic razlog za zavrnjenje tožbe. Če se v postopku ugotovi, da subjektivne pravice niso bile kršene, se tožba zavrne kot neutemeljena.

2.8 Predmet in meje sodne presoje

Tožnik v upravnem sporu izpodbija upravni ali drug posamičen akt s tem, da zagotavlja njegovo nezakonitost. Zato od sodišča zahteva, da v mejah tožbenega zahtevka odloči o:

- pravici, obveznosti ali pravni koristi tožnika;
- o zahtevi, da se mu vrnejo vzete stvari;
- o tem, da se mu povrne škoda, ki je nastala z izvršitvijo izpodbijanega upravnega akta.

S svojo odločbo lahko sodišče tožbo zavrže, če niso navedene procesne predpostavke; zavrne, če je neutemeljena; ji ugotodi in izpodbijano odločbo odpravi in vrne v ponovno odločanje toženi stranki (64. člen) ali pa meritorno odloči o pravici ali obveznosti ali pravni koristi sami (65. člen ZTJS-1). Če je akt že izvršen odloči tudi o tem, da se tožniku vrnejo vzete stvari oziroma da se mu povrne škoda, ki je nastala z izvršitvijo izpodbijanega upravnega akta. Upravni akt je praviloma izvršljiv z dokončnostjo (dokončnost nastopi, ko ni več možna pritožba), lahko pa se pred nastopom dokončnosti, če je v izreku upravnega akta določba, da pritožba ne zadrži njegove izvršitve.

Predpostavka tožbenega zahtevka po 2. in 3. točki je, daje bil izdan oz. izvršen nezakonit upravni akt; da se je zakonit upravni akt izvršil na nezakonit način in je bilo s tem vzeto nekaj, kar ne bi smelo biti (stvari, ki niso predmet izvršbe), ali pa je bila povzročena škoda zaradi nedovoljenega načina izvršbe. Seveda mora tožnik predhodno izčrpati možnost, ki jo daje 300. člen ZUP, ki določa »:Če je bila na podlagi odločbe opravljena izvršba, odločba pa je bila pozneje odpravljena ali spremenjena, ima zavezanec pravico zahtevati, da se mu vrne, kar mu je bilo vzeto, oziroma da se mu vrne v stanje, ki izhaja iz nove odločbe.«

2.9 Organizacija upravnega sodišča

V upravnem sporu odloča:

Upravno sodišče Republike Slovenije v Ljubljani na sedežu in na oddelkih v Celju, Novi Gorici in Mariboru glede na prebivališče oziroma sedež tožnika. Če pa tožnik nima prebivališča oziroma sedeža v Republiki Sloveniji, sodi upravno sodišče na zunanjem oddelku glede na kraj izdaje upravnega akta, ki se izpodbija s tožbo. Ker se izpodbija vsebinski upravni akt, to je lahko prvo ali drugostopenjski, je treba določiti ustrezen zunanji oddelek po kraju izdaje vsebinskega akta. Samo na sedežu sodi sodišče v zadevah azila, varstva konkurence in davčnih zadevah, razen v zadevah dohodnine in v zadevah po zakonu o davkih občanov.

Pristojnost sodišča

Stvarna pristojnost

Na prvi stopnji odloča:

1. Upravno sodišče:

- v vseh upravnih sporih, razen o zakonitosti aktov volilnih organov;
- o obnovi sodnega postopka, če se obnovitveni predlog nanaša na njegovo odločbo;

2. 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;
- o reviziji;
- v sporu o pristojnosti med upravnim in drugim sodiščem ter
- o obnovi sodnega postopka, če se obnovitveni predlog nanaša na njegovo odločbo.

Sestava sodišča

Upravno sodišče odloča:

1. v senatu treh sodnikov ali

2. po sodniku posamezniku:

- **če vrednost spornega predmeta v zadevah, v katerih je pravica ali obveznost stranke izražena v denarni vrednosti, ne presega 20.000 evrov, pa ne gre za pomembno pravno vprašanje.**

Vrednost spornega predmeta, če je sploh določljiva, ni edino merilo za odločitev, ali bo sodil senat ali sodnik posameznik. Lahko gre kljub nizki vrednosti spornega predmeta za rešitev pomembnega pravnega vprašanja, zaradi katerega bi bila v kakšni drugi zadevi zaradi nepravilne razlage prava vrednost spornega predmeta visoka;

- **če se izpodbijajo procesni sklepi v postopku izdaje upravnega.** Na primer sklep o zavrženju vloge, ker ne gre za upravno zadevo (129. člen ZUP), ali sklep o zavrženju pritožbe zaradi zamude pritožbenega roka (246. člen ZUP);

- **če gre za enostavno dejansko in pravno stanje.** Upravne odločbe, izdane v skrajšanem ugotovitvenem postopku, navadno temeljijo na enostavnem dejanskem in pravnem stanju, ker je to razvidno iz vloge ali iz uradnih evidenc organa ali iz splošno znanih dejstev ali gre za malo pomembne zadeve. Take odločbe lahko upravni organ izda na predpisanem obrazcu (144. člen ZUP);

- **če ima izpodbijani upravni akt take pomanjkljivosti, da ga ni mogoče preizkusiti.** Odločba, ki bi morala biti izdana s polno obrazložitvijo, te sploh nima, ali pa je dejansko stanje tako nepopolno ugotovljeno in spisni podatki tožene stranke tako pomanjkljivi, da ni mogoče preizkusiti vsebine zakonitosti odločitve. 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 sploh zakonit (37. člen). Cilj te določbe je ekonomičnost postopka.

Vrhovno sodišče odloča:

1. v senatu treh sodnikov:

- o pritožbi in o reviziji ter
- v sporih o pristojnosti med upravnim sodiščem in sodiščem splošne pristojnosti oziroma specializiranim sodiščem;

2. po sodniku posamezniku

- o ustavitvi postopka. Do te pride, če tožnik umakne tožbo ali predlog za obnovo sodnega postopka ali revizije. Tožnik lahko umakne tožbo brez privolitve toženca do pravnomočne odločbe, postopek pa s sklepom ustavi (34. člen);

3. v senatu petih sodnikov:

- v sporih o pristojnosti med upravnim sodiščem in vrhovnim sodiščem.

3. POSTOPEK V UPRAVNEM SPORU

3.1 STRANKE V UPRAVNEM SPORU

Stranke v upravnem sporu so (16. člen ZUS-1): **1. tožnik:**

- **oseba, ki je bila stranka ali stranski udeleženec** v postopku izdaje upravnega akta in z odločitvijo ni zadovoljna;
- **oseba, ki je po 142. členu ZUP ali po posebnem zakonu zahtevala vstop v upravni postopek** in je izkazala za to pravni interes. Če je taki osebi zavrnjena pravica do udeležbe v postopku izdaje upravnega akta, lahko ta zoper sklep o zavrnitvi pravice do udeležbe v postopku vloži tožbo in postane tožnik, ki izpodbija zakonitost tega sklepa;
- **prizadeta oseba kot stranka v upravnem sporu.**

Položaj stranke ima, potem ko je začel upravni spor, tudi oseba, ki bi ji odprava oziroma sprememba izpodbijanega dokončnega upravnega akta v upravnem sporu povzročila neposredno škodo, ne gre pa za osebo, ki je bila po 143. členu ZUP pravilno vabljen k stranski udeležbi v upravnem postopku in se postopka ni udeleževala, ter ne za osebo, ki bi lahko vložila pritožbo po 229. členu ZUP ali po vsebinsko enakih določbah drugega predpisa, pa je ni, čeprav je vedela za izdajo odločbe in ni zahtevala njene vročitve pred iztekom pritožbenega roka za glavno stranko. Sodišče potencialno prizadete osebe v upravnem sporu po uradni dolžnosti ali na predlog strank opozori na tekoči upravni spor na prvi stopnji in jih z obvestilom povabi k udeležbi. Take osebe lahko uveljavijo položaj stranke, če bi ureditev spornega razmerja lahko posegla v njihove pravice oziroma zakonite koristi oziroma če je v spornem pravnem razmerju, ki se izpodbija, kakšna tretja oseba udeležena na tak način, da se odločitev lahko sprejme samo enotno tudi zanjo;

- **zastopnik javnega interesa.** Tožnik ali udeleženec upravnega spora je lahko tudi zastopnik javnega interesa. 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. Javni interes v upravnem sporu brani tožena stranka, vendar pa je lahko pomen posameznih odločitev v upravnem sporu tako velik, da je treba postaviti kvalificiranega zastopnika javnega interesa. Zastopnik javnega interesa vloži tožbo zoper upravni akt ali v že začetem upravnem sporu priglasijo svojo udeležbo na podlagi pooblastila vlade. Za zastopnika javnega interesa je lahko določen državni pravobranilec, odvetnik oziroma oseba, ki izpolnjuje pogoje za okrožnega sodnika.

Tožnik ne more biti organ, ki je odločal v končanem postopku. Prav tako pa ne kateri koli prvo ali drugostopenjski organ, ki je odločal ali je bil udeležen pri odločanju, če gre za odločbo dveh ali več organov po 208. členu ZUP.

2. toženec:

- je država, lokalna skupnost oziroma druga pravna oseba, katere organi so izdali upravni akt, s katerim je bil postopek odločanja vsebinsko končan. Toženca v upravnem sporu zastopa organ države, lokalne skupnosti oziroma druge pravne osebe, ki je izdal upravni akt, s katerim je bil postopek odločanja končan. Če ni dovoljena pritožba, je to prvostopenjski organ, če pa je dovoljena, pa drugostopenjski organ, čeprav bo tožnik izpodbijal prvostopenjski vsebinski akt, razen če je drugostopenjski organ vsebinsko, meritorno odločil s svojo odločbo. Če pride do tožbe zoper državo oziroma lokalno skupnost, lahko vlada oziroma župan za zastopnika določita drug organ države oziroma lokalne skupnosti.

Toženec je lahko država ali lokalna skupnost ali druga oseba tudi, če ni izdala upravnega akt (molka uprave). To je seveda drugostopenjski organ, ker mora stranka zaradi molka prvostopenjskega organa najprej vložiti pritožbo (255. člen ZUP). Zaradi molka prvostopenjskega organa pa bi lahko bila vložena tožba, če zoper njegov akt ni pritožbe po zakonu (glej se Upravni spor zaradi molka organa).

Toženec je tudi organ, ki je izdal dokončen sklep, s katerim je bila neki osebi zavrnjena pravica do udeležbe v postopku izdaje upravnega akta, ker je bilo ugotovljeno, da v tej zadevi ne izkazuje pravnega interesa.

3.2 SPLOŠNA PRAVILA POSTOPKA

Sodišče razišče oziroma preizkusi dejansko stanje v okviru tožbenih navedb (20. člen ZUS). To pomeni, da se izpodbija samo tisto, kar tožnik zatrjuje v tožbi. Samo če ugotovi, da je upravni akt ničn, ga izreže za ničnega, ne glede na tožbene navedbe, ker pazi na ničnost po uradni dolžnosti. Ničnostne razloge navaja ZUP v 279. členu oziroma jih lahko določa poseben zakon. Vendar pa sodišče ne sme iti izven tožbenega zahtevka, kot je to dovoljeno pritožbenemu organu v upravnem postopku, kjer skrbi v korist pritožnika na kršitev materialnega prava in na bistvene kršitve upravnega postopka in na ničnost. Pritožbeni organ lahko celo spremeni prvostopenjski upravni akt v škodo pritožnika, če so navedeni razlogi, ki jih določajo tri izredna pravna sredstva, ničnosti, izredne razveljavitve in razlogi za odpravo in razveljavitve odločbe po nadzorstveni pravici (274., 278. in 279. člen ZUP). V upravnem sporu sodišče takih pooblastil nima.

Sodišče ni vezano na dokazne predloge strank v okviru tožbenega zahtevka in lahko izvede vse dokaze, ki lahko prispevajo k razjasnitvi zadeve. Dokaze lahko izvaja na obravnavi tako, da samo ugotovi dejansko stanje, ob primerni uporabi ZPP. V tem primeru strankam omogoči, da dajo izjavo o tako ugotovljenih dejstvih in okoliščinah, če so pomembne za odločitev. Zakon poudarja preiskovalno načelo, po katerem mora sodišče raziskati dejansko stanje v okviru tožbenih navedb. Posebej je izpostavljeno načelo zaslišanja strank za primer, če je sodišče samo ugotovilo dejansko stanje. To pomeni, da se ni zadovoljilo z dejanskim stanjem, ugotovljenim v upravnem postopku.

Stranke v tožbi ne smejo navajati novih dejstev in predlagati novih dokazov, če so imele možnost navajati ta dejstva in predlagati te dokaze v postopku pred izdajo izpodbijanega akta.

Če se stranka ni udeleževala postopka in je bila v postopke povabljen kot stranski udeleženec, prav tako ne more vlagati tožbe in navajati dejstev, zaradi katerih bi morda lahko uspela v upravnem sporu, če bi jih že prej neuspešno uveljavljala v upravnem postopku.

Za vprašanja postopka, ki niso urejena s tem zakonom, se primerno uporabljajo določbe Zakona o pravdnem postopku - ZPP, kolikor ZUS-1 ne ureja vseh vprašanj postopka, zlasti tudi glede zastopanja strank. Ne uporablja pa se določba tretjega odstavka 86. člena ZPP, kar pomeni, da je lahko pooblaščenec stranke v upravnem sporu na prvi stopnji oseba, ki ni pravnik s pravniškimi državnimi izpitom. V postopku s pritožbo in izrednimi pravnimi sredstvi v upravnem sporu pa lahko stranka opravlja dejanja v postopku samo s pooblaščenecem, ki ima opravljen pravniški državni izpit. S tem naj bi se v postopku s pravnimi sredstvi zagotovila večja strokovnost pri vlaganju teh pravnih sredstev in hkrati zmanjšalo število zadev, ki nimajo možnosti za uspeh.

3.2.1 Roki

3.2.1.1 Rok za tožbo

Rok za tožbo začne teči z vročitvijo upravnega akta - odločbe ali sklepa stranki, torej tožniku. Če pa se izpodbija drug posamičen akt ali dejanje, s katerim se posega v človekove pravice in temeljne svoboščine posameznika, pa začne rok za tožbo teči, ko je tak akt vročen (dan vročitve se ne šteje v rok) oziroma ko je bilo storjeno posamično dejanje.

Rok za tožbo zoper akte, ki so predpisi (uredbe, navodila, pravilniki) in urejajo posamično razmerje neke fizične ali pravne osebe, začne teči z objavo akta v uradnem listu ali drugem uradnem glasilu lokalne skupnosti. Če pa bi stranka s pobudo za oceno ustavnosti predpisa začela izpodbijati najprej njegovo ustavnost ali zakonitost in bi se ustavno sodišče izreklo za nepristojno, ker gre za akt, ki je po zunanji obliki predpis, po vsebini pa posamični akt, je tožba pravočasna, če je vložena v 30 dneh od vročitve odločbe ustavnega sodišča.

3.2.1.2 Rok za pravno sredstvo

Rok za pritožbo ali revizijo v upravnem sporu, kadar sta dovoljeni, začne teči z vročitvijo sodne odločbe. Pritožba se lahko vloži v 15 dneh, revizija pa v 30 dneh od vročitve prepisa sodbe strankam. Rok za obnovo sodnega postopka pa teče: 30-dnevni subjektivni, od dneva, ko je stranka zvedela za obnovitveni razlog oziroma odkar bi ga lahko uporabila; 5-letni objektivni rok pa teče od nastopa pravnomočnosti sodne odločbe, razen če se obnova postopka zahteva zaradi tega, ker se sodna odločba, s katero je bi upravni spor pravnomočno končan, opira na sodbo v kazenski ali civilni zadevi, ki je bila pozneje razveljavljena (97. v zvezi s 6. točko 96. člena ZUS).

3.2.2 Vrnitev v prejšnje stanje

Če stranka zamudi rok za pritožbo in za pravna sredstva ali drug zakoniti rok za opravo dejanja v postopku, lahko predlaga vrnitev v prejšnje stanje, če zaradi opravičenega vzroka zamudi rok in ga zaradi tega ne more več opraviti. Predlog je treba vložiti v osmih dneh (subjektivni rok) od dneva, ko je prenehal vzrok, zaradi katerega je stranka zamudila rok; če je stranka šele pozneje zvedela za zamudo, pa od dneva, ko je za to zvedela. Okoliščine za utemeljitev predloga je treba verjetno izkazati ob vložitvi predloga. Torej navesti vzrok zamude.

V roku za vložitev predloga je treba opraviti tudi zamujeno dejanje (če je zamujena tožba k predlogu, priložiti tožbo). Po treh mesecih od dneva zamude (objektivni rok) ni več mogoče predlagati vrnitve v prejšnje stanje. Zaradi zamude roka za vložitev predloga za vrnitev v prejšnje stanje ni mogoče predlagati vrnitve v prejšnje stanje.

O vrnitvi v prejšnje stanje odloči sodišče, ki mora odločiti o zamujenem dejanju (tožbi, reviziji, obnovi postopka, obravnavi, na katero ni mogla stranka priti itd). Zoper sklep, s katerim se dovoli vrnitev v prejšnje stanje, ni dopustna pritožba, razen če se ugotovi predlogu, za katerega je bil zamujen 8 ali 30 dnevni rok za vložitev predloga za vrnitev v prejšnje stanje.

3.2.3 Stroški postopka

Če sodišče v upravnem sporu odloča meritorno o pravici, obveznosti ali pravni koristi (65. člen ZUS-1 - spor polne jurisdikcije), odloči o stroških postopka po določbah Zakona o pravnem postopku, to je po uspehu v postopku.

Če je sodišče ugodilo tožbi in v upravnem sporu izpodbijani upravni akt odpravilo ali ugotovilo nezakonnost izpodbijanega upravnega akta, se tožniku glede na opravljena procesna dejanja in način obravnavanja zadeve v upravnem sporu prisodi pavšalni znesek povračila stroškov skladno s Pravilnikom o povrnitvi stroškov tožniku v upravnem sporu (Uradni list RS, št. 24/07). Če je bila zadeva rešena na seji in tožnik v postopku ni imel pooblaščenca, ki je odvetnik, se mu priznajo stroški v višini 80 evrov. Če je bila zadeva rešena na seji in je tožnika v postopku zastopal pooblaščenec, ki je odvetnik, se mu priznajo stroški v višini 350 evrov. Če je bila zadeva rešena na glavni obravnavi in tožnik v postopku ni imel pooblaščenca, ki je odvetnik, se mu priznajo stroški v višini 90 evrov. Če je bila zadeva rešena na glavni obravnavi in je tožnika v postopku zastopal pooblaščenec, ki je odvetnik, se mu priznajo stroški v višini 450 evrov. Če je moral tožnik v postopku stvar dodatno pojasnjevati z obrazloženimi vlogami, se mu priznajo se stroški v višini 10 % od zneskov, določenih v prejšnjem členu.

Če sodišče tožbo zavrne ali zavrže ali se postopek ustavi, nosi vsaka stranka svoje stroške postopka. Enako velja za javnopravne spore 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 (25. člen ZUS-1).

3.2.4 Postopek pred prvostopenjskim sodiščem

Tožba

Spor se začne s tožbo ali drugim pravnim sredstvom, na primer z obnovo prvostopenjskega postopka.

Tožbo je treba vložiti v 30 dneh od vročitve dokončnega upravnega akta.

Zastopnik javnega interesa lahko vloži tožbo v primeru, ko ni bil stranka v postopku izdaje upravnega akta, v roku, ki velja za stranko, v korist katere je bil upravni akt izdan.

Tožba se vloži pri pristojnem sodišču neposredno pisno ali pa se mu pošlje po postu. Šteje se, da je bila tožba vložena pri sodišču tisti dan, ko je bila priporočeno oddana na pošto. Če tožba ni bila vložena pri sodišču, temveč v roku za tožbo pri kakšnem drugem organu, pristojno sodišče pa jo dobi, ko poteče rok zanjo, se šteje, da je bila pravočasno vložena, če je mogoče njeno vložitev pri drugem organu pripisati nevednosti ali očitni pomoti vložnika. Nevednost ali očitna pomota morata biti verjetni. Na nevednost se ne morejo sklicevati pravno izobražene osebe, na primer odvetniki.

S tožbo se lahko zahteva:

- odprava upravnega akta (izpodbojna tožba);
- sprememba upravnega akta (tožba v sporu polne jurisdikcije);
- izdaja oziroma vročitev upravnega akta (tožba zaradi molka);

- odpravo kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin, in to:
 1. ugotovitev, da je bilo s posamičnim aktom ali dejanjem poseženo v človekovo pravico ali temeljno svoboščino tožnika;
 2. odpravo, izdajo ali spremembo posamičnega akta, s katerim se posega v te pravice (meritorno sojenje);
 3. prepoved nadaljevanj a dejanja;
 4. odpravo posledic posamičnega akta ali dejanja.

Tožbeni razlogi - upravni akt se sme izpodbijati:

1. če v postopku za izdajo upravnega akta zakon, na zakon oprt predpis ali drug zakonito izdan predpis ali splošni akt, izdan z izvrševanje javnih pooblastil, ni bil uporabljen ali ni bil pravilno uporabljen;
2. če se v postopku pred izdajo upravnega akta ni ravnalo po pravilih postopka, pa je to vplivalo ali moglo vplivati na zakonitost oziroma pravilnost odločitve (bistvena kršitev določb postopka). Bistvena kršitev določb postopka je vselej navedena v primerih, ko gre za absolutno bistveno kršitev pravil postopka, ki jo določa ZUP (237. člen ali drug zakon, ki ureja postopek izdaje);
3. če dejansko stanje ni bilo pravilno in popolno ugotovljeno ali če je bil iz ugotovljenih dejstev napravljen napačen sklep o dejanskem stanju. Ne gre za nepravilno uporabo predpisa, če je pristojni organ odločil po prostem preudarku (diskreciji);
4. zaradi razlogov, zaradi katerih se upravni akt izreže za ničnega. Ne gre za nepravilno uporabo, če je pristojni organ odločil po prostem preudarku na podlagi pooblastila, ki ga je imel po predpisih, v mejah danega pooblastila in v skladu z namenom, zaradi katerega mu je bilo to dano. Sodišče ne presoja primernosti uporabljenega prostega preudarka, pač pa le prekoračitev meja in namena pooblastila - diskrecije.

Bistvena kršitev določb postopka je vselej podana v primerih, ko gre za absolutno bistveno kršitev pravil postopka, ki jo določa ZUP ali drug zakon, ki ureja postopek izdaje upravnega akta.

Bistvene kršitve so (237. člen ZUP):

- 1. odločil je stvarno nepristojni organ** (npr. carinski namesto davčnega);
- 2. osebi, ki bi morala biti udeležena kot stranka ali stranski udeleženec v postopku, ta možnost ni bila dana** (npr. osebi z vplivnega območja objekta v postopku izdaje gradbenega dovoljenja);
- 3. stranki ali stranskemu udeležencu ni bila dana možnost, da se izjavi o vseh dejstvih in okoliščinah, pomembnih za izdajo odločbe** (ni bilo zaslišanja stranke ali pa ji pravica izjaviti se ni bila omogočena, pa ni slo za skrajšani ugotovitveni postopek, v katerem zaslišanje ni potrebno);
- 4. stranke ni zastopal zakoniti zastopnik** (pravne osebe ali mladoletne osebe ali osebe, ki ji je odvzeta opravilna sposobnost) **oziroma pooblaščenec ni imel ustreznega pooblastila** (zastopanje brez pooblastila, ki naknadno ni bilo predloženo, in opravljena dejanja po pooblastitelju odobrena - 55. člen ZUP);

5. **pri vodenju postopka ali pri odločanju je sodelovala oseba, ki bi po zakonu morala biti izločena** (uradna oseba je bila s stranko v sorodstvu v ravni vrsti - 35. člen ZUP);

6. **stranki ni bila dana možnost uporabe njenega jezika oziroma postopek ni tekel v uradnem jeziku** (62. člen ZUP);

7. **odločba je tako pomanjkljiva, da je ni mogoče preizkusiti** (odločba nima obrazložitve, čeprav se je odločalo po prostem preudarku, ki bi moral biti glede namena in obsega uporabe obrazložen - 5. odstavek 214. člena ZUP).

Če je podana bistvena kršitev pravil postopka bi lahko že prvostopenjski upravni organ z nadomestno odločbo odpravil kršitve, lahko pa bi tudi drugostopenjski upravni organ v pritožbenem postopku odpravil te kršitve, ne glede na to, ali ta kršitev vpliva na odločitev o zadevi, ali ne. Če se to ne zgodi, ima tožnik možnost, da te kršitve dokazuje v upravnem sporu.

3.2.4.1 Tožba zaradi molka drugostopenjskega organa

Če drugostopenjski organ v **dveh mesecih ali pa v krajšem, s posebnim predpisom določenem roku**, ne izda odločbe o strankini pritožbi zoper prvostopenjsko odločbo in če je tudi na novo zahtevo ne izda v nadaljnjih sedmih dneh, sme stranka sprožiti upravni spor, kot če bi bila njena pritožba zavrnjena (28. člen ZUP).

Tožnik lahko toži tudi, **če prvostopenjski organ ne izda odločbe, zoper katero ni pritožbe**. V tem primeru lahko toži, če organ ne izda odločbe v instruksijskem roku za izdajo odločbe in če je na novo zahtevo ne izda v nadaljnjih sedmih dneh.

Če prvostopenjski organ, zoper katerega odločbo je dopustna pritožba, ne izda odločbe o zahtevi v dveh mesecih ali pa v krajšem, s posebnim predpisom določenem roku, ima stranka pravico, da se s svojo zahtevo obrne na drugostopenjski organ, ki je v tem primeru pristojen za odločanje. Zoper odločbo drugostopenjskega organa sme stranka sprožiti upravni spor; če so izpolnjeni pogoji iz drugega odstavka tega člena, pa sme sprožiti upravni spor tudi, kadar ta organ ne izda odločbe.

Če organ v treh letih od začetka postopka ni izdal dokončnega upravnega akta, ne glede na to, ali so v tem postopku že bila uporabljena redna ali izredna pravna sredstva, lahko po preteku sedmih dni od nove zahteve toži, razen če je bil postopek ustavljen. Po treh letih se lahko toži ne glede na stanje upravnega postopka, tudi če je ta v teku in se postopek tako dolgo zavlačuje.

3.2.4.2 Vsebina tožbe

V tožbi je treba navesti **tožnikovo ime in priimek oziroma sedež pravne osebe ter prebivališče**. Treba je razložiti, zakaj se toži (za kakšne kršitve v postopku gre), ter predlagati, kako in v čem naj se upravni akt odpravi. V zadevah, kjer je pravica ali obveznost stranke izražena v denarni vrednosti, mora biti v tožbi določena tudi vrednost spornega predmeta (30. člen ZUS-1).

Opremljen mora biti zahtevek oziroma zahtevek za vrnitev stvari ali odškodnino. Tožba mora obsegati določen zahtevek glede glavne stvari in stranskih terjatev, dejstva, na katera tožnik opira zahtevek, in dokaze, s katerimi se ta dejstva ugotavljajo. **Tožbi je treba priložiti tudi izpodbijani akt v izvorniku, prepisu ali kopiji.**

Če se toži **zaradi molka uprave** je v tožbi treba navesti, kdaj je bila vložena vloga v upravnem postopku in pri katerem organu ter morebitno stanje postopka. Sodišče tožbo zavrže s sklepom, če se pokaže, da vloga ni bila vložena oziroma da tožnik ni predložil dokazila o vloženi vlogi - zahtevku - pri pristojnem organu.

Če se s tožbo zahteva ugotovitev, da je bilo z **dejanjem nezakonito poseženo v človekove pravice ali temeljne svoboščine tožnika**, je treba v tožbi navesti dejanje, kje in kdaj je bilo to storjeno, organ ali uradno osebo, ki je to storila, dokaze o tem in zahtevek, naj se poseg v človekove pravice in temeljne svoboščine ugotovi, odpravi oziroma prepove.

Tožbi je treba priložiti tudi po en prepis ali kopijo tožbe in prilog za sodišče, za toženca, če je kdo prizadet z upravnim aktom, pa tudi zanj, ker ga mora sodišče pozvati, ali zeli vstopiti v spor kot potencialno prizadeta oseba po 19. členu ZUS -1.

3.2.4.3 Pomanjkljiva tožba

Če tožba nima vseh formalnih sestavin in opredeljenega zahtevka, zakaj se toži, gre za **pomanjkljivo tožbo**, ki pa je samo zaradi tega se ni dovoljeno zavreči. Sodišče mora zahtevati od tožnika, naj pomanjkljivosti v določenem roku odpravi. **Opozoriti ga mora, da bo tožba zavržena, če je ne bo popravil.** Če tožnik v roku, določenem po sodišču, ne odpravi pomanjkljivosti tožbe in sodišče zaradi tega zadeve ne more obravnavati, zavrže tožbo s sklepom, razen če spozna, da je izpodbijani upravni akt ničn. V tem primeru ga izreže za ničnega z učinki za nazaj, do dneva izdaje (31. člen ZUS-1).

Če tožba ni bila vložena pri sodišču, temveč pri kakšnem drugem organu, pristojno sodišče pa jo dobi, ko poteče rok zanj, se šteje, da je bila pravočasno vložena, če je mogoče njeno vložitev pri drugem organu pripisati nevednosti ali očitni pomoti vložnika. Tožnik se na nevednost ne more sklicevati, če ima v postopku pooblaščenca odvetnika ali prava večšo osebo.

3.2.4.4 Ena tožba z več tožbenimi zahtevki

Tožnik lahko z eno tožbo uveljavlja več tožbenih zahtevkov proti istemu tožencu, če vsi zahtevki temeljijo na isti dejanski in pravni podlagi ter je za vse zahtevke pristojno isto sodišče (35. člen ZUS-1). Če pa gre za različne tožnike, katerih pravice ali obveznosti se opirajo na enako ali podobno dejansko in isto pravno podlago, lahko sodišče izvede vzorčni postopek, nato pa po vzorčnem primeru odloči o vseh drugih tožbenih zahtevkih.

3.2.4.5 Nesuspendivni učinek tožbe

Tožba ne ovira izvršitve upravnega akta (odločbe ali sklepa), zoper katerega je vložena, če ta do vložitve tožbe se ni izvršen (32. člen ZUS-1). Torej ne suspendira do pravnomočne odločbe sodišča pravic in obveznosti, ki so z njo priznane oziroma naložene. Pravilom je izvršljiva dokončna odločba ali sklep. Izjemoma, če gre za nujne ukrepe, pa že pritožba v

upravnem postopku nima suspenzivnega učinka na upravni akt, ki se izvrši se pred dokončnostjo, lahko pa tudi takoj po

njegovi izdaji oziroma vročitvi (236. člen ZUP). Če izvršljiva odločba se ni bila izvršena do vložitve tožbe oziroma do odločitve sodišča v upravnem sporu, ima sodišče pooblastilo, da na zahtevo tožnika zadrži izvršitev dokončnega upravnega akta, tako da izda začasno odredbo po 32. členu ZUS-1.

Če pa je izvršljivost vezana na pravnomočnost upravnega akta (npr. odločba o razlastitvi, gradbeno dovoljenje, denacionalizacijska odločba), se upravni akt ne more izvršiti, dokler ne bo pravnomočno odločeno v sporu na prvi in, če je dovoljena pritožba, se na drugi sodni stopnji. Izpodbijanega upravnega akta pa sploh ne bo mogoče izvršiti, če bo tožnik s tožbo ali s pritožbo zoper sodno odločbo uspel in bo upravni akt odpravljen s sodbo.

3.2.5 Začasna odredba za odložitev izvršitve izpodbijanega akta - neprava začasna odredba

Sodišče na tožnikovo zahtevo odloži izvršitev izpodbijanega akta do izdaje pravnomočne odločbe, če bi se z izvršitvijo akta prizadela tožniku težko popravljiva škoda.

Pri odločanju mora sodišče skladno z načelom sorazmernosti upoštevati tudi prizadetost javne koristi in koristi nasprotnih strank (32. len ZUS-1). Sorazmernost mu nalaga, da ne zadrži izvršitve izpodbijanega akta, če bi bile posledice zadržanja izvršitve nesorazmerne s škodo, ki bi lahko nastala za javno korist ali nasprotnim strankam. Sodišče mora opraviti tehtanje, pri čemer varovanje javne koristi nima absolutne prednosti. Pri tem mora upoštevati, kako je z materialnim zakonom ali z zakonom o posebnem upravnem postopku na posameznem področju zavarovana javna korist. Na primer v inšpekcijskem postopku načelo sorazmernosti določa (7. členu ZIN), da lahko inšpektorji pri izvrševanju svojih pooblastil posegajo v delovanje pravnih in fizičnih oseb le v obsegu, ki je nujen za zagotovitev učinkovitega inšpekcijskega nadzora. Pri izbiri ukrepa se upošteva teza kršitve in izbere ugodnejšega za stranko, če se njim doseže namen predpisa. Za izdajo te odredbe mora biti poznejši uspeh tožnika pričakovan ali celo očit. Sicer bi odložitev izvršitve povzročila neutemeljeno in nedopustno odlaganje nastopa pravice ali izpolnitve obveznosti, kar povzroča škodo za tistega, v korist katerega je izpodbijani akt izdan.

3.2.5.1 Ureditvena začasna odredba - prava začasna odredba

Tožnik lahko, zaradi razlogov, ki smo jih navedli pri odločitveni odredbi, zahteva tudi izdajo začasne odredbe za začasno ureditev stanja glede na sporno pravno razmerje, če se ta ureditev, zlasti pri trajajočih pravnih razmerjih, kot verjetna izkaze za potrebno. Ta odredba se izda, če samo zadržanje izpodbijanega akta ne zadostuje, ker je sporno pravno razmerje za čas do pravnomočne odločitve o tožbi treba urediti, vendar drugače, kot je urejeno z izpodbijanem aktom. V času do pravnomočnosti se bo izvrševalo sporno razmerje na način, kot je določen v začasni odredbi. Seveda tako, da za tožnik ne nastane težko popravljiva škoda. Vsakršna škoda torej se ni razlog za izdajo začasne odredbe. Ta odredba mora biti uspešna tudi za tožnika.

Za izdajo obeh začasnih odredb je pristojno sodišče, pristojno za odločitev o tožbi. O zahtevi za izdajo začasne odredbe odloči sodišče v sedmih dneh od prejema zahteve s sklepom.

Sodišče lahko izdajočasne odredbe veze na pogoj, da tožnik položi varščino za škodo, ki jo utegne imeti nasprotna stranka zaradi njene izdaje. Do take škode lahko pride, če tožnik s tožbo ne bo uspel. Ni pa nujno, da bi škoda nastala, zato sodišče ne bo zahtevalo varščine, o čemer odloči sodišče.

Zoper sklep lahko stranke v treh dneh vložijo pritožbo. Pritožba ne zadrži izvršitve izdanečasne odredbe. O pritožbi zoper sklep mora pristojno sodišče odločiti brez odlašanja, najpozneje pa v 15 dneh po prejemu pritožbe.

3.2.6 Umik tožbe

Tožnik lahko umakne tožbo brez privolitve toženca do izdaje pravnomočne sodne odločbe. Zato se postopek s sklepom ustavi. Značilnost umika tožbe je, da lahko tožnik umakne tožbo brez privolitve toženca do pravnomočne sodne odločbe. To pomeni, da prizadeta oseba - stranski udeleženec -, ki je vstopila v upravni spor, postopka ne more nadaljevati. Lahko pa vztraja pri tožbi zastopnik javnega interesa, ki je vložil tožbo po 18. členu ZUS-1. Zastopnik javnega interesa lahko samo sodeluje v upravnem sporu s ciljem, da tožnik ne doseže odprave ali spremembe izpodbijanega akta, ali pa je aktivni tožnik, ker upravni akt kakršen je, že posega v javno korist. Če je tožba umaknjena in ni nasprotne tožbe, sodišče s sklepom ustavi postopek (34. člen ZUS).

3.2.7 Predhodni preizkus tožbe

Sodišče **tožbo zavrže** s sklepom, če ugotovi, da niso navedene procesne predpostavke (36. člen ZUS), zaradi naslednjih razlogov:

1. odločanje o sporu ne spada v sodno pristojnost. Zadeva ne spada v sodno pristojnost upravnega sodišča oziroma vrhovnega sodišča, ampak v pristojnost kakšnega drugega sodišča (v pokojninskih upravnih zadevah je pristojno delovno in socialno sodišče);

2. je bila tožba vložena prepozno ali prezgodaj. Tožba je prezgodnja, če upravni akt se ni dokončen, prepozna pa, če je rok za tožbo zamujen (28. člen ZUS);

3. tožnik v svoji tožbi ne uveljavlja kakšne svoje pravice ali pravne koristi oziroma če po tem zakonu ne more biti stranka. Gre za razlog, zaradi katerega bi moral po prvi točki 129. člena ZUP vlogo zavreči že upravni organ ali pa v upravnem sporu ne uveljavlja svoje pravice ali koristi, ker ne izkazuje pravnega interesa za vstop v postopek kot prizadeta oseba;

4. akt, ki se izpodbija s tožbo, ni upravni akt oziroma akt, ki se lahko izpodbija v upravnem sporu. Na primer ne gre za upravno zadevo ali za zadevo, o kateri se odloča v upravnem sporu (prva točka 129. člena ZUP) in bi jo moral zavreči že upravni organ;

5. 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. Gre za primere, ko je na prvi pogled - prima facie - vidno, da akt nima posledic za tožnika ali pa so zanemarljive, ker je na primer davčni zavezanec plačal nekaj evrov previsoko odmerjen davek. Če pa je do take odmere prišlo zaradi ne-pravilne razlage davčnega predpisa, bi pa to lahko v nekem drugem primeru povzročilo višje zneske nepravilno odmerjenega davka in bo sodišče nadaljevalo spor. To pomeni, da gre za odločanje o pomembnem pravnem vprašanju;

6. upravni akt, ki se izpodbija s tožbo, očitno ne posega v tožnikovo pravico ali v njegovo neposredno, na zakon oprto osebno korist. Gre za primere, ko izpodbijani upravni akt nima neposrednih pravnih učinkov za tožnika;

7. je bila zoper upravni akt, ki se s tožbo izpodbija, mogoča pritožba, pa ta sploh ni bila vložena ali je bila vložena prepozno. Stranka, ki ne uporabi redne pravne poti, torej pritožbe, če je bila dovoljena, tudi nima pravice do tožbe, razen če bi v tožbi izkazala, da ji je bila vložitev tožbe onemogočena pri prvo-stopenjskem organu in pri pritožbenem organu v upravnem postopku;

8. je bila o isti zadevi v upravnem sporu že izdana pravnomočna odločba.

O isti zadevi, ki je bila pravnomočno končana, ni mogoče voditi niti upravnega postopka, ker gre za razsojeno zadevo - res iudicata (4. točka 129. člena ZUP). Izčrpan upravni spor se mora nanašati na isto zadevo in na iste stranke pred istim organom. Sicer gre za nov tožbeni zahtevek.

Na navedene razloge in na ničnost izpodbijanega akta mora sodišče paziti po uradni dolžnosti ves čas postopka. To pomeni, da tožbo zavrže, ne glede na to, ali bi kdor koli ugovarjal, da procesne predpostavke za začetek upravnega spora niso dane. Ničnostne razloge bi morala upoštevati že tožena stranka (279. člen ZUP).

Sklep v primerih iz 1., 4., 5., in 6. točke izda senat, v drugih primerih pa predsednik senata, razen če je po ZUS-1 za odločanje v zadevi pristojen sodnik posameznik, kar pomeni izpeljavo določbe o tem, kdo odloča o zadevi.

3.2.8 Nemožnost preizkusa zakonitosti izpodbijanega akta

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 (37. člen ZUS-1). Na primer odločba nima obrazložitve, v upravnem spisu pa ni podatkov o dejanskem stanju in uporabljenih predpisih, pa ne gre izdajo odločbe v enostavni ali stvareh majhnega pomena.

3.2.9 Postopek s tožbo

Če sodišče tožbe ne zavrže oziroma izpodbijanega akta zaradi hude pomanjkljivosti, zaradi katerega ga ne more preizkusiti, ne odpravi, pošlje kopijo tožbe s prilogami v odgovor toženi stranki in drugim strankam, ki bi lahko bile prizadete, če jim je akt v neposredno škodo.

Kdo bi to lahko bil, presodi sodišče na podlagi vložene tožbe in izpodbijanega akta, ki mora biti k tožbi priložen. Sodišče presoja upravni akt v mejah tožbenega predloga, ni pa vezano na tožbene razloge, kakor tudi ne na vlagatelja tožbe. Dokler v upravnem sporu postopek na prvi stopnji ni končan, 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 (19. člen ZUS-1).

Rok za odgovor na tožbo določi sodišče. Ta rok ne sme biti daljši od 30 dni. Tožena stranka mora v določenem roku poslati vse spise, ki se nanašajo na zadevo. Ni pa tožena stranka

dolžna dati odgovora na tožbo. Če tožena stranka tudi na novo zahtevo ne pošlje spisov o zadevi ali če izjavi, da jih ne more poslati, sme sodišče odločiti tudi brez spisov. Seveda ima v takem primeru samo dve možnosti, da akt odpravi in zadevo vrne v novo odločanje ali ga celo izreže za ničnega, če so predloženi ničnostni razlogi, ali pa da samo na obravnavi ugotovi dejansko stanje in meritorno odloči o zadevi (65. člen ZUS-1).

Lahko pa tožena stranka sodišču namesto vsebinskega odgovora sporoči, da bo spremenila ali odpravila izpodbijani akt v zvezi s tem upravnim sporom po 273. členu ZUP.

Enako lahko ravna, če je tožba vložena zaradi molka tožene stranke in v primeru molka pozneje izda upravni akt. V takih primerih zahteva sodišče od tožnika, da mu v 15 dneh sporoči, ali vztraja in v kakšnem delu vztraja pri tožbi oziroma ali jo razširja tudi na spremenjeni oziroma novi upravni akt. Če tožnik izjavi, da vztraja pri tožbi, sodišče postopek nadaljuje, sicer pa postopek s sklepom ustavi.

Če je bil v primeru, ko prvostopenjski organ ni izdal in vročil stranki upravnega akta v predpisanem instruksijskem roku, tak akt izdan po vložitvi tožbe, sodišče s sklepom ustavi postopek, če je zoper izdani upravni akt dovoljena pritožba. Če pritožba ni dovoljena, pa vpraša tožnika, ali vztraja pri tožbi in zakaj toži. Tožnik lahko tožbo razširi na naknadno izdan upravni akt.

3.2.9.1 Meje preizkusa tožbe

Sodišče presoja upravni akt v mejah tožbenega predloga, ni pa vezano na tožbene razloge (40. člen ZUS-1). Sodišče torej ni vezano na pravno kvalifikacijo izpodbijanih razlogov tožnika. Sodišče je vezano le na ugotavljanje tistih dejstev, ki jih tožnik zatrjuje v tožbi, tako glede ugotovljenega dejanskega stanja, kršitev pravil postopka in nepravilne uporabe materialnega prava. Cesar tožnik ne izpodbija, sodišče ne presoja, razen če so podani ničnostni razlogi. Na te skrbi po uradni dolžnosti (glej 279. člen ZUP).

Sodišče je vezano na tožbeni zahtev v primerih, ko se s tožbo zahteva odločitev o pravici, obveznosti ali pravni koristi ali vrnitev stvari ali odškodnina. Tožba mora obsegati določen zahtev glede glavne stvari in stranskih terjatev, dejstva, na katera tožnik opira zahtevek, in dokaze, s katerimi se ta dejstva ugotavljajo.

Če se s tožbo zahteva vrnitev stvari ali odškodnina, je sprememba tožbe dopustna, če vanjo privoli toženec do konca glavne obravnave oziroma do odločitve na seji. Toženec je privolil v spremembo tožbe, če se je, ne da bi ji ugovarjal, z vlogo ali na glavni obravnavi spustil v obravnavo spremenjene tožbe. Zoper sklep, s katerim sodišče zavrne predlog za spremembo tožbe, ni dovoljena posebna pritožba.

Če je upravni organ pooblaščen, da **odloča po prostem preudarku**, sodišče preveri, ali je upravni akt nezakonit, ker so bile prekoračene meje prostega preudarka ali ker je bil prosti preudarek uporabljen na način, ki ne ustreza namenu, za katerega je določen. Same primernosti odločitve upravnega organa in pravilnosti izbire najprimernejše odločitve, pa ne more presoјati.

3.2.9.2 Združitve in razdružitve odprtih postopkov ter vzorčni postopek

Sodišče lahko s sklepom več **na oddelku sodišča odprtih postopkov o istem predmetu** (npr. več razlastitvenih zadev na trasi avtoceste) **združi v skupno obravnavo in odločanje**, lahko pa tudi odloči, da se več v enem postopku vloženih zahtevkov obravnava in o njih **odloči v ločenem postopku** (42. člen ZUS-1). Pritožba zoper sklep o tem ni dovoljena, ker sodišče presoja, kako najbolj ekonomično in učinkovito voditi postopek.

Če so pri sodišču vložene tožbe zoper več kot 20 upravnih aktov, pri katerih se pravice ali obveznosti opirajo na enako ali podobno dejansko stanje in isto pravno podlago, lahko sodišče po prejemu odgovorov na tožbe na podlagi ene tožbe izvede **vzorčni postopek** (odmera davka zaradi domnevno napačne uporabe davčnega predpisa za določene davčne zavezance), druge postopke pa prekine. Po pravnomočnosti odločbe, izdane v vzorčnem primeru, sodišče brez obravnave odloči o prekinjenih postopkih, če ti postopki glede na vzorčni postopek nimajo bistvenih posebnosti dejanske ali pravne narave in če je dejansko stanje pojasnjeno. Če sodišče v vseh zadevah odloči enako, kot je bilo odločeno v vzorčnem postopku, lahko odloči o vseh tožbah z eno sodbo.

Pred izdajo sklepa o prekinitvi postopka zaradi potencialno vzorčnega postopka mora sodišče omogočiti tožniku, da predloži izjavo o navedbah v odgovoru na tožbo. Iz teh odgovorov bo sodišče ugotovilo, ali so sploh dani pogoji za izvedbo vzorčnega postopka. In če so, se s tem resi več tožbenih zahtevkov, zato sodišče o teh zadevah odloča prednostno. Zoper sklep o prekinitvi postopka zaradi izvedbe vzorčnega postopka ni dovoljena pritožba.

3.2.10 Pripravljalni postopek

Pripravljalni postopek je namenjen izvedbi tistih postopkovnih dejanj, ki bodo omogočila cim hitrejše končanje postopka in s tem cim večjo ekonomičnost (45. člen ZUS-1). Zato ima predsednik senata pooblastilo, da v pripravljalnem postopku odloči o:

- **o zavrženju tožbe**, če je bila vložena prepozno ali prezgodaj, če tožnik v njej ne uveljavlja kakšne svoje pravice ali pravne koristi oziroma če po tem zakonu ne more biti stranka, če akt, ki se izpodbija s tožbo, očitno ne posega v tožnikovo pravico ali v njegovo neposredno, na zakon oprto osebno korist, oziroma če je bila zoper upravni akt, ki se s tožbo izpodbija, mogoča pritožba, pa ta sploh ni bila vložena ali je bila vložena prepozno.

Mora pa predsednik senata, če ni pogojev za navedene odločitve, že pred glavno obravnavo ukreniti vse, kar je potrebno, da se spor cim hitreje resi. Kadar sodišče sodi na seji, seja ni javna, sodnik poročevalec pa ima v postopku pred sejo enaka pooblastila, kot jih ima predsednik senata (59. člen ZUS).

Zlasti lahko:

- **stranke povabi k razpravi o spornem stanju in k sklenitvi poravnave;**
- **strankam naloži, da v določenem roku** navedejo dejstva in dokaze, dopolnijo ali pojasnijo pripravljalne vloge ter predložijo listine in druge predmete, primeren za deponiranje pri sodišču, zlasti pa, da se izjavijo o dejstvih, pomembnih za odločitve, ali
- **pridobi potrebne podatke.**

Na podlagi tako zbranih podatkov odloči s sklepom o prekinitvi postopka ali o ustavitvi postopka zaradi umika tožbe ali sodne poravnave. Postopek lahko predsednik senata konca že v pripravljalnem postopku.

Sodišče (ne predsednik senata) lahko izjave in dokazila, ki se navedejo oziroma predložijo po izteku roka, določenega po prejšnjem odstavku, **zavrne in odloči brez nadaljnjega ugotavljanja dejstev:**

1. če bi njihova dopustitev po presoji sodišča zavlačevala rešitev spora;
2. če stranka zamude ni zadostno opravičila;
3. če je bila stranka poučena o posledicah zamude roka. Gre za odločitev brez dodatnih dokazil in pojasnil, ki niso v spisu upravnega postopa, ker stranka na poziv sodišča ni reagirala.

S tem se od stranke zahteva, da skrbno oddaja pisne vloge in komunicira s sodiščem. Če tega ni, lahko to povzroči izgubo pravice do spora in materialnih pravic samih, saj jih ni več mogoče uveljavljati.

3.1.10.1. Predhodno vprašanje

Enako kot v upravnem postopku lahko tudi v upravnem sporu sodišče naleti na kakšno vprašanje, ki spada v pristojnost drugega sodišča ali organa, od katerega je odvisna odločitev v sporu (47. člen ZUS-1). Predhodno vprašanje lahko rešuje sodišče, razen če se predhodno vprašanje nanaša na obstoj kaznivega dejanja in pregon se ni zastaral, obstoja zakonske zveze ali ugotovitve očetovstva, ali pa prekine postopek in počaka na odločitev pri pristojnem sodišču ali organu. V tem primeru lahko naloži tožniku, da v določenem roku začne postopek pred pristojnim sodiščem oziroma drugim organom in mu predloži dokazilo o tem, če tožnik v odrejenem roku ne predloži dokazila, se šteje, da je tožbo umaknil. V tem primeru sodišče postopek s sklepom ustavi. Na to posledico je treba stranko v sklepu o prekinitvi postopka opozoriti. Postopek, ki je bil prekinjen zato, da bi se rešilo predhodno vprašanje pri pristojnem sodišču ali drugem organu, se nadaljuje, ko postane odločba o tem vprašanju pravnomočna.

3.2.11 Odločanje sodišča na glavni obravnavi ali nejavni seji

3.2.11.1 Glavna obravnava in seja

Sojenje je proces, katerega namen je ugotoviti resnična dejstva ob sodelovanju na enem mestu in istočasno vseh, ki so udeleženci postopka, ali lahko pomagajo razjasniti sporno zadevo, na temelju katere bo sodišče odločilo v sporu. Brez takega sodelovanja ni poštene sodne glavne obravnave, ki je javna in na kateri odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom ustanovljeno sodišče (23. člen Ustave).

Sodišče na prvi stopnji praviloma odloči po opravljeni glavni obravnavi. Predsednik senata lahko zunaj glavne obravnave izvede posamezne dokaze, vendar samo, če je to koristno za potek poznejše obravnave (53. člen ZUS-1). Na glavni obravnavi sodišče izvaja dokaze, kadar in kolikor je to potrebno za odločitev v upravnem sporu, 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. Nova dejstva in novi dokazi se lahko upoštevajo kot tožbeni razlogi samo, če so obstajali med odločanjem na prvi stopnji postopka izdaje upravnega akta in če jih stranka upravičeno ni mogla predložiti oziroma navesti v postopku izdaje upravnega akta. Zlasti to velja tudi za osebo, ki ima položaj stranke, ker bi

zanjo odprava ali sprememba izpodbijanega akta pomenila neposredno škodo (19. člen ZUS-1).

3.2.11.2 Potek glavne obravnave

Glavno obravnavo vodi predsednik senata, ki obvesti stranke o vseh narokih za izvedbo dokazov, ki jim stranke lahko prisostvujejo. če toženec ne pride na glavno obravnavo, se ta kljub temu opravi.

Po oklicu zadeve predsednik senata pove bistveno vsebino spisa. Potem dobi besedo tožnik, da razloži tožbo, za njim tožena stranka in druge stranke, da razložijo svoje stališče. Stranke lahko pričam in izvedencem postavljajo vprašanja. če nasprotna stranka vprašanju ugovarja, odloči predsednik senata. Na glavni obravnavi vloženi dokazni predlog se lahko zavrne samo s sklepom sodišča, ki mora biti ustno obrazložen. O glavni obravnavi se piše zapisnik. če so pisne vloge dokumentirane, se lahko zapisnik sklicuje nanje, vanj pa se vpišejo samo bistvena dejstva ter okoliščine in izrek odločbe. V upravnem sporu ni mirovanja postopka kot ga poznamo v pravdi.

Sodišče vselej odloči na glavni obravnavi, če:

- oseba, ki bi morala biti udeležena kot stranka ali stranski udeleženec v upravnem postopku, te možnosti ni imela, pa ne gre za primere, ko se postopka ni udeleževala po lastni krivdi;
- stranka ali stranski udeleženec v postopku izdaje upravnega akta ni imela možnosti, da izjavo o dejstvih in okoliščinah, pomembnih za izdajo odločbe.

Glavno obravnavo vodi predsednik senata.

3.2.11.3 Poravnava

Stranke lahko v upravnem sporu sklenejo poravnavo ves čas do izdaje odločbe.

Sklenjena sodna poravnava glede na vsebino poravnave deloma ali v celoti nadomesti izpodbijani upravni akt. Poravnava pomeni končanje, popolno ali delno, upravnega spora na sporazumi ravni med tožnikom in tožencem brez oblastne sodne odločitve. Sodišče si prizadeva, da bi se stranke poravnale. V upravnem sporu ni poravnalnega naroka.

3.2.12 Sojenje na seji

Sodišče lahko odloči brez glavne obravnave, če dejansko stanje, ki je bilo podlaga za izdajo upravnega akta, med tožnikom in tožencem ni sporno ali če ne pride na obravnavo nobena od strank ali če ne pride tožnik (59. člen ZUS-1). če se stranke ne udeležijo obravnave, so se s tem odpovedale kontradiktornemu postopku. Sodišče v tem primeru odloči na podlagi spisnih podatkov.

Vselej lahko sodišče odloči brez glavne obravnave na seji (59. člen):

- če je že na podlagi tožbe, izpodbijanega akta in upravnih spisov očitno, da je treba tožbi ugoditi in upravni akt odpraviti na podlagi razlogov za odpravo upravnega akta ter v upravnem sporu ni sodeloval tudi stranski udeleženec z nasprotnim interesom,

- če je dejansko stanje med tožnikom in tožencem sporno, vendar stranke navajajo samo tista nova dejstva in dokaze, ki jih skladno s tem zakonom sodišče ne more upoštevati (nova dejstva in nove dokazi, ki niso bili navedeni v upravnem postopku), ali pa predlagana nova dejstva in dokazi niso pomembni za odločitev;
 - če gre za spor med istima strankama ter za podobno dejansko in pravno podlago in je o tem vprašanju sodišče že pravnomočno odločilo. Tu se sodišče opera na svoje prejšnje sodne odločbe o istem predmetu spora;
 - v sporih o zakonitosti aktov volilnih organov. Za volitve predsednika republike, v državni zbor, državni svet in občinske in mestne svete ter svete krajevni skupnosti;
 - o 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.

3.2.13 Odločba

Sodišče odloči o sporu:

- s sodbo;
- s sklepom o vprašanjih, ki se tičejo postopka ali se pojavijo v zvezi s postopkom (61. člen ZUS-1).

Senat sprejme sodbo ali sklep z večino glasov, članov senata. O tem se piše zapisnik, ki ga podpišejo vsi člani senata in zapisnikar.

Sodišče lahko:

- **tožbo kot neutemeljeno zavrne (63. člen ZUS-1);**
- **tožbi ugodi in izpodbijani upravni akt odpravi (64. člen ZUS-1);**
- **izda ugotovitveno sodbo, če je izpodbijani akt že izvršen (64. člen a ZUS-1);**
- **tožbi ugodi in odpravi izpodbijani akt in s sodbo odloči meritorno o pravici oziroma obveznosti stranke - spor polne jurisdikcije (65. člen ZUS-1);**
- **naloži izdajo upravnega akta oziroma njegovo vročitev v primeru molka (69. člen ZUS-1);**
- **ugotovi nezakonit poseg v ustavne pravice in prepove nadaljevanje takega stanja (66. člen ZUS-1);**
- **izreče upravni akt za ničn (68. člen ZUS-1).**

a) Sodišče s sodbo tožbo kot neutemeljeno zavrne (63. člen ZUS):

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

b) Tožbi ugoti in s sodbo izpodbijani upravni akt odpravi (1. odstavek 64. člen ZUS-1):

1. če ga ni izdal pristojni organ;
 2. če spozna, da na podlagi dejanskega stanja, ugotovljenega v postopku za izdajo upravnega akta, ne more rešiti spora, zato ker so bili zmotno presojeni dokazi, ker so ugotovljena dejstva v nasprotju s podatki spisa, ker so v bistvenih točkah dejstva nepopolno ugotovljena ali ker je bil iz ugotovljenih dejstev narejen napačen sklep o dejanskem stanju, ter da je treba pravilno dejansko stanje ugotoviti v upravnem postopku;
 3. če spozna, da v postopku za izdajo upravnega akta niso bila upoštevana pravila postopka - podane so bistvene kršitve;
 4. če v postopku za izdajo upravnega akta zakon, na zakon oprt predpis ali drug zakonito izdan predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, ni bil uporabljen ali ni bil pravilno uporabljen (gre za kršitev materialnega prava).
- Če sodišče upravni akt odpravi, vrne zadevo organu, ki je upravni akt izdal, v ponoven postopek oziroma pristojnemu organu.

V teh primerih mora pristojni organ izdati nov upravni akt v 30 dneh od dneva, ko je dobil sodbo, oziroma v roku, ki ga določi sodišče; pri tem je vezan na pravno mnenje sodišča o uporabi materialnega prava in o njegovih stališčih, ki se tičejo postopka. Seveda pa lahko sodišče odloči tudi v sporu polne jurisdikcije in samo pravilno uporabi materialno pravo, če mu narava stvari to dopušča in če dajejo podatki postopka za to zanesljivo podlago, kar je predpogoj za polno jurisdikcijo po 65. členu ZUS. Pri ponovnem odločanju v upravnem postopku pa upravni organ ni vezan na mnenje sodišča, če je sodišče upravni akt odpravilo in je treba ponovno ugotavljati dejansko stanje. Novo dejansko stanje lahko pokaže tudi potrebo po drugačni uporabi prava, kot ga nakazuje sodišče v svoji sodni odločbi (**sklep Vrhovnega sodišča st. X Ips 120972006-3, z dne 26. 4. 2007**).

c) Sodišče izda ugotovitveno sodbo (2. odstavek 64. člena), s katero ugotovi nezakonitost izpodbijanega upravnega akta, zaradi katere bi lahko sodišče akt odpravilo, vendar ga ni dolžno, če je bil izpodbijani upravni akt že izvršen in bi njegova odprava nesorazmerno posegla v pridobljene pravice ali pravne koristi posameznikov ali pravnih oseb, ki jim je bil akt izdan (npr. če bi bilo treba odpraviti gradbeno dovoljenje za objekt, ki je že vseljen). V tem primeru stranki, ki je uspela s tožbo, prizna odškodnino, ne vzpostavi pa stanja, kakršno je bilo pred izdajo izpodbijanega akta. če je tožnik postavil zahtevek za povrnitev škode, lahko sodišče odloči o tem samo, ali pa ga napoti na pot pravde (67. členu ZUS).

d) Sodišče tožbi ugoti in odpravi izpodbijani akt ter s sodbo odloči meritorno - spor polne jurisdikcije. Sodišče sme upravni akt odpraviti in s sodbo samo meritorno odločiti o pravici, obveznosti ali pravni koristi:

- če mu narava stvari to dopušča in če dajejo podatki postopka za to zanesljivo podlago ali
- če je na glavni obravnavi samo ugotovilo dejansko stanje, se zlasti pa:

1. če bi odprava izpodbijanega upravnega akta in **novi postopek pri pristojnem organu prizadela tožniku težko popravljivo škodo** (npr. ni bila dovoljena prireditev na javni cesti za 1. maj. Sodišče odloči o tem, daje akt nezakonit, ker so pogoji za prireditev izpolnjeni. če bo vrnilo zadevo v ponovno odločanje upravnemu organu, bo organ odločil po praznikih, takrat pa je nameravana prireditev brezpredmetna. Zato sodišče, da bi zavarovalo pravico, odloči meritorno);

2. če izda pristojni organ potem, ko je bil upravni akt odpravljen, **nov upravni akt, ki je v nasprotju s pravnim mnenjem sodišča ali z njegovimi stališči**, ki se nanašajo na postopek;

3. kadar pristojni organ novega upravnega akta ne izda **v 30 dneh po odpravi upravnega akta oziroma v roku, ki ga določi sodišče**, in tega ne stori niti na posebno zahtevo stranke v naslednjih sedmih dneh, če stranka s tožbo zahteva od sodišča, da odloči o pravici, obveznosti ali pravni koristi in je to zaradi narave pravice oziroma varstva ustavne pravice potrebno. V tem primeru sodišče od pristojnega organa zahteva pojasnilo, zakaj upravnega akta ni izdal. Pristojni organ mora pojasnilo sporočiti v sedmih dneh. Če tega ne stori ali če ga dano sporočilo po mnenju sodišča ne opravičuje, sodišče odloči o stvari, v nasprotnem primeru pa tožbo zavrne. Zoper sklep o zavrnjenju tožbe je dovoljena pritožba.

e) Sodišče naloži izdajo upravnega akta oziroma njegovo vročitev v primeru molka (69. člen ZUS).

Če je tožba vložena zaradi molka, sodišče pa spozna, daje upravičena, ji s sodbo ugotovi ter pod pogoji iz prve in druge alineje ter prve in druge točke pod d):

- **samo odloči o zadevi, torej v celoti nadomesti vlogo tožene stranke;**
- **naloži pristojnemu organu, kakšen upravni akt naj izda;**
- **naloži vročitev odločbe, ki jo je organ izdal, vendar je ni vročil stranki (npr. vlada objavi, da je na seji dne t.t. izdala koncesijske odločbe določenim prosilcem, tem pa niso bile vročene).**

Če pristojni organ ne ravna po zadnjih dveh točkah in stranka zaradi tega vложи novo tožbo, ravna sodišče po tretji točki pod d).

f) Sodišče ugotovi nezakonit poseg v ustavne pravice in prepove nadaljevanje takega stanja (66. člen), kadar gre za poseg v ustavne pravice in svoboščine s posamičnim aktom ali dejanjem. Takrat mora sodišče ugotoviti nezakonitost akta ali dejanja, prepovedati nadaljevanje nedovoljenega 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. O prepovedi nadaljevanja dejanja in ukrepih za vzpostavitev zakonitega stanja, če nezakonito dejanje se traja, odloči sodišče brez odlašanja s sklepom, zoper katerega je dovoljena pritožba v treh dneh. Vrhovno sodišče mora o pritožbi odločiti v treh dneh od njenega prejema. Sodišče, ki je prejelo tožbo, mora odločiti v sporu polne jurisdikcije in vzpostaviti ustavno pravico oziroma preprečiti poseg vanjo.

3.2.14 Začasna odredba v primeru kršitve ustavnih pravic

Če sodišče ne more odločiti brez odlašanja, lahko izda po uradni dolžnosti začasno odredbo v skladu z 32. členom ZUS, s katero zadrži izvrševanje posamičnega akta, ki povzroča neustavno stanje, ali pa to razmerje drugače uredi do pravnomočne odločitve. Zakon torej nalaga sodišču, da samo brez posebnega predloga tožnika izda začasno odredbo in zavaruje ustavno zavarovano pravico, če ne more takoj meritorno odločiti.

g) Sodišče s sklepom izreče upravni akt za ničn.

Z ugotovitvijo ničnosti, zaradi ničnostnih razlogov, ki jih določa 279. člen ZUP ali drug zakon, se odpravijo posledice ničnega upravnega akta in se zadeva ne vrača v ponovno odločanje (27. in 68. člen ZUS). Gre za tako hude napake pravne narave, da akta ni mogoče popravljati oziroma spreminjati, ker po izreku ničnosti tudi ne sme povzročati nobenih pravnih učinkov.

3.2.15 Izdaja sodbe oziroma sklepa

Sodišče odloči na enega od navedenih načinov o tožbi oziroma o pravnem sredstvu zoper sodno odločbo s sodbo, o vprašanjih, ki se tičejo postopka ali se pojavijo v zvezi z njim, pa s sklepom.

S **sodbo** odloči:

- če tožbo zoper upravni akt zavrne kot neutemeljeno;
- če tožbi ugodi in izpodbijani upravni akt odpravi;
- če odloči v sporu polne jurisdikcije meritorno o pravici ali obveznosti;
- o askcesornih zahtevkih tožnika, da se mu vrnejo odvzete stvari ali povrne škoda;
- če vrhovno sodišče pritožbo ali revizijo zoper prvostopenjsko sodno odločbo zavrne kot neutemeljeno;
- če vrhovno sodišče spremeni sodbo prvostopenjskega sodišča v pritožbenem postopku;
- če vrhovno sodišče ugodi reviziji zaradi zmotne uporabe materialnega prava in spremeni izpodbijano sodbo.

S **sklepom** odloči:

- če upravno ali vrhovno sodišče zavrže tožbo, ker ne izpolnjuje procesnih predpostavk;
- če vrhovno zavrže tožbo, ki ne izpolnjuje procesnih predpostavk in je ni zavrglo že prvostopenjsko sodišče;
- če upravno ali vrhovno sodišče izreče upravni akt za ničten;
- če vrhovno sodišče razveljavi sodbo prvostopenjskega sodišča zaradi bistvenih kršitev pravil postopka;
- če ugodi reviziji in razveljavi sodbo sodišča ter vrne zadevo v novo sojenje;
- če zavrže predlog za obnovo postopka ali če jo dovoli;
- o številnih postopkovnih vprašanjih v teku sodnega postopka (o prekinitvi ali ustavitvi postopka, o izločitvi sodnika ali senata itd., v nekaterih primerih tudi z ustnim sklepom).

3.2.15.1 Razglasitev sodbe

Če je bila opravljena glavna obravnava, sodišče takoj po končani **obravnavi** izda **sodbo**, ki jo razglasi predsednik senata (70. člen ZUS-1). Ob razglasitvi sodbe navede predsednik senata najpomembnejše razloge za odločitev. V zapletenih primerih lahko sodišče odloži izdajo sodbe za osem dni od dneva, ko je bila končana glavna obravnava. V tem primeru se sodba ne razglasi.

3.2.15.2 Formalnost sodbe in sklepa

Sodba in sklep sodišča, razen če gre za sklepe procesnega vodenja na glavni obravnavi, sta pisna. Zanju velja stroga formalnost. To pomeni, da morata imeti predpisane sestavine (71. člen ZUS-1 in ZPP). Sodba obsega uvod (naslov sodišča, imena in priimke predsednika in članov senata ter zapisnikarja, imena strank in njihovih zastopnikov, označbo sporne zadeve, dan, ko je bila končana glavna obravnava oziroma opravljena seja senata), izrek, obrazložitev in pouk o pritožbi. Sodišču ni treba navajati razlogov za odločitev, če sledi utemeljitvi upravnega akta, in to v sodbi ugotovi. Sodbo podpisuje predsednik senata. Sodba se vrti strankam v overjenem prepisu. Sklepe je treba obrazložiti, če je zoper njih dopustna pritožba ali če se z njimi odloči o pravnem sredstvu, ter v drugih primerih, določenih z ZUS -1.

4. PRAVNA SREDSTVA

ZUS-l sicer obravnava vsa pravna sredstva - pritožbo, revizijo in obnovo postopka - v poglavju pravna sredstva. Vendar pa gre za dve vrsti pravnih sredstev. Tako je pritožba redno pravno sredstvo, čeprav ni vedno dovoljena, ker jo je mogoče uporabiti do nastopa pravnomočnosti sodbe ali sklepa sodišča. Torej do konca postopka v rednem upravnem sporu. Izredni pravni sredstvi revizija in obnova postopka pa se lahko uporabita šele zoper pravnomočno sodno odločbo.

Pravna sredstvo je pravna možnost stranke, ki ni zadovoljna z odločitvijo sodišča, da izpodbija izdano sodno odločbo - sodbo ali sklep, če misli, da sta formalno ali materialno nezakonita. ZUS-l pozna tri pravna sredstva, in to pritožbo, ki jo je mogoče vložiti zoper prvostopenjsko sodbo ali sklep, ki se nista pravnomočna, ter revizijo in obnovo postopka, ki se lahko vložita samo zoper pravnomočno sodbo izjemoma sklep (npr. obnova, če bi prišlo s sklepom do zavrženja tožbe zaradi kaznivega dejanja sodnika ali če senat ni bil pravilno sestavljen).

4.1. PRITOŽBA

Pritožba je pravno sredstvo, s katero pritožnik, to je oseba, ki je bila stranka v upravnem sporu na prvi stopnji, izpodbija sodbo (73. člen ZUS-l) oziroma sklep upravnega sodišča, če se z njim onemogoči nadaljnji postopek (82. člen ZUS, če misli, da sta formalno ali materialno nezakonita. Po ZUS iz leta 1997 je bila pritožba redno pravno sredstvo, ki je bila vedno dovoljena, z eno samo izjemo - zakonitost aktov volilnih organov, glede katerih je se vedno izključena. Po ZUS-l iz leta 2006 je pritožba dovoljena samo zaradi dveh pritožbenih razlogov. Zato prevladuje enostopenjski upravni spor. Je pa omejitev pritožbe omiljena z možnostjo revizije pravnomočne sodbe, ki pa je tudi omejena samo na tri revizijske razloge. Lahko pa poseben zakon v določenih upravnih in drugih posamičnih zadevah posebej dovoli pritožbo.

Pritožba je devolutivno pravno sredstvo, ker o njej odloča Vrhovno sodišče RS, vendar pa zadrži nastop pravnomočnosti sodbe prvostopenjskega sodišča. Nima pa tako kot tožba zoper upravni akt suspenzivnega učinka na izvršitev dokončnega upravnega akta, glede katerega teče upravni spor na drugi stopnji. Če pa je izvršljivost upravnega akta vezana na njegovo pravnomočnost (gradbene zadeve, denacionalizacija itd.), zadrži pritožba izvršljivost upravnega akta, ker ta se ni pravnomočen. Pravnomočnost upravnega akta nastopi istočasno s pravnomočnostjo sodne odločbe (225. člen ZUP).

4.1.1 Dopustnost pritožbe

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 to-zena stranka, ter je na tej podlagi spremenilo izpodbijani upravni akt. Gre za meritorno sojenje sodišča na podlagi izvedenega ugotovitvenega postopka, v katerem je bilo dejansko stanje drugače ugotovljeno kot pri toženi stranki in je na podlagi teh ugotovitev spremenilo dokončen upravni akt. Če bi spremenilo odločitev na podlagi že ugotovljenega dejanskega stanja pri toženi stranki, pritožba ne bi bila dovoljena;

- če je sodišče odločilo o zakonitosti posamičnih aktov in dejanj, s katerimi organi posegajo v človekove pravice in temeljne svoboščine posameznika.

Pritožba se lahko vloži v 15 dneh od vročitve prepisa sodbe strankam. Rok je prekluziven. Zamuda roka pomeni izgubo pravice do pritožbe, razen če lahko pritožnik doseže vrnitev v prejšnje stanje (24. člen ZUS-1). Vloži se pri sodišču, ki je izdalo sodbo na prvi stopnji. Če bi bila pritožba vložena neposredno na vrhovnem sodišču, je pravočasna, če je bila vložena v roku.

Pritožba ni dovoljena v sporih o zakonitostih aktov volilnih organov za lokalne volitve, o čemer je na prvi stopnji odločilo upravno sodišče, in za volitve predsednika republike, državnega zbora in državnega sveta, o čemer je na prvi stopnji odločilo vrhovno sodišče.

4.1.2 Nova dejstva v pritožbi

Pritožnik sme v pritožbi navajati, da se pri odločanju prvostopenjskega sodišča **niso upoštevala tista dejstva in okoliščine**, ki jih je uveljavljal. Pritožbeno sodišče presoja zakonitost prvostopenjske sodne odločbe v okviru tožbenega zahtevka, kakršen se je uveljavljal, in dejstev, na katere se je opiral. Nova dejstva in dokaze sme navajati samo, če izkaze za verjetno, da jih brez svoje krivde ni mogel navesti oziroma predložiti do konca glavne obravnave, če je postopek tekel brez glavne obravnave, pa do konca postopka na prvi stopnji (74. člen ZUS). Če je prvostopenjsko sodišče samo ugotovilo dejansko stanje na opravljeni glavni obravnavi, lahko drugostopenjsko sodišče, kadar tožnik izpodbija pravilnost tako ugotovljenega dejanskega stanja, tudi samo opravi glavno obravnavo:

- če spozna, da je treba za pravilno ugotovitev dejanskega stanja ponoviti vse ali le nekatere od že izvedenih dokazov pred drugostopenjskim sodiščem ali;
- če meni, da bi bilo treba ugotoviti nova dejstva in izvesti nove dokaze iz prvega odstavka tega člena, ki bi bili koristni za razjasnitev stvari.

Velja pa tudi preiskovalno načelo, po katerem lahko opravi poizvedbe o resničnosti pritožbenih navedb predsednik senata prvostopenjskega sodišča sam ali na zahtevo sodnika poročevalca drugostopenjskega sodišča.

4.1.3 Pritožbeni razlogi

Sodba se sme izpodbijati (75. člen):

1. zaradi bistvene kršitve določb postopka v upravnem sporu. To so kršitve ZUS-1 in prek njegovega 22. člena, ki določa se primerno uporabo ZPP, tudi bistvene kršitve ZPP.

Bistvena kršitev določb postopka v upravnem sporu je podana, če sodišče med postopkom ni uporabilo kakšne določbe ZUS-1 oziroma ZPP ali jo je uporabilo nepravilno, pa je to vplivalo na zakonitost ali pravilnost sodbe.

Bistvena kršitev določb postopka v upravnem sporu je vselej podana, če gre za naslednje kršitve:

- če je bilo sodišče nepravilno sestavljeno ali če je pri izdaji sodbe sodeloval sodnik ali sodnik porotnik, ki ni sodeloval na glavni obravnavi;
- če je pri izdaji sodbe sodeloval sodnik ali sodnik porotnik, ki bi moral biti po zakonu izločen oziroma ki je bil s sklepom predsednika oziroma predstojnika sodišča izločen;
- če je bilo odločeno o zahtevku v sporu, ki ne spada v sodno pristojnost;

- če je sodišče odločilo o tožbenem zahtevku, za katerega je stvarno pristojno višje sodišče iste vrste ali sodišče druge vrste, ali če je na ugovor stranke v odločbi, ki je bila povzeta v sodbo, nepravilno odločilo, da je krajevno pristojno;
- če se je odločalo o zadevi, ki bi morala biti zavržena pri sodišču, ker niso bile navedene procesne predpostavke za upravni spor;
- če ima sodba take bistvene pomanjkljivosti, da se ne da presoditi, ali je zakonita, ter
- če se je upravnega spora udeleževal nekdo, ki ne more biti stranka v upravnem spora, ali če so bile podane kršitve glede zastopanja stranke;

2. zaradi zmotne uporabe materialnega prava ali zmotne presoje pravilnosti postopka izdaje upravnega akta. Za to gre, če se materialni predpis sploh ni uporabil ali pravilno uporabil ali če se je napačno razlagal ali če je prekoračen namen in obseg podeljenega prostega preudarka ali če postopek izdaje upravnega akta, ki se je izpodbijal s tožbo, ni potekal zakonito, prvostopenjsko sodišče pa je postopek stelo za zakonitega;

3. zaradi zmotne ali nepopolne ugotovitve dejanskega stanja. Za to kršitev gre, če sodišče dejanskega stanja sploh ni ugotovilo, če ga je nepopolno ali celo napačno ugotovilo, na podlagi lastnega ugotavljanja ali na podlagi spi-snih podatkov upravnega spisa ali na podlagi obravnave, kadar jo izjemoma lahko razpise.

4.1.4 Odločitev drugostopenjskega sodišča

Vrhovno sodišče pritožbo:

- s sodbo kot neutemeljeno zavrne in potrdi sodbo prvostopenjskega sodišča, če pritožbeni razlogi niso utemeljeni (76. člen ZUS-1) ali
- s sklepom sodbo prvostopenjskega sodišča razveljavi in vrne zadevo v ponovno odločanje, če so podane bistvene kršitve pravil postopka in jih samo ne odpravi (77. člen ZUS-1);
- s sklepom sodbo prvostopenjskega sodišča razveljavi in zavrže tožbo, ker je ni zavrglo že prvostopenjsko sodišče (78. člen);
- s sodbo razveljavi sodbo prvostopenjskega sodišča in odpravi upravni akt, ker je tako pomanjkljiv, da ga pred prvostopenjskim sodiščem ni bilo mogoče preizkusiti glede zakonitosti (78. člen ZUS-1));
- s sklepom razveljavi sodbo prvostopenjskega sodišča, 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 (78. člen ZUS-1);
- s sklepom razveljavi sodbo prvostopenjskega sodišča 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. V takem primeru lahko samo odpravi upravni akt in zadevo vrne v odločanje upravnemu organu in ne sodišču (79. člen ZUS-1);
- s sodbo spremeni sodbo prvostopenjskega sodišča, če je na glavni obravnavi ugotovilo drugačno dejansko stanje, kot je ugotovljeno v prvostopenjski sodbi (80. člen ZUS-1).

V tem primeru lahko spremeni ali odpravi tudi izpodbijani upravni akt, če je glede na okoliščine to potrebno. Izjemoma pa lahko vrhovno sodišče tako odloči tudi brez glavne obravnave:

1. če je prvostopenjsko sodišče zmotno presodilo listine ali posredno izvedene dokaze, njegova odločba pa se opira samo na te dokaze;

2. če je prvostopenjsko sodišče iz ugotovljenih dejstev nepravilno sklepalo na obstoj drugih dejstev, sodba pa se opira na ta dejstva;
3. če misli, da je dejansko stanje v prvostopenjski sodbi pravilno ugotovljeno, da pa je prvostopenjsko sodišče zmotno uporabilo materialno pravo;
4. če ugotovi, da je izpodbijani upravni akt ničen, prvostopenjsko sodišče pa je tožbo kot neutemeljeno zavrnilo.

Iz navedenih izjem vidimo, da vrhovno sodišče praviloma odloči na podlagi podatkov upravnega spisa.

4.1.5 Prepoved reformatio in peius - prepoved spremembe sodbe na slabše - v škodo pritožnika

Vrhovno sodišče ne sme spremeniti sodbe prvostopenjskega sodišča v škodo stranke, ki se je pritožila, če se je pritožila samo ona (81. člen ZUS-1). Sporno pa je, ali lahko sodišče v pritožbenem postopku izreče akt za ničen v škodo pritožnika, če ga ni po uradni dolžnosti izreklo za ničnega prvostopenjsko sodišče in to spozna šele drugostopenjsko sodišče. Po določbi 37. člena ZUS, ta pa je v poglavju Postopek pred prvostopenjskim sodiščem, sodišče ves čas postopka pazi na ničnostne razloge. Po določbi 76. člena, ki je v poglavju Pravna sredstva, pa sodišče pritožbo zavrne kot neutemeljeno, če niso podani utemeljeni pritožbeni razlogi in ne razlogi, na katere mora paziti po uradni dolžnosti. To pa so ničnostni razlogi. Vendar pa iz konteksta izhaja, da sodbe ne sme spremeniti v škodo, lahko pa bi jo po uradni dolžnosti spremenilo v korist pritožnika, če bi spoznalo, da je akt ničen. To pa mu nalaga tudi določba 4. točke tretjega odstavka 80. člena ZUS-1, ki določa, da sodišče brez glavne obravnave spremeni sodno odločbo, če ugotovi, da je izpodbijani upravni akt ničen, prvostopenjsko sodišče pa je tožbo kot neutemeljeno zavrnilo.

Pritožba zoper sodni sklep je dovoljena samo, če tako določa zakon (82. člen ZUS-1), na primer zoper sklep o dovoljeni vrnitvi v prejšnje stanje (24. člen ZUS-1), sklep o začasni odredbi (32. člen ZUS-1), sklep o prekinitvi postopka (48. člen ZUS-1), sklep o zavrženju tožbe (36. in 82. člen ZUS-1).

4.1.6 Nastop pravnomočnosti sodne odločbe in izpodbijanega upravnega akta

V upravnem sporu postane sodna odločba pravnomočna, ko je postopek pred sodiščem končan. Končan je z vročitvijo sodbe upravnega sodišča, če ni dovoljena pritožba na vrhovno sodišče, ali z iztekom 15-dnevnega pritožbenega roka, če pritožba zoper sodno odločbo (sodbo ali sklep) ni vložena ali je zamujena. Če je pritožba vložena pravočasno, je prvostopenjska sodna odločba upravnega sodišča pravnomočna, če je vrhovno sodišče ne odpravi ali razveljavi, z dnem, ko svojo odločbo pošlje strankam. Če pa jo vrhovno sodišče spremeni oziroma odloči meritorno v sporu polne jurisdikcije, postane odločba vrhovnega sodišča pravnomočna, ko je odposlana stranki.

In kdaj postane pravnomočen upravni akt (odločba ali sklep), ki se je izpodbijal v upravnem sporu. ZUP (225. člen) določa: Če se odločba izpodbija v upravnem sporu ali drugem sodnem postopku, pa se s sodno odločbo ne odpravi oziroma razveljavi, postane pravnomočna tedaj, ko postane pravnomočna sodna odločba, s katero je bilo odločeno o njeni zakonitosti. Če se s pritožbo ali s tožbo izpodbijajo posamezni deli izreka odločbe, lahko postanejo deli izreka odločbe, ki se ne izpodbijajo in niso odvisni od drugih delov izreka

odločbe, dokončni in pravnomočni, ko je iztekel rok za pritožbo v upravnem postopku oziroma rok za tožbo v upravnem sporu.

Ne postane pa vsaka upravna odločba materialno pravnomočna. Pravnomočna postane samo odločba, ki se ne more več izpodbijati v upravnem sporu ali v drugem sodnem postopku, pa je stranka **z njo pridobila določene pravice oziroma so ji bile z njo naložene kakšne obveznosti. Zavrnilne in ugotovitelne odločbe** ne postanejo materialno pravnomočne, kar pomeni, da se lahko o taki zadevi ponovno odloča.

Materialna pravnomočnost sodne odločbe preprečuje ponovno odločanje o isti sodni zadevi med istimi strankami pred sodiščem (res iudicata). S tem je pravica pridobljena oziroma obveznost naložena ter je praviloma ni več mogoče izpodbijati oziroma spre-meniti. Izjemoma pa je dovoljeno pravnomočno sodno odločbo izpodbijati z revizijo in obnovo postopka (glej se pravnomočnost odločbe v upravnem postopku).

4.2. REVIZIJA

Revizija je poleg obnove postopka eno od dveh izrednih pravnih sredstev.

Zakon izjemoma dopušča revizijo, s katero se lahko odpravijo hujše nepravilnost pri sojenju upravnega sodišča, kadar pritožba ni dovoljena. Vendar gre tudi pri reviziji za omejen preizkus zakonitosti prvostopenjske sodbe.

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

Revizija je dovoljena:

1. če vrednost izpodbijanega dela dokončnega upravnega akta oziroma pravnomočne sodbe, če je sodišče odločilo meritorno, v zadevah, v katerih je pravica ali obveznost stranke izražena v denarni vrednosti, presega 20.000 evrov;
2. če gre po vsebini zadeve za odločitev o pomembnem pravnem vprašanju ali če odločba prvostopenjskega sodišča odstopa od sodne prakse vrhovnega sodišča glede pravnega vprašanja, ki je bistveno za odločitev, ali če v sodni praksi prvostopenjskega sodišča o tem pravnem vprašanju ni enotnosti, vrhovno sodišče pa o tem se ni odločalo;
3. če ima odločitev, ki se izpodbija v upravnem sporu, zelo hude posledice za stranko. V tem primeru bi sodišče sprejelo revizijo tudi, če vrednost izpodbijanega dokončnega upravnega akta ne presega 20.000 evrov ali če ne bi slo sicer za pomembno pravno vprašanje.

Revizija ni dovoljena:

- v sporih, v katerih je dovoljena pritožba;
- v volilnih zadevah ter

- če jo vloži nekdo, ki nima te pravice, nekdo, ki jo je umaknil, ali nekdo, ki zanjo nima pravnega interesa, ali če je vložena zoper sodbo, zoper katero je po zakonu ni mogoče vložiti.

Vložena revizija ne zadrži izvršitve pravnomočne sodbe, zoper katero je vložena. Vrhovno sodišče lahko na zahtevo revidenta **izda pravo začasno odredbo za začasno ureditev stanja** do odločitve o reviziji, če se lahko utemeljeno pričakuje uspeh v revizijskem postopku. Ne sme pa z začasno odredbo odložiti izvršitve pravnomočne sodbe, zoper katero je vložena revizija.

4.2.1 Revizijski razlogi

Revizija se vloži:

1. zaradi bistvene kršitve določb postopka v upravnem sporu (glej bistvene kršitve v pritožbenem postopku). Stranke smejo navajati v reviziji nova dejstva in predlagati nove dokaze samo tedaj, če se nanašajo na bistvene kršitve določb postopka v upravnem sporu, zaradi katerih se lahko vloži revizija;

2. zaradi zmotne uporabe materialnega prava (glej zmotno uporabo prava v pritožbenem postopku). Če je vložena revizija, pazi vrhovno sodišče tudi po uradni dolžnosti na pravilno uporabo materialnega prava.

Sicer pa vrhovno sodišče preizkusi izpodbijano sodbo samo v tistem delu, v katerem se izpodbija z revizijo, in v mejah razlogov, ki so v njej navedeni.

Revizije ni mogoče vložiti zaradi zmotne ali nepopolne ugotovitve dejanskega stanja.

Dejansko stanje lahko ugotavlja prvostopenjsko sodišče in v pritožbenem postopku.

4.2.2 Vložitev revizije

Revizija se vloži pri upravnem sodišču v 30 dneh od vročitve prepisa sodbe, in sicer v zadostnem številu izvodov za sodišče in nasprotne stranke. Prepozno ali nepopolno revizijo zavrne s sklepom sodnik poročevalec vrhovnega sodišča, nedovoljeno revizijo pa senat vrhovnega sodišča. Izvod vsake revizije pošlje sodnik poročevalec vrhovnega sodišča nasprotni stranki, ki lahko v tridesetih dneh od vročitve revizije predloži sodišču odgovor.

O reviziji odloča vrhovno sodišče brez obravnave, ker se v reviziji ne ugotavlja dejanskega stanja. Gre za presojo pravilnosti postopka in uporabljenega materialnega prava.

4.2.3 Odločitev o reviziji

Vrhovno sodišče odloči na seji brez obravnave:

- s sodbo **zavrne revizijo** kot neutemeljeno, če ugotovi, da niso podani revizijski razlogi in ne razlogi, na katere **mora paziti po uradni dolžnosti** (ničnostni razlogi in pravilna uporaba materialnega prava);

- s sklepom **ugodi reviziji** in v celoti ali deloma **razveljavi sodbo** prvostopenjskega sodišča, če so podane **bistvene kršitve pravil postopka**, in vrne zadevo v novo sojenje;

- s sklepom **razveljavi izdane odločbe prvo- ali drugostopenjskega sodišča** (93. člen ZUS-1), če je bilo odločeno o zahtevku v sporu, ki ne spada v sodno pristojnost. Iz tega razloga je dovoljena revizija tudi zoper odločbo vrhovnega sodišča, kadar je vrhovno sodišče prvostopenjsko sodišče v volilnih zadevah, pa ne bi slo za volilno zadevo;

- s sklepom **ugodi reviziji in v celot ali deloma razveljavi sodbo ter zadevo vrne v novo sojenje**, če je bilo zaradi zmotne uporabe materialnega prava dejansko stanje nepopolno ugotovljeno in zato ni pogojev za spremembo izpodbijane sodbe;
- s sodbo **ugodi reviziji in spremeni izpodbijano sodbo**, če vrhovno sodišče ugotovi, da je bilo **materialno pravo zmotno uporabljeno**. V tem primeru uporabi polno jurisdikcijo in odloči po enem od pooblastil, ki jih ima po 65. členu ZUS-1;
- 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.

4.3. OBNOVA POSTOPKA

Obnova postopka (96. člen ZUS-1) je izredno pravno sredstvo, ki omogoča stranki, ki je bila udeležena v pravnomočno končanem postopku, da na podlagi pozneje ugotovljenih napak pri odločanju sodišča ali zaradi kršitev pravil postopka v upravnem sporu, zaradi cesar je lahko odločitev sodišča napačna, predlaga obnovitev oziroma ponovitev sodnega postopka.

V obnovljenem postopku se odloča na podlagi dejanskega in pravnega stanja, kakršno je bilo v času odločanja. Spremenjeno dejansko stanje ali sprememba ali drugačna razlaga predpisa pri sodišču, po končanem postopku, niso razlogi za obnovo postopka. Novih dejstev, ki so nastala po odločitvi, ni mogoče upoštevati niti v pritožbenem postopku, razen če stranka izkaze, da jih upravičeno ni mogla predložiti oziroma navesti v postopku izdaje upravnega akta (52. člen ZUS). Prav tako jih ni mogoče upoštevati niti v obnovi postopka ali zaradi njih začeti obnove.

Postopek, ki je bil pravnomočno končan s sodbo ali sklepom, se na predlog stranke obnovi, če:

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 resen, če bi se nanje sklicevala ali če bi jih uporabila v prejšnjem postopku;
2. se odločba opira na ponarejeno ali prenarajeno listino ali na krivo izpovedbo priče, izvedenca ali stranke pri zaslišanju pred sodiščem in je sodišče samo ugotavljalo dejansko stanje;
3. sodišče ni bilo sestavljeno po določbah tega zakona;
4. je pri odločitvi sodeloval sodnik, ki je bil ali bi moral biti po zakonu izločen;
5. 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;
6. 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;
7. je prišlo do odločbe sodišča zaradi kaznivega dejanja sodnika ali delavca pri sodišču, strankinega zastopnika ali pooblaščenca, njenega nasprotnika ali nasprotnega zastopnika ali pooblaščenca;
8. stranka najde odločbo, ki je bila izdana že prej v istem upravnem sporu, ali dobi možnost, da jo uporabi;
9. prizadeti osebi ni bila dana možnost udeležbe v upravnem sporu.

Stranka lahko razloge iz 1., 2. ter 5. do 9. točke uveljavlja kot obnovitvene razloge, sodišče pa sme dovoliti obnovo samo, če se stranka brez lastne krivde ni mogla sklicevati nanje v prejšnjem postopku.

4.3.1 Rok za obnovo postopka

Določena sta dva roka, v katerih lahko stranka zahteva obnovo. Subjektivni in objektivni rok. **Subjektivni 30-dnevni rok teče od subjektivne okoliščine, to je, odkar je stranka zvedela za obnovitveni razlog oziroma odkar bi ga lahko uporabila** (npr. odkar je zvedela za nova dejstva). **Po petih letih od pravnomočnosti odločbe se obnova ne more več zahtevati, razen če 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.** Ta razlog ni vezan na petletni objektivni rok. Je pa vezan na enomesečni subjektivni rok, ki stranki teče od dneva, ko je zvedela za ta obnovitveni razlog. Če je zvedela zanj, preden je bil postopek pri sodišču končan, pa ga ni mogla uporabiti v tem postopku, lahko zahteva obnovo v tridesetih dneh od dneva, ko ji je bila vročena sodna odločba. To velja tudi za druge razloge, ki so vezani na določeno upravno ali sodno odločbo.

4.3.2 Predlog za obnovo upravnega spora

Izpolnjevati določene formalne pogoje. V njem je treba zlasti navesti:

- 1. sodbo ali sklep, s katerim je bil končan postopek**, glede katerega se zahteva obnova. Obnova se lahko zahteva glede sodne odločbe sodišča prve ali druge stopnje, na katero se obnovitveni razlog nanaša;
- 2. vsaj enega od naštetih razlogov za obnovo in dokaze oziroma okoliščine, ki razloge verjetno izkazujejo.** Obstoj obnovitvenega razloga ni treba nesporno dokazati. Zadostujejo okoliščine, ki kažejo na verjetnost njegovega obstoja (100. člen ZUS-1);
- okoliščine, iz katerih izhaja, **da je bil predlog vložen v zakonitem roku**, in dokaze za to.

Na primer postna vročilnica o vročitvi odločbe, sodbe, listine ali navedba okoliščin, kdaj je stranka našla nove dokaze oziroma jih je lahko uporabila.

Obnovitveni razlogi so morali obstajati že v času prejšnjega odločanja, niso pa bili znani oziroma dosegljivi stranki oziroma sodišču.

Predlog za obnovo postopka se vloži pri sodišču, ki je izdalo sodbo ali sklep, na katerega se nanaša obnovitveni razlog. To je upravno sodišče (oziroma njegov oddelek) ali vrhovno sodišče. To sodišče tudi odloči o predlogu za obnovo postopka v senatu treh sodnikov. Razlog, ki je nastal po odločanju sodišča, ni obnovitveni razlog.

4.3.3 Odločanje o predlogu

Sodišče zavrže predlog za obnovo s sklepom, če ugotovi, da je predlog vložila neupravičena oseba ali je bil vložen prepozno ali da stranka ni izpričala, da je zakoniti razlog za obnovo vsaj verjeten.

Če sodišče ne zavrže predloga, ga pošlje nasprotni stranki in prizadetim osebam, ki lahko v petnajstih dneh nanj odgovorijo. Nato pa se izvede obnovljeni postopek, v katerem se presodi vpliv in pomen obnovitvenega(ih) razloga(ov), ki se uveljavlja(o). Dejstva in okoliščine, ki so

bila v prejšnjem postopku nesporna, se ponovno uporabijo. Obnova je lahko samo delna ali popolna, odvisno od tega, kakšen pomen ima obnovitveni razlog na prejšnje odločanje. Sodišče po končani obnovi izda novo odločbo - sodbo oziroma sklep, s katero odloči enako, kot je bilo odločeno, če verjeten obnovitveni razlog vendarle ne vpliva na odločitev. Lahko pa sodišče odloči, na kateri koli način, ki bi ga uporabilo, če bi bil obnovitvenega razlog znan že v času prejšnjega sodnega postopka.

Zoper odločbo - sodbo oziroma sklep, ki jo izda sodišče v obnovljenem postopku, so dovoljena pravna sredstva, ki so dovoljena zoper sodbo (101. člen ZUS-1).

Torej pritožba in revizija, pod pogoji za vložitev pritožbe oziroma revizije, če je postopek obnovilo prvostopenjsko sodišče. Če je postopek obnovilo vrhovno sodišče, ni mogoče vlagati pravnih sredstev.

5. IZVRŠBA SODBE

Sodba, s katero sodišče nadomesti upravni akt (ga spremeni ali samo odloči v sporu polne jurisdikcije), se izvrši po določbah ZUP. Sodbo izvrši upravni organ oziroma drug organ, ki je o tej zadevi odločil na prvi stopnji, s pogojem, da gre za obveznost, ki se glasi na nedenarno obveznost. Če gre za denarno obveznost, pa izvrši sodbo Davčna uprava RS po Zakonu o davčnem postopku - ZDavP-1. Če **pa zavezanec nima denarnih sredstev in tudi ne premoženja, bo sodbo izvršilo na zavezančeve nepremičnine ali deleže družbenika, izvršilno sodišče po Zakonu o izvršbi in zavarovanju ZIZ** (glej izvršbo v upravnem postopku).

Če pa se izvršba sodbe, s katero je sodišče nadomestilo upravni akt, opravi proti državi, lokalni skupnosti ali njunim organom ali organizacijam, izvršbo opravi izvršilno sodišče po ZIZ, ker bi sicer moral organ opraviti izvršbo proti sebi, kar bi nasprotovalo prisili naravi izvršbe, ki jo opravlja od zavezanca neodvisen organ. Pred izdajo sklepa o izvršbi sodišče obvesti organ oziroma organizacijo — zavezanca o nameravani izvršbi - s pozivom, naj se izvršbi izogne s prostovoljno izpolnitvijo obveznosti. Rok za prostovoljno izpolnitev ne sme biti daljši od enega meseca.

Začasne odredbe, izdane v upravnem sporu, prav tako izvrši izvršilno sodišče po določbah ZIZ. Gre začasne odredbe:

- začasno ureditev stanja do pravnomočne sodne odločitve (tretji odstavek 32. člen ZUS) in
- za zavarovanje ustavno zavarovanih pravic in svoboščin, če ne more takoj meri-torno odločiti (3. odstavek 66. člena ZUS). Naznanitev izvršbe in upoštevanje roka za prostovoljno izpolnitev nista potrebna, če gre za izvršitev začasne odredbe, ker je treba takoj izvršiti začasno odredbo, če je zavezanec prostovoljno ne izvrši.

1. USTAVNA PRITOŽBA

Po pravnomočnosti posamičnega oziroma upravnega akta je dovoljena se ustavna pritožba na ustavno sodišče, pod pogojem, da je stranka uporabila vsa razpoložljiva pravna sredstva in da lahko v pritožbi navede, da ji je s pravnomočnim upravnim aktom kršena (odvzeta ali omejena ali prizadeta) kakšna ustavna pravica ali svoboščina. 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 Zakon o ustavnem sodišču - 50. člen. Ustavna pritožba se vloži zoper pravnomočno odločbo sodišča, s katero je bil upravni spor ali kasen drugi sodni postopek zoper upravni akt ali drugi posamični akt končan. Pred izčrpanjem izrednih pravnih sredstev lahko ustavno sodišče izjemoma odloča o ustavni pritožbi, če je zatrjevana kršitev očitna in če bi z izvršitvijo posamičnega akta nastale za pritožnika nepopravljive posledice.

Ustavna pritožba se vloži v 60 dneh od dneva vročitve posamičnega akta, zoper katerega je mogoča ustavna pritožba. Varuh človekovih pravic vloži ustavno pritožbo s soglasjem tistega, katerega človekove pravice ali temeljne svoboščine v posamični zadevi varuje. V posebno utemeljenih primerih lahko ustavno sodišče izjemoma odloča o ustavni pritožbi, ki je vložena po izteku 60 dnevnega roka.

Ustavna pritožba mora vsebovati navedbe o:

- posamičnem aktu, ki se izpodbija, z navedbo organa, ki ga je izdal, z njegovo opravilno številko in z datumom izdaje,
- domnevno kršenih človekovih pravicah ali temeljnih svoboščinah,
- razlogih, s katerimi se utemeljujejo kršitve,
- datumu, ko je bil pritožniku vročen posamični akt, ki ga izpodbija,
- polnem osebnem imenu pritožnika in naslovu stalnega ali začasnega prebivališča, če gre za fizično osebo, oziroma imenu ter sedežu, če gre za pravno osebo, državni organ, nosilca javnega pooblastila ali drug pravni subjekt, ter o osebnem imenu, nazivu ali funkciji njegovega zastopnika,- drugih podatkih, ki jih določa poslovnik ustavnega sodišča.

Ustavna pritožba se vloži pisno. Ustavni pritožbi je treba priložiti kopijo posamičnega akta, ki ga pritožnik izpodbija, in vse druge posamične akte, ki so bili v zvezi z izpodbijanim posamičnim aktom izdani v postopkih pred pristojnimi organi v zadevi, ter ustrezne listine, na katere pritožnik opira svojo ustavno pritožbo (53. člen ZUstS-UPBl).

1. PRITOŽBA NA EVROPSKO SODIŠČE ZA ČLOVEKOVE PRAVICE

Stranka, ki je izčrpala zoper upravni akt vsa pravna sredstva v državi, lahko vloži se pritožbo na Evropsko sodišče za človekove pravice v Strasbourgu, če lahko navede okoliščine, da ji je s pravnomočnim aktom kršena kakšna pravica iz Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Možnost uporabe Konvencije pri sodnem nadzoru nad akti uprave je sicer omejena, ker so pogoji 6. člena konvencije največkrat neuporabni. Vendarle pa je mogoče uveljavljati pravico do dostopa do sodišča, zoper akte, ki posegajo v človekove pravice in temeljne svoboščine posameznika, če je spor v določenih zadevah izključen, do sojenja v razumnem roku ter do poštenega sojenja in do naravnega sodnika. Vsakdo ima namreč pravico, da o njegovih civilnih pravicah in obveznostih ali o kakršnihkoli kazenskih obtožbah zoper njega pravično in javno ter v razumen roku odloča neodvisno in nepristransko z zakonom ustanovljeno sodišče. Sodišče sme obravnavati zadeve šele potem, ko so bila izčrpana vsa notranja pravna sredstva v skladu s splošno priznanimi pravili mednarodnega prava in v šestih mesecih od dne, ko je bila sprejeta dokončna odločitev po notranjem pravu. Če sodišče ugotovi, da je prišlo do kršitve Konvencije ali njenih protokolov, in če notranje države pogodbenice dovoljuje le delno zadoščenje, sodišče oškodovani stranki, če je potrebno nakloni pravično zadoščenje v breme države. Ne presoja pa, ali je bilo kršeno notranje pravo države. Zato tudi ne razveljavi izpodbijanega akta.

1. *Literatura in viri*

Literatura

1. Androjna, V, Kersevan, E.: Upravno procesno pravo, GV Založba, Ljubljana, 2006.
2. Jerovšek, T.: Uvodna pojasnila v: Predpisi o upravnem sporu z uvodnimi pojasnili Toneta Jerovška, Uradni list RS, Ljubljana, 1998.
3. Jeovšek, T.: Nekatera vprašanja nove ureditve upravnega spora, Javna uprava, st. 3, str. 285-307, 1994.
4. Jerovšek, T.: O delovanju upravnega sodstva in o upravnem sporu v luci Evropske konvencije, Podjetje in delo, st. 5-6, str. 718 in naprej, 1995.
5. Jerovšek, T.: Pravnomočnost konkretnih upravnih aktov, Uradni list RS, Ljubljana, 1992.
6. Jerovšek, T.: Iskustva Slovenije u upravnem sudovanju i konceptualne promjene u regulaciji upravnog spora, okrugli stol, Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Znanstveno vijeće za državno upravo, pravosudze u vladavinu prava, str. 64-81, Zagreb, 2006.
7. Jerovšek, T.: Uvodna pojasnila v: Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP) z uvodnimi pojasnili prof. dr. T. Jerovška in s stvarnim kazalom, UL RS, Ljubljana, 1999.
8. Jerovšek, T.: Varstvo javne koristi, IX. Dnevi javnega prava, zbornik, Institut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, 2003.
9. Jerovšek, T. (ur.), Trpin, G. (ur.), Bugaric, B., Horvat, M., Kersevan, E., Kovac, P., Muzina, A., Plicanic, S., Vesel, T., Virant, G.: Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem, Institut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani in Nebra, Ljubljana, 2004.
10. Jerovšek, T., Kovac, P., Posebni upravni postopki, Učbenik, Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2007.
- U. Kersevan, E.: Zakon o upravnem sporu ZUS-1, Uvodna pojasnila, GV Založba, Ljubljana, 2006.
12. Kersevan, E.: Vloga procesnega prava pri odločanju v nedržavnem sektorju, Podjetje in delo, st. 6-7, str. 1394-1402, 2004.
13. Kovac, P.: Pravni in socioloski vidiki javnih pooblastil, Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2006.
14. Kovac, P.: Nacela davčnega postopka, Pravna praksa, let. 25, st. 29/30, str. 8-10, 2006.
15. Kovac, P.: Pravna sredstva zoper davčno odločbo, Pravna praksa, let. 26, st. 16/17, str. 9-12, 2006.
16. Kovac, P.: Nekaj vprašanj upravnih postopkov graditve in urejanja prostora: Poslovanje z nepremicninami, Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani in Nebra, Ljubljana, 2005.
17. Kovac, P.: Postopkovna vprašanja davčnega inspekcijskega nadzora, Javna uprava, st. 2/3, str. 273-296, 2006.
18. Pirnat, R.: Ustavna pritožba s področja upravnega prava - nekatera začetna vprašanja, Javna uprava, st. 3, str. 275-283, 1994.
19. Pirnat, R. (gl. ur.), et al.: Komentar zakonov s področja uprave (Zakon o državni upravi - ZDU-1, Zakon o javnih agencijah - ZJA, Zakon o javnih uslužbencih - ZJU, Zakon o sistemu plac v javnem sektorju - ZSPJS, Zakon o inspekcijskem nadzoru - ZIN), Institut za javno upravo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, Ljubljana, 2004.
21. Sturm, L. (ur.), in Arhar, F. (ur.), et al.: Komentar ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske studije, Brdo, 2002.
22. Tratar, B.: Intenziteta kontrole dejanskega stanja v upravnem sporu, magistrska naloga, PF, Ljubljana, 2000.

23. Virant, G.: Pravna ureditev javne uprave, Visoka upravna sola, Ljubljana, 1998.
24. Sodišče Evropskih skupnosti, <http://europa.eu.int/cj/index.htm>.
25. Ustavno sodišče RS, Odločbe in sklepi, http://www.us-rs.si/index.php7sv_patlF9.
26. Varuh človekovih pravic, <http://www.varuh-rs.si/>.
27. Pooblaščenec za dostop do informacij javnega značaja, <http://www.dostopdoinformacij.si/>.
28. Portal upravnih enot, <http://upravneenote.gov.si/>.
29. Register predpisov Slovenije, Sluzba Vlade RS za zakonodajo, <http://zakonodaja.gov.si/>.
- Viri
- Zakon o upravnem sporu ZUS-1 (Uradni list RS, st 105/07- uradno precisceno be-sedilo).
 - Zakon o splosnem upravnem postopku - ZUP (Uradni list RS, st. 24/06 - uradno precisceno besedilo).
 - Zakona o izvršbi in zavarovanju - ZIZ (Uradni list RS, st. 44/06 - uradno precisceno besedilo).
 - Zakon o pravdnem postopku - ZPP (Uradni list RS, st .36/04,69/05, Odlocba US 90/05 in 43/06).
 - Zakon o upravi, Uradni list RS, st. 67/94,20/95,29/95.
 - Zakon o davčni službi, Uradni list RS, st. 18/96,36/96,7/97, 35/98, 82/98,91/98.
 - Zakon o davku na dodano vrednost, Uradni list RS, st. 89/98.
 - Zakon o zdravstveni dejavnosti, Uradni list RS, st. 9/92, stran 590; 37/95, stran 2695; 8/96, stran 617.
 - Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju, Uradni list RS, st: 9/92, stran 577; 13/93, stran 557; 9/96, stran 671; 29/98, stran 1901.
 - Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, Uradni list RS, st; 12/92, stran 741, 5/94, stran 233,7/96, stran 537; 54/98, stran 3925. Carinski zakon, Uradni list RS, st 1/95,28/95.
 - Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor, Uradni list RS, st. 18/84, 37/85,29/86,26/90,18/93,47/93,71/93,44/97.
 - Zakon o graditvi objektov, Uradni list RS, st. 34/84, 83/89, 5/90,17/91,55/92, 13/93,66/93,71/93,69/94,29/95, 59/96,23/97.
 - Zakon o pravdnem postopku - ZPP, Uradni list RS, st .36/04,69/05, Odlocba US 90/05 in 43/06.
 - Zakon o ustavnem sodišču - ZUstS (Uradni list RS, st. 64/07- uradno precisceno besedilo).
 - Zakon o sodniški službi - ZSS (Uradni list RS, st. 27/07).
 - Pravilnik o povrnitvi stroškov tožniku v upravnem sporu (Uradni list RS, st. 24/07).
 - Uredba o upravnem poslovanju (Uradni list RS, st. 20/07 in 63/07).
 - Pravilnik o izvrševanju uredbe o upravnem poslovanju (Uradni list RS, st. 75/05 in 86/06).
 - Pravilnik o potrjevanju dokončnosti in pravnomocnosti upravnih aktov (Uradni list RS, st. 43/05).
 - Zakon o ratifikaciji Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboscin, spremenjene s protokoli st. 3, 5 in 8 ter dopolnjene s protokolom st. 2, ter njenih protokolov st. 1,4,6,7,9,10 in 11 /MKVCP/Ur.l. RS-MP, st. 7/1994, RS, st. 78/2006 Odl.US: Up-555/03-41, Up-827/04-26.