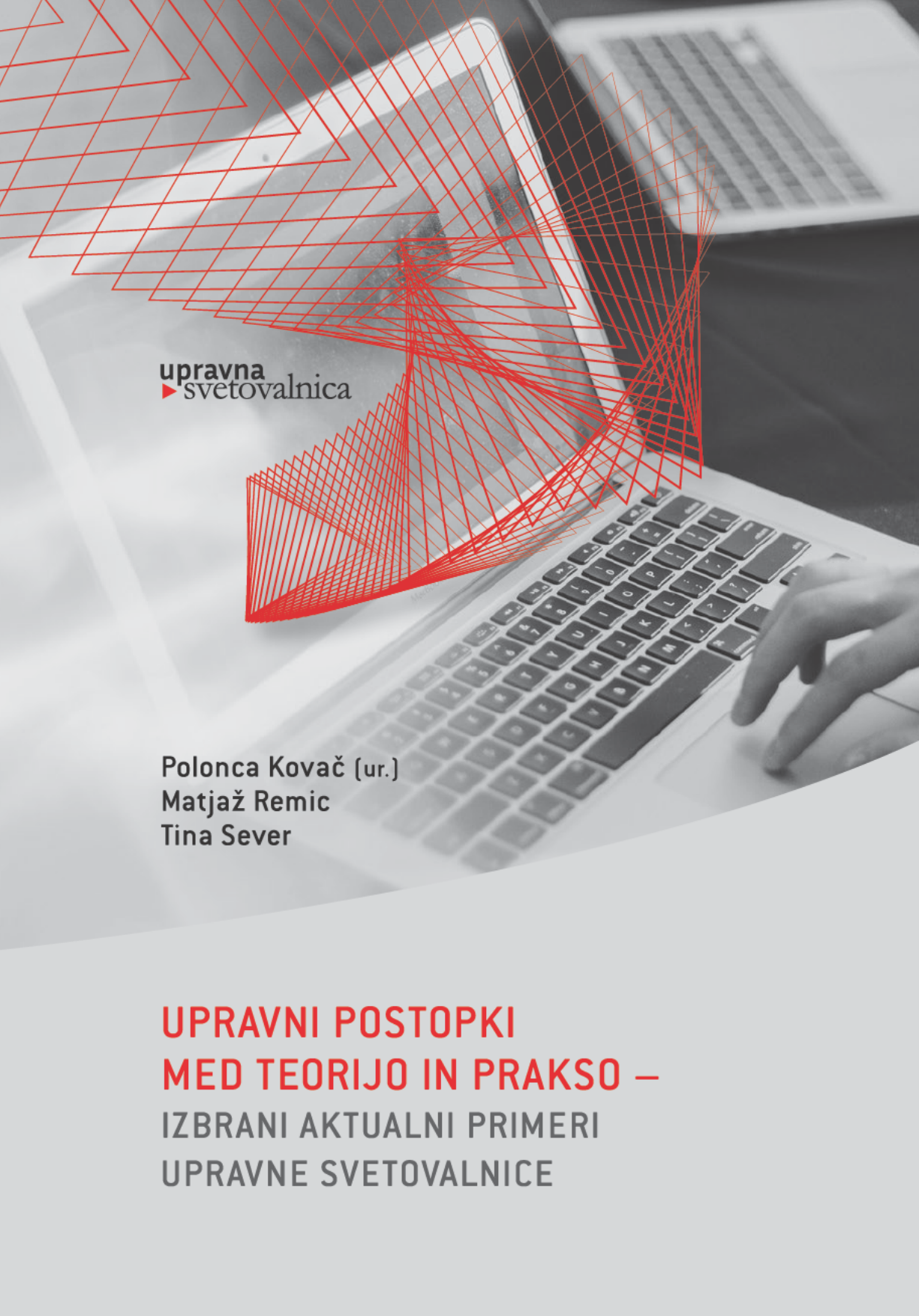




upravna
▶ svetovalnica

Polonca Kovač (ur.)
Matjaž Remic
Tina Sever

**UPRAVNI POSTOPKI
MED TEORIJO IN PRAKSO –**
IZBRANI AKTUALNI PRIMERI
UPRAVNE SVETOVALNICE

Univerza v Ljubljani
Fakulteta *za upravo*



UPRAVNI POSTOPKI MED TEORIJO IN PRAKSO – IZBRANI AKTUALNI PRIMERI UPRAVNE SVETOVALNICE

Polonca Kovač (ur.)
Matjaž Remic
Tina Sever

Ljubljana, 2023

Prof. dr. Polonca Kovač (ur.), mag. Matjaž Remic, doc. dr. Tina Sever

UPRAVNI POSTOPKI MED TEORIJO IN PRAKSO

Izbrani aktualni primeri Upravne svetovalnice

Izdala in založila: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo
Gosarjeva ulica 5, Ljubljana

Za založbo: doc. dr. Tadeja Rozman

Recenzent: doc. dr. Jernej Buzeti

Lektoriranje: Nina Barlič, univ. dipl. prev.

Naslovnica: Branka Smodiš

Priprava za spletno izdajo: Dean Zagorac

Vrsta gradiva: e-gradivo, pdf

Izdaja: spletna izdaja, Ljubljana, 2023

Cena: brezplačno

Dostop: <https://www.fu.uni-lj.si/zalozba/>
<https://ebooks.uni-lj.si/ZalozbaUL>

© Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, 2023. Vse pravice pridržane. Brez pisnega dovoljenja založnika je prepovedano reproduciranje, distribuiranje, javna priobčitev, predelava ali druga uporaba tega avtorskega dela ali njegovih delov v kakršnem koli obsegu ali postopku, vključno s fotokopiranjem, tiskanjem ali shranitvijo v elektronski obliki. Tako ravnanje je, razen v primerih iz 46. do 57. člena Zakona o avtorski in sorodnih pravicah, kršitev avtorske pravice.

Katalogni zapis o publikaciji (CIP) pripravili v Narodni in univerzitetni
knjižnici v Ljubljani

COBISS.SI-ID 172342019

ISBN 978-961-262-159-9 (PDF)

KAZALO

<i>Predgovor</i>	8
<i>Recenzija</i>	11
<i>Kratki življenjepisi avtorjev</i>	13
1 O RABI ZUP IN UPRAVNI ZADEVI	15
<i>Mag. Matjaž Remic</i>	
1.1 Uvodno o upravni zadevi in rabi ZUP	15
1.2 Izbrani primeri o upravni zadevi in rabi ZUP	21
Primer 1.1: Pravna narava obvestila	21
Primer 1.2: Podeljevanje nagrad kot upravna ali druga javnopravna zadeva	23
Primer 1.3: Izdaja odločbe ali sklepa o ustavitvi postopka v postopku na predlog upravičenega predlagatelja po posebnem zakonu (ZKZ)	24
Primer 1.4: Uporaba ZUP na primeru šolanja otroka v matični šoli ali njeni podružnici	28
1.3 Izbrani primeri o udeležencih v postopku	30
Primer 1.5: Konflikt interesov članov senata pri kolegijskem odločanju kot razlog za izločitev	30
Primer 1.6: Zahteva za izločitev uradne osebe in poštena uporaba pravic	31
Primer 1.7: Odločanje glede dodeljevanja subvencij (sredstev) v šolstvu	34
Primer 1.8: Določitev strank postopka	36
Primer 1.9: Stranke postopka in določitev naslovnika za vročitev odločbe po posebnem predpisu	38
Primer 1.10: Ustrezna pravna podlaga pravne koristi	40
Primer 1.11: Kdo je lahko pooblaščenec za vročitve?	42
Primer 1.12: Vročanje upravniku poslovne stavbe	44

1.4 Izbrani primeri o posebnih zadevah.....	46
Primer 1.13: Postopki (poslovanje) občin v zvezi s pripravo gradiv za projektno dokumentacijo, ki jih potrebuje za izvedbo načrtovanih investicij	46
Primer 1.14: Raba ZUP glede na pravno naravo dejanj uradnih oseb po področni zakonodaji (sklepanje zakonske zveze)	48
Primer 1.15: Začetek, vodenje in zaključek upravnega postopka ob neznani stranki.....	50
Primer 1.16: Izrek opozorila za odpravo nepravilnosti in preverjanje izpolnitve	52
Primer 1.17: Plačilo stroškov v postopku, začetem po uradni dolžnosti po posebnem predpisu	54
Primer 1.18: Izvajanje pogodbenih obveznosti kot upravna zadeva	57
Primer 1.19: Postopkovne dileme v upravnem (carinskem) postopku.....	58
Primer 1.20: Odločanje o stroških postopka po Odvetniški tarifi..	62
 2 KOMUNICIRANJE IN POSTOPEK DO IZDAJE ODLOČBE	64
<i>Doc. dr. Tina Sever</i>	
2.1 Uvodno o občevanju in teku postopka po ZUP	64
2.2 Izbrani primeri o občevanju po ZUP	74
Primer 2.1: Vložitev več zahtevkov v isti vlogi	74
Primer 2.2: Postopanje organa z nepopolno vlogo, poslano po elektronski pošti, in nadaljnji postopek.....	75
Primer 2.3: Obravnava skenirane vloge in obveznost plačila upravne takse	78
Primer 2.4: Ravnanje z nepopolno zahtevo za posredovanje podatkov o tretji osebi	80
Primer 2.5: Pravica do uporabe svojega jezika v upravnem postopku.....	82
Primer 2.6: Odločanje o dostopu do informacij javnega značaja drugega organa, s katerimi zaproseni organ razpolaga, glede na hierarhijo upoštevnihi zakonov ..	84
Primer 2.7: Pisanje zapisnika pri vpogledu v informacijo javnega značaja	87

Primer 2.8:	Postopanje organa glede vročanja, če stranka med upravnim postopkom postane procesno sposobna ...	88
Primer 2.9:	Vročanje sklepa o ustavitvi postopka v primeru omejenega procesnega pooblastila za umik zahteve...	90
Primer 2.10:	Dopustnost dokazovanja pomote v zapisu datuma na vročilnici	92
Primer 2.11:	(Ne)vročitev odločbe kot razlog za umik zahtevka ...	94
Primer 2.12:	Elektronsko vročanje v varne in druge elektronske predale in s tem povezano obveščanje in komunikacija s stranko.....	97
Primer 2.13:	Osebnost naslovljene pošiljke na javne uslužbenke....	100
Primer 2.14:	Vročanje e-dokumentov na naslov javnega uslužbenca ter veljavnost postavljenih rokov	102
Primer 2.15:	Vročanje sklepa o izvršbi in pooblaščenca v izvršbi..	105
2.3	Izbrani primeri o fazah postopka do izdaje odločbe	107
Primer 2.16:	Povrnitev stroškov stranki zaradi domnevne krivde organa	107
Primer 2.17:	Umik zahtevka stranke v postopku.....	108
Primer 2.18:	Umik zahteve po izdaji odločbe o ugoditvi zahtevku na primeru odložitve vpisa otroka v šolo ..	110
Primer 2.19:	Vrsta ugotovitvenega postopka v primeru odločanja na podlagi uradnih podatkov, ki jih ima organ.....	112
Primer 2.20:	Postopek po uradni dolžnosti in vodenje skrajšanega ugotovitvenega postopka.....	115
Primer 2.21:	Predlagatelj upravne overitve kopije tuje listine.....	117
2.4	Izbrani primeri o odločbi	119
Primer 2.22:	Zapis pogojev v izrek ali obrazložitev odločbe/dovoljenja.....	119
Primer 2.23:	Obličnost odločbe po področnem predpisu.....	120
Primer 2.24:	Podpis (in žig) kot obvezni sestavini upravne odločbe	122
Primer 2.25:	Potrjevanje skladnosti fizičnih kopij upravnih aktov v elektronski obliki z izvirnikom in tiskanje popisa zadev	124
Primer 2.26:	Podpisniki odločb, ko je predstojnik organa minister.....	125

Primer 2.27: Sklep ali odločba kot akt za odločitev (npr. o samoprijavi ali zavarovanju obveznosti)	127
--	-----

3 RABA PRAVNIH SREDSTEV V UPRAVNIH POSTOPKIH 129

Prof. dr. Polonca Kovač

3.1 Uvodno o pravnem varstvu v upravnih zadevah 129

3.2 Izbrani primeri o pritožbi in bistvenih procesnih napakah 137

Primer 3.1: Izdaja morebitne nove odločbe v primeru sprememb okoliščin	137
---	-----

Primer 3.2: Ravnanje z dopolnitvami vloge po vročitvi odločbe .	139
---	-----

Primer 3.3: Predložitev novega dokaza v pritožbenem postopku.....	140
--	-----

Primer 3.4: Odpoved pravici do pritožbe, nastop pravnomočnosti.....	142
--	-----

Primer 3.5: Odločanje o spornem zahtevku za odpoved materialni pravici po področnem predpisu	143
---	-----

Primer 3.6: Umik pritožbe stranke	145
---	-----

Primer 3.7: Sodelovanje zakonitega zastopnika pravne osebe kot zaslišanje priče ali izjava stranke	148
---	-----

Primer 3.8: Iztek roka za pritožbo in izvršljivost sklepa	150
---	-----

Primer 3.9: Zadržanje izvršilnega postopka	152
--	-----

Primer 3.10: Vročitev akta o izvršbi in denarni obveznosti mladoletni osebi	154
--	-----

Primer 3.11 Kakšen akt se izda po vloženi pritožbi na zavržbo vloge za izdajo potrdila?	155
--	-----

Primer 3.12: Pravica do povrnitve stroškov odvetnika v pritožbenem postopku in njihova specifikacija.....	157
--	-----

Primer 3.13: Izvedba postopka po 244. členu ZUP in predhodno vprašanje	159
---	-----

Primer 3.14: Vročanje drugostopenjske odločbe, s katero je odločba organa prve stopnje odpravljena in zadeva vrnjena v ponovni postopek	161
---	-----

Primer 3.15: Pritožba na drugostopenjski organ ali upravni spor (primer mature)	162
--	-----

3.3 Izbrani primeri o izrednih pravnih sredstvih 165

Primer 3.16: Potrebnost in veljavnost pooblastila za obnovo postopka po uradni dolžnosti.....	165
--	-----

Primer 3.17: Udeležba stranskega udeleženca v obnovitvenem postopku in rok za meritorno odločitev v obnovitvenem postopku.....	167
Primer 3.18: Prekinitev in obnova upravnega postopka zaradi predhodnega vprašanja	169
Primer 3.19: Obnova postopka – združitve postopkov ter izdaja sklepa o obnovi pred dokončnostjo odločbe	171
Primer 3.20: Obnova postopka po uradni dolžnosti in začetek teka subjektivnega roka za organ	173
Primer 3.21: Uporaba izrednih pravnih sredstev v izvršilnem postopku.....	175
Primer 3.22: Odprava ali razveljavitev upravnega akta kot predhodno vprašanje v postopku.....	178
Primer 3.23: Posebni primeri odloga in obročne izpolnitve obveznosti - povezava s prvotnim izvršilnim naslovom	179
3.4 Izbrani primeri o sodnem varstvu v upravnih zadevah	183
Primer 3.24: Ugotavljanje pravnomočnosti pri reševanju zadev v informacijskem sistemu.....	183
Primer 3.25: Ravnanje organa v izvršilnem postopku, če je zoper izvršilni naslov vložena tožba	184
Primer 3.26: Zahteva za odložitev izvršitve izpodbijanega upravnega akta v upravnem sporu in rok za njeno vložitev	186
<i>Literatura in viri</i>	<i>189</i>
<i>Kazalo kratic in okrajšav ter seznam predpisov</i>	<i>193</i>
<i>Kazalo tabel in slik</i>	<i>197</i>

PREDGOVOR

Upravni postopki so pomemben del sodobne družbe, saj se v okviru evropske in drugih tradicij skozi ta formalni okvir določa upravna razmerja kot odnose med oblastjo in posameznimi osebami. Da pa bi bila oblast demokratična in učinkovita, mora hkrati spoštovati javni interes in pravice strank v postopkih. Zato so upravni postopki pravno determinirani.*

Seveda pa zgolj predpisi za njihovo učinkovito rabo ne zadoščajo, kar kaže med drugim tudi projekt Upravne svetovalnice. Upravna svetovalnica je bila vzpostavljena leta 2009, nato delo prekinjeno leta 2014 zaradi velikega povpraševanja in omejenih virov ter znova vzpostavljeno leta 2022, pri čemer se nova vprašanja sprejemajo od pomladi 2023. Upravna svetovalnica je raziskovalno-pedagoški projekt Fakultete za upravo Univerze v Ljubljani in Ministrstva za javno upravo, posveča pa se načelnim razlagam dilem o rabi zlasti Zakona o splošnem upravnem postopku v posamičnih položajih. Gre za tolmačenje določb področnih predpisov, Zakona o splošnem upravnem postopku in Uredbe o upravnem poslovanju, in sicer tako, da se spoštujejo predvsem temeljna načela, značilna za javno upravo, na čelu z zakonitostjo, pa tudi participacijo, ekonomičnostjo itd. Projekt zajema približno 1.500 vprašanj in odgovorov v zvezi z razlago predpisov pri vodenju postopkov v različnih realnih življenjskih položajih na različnih upravnih področjih (tujci, sociala, davki, gradnje, inšpekcije, varstvo osebnih podatkov itd.). V obdobju od marca do septembra 2023, ki zajema primere v tej monografiji, smo sicer skupaj pripravili več kot sto primerov, v monografijo pa smo vključili tiste bolj zanimive ali kompleksnejše, ki smo jih razvrstili po treh poglavjih oziroma institutih ZUP.

Zaradi vključenosti različnih deležnikov v okviru sodelovalnega javnega upravljanja (ang. *collaborative governance*)** Upravna svetovalnica obenem predstavlja tudi bazo za analize in s tem na dokazih temelječe nove javne politike in izboljšave predpisov.***

Upravna svetovalnica je na Fakulteti za upravo poleg raziskovalne dejavnosti posebej pomembna tudi zaradi vključenosti študentov, pretežno podiplomskih.

* Več o tem v Stare in Pečarič (ur.), 2021.

** O razvoju Upravne svetovalnice, sodelujočih in številkah Novak in Kovač, 2023, več tudi v Kovač, Remic in Sever, 2015.

*** Med drugim se tako Upravna svetovalnica povezuje z drugimi oblikami dejavnosti in sodelovanja med FU UL in MJU, npr. za pripravo izhodišč novega ZUP v okviru Strokovnega sveta za trajnostno javno upravo, ki ga je ustanovila ministrica za javno upravo konec leta 2022.

Fakulteta tako dosega več kot le standarde akreditiranih študijskih programov, saj je z učenjem v realnih življenjskih položajih (ang. *real-problem based learning*) pri Upravni svetovalnici doslej sodelovalo že več kot 120 študentov, praviloma okoli deset v vsakokratnem polletnem obdobju. V letu 2023 so se v projekt Upravne svetovalnice vključili še posamezni strokovnjaki z različnih področij in organov, ki delujejo kot delovni mentorji študentov, povezani pa so v delovni skupini, ki jo vodi mag. Matjaž Remic in jo je ustanovila ministrica Sanja Ajanović Hovnik v začetku leta 2023. Poleg tega v okviru Upravne svetovalnice delujejo tudi drugi sodelavci Fakultete za upravo. Vsem njim avtorji te publikacije izrekamo iskreno zahvalo, saj brez njihovega sodelovanja zlasti pri pripravi odgovorov na posamezna vprašanja pri podpoglavjih o izbranih aktualnih primerih ta monografija ne bi mogla nastati. Poleg sodelavcev, ki so pri projektu sodelovali v preteklosti, so v času izdaje publikacije najbolj zaslužni dr. Matej Babšek, dr. Simon Slokan, Katja Stražiškar, mag. Grega Rudolf, mag. Mateja Jaklič, Igor Musar, Luka Žigante, Boris Vinski, mag. Robert Lainšček, Sendi Murgel, mag. Gordana Mikunovič, doc. dr. Jernej Buzeti, Špela Mar, Jera Novak, Uroš Perčič, Irena Žužek in Barbara Bejek. Pri pripravi primerov v tej monografiji so sodelovali naslednji študenti: Ilda Kantarevič, Žan Martin Povše, Maruša Sajevec, Martina Kramberger, Dijana Pavlovič, Tina Kržan, Maja Vrečar, Anita Grah, Lara Janželj, Klavdija Košec, Urška Zadravec, Rebeka Senič. Zahvaljujemo se tudi recenzentu, doc. dr. Jerneju Buzetiju, lektorici Nini Barlič in drugim sodelujočim pri oblikovanju in izdaji monografije.

Upravna svetovalnica je obenem tudi točka, okoli katere se izvajajo različni projekti, študentski, raziskovalni in publikacijski, med drugim financirani iz sredstev Univerze v Ljubljani, Agencije za raziskovanje in inovacije ter zlasti Ministrstva za javno upravo, delno tudi iz programa Načrta za okrevanje in odpornost, zato gre poleg prej omenjenim zahvala tudi odgovornim v teh institucijah. V preteklih dveh letih smo pri Upravni svetovalnici npr. izvedli dva študentska projekta o posodobitvah primerov kot osnovo za zagon dela v letu 2023 ter analiza primerov za identifikacijo potrebnih izboljšav ZUP in drugih predpisov. Ta monografija je nastala v sklopu razpisa Univerze v Ljubljani o odprtih gradivih, saj se je prepoznalo, da Upravna svetovalnica deluje kot torišče trajnostnega razvoja. Projekt, v sklopu katerega smo pripravili publikacijo, je bil izvorno namenjen oblikovanju odprto dostopnega priročnika za javno rabo (npr. za študente, javne uslužbenke, stranke javne uprave). S pripravo odprto dostopnega dela se prek širše dostopnosti in edicije, ki je teoretično nesporna, a praktično uporabna, stremi k ozaveščanju o pomenu upravnih postopkov in načelne razlage predpisov pri njihovem vodenju, kar je izvedeno v obliki selekcije najbolj k načelom usmerjenih primerov razlag. Ta monografija tako nadaljuje serijo uspešnih znanstvenih in strokovnih del, ki so prav v zvezi z Upravno svetovalnico izšla pri Uradnem listu RS v letih 2010, 2012 in 2015, ter seveda znan-

stvenih in strokovnih monografij oziroma učbenikov v izdaji založbe Fakultete za upravo Univerze v Ljubljani.

Avtorji upamo, da bomo s tem delom prispevali k razvoju upravnega procesnega prava v sistemskem smislu, hkrati pa podajamo uporabno podporo posameznim uradnim osebam in strankam v postopkih, ko potrebujejo vzdržno razlago o razlagi predpisov v določeni življenjski situaciji. S tem stremimo k trajnostni javni upravi, ki vključuje različne akterje v upravnih razmerjih in tako dosega boljše predpise in učinkovite javne politike ter skrbi za enakost v istovrstnih pravnih položajih, ne nazadnje pa tudi za pravilen način organizacije dela v javni upravi.

V Ljubljani, november 2023

Prof. dr. Polonca Kovač

RECENZIJ

Monografija, ki so jo pripravili spoštovani avtorji, predstavlja immanentno vsebino upravno-procesnih dilem, saj naslavlja izzive, ki zahtevajo pravilno tolmačenje uporabe Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP) in določb področnih predpisov. Avtorjem je uspelo s premišljeno izbranimi raziskovalnimi metodami in ustrezno vpeljšano strukturo monografije dobro in nazorno predstaviti vsebine, ki bralcem/uporabnikom omogočajo bolj jasno in dosledno razumevanje uporabe ZUP, postopka do izdaje odločbe in občevanja po ZUP ter rabe pravnih sredstev v upravnih postopkih.

V uvodnih delih vseh treh glavnih poglavij monografije so predstavljeni teoretični vidiki razumevanja vsebin, ki jim nato sledijo primeri strokovnih odgovorov na različna vprašanja in dileme, ki se pojavljajo v praksi. Odločitev, da se teoretični del dopolni še s prikazanimi izzivi v praksi, predstavlja pomembno dodano vrednost monografije in še podkrepi njeno strokovno in praktično uporabnost. Ne nazadnje prikazane dileme, povezane z izbranimi primeri, odlično odstirajo tudi skrbi in težave, ki jih na javne institucije naslavlajo fizične in pravne osebe (stranke), ter izzive, ki od javnih institucij oziroma javnih uslužbencev zahtevajo ustrezno tolmačenje določb ZUP in področnih predpisov ter strokovno in zakonito ravnanje pri odločanju. Izbrani pristop, ki so ga v monografiji izbrali avtorji, determinira njihovo poglobljeno znanstveno, strokovno in praktično razumevanje predstavljenih vsebin.

Pripravljeno delo ima tudi znanstvene karakteristike, saj so v publikaciji objavljeni izvirni raziskovalni izsledki avtorjev, kar je prav tako razvidno iz vsebine dotične monografije. V monografiji so uporabljene ustrezne metode raziskovanja, sklicevanje na ustrezne vire in literaturo, pravilnost uporabe strokovnega jezika, prikaz rezultatov raziskovanja ter v sklopu tega argumentacija in strokovno-kritična ocena predstavljenih rezultatov.

Monografija prispeva k ozaveščanju o pomenu upravnih postopkov in načelne uporabe predpisov, zato je pohvalno, da so se avtorji odločili za pripravo monografije, ki nadaljuje že nekatera predhodna znanstvena in strokovna dela, povezana s tovrstno vsebino. Kljub temu, da je lahko razumljeno, da je vsebina monografije prvenstveno namenjena javnim uslužbencem, je njena uporabna vrednost mnogo širša, saj omogoča zainteresirani javnosti vpogled v strokovno in zakonito tolmačenje ter razumevanje uporabe določb ZUP in z njim povezanih predpisov. Ne nazadnje je ravno s takšnim metodološko-vsebinskim

pristopom in skrbno izbranim jezikom ter premišljeno predstavljenimi primeri avtorjem monografije uspelo zadostiti tudi zahtevam odprto dostopnega gradiva za javno rabo in hkrati nasloviti poslanstvo monografije, in sicer širiti in deliti znanje ter krepiti usposobljenost uporabe ZUP v vse bolj spreminjajočem se okolju v luči trajnostnega razvoja.

Doc. dr. Jernej Buzeti

KRATKI ŽIVLJENJEPISI AVTORJEV

Prof. dr. Polonca Kovač

je raziskovalka in visokošolska učiteljica, redna profesorica za področje upravnega prava in javne uprave, ki se ukvarja predvsem z upravnim procesnim pravom in upravnimi reformami v EU. Je (so)avtorica in urednica več kot 120 člankov, 90 referatov in različnih monografij in učbenikov (*Upravni postopek in upravni spor 2023*, *Komentar GZ-1 2023*, *Komentar ZUP 2020, 2022*, *Davčno pravo 2021*, *The Sound of Silence in European Administrative Law 2020*, *Komentar Ustave RS 2019*, *The Laws of Transparency in Action 2019*, *PAR in Eastern Europe 2017* in drugi). Do leta 2004 je bila članica programske skupine o razvoju upravnega sistema v Republiki Sloveniji v okviru EU, sodelovala pa je tudi v številnih temeljnih raziskovalnih projektih. Opravljala je več vodstvenih funkcij, npr. kot predstojnica Uradniškega sveta ter fakultetnih Centra za izobraževanje in svetovanje in Centra za razvoj pedagoške odličnosti, bila je glavna urednica znanstvene revije *CEPAR*, je predsednica in članica različnih fakultetnih in univerzitetnih komisij, sodeluje kot ekspert pri študijah OECD, vodi stalne delovne skupine o pravu in javni upravi pri EGPA/IIAS, je članica ReNEUAL in ELI. Na Ministrstvu za javno upravo deluje kot predavateljica in izpraševalka na strokovnih izpitih iz upravnega postopka. Je prejemnica več nagrad za najboljšo pedagoginjo in raziskovalko, npr. zlate plakete za posebne dosežke Univerze v Ljubljani 2019, priznanja za pravnico leta 2020, mednarodne (*NISPAcee*) nagrade Alene Brunevske za odličnost v pedagogiki 2023.

Mag. Matjaž Remic

je univerzitetni diplomirani pravnik in magister pravnih znanosti, ki je zaposlen kot sekretar na Ministrstvu za javno upravo, kjer po pooblastilu predstojnika opravlja tudi naloge vodje Sektorja za splošni upravni postopek in upravno poslovanje. V tem okviru je odgovoren za sistemsko pripravo osnutkov Zakona o splošnem upravnem postopku, Uredbe o upravnem poslovanju in Zakona o upravnih taksah in za njihovo izvajanje.

Doc. dr. Tina Sever

je docentka za področje javne uprave na Fakulteti za upravo Univerze v Ljubljani. Doktorirala je leta 2014 na temo odločanja v razumnih rokih v upravnih zadevah. Področji njenega raziskovanja sta javna uprava in upravno pravo. Je (so) avtorica različnih znanstvenih in strokovnih del, predstavljenih na domačih in tujih konferencah ter objavljenih v znanstveni in strokovni literaturi. Na fakulteti je zaposlena od leta 2008, pred tem pa je pridobila delovne izkušnje na Upravnih enotah Ljubljana ter pri Evropski komisiji in Evropskem varuhu človekovih pravic. Je članica evropske mreže *Research Network on EU Administrative Law* in predstojnica Centra za razvoj pedagoške odličnosti na Fakulteti za upravo.

1

O RABI ZUP IN UPRAVNI ZADEVI

Mag. Matjaž Remic

1.1 Uvodno o upravni zadevi in rabi ZUP

Upravna zadeva je ključen pravni pojem v zvezi z vodenjem upravnega postopka. ZUP o upravni zadevi govori v uvodnem 1. in 2. členu, ko določi, da upravni in drugi državni organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil vodijo upravni postopek, ko odločajo o pravicah, pravnih koristih ali obveznostih posameznikov, pravnih oseb in drugih strank. Pri tem odločanje o pravicah, pravnih koristih in obveznostih s področja upravnega prava neposredno opredeli kot upravno zadevo.

Pojem upravne zadeve je v materialnem smislu vezan na odločitev o pravici, pravni koristi ali obveznosti stranke upravnega postopka. Predmet odločanja je torej pogojen z normativno določitvijo in obstojem konkretne pravice ali pravne koristi oziroma obveznosti, ki jo na splošni in abstraktni ravni opredeli zakonodajalec, v zadevah iz državne pristojnosti Državni zbor, v zadevah iz izvirne pristojnosti lokalnih skupnosti pa pristojni občinski ali mestni svet. Z določitvijo pravice, pravne koristi ali obveznosti zakonodajalec poseže v svobodo ravnanja s pravno normo naslovljenih pravnih subjektov, saj za neko ravnanje predpiše predhodno dovolitev pristojnega oblastnega organa oziroma z zapovedjo dolžnega ravnanja – obveznostjo sankcionira odklonsko ravnanje od sicer normativno določenega. Poseganje v svobodo ravnanja je oziroma mora biti pogojeno z javnim interesom, da se zagotovi ali vzpostavi red v skupnosti ter zavarujejo ranljivi posamezniki in skupine ipd. V tem smislu se javni interes izraža skozi vsako normativno določeno pravico, pravno korist ali obveznost oziroma s pogoji in merili, ki so predpisani za njeno uveljavitev ali naložitev. Varstvo javne koristi zato v vsakem posamičnem primeru terja oblastno presojo izpolnjevanja pogojev in meril skozi proces ugotavljanja konkretnega dejanskega stanja, ki naj pokaže morebitno kolizijo med zasebnim in javnim interesom, kjer se mora zasebni interes podrediti javnemu. Zato o upravni zadevi oziroma vodenju upravnega postopka ne moremo govoriti, če na ravni zakona ali zakonitega predpisa (glej zgoraj) ni vzpostavljena pravica, pravna korist ali obveznost kot neposredni izraz normativno opredeljenega javnega interesa. Kljub omejevanju

svobode v javnem interesu pa je opredelitev upravne zadeve pomembna tudi z vidika zaščite posameznika v razmerju do oblasti. S pravno opredelitvijo pravic, pravnih koristi ali obveznosti je v pravnem redu zagotovljena predvidljivost, saj so določene jasne meje med svobodo ravnanja in dopustnim oblastnim posegom, kar pravnemu subjektu, ki ga naslavljaajo pravne norme, omogoča predvidljivost in zlasti obrambo pred nedovoljenimi oblastnimi posegi.¹

Pojem upravne zadeve je vezan na postopanje upravnih organov, drugih državnih organov, organov samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil. Vsem je skupno, da pri odločanju v upravni zadevi nastopajo s položaja nosilca oblasti. Z odločanjem namreč neposredno izvršujejo upravno pravo. Gre za ravnanje, ki v sistemu delitve oblasti pravno-sistemske pritiče upravnim organom. Toda položaj organa v sistemu oblasti ni nujno pogojen z naravo pravne zadeve, ker o upravnih zadevah lahko odločajo tudi nosilci zakonodajne ali sodne oblasti, če jim je z zakonom podeljena pristojnost, da odločajo o konkretnih pravicah, pravnih koristih ali obveznostih s področja upravnega prava. Tipičen primer je pristojnost, npr. sodišča ali zakonodajalca, da v upravnem postopku odloča o pravicah dostopa do informacij javnega značaja.

Odločanje o upravni zadevi pomeni poseg v individualni pravni položaj subjekta, ki ima položaj stranke v postopku. Z odločitvijo o priznanju pravice, pravne koristi ali obveznosti se spremeni njegov pravni položaj, saj šele z izdajo oziroma vročitvijo odločbe pridobi pravno zavarovano upravičenje ali se mu naloži obveznost. Do izdaje in vročitve upravnega akta ni mogoče govoriti o pravici, pravni koristi ali obveznosti.² Šele vročen upravni akt namreč vzpostavi (*inter partes*) pravno razmerje med organom in naslovnikom pravice, pravne koristi ali obveznosti.³ Zato zavrženje ali zavrnitev zahtevka ter ustavitev postopka (ne glede na razlog) ne spreminja pravnega položaja kogar koli, čeprav gre v primeru zavrnitve ali ustavitve (postopka, začetega po uradni dolžnosti) za presojo izpolnjevanja materialnih pogojev tako kot pri priznanju pravice, pravne koristi ali obveznosti. Od tod tudi razlikovanje med materialno in formalno pravnomočnostjo, ki je lastna priznanju pravice ali pravne koristi ali naložitvi obveznosti, in formalno pravnomočnostjo, ki je povezana z zavrženjem ali zavrnitvijo

1 Več o t. i. teoriji zaščitne norme v Androjna, Kerševan, 2017, str. 50.

2 Enako kot pri odločanju o priznanju pravice ali pravne koristi velja tudi pri posegu v že priznane pravice ali pravne koristi. Zato zgolj na podlagi zakona ni mogoče sklepati, da je bil pravni položaj spremenjen. Kot je v sklepu U-I-399/22-5 z dne 9. 12. 2022 zapisalo USRS, je oblastno odločanje o pravicah, obveznostih in pravnih koristih posameznika povezano z ugotavljanjem dejstev in uporabo pravne norme na ugotovljeno dejansko stanje, zato je v skladu z načelom pravne države (2. člen Ustave) in ob spoštovanju pravice do enakega varstva (22. člena Ustave) možno le na podlagi izdanega upravnega akta. Zato o priznanju pravice ali pravne koristi ali naložitvi obveznosti oziroma njihovem prenehanju ni mogoče sklepati neposredno na podlagi zakona.

3 Adamovich, Funk, 1987, str. 263, po Androjna in Kerševan, 2017, str. 41, zapiše, da mora odločitev organa za ustvarjanje pravnih posledic imeti normativni učinek, učinek oblikovanja prava.

zahtevka ali ustavitvijo postopka, pri čemer v prvem primeru ni mogoče ponovno odločati o zadevi, v drugem primeru pa se postopek lahko ponovno uvede.

Odločanje v upravni zadevi zaradi varstva javne koristi, njene nadrejenosti zasebni koristi in ne nazadnje stroge vezanosti na načelo zakonitosti ne omogoča dogovarjanja ali usklajevanja med organom in stranko o odločitvi organa. Ta je namreč pri odločanju samostojen in vezan na predpise.⁴ Tega ne spreminja morebitna pristojnost diskrecijskega odločanja oziroma odločanja po prostem preudarku, ki jo lahko določi materialni zakon, ker tudi takrat organ v skladu z načelom zakonitosti ravna v okviru in v skladu z namenom prostega preudarka. Zato velja, da je odločitev o upravni zadevi enostranska, saj je odvisna od volje organa, stranka pa se mora odločitvi podrediti. Na to ne vpliva ustavna pravica do pravnega sredstva in sodnega varstva, ko prizadeti lahko izpodbija prvostopenjsko odločitev pred pritožbenim organom in nato sodiščem.

Ob izpolnjenih materialnih pogojih je upravna zadeva lahko opredeljena tudi v formalnem smislu. ZUP določa, da gre v tem smislu za upravno zadevo, če je s predpisi določeno, da se vodi upravni postopek, izda upravna odločba ali odloča v upravnem postopku. V takem primeru organ vodi upravni postopek že na podlagi presoje zakonodajalca, zato se ne ukvarja z vprašanjem odločanja o upravni zadevi po naravi stvari (glej drugi odstavek 2. člena), čeprav je tudi v takem primeru treba vzeti v obzir morebitne posebnosti, npr. poimenovanje upravnega akta v področnem predpisu, ki odstopa od uveljavljenih poimenovanj in lahko zavaja uporabnika pravne norme. Govorimo o položajih, ko zakon predvideva izdajo upravne odločbe, ki po vsebini ne pomeni odločanja o pravici ali pravni koristi, ampak se z njo zgolj potrjujejo obstoječa dejstva, ali obratno, ko zakon določa izdajo potrdila, pa organ z njim ne potrjuje dejstev, ampak odloča o pravnem položaju stranke (na primer potrdilo o prijavi prebivanja po ZTuj-2).

Uporaba ZUP se ne omejuje na upravne zadeve. Zakon se lahko uporablja tudi v drugih pravnih zadevah, če obveznost uporabe določa drug zakon (npr. ZP-1 v hitrem prekrškovnem postopku in v manjši meri (vročanje) tudi v rednem – sodnem postopku), ali v drugih javnopravnih zadevah, ki niso urejene s posebnim postopkom (4. člen ZUP). V takih primerih se ZUP ne uporablja neposredno, ampak smiselno. Specifičnost pravnih položajev, ki se razlikujejo od odločanja v upravnih zadevah, ne dopušča neposredne uporabe ZUP, ki se kaže v uporabi celotnega zakona. Treba je vzeti v obzir, da je osnovni namen uprav-

⁴ Primerjaj sodbo VRSR X Ips 56/2021 z dne 9. 11. 2022: »Ker gre torej za javnopravno delovanje tožene stranke, na kar kaže tudi to, da 146.i člen ZVO-1 zoper njeno odločitev o zavrnitvi vloge izrecno predvideva možnost sodnega varstva v upravnem sporu, mora imeti odločitev ustrezno podlago v predpisu, ki sodišču omogoča presojo, ali je bilo navedeno odločanje (v materialnem in procesnem smislu) zakonito ali ne (prvi odstavek 2. člena ZUS-1). To izhaja tudi iz četrtega odstavka 153. člena Ustave, ki določa, da morajo posamični akti in dejanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil temeljiti na zakonu ali na zakonitem predpisu. Vrhovno sodišče dodaja, da tožena stranka in drugi nosilci oblasti oziroma javnih pooblastil pri izvajanju funkcij uprave nimajo zasebnopravne avtonomije volje, ki bi jim prepuščala prosto oblikovanje podlag za sprejemanje svojih odločitev, na primer s pogodbami.«

nega postopka urejanje procesnopравnih razmerij med upravnim organom in udeležencem postopka, zato strogo formalizirani upravni postopek ne more biti neposredno uporabljen na drugih področjih. Takšna uporaba bi pomenila težave pri delovanju neupravnih organov, tako zaradi znanja uradnih oseb kot tudi zaradi (ne)učinkovitosti. Potreba po zaščiti posameznika v upravnem in drugem javnopravnem postopku je (lahko) bistveno drugačna, zato se mora raba ZUP izven upravnih zadev prilagajati okoliščinam konkretne zadeve in zagotavljati varstvo v obsegu, kot je treba. Smiselna ali prirejena raba ZUP bi morala temeljno zagotoviti spoštovanje tistih procesnih institucij, ki omogočajo spoštovanje temeljnih standardov postopka, izhajajoč iz dejstva, da je udeleženec razmerja, ki je po naravi stvari podrejen organu, ki avtoritativno posega v njegov pravni položaj, obravnavan kot subjekt ne kot objekt odločanja. Smiselna raba ZUP naj torej temeljno zagotavlja spoštovanje dostojanstva kot človekove pravice. Zato je ob smiselni rabi ZUP nujno slediti temeljnim načelom kot vrednostnim izhodiščem upravnega postopka, pri posameznih procesnih pravilih pa je treba ugotoviti, kje so, glede na okoliščine takšne zadeve, normativne omejitve.⁵ Odgovor na vprašanje dometa smiselne rabe ZUP je s tega vidika lahko zelo zahtevno, saj neredko okvire določijo šele sodišča.⁶

Uporaba ZUP izven upravnih zadev pride v poštev, ko neupravni organi v javnem interesu odločajo o varovanem pravnem položaju posameznika. Govorimo o organih, ki jih ne moremo umestiti v 5. člen ZUP: upravni in drugi državni organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil. Praviloma so to izvajalci javnih služb, kadar oziroma če jim zakonodajalec v konkretni zadevi ne zapove vodenja upravnega postopka, ker neko zadevo označi kot upravno zadevo.⁷ V zadevah, ki jih izvajajo na podlagi zakona ali drugega predpisa, ker zakon na tak način varuje javni interes po zagotavljanju javnih dobrin in storitev, gre po naravi stvari za javnopravno zadevo. Ob tem je sicer ključno, da urejanje razmerja v javnem interesu pomeni tudi urejanje pravnega položaja subjekta, v čigar pravni položaj se v javnem interesu, v okviru izvajanja javne službe, posega. Gre za to, da pravilo javnega prava varuje posameznika v

5 Kerševan v Kovač in Kerševan (ur.), 1. knjiga, 2020, str. 84, govori o temeljnih pravicah, ki izhajajo iz temeljnih načel upravnega postopka. Kovač v Kovač (ur.), 2012, str. 77, izpostavlja zlasti naslednja načela: zakonitost, zaslišanje stranke in pravno varstvo.

6 Več o tem Čebulj v Kovač in Kerševan (ur.), 2020, 1. knjiga, str. 69–73.

7 V zvezi z izvajalci javnih služb se sicer na ravni poraja dilema, ali naj ZUP uporabljajo neposredno in subsidiarno ali smiselno. V tretjem odstavku 3. člena ZUP je namreč določeno, da se zakon uporablja, ko izvajalci javnih služb odločajo o pravicah ali obveznostih njihovih uporabnikov. Navedeno bi glede na sistematiko pravila, ki je umeščeno v člen o subsidiarni rabi ZUP, lahko napeljevalo na sklepanje, da izvajalci javnih služb ZUP v razmerju do uporabnikov storitev in dobrin uporabljajo neposredno in podrejeno. Toda takšno stališče bi bilo v nasprotju s konceptom smiselne rabe ZUP v drugih javnopravnih zadevah, ki nimajo značaja upravne zadeve. Zato z vidika notranje skladnosti ZUP velja, da izvajalci javnih služb vodijo upravni postopek in neposredno uporabljajo ZUP, kadar izvršujejo javno pooblastilo, kar praviloma pomeni, kadar zakon opredeli odločanje o konkretni pravici, pravni koristi ali obveznosti kot upravno zadevo v formalnem smislu.

razmerju do izvajalca javne službe, ko z določitvijo pravice ali pravne koristi ali obveznosti na splošni ravni opredeli njegov pravni položaj.⁸ Vendar se zdi, da je takšno razumevanje druge javnopravne zadeve, v kateri bi se ZUP uporabljal smiselno, preozko. Poleg posegov v pravni položaj, ki se kažejo skozi odločanje o pravicah, pravnih koristih in obveznostih, je smiselna raba ZUP nujna tudi v drugih javnopravnih zadevah, ko se izvajajo materialna dejanja v javnem interesu, ki sama po sebi ne pomenijo posega v pravni položaj, vendar pa se izvajajo v okviru in na podlagi pristojnosti izvrševalca, ki s tem neposredno izvršuje predpis (npr. izdaja potrdil, overjanje listin ipd.). Ne samo, da opravljanje materialnih dejanj pomeni izvrševanje oblasti in je zato samo po sebi javnopravno dejanje, ampak je tudi pri tem s formalnega vidika treba zagotoviti minimalne standarde, ki pritičejo javnopravnemu delovanju, npr. da uradna oseba sama sebi ne izdaja potrdil o določenih dejstvih.

Ob navedenem je treba vzeti v obzir, da je smiselna raba ZUP (4. člen) pogojena s tem, da ne obstajajo procesna pravila v konkretni javnopravni zadevi oziroma da so ta bistveno pomanjkljiva. Obseg smiselne rabe je zato odvisen od obsega procesnih pravil urejanja javnopravne zadeve. Če takšnih pravil ni ali ne urejajo celovito javnopravnega razmerja, je lahko obseg smiselne rabe pravil ZUP širši ali ožji.⁹ Za razliko od upravne zadeve, kjer se posebna pravila postopka določajo z zakonom (3. člen ZUP), se v drugih javnopravnih zadevah lahko določajo tudi s podzakonskimi predpisi in splošnimi akti za izvrševanje javnih pooblastil. Vseeno pa jih izvajalci javnih služb ne morejo določati sami z internimi akti. Smiselna raba ZUP sicer pomeni, da se uporabijo zgolj tiste določbe ZUP, ki so primerne glede na temeljno dejavnost subjekta, ki odloča v posamični zadevi – to so določbe ZUP, ki se glede na dejavnost, zaradi katere je bil izvajalec javnih nalog ustanovljen, ne kažejo kot nesmiselne.¹⁰

Smiselne rabe ZUP v javnopravnih zadevah izvajalcev javnih služb ne gre razširjati na druga področja, ki sodijo v izvajanje javne službe in varstva javnega interesa, zlasti če govorimo o strokovnih odločitvah, npr. zdravnika o načinu zdravljenja, učitelja o oceni ipd. Strokovne odločitve, čeprav so sprejete v okviru javne službe, ki zagotavlja varstvo javnega interesa, nimajo značaja javnopravne zadeve.

ZUP v drugih javnopravnih zadevah nastopa v svojstvu zapolnjevanja procesnopravnih praznin, če predpisi, ki urejajo tovrstne zadeve, ne določajo drugačnih pravil ali so pri tem pomanjkljivi. V vsakem primeru velja, da bi predpisi morali določati procesnopravne posebnosti, če to narekujejo okoliščine javnopravnega delovanja subjekta. ZUP ima sicer podrejeni položaj tudi v upravnih

8 Primerjaj Kerševan v Kovač in Kerševan (ur.), 2020, str. 84.

9 Kovač v Kovač (ur.), 2012, str. 77–78, opozarja, da s pravili, ki usmerjajo postopanje v javnopravnih zadevah, ni mogoče izključevati načel in pravil o nepristranskosti in objektivnosti organa oziroma uradnih oseb, pravice do izjave v povezavi s pravico do vpogleda v spis in vročitvijo, obrazložitvi odločitve in seznanitvi s pravnimi sredstvi.

10 Kerševan v Kovač in Kerševan (ur.), 2020, str. 84.

zadevah, kjer področni zakoni določajo drugačna pravila postopka. Subsidiarni ali podrejeni položaj ZUP do drugih zakonov, ki urejajo konkretno upravno zadevo, sledi splošno uveljavljenemu pravnemu načelu specialnosti (načelo *lex specialis derogat legi generali*),¹¹ vendar ga tudi vsebinsko dopolnjuje. Posebni upravni postopek se v skladu z načelom subsidiarnosti ureja le z zakonom, ne pa tudi s podzakonskim aktom.¹² Nadalje velja, da mora za določitev posebnega upravnega postopka obstajati dejanska okoliščina, zaradi katere gre procesno pravno razmerje na določenem področju urediti drugače.¹³ Odstop od splošne ureditve ZUP namreč pomeni neenako obravnavo strank, kar je samo po sebi problematično z vidika ustavne pravice do enakega varstva (22. člen Ustave).¹⁴ Navedeno pomeni, da v razmerju med ZUP in področnim zakonom prvi nima samo vloge splošnega zakona, ki je podrejen področnim zakonom po načelu specialnosti, ampak se v luči ustavnopravnih jamstev poštenega postopka interpretira tudi kot višji predpis v smislu hierarhije, čeprav to ne more enoznačno pomeniti, da v tem smislu razveljavlja področni predpis. Nedvomno pa je omejeno treba upoštevati pri interpretaciji pravnega položaja na temelju ustavnih garancij, ki je za stranko drugačen po ZUP in področnem zakonu. To še posebej velja tudi, ko se določa hierarhija med različnimi splošnimi zakoni, saj je npr. za specifične upravne postopke oziroma razmerja ZUP nadrejen predpisom, kot so ZDU-1, ZLS, ZDIJZ, ZVOP-2.¹⁵

Ne nazadnje, 3. in 4. člen o smiselni rabi ZUP, zlasti v temeljnih načelih in določbah, ki razgrajujejo ustavne kavtele, ne pomenita birokratskega formalizma in ne moreta biti predmet odprave administrativnih ovir, kot sicer neredko utemeljujejo pripravljalci *leges speciales* pri posebnih procesnih določbah.

11 O tem podrobneje v uvodnem poglavju v Kovač, Remic in Sever, 2015. Z ustavnega vidika enakega varstva pravic glej tudi Avbelj (ur.), 2019, komentar k 22. členu Ustave. Glej tudi Kovač, 2022, za primer razmerja med ZVOP-2 in ZUP.

12 Jerovšek v Jerovšek in Trpin (ur.), 2004, str. 55, enako Androjna in Kerševan, 2017, str. 28, zagovarjajo stališče, da je urejanje temeljnih pravil upravnega postopka pridržano zakonodajalcu, podzakonski akti lahko urejajo postopek le v posameznih rešitvah v okviru in na podlagi zakonskega pooblastila, ki mora izrecno določiti, kaj lahko podzakonski predpis uredi. VSRS je v sodbi I Up 1024/2002 z dne 24. 2. 2005 razsodilo, je vprašanja postopka dopustno urejati samo z zakonom, ne pa tudi s podzakonskim aktom, zato v položaju, ko so vprašanja postopka s podzakonskim aktom državnega organa urejena v nasprotju s pravili ZUP, takšne posebne ureditve pri upravnem odločanju ni dopustno upoštevati.

13 Odločba USRS št. U-I-219/03-25 z dne 1. 12. 2005: Zato zgolj to, da zakonodajalec za različna pravna področja uzakonja posebne postopke za odločanje o pravicah in obveznostih, samo po sebi ne more biti v neskladju z drugim odstavkom 14. člena Ustave. Z ZUP je zakonodajalec med temeljna načela Zakona uvrstil tudi načelo o njegovi subsidiarni uporabi (drugi odstavek 3. člena) in predvidel urejanje posebnih postopkov na pravnih področjih, kjer je to potrebno (prvi odstavek 3. člena). Vprašanje, ali je zakonodajalec posamezna vprašanja postopka uredil enako ali različno v primerjavi z ureditvijo v ZUP, pa je lahko predmet presoje o tem, ali je pri tem ravnal arbitrarno.

14 Z odločbo U-I-252/00 z dne 8. 10. 2003 je USRS razveljavilo Zakon o davčnem postopku v delu, ki je bil v nasprotju z ZUP: V neskladju z ustavnim načelom enakosti (drugi odstavek 14. člena Ustave) je posebna zakonska ureditev stroškov v davčnem postopku kot posebnem upravnem postopku, ki odstopa od splošne ureditve stroškov pravnega postopka, pa pri tem ni razvidnih razlogov za odstop od splošne ureditve stroškov upravnega postopka.

15 Primerjaj recimo sodbo VSRS X Ips 4/2020 z dne 27. 5. 2020. O tem tudi Kovač, Rakar in Remic, 2012.

1.2 Izbrani primeri o upravnih zadevah in rabi ZUP

Primer 1.1: Pravna narava obvestila

Vprašanje

Ali je lahko obvestilo, npr. o uskladitvi preživnine, ki ga izda CSD, konkretni in posamični upravni akt? Katere osebne podatke o upravičencu in zavezancu je treba navesti v obvestilu o uskladitvi preživnine?

Odgovor

V uvodu je treba ugotoviti, da opredelitev upravnega akta normativno in tudi sicer presega pojem upravne odločbe, ki se izda v upravni zadevi. Po ZUS-1 je upravni akt upravna odločba in drug javnopravni, enostranski, oblastveni, posamični akt, ki je izdan v okviru izvrševanja upravne funkcije, s katerim je bilo odločeno o pravici, pravni koristi ali obveznosti posameznika, pravne osebe ali druge osebe, ki je lahko stranka v postopku izdaje akta (drugi odstavek 2. člena). Izhajajoč iz navedenega se upravni akt lahko izda v upravnem ali drugem javnopravnem postopku, pri čemer je bistveno, da se izda v okviru izvrševanja upravne funkcije in da se z njim enostransko ureja pravni položaj stranke. Izdaja upravnega akta lahko predpostavlja upravno zadevo v smislu 2. člena ZUP ali drugo javnopravno zadevo po 4. členu ZUP. Pravnosistemska razlika, pogojena z naravo zadeve, je v tem, da se v upravnih zadevah ZUP uporablja neposredno, če z drugim zakonom niso določena drugačna procesna pravila (primerjaj prvi odstavek 3. člena ZUP), v drugih javnopravnih zadevah pa se ZUP uporablja smiselno, če tovrstne zadeve niso urejene s posebnim postopkom.¹⁶ Ne glede na opredelitev zadeve kot upravne ali druge javnopravne zadeve je skupno obema, da v njih organ izvršuje upravno-oblastno funkcijo, ki se odraža v urejanju pravnega položaja, zato je v obeh primerih v procesnopravnem smislu vezan na pravila ZUP, če na način, kot navedeno zgoraj, v zakonu ali drugem predpisu ni določeno drugače.

Oblastno poseganje v pravni položaj na temelju normativno določenega javnega interesa predpostavlja izvedbo postopka in izdajo konkretnega in posamičnega upravnega akta. Pri tem poimenovanje upravnega akta ne more biti odločilno. Po ZUP se o pravicah, pravnih koristih in obveznostih odloča z odločbo, vendar lahko področni zakon določi, da se upravna odločba v konkretni zadevi imenuje drugače, npr. dovoljenje, soglasje. Enako velja v drugih javnopravnih zadevah. V takih primerih je treba pri presoji, ali je bil akt izdan v upravni ali drugi

¹⁶ Tudi v drugih javnopravnih zadevah morajo biti procesna razmerja med oblastnim organom in stranko oziroma drugimi udeleženci postopka načeloma urejana z zakonom, saj urejanje oblastnih razmerij v skladu z Ustavo pritiče zakonu (*materia legis*). Toda po oceni VSRS (sodba VSRS X Ips 357/2015 z dne 5. 4. 2017) bi se poseben postopek lahko določal ne samo z zakonom, ampak tudi z na zakonu temelječim predpisu.

javnopravni zadevi oziroma v upravnem ali drugem javnopravnem postopku, presojati materialnopravne okoliščine in posledice odločitve.

Pravno naravo (upravne) odločbe kot posamičnega in konkretnega upravnega akta ima vsak akt uprave, čeprav se ne imenuje odločba, pa se z njim odloča o pravnem položaju nekega pravnega subjekta.

Dejstvo, da akt ni bil izdan v obliki odločbe, je lahko posledica drugačne, posebne ureditve ali pa kaže na nespoštovanje pravil upravnega postopka. V vsakem primeru stranka tak akt lahko izpodbija enako kot odločbo, ki je izdana po pravilih ZUP, čeprav je manko posameznih delov, npr. jasnega in določnega izreka, popolne obrazložitve ali pouka o pravnem sredstvu, lahko ovira za izvrševanje pravice do (učinkovitega) pravnega sredstva. Če je organ izdal akt v obliki obvestila in je z njim urejal pravni položaj nekega subjekta, tak akt učinkuje enako kot odločba, izdana po ZUP. Zato se lahko izpodbija s pritožbo, z izrednimi pravnimi sredstvi po ZUP, s tožbo v upravnem sporu ali drugem sodnem postopku.

Obveznost zavezanca in pravico upravičenca do preživnine sicer določi sodišče s poravnavo, pravnomočno odločbo ali pa zavezanec in upravičenec do preživnine skleneta sporazum v obliki notarskega zapisa. Preživninska obveznost in upravičenost do nje se torej ne določata v upravnem postopku. Vendar je na podlagi tako določene preživnine CSD po zakonu pristojen, da pisno obvesti upravičenca in zavezanca o vsakokratni uskladitvi in novem znesku preživnine. Temelj za upravičenost oziroma obveznost ter višino je torej določen z drugim pravnim aktom, toda obvestilo o uskladitvi v to vzpostavljeno pravno razmerje poseže s tem, ko spremeni višino določene preživnine in določi, da je zavezanec dolžan plačevati spremenjeno preživnino od datuma na obvestilu dalje. Obvestilo je poleg temelja sestavni del pravnega razmerja. Tudi zato skupaj s poravnavo, pravnomočno sodno odločbo ali notarskim zapisom predstavlja izvršilni naslov (tretji odstavek 198. člena DZ).

Glede na zakonsko pristojnost CSD, da na podlagi normativno določenega količnika za uskladitev preživnine (ki ga določi minister za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti letno v Uradnem listu RS) določi znesek preživnine, obvestilo ustreza opredelitvi upravnega akta iz drugega odstavka 2. člena ZUS-1. Povedano drugače, z izdajo obvestila CSD odloči o novi višini preživninske obveznosti. Ker gre pri obvestilu o uskladitvi preživnine za upravni akt, je ključno, da je določitev obveznosti in upravičenosti v obvestilu določna, v tem smislu, da ni dvoma, na katero zadevo, upravičenca in zavezanca se nanaša in kakšna je višina preživnine. Konkretizacija in individualizacija pravnega razmerja terja, da je na obvestilu navedena nova višina preživnine ter tudi od kdaj in na podlagi katerega predhodno obstoječega razmerja med navedenim zavezancem in upravičencem velja. Zaradi izvrševanja pravice do pravnega sredstva bi obvestilo moralo vsebovati tudi ustrezno poučitev o tem. Navedba naslova prebivališča

upravičenca in zavezanca za izvršljivost ni nujna, toliko bolj, če je zaradi objektivnih razlogov treba zavarovati kogar koli od njiju.

V smeri takšne interpretacije gre tudi stališče USRS, da odločitev, ki temelji na ugotavljanju dejstev, kot v tem primeru iz poravnave, pravnomočne sodne odločbe ali notarskega zapisa, ter uporabi pravnega temelja (DZ in vsakokratnega količnika za uskladitev, objavljenega v Uradnem listu RS), pritiče oblastnemu odločanju o pravici, pravni koristi ali obveznosti,¹⁷ zato je ob ustavnopravni razlagi o obsegu pravice in dolžnosti treba odločiti z upravnim aktom.¹⁸

Primer 1.2: Podeljevanje nagrad kot upravna ali druga javnopravna zadeva

Vprašanje

Ali je v postopku podeljevanja nagrad, ki jih podeljuje javni zavod (npr. rektor univerze), treba postopati po ZUP?

Odgovor

ZUP se uporablja, kadar upravni ali drug državni organ, organ samoupravne lokalne skupnosti ali nosilec javnega pooblastila odloča o pravici, pravni koristi ali obveznosti posameznika ali drugega subjekta s področja upravnega prava (primerjaj 1. in 2. člen ZUP). V teh primerih govorimo o upravni zadevi, o kateri se vodi upravni postopek. Po ZUP postopajo tudi drugi organi, ki pri svojem delovanju izvršujejo upravno-oblastno funkcijo v razmerju do ostalih udeležencev pravnega razmerja, če procesna razmerja med njimi in udeleženci niso urejeni v drugem predpisu (4. člen ZUP). V primeru upravne zadeve se ZUP uporablja neposredno, v drugih javnopravnih zadevah pa smiselno, pri čemer se tako pri neposredni kot smiselni rabi splošna procesna pravila iz ZUP po načelu subsidiarnosti oziroma specialnosti podrejajo morebitnim procesnim pravilom drugega predpisa, ki urejajo konkretno življenjsko situacijo.

Podeljevanje nagrad nedvomno ne ustreza zakonski opredelitvi upravne zadeve (2. člen ZUP), zato se o tem ne vodi upravni postopek. Podelitev nagrade, ne glede na to, ali je podeljevalec državni organ ali samoupravna lokalna skupnost, namreč ni mogoče opredeliti kot pravico ali pravno korist določenega subjekta, kar bi proces opredeljevalo kot upravno zadevo. Z odločitvijo o podelitvi nagrade oziroma s podelitvijo same nagrade se ne vpliva na pravni položaj prejemnika, niti kogarkoli drugega, ki je bil morda predlagan za isto nagrado. Pri tem

¹⁷ Primerjaj odločbo USRS U-I-399/22 z dne 9. 12. 2022.

¹⁸ V sodni praksi je možno sicer najti stališča, da obvestilo ni upravni akt, glej sklepe VSRS I Up 194/2021 z dne 13. 7. 2021, I Up 169/2013 z dne 4. 7. 2013 in I Up 956/2005 z dne 18. 8. 2005, a je VSRS o vprašanju dovoljenosti pravnega sredstva zoper obvestilo o uskladitvi preživitnine dopustilo revizijo, o kateri v času priprave te monografije še ni odločilo (glej sklep VSRS X DoR 144/2022 z dne 20. 1. 2023).

ni odločilno, da se nagrada podeljuje na podlagi predpisa, kar sicer omogoča sklepanje, da je njena podelitev v javnem interesu.

Pri presoji podeljevanja nagrade kot morebitne druge javnopravne zadeve je treba presoditi, ali gre pri tem za izvrševanje oblastne pristojnosti podeljevalca, kar bi terjalo javnopravno zaščito udeležencev (tudi) v svojstvu smiselne rabe ZUP. Pri tem je treba ugotoviti, da je namen smiselne rabe ZUP pogojen s potencialno prizadetostjo pravnega položaja udeležencev, kar pa pri odločitvi za podelitev ali sami podelitvi ni izkazano. Zaradi odsotnosti potrebe po zaščiti posameznika v razmerju do podeljevalca nagrade ni razloga za zagotavljanje procesnopravne zaščite po ZUP oziroma uporabo omenjenega zakona. Na takšno stališče ne vpliva dejstvo, da se pri podeljevanju nagrad zasleduje tudi javni interes, bodisi na strani države, samoupravne lokalne skupnosti ali izvajalca javne službe (npr. univerze), ki to dejavnost opravlja na podlagi predpisa. Financiranje nagrade iz javnih sredstev glede na zgoraj navedeno ne vpliva na proces podeljevanja nagrade ter položaj podeljevalca in nagrajenca. Navedeno pomeni tudi, da se v omenjenem procesu ne uporabljajo posamezne določbe ZUP, ki sicer v upravnih in drugih javnopravnih zadevah (4. člen) urejajo izmenjavo oziroma obdelavo podatkov, kot na primer 66. člen ZUP, 139. člen ZUP ali 175. člen ZUP.

Primer 1.3: Izdaja odločbe ali sklepa o ustavitvi postopka v postopku na predlog upravičenega predlagatelja po posebnem zakonu (ZKZ)

Vprašanje

S spremembo ZDKG, ki ureja tudi pravila posebnega upravnega postopka v zvezi z ugotavljanjem ali določanjem zaščitene kmetije, je bilo določeno, da se zaščitena kmetija določa na podlagi zaprosila sodišča ali davčnega organa z odločbo v upravnem postopku. S tem je bilo spremenjeno pravilo, ki je omogočalo začetek postopka na predlog lastnika, sodišča ali po uradni dolžnosti, zato je zakon določil, da se začeti postopki ustavijo, razen tistih, ki so začeti zaradi dedovanja. Na temelju spremenjenega zakona organ na predlog sodišča ali davčnega organa izda odločbo, če ugotovi, da so izpolnjeni pogoji za določitev zaščitene kmetije. Postavi se vprašanje, kakšen akt se izda, če pogoji za določitev zaščitene kmetije niso določeni, ali se postopek ustavi ali naj se z odločbo ugotovi, da zemljišča ne predstavljajo zaščitene kmetije.

Odgovor

Vodenje in odločanje v upravnem postopku je pogojeno z obstojem upravne zadeve, to je pravico, pravno koristjo ali obveznostjo s področja upravnega prava,

prek katere se varuje javni interes na določenem področju družbenega življenja. Upravno zadevo na neposreden ali posreden način določi zakon, največkrat tisti, ki vzpostavlja pravico, pravno korist ali obveznost, tako, da se vodi upravni postopek, odloča v upravnem postopku, izda upravna odločba ipd. (primerjaj drugi odstavek 2. člena ZUP). Če zakon ne določa tovrstne formalne usmeritve, se upravna zadeva določi po naravi stvari v povezavi z varstvom javnega interesa, ki je poverjen upravnemu organu, samoupravnim lokalnim skupnostim, nosilcu javnega pooblastila ali drugemu državnemu organu, ki izvršuje upravno funkcijo.

Odločanje o upravni zadevi po naravi stvari pomeni odločanje o individualnem pravnem položaju posameznika, pravne oseba ali druge stranke (1. in 42. člen ZUP). Brez stranke ni mogoče začeti upravnega postopka in izdati upravne odločbe. Praviloma je način začetka postopka odvisen od predmeta postopka. Če se odloča o pravici ali pravni koristi, se postopek praviloma začne na zahtevo stranke, ki na ta način izraža interes za pridobitev pravice ali pravne koristi kot temeljno procesno predpostavko dispozitivnega upravnega postopka. Če se v postopku odloča o obveznosti, prepovedi ipd., s čimer se pravni položaj stranke v javnem interesu največkrat ureja proti njeni volji, organ začne postopek po uradni dolžnosti.¹⁹

V obravnavanem primeru je na ravni področnega zakona izkazana volja zakonodajalca, da se o statusu zaščitene kmetije odloča v upravnem postopku oziroma da ima postopanje organa naravo upravne zadeve.²⁰ Kljub temu pa se na temelju iste pravne norme odpirajo vprašanja o načinu začetka postopka in potemtakem tudi njegovega zaključka.

Posebno dedovanje kmetij na področju Slovenije je bilo uvedeno že s cesarskimi patenti iz leta 1770 in 1795, kasneje v 761. členu Občnega državlanskega zakona, nato s posebno ureditvijo dedovanja srednjih kmetij v letu 1889 in končno z deželnimi zakoni v začetku prejšnjega stoletja. Poudarek je bil na varovanju srednjih kmetij, saj problematika socialne funkcije lastnine ne prihaja v poštev pri veleposestvih.²¹ Ta namen – socialno funkcijo lastnine – ohranja tudi veljavni ZDKG, s čimer zagotavlja eksistenčno podlago določenim kategorijam oseb. Ta se udejanja s prepovedjo delitve kmetij in s sorazmernim razbremenjevanjem prevzemnika glede nujnih deležev drugih dedičev. Skladno s tem se v teh primerih omejuje tudi oporočna svoboda, kar varuje dediča srednjih kmetij, da zaradi dedovanja ni pretirano obremenjen z izplačilom nujnih deležev, hkrati pa se ohranja kmetija v takšni velikosti, ki omogoča preživetje s kmetijsko dejavnostjo.

¹⁹ O strankah postopka odločanja o statusu zaščitene kmetije glej primer: Stranke postopka in določitev naslovnika za vročitev odločbe po posebnem predpisu

²⁰ Prvi odstavek 4. člena ZDKG: Zaščiteno kmetijo po 2. členu tega zakona na podlagi zaprosila sodišča ali davčnega organa določi z odločbo v upravnem postopku upravna enota, na območju katere leži pretežni del zemljišč, ki sestavljajo kmetijo.

²¹ USRS v odločbi U-I-57/92 z dne 3. 11. 1994.

Predlagatelj spremembe ZDKG, na podlagi katere se postopek določanja zaščitene kmetije začne le na zaprosilo sodišča ali davčnega organa, je svojo odločitev pojasnil takole: *»ZDKG uvaja pojem zaščitene kmetije kot gospodarske enote ter zagotavlja celovitost njene gospodarske funkcije s posebnim načinom dedovanja, ki preprečuje drobitev kmetije in je predvsem v korist enega dediča prevzemnika. [...] Ker omejitve, ki veljajo za promet z zaščitenimi kmetijami, v praksi niso prinesle želenih učinkov oziroma so bili ti celo negativni, se predlaga črtanje 18. člena ZKZ. Status zaščitene kmetije se v pravnih poslih med živimi odpravlja. Sodišče bo preverjalo status zaščitene kmetije le še v postopku dedovanja, torej v zapuščinskem postopku. ZDKG se ohranja v delu, ki se nanaša na dedovanje zaradi preprečitve drobitve kmetije v postopkih dedovanja. Upravne enote po uradni dolžnosti ne bi več določale zaščitene kmetije. Sodišče bo preverjalo status zaščitene kmetije le še v postopku dedovanja, torej v zapuščinskem postopku ali na predlog davčnega organa.«* Obrazložitev zakonskega predloga kaže, da predlagatelj predpostavlja, da se postopki na organih ne bodo začeli po uradni dolžnosti. Takšno stališče sicer vpliva na pristojnost upravne enote, da sama začne postopek, vendar pa na tem izhodišču ni mogoče enoznačno sklepati, da se postopek vendarle ne začne po uradni dolžnosti, ko predlog za začetek poda sodišče ali davčni organ. Ne samo, da sodišče ali davčni organ nista stranki ali druga udeleženca postopka (npr. stranska udeleženca) določanja zaščitene kmetije, ampak »le« upravičena predlagatelja, ker se ne odloča o njunem pravnem položaju. Treba je upoštevati, da odločanje lahko pomeni odločitev o pravnem položaju, ki je v nasprotju z interesom lastnikov, zato ni mogoče zatrjevati, da je postopek uveden za zavarovanje njihovega pravnega položaja, ampak temeljno zaradi zaščite javnega interesa po ohranitvi socialne funkcije lastnine (glej zgoraj). Tovrstni postopki se po naravi stvari začnejo po uradni dolžnosti. Pri tem zakonsko določanje upravičenega predlagatelja začetka postopka ne spremeni bistva. Procesna situacija je sicer skladna s sistemsko usmeritvijo ZUP, da se postopki po uradni dolžnosti začnejo, če tako določa zakon ali na zakonu temelječ predpis ali če organ izve, da je glede na dejansko stanje zaradi javne koristi treba začeti postopek (126. člen ZUP). V tem primeru je začetek postopka pogojen s predlogom oziroma pozivom upravičenega predlagatelja. Organ je na predlog vezan ves čas do izdaje odločbe, zato umik predloga lahko pomeni tudi prenehanje pogoja za začetek in vodenje postopka, kar posledično vodi v ustavitev postopka po četrtem odstavku 135. člena ZUP.

Posebnost odločbe, s katero se odloči o zaščiteni kmetiji, je v naravi te odločbe. S to odločbo se v upravnem postopku ne odloča neposredno o posameznikovi pravici, pravni koristi ali obveznosti, toda določitev statusa zaščitene kmetije pomeni (tudi) odločitev o pravnem položaju lastnika zemljišča, ki je vezan na izdano odločbo in mora ravnati v skladu z njo. Neposredne pravne posledice izdane odločbe se kažejo na drugih pravnih področjih (dedovanje, obligacije).

Specifično pravno stanje konkretne upravne zadeve, v katerem prevladujejo elementi oficialnega postopka, vendar pa obstajajo tudi specifike, ki so lastne dispozitivnim, se lahko kaže tudi v tipu akta, s katerim se ugotovi, ali so izpolnjeni pogoji za določitev zaščitene kmetije. V obeh primerih, tj. v primeru določitve zaščitene kmetije ali ugotovitve neizpolnitve pogojev, bi organ lahko odločal z odločbo. Takšno postopanje bi bilo sicer v nasprotju z ZUP, ki ob neizpolnitvi pogojev za naložitev obveznosti določa ustavitev postopka.²²

Izrek odločbe se bo ob izpolnjenih pogojih glasil na določitev zaščitene kmetije, sicer pa na ne pridobitev statusa v smislu, da določena zemljišča ne tvorijo zaščitene kmetije. V primerih, ko (področni) zakon določa predlagatelja za uvedbo postopka, o katerih pravicah, pravnih koristih ali obveznostih se v upravnem postopku ne odloča, njegovega zahtevka ni mogoče zavrniti z odločbo. V določbi 4. člena ZDGK, po kateri je treba o dejstvu (ne)obstoja zaščitene kmetije izdati upravno odločbo, je prepoznati namen zakonodajalca, da omogoči vsake-mu od (so)lastnikov oziroma njihovim dedičem možnost sodelovanja v postopku dokazovanja velikosti/obsega primerljive površine kmetije (2. člen ZDKG) in (ne)aktivnosti kmetijsko-gozdarske gospodarske enote (3. člen ZDKG). Če kmetijsko-gozdarska enota obstaja, a ni več aktivna, torej da je že vrsto let nihče ne obdeluje, se takšni enoti ne more določiti status zaščitene kmetije.²³ Takšno udejstvovanje v postopku dokazovanja (ne)obstoja zaščitene kmetije pa je mogoče le pred upravnim organom (upravno enoto), saj je vezano na odločitev upravne enote, upoštevajoč 4. člen ZDKG v povezavi s prvim odstavkom 9. člena ZNP-1. Sodelovanje v upravnem postopku strankam omogoča vse pravice v skladu z 9. členom ZUP o načelu zaslišanja stranke in tudi uporabo pravnih sredstev zoper odločitev upravnega organa.

²² Jerovšek in Kovač, 2016, str. 202 in povezane o t. i. »vsebinskem« sklepu.

²³ Sodba UPRS I U 2538/2017-13 z dne 8. 1. 2019.

Primer 1.4: Uporaba ZUP na primeru šolanja otroka v matični šoli ali njeni podružnici

Vprašanje

Ali je pri obravnavi prošnje za obiskovanje matične šole namesto podružnice, če starši z otrokom živijo na območju šolskega okoliša, ki je določen za podružnico, treba postopati po ZUP? Bi lahko ugoditev enim staršem vodila v vložitev enakih zahtev drugih staršev in s tem ukinitvev podružnice?

Odgovor

Po ZUP postopajo upravni in drugi državni organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, ko v upravnih zadevah odločajo o pravicah, pravnih koristih in obveznostih posameznikov, pravnih oseb in drugih strank (1. in 2. člen ZUP). Po ZUP lahko v drugih javnopravnih zadevah, ki niso upravne zadeve, postopajo tudi drugi subjekti, zlasti izvajalci javnih služb, kadar v razmerju do udeležencev postopka izvršujejo na zakonu ali drugem predpisu utemeljen poseben položaj zaradi zaščite javnega interesa, s tem pa v določeni meri vzpostavljajo hierarhični odnos med njimi in drugimi udeleženci (4. člen ZUP); v drugih javnopravnih zadevah se pravila ZUP uporabljajo smiselno, če formalna ali procesna razmerja niso urejena v drugih predpisih.

Šola lahko uporablja ZUP v upravnih zadevah iz njene pristojnosti, pa tudi v drugih razmerjih, ki ustrezajo opredelitvi druge javnopravne zadeve, ko sicer nastopa kot izvajalec javne službe. V obeh primerih velja šola kot organ v smislu 5. člena ZUP.

Po ZOsn gre za upravno zadevo, v kateri se vodi upravni postopek, v zadevah vpisa, prestopa, prešolanja, odložitve šolanja, oprostitve sodelovanja pri posameznem predmetu, prepovedi obiskovanja osnovne šole po izpolnitvi osnovnošolske obveznosti, statusa učenca, ki se vzporedno izobražuje, statusa športnika in dodelitve sredstev učencem, ki zaradi socialnega položaja ne zmorejo v celoti plačati prispevkov za materialne stroške programa (šola v naravi, prehrana, učbeniki (60.a člen ZOsn). V teh primerih šola postopa po ZUP, če z drugim zakonom niso določena drugačna procesna pravila, sicer se ZUP v razmerju do pravil drugega zakona uporablja subsidiarno oziroma podrejeno (3. člen ZUP). V upravnih zadevah iz pristojnosti osnovne šole na prvi stopnji odloča ravnatelj, na drugi stopnji pa pritožbena komisija, ki jo imenuje svet šole, če za posamezno zadevo z zakonom ni določen drug organ odločanja (60.b člen ZOsn).

Po zakonu imajo starši pravno zavarovano pravico, da otroka vpišejo v javno osnovno šolo ali v zasebno osnovno šolo s koncesijo v šolskem okolišu, v katerem otrok stalno oziroma začasno prebiva, javna osnovna šola oziroma zasebna osnovna šola s koncesijo v tem okolišu pa je na željo staršev dolžna otroka vpi-

sati. V drugo osnovno šolo lahko starši vpišejo otroka, če ta šola s tem soglaša (prvi odstavek 48. člena ZOsn). Takšno zakonsko izhodišče odkazuje na pravico, o kateri se odloča v upravnem postopku. Vendar pa je odločanje o vpisu v šolskem okolišu treba razlikovati od vpisa na matično šolo oziroma podružnico. Zakon staršem ne daje pravice, da bi lahko uveljavili vpis v matično šolo ali podružnico.

Šolski okoliš se določi v ustanovitvenem aktu za matično šolo, znotraj šolskega okoliša pa se določi območje podružnice šole. Otrok je ob vpisu vselej vpisan v matično šolo. V zakonu ali podzakonskem aktu²⁴ ni formalnih meril, ki bi omogočili vpis ali v matično ali v podružnično šolo, zato slednje ni mogoče obravnavati kot »druge šole« niti po analogiji iz 48. člena ZOsn. Pri razporejanju učencev v matično šolo ali njeno podružnico je ravnatelj avtonomen, vendar pa mora zagotoviti enako obravnavo otrok glede na njihovo prebivališče.

Zahteva staršev, da se otrok, ki prebiva na območju podružnice šole, vključi v matično šolo, glede na obstoječa pravna razmerja ne predstavlja niti t. i. druge javnopravne zadeve, saj staršem na normativni ravni ni priznано pravno varovano upravičenje, da lahko uveljavijo šolanje otroka v matični šoli namesto v podružnični šoli. Po naravi stvari gre pri tem za organizacijsko vprašanje izvajanja javne službe, v katerem starši nimajo pravno varovanega interesa. Navedeno pomeni, da ne govorimo o pravnem, ampak dejanskem vprašanju, vseeno pa to ne pomeni, da ravnatelj ne sme slediti volji staršev. Njihovo pobudo presodi z vidika možnosti izvajanja šolanja kot javne službe (npr. zagotovitve prevoza, jutranjega varstva, podaljšanega bivanja, prostorskih omejitev itd.). Če njihovi želji ni mogoče ugoditi, vendar ti vztrajajo pri šolanju na matični šoli, je prav, da se o tem formalno odloči, ker očitno starši predpostavljajo, da jim zakon priznava pravico izbire šolanja na matični ali na podružnični šoli. Njihova zahteva se v takem primeru zavrže s sklepom na podlagi 1. točke prvega odstavka 129. člena ZUP, zoper katerega imajo pravico do pravnega sredstva, s katerim se presodita pravilnost in zakonitost postopanja ravnatelja oziroma (ne)utemeljenost vloge staršev.

²⁴ Glej Uredbo o merilih za oblikovanje javne mreže osnovnih šol.

1.3 Izbrani primeri o udeležencih v postopku

Primer 1.5: Konflikt interesov članov senata pri kolegijem odločanju kot razlog za izločitve

Vprašanje

Ali so lahko člani kolegijskega organa osebe, ki tudi vodijo posamezne postopke do izdaje odločbe in podajajo predlog odločbe ter vsebino predlagane odločitve predstavijo na seji kolegijskega organa? Ali bi bilo predhodno vodenje postopka lahko razlog za izločitev oseb iz postopka odločanja?

Kdaj gre za konflikt interesov in potrebo po izločitvi članov senata pri kolegijem odločanju?

Kako pri tem pravilno upoštevati določbe področnih zakonov, npr. ZPOmK-2?

Odgovor

Pri kolegijem odločanju v konkretnih upravnih zadevah je treba upoštevati pravila ZUP in morebitne specifične področnega zakona. Pri tem ne gre prezreti, da ZUP izpeljuje med drugim ustavne garancije, zato je njegov pomen ustrezno večji, a kljub temu, da področni zakon nadredi splošnega, ne more poseči v ustavna izhodišča poštenega postopka, razen ob upoštevanju realnih potreb in okoliščin konkretne življenjske situacije, ki ob tem upoštevajo tudi načelo sorazmernosti.²⁵ Poleg temeljnih načel ZUP določa tudi pravila in ureja najrazličnejše možne položaje, iz česar sledijo okvir delovanja organov in razmerja med udeleženci v postopku, zato predstavlja podlago za razlago pravil področnega zakona tudi analogija s pravili ZUP.

To je pomembno z vidika formalne zakonitosti. Če bi pri (kolegijem ali individualnem) odločanju v postopku sodelovala že na videz pristranska oseba, bi to pomenilo poseg v načelo pravičnega postopka in s tem potencialno nevarnost za uveljavitev garancij glede pravnega sredstva oziroma sodnega varstva, saj bi šlo za bistveno postopkovno napako (237. člen ZUP).

ZUP v 29. členu določa, da v upravnih zadevah iz pristojnosti kolegijskega organa vodi postopek do izdaje odločbe njegov član, ki ga določi sam organ.²⁶ Uradna oseba mora izpolnjevati pogoje za vodenje postopka iz 31. člena ZUP, to je pogoj izobrazbe in opravljenega strokovnega izpita iz upravnega postopka. Kadar področna ureditev, npr. ZPOmK-2, določa, da vodeče uradne osebe imenuje direktor, ne glede na to, ali so člani kolegijskega organa, s sistemskega vidika (ZUP) ni vprašljivo, da lahko ista oseba postopek vodi in deluje kot član odločujočega kolegija. Takšen položaj uradne osebe omogoča, da lahko tudi

²⁵ Več v Jerovšek in Kovač, 2016.

²⁶ Glej tudi sodbo UPRS I U 872/2010 z dne 27. 1. 2010.

ustno predstavi primer in morebitne posebne okoliščine. Zaradi tega ne gre za konflikt interesov oziroma dvom v pristranskost.

Če noben član senata ne izpolnjuje pogojev za vodenje postopka, postopek do izdaje odločbe vodi druga pooblaščen oseba, ki sicer ni član kolegija, vendar izpolnjuje pogoje iz 31. člena ZUP. Pooblastiti je mogoče le osebo, ki v času pooblastila opravlja procesna dejanja uradne osebe istega ali drugega organa, ki je lahko organ državne uprave, organ lokalnih skupnosti ali nosilec javnih pooblastil.²⁷

Po ZUP bi šlo lahko za konflikt interesov, če bi v postopku s pravnim sredstvom sodelovala oseba, ki je sodelovala v postopku na prvi stopnji, ne glede na to ali je sodelovala kot vodeča ali odločujoča uradna oseba. Učinkovito pravno varstvo namreč zahteva ločenost ravni odločanja tudi prek vprašanja pristojnosti, tako stvarne oziroma institucionalne (po organih) kot personalne (po uradnih osebah).

Primer 1.6: Zahteva za izločitev uradne osebe in poštena uporaba pravic

Vprašanje

Stranke večkrat zahtevajo izločitev iste ali druge uradne osebe, včasih celo na podlagi enakega razloga, ali pa navajajo nova dejstva v pritožbenem postopku. Ali takšne zahteve lahko štejemo za zlorabo procesne pravice?

Odgovor

V upravnem postopku je treba ugotoviti resnično dejansko stanje stvari in v ta namen ugotoviti vsa dejstva, ki so pomembna za zakonito in pravilno odločbo (8. člen ZUP). Ugotovljena dejstva so lahko v prid stranki ali v njeno škodo. Zaradi pravilne uporabe zakona v konkretni upravni zadevi je treba zagotoviti nepristranskost (objektivnost) pri delu in odločanju uradne osebe. Morebitna izločitev naj odpravi dvom o nepristranosti ter varuje načelo objektivnosti. To je po svoji naravi eno temeljnih načel upravnega postopka, ki je v interesu stranke in organa.²⁸ Izpeljano je iz načela zakonitosti in načela materialne resnice. Pravica do nepristranskega vodenja postopka in odločanja se na zakonski ravni udejanja z institutom izločitve uradne osebe.²⁹

Ustava v 22. členu zahteva, da se o pravicah, obveznostih ali pravnih interesih (koristih) odloča po izvedbi poštenega postopka. Sestavni del ustavne pravice do poštenega postopka je spoštovanje temeljnega procesnega jamstva do nep-

²⁷ Več Pirnat v Kovač in Kerševan (ur.), 2020, 1. knjiga, komentar k 29. členu.

²⁸ Kerševan in Androjna, 2017, str. 126.

²⁹ Odločba USRS Up-879-14 z dne 20. 4. 2015, 50. točka obrazložitve.

ristranskega odločanja.³⁰ Merila, ki jih je USRS oblikovalo pri odločanju glede nepristranskosti odločanja za sodišča, so na podlagi 22. člena Ustave uporabna tudi za odločanje pred upravnimi organi.³¹ Teorija navaja, da je sicer vprašljivo, ali je neposredna uporaba teh meril ob upoštevanju značilnosti upravnega odločanja vselej utemeljena. O posebnostih upravnega postopka glede na sodne postopke se nista izrekla niti USRS (to je v zgoraj citiranih zadevah ostalo na ravni splošnosti) niti VSRS.³² Določbe o izločitvi pa so splošne, zato veljajo za postopke na vseh stopnjah, torej tudi za pritožbeni postopek in postopke z izrednimi pravnimi sredstvi.³³

Postopek odločanja o izločitvi je mogoče sprožiti (bodisi po uradni dolžnosti bodisi na zahtevo stranke ali osebe s položajem stranke) do konca prvostopenjskega ali pritožbenega postopka oziroma postopka z izrednimi pravnimi sredstvi, ki ga označuje trenutek izdaje odločbe. Če je postopek končan, v njem pa je opravljala procesna dejanja ali izdala odločbo oseba, ki bi morala biti izločena, je mogoče razloge za izločitev uveljavljati s pravnimi sredstvi zoper izdane akte.³⁴ V interesu strank, pa tudi v interesu ekonomičnosti samega postopka (14. člen ZUP) je, da se to vprašanje razreši v čim zgodnejši fazi postopka, saj izločitev velja »za naprej«.³⁵ Stranka oziroma oseba s položajem stranke, ki med postopkom ugotovi, da bi bilo treba uradno osebo izločiti, mora tudi zaradi omejitev pri navajanju dejstev in predlaganja izvedbe novih dokazov v pritožbenem postopku (tretji odstavek 238. člena ZUP) in v upravnem sporu (tretji odstavek 20. člena ZUS-1) že pred izdajo odločbe zahtevati izločitev in ne sme »špekulirati«, češ da bo to okoliščino lahko navajala tudi v pritožbi, če ne bo zadovoljna z vsebino izdane odločbe. To bi bilo v nasprotju z načelom poštene uporabe pravic (11. člen ZUP) in tudi smislom ločenega odločanja o izločitvah, ki ga določa ZUP. V pritožbi oziroma tožbi mora vlagatelj, ki se sklicuje na ta razlog, verjetno izkazati, da je zanj izvedel šele naknadno. Takšna razlaga je tudi ustavno skladna, saj je tudi USRS sprejelo stališče, da posamezniku, ki v zakonskih rokih ne uveljavlja svoje pravice (do nepristranskega odločanja), ni mogoče dopustiti njenega uveljavljanja v kasnejših fazah postopka, če bi bilo to v nasprotju s splošnim načelom prepovedi uporabe pravice na način, ki pomeni njeno zlorabo.³⁶ V nasprotju z namenom instituta izločitve bi bilo, da bi stranka, čeprav za obstoj izločitvenih razlogov ve, z njihovim uveljavljanjem čakala do faze postopka, ko bi lahko izključno prek instituta izločitve organu preprečila učinkovito nada-

30 Odločba USRS Up-1094/18 z dne 21. 2. 2019, 8. točka obrazložitve.

31 Odločba USRS Up-217/15 z dne 7. 7. 2016, 16. točka obrazložitve.

32 Kovač in Kerševan (ur.), 2020, 1. knjiga, str. 296 in 297.

33 Ibidem, str. 299.

34 Ibidem, str. 299 in 300.

35 Sodba VSRS G 1/2014 z dne 20. 1. 2015, 8. točka obrazložitve.

36 Sklep VSRS X Ips 40/2019 z dne 11. 11. 2020, točka 21 obrazložitve in v opombi št. 16 navedena sodna praksa USRS, tako tudi sodba UPRS I U 1469/2019-322 z dne 10. 3. 2022, 39. do 41. točka obrazložitve.

ljevanje postopka. Špekulativno ravnanje stranke pri (ne)podajanju zahteve za izločitev zato predstavlja zlorabo procesnih pravic in ne more biti pravno varovano.³⁷ Dejanja, ki pomenijo zlorabo, pa so tudi po stališču USRS protipravna in ne morejo uživati pravnega varstva, sploh če gre obenem za žalitve organa in to celo s strani pravno kvalificiranega zastopnika.³⁸

Poleg načela nepristranskosti (objektivnosti) je namreč eno izmed temeljnih načel upravnega postopka tudi dolžnost govoriti resnico in poštena raba pravic (11. člen ZUP). Obveznost stranke, da pošteno uporablja svoje pravice, v zakonu ni podrobneje opredeljena. Sledi temeljnemu načelu, da zlorabe procesnih pravic ni mogoče sprejemati kot dopustnega procesnega dejanja. Na vprašanje, ali je mogoče vsako zlorabo procesne pravice po ZUP šteti tudi za neupoštevno, sodna praksa še ni dala jasnega odgovora.³⁹ Za zlorabo pravice se npr. šteje, če pomeni neko dejanje za upravni organ veliko (administrativno) obremenitev, ki vpliva na njegovo poslovanje do drugih udeležencev v upravnih postopkih oziroma drugih strank.⁴⁰ Kot že navedeno zgoraj, zloraba procesnih pravic predstavlja tudi špekulativno ravnanje stranke pri (ne)podajanju zahteve za izločitev.⁴¹

Načelo poštene uporabe pravic bo uradna oseba, ki vodi postopek, tako vselej uporabljala pri presoji postopkovnih predlogov stranke, npr. ali je določen dokazni predlog namenjen zgolj zavlačevanju postopka ali bi dejansko lahko pripomogel k razjasnitvi dejanskega stanja. Tudi zloraba pravice navajati dejstva in predlagati dokaze v postopku do izdaje prvostopenjske odločbe ima za posledico omejitev možnosti navajanja takih dokazov v pritožbenem postopku oziroma pri obnovi postopka (tretji odstavek 238. člena ZUP in drugi odstavek 261. člena ZUP).⁴²

Glede žalitev kot podlage za izločitev uradne osebe pa je treba upoštevati tudi prakso ESČP, češ da gre primarno za svobodo govora, ki pa ni neomejena, pri čemer se upoštevajo tudi realna dejstva in glede na to podaja možnost pravnega varstva.⁴³

37 Sklep VSRS X Ips 40/2019 z dne 11. 11. 2020, 9. točka obrazložitve.

38 Sklep USRS Up-3427/07, U-I-287/07, z dne 6. 11. 2008, 6. točka obrazložitve.

39 Kovač in Kerševan (ur.), 2020, 1. knjiga, str. 154.

40 Sodba UPRS II U 373/2016 z dne 11. 10. 2017.

41 Sklep VSRS X Ips 40/2019 z dne 11. 11. 2020, 9. točka obrazložitve.

42 Po Kovač in Kerševan (ur.), 2020, 1. knjiga, str. 154.

43 Kot izhaja iz zadeve Cimperšek proti Sloveniji 58/512/2016 z dne 30. 6. 2020

Primer 1.7: Odločanje glede dodeljevanja subvencij (sredstev) v šolstvu

Vprašanje

Ali je treba o vlogi staršev za subvencijo iz šolskega sklada oziroma pri dodeljevanju subvencij odločiti v upravnem postopku? Kdo je organ, ki odloča?

Odgovor

Upravni postopek se vodi v upravnih zadevah (1. in 2. člen ZUP). Te zakon opredeli kot zadeve odločanja o pravic, pravni koristi ali obveznosti s področja upravnega prava. Pri tem je bistveno, da se o predmetu odloča enostransko, odločevalec pa nastopa z avtoriteto oziroma s položaja oblasti, zato je po naravi stvari nadrejen tistemu, o čigar pravnem položaju se odloča. Z določanjem (materialnih) pravic, pravnih koristi in obveznosti zakonodajalec temeljno štiti javni interes na določenem področju družbenega življenja, toda hkrati se s tem vzpostavi pravno priznan interes posameznika, ki v razmerju do oblasti nastopa kot subjekt in ima v okviru javnih pravic upravičenje zahtevati določeno ravnanje.⁴⁴ O tem, ali se o določeni pravici, pravni koristi ali obveznosti vodi upravni postopek, lahko neposredno ali posredno določa zakon, ki na normativni ravni vzpostavlja pravico, pravno korist ali obveznost, tako da določi, da se vodi upravni postopek, da se izda upravna odločba, da se odloča v upravnem postopku (drugi odstavek 2. člena ZUP), da se subsidiarno uporablja ZUP ipd. Za upravno zadevo gre sicer tudi v drugih primerih, ko zaradi enostranskega in oblastnega odločanja o pravic, pravni koristi ali obveznosti to izhaja iz narave stvari, ker gre za pravico, pravno korist ali obveznost s področja upravnega prava, o kateri odloča upravni organ, drug državni organ, organ samoupravne lokalne skupnosti ali nosilec javnega pooblastila (1. in 5. člen ZUP).

Z normativno opredelitvijo organov po 1. in 5. členu ZUP zakon loči dva kroga subjektov, ki odločajo v upravnih zadevah – na eni strani gre za organe državne ali lokalne oblasti in na drugi strani za nosilce javnih pooblastil.⁴⁵ Šola pri odločanju o pravicah, pravnih koristih ali obveznostih učencev in dijakov (npr. status športnika, vpis v višji razred ali letnik) nastopa kot nosilec javnega pooblastila, ki ZUP uporablja neposredno in subsidiarno (če drug zakon ne določa drugačnih procesnih pravil; 3. člen ZUP). V drugih zadevah, v katerih v okviru javne službe ureja javnopravna razmerja (npr. v zvezi s pristopom k opravljanju izpita), pa ZUP uporablja smiselno,⁴⁶ tako da pri tem upošteva tudi specifičnost

⁴⁴ Kovač in Kerševan (ur.), 2020, 1. knjiga, str. 67.

⁴⁵ Ibidem, str. 88.

⁴⁶ Jerovšek in Kovač, 2016, str. 24.

okolščin življenjskega položaja in potrebe po njegovem procesnopравnem urejanju.

V upravnih in drugih javnopravnih zadevah po ZUP odloča predstojnik organa, vendar področni zakoni pristojnost za odločanje lahko uredijo drugače. Na tak način je pristojnost urejena v ZOSn, ki v 60.b členu določi pristojnost ravnatelja šole, če za posamezno odločitev ni posebej določen drug organ. Tak primer je tudi pristojnost za odločanje o namembnosti in upravičencih do sredstev šolskega sklada, o čemer odloča upravni odbor, ki upravlja s skladom (135. člen ZOFVI).⁴⁷

V skladu z navedenim je zakon podelil stvarno pristojnost odločanja o sredstvih šolskega sklada na prvi stopnji upravnemu odboru sklada. Zakon pa ne določa pritožbenega organa na drugi stopnji, zato bi lahko glede na četrty odstavek 135. člena ZOFVI upravni odbor sprejel pravila, kjer bi določil pravno varstvo, saj pri odločanju upravnega odbora ne gre za upravno zadevo, ki bi terjala določanje pristojnega drugostopenjskega organa z zakonom, ampak drugo javnopravno zadevo, kjer se dopušča določitev tudi z drugimi predpisi. Vsekakor pa je treba pravno varstvo strankam zagotoviti, če ne drugače s smiselno rabo določb o pristojnosti po ZOSn.

V drugih javnopravnih zadevah tistemu, ki vodi postopek, strokovnega izpita iz upravnega postopka ni treba opraviti, čeprav pa mora organ (šolski odbor) v postopku zagotavljati temeljne ustavne in procesne garancije, npr. glede postopanja z nepopolnimi vlogami z dopolnitvami, vpogleda, pravice izjaviti se, obrazložitve, ustreznega vročanja. Zato je smiselno, da se takšna oseba seznanj z osnovnimi postulati upravnega odločanja oziroma ZUP, ki zagotavljajo vodenje poštenega in pravičnega postopka, kar je v skladu z 22. členom Ustave standard v vseh javnopravnih postopkih. Pri sestavljanju upravnega odbora bi bilo zato treba paziti, da je vsaj en predstavnik šole poučen o (šolskih) upravnih zadevah in odgovoren za temelje formalne zakonitosti.

⁴⁷ Po zakonu se sredstva iz šolskega sklada lahko namenijo tudi za udeležbo otrok, učencev in dijakov iz socialno manj vzpodbudnih okolij na dejavnostih, ki so povezane z izvajanjem javno veljavnega programa, vendar se ne financirajo v celoti iz javnih sredstev, če se na ta način zagotavljajo enake možnosti. Upravičenci do kritja stroškov udeležbe na posameznih dejavnostih iz prejšnjega stavka so lahko tisti otroci, učenci oziroma dijaki, ki jim je priznana pravica do subvencije za malico v najvišjem deležu od cene malice ali pravica do znižanja plačila za programe vrtcev do največ tretjega dohodkovnega razreda po zakonu, ki ureja uveljavljanje pravic iz javnih sredstev.

Primer 1.8: Določitev strank postopka**Vprašanje**

Področni zakon določa, da so stranke v postopku odobritve pravnega posla pogodbene stranke in vsi, ki so sprejeli ponudbo in v predpisanem roku vložili vlogo za odobritev pravnega posla. Vendar pa zakon ureja tudi izjeme, ko odobritev pravnega posla ni potrebna. Za te primere pa ne določi izrecno, kdo so stranke postopka. Ali je to samo vložnik vloge, da odobritev pravnega posla ni potrebna (torej pridobitelj zemljišč), ali so to vse pogodbene stranke?

Odgovor

Ko organ prejme vlogo oziroma zahtevek in ugotovi, da je ta razumljiv in formalno popoln (66. člen ZUP) ter kot tak sposoben za nadaljnjo obravnavo, v okviru nadaljnjega formalnega preizkusa preveri izpolnjevanje ostalih formalnih predpostavk, od katerih je odvisen začetek ugotovitvenega in dokaznega postopka. Med drugim mora ugotoviti, ali je tisti, ki nastopa kot stranka v postopku, lahko stranka (49. člen ZUP). Temu pogoju je zadoščeno, če ima stranka pravno sposobnost in stvarno oziroma procesno legitimacijo. Če pogoja ne izpolnjuje, se zahtevek zavrže na podlagi 2. točke prvega odstavka 129. člena ZUP. Organ zavrže zahtevek praviloma v okviru formalnega preizkusa, izjemoma lahko tudi kasneje, vendar pred izdajo odločbe, če se ugotovi, da oseba ne izpolnjuje ali zaradi sprememb dejanskega stanja po začetku postopka izgubi to lastnost.

Stvarna ali procesna legitimacija pomeni lastnost osebe, ki jo področni predpisi, ki vzpostavljajo materialne pravice, pravne koristi ali obveznosti, določijo kot upravičeno nosilko konkretne pravice, pravne koristi ali obveznosti in ji s tem omogočijo pridobitev položaja stranke. Če oseba nima obravnavane legitimacije, ne more biti stranka in ji odločba ne more priznati pravice ali pravne koristi ali nalogi obveznosti.⁴⁸ Legitimacija je zato pogoj za začetek in vodenje vsakega upravnega postopka, ne glede na to, ali se začne na zahtevo ali po uradni dolžnosti.

ZKZ, ki v III. poglavju ureja promet s kmetijskimi zemljišči, gozdom in kmetijami, določa, da mora pravni promet s kmetijskimi zemljišči, gozdom in kmetijami, torej pridobitev lastninske pravice s pravnimi posli med živimi, potekati po določbah tega zakona. Te med drugim urejajo obvezno obliko in vsebino ponudbe za prodajo, javno izobešanje te ponudbe ter rok za sprejem ponudbe (20. člen), način sprejema ponudbe (21. člen), rok in vsebino vloge za odobritev pravnega posla (22. člen) ter vrstni red predkupnih upravičencev (23. člen). Iz 22. člena izhaja še, da so stranke v postopku odobritve pravnega posla pogodbene stranke in vsi, ki so sprejeli ponudbo v skladu s tem zakonom in so v predpisanem roku vložili vlogo za odobritev pravnega posla.

⁴⁸ Jerovšek in Kovač, 2016, str. 100 in 101.

Od tako strogo urejenega postopka je mogoče odstopati le v primerih, ki jih določa drugi odstavek 19. člena ZKZ (taksativno naštetih 16 okoliščin), ko odobritev pravnega posla ni potrebna. Glede tega postopka zakon določa le, da se vloga po tej določbi vloži pri upravni enoti, na območju katere leži nepremičnina oziroma njen pretežni del, ter da o tem, da odobritev pravnega posla ni potrebna, upravna enota izda odločbo, strank postopka pa ne določa.

Upošteva se, da v skladu z zakonom izda odločbo upravna enota, je postopanje upravne enote, ko ugotavlja, da odobritev pravnega posla ni potrebna, mogoče šteti kot upravno zadevo (drugi odstavek 2. člena ZUP). Zakonodajalec je namreč predvidel, da je treba v posebnem ugotovitvenem postopku preveriti oziroma ugotoviti, ali so izpolnjeni materialni pogoji, ki dokazujejo izjemo iz drugega odstavka 19. člena ZKZ, kar posledično omogoča neposredno sklenitev pravnega posla med odsvojiteljem in novim pridobiteljem, brez javne objave ponudbe in preverjanja vrstnega reda predkupnih pravic. To pomeni, da mora organ v skladu z načelom materialne resnice in proste presoje dokazov ugotoviti vsa dejstva. Postopek se, kot omenjeno, že po področnem zakonu zaključuje z izdajo odločbe. Izdaja odločbe o upravni zadevi po naravi stvari pomeni meritorno oziroma vsebinsko odločitev o pravici, pravni koristi ali obveznosti, zato v primeru priznanja pravice in pravne koristi oziroma naložitve obveznosti spremeni pravni položaj stranke. Nasprotno zavrnitev zahtevka pomeni, da je pravni položaj stranke nespremenjen, zato odločitev v prvem primeru postane materialno in formalno pravnomočna, v drugem pa le formalno. Kljub vsebinskemu odločanju ima odločba o zavrnitvi zahtevka torej le formalni učinek. V obravnavanem primeru bi se sicer lahko postavilo vprašanje, ali odločba, da odobritev pravnega posla ni potrebna, ureja in spreminja pravni položaj stranke, in posledično ali po vsebini stvari ustreza meritornemu upravnemu aktu ali pa gre za napačno poimenovanje potrdila o dejstvu, ki ga organ ugotovi v posebnem ugotovitvenem postopku (180. člen ZUP), ki kot vsako potrdilo na pravni položaj vložnika ne vpliva. Kljub očitnemu namenu zakonodajalca, da se odločba izda v upravnem postopku (zakonska opredelitev upravne zadeve v formalnem smislu) bi bilo mogoče zagovarjati tudi stališče, da tovrstni postopek ni upravna zadeva, ker ne posega v pravni položaj. Pričakovati je, da se bo stališče o tem izoblikovalo v sodni praksi, do takrat pa mora organ po načelu zakonitosti slediti pravilom področnega zakona, voditi upravni postopek in v njem spoštovati procesna načela in pravila, ki jih določata področni zakon in ZUP.

Ker gre za postopek, ki se začne z vlogo stranke, se predvideva, da takšno vlogo vloži pridobitelj (prvi odstavek 22. člena ZKZ), ki mu zakon pripoznava stvarno oziroma procesno legitimacijo. V skladu s tem je šteti, da je vložnik aktivna stranka. Seveda je lahko pogodbenih strank več, kar pomeni, da bo strank upravnega postopka toliko, kot je pogodbenih strank.

Primer 1.9: Stranke postopka in določitev naslovnika za vročitev odločbe po posebnem predpisu

Vprašanje

V skladu s prvim odstavkom 4. člena ZDKG zaščiteno kmetijo po 2. členu tega zakona na podlagi zaprosila sodišča ali davčnega organa določi z odločbo v upravnem postopku upravna enota, na območju katere leži pretežni del zemljišč, ki sestavljajo kmetijo. Kdo je v tem postopku stranka in komu se vroči odločba? Ali je pravilno stališče, da se odločba vroči le sodišču in da dediči v postopek pred izdajo odločbe niso vključeni, ker so vključeni v postopek dedovanja na sodišču? V skladu s prej navedenim v postopku ni strank, odločba se vroči (pošlje?) le sodišču. Kdaj nastopi v tem primeru pravnomočnost odločbe?

Odgovor

Subjekta upravnega postopka, brez katerih ne more biti postopka, sta organ in stranka, o kateri pravicah, pravnih koristih ali obveznostih se odloča v postopku; lahko pa so v postopku tudi drugi, t. i. eventualni udeleženci,⁴⁹ kot so stranski udeleženci, priče, izvedenci. Organ v okviru svojih pristojnosti namreč po naravi stvari odloča o pravicah, pravnih koristih ali obveznostih posameznika, pravne osebe ali druge stranke, zato je odločba o priznanju pravice, pravne koristi ali obveznosti vedno konkretni in individualni (u)pravni akt. Ker je stranka (poleg organa) nujni udeleženec postopka, se ta brez nje ne more začeti in voditi, niti ni mogoče izdati meritorne odločbe (zaradi smrti stranke se denimo postopek prekine ali ustavi, če predmet postopka ne more preiti na pravne naslednike). Uradna oseba, ki vodi postopek, mora ves čas postopka po uradni dolžnosti paziti, da so v postopku udeleženi vsi, na katerih pravice ali pravne koristi bi lahko vplivala odločba (44. člen ZUP). Kršenje te procesne predpostavke pomeni absolutno bistveno kršitev pravil postopka, ki poleg pritožbenega razloga (2. točka drugega odstavka 237. člena ZUP) predstavlja tudi razlog za izredna pravna sredstva (9. točka 260. člen ZUP).⁵⁰

Če se v postopku odloča o pravici, pravni koristi ali obveznosti osebe, ki sama ni sprožila postopka, temveč je bil ta začel na pobudo druge (nasprotnje) stranke ali po uradni dolžnosti, denimo na predlog drugega organa po posebnem zakonu, ima taka oseba običajno položaj pasivne stranke. Kljub temu pa se takšni osebi ne sme »odvzeti« položaja stranke in s tem možnosti sodelovanja v postopku. ZUP ne loči procesnih pravic strank glede na to, ali gre za aktivno ali pasivno stranko. Še več, celo v primeru stranskega udeleženca določa, da ima ta v postopku enake pravice kot stranka (tretji odstavek 43. člena ZUP).

⁴⁹ Kerševan in Androjna, 2017, str. 132.

⁵⁰ Jerovšek in Kovač, 2016, str. 95.

Odločba o zaščiteni kmetiji, ki jo v skladu s 4. členom ZDKG izda upravna enota, je po svoji naravi sicer ugotovitvena ali deklaratorna odločba. Taka odločba ugotavlja določeno pravno razmerje glede na že obstoječe dejansko stanje, pri čemer vpliva na pravni položaj vseh lastnikov zemljišč te kmetije, saj z določitvijo statusa zaščitenе kmetije začne glede dedovanja zanjo veljati drugačen pravni režim od splošnega, ki ga ureja ZD, tj. za zaščiteno kmetijo velja dedovanje po določbah ZDKG.

ZDKG izrecno določa, da se odločba o zaščiteni kmetiji izda v upravnem postopku, zato na formalni ravni ni dvoma, da se odločba izda v upravni zadevi. To za sabo potegne tudi vsa procesna pravila, ki jih ZUP določa glede ugotovitvenega postopka: pravico udeleževati se postopka (146. člen ZUP); dajati podatke in izjaviti se o dokazni oceni (141. člen ZUP); zavarovati in braniti svoje pravice ter pravne koristi (138. člen ZUP 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) in pravico dajati pripombe k delu na obravnavi (162. člen ZUP).⁵¹ Upravna enota mora vsekakor najprej ugotoviti, kdo so stranke postopka, jih pritegniti v postopek, jim omogočiti, da v postopku izvršujejo svoje procesne pravice, in jim na koncu postopka odločbo vročiti.

Kot določa 83. člen ZUP, se z vročitvijo naslovniku omogoča seznanitev z dokumentom, pravne posledice odločbe pa nastanejo šele po njeni vročitvi. Če se odločba o zaščiteni kmetiji vroči le sodišču, ki sicer ni stranka upravnega postopka, temveč le predlagatelj, ne pa tudi strankam, tj. lastnikom, katerih zemljišča tvorijo zaščiteno kmetijo, taka odločba nima pravnih učinkov.⁵² Glede na vlogo sodišča v postopku se mu namreč odločba pošlje le v seznanitev in to šele, ko postane pravnomočna (163. člen ZD v povezavi z 206. in 207. členom ZPP). Pravnomočna pa lahko postane le pod pogojem, da je bila pravilno vročena strankam postopka, s čimer jim je bila omogočena uporaba pravnih sredstev.⁵³

Dejstvo, da so lastniki, katerih zemljišča tvorijo zaščiteno kmetijo, vključeni v postopek dedovanja pred sodiščem, v ničemer ne posega v njihov položaj pred organom. Morebitne nepravilnosti izdane odločbe o zaščiteni kmetiji lastniki namreč ne morejo več izpodbijati s pravnimi sredstvi pred sodiščem v postopku dedovanja, temveč lahko to storijo le pred organom, ki je odločal o zaščiteni kmetiji. Odločanje o dedovanju pred sodiščem in odločanje o statusu zaščitenе kmetije sta namreč samostojni pravni celoti, o katerih v okviru svojih pristojnosti odločata sodišče in upravna enota v sodnem oziroma upravnem postopku, zato je sporna vprašanja treba razčistiti v okviru vsakega postopka posebej. Po-

⁵¹ Jerovšek in Kovač, 2016, str. 54 in 55.

⁵² Kovač in Kerševan (ur.), 2022, str. 86.

⁵³ 7. točka odločbe USRS Up-436/15-9 z dne 22. 3. 2017.

sledično tudi (zapuščinsko) sodišče ne more posegati v odločitev upravne enote in je spreminjati. Organ, ki odloča v upravnem postopku, in sodišče sta v okviru svojih pristojnosti v prirejenem položaju in sta dolžna spoštovati pravnomočne odločitve.

Primer 1.10: Ustrezna pravna podlaga pravne koristi

Vprašanje

Ali za pravno korist oziroma pravni interes zadošča, da se stranka sklicuje na Ustavo RS, ali se mora sklicevati na konkretno zakonsko določbo oziroma določbo podzakonskega predpisa?

Odgovor

V ZUP se uporabljata pojma pravna korist in pravni interes kot sinonima, vendar je treba razlikovati različne položaje in posledično drugačno postopanje organa. Pravna korist ali pravni interes lahko označuje materialno pravno upravičenje, ki je predmet upravnega odločanja. Kot tak se pojem uporablja v 1. in 2. členu ZUP ter označuje glede na pravico omejeno pravno upravičenje, pri katerem posameznik ne more doseči priznanja ali izvršitve s strani države.⁵⁴ Gre za položaje, ko v svojem postopku uveljavlja upravičenje, vendar je to zaradi možnosti diskrecijskega odločanja organa (glej drugi odstavek 2. člena ZUP) degradirano na raven pravnega interesa.⁵⁵ Pravno korist ali pravni interes opredeli materialni zakon, ki določa pogoje, pod katerimi se lahko prizna.

Pravna korist ali pravni interes pa lahko označuje tudi materialnopravno upravičenje za sodelovanje v tujem postopku, ko bi odločitev o pravici, pravni koristi ali obveznosti lahko posegla v pravni položaj osebe, ki sicer ni stranka postopka, kar bi omogočilo, da se posamezniku prizna položaj stranskega udeleženca (43. člen ZUP).

Različnost omenjenih pravnih položajev se odkazuje tudi v bistveno drugačnem pravnem položaju osebe. V prvem položaju posameznik z zahtevkom uveljavlja pravno koristi ali pravni interes, organ pa o tem vodi postopek in izda odločbo, v drugem položaju pa posameznik sodeluje v tujem postopku, ker bi odločitev lahko vplivala na njegov pravni položaj, zato pravni interes ali pravna korist ni predmet odločanja, ampak se zagotavlja le njegovo oziroma njeno varstvo. Čeprav pravna korist oziroma pravni interes v obeh primerih temelji na materialnem pravnem temelju in pomeni zaščito pravnega položaja, je položaj posameznika v obeh primerih bistveno drugačen: v prvem nastopa kot aktivna stranka, v drugem kot stranski udeleženec; v prvem primeru se neposredno

⁵⁴ Androjna in Kerševan, 2006, str. 59.

⁵⁵ Ibidem, str. 61.

odloča o pravnem položaju, v drugem pa odločitev lahko le vpliva na pravni položaj.

Obravnavano vprašanje se nanaša na zaščito pravnega interesa oziroma pravne koristi v primeru, ko oseba kot stranski udeleženec nastopa v tujem postopku. Pravni interes oziroma pravno korist za sodelovanje v postopku zakon opredeli kot neposredno na zakon ali drug predpis oprto osebno korist, kar pomeni, da se postopka ne more udeleževati oseba, ki zatrjuje, da varuje splošno oziroma javno korist, potencialno ali prihodnjo korist, korist, ki ne obstaja v času odločanja in nima temelja v predpisu.⁵⁶

Pravni interes stranskega udeleženca je opredeljen v materialnem zakonu, ki določa pravico, pravno korist ali obveznost, o kateri se odloča v upravnem postopku, vendar to ni pravilo. Pravni interes je lahko opredeljen tudi v drugem zakonu ali predpisu. Tak primer je določen v GZ-1, ki določa, da imajo pravni interes vse tiste osebe, ki živijo na območju, kamor sega vpliv gradnje glavne stranke.

Na prizadetost pravne koristi potencialnega stranskega udeleženca mora organ paziti po uradni dolžnosti (44. člen ZUP), zato ji mora omogočiti sodelovanje v postopku tako, da jo povabi z osebnim vabilom ali z javnim naznanilom (143. člen ZUP). Zakon omogoča, da oseba sama zahteva vstop v postopek, vendar mora v vlogi določno navesti, v čem je njen pravni interes, in po možnosti predložiti dokaze (142. člen ZUP). Določnost opredelitve ne pomeni, da se mora oseba sklicevati na določen predpis, ki varuje njen pravni položaj, zadostuje, da v (laični) vlogi navede, zakaj meni, da bi bil njen interes lahko prizadet. Na podlagi razlogov, ki jih navede v zahtevku, mora organ presoditi, ali bi bil lahko prizadet pravni interes, ki ga opredeli neki predpis. Od vložnika zahtevka ni mogoče zahtevati navedbe predpisa, takšno stališče bi bilo v nasprotju z načelom varstva pravic in javnih koristi (7. člen ZUP), ki na ravni vrednostnih izhodišč upravnega postopka preprečuje, da bi nevednost in neukost škodovala pravnemu položaju v postopku.

Ustava z določitvijo pravic in svoboščin varuje pravne položaje na najvišji ravni. Vendar splošna opredelitev pravic in svoboščin praviloma ne zadošča za utemeljevanje pravnega interesa. Zaščiteneost pravnega položaja osebe je zato treba ugotavljati na podlagi nižjih predpisov, kar pomeni, da je zgolj na podlagi Ustave težko pripoznati pravni interes, ki bo podlaga za sodelovanje v postopku. Toda ne glede na sklicevanje na Ustavo mora organ v takem primeru ravnati, kot je navedeno zgoraj.

⁵⁶ Primerjaj Jerovšek in Kovač, 2016, Androjna in Kerševan, 2006, str. 164–167, Kovač in Kerševan (ur.), 2020, 1. knjiga, str. 334–341.

Primer 1.11: Kdo je lahko pooblaščenec za vročitve?**Vprašanje**

Kdo se postavi za pooblaščenca za vročitve? Ali mora taka oseba to vlogo sprejeti? Kako naj ravna uradna oseba v primeru, ko gre za nujen primer, stranka pa je v tujini in v danem roku ni postavila pooblaščenca (npr. inšpekcijski zavezanec ima stalno prebivališče v tujini, gre za nevarni objekt, gradbeni inšpektor pa je za pooblaščenca za vročitve imenoval občino, a se ta s tem ne strinja)?

Odgovor

Pravila upravnega postopka morajo slediti cilju vzpostavitve pravičnega razmerja med učinkovitostjo upravnega organa in varstvom pravic stranke. To se odraža tudi pri vročanju. Zakon med usmeritvami o izvajanju vročanja izrecno določa, da mora organ izbrati takšen način vročitve, ki bo omogočil hitro, učinkovito in stroškovno ugodno vročitev tako za stranko kot za organ (83. člen ZUP). Učinkovitost postopka oziroma vročanja kot nujnega procesnega dejanja, če naj dokument začne pravno učinkovati (83. člen ZUP), se odraža tudi v možnostih, da se dokument namesto stranki vroči drugi osebi – pooblaščenca za vročitve.

Po ZUP so možni naslednji položaji:

- stranka pooblaščenca oziroma pooblaščenca za vročitve (prvi odstavek 89. člena ZUP) postavi sama; razlika med njima je v tem, da pooblaščenec praviloma zastopa stranko v celotnem postopku, vključno za vročitev, pooblaščenec za vročitve pa le za vročitev; v obeh primerih je organ z obstojem pooblastila seznanjen že pred odreditvijo vročitve, zato vroča neposredno pooblaščenca; pravni učinki vročitve so enaki v obeh primerih;
- stranka da (pisno ali ustno) pooblastilo pooblaščenca, ki o tem, da ga je pooblastila pri samem dejanju vročitve, poda pisno izjavo vročevalcu (izjava na vročilnici), izkaže svojo identiteto z osebnim dokumentom in izpolni vročilnico (drugi odstavek 89. člena ZUP); v takem primeru organ s pooblastilom ni seznanjen, zato dokument oziroma pošiljko naslovi na stranko, ne na pooblaščenca;
- stranka mora pooblaščenca postaviti sama, sicer ga po uradni dolžnosti postavi organ (četrti odstavek 89. člena ZUP);
- sosporniki morajo postaviti (skupnega) pooblaščenca za vročitve, sicer velja domneva, da je pooblaščenec oseba, ki je na prvi skupni vlogi prva podpisana ali prva navedena – če se pooblaščenec za vročitve ne da določiti na ta način, ga lahko določi uradna oseba izmed katere koli od strank (sospornikov; glej prvi odstavek 90. člena ZUP).

Iz navedenega izhaja, da je postavitve pooblaščenca za vročitve lahko pravica ali obveznost stranke, da pooblaščenca za vročitve lahko določi organ ali da se domneva, da ga je postavila stranka oziroma stranke.

Kadar pooblaščenca za vročitve postavi stranka, je odgovor na vprašanje, kdo je lahko pooblaščenec in ali mora sprejeti zastopanje, jasno. Pooblaščenca bo izbrala stranka. Pri tem mora paziti, ali je oseba lahko pooblaščenec v smislu 54. člena ZUP: ali je fizična oseba polno poslovno sposobna oziroma ali je pravna oseba registrirana za opravljanje dejavnosti, ki je v neposredni zvezi s predmetom postopka. Stranka in pooblaščenec sta v civilnopравnem odnosu, kljub pooblastilu kot enostranski izjavi volje pooblastitelja, zato je zgolj od volje pooblaščenca odvisno, ali bo zastopanje sprejel.

Če bi stranka morala postaviti pooblaščenca za vročitve, vendar tega ne stori, ji ga postavi organ, če jo je predhodno na to opozoril. Takrat organ analogno ravna po pravilih o sposobnosti za postavitve pooblaščenca (54. člen ZUP). Iz kroga oseb, ki ustrezajo temu merilu, mora izbrati osebo, ki je po njenem prepričanju vredna zaupanja za tako pomembno dejanje. Glede drugega vprašanja, tj. dolžnost sprejema vloge zastopanja, pa je odgovor mogoče iskati v povezavi s primerom postavitve začasnega zastopnika oziroma skrbnika za poseben primer. V zvezi s prvim ZUP izrecno določa, da mora začasno zastopanje sprejeti, razen v primerih, ki so določeni v posebnih predpisih (četrti in peti odstavek 51. člena ZUP). Vendar pa je postavitve začasnega zastopnika za primer vročanja pogojena z nujnostjo dejanja ali interesom stranke in dejstvom, da je postopek treba izvesti (51. člen ZUP). V določenih (»ne nujnih«) primerih postavitve začasnega zastopnika zgolj zaradi vročanja niti ni primerna, saj ne zagotavlja ustreznega varstva pravic (npr. določeni postopki po uradni dolžnosti), ampak bi bilo treba postaviti skrbnika za poseben primer po DZ. V tem kontekstu tako oseba, ki jo uradna oseba določi za pooblaščenca za vročitve, te vloge ni dolžna sprejeti, saj tega ne terja nujnost položaja. Če je situacija nujna, ker je postopek treba izpeljati, mora uradna oseba postaviti začasnega zastopnika, ki ga lahko pooblasti tudi zgolj za prevzem pisanja, ali pa celo skrbnika za poseben primer. Glede pooblaščenca za vročitve pri sospornikih po zakonu ni dvoma, kdo je (skupni) pooblaščenec za vročitve in kakšne so njegove obveznosti: pooblaščenec je ena od strank, ki ji zakon ne daje možnosti, da bi odklonila obveznost prevzemanja dokumentov, ki se vročajo.

Po GZ-1 se kot nevarni objekt šteje objekt, ki ne izpolnjuje bistvenih zahtev in neposredno ogroža zdravje in življenje ljudi, premoženje večje vrednosti, promet ali sosednje objekte. Ker se v uvedenem postopku v zvezi z nevarnim objektom ne sme odlašati, bi uradna oseba (npr. inšpektor) zavezancu s prebivališčem v tujini moral postaviti začasnega zastopnika (četrti odstavek 51. člen ZUP) ali skrbnika za poseben primer (268. člen DZ), ne pa pooblaščenca za vročitve, saj

ima pooblaščenec za vročitve po obsegu dokaj omejeno pooblastilo.⁵⁷ Če nevarni objekt meji na nepremičnino, ki je v upravljanju ali v lastništvu občine, in objekt neposredno ogroža to nepremičnino, bi moral občino povabiti k udeležbi kot stranskega udeleženca v postopku (prvi odstavek 143. člena ZUP). Občina namreč izkazuje pravni interes za udeležbo (prvi odstavek 43. člena ZUP), zato ne more biti postavljena za pooblaščenko glavni stranki; ob tem, da gre za kolizijo interesov, je treba upoštevati tudi, da ji njen položaj in pravna subjektiviteta ne dopuščata nastopati v vlogi pooblaščenca, zato tega položaja ne more prevzemati niti prostovoljno niti po odredbi organa, ki vodi postopek.

Primer 1.12: Vročanje upravniku poslovne stavbe

Vprašanje

Kdaj se vročitev po ZUP šteje za opravljeno, če imajo lastniki poslovnih prostorov upravnika?

Odgovor

Za izvedbo poštenega in pravičnega postopka, ki ga predpostavlja Ustava v 22. členu, je treba dokument vročiti stranki oziroma naslovniku. Vročitev brez bistvenih napak, naj bo dejanska ali fiktivna, je procesna predpostavka za nastop (i) izvršljivosti obvez oziroma črpanja pravic, saj se od vročitve šteje tek upravičenosti pravice in zlasti paricijskega roka in uvedbe izvršbe, ter (ii) dokončnosti in pravnomočnosti, saj se raba pravnih sredstev oziroma sodnega varstva veže na dan vročitve.⁵⁸

Stranka lahko pooblasti drugo osebo samo za vročanje, ne pa tudi za opravljanje dejanj v postopku. Pooblastilo za vročanje se lahko nanaša na vse dokumente ali samo na določene. Organ na podlagi pooblastila dokumente vroča pooblaščenцу za vročitve, z vročitvijo pa se šteje, da je dokument vročen stranki. Pooblaščenec je po zakonu zavezan, da dokument nemudoma pošlje oziroma izroči stranki, če to ni mogoče, pa lahko neposredno na podlagi zakona vloži pravno sredstvo, če bi stranka sicer zamudila rok (89. člen ZUP).

Področni zakon lahko vročanje uredi drugače kot ZUP. Po SZ-1 se (inšpekcijska) odločba vroči upravniku, ki mora o tem obvestiti etažne lastnike (tretji odstavek 125. člena); upravnik ima tako že na podlagi zakona položaj pooblaščenca za vročitev, vendar samo za določene odločbe, zato drugih dokumentov ali odločb, ki niso izdane v inšpekcijskem postopku, ni dovoljeno vročati upravniku.

Ob dejstvu, da se SZ-1 uporablja za stanovanjske, večstanovanjske in stanovanjsko-poslovne stavbe, je za ugotavljanje pooblastil v izključno poslovni stavbi

⁵⁷ Kovač in Kerševan (ur.), 2020, 1. knjiga, str. 563.

⁵⁸ Ibidem, str. 526.

treba upoštevati še SPZ. Ta nima posebnih določb glede vročanja upravniku. Upravnik nepremičnine ima zakonsko pooblastilo za zastopanje etažnih lastnikov v poslih upravljanja in pooblastilo za vložitev določenih tožb v imenu etažnih lastnikov (5. alineja četrtega odstavka 118. člena SPZ), vendar to ne pomeni, da ima s tem tudi zakonsko pooblastilo za zastopanje v upravnih postopkih. Za zastopanje etažnih lastnikov poslovnih prostorov poslovnega objekta v upravnih postopkih bi moral pridobiti pooblastilo etažnih lastnikov, bodisi v pogodbi o medsebojnih razmerjih (10. alineja prvega odstavka 116. člena SPZ) bodisi kot pooblastilo v obliki samostojne listine. Glede na navedeno se zato v zvezi z vročanjem dokumentov upravniku v upravnem postopku postopa (le) po ZUP, upošteva prejšnje omenjeno posebnost po SZ-1.

Če bi organ dokument, ki se nanaša na etažne lastnike, vročil upravniku, ki nima splošnega ali posebnega pooblastila etažnih lastnikov za zastopanje v celotnem postopku ali le za vročanje, vročitev ne bi bila pravilno opravljena. Zaradi pomote pri vročanju, ki lahko šteje kot bistvena kršitev pravil postopka, če bi vplivala na pravni položaj stranke (npr. zamuda roka za pravno sredstvo), bi veljalo, da je vročitev opravljena tisti dan, za katerega se ugotovi, da je oseba, ki ji je dokument namenjen oziroma bi ji moral biti vročen, ta dokument dejansko dobila (98. člen ZUP).

1.4 Izbrani primeri o posebnih zadevah

Primer 1.13: Postopki (poslovanje) občin v zvezi s pripravo gradiv za projektno dokumentacijo, ki jih potrebuje za izvedbo načrtovanih investicij

Vprašanje

Ali lahko postopek načrtovanja in izvajanja občinskih investicij (predstavitev projektno dokumentacije, usklajevanje interesov občanov pri načrtovanju občinskih investicij, vabljenje občanov na predstavitve in usklajevalni sestanki) štejemo za upravno zadevo?

Kako morajo občine v teh postopkih ravnati z dokumentacijo? Katera pravila upoštevajo, če nimajo sprejetih svojih internih aktov, ki bi urejali poslovanje z dokumenti?

Odgovor

Občina lahko pri izvajanju investicij nastopa v različnih vlogah, od katerih je odvisen njen položaj in razmerja do drugih udeležencev pravnega razmerja, ki se pri tem oblikuje. V okviru pristojnosti urejanja zadev, ki sodijo v njeno izvirno pristojnost, izdaja splošne akte (i), v okviru pristojnosti za odločanje v konkretnih upravnih zadevah izdaja posamične upravne akte (ii), kot samostojni pravni subjekt pa vstopa v civilnopravna razmerja in sklepa pravne posle oziroma akte poslovanja (iii). Načeloma velja, da mora kot javnopravni subjekt dokumentacijo, ki nastane v omenjenih pravnih razmerjih, evidentirati v skladu s predpisi, zato teh položajev ne more originarno urejati z internimi (splošnimi) akti.

Pri investicijah, ki jih občina izvaja v okviru poslovanja s stvarnim premoženjem, ne izvršuje oblastne pristojnosti (*de iure imperii*), ampak nastopa kot enakovreden pravni subjekt, ki upravlja in razpolaga s premoženjem (*de iure gestionis*). Zato se pravna razmerja praviloma ne oblikujejo po pravilih javnega, ampak civilnega prava. Kljub civilnopravni naravi pravnega razmerja sicer država zaradi zaščite javnega interesa pri upravljanju s stvarnim premoženjem države ali občin določa pravila, ki jih morajo omenjeni javnopravni subjekti upoštevati pri razpolaganju s svojim stvarnim premoženjem, zato o prostem razpolaganju pri sklepanju civilnopravnih poslov ni mogoče govoriti (glej ZSPDSLS-1). Iz sodne prakse tako izhaja, da gre za poslovanje *de iure gestionis*, čeprav je ena stranka razmerja javnopravni subjekt, npr. država, občina ali javni zavod, ko je predmet postopka prodaja zemljišča ali drugih nepremičnin (npr. stanovanj), najem prostorov, vračilo stroškov šolnine, pogodbeno in ne obvezno socialno zavarovanje, soglasje za izročitev ali zapis o dejstvih, ki ne vpliva na oblastne odločitve,

ampak na uveljavljanje pogodbenih pravic in obveznosti (analogno pri javnem naročanju in stvarnopravnih razpolaganjih države ali občine).⁵⁹

Včasih je opredelitev, kdaj (ne) gre za akte poslovanja, težavna, ker država ali občine in njihovi organi izdajajo enostranske akte poslovanja, ki so na prvi pogled podobni posamičnim javnopravnim aktom, ki so predmet postopanja po ZUP in upravnega spora. V dvomu je zaradi zagotavljanja pravice do sodnega varstva treba presoјati v korist javnopravnim aktom, vsekakor pa ni tako, če gre za pridobivanje ali upravljanje z državnim ali občinskim premoženjem, ko ne gre za uporabo javne oblasti niti ne delovanje v javnem interesu, temveč s poslovnim namenom.⁶⁰ Tak primer akta je npr. oddaja občinskih prostorov v brezplačen najem, kot določa 30. člen ZSPDSLS-1. Zato v tem primeru ne gre za upravno zadevo po 2. členu ZUP in s tem povezana pravna jamstva prosilcev (natečaj, pravica izjave, legitimacija strank in stranskih udeležencev, pritožba, tožba na sodišče itd.), ampak za civilno razpolaganje občin s svojim premoženjem.

Drugačen pravni položaj nastane, kadar občina zaradi izvedbe svoje investicije pridobiva upravna dovoljenja (npr. gradbeno dovoljenje). V tem primeru nastopa kot stranka upravnega postopka (42. člen ZUP), ki je predpisan za izdajo konkretnega upravnega akta. Občina mora pri tem pogosto pridobiti ali izvesti določena dejanja in postopke, da bi pripravila potrebno gradivo (dokumentacijo) za potrebe postopka pred upravnim organom. V tej fazi nastopa kot vsaka druga stranka upravnega postopka in ni deležna drugačne obravnave zaradi položaja pravne osebe javnega prava. Nemalokrat pri tem sodeluje z zunanjimi izvajalci, pri katerih naroči določene storitve, kjer jo sicer vežejo pravila javnega naročanja, ki jo usmerjajo pri sklepanju pravnih poslov.

Ne glede na javnopravno ali civilnopravno naravo razmerja, v katerega vstopa občina, je pri tem zavezana k spoštovanju pravil o poslovanju z dokumentarnim gradivom. V prvi vrsti pravil ZVDAGA in njegovih podzakonskih predpisov ter UUP. Uredba ureja poslovanje z dokumentarnim gradivom tudi samoupravnih lokalnih skupnosti. Tako kot ZVDAGA se tudi UUP uporablja pri poslovanju z dokumentarnim gradivom, če z drugimi predpisi ni določeno drugače. Tak primer je denimo poslovanje z dokumentarnim gradivom v zvezi z javnim naročanjem ali finančnim poslovanjem. Zato je občina dolžna poslovati po pravilih za upravljanje z dokumentarnim gradivom, ki jih predpisuje UUP, tudi v zvezi z dokumentacijo, ki jo prejme ali izdela v postopku pridobitve dovoljenja za izvedbo investicije (npr. gradbenega ali uporabnega dovoljenja), bodisi da gre za dokumentacijo, ki jo izdela ali jo prejme v okviru poslovanja s stvarnim premoženjem, ali pri katerih koli drugih dejavnostih občine. Pri tem je pomembno, da sledi namenu in izhodiščem, ki izhajajo iz 32. člena UUP, da vsako svoje

⁵⁹ Več v Kovač, Rakar in Remić, 2012, str. 69 in nasl.

⁶⁰ Pirnat v Šturm, 2011 in 2002, str. 888.

delo dokumentira z ustreznim zapisom (dokumentom, zaznamkom ali pisarniško odredbo), kar omogoča kasnejše pregledovanje, preverjanje pravilnosti, pravočasnosti in kakovosti izvajanja, dokazovanja dejstev in ohranjanje zapisov za znanost in kulturo ali za pravno varnost pravnih in fizičnih oseb. Prav tako mora upoštevati pravila o pravočasnosti evidentiranja, da dokument evidentira še isti ali naslednji dan, ko ga prejme. To velja enako za dokumentacijo, ki jo občina prejme ali ustvari v elektronski ali fizični obliki.⁶¹

Primer 1.14: Raba ZUP glede na pravno naravo dejanj uradnih oseb po področni zakonodaji (sklepanje zakonske zveze)

Vprašanje

Področna zakonodaja za eno tipičnih upravnih dejavnosti, tj. sklepanje zakonske zveze, določa sodelovanje več organov oziroma uradnih oseb pri različnih dejanjih v postopku. Na podlagi DZ in Pravilnika o sklepanju zakonske zveze in ponovitvi slovesnosti ob jubileju sklenitve zakonske zveze se zakonska zveza sklene pred načelnikom upravne enote ali z njegove strani pooblaščen osebe ob navzočnosti matičarja. Zakonodaja določa, da na koncu obreda načelnik ali pooblaščen oseba razglasi, da je zakonska zveza sklenjena. Kdo je v smislu ZUP oseba, ki vodi postopek, ali je to uradna oseba upravne enote, tj. matičar, ki ob prijavi ugotavlja, ali so izpolnjeni pogoji za veljavnost zakonske zveze, ali je to načelnik ali pooblaščen oseba, ki izvede obred, npr. župan? Kdo je v smislu ZUP uradna oseba, ki v zadevi odloči (načelnik oziroma pooblaščen oseba, ki razglasi zakonsko zvezo)?

Kako ravnati v primeru, ko bodoča zakonca pošljeta na upravno enoto predlog za izdajo pooblastila osebi za enkratno sklepanje zakonske zveze. V kakšni obliki, z upravnim aktom ali dopisom, se predlagateljema sporoči, da se njun predlog ne upošteva, saj predlagana oseba ne izpolnjuje vseh predpisanih pogojev?

Odgovor

Pravila ZUP se uporabljajo v upravnih in drugih javnopravnih zadevah (1., 2., 3. in 4. člen ZUP). K rabi ZUP lahko neposredno ali posredno usmerjajo področni predpisi ali pa se zakon uporablja, ker pravno razmerje, ki se v postopku oblikuje, po vsebini ali naravi zadeve ustreza opredelitvi upravne ali druge javnopravne zadeve. Obseg uporabe ZUP je, ne glede na vrsto zadeve, odvisen od morebitnega urejanja postopkovnih pravil v področnih zakonih, ki urejajo konkretne upravne zadeve, ali področnih predpisih, ki urejajo druge javnopravne zadeve.

Vrsta postopka in temu pripadajoča procesna zakonodaja pride v poštev glede na vsebino postopka oziroma vrsto razmerja, ki se ureja. Zato je treba za odgovor na vprašanje, ali in v kakšnem obsegu se ZUP uporablja, najprej ugotoviti

⁶¹ Več v Gliha, Kovač, Remic in Stare, 2018.

vrsto razmerja, ki se v postopku ureja. Upravno oziroma javnopravno razmerje je tisto, v katerem se odloča o pravicah, pravnih koristih in obveznostih strank s področja upravnega prava v razmerju do oblasti, ki praviloma v upravnem postopku usklajuje pravne interese strank in javni interes.⁶²

Za opredelitev pravne narave razmerja, postopka in aktov ni merodajna oblika, v kateri se izvaja dejavnost organa, niti status organa, ki postopek vodi. Čeprav je organ v svoji pretežni pristojnosti upravni, kot upravna enota, še ni nujno, da vsa dejanja opravlja po ZUP.⁶³ Ali neko dejanje organa šteje kot dejanje v upravnem postopku, ni odvisno od tega, v kakšni obliki je izraženo ali katera pooblastila ima uradna oseba. Relevantno je, ali se je v okviru javnih oziroma upravnih nalog odločalo o upravnopravnih pravicah ali pravnih koristih posameznika ali pravne osebe.⁶⁴ Pri odločanju se praviloma soočijo zasebni interes strank (npr. za sklenitev zakonske zveze) in javni interes, kot je izražen v veljavnih predpisih (npr. prek javnopravnih omejitev za dovolitev sklenitve zakonske zveze, če je en bodoči zakonec že v zakonski zvezi).

Sklenitev zakonske zveze, urejana z DZ in izvedbenimi predpisi, predstavlja celoto več postopkov in uradnih dejanj. Gre za življenjsko situacijo, ki vključuje vrsto aktivnosti udeležencev in organov, od prijave sklenitve zakonske zveze, ki ob posebnih okoliščinah, kot npr. ko sta zakonca (ali eden od njiju) mladolena ali v sorodu, predpostavlja predhodno dovoljenje sodišča, do morebitnega odločanja upravne enote o dovolitvi sklenitve izven uradnih prostorov in ne nazadnje slovesne sklenitve zakonske zveze.

Sklenitev zakonske zveze v razmerju med bodočima zakoncema in organom se izraža zlasti v fazi 1. priglasitve sklenitve in 2. sklenitve zakonske zveze.

Ad 1: Priglasitev sklenitve zakonske zveze ustreza opredelitvi upravne zadeve (2. člen ZUP), saj se pri tem odloča o interesu strank oziroma njegovi skladnosti z javnim interesom o tem, kdo lahko sklene zakonsko zvezo. Zapisnik o prijavi sklenitve zakonske zveze, ki ga ob naznanitvi volje oseb, ki želijo skleniti zakonsko zvezo, sestavi uradna oseba upravne enote (matičar), je po vsebini kombiniran akt, katerega naziv se v celoti ne sklada z njegovo pravno naravo. Zapisnik je namreč kombinacija (ustne) vloge in akta o ugotovitvi izpolnjevanja pogojev za sklenitev zakonske zveze ter s tem odločitve o dovolitvi sklenitve zakonske zveze. Če bi bila sklenitev zakonske zveze v nasprotju z javnim interesom, ker osebi ne izpolnjujeta zakonskih pogojev, bi upravna enota o tem morala odločiti z odločbo.

Ad 2: Dovolitvi sklenitve zakonske zveze sledi izvršitev pravice, tj. akt sklenitve zveze, ki v pravnem smislu predstavlja materialno dejanje ali realni akt uprav-

62 Androjna in Kerševan, 2006, str. 55

63 Več v Kovač, Rakar in Remić, 2012, str. 81 in nasl.

64 Tako npr. sodbi VSRS št. U 1088/95 in U 1205/95 in sklepu VSRS št. I Up 285/2001.

nega organa. V tem delu se ne vodi upravni postopek, zato se ZUP ne uporablja podrejeno, ampak le kolikor je glede na naravo zadeve to primerno – smiselno (4. člen ZUP). Praktično to pomeni, da se razmerja med organom in zakoncema, ki niso urejana v predpisih o sklepanju zakonske zveze, urejajo po ZUP, kadar je to potrebno in smiselno. Na primer, če zakonca (ali eden od njiju) ne razumeta uradnega jezika, se postopa po pravilih ZUP za postavitev tolmača. Tolmača s sklepom postavi organ, če ima potrebno znanje uradnega in tujega jezika ter je nepristranski v zadevi, pripada pa mu tudi pravica do povračila stroškov.

Glede uradnih oseb v skupku postopkov sklenitve zakonske zveze velja:

v upravnem postopku priglasi in dovoliti sklenitve zakonske zveze je odločujoča uradna oseba (28. člen ZUP) načelnik upravne enote oziroma oseba, ki jo ta pooblasti; pooblaščenca oseba mora izpolnjevati pogoje po področnih predpisih in ZUP (status matičarja, izpit iz upravnega postopka itd.);

pri realnem aktu sklenitve zakonske zveze je pristojna uradna oseba, ki jo pooblasti načelnik. Ker pri tem ne gre za upravni postopek, pooblaščenim osebam ni treba izpolnjevati pogojev za vodenje upravnega postopka.

Glede na navedeno tudi pri pooblašcanju oseb za izvršitev realnega akta sklenitve zakonske zveze ne gre za upravno zadevo, o kateri bi se vodil upravni postopek. Kljub javnopravni naravi in učinkih izdaje pooblastila je prav zaradi smiselne rabe ZUP, ker področni predpis ne ureja formalnih razmerij, treba ugotoviti, da se o predlogu zakoncev, ker predlagana oseba ne izpolnjuje pogojev za pooblaščenca, ne izdaja upravni akt, ampak se jima presoja sporoči v odgovoru v obliki dopisa. Morebitno vztrajanje na izdaji pooblastila pomeni, da organ zahtevo zavrne, ker izdaja pooblastila ni pravno varovana pravica ali pravna korist, o kateri je mogoče odločati v upravnem ali drugem javnopravnem postopku.

Primer 1.15: Začetek, vodenje in zaključek upravnega postopka ob neznani stranki

Vprašanje

Kako postopa organ, če je uvedel postopek po uradni dolžnosti, pa je stranka neznan: komu se vroči zapisnik o izvedbi uradnega dejanja, npr. ogleda, kako se tak postopek zaključí?

Odgovor

Za začetek in vodenje upravnega postopka se poleg javnega interesa, ki se izraža skozi materialno pravico, pravno korist ali obveznost kot predmet postopka, (med drugim) predpostavlja obstoj stranke kot (potencialne) nosilke omenjene pravice, pravne koristi ali obveznosti, o kateri se odloča. Zato upravnega postopka ni mogoče uvesti in voditi brez stranke oziroma zoper nedoločljive ose-

be, kljub izraženemu javnemu interesu, saj velja, da je stranka nujni udeleženec v postopku.⁶⁵ Nujno je, da je stranka enoznačno določena, torej z imenom in priimkom fizične osebe ali nazivom pravne osebe oziroma vsaj enoznačno določljiva (npr. »lastnik parcele X«). V postopkih na zahtevo je odsotnost procesne oziroma stvarne legitimacije razlog, da se zahtevek zavrže (primerjaj 49. in 129. člen ZUP), postopki po uradni dolžnosti pa se kot taki ne morejo začeti.

Postopek po uradni dolžnosti je po zakonu začel, ko organ v ta namen opravi kakršno koli dejanje (prvi odstavek 127. člena ZUP). Dejanje organa mora biti usmerjeno v ugotavljanje zakonitosti ravnanja določene ali določljive stranke. Praviloma gre za dejanja, ki so usmerjena k ugotavljanju in raziskovanju dejanskega stanja zadeve, ki je vezana na dolžno ravnanje ali opustitev neke osebe. To velja tudi za inšpekcijske postopke, v katerih se primarno uporablja ZIN, vendar zakon vsebuje le posebno določbo o tem, da se ti postopki začnejo oficialno.

Če organ izvaja uradna dejanja, npr. ogled, pa stranka ni znana niti določljiva, teh ni mogoče šteti kot začetka postopka. Predhodni ogled na terenu, npr. ko inšpektor le pregleduje zadeve v namen zbiranja ključnih dejstev, na podlagi katerih se bo odločil o uvedbi posamičnega postopka ali nasprotno, torej še ne pomeni uvedbe posameznega postopka. Ogled po 199. in naslednjih členih ZUP kot uradno dejanje v konkretni in individualni zadevi predpostavlja, da je postopek že uveden zoper znanega ali vsaj določljivega zavezanca.

Ugotavljanje okoliščin o morebitnem posegu v javni interes tako še ne pomeni nujno uvedbe postopka, niti v primeru prijave, saj inšpektor po ZIN in hkrati tudi po 126. členu ZUP na prijave ni vezan, lahko postopka ne uvede.

Če se z izvedenim uradnim dejanjem ugotovi, kdo je stranka postopka, bi sicer veljalo, da je bil postopek začel, stranki pa bi bilo treba nemudoma omogočiti sodelovanje v ugotovitvenem postopku (primerjaj 146. člen ZUP). Smiselno enako velja, če bi se stranka ugotovila s procesnimi dejanji, ki bi še sledila.

Praviloma izvedba uradnih dejanj za zaščito javnega interesa pomeni tudi, da je potencialna prizadetost v vzročni zvezi z ravnanjem ali opustitvijo določene osebe. Zato je zaradi zaščite javnega interesa treba izvesti vse potrebno, da bi se ugotovila procesna oziroma stvarna legitimacija osebe. Dejanja se izvajajo, dokler ta ni ugotovljena oziroma dokler ni ugotovljeno, da ni bilo poseženo v zavarovano javno korist, ki je sploh razlog za opravljanje uradnih dejanj. Zgolj ugotovitev, da javna korist ni prizadeta, je lahko razlog, da organ ne nadaljuje z izvajanjem procesnih dejanj, ki bi bila usmerjena v ugotavljanje konkretnega dejanskega stanja, vključno s stvarno legitimacijo. V takem primeru izvedena procesna dejanja formalno ne štejejo kot dejanja v konkretni in posamični upravni zadevi oziroma bi veljalo, da postopek sploh ni bil začel.

⁶⁵ Jerovšek in Kovač, 2016, str. 86 in nasl.

Če ni ugotovljenih razlogov za uvedbo postopka, ker se denimo informacija, ki je bila povod za izvedbo dejanja (npr. prijava domnevno nezakonitega ravnanja), izkaže za očitno neutemeljeno, ker javna korist ni ogrožena niti prizadeta, se ugotovitev dejanskega stanja evidentira z uradnim zaznamkom. Ta je namenjen predvsem evidentiranju opravljenega dela in izvajanju morebitnega nadzora nad delom uradne osebe (o obveznosti evidentiranja glej 32. člen UUP). Če bi bila pri izvajanju uradnih dejanj ugotovljena vsaj potencialna prizadetost javne koristi, se zaradi morebitnih nadaljnjih uradnih dejanj dejansko stanje evidentira v zapisniku v skladu z ZUP.

Zaključek postopka v smislu izdaje meritorne odločbe ali ustavitve postopka je po naravi stvari mogoč, smiseln in nujen, če je bil ta formalnopravno začet. Povedano drugače, ustavitev postopka po 28. členu ZIN oziroma četrtem odstavku 135. člena ZUP bi bila potrebna oziroma zakonita samo, če bi bil tak postopek sprva sploh uveden, pri čemer lahko inšpektor ustavi postopek v obliki sklepa o ustavitvi postopka ali v obliki zapisa o ustavitvi postopka na koncu zapisnika o inšpekcijskem pregledu. Če organ postopka še ni uvedel, pa se postopek ne ustavi, saj se ni niti (še) začel.

Primer 1.16: Izrek opozorila za odpravo nepravilnosti in preverjanje izpolnitve

Vprašanje

Organ je v skladu s področnim zakonom (npr. ZIN) izrekel opozorilo in določil rok za odpravo nepravilnosti. Ali se po izteku roka uvede nov postopek ali se nadaljuje postopek, v katerem je bilo izrečeno opozorilo, če se organ želi prepričati, ali so nepravilnosti odpravljene? Ali lahko način postopanja, v smislu uvedbe novega ali nadaljevanje predhodnega postopka, organ določi z internim aktom? V katerem roku je treba izdati odločbo, če oseba ni odpravila nepravilnosti iz opozorila v odrejenem roku?

Odgovor

Z ZUP so urejena procesna razmerja med organom in stranko ter drugimi udeleženci upravnega postopka. Materialne pravice, pravne koristi ali obveznosti, ki so predmet odločanja v upravnem postopku, določa materialni predpis. V skladu z načelom zakonitosti organ lahko prizna tiste pravice in pravne koristi oziroma naloži obveznosti, ki jih določa zakon. Izrek opozorila stranki, da uskladi svoje ravnanje s pravno urejenim, je ukrep, ki ga organ lahko izda na podlagi in v okviru pristojnosti iz področnega zakona.

V inšpekcijskih postopkih je dana pristojnost inšpekcijskemu organu oziroma inšpektorju, da v primeru ugotovljenih nepravilnosti stranki oziroma inšpekcij-

skemu zavezancu izreče opozorilo, če oceni, da je glede na pomen dejanja opozorilo zadosten ukrep za odpravo ugotovljenih nepravilnosti in s tem zavarovanje javnega interesa oziroma za preprečitev nastanka škodljivih posledic (drugi odstavek 33. člena ZIN). Ustno opozorilo se zapiše v zapisnik o inšpekcijskem pregledu in določi rok za odpravo pomanjkljivosti. Postopek nadzora v primeru izrečenega opozorila zakon uredi na način, da določi, da v primeru, ko nepravilnosti niso odpravljene v roku, inšpektor izreče druge ukrepe po tem zakonu (tretji odstavek 33. člena ZIN). Opozorilo po naravi stvari zavezuje zavezanca, da izpolni naloženo obveznost, ker sicer sledijo drugi, praviloma strožji ukrepi. Zato z izrekom opozorila inšpekcijski nadzor še ni končan. Ta se nadaljuje po poteku roka, ko inšpektor opravi ponovni (kontrolni) pregled ali kako drugače preveri izpolnitev opozorila, da ugotovi, ali je opozorilo doseglo namen in je zavezanec odpravil nepravilnosti. Odvisno od ugotovitev se postopek lahko ustavi s sklepom v obliki samostojnega akta ali z zapisom sklepa na koncu zapisnika o inšpekcijskem pregledu (28. člen ZIN), sicer se izreče ukrep z odločbo, če opozorilo ni bilo realizirano.⁶⁶ Zakon opozorilo obravnava kot preventivni ukrep, torej kot ukrep, ki naj prepreči izdajo odločbe, s katero bo zavezanec enostransko zavezan k izpolnitvi. Za razliko od odločbe opozorilo ni upravni akt in ni izvršilni naslov, na podlagi katerega se zavezanec v izvršilnem postopku lahko prisili k izpolnitvi. Kot tako opozorilo namreč nima pravnih učinkov na položaj zavezanca, ti nastanejo šele z izdajo odločbe.

Inšpekcijski postopek z izrečenim opozorilom ni končan, zato izvedba kontrolnega pregleda ne more pomeniti začetka novega, ampak nadaljevanje postopka, v katerem je bilo izrečeno opozorilo. Kot vsak drug upravni postopek se tudi inšpekcijski mora zaključiti z izdajo meritorne odločbe oziroma sklepa o ustavitvi.⁶⁷ Ustavitev upravnega postopka pa ne preprečuje uvedbe oziroma ne ustavlja morebitnega prekrškovnega postopka, če so nepravilnosti opredeljene kot prekršek.

Procesno postopanje v primeru izdaje opozorila ureja zakon, zato interni pravilnik postopanj ne more urejati drugače kot zakon oziroma v nasprotju z zakonom. Takšen interni akt bi bil v nasprotju z Ustavo, po kateri velja, da morajo biti podzakonski predpisi in drugi splošni akti v skladu z Ustavo in zakoni ter da morajo posamični akti in dejanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil temeljiti na zakonu ali na zakonitem predpisu. Ob tem interni akt organa ni predpis, zato uradna oseba oziroma inšpektor ne more utemeljevati zakonitosti ravnanja na takšnem aktu. Kolikor usmerja k ravnanju, ki je drugačno, kot ga določa zakon ali zakoniti predpis, mora ravnati v skladu s predpisi, saj ne more urejati pravil drugače, kot jih določa zakon.

⁶⁶ Remic v Kovač (ur.), 2016, str. 247–248.

⁶⁷ Ibidem, str. 193.

Rok za izdajo odločbe ali ustavitev postopka je treba po ZUP računati celostno od uvedbe postopka. Ni pravilno, da bi šteli rok za zaključek postopka od izdaje zapisnika o nadzoru z opozorilom ali celo po izteku roka za izvedbo opozorila ipd., ampak od trenutka oprave prvega dejanja v tej zadevi, kot začetek postopka določa 127. člen ZUP. Za dolžino roka velja pravilo prvega odstavka 222. člena ZUP.⁶⁸ V navedenem primeru je rok za vročitev odločbe dva meseca, če gre za nujni ukrep v javnem interesu iz 144. člena ZUP pa en mesec, od prvega dejanja v postopku (npr. od ogleda, ko je bil sestavljen zapisnik o nadzoru).

Primer 1.17: Plačilo stroškov v postopku, začetem po uradni dolžnosti po posebnem predpisu

Vprašanje

Področni zakon določa v določenih primerih, da tečeta dva povezana postopka. Tako se lahko vodita inšpekcijski postopek in postopek (npr. po 7. členu Zakona o zdravilih glede opredelitve izdelka za zdravilo) na zahtevo ali po uradni dolžnosti, pri čemer se slednji uvede tudi ob predhodnem inšpekcijskem nadzoru (npr. pri agenciji za zdravila) na pobudo inšpektorja. Inšpektor izda odločbo o ukrepu (npr. prepovedi trženja izdelka, ki je zdravilo), če se postopek pred matičnim organom (agencijo) konča z opredelitvijo predmeta nadzora na določen način (tu predmeta nadzora kot zdravila), sicer pa inšpekcijski postopek ustavi. Postavi pa se vprašanje, kako je s stroški postopka. Prvič, kdo nosi breme stroškov postopka, upošteva, da so stroški v postopku, začetem po uradni dolžnosti, breme stranke, če se postopek konča zanj neugodno – je določena rešitev matičnega organa (npr. agencije z opredelitvijo izdelka za zdravilo) tak primer? Torej: kdaj je mogoče, ko se je matični postopek začel po uradni dolžnosti (npr. na pobudo inšpektorja), šteti, da se je končal za stranko neugodno (npr. je tako, če se je v postopku ugotovilo, da je izdelek, ki ga je poslovni subjekt tržil, zdravilo, saj v takem primeru ne bi smel biti v prometu brez ustreznega dovoljenja)?

Ali je v opisanem primeru pristojbina strošek neinšpekcijskega upravnega postopka opredelitve po uradni dolžnosti ali bi morala biti pristojbina šele strošek inšpekcijskega postopka, če se ukrepi (npr. prepoved trženja) izvedejo na podlagi takšne odločbe? Ali lahko neinšpekcijski organ v svoji zadevi zaprosi inšpektorja za sodelovanje v ugotovitvenem in dokaznem postopku (npr. da bi se stranko prek inšpektorja v postopku pred agencijo pozvalo, naj predloži podatke o izdelku)?

⁶⁸ Kadar se začne postopek na zahtevo stranke oziroma po uradni dolžnosti, če je to v interesu stranke, pa pred odločitvijo ni potreben poseben ugotovitveni postopek, mora pristojni organ izdati odločbo in jo vročiti stranki čim prej, najpozneje pa v enem mesecu od dneva, ko je prejel popolno vlogo za začetek postopka, oziroma od dneva, ko je bil začel postopek po uradni dolžnosti. V drugih primerih, ko se začne postopek na zahtevo stranke oziroma po uradni dolžnosti, če je to v interesu stranke, mora pristojni organ izdati odločbo in jo vročiti stranki najpozneje v dveh mesecih.

Odgovor

Stroške upravnega postopka ureja ZUP v desetem poglavju, kjer v drugem odstavku 113. člena določa, da se v primeru, če se je postopek začel po uradni dolžnosti, obračunajo stroški v breme stranke, če se je postopek končal za stranko neugodno; če pa se je postopek končal za stranko ugodno, gredo stroški v breme organa, razen osebnih stroškov stranke (stroški za njen prihod, izgubo časa in zaslužka). Pri tem je treba upoštevati tudi, da so lahko posamezna vprašanja upravnega postopka za določeno upravno področje v posebnem zakonu urejena drugače (3. člen ZUP; npr. kot določa ZZdr-2).

Po določbah ZZdr-2 mora proizvajalec oziroma poslovni subjekt pred dajanjem zdravila v promet poskrbeti, da ima zdravilo dovoljenje za promet (20. in 21. člen ZZdr-2). Tako mora poslovni subjekt, ki daje določen izdelek na trg, že predhodno presoditi, ali nima izdelek morebiti lastnosti zdravila in temu ustrezno izvesti vse potrebne postopke in pridobiti vsa potrebna dovoljenja. V primeru dvoma lahko sam z vlogo na regulatornem upravnem organu prične postopek, v katerem se ugotovi, ali je treba izdelek opredeliti kot zdravilo, za kar se plača s predpisom določena pristojbina. Poleg tega velja, da v primeru, ko inšpektor pri izvajanju nadzora nad izdelki na trgu posumi, da je posamezen izdelek, ki je v prometu, pravzaprav zdravilo, čeprav se trži kot drug izdelek, lahko poda pobudo regulatornemu upravnemu organu oziroma agenciji, ki sicer na pobudo ni vezan,⁶⁹ da ta po uradni dolžnosti uvede postopek ocenitve zdravila, kot to omogoča 7. člen ZZdr-2. Če matični regulatorni organ (agencija) oceni, da je v konkretnem primeru ogrožena javna korist, ki se kaže v zaščiti potrošnikov pred tem, da bi se na tržišču v prosti prodaji pojavila nepreizkušena zdravila – saj morajo le-ta za dajanje na trg izpolnjevati posebne pogoje; po drugi strani pa je v slovenskem in evropskem pravnem redu zaščiten tudi pravica potrošnika biti seznanjen tudi s tem, kakšen izdelek kupuje – uvede postopek po uradni dolžnosti.

S tem pa bosta v teku hkrati dva različna postopka. Gre za t. i. kompozitno zadevo, kjer je treba pravila obeh postopkov upoštevati kombinirano, gledano kot celota, čeprav vsak zase predstavlja svoj postopek.⁷⁰ Podoben položaj ureja tudi ZUP prek instituta predhodnega vprašanja (147. člen ZUP in nasl.).

V danem primeru bo tako matični organ (agencija) vodil neinšpekcijski postopek, pristojni inšpektor pa inšpekcijski postopek, čeprav sta oba oficialna upravna postopka. Pri tem gre v razmerju med tema postopkoma za položaj po posebnem zakonu, ko je neinšpekcijski postopek predhodno vprašanje za inšpekcijsko zadevo. A vsak postopek zase je svoja zadeva, za katera veljajo ustrezna pravila. Inšpekcijski postopek tako poleg področnega zakona in podrejeno ZUP ureja glede na ZUP nadrejeno ZIN.

⁶⁹ Glej Kerševan in Androjna, 2017, str. 225.

⁷⁰ O tem več npr. Schmidt-Assmann, 2009.

V četrtem odstavku 7. člena ZZdr-2 je izrecno določeno, da stroške postopka na podlagi vloge plača proizvajalec ali poslovni subjekt, ki opravlja oziroma namerava opravljati promet z izdelkom. Stroškov postopka za ocenitev zdravila, uvedenega po uradni dolžnosti, pa ZZdr-2 ne ureja, zato velja ZUP. Posledično je treba v tako uvedenem postopku upoštevati drugi odstavek 113. člena ZUP, pri čemer pa je vprašanje, kako v takšnem postopku »oceniti« uspeh stranke; torej, ali se je postopek končal za stranko ugodno ali ne.

Po naravi stvari in običajno tudi izrecno v neinšpekcijskem upravnem postopku pred agencijo stranka, ki ni sama vložila vloge za opredelitev zdravila, trdi, vsaj konkludentno, da izdelek ni zdravilo, saj ga tudi prodaja kot drug izdelek in ne kot zdravilo. Če se torej v tem postopku ugotovi, da izdelek ni zdravilo, je stranka upravičeno prodajala izdelek kot drug izdelek (ne-zdravilo). Zadevni postopek po uradni dolžnosti se bo torej za stranko končal ugodno, posledično pa mora v skladu z drugim odstavkom 113. člena ZUP stroške nositi organ. Če pa se bo v postopku ugotovilo, da izdelek ni, kar zatrjuje stranka (je zdravilo), gre *a contrario* šteti, da se je postopek končal v nasprotju s trditvijo in ravnanjem stranke (da izdelek ni zdravilo), kar pomeni neugodno rešitev postopka za stranko in posledično njeno breme plačila stroškov. Postopek, začel po uradni dolžnosti, se namreč vodi z namenom, da se ugotovi, ali so dejanja stranke v skladu s pravno pričakovanim.⁷¹ Pričakovanja pri ravnanju poslovnih subjektov pa morajo biti skladna s standardom dobrega gospodarstvenika (ali celo dobrega strokovnjaka), kar pomeni, da so dolžni pri prodaji izdelkov, ki bi lahko hkrati sodili v opredelitev zdravila in v opredelitev izdelka, ki je predmet drugih predpisov, sami vzpostaviti dovoljšen dvom o značilnostih izdelka, na podlagi katerega bi bili sami dolžni predlagati ocenitev izdelka. Če tega niso storili in je bilo v postopku po uradni dolžnosti ugotovljeno, da trditve stranke niso pravilne (izdelek je zdravilo), je bilo ravnanje stranke nasprotno od pričakovanega, s tem pa je bila stranka v upravnem postopku neuspešna.

V inšpekcijskem postopku, ki je ravno tako uveden po uradni dolžnosti, je presoja uspeha stranke nekoliko bolj preprosta. Če je inšpektor zaradi suma kršitve predpisa predlagal izvedbo postopka ocenitve izdelka (kot zdravilo) in je regulatorni organ (agencija) ugotovil, da izdelek ni zdravilo, bo moral inšpektor zaključiti, da do kršitve predpisa ni prišlo (saj izdelek za dajanje v promet ni potreboval dovoljenja po 20. členu ZZdr-2). Posledično bo moral inšpektor inšpekcijski postopek ustaviti skladno z določbo 28. člena ZIN. V tem primeru bo o stroških postopka odločeno skladno z drugim odstavkom 31. člena ZIN, ki določa, da če se inšpekcijski postopek ustavi v skladu s prvim odstavkom 28. člena tega zakona, trpi stroške inšpekcijskega postopka organ. Stranka bi bila v takem primeru upravičena do povrnitve stroškov inšpekcijskega postopka (stroškov za pravno zastopanje ipd.). Če pa agencija opredeli nadzorovani izde-

⁷¹ Glej v Kovač in Kerševan (ur.), 2022, str. 696.

lek kot zdravilo, se bo inšpekcijski postopek nadalje vodil in končal za stranko neugodno z ureditveno ali prepovedno odločbo, kar pomeni, da bo stranka tudi nosila stroške postopke nadzora.

Glede razmerja med neinšpekcijskim in inšpekcijskim postopkom oziroma vprašanja, kateri stroški štejejo v neinšpekcijsko in kateri v inšpekcijsko zadevo, pa je treba gledati glede na pristojnost posamične zadeve in dejanja v posameznem postopku. Vsi stroški, povezani z neinšpekcijskim postopkom (pred agencijo), so stroški tega postopka, medtem ko so stroški nadzora stroški inšpekcijskega postopka. Zato se stroški neinšpekcijskega postopka obračunavajo samostojno že v neinšpekcijskem postopku (pred agencijo) in ne šele v inšpekciji kot stroški nadzora.

Področni zakon določa kot poseben strošek pristojbino, ki se obračuna v primeru opredelitve izdelka za zdravilo kot breme nosilca zdravila v smislu povračila dela za ocenitev, ali gre za zdravilo. Ta strošek je tako del neinšpekcijskega postopka pred agencijo in ne strošek inšpekcijskega postopka.

Analogno velja za druga procesna vprašanja, ki se lahko prepletajo med inšpekcijsko in neinšpekcijsko zadevo. To pomeni, da npr. organ v neinšpekcijskem postopku (tu agencija), čeprav uvedenem na pobudo inšpektorja po uradni dolžnosti, ne more npr. pridobivati dokazov ali izjav stranke prek inšpektorja, saj je vprašanje stvarne pristojnosti (glej 15. člen ZUP) za posamezen postopek jasno določeno po področnem zakonu. Ker ni pogojev za pravno pomoč po 33. členu ZUP, bi šlo sicer za kršitev stvarne pristojnosti po prvi točki drugega odstavka 237. člena ZUP. Seveda pa se lahko dokazi iz enega postopka uporabijo tudi v drugem, če za oboje veljajo ista pravila. Dno obrazca

Primer 1.18: Izvajanje pogodbenih obveznosti kot upravna zadeva

Vprašanje

Ali se prenos skrbništva pogodbe iz občine na zunanjega izvajalca obravnava po ZUP? Ali zunanji izvajalec kot skrbnik pogodbe potrebuje javno pooblastilo?

Odgovor

Sklepanje pogodb na strani občine, prav tako tudi njihovo izvrševanje, ne sodi na področje upravnega, ampak civilnega prava. Zato dejavnosti, ki jih občina izvaja v zvezi s pravnimi posli, ni mogoče šteti kot upravne zadeve v smislu 2. člena ZUP, niti jih ni mogoče šteti kot druge javnopravne zadeve po 4. členu ZUP. Občina odloča v upravnih zadevah in vodi upravne postopke, ko odloča o pravicah, pravnih koristih in obveznostih s področja upravnega prava. Pri tem je samostojna v okviru in na podlagi zakona. V naravi upravnega odločanja je nadrejenost odločujočega organa nasproti tistemu, o katerega pravicah, prav-

nih koristih ali obveznostih se odloča. Pravna razmerja, ki se vzpostavljajo s pravnimi posli drugače kot v upravnih zadevah, temeljijo na prirejenosti položaja pogodbenih strank. Zato o kakršnem koli vodenju upravnega postopka ali dolžnem postopanju občine po ZUP pri sklepanju pravnih poslov v imenu in na račun občine ne moremo govoriti.

Občina za izvrševanje različnih vrst nalog, izvedbe investicij in razmerij sklepa civilne pogodbe z zunanjimi izvajalci, ki na podlagi pogodbenega razmerja opravijo določeno storitev, kot izvajalci, izbrani na podlagi dogovora, javnega naročila ali javnega razpisa. Pri tem občine postopajo po ZLS, OZ in drugih zakonih.

Skrbniki pogodb na strani občine skrbijo za izvrševanje pogodbenih obveznosti občine, spremljajo in nadzirajo izvrševanje ter v tem okviru komunicirajo z drugo pogodbeno stranko. Gre za naloge, ki jih izvršuje za občino, in nimajo javnopravnega značaja, ki bi se urejale s predpisi. Določitev skrbnika je praviloma enostranska odločitev občine kot pogodbene stranke, s čimer praviloma seznanjena druga stran, zato skrbniki ne potrebujejo posebnega pooblastila. Ker ne gre za javnopravno nalogo, tudi v primeru prenosa skrbništva pogodbe na zunanjega izvajalca ta ne izvršuje javnega pooblastila.

Javno pooblastilo se v skladu z Ustavo podeli za opravljanje določenih nalog uprave. ZUP in ZLS določata, da se javno pooblastilo za vodenje postopka in odločanje v upravnih zadevah podeli z odlokom sveta samoupravne lokalne skupnosti. Prenos upravnih nalog s pogodbo ni možen, razen če bi tako določal neposredno zakon.

Primer 1.19: Postopkovne dileme v upravnem (carinskem) postopku

Vprašanje

Pri izvajanju nadzora nad področno zakonodajo se porajajo naslednje postopkovne dileme, vezane na posebnosti upravnega področja:

- *Kako razumeti status deklaranta oziroma špediterja, ki vloga carinske deklaracije v postopkih? Ali ta oseba sodi v krog nadzorovanih strank?*
- *Ali je carinska deklaracija, ki jo vloži zavezana stranka v postopku oziroma njen špediter po elektronski poti, odločba; če da, kdaj deklaracija postane odločba?*
- *Kdaj postane carinska deklaracija dokončna in pravnomočna, če zakon dopušča, da se deklaracija lahko ponovno preveri v treh letih?*
- *Carinske deklaracije se preverjajo v različnih nadzorih. Ti se zaključijo v okviru t. i. notranjega (finančnega) nadzora po 130. členu ZDavP-2 (zapisnik ali obvestilo) oziroma v postopku inšpekcijskega nadzora po 140. členu ZDavP-2*

(zapisnik). Postopek se konča z odločbo, če gre za aktivno postopanje organa. Ali se lahko postopka neinšpekcijskega in inšpekcijskega nadzora prepletata?

- *Ali za carinsko deklaracijo velja institut samoprijave? Ali lahko gospodarski subjekt sam vloži zahtevek za popravek carinske deklaracije in ima s tem obveznost plačila višjega zneska carinskega dolga, ne da bi bil kaznovan za prekršek, ker je v času sprostitve v prosti promet prijavil napačne podatke oziroma prenizko vrednost blaga?*

Odgovor

Kadar področna zakonodaja ureja upravni nadzor v okviru upravnega postopka, je pomembno pravilno uporabiti predpise in postopke, ki sledijo vrsti nadzora. V določenih primerih se podrejeno, glede na področne predpise, uporablja le ZUP, včasih tudi zakon, ki ureja inšpekcijski nadzor, in spet tretjič zakon o davčnem postopku ali kombinacija teh predpisov.

A v upravnih postopkih velja, da je odločba konkreten, posamičen upravni akt upravnega organa, s katerim se v skladu s predpisi odloča o pravicah, pravnih koristih in obveznostih posameznikov.⁷² Včasih odločba ni poimenovana kot taka niti nima enake forme, kot izhaja iz 210. člena ZUP, ker tako določajo področni predpisi. Vendar ima le akt s pravno naravo odločbe pravne učinke na položaj stranke, povedano drugače, kot odločba z vidika izvršljivosti in pravne ga varstva šteje kateri koli akt, ne glede na naziv in obliko, če se z njim odloča o pravici, pravni koristi ali obveznosti stranke v upravnem razmerju.

Po področni zakonodaji je za blago, ki je predmet uvoznih in izvoznih carinskih postopkov, treba oddati določeno dokumentacijo, t. i. carinsko deklaracijo. Z njo se v predpisani obliki in v skladu s predpisanimi pogoji prijavi blago za postopek carinjenja. Carinski deklaraciji, oddani v elektronski obliki, se dokumentacija ne prilaga. Dokumenti ostanejo shranjeni pri deklarantu in so na zahtevo predloženi carini bodisi ob samem carinjenju blaga bodisi kasneje. Rok za preverjanje carinske deklaracije je tri leta (16. člen Uredbe Sveta EGS o carinskem zakoniku Skupnosti).

Po 82. členu ZDavP-2 velja, da v enostavnih carinskih zadevah šteje za odločbo vloga oziroma dokument, na katerem sta žig in podpis uradne osebe. Carinska deklaracija na splošni ravni (vrsta in zahtevnost postopka) ustreza zakonskim merilom, zato se šteje kot odločba, če oziroma ko jo potrdi uradna oseba. V tem smislu je odločbo treba izdati in vročiti v roku enega meseca, če gre za skrajšan ugotovitveni postopek, ali v dveh mesecih, če gre za poseben ugotovitveni postopek.

Glede na navedeno carinsko deklaracijo opredelimo kot vlogo (zahtevek), s katero zavezanec (deklarant) v predpisani obliki in na predpisan način zahteva izvedbo postopka oziroma pridobitev pravice (npr. sprostitve blaga v prost

⁷² Androjna in Kerševan, 2006, str. 381.

promet). Gre za začetek postopka na zahtevo zavezanca. Načeloma se v danem vodi skrajšani ugotovitveni postopek, kjer gre hkrati za ugotavljanje dejstev in odločanje – kadar ni videti odstopa med navedbami stranke oziroma vložnika deklaracije ter ugotovitvami organa.⁷³ Finančna uprava na ta način zgolj potrdi vsa dejstva, ki morajo biti pravilno in popolno navedena v zahtevku zavezanca. Organ mora imeti v okviru nadzora dostop do podatkov, da lahko preverja, ali so bili v carinski deklaraciji pravilno navedeni vsi podatki. Organ lahko po pravih 24. člena ZFU in tudi 28. člena ZICZEU zahteva od carinskega deklaranta, da predloži potrebne podatke. Deklarant je v postopku stranka; če jo zastopa špediter, ta nastopa kot zastopnik stranke. Potemtakem je tudi lahko pozvan npr. predložiti zahtevano dokumentacijo (138. členu ZDavP-2). Ne pomeni pa, da bi se v primeru ujemanja ugotovitev organa s podatki iz strankine dokumentacije postopek sploh ne vodil in tako ne zaključil z aktom, ki ima pravno naravo odločbe. Kot rečeno (glej zgoraj), potrjena deklaracija predstavlja (poleg zahtevka stranke) tudi odločbo organa.⁷⁴ V sistemskem smislu je takšna odločba primerljiva odločbi v obliki uradnega zaznamka v zadevi, ki jo ZUP (glej 218. člen ZUP) dopušča v primerih upravnih zadev manjšega pomena, v katerih je udeležena le ena stranka, njenemu zahtevku pa se ugodí.

Finančna uprava je v okviru 130. člena ZDavP-2 po ugotovljenih nepravilnostih pri opravljanju nadzora dolžna sestaviti zapisnik, ki se vroči zavezancu oziroma deklarantu. Ta ima pravico izjaviti se o ugotovitvah. Če se zavezančeve pripombe v celoti upoštevajo, se o tem, da ne bo prišlo do sprememb, zavezanca le obvesti. V nasprotnem primeru je organ dolžan izdati odločbo. Tudi o inšpekcijskem nadzoru se sestavi zapisnik, ki ga dobi v pregled zavezanec. Na ta način zavezanec pridobi možnost za pripombe (140. člen ZDavP-2), inšpekcijski organ pa postopek nadzora konča z odločbo in ne zgolj z zapisnikom (141. člen ZDavP-2). Če pri nadzoru ni ugotovljenih nepravilnosti, se postopek zaključi z uradnim zaznamkom.⁷⁵ ZDavP-2 poleg navedenih posebnosti določa tudi prehajanje oziroma razmerje med postopki t. i. notranjega nadzora in inšpekcijskim nadzorom, pri čemer se pridobljena dokumentacija iz npr. prvega postopka uporabi tudi kot podlaga za inšpekcijski nadzor.

Odločbe Finančne uprave so izvršljive z vročitvijo, kot določa ZDavP-2 (pritožba pri odmerni določi ne zadrži njene izvršitve). Zoper odločbo je dovoljena pritožba, od njenega izčrpanja in nato izčrpanja možnosti sodnega varstva pa je odvisno, kdaj bo odločba postala dokončna in pravnomočna.

Odprava, sprememba ali razveljavitev pravnomočne odločbe je možna samo z izrednimi pravnimi sredstvi, določenimi z zakoni. CZU oziroma 16. člen Uredbe Sveta EGS o carinskem zakoniku Skupnosti dopušča triletni rok za prever-

73 Več o vrsti ugotovitvenega postopka v Jerovšek in Kovač, 2016, str. 157 in nasl.

74 Več v Jerovšek, Simič in Škof (ur.), 2008, ali Jerovšek in Kovač, 2016, str. 112 in nasl.

75 Jerovšek in Kovač, 2016, str. 145.

janje carinskih deklaracij. To pomeni, da so odločbe v teh postopkih sicer že izvršljive, dokončne in pravnomočne, a se lahko vanje posega v objektivnem roku treh let, ki predstavlja zastaralno obdobje. Dokončnost in pravnomočnost praviloma nastopita torej že bistveno prej kot pa po treh letih, kolikor je sicer rok za preverjanje dokumentacije v zvezi s carinsko deklaracijo. Zastaranje je sicer materialnopravni institut, ki ga ZUP ne pozna, ga pa določa ZDavP-2 za pobiranje različnih davkov.

CZU in izvedbeni in delegirani akti kot nadrejeni materialni predpisi ne poznajo instituta samoprijave, lahko pa bi tak institut vgradili prek podrejene uporabe ZDavP-2, ki se na podlagi ZICZEU uporablja za postopanje carinskega organa, kadar z ZICZEU ni drugače določeno. Carinska deklaracija pa ne predstavlja davčnega obračuna (51. člen ZDavP-2) ali davčne napovedi (61. člen ZDavP-2), za kateri velja samoprijava po 55. oziroma 63. členu ZDavP-2. To gre sklepati tudi iz zgoraj opredeljenega posebnega postopka sprostitev v prost promet in vračila carine za izvirno previsoko obračunano dajatev, kar ureja CZU, medtem ko ni podane možnosti istovrstnega »poplačila« za izvirno prenizko deklarirano obveznost. Poleg tega je ključno, da je carinska deklaracija po izrecni določbi zakona posamični upravni akt, medtem ko sta obračun oziroma napoved (le) izvršilna naslova. Posledično pravnomočna odločba zaradi prepovedi *ne bis in idem* ovira ponovno odločanje o isti stvari, razen če bi zakon glede na 158. člen Ustave določal posebno pravno sredstvo, kot velja pri vračilu previsoke dajatve. Tako stališče izhaja tudi iz 32. točke Navodila FURS o spremembi podatkov in izreku neveljavnosti carinske deklaracije po prepustitvi blaga, št. 2/2021. To pomeni, da v primeru, ko carinski deklarant uporabi ureditev iz členov 173/3 in 174/2 CZU ter vloži zahtevek za spremembo carinske deklaracije po prepustitvi blaga oziroma za izrek neveljavnosti carinske deklaracije po prepustitvi blaga, to ne pomeni, da carinski organ ne sme voditi prekrškovnega postopka, če so izpolnjeni zakonski znaki prekrška.

Primer 1.20: Odločanje o stroških postopka po Odvetniški tarifi**Vprašanje**

Kako se določi vrednost odvetniške tarife, če se med postopkom spremeni? Kdaj oziroma v kakšnem primeru se uporabi tarifna številka 32 in kdaj 33, npr. ko gre za davčni nadzor, ki ni inšpekcijski nadzor? Ali se lahko priznajo stroški po odvetniški tarifi za nove vloge in pritožbo, če se navajajo popolnoma iste trditve kot v prvostopenjskem postopku, in kdaj se lahko tarifa zviša za 25 %?

Odgovor

OT je pravni vir, ki ga na podlagi ZOdv sprejme Skupščina Odvetniške zbornice Slovenije s soglasjem ministra za pravosodje, s katerim se določa podlaga za obračun stroškov delovanja odvetnikov, v zvezi z zastopanjem strank tudi v upravnem postopku. Stroški zastopstva v upravnem postopku se sicer obračunavajo kot posebni stroški v skladu s 113. členom ZUP in nadaljnjimi.⁷⁶

Praviloma se stroški priglašajo po OT, določeni v času odločanja o stroških, torej ob zaključku postopka.⁷⁷ Izjema je, kot določa tretji odstavek 12. člena OT, če se je med postopkom spremenila OT tako, da je zaradi spremenjene tarife, veljavne v času plačila, število točk za opravljeno storitev nižje za več kot 10 odstotkov. V tem primeru se upošteva OT v času uvedbe postopka.⁷⁸

Davčni nadzorni postopki so po ZDavP-2 in ZFU določeni v več oblikah:⁷⁹ finančna preiskava, kontrola oziroma davčni nadzor davčnih obračunov in posameznega področja poslovanja ter davčni inšpekcijski nadzor (100. člen ZFU in 127. člen ZDavP-2). Davčne postopke praviloma – razen odločanja o prekrških – označujemo kot upravne postopke, saj definirajo upravno razmerje med davčnim organom in davčnimi zavezanci. Pojem nadzora je tako širši kot inšpekcije, zato je smiselno vse oblike nadzora, npr. kontrolo ali nadzor na področju preprečevanja dela na črno, šteti pod dejavnost pod tarifno številko 33,⁸⁰ saj ta

⁷⁶ Več Remic v Kovač in Kerševan (ur.), 2020, 1. knjiga.

⁷⁷ Sklep VSM I Cp 1065/2019 z dne 3. 12. 2019.

⁷⁸ Sklep VSL II Cp 1645/2019 z dne 27. 11. 2019.

⁷⁹ Več v Kovač (ur.), 2021.

⁸⁰ Tarifna številka 33

1. Pripombe na zapisnik o opravljenem pregledu in druge obrazložene vloge pred izdajo odločbe kontrolnega organa:

- v ocenljivih zadevah – po 1. točki tarifne številke 19,
- v neocenljivih zadevah – glede na zahtevnost

2. Zastopanje na naroku:

- prvi narok – po prejšnji točki,
- drugi in nadaljnji naroki – 50 % iz prejšnje točke;

3. V primeru obravnave več med seboj različnih zadev vrednosti iz 1. in 2. točke te tarifne številke se zvišajo za 25 % za vsako dodatno obravnavano zadevo, vendar ne več kot za 100 %.

• Tarifna številka 32

velja za postopke pred »kontrolnimi« in inšpekcijskimi organi. Številka 32⁸¹ se uporablja podredno, to so splošno upravni postopki, če gre za storitve, ki niso opredeljene v tarifni številki 33.

Po tarifni št. 32/5, torej točke zvišane za 25 %, se vrednoti pritožbo, odgovor na pritožbo in druga pravna sredstva, kot jih opredeljujeta ZUP ali eventualni področni zakon (tu ZDavP-2). Izmenjava pisanj med organom in zavezancem v smislu odzivanja na ugotovitve v postopku je sicer načeloma vrednotena po 32/2, po prvi ali drugi alineji, odvisno od števila izmenjanih vlog, za davčni nadzor pa so posebej pomembne pripombe na zapisnik o opravljenem pregledu in druge obrazložene vloge pred izdajo odločbe kontrolnega organa, vrednotene po 33/1.

Priznajo se stroški, ki so potrebni. Načeloma je bila vloga vedno potrebna, kadar organ stranko poziva k opredelitvi. Pri opredeljevanju potrebnih stroškov v zvezi s prihodom (potni stroški in parkirnina), če je zavezanec vabljen k organu, je sicer treba upoštevati, da se stroški za prihod po drugem odstavku 113. člena ZUP (enako po prvem odstavku 79. člena ZDavP-2) obravnavajo kot osebni stroški, ki gredo v breme stranke – zavezanca ne glede na uspeh v postopku.⁸²

1. Vloga, s katero se uvaja upravni postopek, in odgovor na to vlogo:

- v oceni iz prejšnje točke;

3. V primeru obravnave več med seboj različnih zadev – vrednosti iz 1. in 2. točke te tarifne številke se zvišajo za 25 % za vsako dodatno obravnavano za vsako dodatno obravnavano zadevo, vendar ne več kot za 100 %.

81 Tarifna številka 32

1. Vloga, s katero se uvaja upravni postopek, in odgovor na to vlogo:

- v ocenljivih zadevah – po 1. točki tarifne številke 19,
- v neocenljivih zadevah

2. Obrazložene vloge med postopkom:

- prva obrazložena vloga – po prejšnji točki,
- druge in nadaljnje obrazložene vloge – 50 % iz prejšnje točke;

3. Druge vloge 25 % iz 1. točke te tarifne številke;

4. Zastopanje na naroku:

- prvi iz 1. točke te tarifne številke;

4. Zastopanje na naroku:

- prvi narok po 1. točki te tarifne številke,
- drugi in nadaljnji naroki 50 % iz 1. točke te tarifne številke;

5. Pravno sredstvo in odgovor na pravno sredstvo · po 1. točki te tarifne številke, zvišano za 25 %;

6. Izredno pravno sredstvo in odgovor na izredno pravno sredstvo iz 1. t;

6. Izredno pravno sredstvo in odgovor na izredno pravno sredstvo iz 1. točke te tarifne številke;

5. Pravno sredstvo in odgovor na pravno sredstvo po 1. točki te tarifne številke, zvišano za 25 %;

6. Izredno pravno sredstvo in odgovor na izredno pravno sredstvo po 1. točki te tarifne številke, zvišano za 50 %.

· Za razmejitev med storitvami glej sodbo iz prejšnje točke;

3. Druge vloge – 25 % iz 1. točke te tarifne številke;

4. Zastopanje na naroku:

- prvi narok – po 1. točki te tarifne številke,
- drugi in nadaljnji naroki – 50 % iz 1. točke te tarifne številke;

5. Pravno sredstvo in odgovor na pravno sredstvo – po 1. točki te tarifne številke, zvišano za 25 %;

6. Izredno pravno sredstvo in odgovor na izredno pravno sredstvo – po 1. točki te tarifne številke, zvišano za 50 %.

82 Za razmejitev med storitvami glej sodbo UPRS III U 22/2018-10 z dne 2. 12. 2020. Vloge, ki jih pošilja stranka/zastopnik organu brez poziva in s ponavljanjem, pa so lahko v smislu OT tudi nepotrebne in se stroški zanje ne priznajo.

2

KOMUNICIRANJE IN POSTOPEK DO IZDAJE ODLOČBE

Doc. dr. Tina Sever

2.1 Uvodno o občevanju in teku postopka po ZUP

Komunikacija v upravnem postopku poteka enosmerno, od stranke k organu (podaja vlog, dopolnitev vloge, zahteva za pregled dokumentov ipd.) in od organa k stranki (vabila, vročanje odločb in sklepov), razen ko gre za rabo jezika, saj gre takrat za dvosmerno komunikacijo.⁸³ Ločimo komunikacijo (občevanje) v ožjem smislu, ki vključuje le pravila glede vlog, vabil, zapisnikov in pregleda dokumentov, ter širšem smislu, ki poleg naštetega vključuje tudi jezik v postopku in vročanje.

Upravni postopek se vodi v slovenskem jeziku, na območjih, kjer živita italijanska in madžarska narodna skupnost, pa tudi v madžarskem oziroma italijanskem jeziku (11. člen Ustave), če stranka vloži vlogo v enem izmed teh jezikov. Če stranka in drugi udeleženci postopka ne razumejo slovenskega jezika, jih mora organ skladno z načelom varstva pravic in javnih koristi poučiti o pravici do tolmača. Ta pravica je praviloma omejena na ustno komunikacijo, pri čemer je na osebi, da jasno izjavi, da želi tolmača. Oboje se zapiše v zapisnik (pouk o pravici in izjava). Kljub temu, da oseba izjavi, da ne rabi tolmača, pa lahko organ izjemoma, ko ugotovi, da oseba ne razume slovenskega jezika, sam imenuje tolmača, če to narekuje javna korist.⁸⁴

Prav tako je v postopkih po uradni dolžnosti v primerih, ko stranka ne zna slovenskega jezika, uradna oseba dolžna imenovati tolmača ne glede na čas uvedbe postopka (nedelja, ponoči) in s tem zagotoviti, da bo stranka razumela naloženo obveznost (zaščita javnega interesa). Četudi uradna oseba razume jezik, za katerega se zahteva tolmačenje, ne sme biti hkrati v vlogi uradne osebe in tolmača.

Organ pa ni dolžan prevajati uradnih pisanj in aktov, s katerimi se postopek konča, enako velja za akte, izdane v izvršilnem postopku (izvršilni naslov in sklep v izvršilnem postopku). Na stranki je, da si preskrbi prevod.⁸⁵ Če uradna oseba ne imenuje tolmača, ko bi ga morala, gre za absolutno bistveno postop-

⁸³ Jerovšek in Kovač, 2016.

⁸⁴ Več o rabi jezika v Kovač, 2018.

⁸⁵ Jerovšek in Trpin (ur.), 2004, str. 235.

kovno napako glede na določbe pete točke v povezavi s tretjo točko drugega odstavka 237. člena ZUP.

Pravila rabe uradnega jezika in spremljanja postopka po tolmaču veljajo tudi za izvršilni postopek kot poseben upravni postopek. Skladno z zadevo sodišča EU C-233/08 Milan Kyrian proti Celní úřad Tábor (Češka) z dne 14. 1. 2010 velja, da mora biti pri nudenju vzajemne pomoči med organi držav članic izvršilni naslov zavezancu vročen v jeziku države, v kateri ima sedež zaproseni organ, tako da se naslovnik zanesljivo seznani vsaj s predmetom in podlago zahtevka. Na temelju omenjenega stališča SEU se tako izvršilni naslov in izvršilni sklep vsaj deloma prevedeta v tuj jezik, če bi se vročala v drugi državi članici, v tem primeru v jezik države, v kateri se vroča.

Udeleženci postopka naslavljajo na organe različne vloge v obliki različnih sporočil in izjav volje (npr. zahteve, predlogi, pobude, pritožbe ipd.). Iz vsake vloge mora biti jasno razvidna volja osebe, ki vlogo daje, torej podatki o tem, kdo vlogo daje, komu je namenjena, kaj oseba želi od organa (zahtevki), podpis in datum. Področni predpisi pa lahko določijo še dodatne sestavine.⁸⁶

Vloge lahko podajo ustno na zapisnik ali pisno po pošti, izročeno organu ali v e-obliki. Osebo jih lahko stranka predloži v poslovnem času organov⁸⁷, po e-poti pa kadar koli. Trendi modernega poslovanja s strankami gredo v smeri vedno večjega obsega e-poslovanja. Tako se pojavi dilema, kako ravnamo, če se poimenovanje zadeve kot uveljavljanje določene pravice razlikuje od pravice, ki izhaja iz vsebine elektronskega sporočila. In seveda vprašanje, ali lahko stranke po ZUP dajejo vloge brez varnih elektronskih podpisov s kvalificiranim potrdilom. Res je, da mora skladno z ZEPEP organ z elektronsko vlogo postopati enako kot s fizično, vendar pa za stranke še vedno velja obveza podaje elektronskih vlog z varnim elektronskim podpisom s kvalificiranim potrdilom⁸⁸. Izjeme so lahko določene s področnimi predpisi (glej 101. člen UUP, ki določa podajo elektronskih vlog brez kvalificiranega elektronskega podpisa; npr. v postopkih z zahtevo za dostop do informacij javnega značaja, zahtevo za dostop do informacij za medije, v postopkih pobiranja davkov, če je vloga vložena preko portala eDavki ipd. – v takem primeru velja pravilo subsidiarne rabe ZUP in torej prevlada pravilo področnega predpisa) oziroma v primeru, da veljajo določbe 306.a člena, za izredne dogodke.

Kadar so vloge poslane po e-poti brez varnega elektronskega podpisa s kvalificiranim potrdilom oziroma je poslan lastnoročno podpisan sken, šteje taka vloga za nepopolno. Vendar organu v tem primeru ni treba pozivati na dopolnitev

⁸⁶ Na primer ZOIZK-1 določa kot obvezno sestavino tudi fotografijo osebe.

⁸⁷ Glej Remic (ur.) 2018.

⁸⁸ Tako tudi Uredba eIDAS. Skladno s sodbo C362/21 z dne 20. 10. 2022 so nacionalni standardi upravičeni, a le do te mere, da ni neupravičenega razlikovanja med fizično in elektronsko komunikacijo.

vloge po drugem odstavku 67. člena ZUP. Zadostuje namreč, da pozove pošiljatelja k pisni potrditvi vloge skladno s tretjim odstavkom 67. člena ZUP.

Vedno je pomembna vsebina vlog, ne njihov naziv. Če se torej zadeva elektronskega sporočila in sama vsebina sporočila razlikujeta v smislu, da ni jasno, katero pravico stranka uveljavlja (eno ali drugo ali obe), je treba stranko pozvati na dopolnitev vloge skladno s 67. členom ZUP. Enako postopa organ, ko prejme e-vlogo, ki je pravilno podpisana in jasno izraža zahtevek stranke (jasna sta tako identiteta kot volja stranke), vendar pa ji manjka priponka z vlogo ali organ vloge v prejetem formatu ne more odpreti. Pri tem je treba dodati, da je skladno z načeli varstva pravic strank, javnih koristi in ekonomičnosti dolžnost organa, da si aktivno prizadeva za odprtje datoteke.

Glede podatkov iz uradnih evidenc velja splošno pravilo, da je breme njihovega pridobivanja na organu. Enako velja tudi, če gre za občutljive podatke, kot jih predvideva peti odstavek 139. člena ZUP (ob pogoju pisne privolitve osebe, na katero se podatki nanašajo, ali zakonske podlage). Izmenjava podatkov je brezplačna. Če gre za pridobivanje osebnih podatkov iz uradnih evidenc, velja enako, razen če področni zakon izrecno omeji pristojnost organa, da lahko iz uradnih evidenc pridobiva samo določene osebne podatke. V takem primeru velja za ostale osebne podatke obveza stranke, da jih predloži.

V primeru, da je vloga naslovljena po (e)pošti na nepristojen organ, jo mora organ, če ve, kdo je pristojen za to vlogo, posredovati na pristojen organ in o tem obvestiti stranko. Če ni seznanjen, kdo je pristojen, jo s sklepom zavrže. V primeru, da stranka pride osebno, pa ji takoj ustno pojasni, da za vlogo ni pristojen in jo napoti na pristojen organ. Če stranka vztraja, vlogo sprejme in jo s sklepom zavrže.

Kot že omenjeno, enosmerna komunikacija poteka s strani organa do udeležencev postopkov v obliki vabil in vročanja aktov. Iz vabila mora biti jasno razvidno, kateri organ vabi, katera oseba je vabljen, v kateri vlogi (kot stranko, pričo⁸⁹, izvedenca ipd.), pri katerem procesnem dejanju in v kateri upravni zadevi. Vabljen oseba mora biti seznanjena z narokom (kam in kdaj mora priti) in kaj mora prinesti s seboj. V vabilu uradna oseba zapiše opozorilo, da če se oseba neopravičeno ne odzove vabilu, sledijo sankcije⁹⁰ (plačilo stroškov postopka, ki nastanejo zaradi neopravičenega izostanka; denarna kazen⁹¹ ali za pričo, v postopkih po uradni dolžnosti pa tudi za stranko, prisilna privedba⁹²). Vabilo vsebuje datum in podpis uradne osebe, ki vodi upravni postopek. Oseba se lahko

⁸⁹ Priča se določi z vabilom.

⁹⁰ Če opozorila ni, se tudi sankcije ne morejo izreči.

⁹¹ Za priče in izvedence velja denarna kazen do 500 EUR, za stranke pa do 200 EUR. Na uradni osebi je odločitev, kolikšen znesek bo določila skladno z načelom sorazmernosti.

⁹² Strožja kazen za priče je zato, ker za razliko od izvedenca, kjer lahko organ postavi drugega, niso nadomestljive.

opraviči z naroka z dokumentiranim opravičilom (predloži dokazilo, da ima na primer službeno potovanje; operacijo ipd.). Nihče ne sme biti vabljen med 20. in 6. uro, razen če to terjajo nujni ukrepi v javnem interesu.

Za dokazovanje poteka in vsebine dejanj (ne pa resničnosti izjav) se v postopku piše zapisnik, ki predstavlja strogo formaliziran način pisanja ugotovitvenih in dokaznih dejanj.⁹³ Zapisnik je javna listina in se obvezno piše o ustni obravnavi, ustnih izjavah udeležencev postopka, o posvetovanju in glasovanju kolegijskih organov ter poravnavi. Zapisnik piše sama uradna oseba ali pa zapisnikar. Uradna oseba glasno govori, kaj se zapisuje, pred njegovo sklenitvijo se zapisnik prebere oziroma ga lahko udeleženci sami preberejo in dajo pripombe, ki se zapíšejo. Prepovedano je brisanje vsebine, napake se prečrtajo. Izjave se v zapisnik pišejo v prvi osebi ednine in vsak se pod svojo izjavo in tudi na koncu zapisnika podpiše. Uradna oseba parafrira vsako stran zapisnika. V že podpisanim zapisniku ni dovoljeno ničesar dodati ali spremeniti, ampak se lahko dopolnitve pišejo v dodatku. Možen je tudi zapis v elektronske nosilce zvoka, kjer sledi v 8 dneh pisni odpravek. Od zapisnika pa je treba ločiti uradni zaznamek⁹⁴, ki je namenjen le notranjemu delu organa in nima dokazne moči zapisnika.

Stranke in oseba, ki izkaže v zadevi pravni interes, lahko zahtevajo pregled dokumentov, ki jim omogoči pravico do obrambe, saj se na ta način seznani s podlagami za odločitev. Upravičena oseba lahko na lastne stroške pregleda, prepiše, skenira in kopira dokumente pri organu ali prek informacijskega sistema.⁹⁵ Zadostuje njena ustna zahteva. Vendar vpogled ni dovoljen v zapisnik o posvetovanju in glasovanju ter osnutke odločb (ti dokumenti se izločijo). Če se pregled ne dovoli, se o tem izda pisni sklep o zavrnitvi, zoper katerega je dovoljena nesuspenzivna pritožba.

Z namenom transparentnosti postopkov in preverjanja delovanja javne uprave zakon pozna tudi pravico dostopa do informacij javnega značaja, ki omogoča vsakomur dostop do teh informacij brez potrebnega izkazovanja pravnega interesa. Obveznosti organov po ZDIJZ veljajo za vse informacije in dokumente, s katerimi organi razpolagajo in izvirajo iz njihovega delovnega področja, torej če gre za informacijo, ki kaže na okoliščino, ki lahko ali bi lahko vplivala na izvrševanje javnih nalog, gre za informacijo javnega značaja. Vsak organ odloča samostojno in ločeno o zahtevi za dostop do informacij javnega značaja, četudi na primer dva organa razpolagata z istim dokumentom in dobita vsak svojo zahtevo za dostop. Dodati velja, da se lahko ZDIJZ kot splošnejši predpis uporablja le v tistih primerih in v zvezi z dostopom do tistih informacij, do katerih dostop ni urejen s posebnimi zakoni (npr. ZUP, ZKP ipd.). Če se omogoča

⁹³ Glej Jerovšek in Kovač, 2016.

⁹⁴ Na primer o izmenjavi podatkov iz uradnih evidenc, ustnih opažanj ipd. – glej Jerovšek in Kovač, 2016.

⁹⁵ V podatke, varovane po ZTP, ima stranka pravico le do vpogleda.

vpogled v dokumente kot način seznanitve z informacijami javnega značaja, ne gre za pomembno dejanje v postopku v smislu ZUP, saj se je ta že zaključil s pozitivno odločitvijo. Gre zgolj za materialno dejanje v smislu izvršitve pozitivne odločitve organa, da dovoli dostop do informacij javnega značaja, zato o tem ni treba pisati zapisnika, temveč zadostuje uradni zaznamek.

Za nastanek pravnih učinkov izdanih pravnih aktov je potrebna njihova vročitev. Skladno s 83. členom ZUP pozna fizično in elektronsko vročanje, odločitev o tem, ki bo uporabljeno, pa je na strani organa oziroma uradne osebe. To pomeni, da tudi, če bo stranka dala vlogo v elektronski obliki, ni nujno, da bodo akti vročeni elektronsko oziroma stranka ne more zahtevati od organa, da vroča na elektronski način. Lahko pa se »premisli« in kljub prvotni zahtevi po elektronskem vročanju (izraženi na primer preko podaje e-vloge) kasneje zahteva fizično vročitev.⁹⁶

Če obstaja registriran elektronski naslov (fizična ali pravna oseba ali državni organ prijavi elektronski naslov v registru stalnega prebivalstva ali sodnem oziroma poslovnem oziroma drugem registru) oziroma v primeru, če fizična ali pravna oseba sporoči naslov (varnega) elektronskega predala (npr. z njega pošlje vlogo), je treba akte vročiti elektronsko. Če fizična ali pravna oseba sporoči elektronski naslov v drugi upravni zadevi iz pristojnosti istega upravnega organa, se akti lahko vročijo elektronsko in se o tem obvesti stranko. Če so izpolnjeni pogoji, se da prednost e-vročanju. Dokumenti, od vročitve katerih začnejo teči roki, in v drugih primerih, ko tako določi uradna oseba, se vročajo osebno, torej v fizični obliki.⁹⁷

Tako v fizični kot e-obliki se vroča med delavniki med 6. in 20. uro. Izjemo, če to terjajo nujni ukrepi v javnem interesu, se lahko vroča med nedeljami in prazniki in ponoči. Dokumenti se lahko vročajo v stanovanju, na delovnem mestu, sedežu pravne osebe, odvetniški pisarni, notarski pisarni, vojaškem poveljstvu, upravi varstvenega zavoda oziroma kjer koli, če je naslovnik dokument pripravljen sprejeti.

ZUP pozna tudi posebne primere vročanja, kot so vročanje pooblaščenca (za vročitve) ali zakonitemu zastopniku; vročanje pravnim osebam, organom in osebam, registriranim za opravljanje dejavnosti; vročanje diplomatskim ose-

⁹⁶ Več v Kovač in Kerševan (ur.), 2022.

⁹⁷ Dokaz o vročitvi je podpisana vročilnica, s pravno naravo javne listine. Osebno vročanje dopušča možnost nastopa fikcije vročitve, če naslovnika ni doma in ne prevzame pošiljke v 15 dneh, kljub temu, da je bil obveščen o možnosti prevzema (16. dan je prvi dan, ko lahko vročevalec pusti pošiljko v nabiralniku). Če naslovnik prevzame pošiljko v roku 15 dni, šteje dokument za vročen na dan prevzema pošiljke, sicer pa po preteku 15. dne nastopi fikcija vročitve. Elektronsko se lahko vročajo tudi dokumenti, od vročitve katerih začnejo teči roki, če tako presodi uradna oseba (Kovač in Kerševan (ur.), 2022).

bam;⁹⁸ fizičnim in pravnim osebam v tujini;⁹⁹ vojaškim osebam; zaposlenim v zračnem, pomorskem in kopenskem prometu;¹⁰⁰ osebam, ki jim je vzeta prostost;¹⁰¹ vročanje z javnim naznanilom;¹⁰² vročanje v primeru odklonitve prevzema¹⁰³ ter vročanje v primeru spremembe naslova.¹⁰⁴

Pri tem je zanimiva dilema, kako ravnati v primeru, ko je treba izdati odločbo o prenehanju prijave stalnega prebivališča in uradna oseba ne more ugotoviti, kje posameznik oziroma stranka prebiva. V takem primeru namreč ni dopustna praksa, da se namesto skrbnika oziroma drugega zastopnika stranko vključi v postopek tako, da se ji dokumenti vročajo z javnim naznanilom (na oglasno desko). Taka situacija skladno z DZ terja pravno varstvo prizadete stranke prek skrbnika za poseben primer, saj izvedba upravnega postopka ugotavljanja prebivališča po naravi stvari predpostavlja izvedbo posebnega ugotovitvenega postopka, največkrat z zaslišanjem prič, kar samo po sebi pomeni dolžnost zagotavljanja pravice stranke do sodelovanja (glej 9. in 146. člen ZUP).

Kadar osebo zastopa zakoniti zastopnik ali pooblaščenec, se dokumenti vročajo zastopnikom. Vendar pa v primeru, da procesno nesposobna oseba (na primer otrok) vmes postane procesno sposobna, mora organ dokumente vročati njej, četudi se je postopek uvedel še na zahtevo zakonitega zastopnika. Pooblaščenec mora imeti za opravljanje dejanj v imenu stranke ustrezno pooblastilo, bodisi splošno ali posebno, pri čemer pomeni pooblastilo za izvedbo določenega dejanja tudi pooblastilo za vročitev akta o tem (na primer pooblastilo za umik zahtevka pomeni tudi pooblastilo, da se sklep o ustavitvi postopka na podlagi takega zahtevka vroči pooblaščenцу).

Pravne osebe, organi samoupravnih lokalnih skupnosti in fizične osebe, registrirane za opravljanje dejavnosti, skladno z 91. členom ZUP pooblastijo določeno osebo za sprejemanje dokumentov. Dokumenti se naslovijo na pravno osebo, organ samoupravne lokalne skupnosti ali fizično osebo, registrirano za opravljanje dejavnosti, in vročijo osebi, pooblaščenici za sprejem dokumentov (in ne zakonitim zastopnikom). Za potrebe medsebojnega poslovanja med organi morajo ti uporabiti uradne elektronske naslove in ne naslove posameznega javnega službenca. Za čas vročitve velja čas, ko pošto prejme informacijski sistem organa. Dovoljeno je dokazovanje pomote v zapisu datuma vročitve na vročilnici, saj je slednja javna listina, za katero velja, da dejstva veljajo za resnična, razen če oseba izpodbija resničnost dejstev in jih dokaže kot napačna z ustreznimi dokazi.

98 Vroča se prek ministrstva, pristojnega za zunanje zadeve.

99 Vroča se neposredno ali po diplomatski poti.

100 Vroča se prek delodajalca.

101 Vroča se prek uprave zavoda.

102 Vroči se na oglasni deski organa in na enotnem državnem portalu eUprava.

103 Vročevalec nalepi na vrata, pusti v predalčniku ali stanovanju. Na vročilnici zapiše kraj, dan, uro in način, kako je pustil dokument. Zapiše tudi razlog odklonitve prevzema.

104 Osebe morajo ves čas obveščati organ o spremembi naslova.

Organ ali stranka lahko opravi dejanja v postopku v določenem časovnem obdobju – rokih. Ločimo materialne roke, ki se nanašajo na pridobitev materialnopравnih pravic ali obveznosti skladno s področnimi predpisi, ter procesne roke, ki veljajo za posamezna dejanja postopka in jih določa ZUP. Roki, določeni v dnevih, začnejo teči prvi naslednji dan od vročitve, podaje vloge ipd. in tečejo neprekinjeno tudi čez praznike in dela proste dni, iztečejo pa se vedno na delovni dan. Roki, določeni v mesecih, se ujemajo v dnevu v mesecu, če tega dneva v mesecu ni, pa zadnji dan, ki obstaja. Roki, določeni v letih, se ujemajo v dnevu in mesecu. Pri vseh tipih procesnih rokov velja, da se iztek roka prenese na prvi naslednji delovni dan, če pride zadnji dan roka na dela prost dan ali praznik. V primeru zamude prekluzivnih procesnih rokov iz opravičljivih razlogov je možna vrnitev v prejšnje stanje.

V zvezi s samim postopkom nastanejo posebni stroški postopka (potni stroški uradne osebe, izdatki za priče, izvedence, tolmače, ogleda ipd.). Njihovo plačilo bremenijo v postopkih, začetih na zahtevo stranke, stranko. V postopkih, začetih po uradni dolžnosti, pa velja načelo uspeha. To pomeni, da če se postopek za stranko konča neugodno, gredo stroški v njeno breme, v nasprotnem primeru pa gredo v breme organa. Organ je dolžan stranko opozoriti, da mora zahtevati povrnitev stroškov najkasneje do izdaje odločbe, do takrat pa nosi stroške postopka sama.

Upravni postopek se začne po uradni dolžnosti ali na zahtevo stranke. Zakon določa štiri procesne predpostavke za začetek postopka na zahtevo (1. zadeva mora biti upravna; 2. vložnik je lahko stranka oziroma je stvarno legitimiran; 3. zahteva je vložena v predpisanem roku; 4. o zadevi še ne teče upravni ali sodni postopek oziroma o njej še ni bilo pravnomočno odločeno in stranka ni pridobila kakšne pravice oziroma ji niso bile naložene kakšne obveznosti). Če omejene procesne predpostavke niso izpolnjene, se taka zahteva s sklepom zavrže. Stranka sama razpolaga s svojimi zahtevki,¹⁰⁵ ki jih lahko umakne vsak čas med postopkom na prvi stopnji do vročitve odločbe, v času, ko teče pritožbeni rok, in med postopkom na drugi stopnji do vročitve odločbe. Organ o tem izda sklep o ustavitvi postopka. Če je bila že izdana prvostopenjska ugodilna odločba, jo mora v sklepu odpravi. Kljub umiku pa bo organ moral nadaljevati postopek po uradni dolžnosti, če to zahteva javni interes.

¹⁰⁵ Zahtevki se lahko tudi združijo ob pogoju istega ali podobnega dejanskega stanja in iste pravne podlage ter istega stvarno pristojnega organa. Prav tako se lahko spremenijo ali razširijo do izdaje odločbe na prvi stopnji ob istem ali podobnem dejanskem stanju in istem stvarno pristojnem organu, toda lahko ob drugi pravni podlagi. Če organ ne dovoli razširitve ali spremembe zahtevka, izda o tem sklep. Kadar v postopku nastopajo stranke z nasprotnimi interesi, si mora uradna oseba prizadevati za poravnavo. Ta ne sme biti v nasprotju z javno koristjo, javno moralo in pravno koristjo drugih, drugače je organ ne dovoli in o tem izda sklep. O poravnavi se piše zapisnik, ki postane izvršilni naslov, ter izda sklep o ustavitvi postopka. Po vsebini in naravi je to v bistvu pogodba med strankami, ki jo je možno izpodbijati le s tožbo pri rednem sodišču. Lahko pa se poravnava vključi tudi v izrek odločbe. Zoper ta del odločbe potem ni pritožbe (glej Jerovšek in Kovač, 2016).

Postopek se lahko vodi kot skrajšani ugotovitveni ali posebni ugotovitveni postopek. Odločitev je odvisna od tega, ali se lahko dejansko stanje ugotovi iz vloge, podatkov iz uradnih evidenc, splošno znanih dejstev oziroma ali področni zakon dopušča odločanje na podlagi verjetno izkazanih dejstev in iz okoliščin primera izhaja, da je treba zahtevku ugoditi oziroma gre za nujne ukrepe v javnem interesu. Odločbo je treba v skrajšanem ugotovitvenem postopku izdati takoj oziroma najpozneje v enem mesecu. Hitrost postopka omogoča tudi pravilo, da v skrajšanem ugotovitvenem postopku ni treba zaslišati stranke. Kar pa ne pomeni, da je prepovedano. Skrajšani postopek se vodi ne glede na upravno področje, tako v postopkih, začelih na zahtevo stranke, kot po uradni dolžnosti.

Osrednje dejanje posebnega ugotovitvenega postopka je ustna obravnava, ki je obvezna, če so v postopku udeležene stranke z nasprotnimi interesi, kadar se opravi ogled ali kadar se zaslišijo priče in izvedenci. Če pravilno vabljen stranka, na zahtevo katere se je začel postopek, ne pride na ustno obravnavo, se šteje, kot da je umaknila zahtevek in se postopek s sklepom ustavi. V posebnem ugotovitvenem postopku se odločba izda najpozneje v dveh mesecih. Rok začne teči od vložitve popolne vloge oziroma za postopke po uradni dolžnosti od prvega dejanja uradne osebe v razmerju do stranke.

Samostojno pravno vprašanje kot sestavni del dejanskega stanja, od katerega je odvisna rešitev v upravni zadevi in spada v pristojnost sodišča ali drugega organa (lahko tudi upravnega), pomeni reševanje predhodnega vprašanja. Organ se odloči, ali bo postopek prekinil in začel po uradni dolžnosti postopek pred pristojnim organom ali pa bo napotil stranko, da začne postopek, ki se začne na njeno zahtevo.¹⁰⁶ Lahko pa se odloči, da bo sam rešil predhodno vprašanje, čigar rešitev ima učinek le v konkretni upravni zadevi.¹⁰⁷ Pri odločitvi mora organ upoštevati upravičeno pričakovanje stranke po čim hitrejši rešitvi zadeve in preprečitvi škodljivih posledic zanj ter varovati javni interes. Rok za izdajo odločbe v času prekinitve postopka ne teče.¹⁰⁸ Postopek se nadaljuje, ko je predhodno vprašanje rešeno z dokončno oziroma pravnomočno odločbo. Organ pa ne sme sam reševati predhodnih vprašanj v zvezi z obstojem kaznivega dejanja, obstojem zakonske zveze ali glede ugotovitve očetovstva.

¹⁰⁶ Določi ji rok, v katerem mora predložiti dokazilo, da je vložila vlogo za začetek postopka, drugače se šteje, kot da je stranka, na katere zahtevo je bil postopek začel, to zahtevo umaknila in posledično organ s sklepom ustavi postopek.

¹⁰⁷ Če je bilo kasneje to vprašanje drugače rešeno pred pristojnim organom, je to razlog za obnovo postopka.

¹⁰⁸ UPRS Sklep I U 795/2018-17 z dne 5. 11. 2020.

Vzporedno z ugotovitvenim postopkom teče dokazni postopek, kjer se lahko poleg petih dokaznih sredstev, ki jih omenja ZUP (listine,¹⁰⁹ priče, izvedenci,¹¹⁰ ogled¹¹¹ in izjava stranke¹¹²), kot dokaz uporabi tudi kar koli drugega. Dokazno breme je na organu oziroma je »gospodar« dokaznega postopka uradna oseba, ki ji ni treba dokazovati splošno znanih dejstev, organu znanih dejstev, verjetno izkazanih dejstev, notranjega državnega prava, pravnih domnev¹¹³ in pravnih fikcij.

Po zaključenem ugotovitvenem in dokaznem postopku se izda odločba, ki je strogo formalen in obličen akt ter mora imeti vse predpisane sestavne dele, kot jih določa ZUP¹¹⁴ (uvod,¹¹⁵ naziv,¹¹⁶ izrek,¹¹⁷ obrazložitev,¹¹⁸ pouk o pravnem sredstvu¹¹⁹ in podpisi uradnih oseb – na levi strani podpis tiste, ki je vodila postopek; na desni pa tiste, ki odgovarja za odločitev). Pomembna novost zadnje novele ZUP iz leta 2022 je, da odločbe oziroma tudi sklepi¹²⁰ ne potrebujejo več žiga, razen če gre za odločbo, ki mora biti za uporabo v tujini overjena. Odločba se izda pisno in izjemoma ustno, če gre za nujne ukrepe v javnem interesu, vendar sledi njen pisni odpravek v 8 dneh od ustne odločitve.

Med postopkom se lahko izdajo sklepi o postranskih vsebinskih vprašanjih (npr. o izločitvi uradne osebe, pregledu dokumentov, vstopu stranskega udeleženca v postopek ipd.), s katerimi se zahtevku bodisi ugodi bodisi se ga zavrne. Lahko pa se s sklepi odloča tudi o formalnih vprašanjih in pomanjkljivostih postopka,

109 Za javne listine (to so tiste, ki jih izda pristojni oblastni organ skladno z njegovo pristojnostjo po področnem predpisu, v predpisani obliki in potrjujejo dejstva iz uradnih evidenc) velja domneva resničnosti dejstev. Pri zasebnih listinah pa je treba preveriti njihovo vsebino.

110 Postavi uradna oseba s sklepom, če sama nima dovolj strokovnega znanja.

111 Se opravi, kadar je potrebna neposredna zaznava stvari. Opravi se na terenu ali na sedežu organa.

112 Se uporabi le, če ni dovolj drugih dokazov ali če gre za stvar majhnega pomena in naj bi se določeno dejstvo dokazovalo z zaslišanjem priče, ki živi v kraju, oddaljenem od sedeža organa, ali če bi z iskanjem drugih dokazov otežili uveljavljanje pravic stranke. Verodostojnost se presoja skladno z načelom proste presoje dokazov. Stranko je treba opozoriti na kazensko odgovornost za krivo izpovedbo.

113 Pravne domneve se lahko izpodbijajo – dokazno breme je na oseb, ki izpodbija domnevo.

114 Določene sestavne dele pa določata tudi UUP (grb, naziv organa, naslov; številka, datum) in ZUT (navedba višine upravne takse za izdani akt in pravnih sredstev, ki so na voljo).

115 Napake ali pomanjkljivosti v uvodu lahko vodijo v pritožbo ali celo ničnost odločbe.

116 Poleg nazivov »odločba« in »sklep« poznamo tudi druge nazive po področni zakonodaji, na primer gradbeno dovoljenje, osebna izkaznica ipd.

117 Najpomembnejši del upravnega akta, ki postane dokončen, pravnomočen in izvršljiv. V njem se odloči o pravic, obveznosti ali pravni koristi stranke. Biti mora kratek, jednat in določen. Pavšalni izrazi (na primer »ustrezno število«) ali sklicevanje na druge akte (na primer zapisnik) niso dovoljeni. Obvezne sestavine izreka so poleg odločitve o predmetu in vseh zahtevkih tudi stroški postopka, tudi če niso nastali. Izrek lahko določi tudi pogoje, naloge in paricijski rok v primeru nalaganja obveznosti. Če velja pravilo, da pritožba ne zadrži izvršitve akta, mora biti to navedeno v izreku. V primeru, da je izrek neizvršljiv, je to razlog za ničnost odločbe.

118 Obrazloži odločitev iz izreka. Vsebuje dejanski in pravni del (povzame dejansko stanje in ga poveže s pravno ureditvijo – procesnimi dejanji in relevantnimi pravili iz področnih predpisov, zlasti glede izpolnjevanja pogojev za pridobitev pravice ali naložitev obveznosti).

119 V primeru pomanjkljivega ali napačnega pouka se stranka lahko ravna po zakonu ali uveljavlja dopolnitev ali popravek pouka; tedaj tečejo roki od dopolnitve oziroma popravka.

120 Enaki sestavni deli kot za odločbo veljajo tudi za sklepe.

kot je nepristojnost organa, nepopolna vloga, neizpolnjevanje procesnih predpostavk – v takem primeru se zahteva s sklepom zavrže oziroma se postopek, če pride do umika zahtevka ali smrti stranke in predmet postopka ni dedljiv, s sklepom ustavi.

2.2 Izbrani primeri o občeivanju po ZUP

Primer 2.1: Vložitev več zahtevkov v isti vlogi

Vprašanje

Stranka je organu po elektronski pošti poslala vlogo za uveljavljanje pravice A, v zadevi elektronskega sporočila pa je zapisala, da želi uveljavljati pravico B. Organ je stranko pozval, da vloži vlogo tudi za uveljavljanje pravice B. Na poziv se ni odzvala stranka sama, ampak ožji družinski član (npr. mama stranke), ki je potrdil, da stranka želi uveljavljati tudi pravico B. Organ razpolaga z vsemi podatki stranke že iz vloge A in bi zadoščali za odločanje v upravni zadevi. Ali mora organ izdati sklep, da se vloga B zavrže?

Odgovor

Z določbami o občeivanju v upravnem postopku se formalizira sodelovanje udeležencev na vnaprej določen in predvidljiv način, skladno z mednarodno-pravnimi in ustavnimi garancijami varstva pravic strank v postopku. Občeivanje organov in strank v upravnem postopku, ki med drugim poteka prek vlog, je opredeljeno v V. poglavju ZUP. Za vloge štejejo kakršna koli sporočila in dejanja stranke organu, ki imajo lahko določene pravne učinke, pri tem pa ni bistveno poimenovanje vloge, temveč njena vsebina.¹²¹ Po vsebini so vloge tako lahko pobude, prijave, prošnje, pritožbe, zahtevki, ugovori in drugi. Zahtevek je še posebej pomembna vloga, ker predstavlja sprožitev postopka na zahtevo stranke in se od trenutka, ko je popolna, začne šteti rok za odločitev o zadevi.¹²²

Glede na določila 63. člena ZUP stranka lahko vlogo vloži v fizični ali elektronski obliki. Lahko pa stranka vloži vlogo tudi ustno na zapisnik pri organu, pri čemer to ne velja v primerih, ko področna zakonodaja določa obvezen fizični način vlaganja oziroma oddaje vlog. Z elektronsko vlogo mora organ postopati enako kot s fizično vlogo, ker sta vlogi v skladu z določili 13. člena ZEPEP enakovredni, pri čemer zakon v istem členu določa tudi izjeme. V primeru, da stranka želi poslovati elektronsko, mora biti e-vloga, glede na 63. člen ZUP, podpisana z varnim elektronskim podpisom s kvalificiranim potrdilom.

Kadar stranka v eni vlogi vloži dva ali več zahtevkov, je treba take zahtevke reševati ločeno (69. člen ZUP), razen če bi jih združevali (glej 130. člen ZUP). Vsako zahtevo je treba obravnavati kot celoto, pri čemer organi pri presoji vloge niso vezani na njeno poimenovanje (naziv vloge ni nujno relevanten), temveč na njeno vsebino oziroma glede na namen, ki ga stranka zasleduje, in kaj uvelja-

¹²¹ Več Remic v Kovač in Kerševan (ur.), 2020, 1. knjiga, str. 421.

¹²² Več v Kovač, 2004.

vlja.¹²³ Če iz vloge izhaja, da stranka uveljavlja pravico A in pravico B, čeprav je v zadevi zapisana npr. le pravica A, je treba voditi dva postopka.

Glede na navedeno je v danem primeru pravilno, da se v prvi zadevi odloči ob vseh podatkih o pravici A, seveda ob ugotovljeni nesporni identiteti stranke, sploh ker je bila vloga poslana po e-pošti.

Glede uveljavljanja pravice B pa se stranka pozove k dopolnitvi, vendar le, če izjava volje stranke ni popolnoma jasna ali če organ nima podatkov oziroma drugih elementov, potrebnih za odločanje še v tem delu. Sama izjava volje je namreč videti nedvoumna v obeh zadevah, glede na dejstvo, da je stranka izrecno zapisala, da želi uveljavljati pravico A in pravico B.

Če glede na vse okoliščine konkretnega primera obstaja dilema, ali stranka res in kaj točneje uveljavlja glede pravice B, gre za nejasno ali nepopolno vlogo, kar pomeni, da mora organ postopati po 67. členu ZUP. Organ mora stranki na predpisan način, tj. z osebnim vročanjem, navedbo elementov, ki naj jih v odgovoru navede v določenem roku, in opozorilom na posledice, če temu ne bo tako, poslati poziv za odpravo pomanjkljivosti. Pri dopolnitvi je treba preveriti, ali je vlogo dopolnila upravičena oseba (npr. preveriti, ali je mama stranke imela pooblastilo). Če da, potem se zahtevek vsebinsko obravnava tudi v tem delu. Zahtevek se zavrže samo, če v roku ni bilo niti odziva stranke niti njenega morebitnega zastopnika ali pooblaščenca. Pred zavrženjem vloge, ker je ni vložila pooblaščenca oseba, pa je treba ugotoviti, ali je ta pooblaščenca za zastopanje stranke.

Primer 2.2: Postopanje organa z nepopolno vlogo, poslano po elektronski pošti, in nadaljnji postopek

Vprašanje

Organ je prejel e-sporočilo, naslovljeno kot vloga za npr. posvojitev, ki je bilo podpisano z varnim elektronskim podpisom s kvalificiranim potrdilom. E-sporočilo ni vsebovalo priponke z vlogo, prav tako ne drugih sestavin, ki so potrebne, da se vloga lahko obravnava. Ali je organ stranki dolžan poslati poziv za dopolnitev vloge ali ji zgolj odgovoriti z e-sporočilom, da vloge ni v priponki? Ali se je upravni postopek začel s tem, ko je organ začel obravnavati e-sporočilo?

Kako bi organ moral postopati, če bi stranka vlogo poslala v datoteki, ki je organ ne bi mogel odpreti (npr. ne bi imel ustreznega programa)? Nadalje, če bi dopolnitev stranka nato poslala in bi ob preverjanju osnovnih pogojev organ ugotovil, da stranka ne izpolnjuje enega od pogojev za priznanje pravice (npr. ne izpolnjuje pogoja nekaznovanosti, ki je kot pogoj določen s posebnim predpisom), ali mora organ preveriti še druge pogoje ali lahko takoj izda zavrnilno odločbo? Ali mora

¹²³ Več Remic v Kovač in Kerševan (ur.), 2020, 1. knjiga, str. 422.

stranka sama predložiti dokazilo iz uradne evidence (npr. kazenske evidence), če posebni predpis organu ne daje možnosti za pridobitev določenih podatkov (npr. 288. člen DZ)?

Odgovor

Vloga je vsakršno sporočilo organu, ki izraža voljo vložnika, pri čemer ni pomembno, kako je vloga poslana ali njen format, temveč je bistveno, da se lahko razbere zahtevek. Če je vloga nepopolna ali nerazumljiva, je organu samo zaradi tega ni dovoljeno zavreči (67. člen ZUP). Če manjkajo sestavine vloge, če je vloga formalno nepopolna ali nejasna, mora organ vložnika po načelu varstva pravic strank pozvati k dopolnitvi.¹²⁴ Popolnost vloge in izpolnitev drugih procesnih predpostavk sta namreč predpisana elementa za uvedbo postopka.

Kot izhaja iz opisa v vprašanju v danem primeru, je iz same zadeve (e-pošte) zahtevek dokaj jasno razviden (npr. vloga »za posvojitev«), prav tako je dodan elektronski podpis vložnika s kvalificiranim potrdilom, s čimer sta izraženi tako identiteta kot tudi volja stranke. Vložnik se zato z dopisom pozove k dopolnitvi vloge/zahtevka, pri čemer mu je treba pojasniti, kaj se od njega zahteva, določiti rok za dopolnitev in ga opozoriti na posledice, če vloge ne bo dopolnil v roku.¹²⁵

Za nepopolno oziroma nerazumljivo vlogo, ki terja postopanje organa po 67. členu ZUP, gre tudi v primeru, ko organ datoteke z vlogo v prejetem formatu ne more odpreti, čeprav si mora za to vendarle aktivno prizadevati, npr. z uporabo različnih programskih orodij ipd., kot izhaja že iz splošnih načel varstva pravic strank iz 7. člena ZUP in ekonomičnosti postopka iz 14. člena ZUP, razen če so izjava volje stranke in drugi podatki za odločanje razvidni na drug način.

Če vlagatelj odpravi pomanjkljivosti v roku, se šteje, da je vloga vložena takrat, ko je bila vložena vloga, s katero so pomanjkljivosti odpravljene (67. člen ZUP). Če pomanjkljivosti vlagatelj v roku ne odpravi, se vloga s sklepom zavrže.

Upravni postopek na zahtevo stranke je na podlagi drugega odstavka 127. člena ZUP uveden tisti dan, ko organ prejme popolno vlogo oziroma z dnem dopolnitve vloge, če le-ta ob vložitvi ni popolna, razen če ne gre za primere zavrženja vlog iz 129. člena ZUP. Zakon namreč šteje, da je postopek uveden, ko so izpolnjeni pogoji za vsebinsko presojo utemeljenosti zahtevka, pri čemer gre za uvedbo meritornega postopka, torej že postopka preverjanja pogojev za priznanje pravice oziroma naložitev obveznosti. Bistvo upravnega postopka je namreč v enostranskem odločanju o predmetu postopka (materialni pravici, pravni koristi ali obveznosti), ki ga zaradi zaščite javnega interesa določi zakon. Zato o upravnem postopku načeloma ne more biti govora, če ni mogoče odločati o predmetu, ki mu je upravni postopek temeljno namenjen. Toda ob tem je treba

¹²⁴ Več Remic v Kovač in Kerševan (ur.), 2020, 1. knjiga, str. 453–454.

¹²⁵ Ibidem, str. 455–456.

vzeti v obzir, da je nujni del upravnega postopka predhodni formalni preizkus sposobnosti vloge za obravnavo, tj. preveritev formalnih predpostavk za začetek oziroma tek meritornega postopka. Zato organ opravlja dejanja najprej v »predpostopku«, tj. tudi v primeru vložitve nepopolne vloge oziroma vloge, ki je ni mogoče obravnavati iz drugih razlogov, saj jo sprejme in obravnava oziroma nasploh postopa v skladu s pravili upravnega postopka.

Če stranka ne izpolni že enega pogoja od več kumulativnih, se zahteva zavrne, saj bi bilo preverjanje nadaljnjih dejstev in pogojev v nasprotju z načelom ekonomičnosti (14. člen ZUP). Cilj upravnega postopka je, da se le-ta vodi hitro, brez zavlačevanja in v razumnem roku. Načelo od organa tudi zahteva, da ne ugotavlja izpolnjevanja vseh pogojev, če že izhaja, da stranka določenega pogoja ne izpolnjuje in bi ugotavljanje o obstoju nadaljnjih pogojev pomenilo le zavlačevanje postopka in dodatne stroške.¹²⁶

Glede pridobivanja podatkov iz uradnih evidenc načeloma velja 139. člen ZUP, ki je tako podlaga za obveznost organov (in ne strank), da pridobijo dejstva in dokaze, tako v fazi formalnega preizkusa zahteve kot tudi med postopkom, in ni treba, da to eksplicitno določa področni zakon. Je pa vprašljivo, ali zadošča kot zakonska podlaga za pridobitev podatkov, kadar drugače določa specialni predpis, ki je načeloma nadrejen ZUP. Še več, sedmi odstavek tega člena ne more iti preko omejitev 38. člena Ustave, ampak lahko kot splošni zakon z generalno klavzulo le podkrepi določbe specialnih predpisov. Ne more pa ustvarjati nove pravne podlage za pridobivanje osebnih podatkov, kar še posebej velja za občutljive podatke, določene v petem odstavku 139. člena ZUP.¹²⁷ Če specialni zakon torej ne vsebuje pristojnosti organa, da pridobi podatke, jih mora, čeprav gre za pridobitev podatkov iz uradne evidence, predložiti vložnik sam. Tako npr. 288. člen DZ ne daje pristojnosti centru za socialno delo, da pridobi podatke o potencialnem posvojitelju iz kazenske evidence za preveritev pogoja nekaznovanosti, za razliko od nekaterih drugih podatkov, zato jih mora predložiti vložnik sam.¹²⁸

¹²⁶ Več v Jerovšek in Kovač, 2016.

¹²⁷ Več Kovač v Kovač in Kerševan (ur.), 2020, 2. knjiga, str. 86–88.

¹²⁸ Glede zbiranja podatkov po 288. členu DZ glej tudi mnenje Informacijskega pooblaščenca št. 07121-1/2021/781 z dne 21. 4. 2021.

Primer 2.3: Obravnava skenirane vloge in obveznost plačila upravne takse

Vprašanje

Stranka je na organ vložila zahtevo za izdajo odločbe. Organ je najprej prejel skenirano vlogo, poslano po elektronski pošti. Ali lastnoročno podpisana vloga, ki je nato skenirana in poslana elektronsko, dosega standard pisne vloge, kot napisana ali natisnjena in lastnoročno podpisana po 63. členu ZUP, ali bi morala biti podpisana s kvalificiranim podpisom, da bi jo bilo mogoče šteti zgolj kot elektronsko vlogo? Ali je torej treba tako vlogo, tj. pdf sken dopisa z lastnoročnim podpisom, obravnavati kot popolno, če ima vse druge sestavine, ali bi bilo treba zahtevati njeno dopolnitev, češ da ni lastnoročno podpisana in bi bilo treba zahtevati kvalificiran elektronski podpis?

Kako postopati, če stranka pošlje vlogo v elektronski obliki (sken), nato pa tudi izvirnik vloge v fizični obliki po pošti? Ali gre tedaj šteti, da je stranka vložila elektronsko vlogo, za katero se upravna taksa ne plača, ali vlogo v fizični obliki, sploh če je že plačala upravno takso za vlogo v fizični obliki in odločbo?

Odgovor

Glede na določila 63. člena ZUP lahko stranka vloži vlogo v fizični ali elektronski obliki, lahko pa tudi ustno na zapisnik pri organu. Vložnik mora vlogo ustrezno podpisati, saj se s tem izraža identiteta in nadalje njena volja v upravni zadevi. Podpis izraža voljo vložnika po določenem ravnanju organa. To pomeni, da ima učinke po ZUP, zlasti sprožitev postopanja organa glede preveritve formalnih predpostavk in nadaljnji meritorni postopek, le vloga, ki je pravilno podpisana.¹²⁹

Pisna vloga v fizični obliki mora biti podpisana z lastnoročnim podpisom, vloga v elektronski obliki pa mora biti podpisana z varnim elektronskim podpisom s kvalificiranim potrdilom (drugi odstavek 63. člena ZUP). Če stranka pošlje skenirano vlogo, gre za elektronsko vlogo oziroma za elektronsko kopijo vloge fizičnega izvirnika.

Tretji odstavek 67. člena ZUP določa, da v primeru, ko organ prejme vlogo, ki ne izpolnjuje pogojev iz drugega odstavka 63. člena glede podpisa, pa dvomi, da jo je res poslal tisti, ki je naveden kot vložnik, zahteva, naj se vloga potrdi pisno. Iz navedenega izhaja, da če organ ne dvomi o identiteti osebe, ki je navedena kot vložnik, lahko vlogo obravnava, čeprav ni pravilno podpisana. Podobno tematiko obravnava primer Faks ali e-vloga brez varnega e-podpisa po področnem zakonu. Če je organ po prejemu skenirane vloge prejel še originalno podpisano vlogo v fizični obliki, je s tem primarno odpravljena dilema v zvezi s skladnostjo z ele-

¹²⁹ Sever v Kovač in Kerševan (ur.), 2020, 1. knjiga, glej komentar k 63. členu.

ktronsko kopijo, prav tako pa je največkrat odpravljen morebitni dvom o ustreznosti podpisa in sposobnosti vloge za nadaljnjo obravnavo, seveda ob predpostavki, da ne obstajajo še druge okoliščine, na podlagi katerih bi organ dvomil o pristnosti vloge in bi kljub temu presodil, da mora stranka potrditi vložitev vloge. V danem primeru tako dopolnjevanje vloge ni na mestu, tega organ po ZUP nima pooblastila zahtevati.

Plačilo upravne takse določa ZUT. Taksna tarifa določa, da se za vloge (prošnje, zahteve, predloge, prijave, priglasitve in druge vloge, če ni v tarifi predpisana kakšna druga taksa), ki so elektronske, taksa ne plača.

Če je stranka podala vlogo v elektronski obliki, nato pa še v fizični obliki, je treba upoštevati, da gre za isto vlogo oziroma vlogo v isti zadevi (isti organ, stranka, zadeva in zahtevke), zato organ ne vodi ločenih postopkov s prvo in drugo vlogo. Ker gre za isto vlogo, tudi ni mogoče šteti, da je postopek zaradi prve vloge že v teku in je zato drugo treba zavreči (glej četrto točko prvega odstavka 129. člena ZUP).

Zaradi ugodnejše obravnave stranke ob podaji elektronske vloge velja, da se v primeru podaje identičnih vlog na fizični in elektronski način šteje, da je bila vložena elektronska vloga.

Če je postopek uveden na podlagi vloge v elektronski obliki, velja, da taksna obveznost za vlogo ni nastala, saj je njen nastanek po ZUT vezan na trenutek vložitve vloge (1. točka prvega odstavka 5. člena). Stranka je zato upravičena do vračila plačane upravne takse za vlogo, vendar mora to zahtevati s posebnim zahtevkom. Organ je po ZUT namreč dolžan vrniti upravno takso po uradni dolžnosti, če ta presega 18 evrov. Upravičenec lahko zahteva vračilo preveč plačane takse v 60 dneh od dneva, ko je plačal takso, ki mu je ni treba plačati, oziroma od dneva, ko je plačal takso v višjem znesku, kot je predpisana (drugi odstavek 18. člena ZUT).

Primer 2.4: Ravnanje z nepopolno zahtevo za posredovanje podatkov o tretji osebi

Vprašanje

Organ je prejel vlogo fizične osebe za posredovanje podatkov tretje osebe (npr. datum rojstva, naslov) z navedbo le osebnega imena osebe, za katero podatke zaproša. Vložnik ni izkazal podlage za posredovanje podatkov. Kako postopati v primeru, ko stranka ob vročenem pozivu k dopolnitvi ne poda več odgovora ali poda ponovno neustrezno pravno podlago brez ustreznih podatkov za identifikacijo osebe, za katero podatke zaproša? Ali organ po neuspešnem pozivu k dopolnitvi vloge stranki, naj izkaže pravno podlago in navede ustrezne podatke za identifikacijo osebe (nujno za ustrezno obravnavo vloge), za katero se podatki zaprošajo, vlogo s sklepom zavrže v skladu s 67. členom ZUP ali z odločbo zavrne na podlagi 180.a člena ZUP?

Odgovor

Začetek postopka in še prej preveritev procesnih predpostavk za začetek je možno izvesti le, če je vloga najprej sploh popolna, torej da ima vse sestavine, ki jih terjata področni predpis in ZUP. Tudi po sodni praksi mora organ najprej pozvati vložnika k dopolnitvi po 67. členu ZUP, saj lahko šele na podlagi popolne vloge presodi najprej formalno ustreznost in nato materialnopravno ne/upravičenost zahtevka.¹³⁰ Nepopolna vloga stranke se ne sme zavreči na prvi pogled (*a limine*), saj se vloga/zahteva tolmači po njeni pravi vsebini, torej cilju, ki ga zasleduje (*falsa nominatio non nocet* – vložnik ima pravico zmotiti se v poimenovanju zahteve), kar pa lahko organ presodi šele, ko je vloga popolna. Šele ko organ prejme popolno vlogo, jo lahko sploh preizkusi in posledično odloči po 129. členu ZUP, tako da zahtevo s sklepom zavrže v skladu z drugo točko prvega odstavka tega člena, če na primer oseba uveljavlja pravico, ki ji po področnem predpisu ne gre. Če pa zahteva prestane formalni preizkus, organ začne z vsebinskim presojanjem izpolnitve pogojev, torej uvede ugotovitveni in dokazni postopek ter odloči in zahtevi ugotovi ali pa jo zavrne.

Lahko pa nastopi dilema, ali zahtevo obravnavati kot nepopolno ali brez izpolnjene procesne predpostavke v primeru, kadar bi izpolnitev pogojev (npr. za status stranke) izhajala iz predpisane sestavine vloge, le-te pa vložnik ne bi predložil. V takem primeru velja, da če vložnik izrecno navede, da določena sestavina vloge ne obstaja, tedaj se vložnik ne pozove k dopolnitvi, temveč se taka zahteva takoj s sklepom zavrže, ker vložnik nedvomno uveljavlja pravico brez aktivne stvarne legitimacije po področnem predpisu. Tako je potrebno zavrženje zahteve v okviru predhodnega preizkusa zaradi pomanjkanja procesne

¹³⁰ Več Sever v Kovač in Kerševan (ur.), 2020, 1. knjiga.

legitimacije tudi v primeru, ko stranka v svoji (čeprav nepopolni) vlogi zahteva priznanje neke pravice ali pravne koristi, ki ji skladno z materialnimi predpisi očitno ne pripadajo, a ta očitnost mora res že na prvi pogled izhajati iz vloge. V nasprotnem primeru je stranki treba dati možnost, da odpravi pomanjkljivosti, ki se lahko nanašajo na obvezne sestavine vloge ali na izpolnitev procesne predpostavke stvarne oziroma procesne legitimacije, če iz vloge ni jasno, ali vložnik lahko nastopa kot stranka v postopku. Zavrženje vloge pride v poštev le, če stranka ne odpravi pomanjkljivosti ali če organ na podlagi dopolnitve ugotovi, da vložnik ne more biti stranka v postopku zaradi odsotnosti stvarne oziroma procesne legitimacije.

V 180.a členu ZUP se ureja postopek glede zavrnitve izdaje potrdila o dejstvih iz uradne evidence (179. člen ZUP) in potrdila o drugih dejstvih (180. člen ZUP). O vloženi zahtevi za izdajo potrdila mora organ bodisi izdati potrdilo bodisi zahtevo zavrniti na predpisan način. Pravila med drugim določajo tudi obveznost organa, kadar potrdila ne izda. Zavrnitev je nujna v vseh primerih, ko se ne izda potrdilo, med drugim tudi, če zahteva izdajo potrdila nekdo, ki do njega ni upravičen.

Tako se vloga, v kateri se zahteva pridobitev podatkov o tretji osebi, zavrže na podlagi drugega odstavka 67. člena ZUP v primeru, da stranka v vlogi zahteva izdajo potrdila, ne da bi vsaj po prejemu poziva k dopolnitvi navedla identifikacijske podatke osebe, glede katere podatke zaproša, oziroma če ne navede ustrezne pravne podlage za pridobitev teh podatkov.

Če pa stranka ne izkaže navezave oziroma pravnega interesa do izdaje potrdila o želenih podatkih tretje osebe ali teh podatkov niti ni mogoče potrditi, organ na podlagi 180.a člena ZUP njeno vlogo z odločbo zavrne.¹³¹

¹³¹ Primerjaj Kovač in Kerševan (ur.), 2020, 2. knjiga, str. 290 in opomba 479 na navedeni strani.

Primer 2.5: Pravica do uporabe svojega jezika v upravnem postopku**Vprašanje**

V skladu s prvim odstavkom 62. člena ZUP se upravni postopek vodi v uradnem jeziku. V tem jeziku se vlagajo vloge, pišejo odločbe, sklepi, zapisniki, uradni zaznamki in druga pisanja ter se opravljajo vsa dejanja v postopku. Kako naj postopa uradna oseba, če uradna dejanja opravlja izven uradnih prostorov, npr. vročitev, če stranka ne razume uradnega jezika in se težko sporazumeva tudi v uradnem jeziku? Ali je stranko treba sicer v ugotovitvenem in dokaznem postopku oziroma ob izdaji upravnih aktov opozoriti na pravico do tolmača; z drugimi besedami: ali se npr. zapisnik napiše ob strankinem nerazumevanju ali slabem razumevanju slovenščine le v uradnem jeziku in mora stranka sama zagotoviti prevod dokumentov ali pa se dokumenti prevedejo, čeprav na njene stroške? Ali velja enako tudi v izvršilnem postopku?

Odgovor

Učinkovita komunikacija ima v sodobnih upravnih postopkih vse pomembnejšo vlogo, saj služi uresničevanju temeljnih načel varovanja pravic strank in jim omogoča pošteno obravnavo ter s tem zagotavlja celovito zakonitost postopka.¹³²

ZUP v 62. členu določa, da se postopki vodijo v uradnem jeziku, tj. v slovenskem jeziku, na območjih občin, kjer sta pri organu poleg slovenskega uradna jezika tudi italijanski in madžarski jezik, pa tudi v italijanskem in madžarskem jeziku, če stranka v tem jeziku vloži vlogo. Upravni postopek se tako na območju celotne Slovenije vodi v slovenskem jeziku.¹³³

ZUP v sedmem odstavku 62. člena ureja tudi pravico strank in drugih udeležencev, ki ne znajo jezika, v katerem teče postopek ali ga ne morejo uporabljati zaradi invalidnosti, da ga spremljajo v jeziku, ki ga razumejo. ZUP tedaj nalaga organu, da stranko pouči o pravici do tolmača. Gre za zasledovanje načela varstva pravic strank iz 7. člena ZUP, saj je pravica do uporabe svojega jezika in pisave posamezniku v upravnih postopkih zagotovljena že na podlagi 62. člena Ustave.

Pravica do tolmača se praviloma omejuje na neposredno – ustno komunikacijo, s čimer je stranki omogočeno, da v svojem jeziku spremlja postopek in v njem sodeluje. Nanaša se torej na naroke in druga ustna procesna dejanja ter predpostavlja, da bo omogočeno ustrezno prevajanje vsega, kar se na naroku ali drugem ustnem procesnem dejanju dogaja.¹³⁴ Organu pa pri tem ni treba zago-

¹³² Jerovšek in Kovač, 2016.

¹³³ Več Remic v Kovač in Kerševan (ur.), 2020, 1. knjiga, str. 406.

¹³⁴ USRS Up-43/96 z dne 30. 5. 2000, točka 13, UPRS Sodba I U 1228/2020-11 z dne 10. 5. 2021.

tavljati prevoda uradnih pisanj, vključno z akti, s katerimi se konča postopek, in mora stranka v primeru nerazumevanja sama poskrbeti za prevod.¹³⁵

Nadalje se mora stranka sama izjasniti o tem, ali želi postopek spremljati v svojem jeziku, tako da uveljavi pravico do tolmača, sicer organ pravice ni dolžan zagotavljati.¹³⁶ Pouk o pravici do tolmača in izjavo stranke v zvezi s tem je treba zapisati v zapisnik, prav tako se v zapisniku pri izvedbi posameznih procesnih dejanj navede, kdo je bil tolmač in v katerem jeziku je stranka govorila.

Kadar organ ugotavlja, da stranka ne zna (slovenskega) jezika, v katerem se vodi postopek, pa je ne glede na izjavo stranke dolžan imenovati tolmača, če to narekuje varstvo javne koristi (7. člen ZUP). V tovrstnih primerih, glede na določbo 11. člena Ustave, da je uradni jezik v Sloveniji slovenščina, na območjih občin, v katerih živita italijanska ali madžarska narodna skupnost, pa tudi italijanščina ali madžarščina, organ pri izvajanju uradne naloge s stranko ne more komunicirati v drugem jeziku, četudi ga oba razumeta, npr. v angleščini. Opisano ravnanje organa se ne razlikuje glede na prostor, kjer se uradno dejanje izvaja, tj. če se izvaja v uradnih prostorih organa ali izven njih.

Vročanje dokumentov je uradno (materialno) dejanje postopka. Toda glede na namen ustavne in zakonske pravice do rabe svojega jezika izvajanje uradnega dejanja vročanja v tujem jeziku v takem primeru presega omenjeni namen, saj dejanja ne gre primerjati z izvajanjem ustne obravnave ali sprejemanjem vloge, ko se oseba pouči o pravici do uporabe svojega jezika in omogoči spremljanje postopka v jeziku, ki ga razume, če izrazi tako zahtevo. Zato se naslovnik dokumenta pri vročanju ne more sklicevati na to pravico v smislu, da bi ga vročevalec v jeziku, ki ga razume, moral seznaniti z dolžnostjo izpolnitve in podpisa vročilnice. Prav tako tak naslovnik ne more zakonito odkloniti vročitve. Standardu poštenega postopka je namreč zagotovljeno, če je naslovniku omogočeno, da se z dokumentom seznani, o čemer pa ni nobenega dvoma, če mu ga vročevalec preda v roke oziroma ga poskuša predati. Odklonitev vročitve bi se presojala na podlagi 95. člena ZUP, praviloma bi veljalo, da je vročitev opravljena. Ne nazadnje vročevalec po zakonu ni dolžan pojasnjevati naslovniku, kaj je ta dolžan storiti, čeprav v praksi to praviloma stori ali vsaj poskuša storiti.

Upravni izvršilni postopek je samostojen poseben upravni postopek, pri katerem veljajo vsa načela in pravila ZUP (npr. zastopanje strank, vročanje, tudi jezik v postopku ...), pri čemer se določbe poglavja o izvršbi uporabljajo nadrejeno v razmerju do ostalih.¹³⁷ Izvršba se v osnovi vodi predvsem zaradi zasledovanja upnikovih interesov, vendar pa to ne pomeni, da ni treba upoštevati tudi zavezančevih. Načelo zaščite zavezanca izhaja iz načela socialne države (2.

¹³⁵ Up-1378/06 z dne 20. 5. 2008, točka 6, UPRS Sodba IV U 185/2019-12, točka 10, z dne 18. 10. 2021.

¹³⁶ Jerovšek in Kovač, 2016.

¹³⁷ Ibidem.

člen Ustave) ter pravice do osebnega dostojanstva in varnosti (34. člen Ustave). V smislu rabe uradnega jezika oziroma jezika, ki ga zavezanec razume, ta ni obravnavan drugače kot v drugih upravnih postopkih, kar pomeni, da ima pravico spremljati postopek v svojem jeziku, če se v izvršilnem postopku opravljajo neposredna procesna dejanja, nima pa pravice, da bi se mu odločba (izvršilni naslov) in sklep v izvršilnem postopku vročala v tem jeziku.

Sodišče EU pa je presodilo,¹³⁸ da mora biti pri nudenju vzajemne pomoči med organi držav članic izvršilni naslov zavezancu vročen v jeziku države, v kateri ima sedež zaproseni organ, tako da se naslovnik zanesljivo seznani vsaj s predmetom in podlago zahtevka. Na temelju omenjenega stališča SEU se tako izvršilni naslov in izvršilni sklep vsaj deloma prevedeta v tuj jezik, če bi se vročala v drugi državi članici, v tem primeru v jezik države, v kateri se vroča. Hkrati to pomeni, da se izvršilni naslov in sklep o izvršbi, ki se vroči v Republiki Sloveniji, ne prevaja v tuj jezik ne glede na strankino nerazumevanje. Kolikor pa bi se organ vendar odločil za prevod zaradi zagotovitve čimprejšnje dejanske izvršitve v javnem interesu, gre pri takem prevodu za stroške v breme zavezanca.

Primer 2.6: Odločanje o dostopu do informacij javnega značaja drugega organa, s katerimi zaproseni organ razpolaga, glede na hierarhijo upoštevanih zakonov

Vprašanje

Prvostopenjski organ je s strani prosilca prejel zahtevo za dostop do informacij javnega značaja, ki se nanaša na dokumente, s katerimi sicer organ razpolaga, a ti dokumenti prvotno izhajajo iz spisa drugega organa. Ali mora organ kljub temu o zahtevi prosilca odločati, saj z dokumenti razpolaga, ali bi moral organ tako zahtevo odstopiti tistemu organu, s strani katerega je prejel te dokumente? Ali odstopljena zadeva pomeni, da prvi organ o njej ne sme več odločati, saj bi šlo za odločanje o isti zahtevi pri dveh različnih organih (načelo ne bis in idem)? Ali je organ dolžan zahtevo obravnavati po ZDIJZ, čeprav gre v zvezi z zahtevanimi dokumenti za specialno področno ureditev (npr. dostop do informacij pri organu iz tožilskega spisa po Zakonu o kazenskem postopku ali ZUP)? Kaj torej velja za razmerje med ZDIJZ in posebnimi procesnimi zakoni (ZKP, ZUP itd.), kateri predpis prevlada?

Odgovor

ZDIJZ ureja postopek, ki vsakomur omogoča prost dostop in ponovno uporabo informacij javnega značaja, s katerimi razpolagajo državni organi, organi lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi in druge osebe javnega prava, nosilci

¹³⁸ V zadevi C-233/08 Milan Kyrian proti Celní úřad Tábor (Češka) z dne 14. 1. 2010.

javnih pooblastil in izvajalci javnih služb (1. člen ZDIJZ). Informacija javnega značaja je vsaka informacija, ki izvira iz delovnega področja organa, nahaja pa se v obliki dokumenta, zadeve, dosjeja, registra, evidence ali drugega dokumentarnega gradiva, ki ga je organ izdelal sam, v sodelovanju z drugim organom ali pridobil od drugih oseb (4. člen ZDIJZ).

Obveznosti organov po ZDIJZ veljajo za vse informacije in dokumente, s katerimi organi razpolagajo in izvirajo iz njihovega delovnega področja, ne glede na to, kdaj in kako je tak dokument pri organu pristal. O delovnem področju organov v smislu določb ZDIJZ je mogoče govoriti tedaj, ko je izvajanje določenih nalog ali dejavnosti urejeno s predpisi javnega prava, ki določajo obveznosti organov glede izvajanja teh nalog v okviru upravne ali druge javnopravne funkcije. Tako je pri opredelitvi določene informacije za informacijo javnega značaja odločilno to, ali informacija kaže na dejstvo oziroma okoliščino, ki vpliva ali bi lahko vplivala na izvrševanje javnih nalog. V nasprotnem primeru ni mogoče govoriti o informaciji, ki izvira iz delovnega področja organa, in torej ne gre za informacijo javnega značaja v smislu 4. člena ZDIJZ, zato je organ, ki z njo razpolaga, ni dolžan posredovati osebi, ki tako informacijo zahteva.¹³⁹ Poenostavljeno bi lahko torej rekli, da vsak dokument, ki ga je organ izdelal sam, v sodelovanju z drugim organom ali pridobil od drugih oseb v okviru opravljanja javnih nalog, spada v delovno področje organa in s tem predstavlja informacijo javnega značaja.

Postopek odločanja o zahtevi za dostop do informacij javnega značaja se izvaja po določbah zakona, ki ureja splošni upravni postopek (15. člen ZDIJZ). Organ, zavezan postopati po ZDIJZ, mora vsako zahtevo za dostop do informacij javnega značaja obravnavati, pri čemer mora najprej preveriti, ali zahteva prosilca izpolnjuje procesne predpostavke, kot to velja za vsako drugo vlogo po 129. členu ZUP. Če zahteva za dostop do informacij javnega značaja izpolnjuje pogoje iz 17. člena ZDIJZ v povezavi s 66. členom ZUP, jo organ vsebinsko obravnava in o njej odloči. V primeru, da organ prosilčevi zahtevi v celoti ugotovi, o ugoditvi zahteve zapiše zgolj uradni zaznamek, zahtevane informacije pa prosilcu nemudoma posreduje. V primeru, da prosilcu dostop delno ali v celoti zavrne, pa mora organ izdati (pisno) upravno odločbo (22. člen ZDIJZ). Zoper upravne akte, izdane na podlagi ZDIJZ (zavrnjena odločba, sklep o zavrnjenju ...), ima prosilec možnost pritožbe, o kateri odloča Informacijski pooblaščenec kot drugostopenjski organ. Sklepno to pomeni, da mora organ, ki je zavezan postopati po ZDIJZ, če ugotovi, da z zahtevanimi dokumenti razpolaga, zadevo vsebinsko obravnavati (ter presoditi morebitne omejitve dostopa glede na izjeme po ZDIJZ) in o njej vsebinsko odločiti.

¹³⁹ Glej sodbo VSRS I Up 731/2005 z dne 4. 10. 2007.

V primeru, ko dva organa razpolagata z istim dokumentom, pa je treba poudariti še, da bi ob morebitni zahtevi za dostop do informacij javnega značaja vsak organ, ki zahtevo prejme, moral o svoji zahtevi odločati samostojno in ločeno. V zvezi s tem ne bi šlo za odločanje o isti stvari (ne bi veljalo načelo *ne bis in idem*), kajti vsak organ ugotavlja dejansko stanje v svoji zadevi, le-to pa aplicira na morebitne izjeme od dostopa na podlagi področnih (procesnih in materialnih) predpisov, ki veljajo za ta organ. Praktično to pomeni, da bi lahko en organ zahtevo za dostop do istega dokumenta z vidika svojih predpisov in izjem, ki bi veljale zanj (delno ali v celoti), zavrnil, medtem ko bi drug organ dostop do (istega) dokumenta v celoti omogočil.

Pridobivanje informacij od organov je lahko urejeno v različnih pravnih podlagah in z različnimi nameni in cilji. Navedeno pa lahko vodi tudi do konflikta norm, kadar si pravila oziroma omejitve glede posredovanja določenih informacij iz različnih predpisov nasprotujejo. V takem primeru je treba za razrešitev navedenega nasprotja določiti pravilno uporabo prava na podlagi splošnih pravil o uporabi pravnih predpisov, kamor sodita npr. pravili, da se uporabi specialnejši predpis namesto splošnega (*lex specialis derogat legi generali*) oziroma kasnejši namesto prejšnjega (*lex posterior derogat legi priori*) itd.¹⁴⁰ Glede na sodbo Urvrhovnega sodišča imajo tako pri dostopu do informacij posebna določila področne (procesne) zakonodaje – v sodbi sicer ZKP (za vpogled v tožilske spise), a analogno velja tudi za ZUP, ZPP itd. – značaj posebne ureditve (*lex specialis*) glede na določbe ZDIJZ. To pomeni, da se ZDIJZ lahko kot splošnejši predpis uporablja le v tistih primerih in v zvezi z dostopom do tistih informacij, do katerih dostop ni urejen s posebnimi zakoni.¹⁴¹

Pri tem velja dodati še, da se za informacije javnega značaja v upravnih zadevah ne ugotavlja pravni interes, kot določa ZUP.¹⁴²

ZDIJZ kot področni zakon, ki ureja dostop do informacij javnega značaja, tako ni nadrejen sistemskim postopkovnim področnim zakonom, temveč omogoča vzporedni pravni temelj za dostop do dokumentov, v kolikor ni s specialnejšimi predpisi o dostopu do dokumentov določeno drugače. Z drugimi besedami na primeru četrtega odstavka 82. člena ZUP (vpogled v spis) v relaciji do ZDIJZ to pomeni, da stranke lahko zahtevajo dostop do dokumentov tako na podlagi ZDIJZ, kadar gre za informacije javnega značaja, kot vzporedno in med seboj ne izključujoče tudi na podlagi ZUP, kot vpogled v spis po pogojih iz 82. člena ZUP.

¹⁴⁰ Glej 13. točko sodbe VSRS X lps 4/2020 z dne 27. 5. 2020.

¹⁴¹ Tako tudi v Kovač (ur.), 2015, str. 285–286.

¹⁴² Glej 64. točko odločbe USRS U-I-45/16, Up-321/18, Up-1140/18, Up-1244/18 z dne 16. 9. 2021: »Kadar mednarodna pogodba zagotavlja širše standarde varovanja pravice kot Ustava, je treba ustavnosodno presojo opraviti na podlagi mednarodne pogodbe. Glede na to mora Ustavno sodišče na podlagi petega odstavka 15. člena Ustave upoštevati, da se na podlagi prvega odstavka 10. člena EKČP in drugega odstavka 19. člena Pakta v okviru 39. člena Ustave varstvo pravice dostopa do informacij javnega značaja zagotavlja, ne da bi moral upravičenec izkazati pravni interes, utemeljen na zakonu.«

Primer 2.7: Pisanje zapisnika pri vpogledu v informacijo javnega značaja

Vprašanje

Ali je v postopku po ZDIJZ pri vpogledu v informacijo javnega značaja treba zapisnik, če sta pri vpogledu dokumentov prisotna stranka in stranski udeleženec ter pri tem celo zahtevata pisanje zapisnika?

Odgovor

ZDIJZ v 1. členu določa, da je vsakomur omogočen prost dostop in ponovna uporaba informacij javnega značaja, s katerimi razpolagajo državni organi, organi lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi in druge osebe javnega prava, nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb. Postopek z zahtevo za dostop do informacije javnega značaja ali ponovno uporabo pri organu vodi in v njem odloča predstojnik organa ali uradna oseba, pooblaščen za posredovanje informacij javnega značaja (9. člen ZDIJZ), skladno z ZUP (21. člen ZDIJZ).

Po ZDIJZ gre pri vpogledu v dokumente za izvrševanje odločitve organa, ki je v postopku presoje prošilčeve zahteve za dostop do dokumentov zahtevi ugodil. Z vidika sosledja in pravne narave aktov gre tu že za izvrševanje upravne odločitve na temelju predpisov oziroma materialno dejanje.¹⁴³

Če organ zahtevo za dostop delno ali v celoti zavrne, je dolžan izdati pisno odločbo (drugi odstavek 22. člena ZDIJZ). Če pa organ zahtevi za dostop do informacij javnega značaja ugodil, sicer ne izda posebne pisne odločbe, temveč o tem napravi uradni zaznamek (prvi odstavek 22. člena ZDIJZ), v katerem zabeleži le izrek odločbe in praviloma ne vsebuje obrazložitve.¹⁴⁴ A pristojni organ sprejme upravno odločitev, ki se nadalje izvrši.

Ne glede na prvi odstavek 22. člena ZDIJZ pa organ v primerih, ko bi lahko s posredovanjem informacije javnega značaja posegal v pravice tretjih oseb (npr. v postopku s stranskim udeležencem), ne sme o zahtevi odločiti zgolj s posredovanjem dokumentov in zapisom uradnega zaznamka. V primerih, ko s posredovanjem zahtevane informacije javnega značaja organ posega v pravice tretjih, je tako treba odločiti s (pisno) upravno odločbo, ki vsebuje vse predvidene sestavine (tretji odstavek 210. člena ZUP), zlasti obrazložitev razlogov za takšno odločitev, ki stranskemu udeležencu oziroma strankam nasploh omogoča, da se zoper takšno odločitev pritoži.¹⁴⁵

¹⁴³ Glej Kovač in Jerovšek, 2023, str. 13, s sliko zaporedja zakon kot splošni pravni akt – odločba(itev) kot posamični (u)pravni akt – izvršitev kot realni akt.

¹⁴⁴ Pirc Musar in Kraigher Mišič (ur.), 2017, str. 317–318.

¹⁴⁵ Ibidem.

Če organ zahtevi ugoti, prosilcu nemudoma omogoči seznanitev z vsebino zahtevane informacije tako, da mu jo da na vpogled, ali tako, da mu zagotovi njen prepis, fotokopijo ali elektronski zapis (prvi odstavek 25. člena ZDIJZ), v zvezi s čimer zahtevano obliko določa prosilec sam. Prosilec je namreč tisti, ki izbira način seznanitve z vsebino zahtevane informacije (drugi odstavek 17. člena ZDIJZ).

ZUP v 74. členu navaja, da se zapisnik piše o ustni obravnavi, o ustnih izjavah strank in drugih oseb in o drugih pomembnejših dejanjih v postopku. Zapisnika praviloma ni treba sestavljati o uradnih zapažanjih in ugotovitvah, ustnih navodilih in sporočilih ter okoliščinah, ki se tičejo samo notranjega dela organa, pri katerem se vodi postopek (drugi odstavek 74. člena ZUP). Zapisnika tudi ni treba sestavljati ob takih ustnih strankinih zahtevah, o katerih se odloča po skrajšanem postopku, če se jim ugoti, temveč zadostuje, da se take zahteve na predpisan način evidentirajo (tretji odstavek 74. člena ZUP), npr. z uradnim zaznamkom.

Pri omogočanju vpogleda v dokumente kot načinu seznanitve z informacijami javnega značaja ne gre za pomembno dejanje v postopku v smislu ZUP, saj se je ta že zaključil s pozitivno odločitvijo. Pri vpogledu gre »zgolj« za izvršitev odločitve organa in ne za dejanje znotraj postopka oziroma za ugotavljanje dejanskega stanja v postopku, ki bi zahteval pisanje zapisnika. Upošteva se navedeno tako zadostuje, da se izveden vpogled v informacijo javnega značaja evidentira zgolj z uradnim zaznamkom.

Zahteva oseb v položaju stranke pri tem ne igra vloge, saj organ vodi postopek in izvršuje odločitve avtoritativno glede na zakon, niti ZDIJZ niti ZUP pa v danem položaju zapisnika ne terjata ne glede na zahtevke strank.

Primer 2.8: Postopanje organa glede vročanja, če stranka med upravnim postopkom postane procesno sposobna

Vprašanje

Stranka je zaprosila za pravico zase in tedaj svojega mladoletnega otroka, ki je med postopkom postal polnoleten in tako postal procesno sposoben. Komu se vroča odločba, ki se nanaša na izvorno mladoletno stranko (npr. tuj državljan je vložil vlogo za sprejem v državljanstvo zase in za svojo mladoletno hčerko, ki pa je med upravnim postopkom dopolnila 18 let).

Odgovor

Stranka v upravnem postopku je lahko vsaka fizična oseba in pravna oseba zasebnega ali javnega prava, na katere zahtevo je začel postopek ali zoper katero teče postopek ter če je hkrati lahko nosilec pravic in obveznosti, o katerih se odloča v upravnem postopku (42. člen ZUP). Oseba mora imeti tri pravno po-

membne lastnosti, da bi se lahko udeleževala upravnega postopka kot stranka, in sicer sposobnost biti stranka, procesno sposobnost in stvarno legitimacijo.

Procesna sposobnost vselej predpostavlja obstoj pravne sposobnosti (ta se pridobi pri fizičnih osebah z rojstvom), pomeni pa sposobnost samostojno nastopati in opravljati dejanja v postopku. Takšno sposobnost ima v upravnem postopku stranka, ki je popolnoma poslovno sposobna. Popolno poslovno sposobnost pridobi fizična oseba s polnoletnostjo, po slovenskem pravu, ko dopolni 18 let, prav tako s sklenitvijo zakonske zveze pred svojo polnoletnostjo, po odločbi sodišča pa tudi mladoletnik, ki je postal roditelj (152. člen DZ).¹⁴⁶ Organ pa mora v skladu z 49. členom ZUP ves čas postopka po uradni dolžnosti paziti na to, ali je tisti, ki nastopa kot stranka, lahko stranka v postopku in ali procesno nesposobno stranko zastopa njen zakoniti zastopnik.

V obravnavanem primeru je oče vložil vlogo v imenu mladoletne hčerke. Za stranko, ki ni procesno sposobna, namreč opravlja dejanja v upravnem postopku njen zakoniti zastopnik (prvi odstavek 47. člena ZUP). Zakoniti zastopnik ima na podlagi zakona ali akta, ki ga izda pristojni organ na podlagi zakona, pooblastilo za zastopanje procesno nesposobne stranke. Mladoletne osebe po zakonu zastopajo starši. Stranka, ki ji manjka procesna sposobnost, na nastanek, vsebino, obseg in konec pravice zastopanja ne more vplivati.¹⁴⁷

Toda če stranka kot nosilec pravice (tu hčerka) med postopkom postane procesno sposobna, zakonito zastopstvo, ki je utemeljeno na podlagi zakona, *ex lege*, na isti način tudi preneha, torej samodejno s polnoletnostjo stranke, za katero je zahtevek še v času njene mladoletnosti podal njen zakoniti zastopnik. Od pridobitve procesne sposobnosti, na kar mora paziti organ po uradni dolžnosti, stranka nastopa v postopku sama in ne več prek zakonitega zastopnika in se ji zato akti organa tudi neposredno vročajo, ne pa vložniku oziroma zastopniku v času uvedbe postopka.

Določbe o vročanju zakonitemu zastopniku po 88. členu ZUP veljajo torej le, če in dokler je stranka procesno nesposobna. Ker je v danem primeru hčerka postala med postopkom polnoletna in s tem procesno sposobna, se mora poziv oziroma odločba nujno vročati njej kot stranki postopka in ne očetu. Hčerka je namreč s procesno sposobnostjo pridobila sposobnost z lastnimi dejanji pridobivati pravice in prevzemati obveznosti ter sposobnost samostojno nastopati in opravljati dejanja v upravnem postopku.

¹⁴⁶ Več Kerševan in Androjna, 2017, str. 141–144.

¹⁴⁷ Glej Kerševan in Androjna, 2017, str. 147–150.

Primer 2.9: Vročanje sklepa o ustavitvi postopka v primeru omejenega procesnega pooblastila za umik zahteve

Vprašanje

Pooblaščenec stranke na podlagi njenega izrecnega pooblastila za umik zahteve vložil zahtevek za umik vloge. Komu se v tem primeru vroči sklep o ustavitvi postopka, pooblaščenцу ali stranki, če v izrecnem pooblastilu za umik zahteve ni natančneje opredeljeno, komu naj se vroči? Ali je relevantno, da področni predpis (npr. ZTuj-2) določa osebno vročitev stranki le v primeru odločbe, s katero se ugodi strankinemu zahtevku za izdajo ali podaljšanje dovoljenja (npr. za prebivanje po ZTuj-2 se ugodilna odločba izda v obliki izkaznice dovoljenja za prebivanje)?

Odgovor

Vročitev je eden od elementov ustavnih pravic obrambe oziroma enakega varstva pravic (22. člen Ustave), saj se stranka, če ji ključni dokumenti niso vročeni, ne more informirati o zadevi (82. člen ZUP) niti izjaviti (7. člen ZUP in 9. člen ZUP, temeljno načelo zaslišanja) niti se učinkovito pritožiti oziroma izpodbijati zakonitosti pred sodiščem (23., 25., 120. in 157. člen Ustave ter 6., 13., 214. in 237. člen ZUP). Prav tako pomeni vročitev procesno predpostavko za nastop izvršljivosti obvez oziroma črpanja pravic ter nastop dokončnosti in pravnomočnosti, saj je raba pravnih sredstev vezana na dan vročitve.¹⁴⁸

Stranka oziroma njen zakoniti zastopnik lahko opravljata dejanja v upravnem postopku sama, lahko pa določita tudi pooblaščenca, ki stranko zastopa pri vseh, razen pri tistih dejanjih v upravnem postopku, pri katerih mora stranka sama dajati izjave (prvi odstavek 53. člena ZUP). ZUP splošnega obveznega zastopanja po pooblaščenцу ne pozna. Edina izjema, ko mora stranka v upravnem postopku imeti pooblaščenca, je primer, če stranka stalno živi v tujini in uveljavlja v Republiki Sloveniji kakšno pravico v upravnem postopku ter iz kakršnih koli razlogov ne more osebno sodelovati v postopku (peti odstavek 53. člena ZUP). Tudi poseben zakon lahko predpiše zastopanje po pooblaščenцу v upravnem postopku kot obvezno.¹⁴⁹

V skladu s 53. členom ZUP je pooblaščenec oseba, ki zastopa stranko v postopku in lahko opravi dejanja v postopku na podlagi ter v mejah pooblastila. Le-to je lahko splošno, torej za ves upravni postopek (splošno procesno pooblastilo), ali pa posebno, le za posamezna procesna dejanja (omejeno procesno pooblastilo, na primer za sprejem dokumentov oziroma vročanje, ki ga ZUP podrobno ureja v 89. členu ZUP in 90. členu ZUP).¹⁵⁰ S časovnega vidika se lahko poob-

¹⁴⁸ V Kovač in Kerševan (ur.), 2020, 1. knjiga, str. 525–526.

¹⁴⁹ V Kovač in Kerševan (ur.), 2020, 1. knjiga, str. 376.

¹⁵⁰ Glej več Kovač, Remic in Sever, 2010, str. 61. Primerjaj v Kovač in Kerševan (ur.), 2020, 1. knjiga, str. 392.

lastilo podeli za nedoločen čas ali določen čas. Prvi odstavek 57. člena ZUP je treba razlagati skupaj z 59. členom ZUP, ki določa nekatere omejitve obsega pooblastila glede na to, ali stranko zastopa odvetnik ali kdo drug.¹⁵¹ Dejanja v upravnem postopku, ki jih je opravil pooblaščenec v mejah pooblastila, imajo enak pravni učinek, kot če bi jih opravila stranka sama.¹⁵²

Enega izmed posebnih primerov vročanja predstavlja vročanje zakonitemu zastopniku in pooblaščenцу po 88. členu ZUP. Če se vroči dokument zakonitemu zastopniku, začasnemu zastopniku ali pooblaščenцу stranke, se šteje, da je vročen sami stranki (četrti odstavek 88. člena ZUP). Vročitev stranki, ki ima pooblaščenca, je pravno veljavna samo, če je bila na predpisan način opravljena pooblaščenцу. Če je bila vročitev dokumenta v tem primeru opravljena stranki, takšna vročitev ni skladna z zakonom.¹⁵³ Poseben primer vročanja predstavlja tudi vročanje pooblaščenцу za vročitve po 89. členu ZUP, ki je oseba, ki je pooblaščenca samo za to, da sprejema dokumente, nima pa pravice opravljati drugih dejanj v postopku (vložiti pritožbo, predlagati obnovo postopka itd.).

Pri vročanju je torej potrebno biti pozoren na obstoj in obseg pooblastil(a). Na primer, če poda pooblaščenec vlogo, a pooblastilo ni priloženo, mora uradna oseba pooblaščenca oziroma stranko pozvati po 55. členu ZUP. Ne sme se vročati kar stranki, saj bi to pomenilo kršitev načela zaslišanja po 9. členu ZUP, s tem pa tudi poštenega postopka po 22. členu Ustave.¹⁵⁴ Organ pa ni dolžan sam ugotavljati okoliščin, ki se nanašajo na pooblaščenca in ki lahko vplivajo na zastopanje v upravnem postopku, temveč je v tem odvisen od pooblaščenca in stranke, ki jima je ta dolžnost naložena z zakonom. Navedeno dolžnost tako utemeljuje tudi splošno načelo iz 11. člena ZUP, po katerem morajo stranke pred organom govoriti resnico in pošteno uporabljati pravice, ki so jim priznane s tem in drugimi zakoni, ki urejajo upravni postopek.¹⁵⁵

Če torej stranka poleg omejenega procesnega pooblastila (pooblastila za umik zahtevka) istega ali drugega pooblaščenca ni pooblastila za opravljanje drugih procesnih dejanj oziroma organa, ki vodi postopek, ni obvestila o obstoju (drugega) splošnega procesnega pooblastila ali posebnega procesnega pooblastila, se vročajo dokument stranki, če gre za dejanja izven pooblastila. Pooblastilo za umik zahtevka pa obsega tudi pooblastilo za sprejem vročitve sklepa organa o ustavitvi postopka na temelju umika. Zato se sklep o ustavitvi postopka vroči pooblaščenцу stranke, s čimer se šteje, da je vročen tudi sami stranki (četrti odstavek 88. člena ZUP).

¹⁵¹ V Kovač in Kerševan (ur.), 2020, 1. knjiga, str. 392.

¹⁵² Sodbi UPRS IV U 116/2015 z dne 18. 2. 2016 in I U 1938/2014 z dne 23. 4. 2015.

¹⁵³ Kerševan in Androjna, 2017, str. 188–189.

¹⁵⁴ Glej Kovač in Kerševan (ur.), 2020, 1. knjiga, str. 554 in v opombi št. 1100 navedeno jedro sodbe UPRS I U 1518/2014 z dne 28. 10. 2014.

¹⁵⁵ Sodba VSRS I Up 230/2015 z dne 11. 2. 2016.

Smiselno enako se na opisan način postopa tudi, če področni zakon (npr. ZTuj-2) določa, da se nekateri dokumenti (npr. dovoljenje za prebivanje) vročajo izključno stranki. Takrat mora organ slediti pravilom področnega zakona in ga vročiti stranki oziroma njenemu zakonitemu zastopniku, pri čemer smer odločitve (dovoljenje ali negativna odločba) oziroma tip akta ne vpliva na osebo, ki se ji vroča. Vročanja izključno stranki tudi po področnem zakonu ne gre razumeti v smislu, da mora organ prezreti zakonito zastopanje oziroma zakonitega zastopnika, saj procesno nesposobna stranka ne more opraviti nobenih dejanj v postopku, vključno z vročanjem, takšna dejanja namreč ne bi imela pravnih učinkov. Kolikor ne gre za dokument, ki ga je po področnem zakonu treba vročiti neposredno stranki, se v smislu načela subsidiarnosti (3. člen ZUP), kar velja tudi za sklep o ustavitvi postopka zaradi umika zahtevka, vroča pooblaščenču, ki ga je stranka pooblastila za oziroma tudi za vročitve.

Primer 2.10: Dopustnost dokazovanja pomote v zapisu datuma na vročilnici

Vprašanje

Ali je dopustno dokazovanje pomote v zapisu datuma vročitve na vročilnici?

Odgovor

Vročanje je eno izmed ključnih procesnih dejanj v upravnem postopku, saj je pogoj za nastanek pravnih učinkov odločbe, sklepov in drugih aktov. Roki, vezani na vročitev, ne začnejo teči, dokler ni opravljena vročitev, dejanska ali fiktivna, pod ustreznimi predpostavkami.¹⁵⁶ Vročanje je lahko urejeno s področnimi predpisi, podrejeno oziroma neposredno, če posebnih pravil v področnih zakonih ni, pa se upoštevajo določbe 83. do vključno 98. člena ZUP.

V zvezi z načinom vročanja, ko gre za osebno vročanje (87. člen ZUP), se loči dejanska in fiktivna vročitev. Vročevalec praviloma izvede osebno vročitev dejansko, tako da vročevalec in naslovnik izpolnita vročilnico. Naslovnik mora na vročilnico zapisati datum prejema (od leta 2022 le s številko glede na ZDeb) in se podpisati. Vročilnico podpiše tudi vročevalec (97. člen ZUP). Pravilno izpolnjena vročilnica je pogoj za pravilno opravljeno vročitev in nastop pravnih učinkov vročenega.

Vročilnica ima značaj javne listine. Dejstva, navedena v vročilnici, torej tudi dan prevzema, štejejo za resnična, razen če oseba izpodbija resničnost teh dejstev in jih dokaže kot napačna (171. člen ZUP). To pomeni, da je dokazovanje pomote v zapisu datuma vročitve na vročilnici dopustno, saj gre za primarno in ne izključno, torej izpodbojno dokazilo.

¹⁵⁶ Jerovšek in Kovač, 2016.

Vročitev se lahko dokazuje tudi z drugimi dokazili, pri čemer se vedno upošteva, da je bila vročitev opravljena na dan, ko je stranka dokument dejansko prejela (98. člen ZUP).¹⁵⁷ Breme za dokaz pomote v zapisu datuma na vročilnici je torej na stranki oziroma tistemu, ki podatek izpodbija. Ta mora pri tem predložiti ustrezne dokaze z resnim dvomom v pravilnost vročitve. Ni dovolj, da le pavšalno zatrjuje, da datum na vročilnici ni pravilen. Dvom mora imeti takšno težo, da ga je mogoče razrešiti šele po celoviti presoji navedenih argumentov in upoštevanjem proste presoje dokazov (10. člen ZUP) v dokaznem postopku.¹⁵⁸ Pri presoji utemeljenosti navedb sicer velja upoštevati, da je vročilnica opremljena tudi z žigom pošte, ki označuje datum vročitve (glej 5. člen Pravilnika o ovojnici, vročilnici in drugih sporočilih za vročanje v upravnem postopku).

Kadar gre za fiktivno vročitev, ko vročevalec pusti naslovniku sporočilo o prispelem pismu, po 15 dneh pa se šteje, da je pisanje vročeno, to velja toliko bolj, saj sporočilo po oceni VSRS ni javna listina.¹⁵⁹ Nasploh iz sodne prakse izhaja, da je mogoče izpodbijati predpostavke, ki so temelj za nastop fikcije, zlasti če ni izkazano dejansko bivanje naslovnika na naslovu, kamor se vroča.¹⁶⁰

Pri ugotavljanju (datuma) vročitve se vodi poseben ugotovitveni postopek, analogno 180. členu ZUP glede izdaje potrdil o podatkih iz uradnih evidenc. Običajno to pomeni poizvednico prek pošte, pri kateri se nato z vpisom iz poštne knjige ali izdajnico o prejemu pošiljke izkaže dejanski datum prejema.¹⁶¹

¹⁵⁷ Glej VSRS sodbo U 198/93 z dne 12. 1. 1995.

¹⁵⁸ Glej sklepa VSRS I Up 278/2016 z dne 18. 1. 2017 in VSRS I Up 187/2022 z dne 9. 11. 2022.

¹⁵⁹ Glej sklep VSRS I Up 187/2022 z dne 9. 11. 2022.

¹⁶⁰ Več v Kovač in Kerševan (ur.), 2020, 1. knjiga, glej komentar k členu 87.

¹⁶¹ V Kovač in Kerševan (ur.), 2020, 1. knjiga.

Primer 2.11: (Ne)vročitev odločbe kot razlog za umik zahtevka**Vprašanje**

V postopku je bila izdana odločba, a ni bila vročena. Stranki je bil poslan poziv za prevzem odločbe, osebno pri organu glede na področni zakon (ZTuj-2), vendar tega ni storila. Se, upoštevaje področni zakon, postopek zaradi nesodelovanja ustavi s sklepom in izdana odločba odpravi? Ali se postopek drugače zaključi?

Natančneje, šlo je za tujca, ki mu je bila v postopku zamenjave delodajalca izdana odločba, a mu še ni bila vročena. Tujec je bil v tem primeru v pozivu za prevzem odločbe opozorjen na določbo tretjega odstavka 90. člena ZTuj-2, saj ta zakon določa domnevo umika zahtevka in tako ustavitev postopka ob nesodelovanju stranke med postopkom.

Odgovor

Vročanje oziroma vročitev pomeni seznanitev strank in drugih oseb z dokumenti upravnega postopka na najbolj formalen način ter predstavlja ključno dejanje v postopku, ker je pogoj za nastanek pravnih učinkov pisanj, ki se jih vroča.

Odločba, ki še ni bila vročena stranki, čeprav spisana oziroma »izdana« in odpremljena, pravno še ne obstaja in zato ne veže stranke in tudi ne organa, ki je formuliral vsebino odločbe. Šele s pravilno vročitvijo odločbe začne izdana odločba veljati in pravno učinkovati nasproti stranki. Vročanje je zato pomembna pravna institucija, ki je ni mogoče podcenjevati.¹⁶²

Kadar se ugotovi, da je bila odločba izdana, a ne vročena, torej ni podlage za njeno odpravo ali drug poseg, temveč se po ZUP glede na izveden ugotovitveni in dokazni postopek ter sprejeto odločitev vroča na drug način, dokler do vročitve, dejanske ali fiktivne, ne pride. Izjemoma bi se postopek ustavil s sklepom in brez odprave odločbe, če bi se med novimi poskusi vročanja ugotovilo, da je npr. stranka umrla in predmet postopka ni prenosljiv, kot določa 50. člen ZUP.

Tretji odstavek 90. člena ZTuj-2 pa določa, da se v primeru, če je bil postopek po tem zakonu uveden na zahtevo ali prošnjo tujca oziroma njegovega delodajalca in ga ni mogoče končati brez njegovega sodelovanja, njegov molk šteje za umik zahteve, če kljub opozorilu pristojnega organa v postavljenem roku ne opravi nobenega dejanja za nadaljevanje oziroma dokončanje postopka oziroma če se iz opustitve teh dejanj da sklepati, da ni več zainteresiran za nadaljevanje postopka. Gre za posebno fikcijo umika zahteve in s tem ustavitve postopka po področnem zakonu, nadrejeno ZUP. Predpostavke za ustavitev postopka iz navedene določbe so naslednje:

- da je bil postopek uveden na zahtevo tujca oziroma njegovega delodajalca,

¹⁶² Glej Jerovšek in Kovač, 2016, Kerševan in Androjna, 2017, str. 183–184.

- da postopka ni mogoče končati brez njegovega sodelovanja,
- da kljub opozorilu organa v postavljenem roku ne opravi nobenega dejanja za nadaljevanje oziroma dokončanje postopka oziroma da se iz opustitev teh dejanj da sklepati, da ni več zainteresiran za nadaljevanje,
- da gre za nesodelovanje MED postopkom.

Glede na takšno zakonsko besedilo se navedena določba lahko uporabi le, če je postopek odločanja o vlogi tujca še v teku in tujec v tem postopku ne sodeluje, da bi organ lahko izdal odločbo.¹⁶³ Z izdajo odločbe se je namreč postopek izdaje pisne odobritve za zamenjavo delodajalca pred organom zaključil. Zgolj vročitve te odločbe pa ne pomeni, da je postopek še v teku, saj gre zgolj za vprašanje vročitve upravne odločbe (ibidem, 7. točka). Kadar gre torej zgolj za vprašanje vročitve takšne odločbe, določba tretjega odstavka 90. člena ZTuj-2 ni uporabljiva (ibidem, 10. točka obrazložitve): »Načina vročitve odločbe, izdane v postopku odobritve zamenjave delodajalca, Zakon o tujcih (Uradni list RS, št. 91/21 – uradno prečiščeno besedilo, 95/21 – popr., 105/22 – ZZNŠPP) ni posebej določal (ureditev zamenjave delovnega mesta pri istem delodajalcu, zamenjave delodajalca ali zaposlitve pri dveh ali več delodajalcih, na podlagi pisne odobritve pristojnega organa, ki je pisno odobritev v obliki odločbe izdal po prejemu soglasja organa, pristojnega po zakonu, ki ureja zaposlovanje in delo tujcev (ZZSDT) je bila sicer z novelo ZTuj-2G (Uradni list RS, št. 48/23) nadomeščena zgolj s podajo soglasja organa, pristojnega po ZZSDT), zato (so) se glede tega vprašanja v skladu s 85. členom ZTuj-2 subsidiarno uporabljajo(le) določbe ZUP.«

ZUP natančneje ureja področje vročanja v 87. členu ZUP, ki določa ravnanje vročevalca oziroma organa, ko stranki odločba ni bila vročena. Če namreč oseba ni dosegljiva na naslovu za vročanje, vročevalec pusti po tretjem odstavku 87. člena ZUP sporočilo o prispelem pismu v njenem hišnem predalčniku ali drugem primernem mestu, v sporočilu pa navede, kje se dokument nahaja in da ga mora prevzeti v 15 dneh. Vročitev se v tem primeru šteje za opravljeno z dnem, ko naslovnik prevzame dokument, v primeru neprevzema pa po preteku tega roka.¹⁶⁴

Pri tem je treba poudariti, da vročevalec ne sme kar pustiti sporočila o prispelem pismu (fikcija vročitve), če osebe na tem naslovu ne najde. Najprej se mora prepričati, na podlagi opravljenega poizvedovanja ali kako drugače, ali oseba tam sploh živi, in o tem obvestiti organ. Če pa organ iz uradne evidence ugotovi, da je naslov za vročanje enak kot naslov, ki ga je navedla stranka, poskus vročanja pa je bil neuspešen, odredi, da se vročitev v postopku opravi tako, da se skupaj s poskusom vročitve objavi obvestilo o izdani odločbi na oglasni deski organa in na enotnem državnem portalu eUprava z javnim naznanilom. Takšna

¹⁶³ Sodba UPRS II U 41/2020-11 z dne 14. 4. 2021, 6. točka obrazložitve

¹⁶⁴ Breznik in drugi, 2004, str. 322–358.

vročitev se šteje za opravljeno po poteku 15 dni od dneva, ko je bilo objavljeno sporočilo o vročanju z javnim naznanilom na oglasni deski organa, ki vodi postopek, in na portalu eUprava.¹⁶⁵ Tako bi bila v tem primeru ustrezna rešitev za neuspešno vročeno odločbo opravljena ediktna vročitev na oglasno desko organa in spletni portal eUprava, kot določa 94. člen ZUP.

Če pa se vroča temporarna odločba (tj. časovno omejeno veljavna odločba,¹⁶⁶ kot je na primer dovoljenje za začasno prebivanje, za razliko od tipa odločbe, ki jo obravnava upravno sodišče v zgornjem primeru), se ob njeni neuspeli vročitvi ta odločba ne vroča več, temveč se izda zavrnilna odločba, če področni zakon (tukaj ZTuj-2), ne določa drugače. Če torej organ stranko pozove, da se v določenem roku izjasni (npr. jo pozove, da prevzame dovoljenje za začasno prebivanje), stranka pa se ne odzove, gre za nesodelovanje v postopku po ZTuj-2. Tak molk se po ZTuj-2 šteje za umik zahteve (fiktivni umik *ex lege*), smiselno analogno določbam ZUP, ki v 135. členu določa, da se postopek v primeru, da stranka zahtevo umakne, s sklepom ustavi.

V zvezi s sodbo upravnega sodišča UPRS II U 41/2020-11 z dne 14. 4. 2021 je treba opozoriti, da gre stališče, zavzeto v tej sodbi, razumeti kot odstop od siceršnjega razumevanja pomena vročitve v upravnem postopku za potrebe specifične tujskih postopkov. Namreč velja splošno pravilo, da odločba velja za izdano v razmerju do strank šele z vročitvijo.¹⁶⁷ Trenutek vročitve je ključni element za nastop pravnih učinkov. To pomeni, da dokler odločba ni vročena, šteje, da upravni postopek še teče in se ga še ne more meritorno zaključiti oziroma se ga ob nesoodelovanju stranke in nezmožnosti izdaje in vročitve odločbe s sklepom ustavi.

¹⁶⁵ V Kovač in Kerševan (ur.), 2020, 1. knjiga, str. 577–578.

¹⁶⁶ Glej tudi Androjna in Kerševan, 2006, str. 405–406.

¹⁶⁷ Primerjaj Androjna in Kerševan, 2006. str. 227, 379.

Primer 2.12: Elektronsko vročanje v varne in druge elektronske predale in s tem povezano obveščanje in komunikacija s stranko

Vprašanje

Ali organ lahko komunicira s stranko prek navadnega (»ne varnega«) elektronskega predala in ali je treba od stranke pred takšnim komuniciranjem vnaprej pridobiti njeno dovoljenje? V katerih primerih mora organ stranko obvestiti, da bo vročitev opravil po elektronski poti? Ali se mora obvestilo o vročanju po elektronski poti poslati tudi organom, ko se jim pošiljajo določeni dokumenti? Ali mora organ voditi evidenco vseh, ki so sporočili naslov varnega elektronskega predlaga, in tak naslov vpisati v informacijski sistem oziroma šifrant? Kako naslovnik dostopa do dokumenta, ko le ta ne potrdi prevzema dokumenta v elektronski obliki? Kako naj organ izvede fizično arhiviranje upravnega spisa, ko je večina dokumentov v upravnih zadevi v elektronski obliki?

Odgovor

Vročanje je procesno dejanje prenosa dokumentov od oblastnih organov do drugih udeležencev v upravnih postopkih. Vročanje ima pri upravnih in drugih javnopravnih zadevah, ki potekajo na podlagi ZUP, poseben pomen, saj so na dan (dejanske ali fiktivne) vročitve dokumentov vezani pravni učinki. Pravilna vročitev dokumentov tako predstavlja procesno predpostavko za nastop pravnih učinkov. Spoštovanje določb ZUP o vročanju je pogoj za uveljavitev načela zakonitosti, varstva pravic strank in varstva javnih koristi, zaslišanja stranke ter pravice do pritožbe, toda v smislu pomena in namena vročanja, ne črkobralsko. Glavni namen vročanja je to, da se z vročitvijo naslovniku omogoči seznanitev z dokumentom, ki se vroča (prvi odstavek 83. člena ZUP), kot izraz pravice biti slišan in učinkovitega pravnega varstva na eni strani ter razmeroma hitro izvršljivost upravnega akta, ki se vroča, ter s tem potrebo po čim hitrejši zadostitvi javnega interesa.¹⁶⁸

Po 83. členu ZUP poznamo dva načina vročanja, fizično in elektronsko vročanje, kjer sta oba načina vročitve na načelni ravni enakovredna. Strankam se lahko dokumenti elektronsko vročijo v varen elektronski predal ali navaden (uporablja se tudi pojem »ne varen« in »drug«, ki označujeta isto) elektronski predal (po drugem odstavku 86. člena ZUP), ko so za to izpolnjeni pogoji na strani organa in stranke. Ob tehničnih pogojih na obeh straneh se predpostavlja, da stranka soglaša z elektronskim vročanjem oziroma ne zahteva vročanja po fizični poti. Zakon ne določa, da bi stranka morala podati izrecno soglasje za vročanje po elektronski poti, npr. v obliki pisne ali ustne izjave, ampak njeno soglasje pred-

¹⁶⁸ Po Kovač in Remic, 2019.

postavlja v zakonsko določenih okoliščinah: 1. če prijavi elektronski naslov za vročanje v registru stalnega prebivalstva; 2. če je elektronski naslov navedla v vlogi; 3. če iz elektronskega naslova pošlje vlogo; 4. če je tak naslov sporočila v drugi upravni zadevi iz pristojnosti istega organa.¹⁶⁹ Ob zakonski domnevi soglasja za elektronsko vročanje v omenjenih primerih zakon – v smislu temeljnega načela varstva pravic stranke – sicer določa, da se v okoliščinah iz prej navedene tretje in četrte točke pred začetkom vročanja stranko seznani, da organ lahko opravlja vročanje na elektronski naslov, s katerega je poslala vlogo oziroma ga je uporabljala v drugem postopku tega organa, dokler ne sporoči drugega naslova oziroma ne zahteva, da se vročanje opravlja po fizični poti.

ZUP ne določa, kdaj se dokumenti vročajo po elektronski ali fizični poti, ampak presojo o tem, seveda ob upoštevanju zakonskih pogojev, prepušča organu oziroma uradni osebi. Ta mora odrediti tak način vročitve, ki je v konkretni in posamični zadevi najbolj primeren. Po določbi četrtega odstavka 84. člena ZUP uradna oseba odredi, da se odločbe, sklepi in drugi dokumenti, v katerih je določen rok, vročijo v skladu z ZUP tako, da se zagotovi hitra in učinkovita vročitev z najmanjšimi stroški za organ in za naslovnika, ob tem pa upošteva vsebino dokumenta in morebitne druge razloge, ki vplivajo na način vročitve (četrty odstavek 86. člena ZUP).

V okviru vsebine dokumenta organ upošteva zlasti varstvo osebnih podatkov in zaščito zasebnosti naslovnika. To velja še zlasti pri vročanju v navadni elektronski predal (npr. prek naslova: uporabnik@gmail.com). Vročanje v elektronski predal se ne more opraviti, če se na podlagi okoliščin dvomi, da gre za elektronski predal konkretnega naslovnika. V takem primeru se mora pred vročitvijo prepričati (lahko tudi po telefonu, če razpolaga s številko), da gre za elektronski predal (fizične ali pravne) osebe, ki je naslovnik pisanja, sicer mora izbrati drug način vročitve, praviloma vročitev po fizični poti na naslov prebivališča oziroma sedeža.

Glede komuniciranja med organi velja, da organi državne uprave, samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil med seboj praviloma poslujejo z dokumenti v elektronski obliki prek svojega uradnega elektronskega naslova (glej 4. člen UUP). Zato za medsebojno pošiljanje dokumentov po elektronski poti ni potrebno predhodno obveščanje. Toda to velja za običajno poslovanje v neupravnih zadevah. Kadar pa organi nastopajo kot stranke v upravnem postopku, je njihov položaj enak kot položaj (fizičnih in pravnih) oseb, kar pomeni, da se jim dokumenti vročajo po elektronski poti, če so podali soglasje oziroma če se domneva, da soglašajo s takšnim načinom vročanja.

V zvezi z vodenjem evidence varnih elektronskih naslovov po uveljavljeni praksi Informacijskega pooblaščenca¹⁷⁰ morajo organi, kadar vzpostavljajo nove zbirke

¹⁶⁹ Več o tem tudi Kovač in Kerševan (ur.), 2022, str. 88.

¹⁷⁰ Glej zlasti mnenja Informacijskega pooblaščenca št. 07121-1/2023/648, 07120-1/2023/232, 07120-1/2023/34.

osebnih podatkov za namen opravljanja svojih oblastnih nalog, za takšno vrsto obdelave vedno izkazati ustrezno pravno podlago. V takšnih primerih največkrat prideta v poštev zgolj točka (c) – zakon ali točka (e) – izvajanje javne oblasti prvega odstavka 6. člena SUVP. Obdelava osebnih podatkov (npr. vzpostavitev ločene evidence varnih elektronskih naslovov strank) na podlagi teh dveh pravnih podlag pa je zakonita le, če obdelavo osebnih podatkov; vrste osebnih podatkov, ki naj se obdelujejo; kategorije posameznikov, na katere se ti osebni podatki nanašajo; namen njihove obdelave in rok hrambe osebnih podatkov ali rok za redni pregled potrebe po hrambi določa zakon. Če je mogoče, se v zakonu določijo tudi uporabniki osebnih podatkov, posamezna dejanja obdelave in postopki obdelave ter drugi ukrepi za zagotovitev zakonite, poštene in pregledne obdelave (glej drugi odstavek 6. člena ZVOP-2).

Tako predpisi ustrezne ravni ne določajo pravne podlage za vzpostavitev »(ločene) evidence varnih elektronskih naslovov«, ki bi ustrezala pogojem, določenim v 6. členu ZVOP-2. Organi na podlagi ZDU-1 za izvrševanje upravnih nalog vodijo elektronske evidence dokumentarnega gradiva, v katere evidentirajo osebno ime oziroma firmo subjekta dokumentarnega gradiva, naslov njegovega prebivališča oziroma sedež in morebitni elektronski naslov (šesti odstavek 74.a člena ZDU-1). Toda omenjene zakonske podlage za vodenje evidence dokumentarnega gradiva ne gre enačiti s pravnim temeljem za vodenje posebne, tj. uradne evidence elektronskih naslovov.

Glede vprašanja dostopa stranke do skupnega dokumenta ob elektronskem vročanju brez potrditve prevzema: elektronsko vročanje s seznanitvijo brez potrditve prevzema se opravi tako, da se v elektronski predal pošljeta sporočilo o vročanju in dokument, ki se vroča. Informacijski sistem za vročanje pa v zvezi s tem obvesti organ, kdaj sta bila sporočilo in dokument poslana v elektronski predal naslovnika (glej 89.č člen UUP). Naslovnik do dokumenta dostopa prek elektronskega predala, kamor mu je organ dokument, ki se je vročal, poslal. Šteje se, da se je naslovnik seznanil z dokumentom 15. dan od dneva odpreme, ko nastane fikcija vročitve. Naslovníku se sporočita dan odpreme in dan vročitve. Naslovnik lahko uveljavlja svoje procesne pravice takoj, ko se po odpremi z dokumentom dejansko seznani, tudi če rok za seznanitev še ni potekel (glej zlasti šesti odstavek 86.a člena ZUP).

Glede načina arhiviranja upravnih spisov, kadar ti večinoma vsebujejo dokumente v elektronski obliki: dokumentarno gradivo se lahko hrani v elektronski ali v fizični obliki (prvi odstavek 75. člena UUP). Izvorno elektronsko arhivsko gradivo se pristojnemu arhivu izroča v predpisani digitalni obliki na standardiziranih nosilcih in v standardiziranih oblikah zapisa (tretji odstavek 76. člena UUP). Kadar upravni spis vsebuje tako dokumente v fizični kot v elektronski obliki, se fizični dokumenti v upravnem spisu arhivirajo v fizični obliki, elek-

tronski dokumenti pa v elektronski obliki. Dokumenti se torej hranijo in arhivirajo v tisti obliki, v kateri so nastali. To pomeni, da se pri elektronskem vročanju eni stranki in fizičnem vročanju drugi stranki elektronsko vročilnico prve stranke arhivira v elektronski obliki, medtem ko je treba fizično vročilnico druge stranke arhivirati po postopkih fizičnega arhiviranja. Vsekakor pa lahko predstojnik organa določi, da se dokumentarno gradivo v fizični obliki pretvori v elektronsko obliko skladno s predpisi, ki urejajo hrambo dokumentarnega in arhivskega gradiva, in po ustrezni pretvorbi oziroma skeniranju tako fizično gradivo iz upravnega spisa izloči. Kako naj poteka ustrezna in zanesljiva pretvorba dokumentov iz fizične v digitalno obliko, je določeno podrobneje v 10. členu ZVDAGA. Podatek o izločitvi posameznega dokumenta se evidentira v evidenci dokumentarnega gradiva (81. člen UUP).

Primer 2.13: Osebo naslovljene pošiljke na javne uslužbence

Vprašanje

Kako ravnaajo javni uslužbenec v primeru fizičnih pošiljk, ki so nanje naslovljene osebno?

Odgovor

Po določilih 35. člena UUP pošto, ki je naslovljena na organ, prevzame, odpre in pregleda glavna pisarna in jo evidentira v evidenco dokumentarnega gradiva. Javni uslužbenec, ki je zadolžen za odpiranje pošte, ne sme odpreti pošte v primeru fizične pošiljke, ki je naslovljena na organ in hkrati javnega uslužbenca tega organa z navedbo, iz katere izhaja, da se vroči osebno naslovniku (»osebno«, »v roke«, »naslovniku« in podobno). Če se izkaže, da taka pošta vsebuje dokumente, ki naj bi se evidentirali, naslovnik nemudoma poskrbi za njihovo evidentiranje (četrti odstavek 37. člena UUP). V teh primerih javni uslužbenec na ovojnico zapiše datum in točen čas prejema ter evidentira ovojnico (peti odstavek 37. člena UUP).

Posebno vprašanje je, kako se odpira pošta, ki je naslovljena na ime in oznako predstojnika ali organ z dodatno oznako »(za) predstojnik(a)«. V tem delu gre sklepati, da ne prevlada osebno ime, ampak institucija kot naslovnik, zato gre za drug položaj, kot jih določa 37. člen UUP.

Pri odpiranju pošte je torej treba paziti, kdo je naslovnik pošiljke in kakšne vrste je pošiljka, tj. ali je to »običajna« (navadna, priporočena) ali je vezana na osebno vročitev, na primer po 87. členu ZUP. Kadar se pošiljke vročajo po posebnih predpisih (ZUP, ZPP, ZKP), je navedbo osebnega imena na ovojnici treba šteti kot zahtevo za neposredno vročitev določeni osebi, ne glede na to, ali se vroča na naslovu delodajalca oziroma organa.

Zato je pri odrejanju načina vročitve treba upoštevati, kdo je naslovnik dokumenta. Če je naslovnik pravna oseba, državni organ, organ samoupravne lokalne skupnosti ali fizična oseba, registrirana za opravljanje dejavnosti, se dokumenti ne naslavlajo na zakonite zastopnike, ampak neposredno na omenjene subjekte. Ti v skladu z določili 91. člena ZUP določijo oziroma pooblastijo osebo za sprejemanje dokumentov, zato se vročitve štejejo za opravljene že z vročitvijo tej osebi in ne zakonitim zastopnikom. Morebitna navedba zakonitega zastopnika poleg naziva oziroma firme pravne osebe bi lahko povzročala dvome, ali gre za vročitev pravni osebi ali osebno vročitev zakonitemu zastopniku, kar ni zanemarljivo, saj v primeru osebne vročitve zakonitemu zastopniku glavna pisarna ne bi smela prevzeti (in odpreti) pošiljke, vročevalec pa bi moral poiskati to osebo in opraviti vročitev. Zgolj z ovojnice namreč ni razvidno, ali se vroča dokument, ki se nanaša na organ, ali gre za osebno pošto, ki se zakonito vroča na naslovu delovnega mesta (glej Remic (ur.), UUP z uvodnimi pojasnili in predstavitvijo novosti, 2018, str. 126). V spodnji tabeli je prikazano ravnanje javnega uslužbenca s prejeto pošto glede na naslovnika in vrsto pošiljke.

Tabela 2.1: Ravnanje s prejeto pošto glede na naslovnika in vrsto pošiljke

Primer	Naslovnik	Prejem ZUP pošiljke uslužbenec odpre	Prejem ostalih pošilk uslužbenec odpre
1.	Osebno ime javnega uslužbenca Ime organa Naslov organa	NE	DA
2.	Osebno ime predstojnika organa Ime organa Naslov organa	NE	DA
3.	Ime organa Osebno ime javnega uslužbenca Naslov organa	NE	DA
4.	Ime organa Osebno ime predstojnika organa Naslov organa	NE	DA
5.	Osebno ime javnega uslužbenca Naslov organa	NE	NE
6.	Osebno ime predstojnika organa Naslov organa	NE	NE
7.	Ime organa Osebno ime javnega uslužbenca/predstojnika organa (»v roke/osebno« ipd.) Naslov organa	NE	NE

Primer 2.14: Vročanje e-dokumentov na naslov javnega uslužbenca ter veljavnost postavljenih rokov

Vprašanje

Kako naj javni uslužbenec pravilno postopa po prejemu elektronsko podpisanega dokumenta od drugega državnega organa, ki ni bil poslan na varen elektronski predal organa, temveč na konkretnega javnega uslužbenca, zaposlenega pri organu, kamor se vroča? Ali je takšen dokument (npr. poziv organu) veljaven ter od kdaj začne šteti čas vročitve, če je bil uradnik ob času prejema dokumenta na bolniški odsotnosti in ni mogel spremljati svoje elektronske pošte?

Ali se postavljen rok v dopisu organa pošiljatelja (npr. 8 delovnih dni) šteje s strani organa pošiljatelja ali organa naslovnika? Kakšen je postopek, da javni uslužbenec pridobi varen elektronski predal?

Odgovor

V skladu z določbami ZUP in UUP poslovanje med organi poteka v skladu s specifičnimi pravili in roki. Medtem ko ZUP določa osnovna pravila glede štetja rokov in pogojev za izvajanje procesnih dejanj, UUP ureja tehnične podrobnosti poslovanja organov, vključno z vročanjem in prejemanjem dokumentov prek varnih elektronskih predalov.

Javni uslužbenec mora o prejemu elektronsko podpisanega dokumenta s strani drugega organa, ki je naslovljen neposredno nanj in ne na organ, v katerem je ta javni uslužbenec zaposlen, najprej preveriti, ali gre za dokument, ki se mora pri organu evidentirati. Evidentira se namreč vse, kar je povezano in pomembno za poslovanje organa, razen v primeru, ko gre pri prejetih dokumentih za neevidenčno gradivo iz 33. člena UUP (na primer za oglaševalska sporočila, čestitke, voščila, poslovna vabila, časopise, publikacije, predstavitev izobraževalnih programov in podobno). Če organ v zvezi z neevidenčnim gradivom vseeno kaj ukrene, pa je treba tudi to gradivo evidentirati v skladu z uredbo. Če torej javni uslužbenec neposredno prejme dokument oziroma zaprosilo s strani drugega organa, ki je pomemben za poslovanje organa in se nanaša na opravljanje njegovega dela kot javnega uslužbenca, mora nemudoma poskrbeti za njegovo evidentiranje (četrti odstavek 37. člena UUP).¹⁷¹

Upravni organi so dolžni medsebojno komunicirati prek uradnih elektronskih naslovov in ne prek posameznih elektronskih naslovov javnih uslužbencev (4. člen UUP). Nadalje, skladno s 13. členom UUP mora biti vsak uradni elektronski naslov organa objavljen na njegovi spletni strani, pri čemer je treba zagotoviti sprotno preverjanje prispele pošte na navedenem naslovu.¹⁷²

¹⁷¹ Glej Remic (ur.), 2018.

¹⁷² Ibidem.

Če določen uslužbenec neposredno prejme elektronski dokument na svoj uradni – službeni elektronski naslov, namesto da bi bil poslan na uradni elektronski naslov organa, to lahko odločilno vpliva na datum prejema oziroma vročitve dokumenta. Če je prejemnik – naslovnik dokumenta organ, se dokument po elektronski poti namreč vroča na elektronski naslov organa; vročanje na elektronski naslov javnega uslužbenca, ki v postopku ne nastopa kot pooblaščenec, je v nasprotju z zakonom in ustreza zakonski opredelitvi pomote pri vročanju (glej 98. člen ZUP). Zato vročanje na elektronskem naslovu javnega uslužbenca ne more imeti enakih učinkov kot vročanje na elektronskem naslovu organa.

Kadar je dokument pomotoma naslovljen na elektronski naslov javnega uslužbenca namesto na elektronski naslov organa, je pravni učinek morebitne vročitve vezan na možnost dostopa javnega uslužbenca do elektronskega predala in s tem dokumenta. V takem primeru ne moremo enoznačno šteti, da je bil dokument vročen oziroma da so izpolnjeni pogoji za nastanek zakonske domneve vročitve, pri čemer ni pomembno, ali gre za varen ali navaden elektronski predal. Dokument zanesljivo velja za vročen, ko javni uslužbenec dokument evidentira v informacijskem sistemu organa za upravljanje z dokumentarnim gradivom oziroma ko bi to moral storiti. Toda pri tem je treba upoštevati, kdaj je javni uslužbenec lahko odprl navadni elektronski predal, saj o tem ne obstaja dokument, ki bi služil kot dokaz o seznanitvi – vročitvi (a velja drugače pri varnem elektronskem predalu). Zato je pri ugotavljanju trenutka vročitve v navadni elektronski predal treba vzeti v obzir tudi druge okoliščine, kot je na primer odsotnost javnega uslužbenca. Če je bil ta odsoten, ni mogoče šteti, da je bil dokument vročen oziroma da so izpolnjeni pogoji za začetek teka roka za nastanek domneve vročitve. Tedaj je na podlagi 98. člena ZUP šteti, da je pri takem vročanju prišlo do pomote in da je bil dokument vročen, ko je nesporno ugotovljeno, da se je javni uslužbenec z njim seznanil, kar v skrajnem primeru lahko pomeni, ko je poskrbel za evidentiranje dokumenta v informacijskem sistemu organa za poslovanje z dokumentarnim gradivom (četrti odstavek 37. člena UUP).

Na navedeno ne vpliva drugi odstavek 36. člena UUP, po katerem se kot čas sprejema pošte v elektronski obliki šteje čas, ko informacijski sistem organa prejme pošto. To pravilo je v skladu z njegovim namenom treba razumeti v ozkem jezikovnem smislu le, ko gre za vročanje na elektronski naslov organa, ne pa tudi na osebni elektronski naslov javnega uslužbenca, saj UUP vročanja dokumentov na elektronski naslov javnega uslužbenca ne ureja oziroma je celo v nasprotju s pravilom, da organi med seboj poslujejo prek uradnih elektronskih naslovov. Zato in ker organ prejemnik ne more biti v slabšem položaju, ker je organ pošiljatelj pomotoma poslal dokument na elektronski naslov javnega uslužbenca namesto na uradni elektronski naslov organa, je to treba upoštevati in šteti, da je bila vročitev opravljena, ko je bil organ kot tak dejansko seznanjen na prej opisan način. Zato ni mogoče šteti, da je vročitev opravljena, ko je dokument prejel

informacijski sistem organa, v katerem sta morda celo navedena tako elektronski naslov organa kot elektronski naslov javnega uslužbenca, kar bi pomenilo, da ima dostava v kateri koli elektronski predal pravne učinke vročitve.

V zvezi z rokom izpolnitve obveznosti pa je treba upoštevati, da drugi odstavek 100. člena ZUP določa, da če je rok določen v dnevih, rok začne teči naslednji dan po vročitvi dokumenta ali po obvestilu o njem. Ta določba nakazuje, da je rok po svoji naravi zasnovan z vidika prejemnika, saj začne teči z njegovo seznanitvijo z dokumentom (fiktivno ali dejansko), kajti čas vročitve začne teči, ko pošto prejme informacijski sistem organa in ne ko jo konkretni uslužbenec dejansko prejme ali prebere.

Pri obravnavi vprašanj »delovnih dni« znotraj teka roka velja,¹⁷³ da roki tečejo neprekinjeno, pri čemer na začetek in tek rokov ne vplivajo nedelje, državni prazniki ali drugi dela prosti dnevi za pristojni organ. Vendar pa lahko ravno ti dnevi, ki niso delovni, vplivajo na končno točko roka. Če je zadnji dan roka za organ, pri katerem je treba opraviti zahtevano procesno dejanje, dela prost dan, se rok izteče šele s pretekom prvega naslednjega delovnika (drugi odstavek 101. člena ZUP).

V zvezi s tem bi bilo mogoče sklepati naslednje: če zadnji dan roka sovpada z dnem, ko organ pošiljatelj – torej tisti organ, pri katerem mora prejemnik dokumenta opraviti določeno procesno dejanje – ne dela, se rok izteče z iztekom naslednjega delovnega dne, ko organ pošiljatelj dela. Izraz »organ« iz drugega odstavka 101. člena ZUP bi bilo tako treba razumeti kot »organ pošiljatelj«, kar pomeni, da se roki, določeni v »delovnih dneh«, štejejo v skladu z urnikom dela organa pošiljatelja, saj upravni organi med seboj komunicirajo z dokumenti v elektronski obliki prek svojih uradnih elektronskih naslovov (drugi odstavek 4. člena UUP).

Če pa bi javni uslužbenec iz osebnih razlogov želel odpreti varen elektronski predal, bi ta postopek potekal na enak način kot za vsakega naslovnika, tudi zasebno stranko. Pomembno pa je še poudariti, da bi bil tak varni elektronski predal, odprt s strani posameznega javnega uslužbenca, namenjen izključno njegovi osebni uporabi in ne bi bil primeren za uradno poslovanje organa. Za uradno poslovanje med organi se uporablja varni elektronski predal organa, ki je že vzpostavljen in odprt za takšne namene (86.č člen UUP).

Seznam varnih elektronskih predalov organov je dostopen na spletni strani »Varni elektronski predali Gov.si« oziroma povezavi: <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MJU/DI/Seznam-varnih-elektronskih-predalov-v-dokumentnih-sistemih-JU.xlsx>.

¹⁷³ Glej Kerševan in Androjna, 2017, str. 199–200.

Primer 2.15: Vročanje sklepa o izvršbi in pooblaščenca v izvršbi**Vprašanje**

Ali je dovoljeno vročiti sklep o izvršbi (npr. za izvedbo dejanja) na lokaciji zavezanca, če ta na kraju samem ni navzoč? Kako ravnati, če je pripravljen sklep prevzeti zakonec, ki navaja, da zavezana stranka s tem soglaša oziroma ima ustno pooblastilo zavezanca? Ali izvršitelj v tovrstnih primerih ravna v skladu z drugim odstavkom 89. člena ZUP in se s tem sklep šteje za pravilno vročen?

Kako ravnati, če organ naknadno prejme pritožbo zoper tako vročen sklep o izvršbi ali drugo vlogo stranke v postopku izvršbe, ki kaže na okoliščine, ki vzbujajo dvom o obstoju ustnega pooblastila; se vročitev sklepa kljub temu lahko šteje za pravilno opravljeno? Kako pa ravnati, če zavezana stranka na terenu ob vročitvi sklepa izjavi, da ima pooblaščenca – odvetnika, za katerega želi, da je prisoten pri izvedbi izvršbe, s čimer organ predhodno ni bil seznanjen niti ni stranka predložila pooblastila? Ali je izvršitelj v tem primeru dolžan čakati na prihod pooblaščenca in če da, kako dolgo oziroma ali se prenaša izvedba dejanja na tretjega? Komu je treba tedaj vročiti sklep o izvršbi – zadošča neposredna vročitev zavezancu ali je treba vročiti po pooblaščenca? Ali je treba tedaj ravnati v skladu s petim odstavkom 55. člena ZUP, po katerem organ lahko dovoli, da opravi procesna dejanja za stranko oseba, ki ni predložila pooblastila, vendar ji naloži, da v določenem roku predloži pooblastilo in izkaže v pooblastilu odobritev že opravljenih dejanj (do predložitve pooblastila ni dovoljeno izdati odločbe; če po izteku roka ni predloženo pooblastilo, se opravljena dejanja ne upoštevajo)?

Ali se tak način postopanja lahko uporabi tudi v opisanem primeru postopka izvršbe, ki se izvaja na kraju samem pri zavezancu in se morebitne podane pripombe na zapisnik, ki jih je podal »pooblaščenec«, ki se v določenem roku ni izkazal s pisnim pooblastilom za zastopanje, ne upoštevajo?

Odgovor

Odločbe, sklepi in drugi dokumenti, od vročitve katerih začne teči rok, ki se vročajo v fizični obliki, se vročijo osebno tistemu, ki so mu namenjeni (prvi odstavek 87. člena ZUP). Dokler sklep o izvršbi ni vročen stranki, ne povzroči nobenega pravnega učinka. Torej, če sklep zavezancu ali njegovemu pooblaščenca, če ga ima, ni vročen, se v razmerju do zavezanca šteje, da ni izdan.¹⁷⁴

Vročevalec oziroma neposredno uradna oseba sklep o izvršbi lahko vroči zakoncu ali tretji osebi, če domnevni pooblaščenec podpiše oziroma poda izjavo, da ga je stranka za to pooblastila, potem ko uradna oseba oziroma vročevalec ugotovi njegovo identiteto z osebnim dokumentom s fotografijo, ki ga je izdal pristojni državni organ. Vročevalec na vročilnico čitljivo napiše osebno ime in

¹⁷⁴ V Kovač in Kerševan (ur.), 2020, 1. knjiga, str. 526.

številko osebnega dokumenta pooblaščenca (v tem primeru zakonca) ter jo skupaj z izjavo pooblaščenca vrne organu (drugi odstavek 89. člena ZUP). Zakonodajalec je namreč določil, da mora vročevalec preveriti identiteto pooblaščenca z osebnim dokumentom s fotografijo, ki ga je izdal pristojni državni organ, ker zapis teh podatkov naknadno omogoča ugotavljanje, kdo je morda prekoračil strankino zaupanje. Vendar mora tedaj odgovornost uveljavljati stranka, ki je s to osebo v osebnem razmerju; na vročitev in pravne učinke upravnega razmerja praviloma strankin ugovor, da pooblaščenca ni pooblastila, če za to ni posebej izkazanih znakov, ne vpliva.¹⁷⁵ Če bi izjemoma bile dokazane okoliščine oziroma dejstva, iz katerih bi nesporno izhajalo, da dolжник ni dal pooblastila za prevzem, pa tak sprejem pošiljke ne bi veljal.

Neposredna dejanja upravne izvršbe in zavarovanja lahko opravljajo uradne osebe, izterjevalci po ZDavP-2 in tudi izvršitelji, imenovani na podlagi zakona, ki ureja izvršbo in zavarovanje (tretji odstavek 289. člena ZUP). Druge osebe, ki opravljajo izvršilna dejanja, ne vodijo izvršbe. Izbrana oseba, ki bo opravila neposredna dejanja izvršbe, je namreč v pravnem razmerju z organom in ne z zavezancem, zato je vodenje izvršbe še vedno v pristojnosti izvršilnega organa.

Ker upravni izvršilni postopek poleg faze dovolitve izvršbe (pravni del izvršbe) obsega tudi samo opravo izvršbe (dejanski del izvršbe), se zato tudi zanj uporabljajo splošne določbe ZUP, če v ZUP v poglavju o izvršbi ni drugače določeno. Upoštevajoč načelo varstva zavezanca v izvršbi (285. člen ZUP), ki temelji na načelu varstva pravic strank (7. člen ZUP), se v upravnem izvršilnem postopku lahko sicer uporabi določba četrtega odstavka 55. člena ZUP, češ da uradna oseba, ki vodi postopek ali opravlja posamezna dejanja v postopku, lahko izjemoma dovoli, da opravi posamezno dejanje v imenu stranke kot njen pooblaščenec brez pooblastila član njene družine ali gospodinjstva, oseba, ki je pri njej zaposlena ali pa kdo drug, če ga pozna in ne dvomi o obstoju in obsegu pooblastila, kar pa je odvisno od okoliščin posameznega primera. Že iz same dikcije te določbe je razvidno, da pa gre v tem primeru za izjemo, njena uporaba pa je v diskreciji uradne osebe, ki vodi postopek pri organu.¹⁷⁶

Drugačno ureditev lahko določijo posamezni področni zakoni. Tako je npr. v 180. členu ZDavP-2 pri načinu izvršbe na premičnine (rubež) določeno, da se rubež lahko opravi tudi, če dolžniku ni mogoče vročiti sklepa o izvršbi, ker bi bil ogrožen namen davčne izvršbe. V tem primeru se sklep o izvršbi vroči dolžniku po opravljenem rubežu. Davčni organ je o opravljenem rubežu dolžan obvestiti dolžnika, če dolжник pri njem ni bil navzoč (drugi in tretji odstavek 180. člena ZDavP-2).

¹⁷⁵ Glej v Kovač in Kerševan (ur.), 2020, 1, knjiga, str. 563. Primerjaj sodbo VSRS X Ips 78/2015 z dne 12. 4. 2017.

¹⁷⁶ Sodba UPRS I U 477/2011 z dne 22. 12. 2011.

2.3 Izbrani primeri o fazah postopka do izdaje odločbe

Primer 2.16: Povrnitev stroškov stranki zaradi domnevne krivde organa

Vprašanje

Na podlagi katerih določb ZUP se lahko stranki vrnejo stroški, nastali zaradi nepravilnega ravnanja uradne osebe v upravnem postopku, npr. ko gre za uničenje javne listine po pomoti?

Odgovor

Pri izvajanju upravnega postopka vedno nastanejo stroški, ki bremenijo organ, stranko ali oba. Pri tem poznamo splošne in posebne stroške. Slednji so pogojeni z vodenjem postopka in odločanjem o posamični pravici, obveznosti ali pravni koristi. Praviloma velja, da posebne stroške plača stranka, če se je postopek začel na njeno zahtevo, če pa je bil postopek uveden po uradni dolžnosti, gredo posebni stroški v breme stranke, če se je zanj končal neugodno oziroma v breme organa, če se je za stranko končal ugodno (113. člen ZUP).¹⁷⁷

Izjema od zgoraj omenjenega pravila velja za posebne stroške v zvezi s posameznimi dejanji upravnega postopka, ki so bili povzročeni po krivdi ali iz nagajivosti kakšnega udeleženca upravnega postopka. Posebni stroški za ta dejanja torej ne bremenijo tistega, ki je povzročil ves postopek – trpi jih tisti, ki jih je povzročil po svoji krivdi ali nagajivosti, kot navaja tretji odstavek 113. člena ZUP.¹⁷⁸ To praktično pomeni, da je posledica njihove povzročitve, na primer s strani nasprotne stranke ali stranskega udeleženca, da mora povzročitelj plačati stroške, ki bi jih sicer morala plačati druga stranka ali organ. Krivdna povzročitev stroškov pomeni, da jih je udeleženec povzročil namerno ali iz malomarnosti.¹⁷⁹

Zahtevo za povrnitev stroškov, ki jih je stranka imela zaradi upravnega postopka, mora v skladu s prvim odstavkom 116. člena ZUP vložiti pravočasno, tako da organ, ki vodi postopek, lahko o njih odloči v odločbi oziroma sklepu, s katerim se postopek konča. Sicer stranka izgubi pravico do povrnitve stroškov. Uradna oseba, ki vodi postopek, mora stranko opozoriti na to pravico. Po izdaji odločbe stranka torej ne more več zahtevati povrnitve stroškov.¹⁸⁰ Če stranka ni uveljavila pravice do povračila stroškov zaradi opustitve dolžnega opozorila s strani organi, gre lahko za bistveno kršitev pravil postopka, ki jo stranka očita v pritožbi. Poleg tega prvi odstavek 115. člena ZUP navaja, da pred izdajo odločbe trpi vsaka stranka stroške, ki ji nastanejo zaradi postopka.

¹⁷⁷ Glej tudi Jerovšek, 2009, str. 117.

¹⁷⁸ Glej Androjna in Kerševan, 2006, str. 260.

¹⁷⁹ Glej Kovač in Kerševan (ur.), 2020, 1. knjiga, str. 698.

¹⁸⁰ Glej Androjna in Kerševan, 2006, str. 263, enako Remic v Kovač in Kerševan (ur.), 2020, 2. knjiga.

Vendar organ ni udeleženec upravnega postopka,¹⁸¹ zato na podlagi tretjega odstavka 113. člena ZUP ne more nositi stroškov postopka. Zakon pa ne opredeljuje podlage za povrnitev stroškov, ki jih organ (po svoji krivdi) povzroči stranki. Predvideva se namreč, da bo organ korektno vodil postopek in s tem preprečil nastanek nepotrebnih stroškov.

Postavi pa se vprašanje odgovornosti države v skladu s 26. členom Ustave. Zato bi stranka, ki meni, da ji je organ neupravičeno povzročil stroške, te lahko uveljavljala le s civilnopravnim zahtevkom.¹⁸²

Primer 2.17: Umik zahtevka stranke v postopku

Vprašanje

Do kdaj lahko v postopku stranka umakne svoj zahtevek? Kako se ustrezna pravila uporabijo za primer, ko stranka uveljavlja zahtevek do ponovnega odločanja glede upravičenosti do osebne asistencije zaradi poslabšanja zdravstvenega stanja po ZOA, a je komisija presodila, da stranka do 30 ur asistencije ni upravičena, stranka pa bi umaknila zahtevek še v odprtem pritožbenem roku?

Odgovor

Stranka v postopku lahko po 134. členu ZUP delno ali v celoti umakne svoj zahtevek vsak čas med postopkom na prvi stopnji do vročitve odločbe, v času, ko teče pritožbeni rok, ali med postopkom na drugi stopnji do vročitve odločbe. Umik zahtevka stranke je torej mogoč do dokončnosti upravnega akta, s tem pa se odraža eno od izhodišč upravnega procesnega prava, da je izključno od strankine volje odvisno, ali bo uveljavljala neko svojo materialnopravno pravico ali pravno korist ali ne. Drugače je, če se isti postopek lahko začne tudi po uradni dolžnosti organa. V tem primeru postopek ne sloni le na zahtevku stranke, temveč tudi na odločitvi organa, da je o določeni stvari treba odločati.

Umik zahtevka je lahko omejen z javnim interesom, kar pomeni, da organ nadaljuje postopek kljub umiku zahtevka, če mu področni predpisi omogočajo začeti postopek tudi po uradni dolžnosti. Javni interes je definiran kot splošna družbena korist, ki jo področni predpis opredeli kot tako. Pri tem teorija in ZUP izraza »javni interes« in »javna korist« uporabljata pretežno kot sinonima.¹⁸³ Kaj točno pomenita pojma javni interes oziroma javna korist, ZUP ne določa; gre za t. i. nedoločni pravni pojem, ki ga mora uradna oseba v konkretnem primeru vsebinsko napolniti. Nedoločni pravni pojmi torej prepuščajo organu, da od primera do primera oceni, kakšna je vsebina pojma, pri čemer pa mora enaka

¹⁸¹ Sodba UPRS, I U 839/2017-9 z dne 6. 3. 2018.

¹⁸² Več v Avbelj (ur.), 2019.

¹⁸³ Glej tudi Sever, 2022.

merila oziroma enako vsebino nedoločnega pravnega pojma uporabiti v vseh istovrstnih primerih.¹⁸⁴ Pojem javnega interesa ima dva elementa: (i) vsebinski: gre za družbeno pomembno kategorijo, ki terja varstvo glede na vrednote večine članov družbene skupnosti, zato je v interesu večine ali celo vseh ljudi v tej (javnopravni) skupnosti, in (ii) formalni: vključitev splošne družbene koristi v veljavno pravo. Zaradi kumulacije obeh elementov je posebej pomembna določenost (področnih) predpisov, saj ni mogoče voditi upravnega postopka v javnem interesu, če ta ni ustrezno in predvidljivo normiran. Toda po ZUP je v 18. členu ZUP in drugem odstavku 144. člena ZUP javni interes le nekoliko opredeljen, in sicer 144. člen ZUP določa skrajšani postopek, ko gre za izdajo nujnih ukrepov v javnem interesu v primeru, ko gre za varovanje življenja, zdravja ljudi, javnega reda in miru, javne varnosti in premoženja večje vrednosti.

V danem primeru stranka uveljavlja zahtevek do ponovnega odločanja glede upravičenosti do osebne asistencije zaradi poslabšanja zdravstvenega stanja po sedmem odstavku 20. člena ZOA. Ta postopek se uvede na zahtevo stranke. Drugi odstavek 22.a člena ZOA pa določa, da se postopek ponovne ocene upravičenosti izvede po uradni dolžnosti, in sicer najkasneje v petih letih od dneva (tj. kadar koli znotraj obdobja petih let), ko je bila upravičencu priznana pravica do osebne asistencije. Iz navedenega lahko sklepamo, da se o ponovnem odločanju o upravičenosti do osebne asistencije lahko odloča tako na zahtevo stranke kot tudi po uradni dolžnosti.

V prvotni odločbi, ki je bila izdana stranki s strani prvostopenjskega organa (CSD), je stranki že priznanih 30 ur osebne asistencije na teden. V postopku ponovnega odločanja na zahtevo stranke glede upravičenosti do osebne asistencije je komisija presodila, da stranka do 30 ur asistencije ni upravičena. V takšnem primeru se prvotno izdana odločba razveljavi, saj se z novo odločitvijo poseže v že obstoječo odločbo na način, da je od trenutka ponovne ocene le-ta drugačna.

V postopku ponovnega odločanja o pravici do osebne asistencije, kjer je ugotovljeno, da stranka do nje ni več upravičena, stranka po 134. členu ZUP lahko umakne svojo zahtevo tudi v času pritožbenega roka – torej dokler odločba ni dokončna in pravnomočna. Glede na umik zahtevka stranke v tem zakonskem roku bi moral organ izdati sklep o ustavitvi postopka in odpraviti odločbo, s katero je bilo o njenem zahtevku odločeno.

Postopek, ki je bil začel na zahtevo stranke, pa se lahko nadaljuje tudi ob umiku zahtevka, če (med drugim) to zahteva javni interes in če ima organ možnost začeti postopek po uradni dolžnosti. Organ mora pri odločanju upoštevati javni interes in ne samo zahtevke stranke, saj je treba v postopkih odločati glede na ugotovljeno dejansko stanje za zakonito odločitev in ob tem (v navedenem primeru) tudi za zakonito porabo javnih sredstev, saj se osebna asistencija financira iz javnih sredstev, ki morajo biti porabljena zakonito in v skladu z namenom po-
184 Čebulj, 2009, str. 52.

rabe. Pravica do umika zahtevka tudi v tem primeru ni absolutna in je omejena z javnim interesom, zato ob izraženem javnem interesu umik ne bi bil dopusten, organ pa mora nadaljevati postopek.

Primer 2.18: Umik zahteve po izdaji odločbe o ugoditvi zahtevku na primeru odložitve vpisa otroka v šolo

Vprašanje

Kaj lahko stori stranka, če v dispozitivni zadevi uveljavlja neko pravico, ko organ ugotovi zahtevku, vendar po vročitvi odločbe pravice ne želi več oziroma ne želi, da bi se pravica izvrševala? Npr. ko starši zahtevajo odložitev šolanja otroka, po izdani odločbi o dovolitvi odložitve šolanja pa si premislijo, ker nasprotno želijo, da gre otrok v tem šolskem letu v prvi razred. Kako naj postopajo starši in kako šola, da se otroku omogoči obisk prvega razreda, ker je strokovna komisija v postopku ocenila, da so izpolnjeni pogoji za odložitev šolanja?

Odgovor

Upravni postopek se začne na zahtevo stranke ali po uradni dolžnosti, odvisno od predmeta odločanja. Če se odloča o pravici ali pravni koristi, se začne na zahtevo stranke, o obveznosti pa po uradni dolžnosti. Začetek postopka na zahtevo se veže na interes stranke po pridobitvi pravice ali pravne koristi, zato se ne more začeti, če je po zakonu ali po naravi stvari potrebna zahteva stranke, če taka zahteva ni vložena. Nasprotno velja v postopkih, začetih po uradni dolžnosti, ki se začnejo, če tako določa zakon ali je glede na dejansko stanje treba začeti postopek zaradi varstva javne koristi (glej 125. do 128. člen ZUP).

Postopek, začel na zahtevo, se vodi, dokler obstaja interes stranke po pridobitvi pravice ali pravne koristi, postopek po uradni dolžnosti pa, dokler obstaja potreba po varstvu javne koristi. Načelo dispozitivnosti stranki omogoča, da ves čas postopka razpolaga z zahtevkom, kar ji omogoča tudi njegov delni ali popolni umik. Umik je dopusten kadar koli med postopkom na prvi stopnji do izdaje odločbe, pa tudi po njeni izdaji v pritožbenem roku ali po vložitvi pritožbe do vročitve odločbe druge stopnje (134. člen), če je bilo zahtevku deloma ali v celoti ugodeno (drugi odstavek 135. člen ZUP). Če je zahtevek zavrnjen, stranka po izdaji odločbe na prvi stopnji ne more več umakniti zahtevka, ker zavrnilna odločba ne spreminja njenega pravnega položaja.¹⁸⁵

Čeprav zakon omogoča stranki razpolaganje z zahtevkom do dokončnosti upravnega akta, z zahtevkom za umik ne more brezpogojno doseči ustavitve in s tem zaključka postopka. Postopek se namreč lahko nadaljuje, če je nadaljevanje v javnem interesu, ker gre za postopek, ki se lahko začne tudi po uradni

¹⁸⁵ Po Kovač in Kerševan (ur.), 2020, 2. knjiga, str. 59.

dolžnosti, ali če to zahteva stranka z nasprotnim interesom (tretji odstavek 135. člena ZUP). V takem primeru stranka, ki je umaknila zahtevek, ne more preprečiti nadaljevanja, saj zoper sklep organa o nadaljevanju postopka ni dovoljena pritožba, zato lahko odločitev organa o nadaljevanju izpodbija samo s pravnim sredstvom zoper odločbo ali sklep, s katerim se postopek zaključi.

V konkretnem primeru odložitve šolanja je za celovito oceno procesnopravnega položaja treba upoštevati tudi področni predpis in sicer ZOsn. Drugi odstavek 45. člena ZOsn določa, da se lahko otroku začetek šolanja na predlog staršev, zdravstvene službe oziroma na podlagi odločbe o usmeritvi odloži za eno leto, če se ugotovi, da otrok ni pripravljen za vstop v šolo. Na podlagi predloga staršev ali zdravstvene službe je obvezno ugotavljanje pripravljenosti otroka za vstop v šolo (46. člen ZOsn). Omenjeno situacijo o odložitvi šolanja pred vstopom v šolo je sicer treba razlikovati od situacije oziroma zakonskega dejanskega stanja, ki omogoča odložitve šolanja tudi med šolskim letom v prvem razredu, ko se postopek odložitve začne na predlog staršev, šolske svetovalne službe ali zdravstvene službe s soglasjem staršev zaradi zdravstvenih in drugih razlogov (47. člen ZOsn).

Po drugem odstavku 60.b člena ZOsn o odložitvi začetka šolanja odloči ravnatelj na podlagi obrazloženega mnenja strokovne komisije, ki jo sestavljajo šolski zdravnik, svetovalni delavec in vzgojitelj. Omenjeni zakon ne ureja možnosti umika zahtevka za odložitev šolanja, zato je treba uporabiti pravila ZUP. Ko se o odložitvi šolanja odloča na predlog staršev, je treba šteti, da je interes staršev za odložitev šolanja predpostavka za meritorno odločitev. Zato sprememba volje med postopkom ali po izdaji odločbe (glej zgoraj) pomeni, da je treba postopek ustaviti. Če je bila že izdana odločba, se ta s sklepom o ustavitvi odpravi (drugi odstavek 135. člena ZUP). Na navedeno ne vpliva dejstvo, da je strokovna komisija za ugotavljanje pripravljenosti za vstop v šolo ugotovila, da so izpolnjeni pogoji za odložitev, ker otrok ni pripravljen za vstop v šolo. Mnenje strokovne komisije sicer kaže na javni interes za odložitev šolanja, vendar je ravnatelj pri odločanju vezan na zahtevek oziroma voljo staršev. Če je ta umaknjen, postopka ne more nadaljevati po uradni dolžnosti v smislu tretjega odstavka 135. člena ZUP, ker se postopek po področnem zakonu ne more začeti po uradni dolžnosti,¹⁸⁶ čeprav interes otroka predstavlja javno korist, ki bi jo zakon lahko zaščitil tako, da bi omogočil začetek postopka po uradni dolžnosti. Drugače bi veljalo tudi v primeru umika vloge staršev, če bi začetek postopka odložitve šolanja predlagala zdravstvena služba ali če bi bila izdana odločba o usmeritvi. V primeru odločbe o usmeritvi bi se postopek lahko začel tudi po uradni dolžnosti, zato bi se v primeru umika predloga staršev ali zdravstvene službe moral nadaljevati v smislu ugotavljanja pripravljenosti otroka za šolo.

¹⁸⁶ Ibidem.

Motiv, zaradi katerega stranka umakne zahtevek, (praviloma) ni pravno pomemben in ga ni treba utemeljevati.¹⁸⁷ Na podlagi vloge za umik zahtevka mora v obravnavni zadevi šola izdati sklep o ustavitvi postopka. Izdana odločba se s sklepom o ustavitvi postopka odpravi, zato velja, kot da o odložitvi šolanja ni bilo odločeno oziroma da odložitev šolanja ni bila dovoljena.

Primer 2.19: Vrsta ugotovitvenega postopka v primeru odločanja na podlagi uradnih podatkov, ki jih ima organ

Vprašanje

Stranka je vložila zase in za svojega družinskega člana ločena zahtevka (npr. prošnjo za podaljšanje enotnega dovoljenja za prebivanje in delo ter dovoljenje za začasno prebivanje zaradi združitve družine), o katerih organ odloča v ločenih upravnih postopkih. Stranka je nato zase umaknila zahtevek (npr. prošnjo za podaljšanje enotnega dovoljenja za prebivanje in delo), zato je organ izdal sklep o ustavitvi postopka, ni pa umaknila tudi zahtevka za družinskega člana (npr. prošnjo za podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje zaradi združitve družine, ki se izda njegovemu družinskemu članu).

Ali lahko organ v drugem postopku (npr. v postopku podaljšanja dovoljenja za začasno prebivanje zaradi združitve družine), v katerem je eden izmed pogojev za ugoditev zahtevku vezan na (v prvem postopku uveljavljano) pravico, ki je (z ustavitvijo prvega postopka) prenehala (npr. pogoj za izdajo in podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje zaradi združitve družine je, da ima tujec, ki uveljavlja pravico do združitve družine, veljavno dovoljenje za prebivanje), odloči po skrajšanem ugotovitvenem postopku, glede na to, da lahko to dejstvo ugotovi na podlagi podatkov iz uradnih evidenc, ali pa je treba stranki omogočiti pravico do izjave in posledično voditi poseben ugotovitveni postopek oziroma ali je treba stranko celo opozoriti na možnost spremembe zahtevka?

Odgovor

Skrajšani ugotovitveni postopek (144. člen ZUP) je s sistemskega vidika izjema, saj se praviloma vodi poseben ugotovitveni postopek (145. člen ZUP) z vsemi garancijami, neomejeno uporabo temeljnih načel (zlasti načel materialne resnice in zaslišanja po 8. in 9. členu ZUP), udeležbo vseh prizadetih oseb ter uporabo različnih dokazil. Skrajšani ugotovitveni postopek je torej izjema od pravila posebnega ugotovitvenega postopka (kot ga določa prvi odstavek 145. člena ZUP), ki omogoča predvsem polno uresničenje temeljnih načel materialne resnice in zaslišanja stranke. Zato je vodenje skrajšanega namesto posebnega ugotovitvenega postopka, pa tudi izdaja odločbe brez utemeljitve pogojev za

¹⁸⁷ Kovač in Kerševan (ur.), 2022, 2. knjiga, str. 53.

skrajšani postopek, najmanj bistvena postopkovna napaka po tretji točki drugega odstavka 237. člena (samostojen razlog za pritožbo), če ne prav tako podlaga za izpodbijanje odločbe zaradi napačnega ali nepopolnega dejanskega stanja po drugi točki prvega odstavka 237. člena ZUP.¹⁸⁸

Skrajšani ugotovitveni postopek se vodi neodvisno od upravne zadeve, področja oziroma sektorskih upravnih stvari ali pomembnosti predmeta postopka. Prav tako se lahko skrajšani ugotovitveni postopek vodi tako v postopkih na zahtevo stranke kot tudi v postopkih po uradni dolžnosti, če mora stranka navesti dejstva in podatke, potrebne za odločitev. Skrajšani ugotovitveni postopek pomeni skoncentrirano izvedbo ugotovitvenega in dokaznega postopka ter še odločanja. Ne drži, da v skrajšanem postopku ugotavljanja in preverjanja dejstev ni. Razlika med posebnim in skrajšanim ugotovitvenim postopkom je v tem pogledu le v tem, da je mogoče v skrajšanem ugotovitvenem postopku dejansko stanje in materialno resnico ugotoviti brez posebnih procesnih dejanj in ta niso potrebna niti za zavarovanje strankinih pravic, da bi ta morala imeti pravico izjaviti se. Postopek se skrajša v temelju iz dveh skupin razlogov, to sta skladnost navedb stranke z ugotovitvami organa in nujni ukrepi v javnem interesu. Procesno upravičenje za vodenje skrajšanega ugotovitvenega postopka se nanaša na celoten postopek, zato se nanj ni mogoče sklicevati le pri posameznih procesnih dejanjih, sicer gre za napake, ki vodijo v pritožbo.¹⁸⁹

Ideja skrajšanega ugotovitvenega postopka tako ne temelji na tem, da se odločila dejstva ne bi ugotavljala, temveč na tem, da zavezujejo organ, da ob nespor- nem dejanskem stanju odločitev sprejme hitreje, kot bi jo sicer, ali pa da zaradi pomembnosti zadeve, utemeljene na varovanju pravno zavarovanih dobrin, ne ugotavlja materialne resnice za najvišjo stopnjo prepričanja, ampak se zadovolji že z verjetnostjo. Pri tem pa je treba vselej zadostiti minimalnim procesnim standardom glede ugotavljanja materialne resnice in zaslišanja stranke.¹⁹⁰

V vseh primerih skrajšanega ugotovitvenega postopka, posebej ob nujnih ukrepih v javnem interesu, zaslišanje stranke po tretjem odstavku 144. člena ZUP ni potrebno, nikakor pa ni prepovedano, če to dopuščata narava zadeve in hitrost postopka. Toda organ mora odločiti v skrajšanem ugotovitvenem postopku čim prej oziroma najpozneje v enem mesecu od prejema popolne vloge oziroma uvedbe postopka po uradni dolžnosti, sicer nastopi molk organa. S tem stranka pridobi možnost pritožbe, kot da bi ji bil zahtevek zavrnen (četrti odstavek 222. člena ZUP).¹⁹¹

Na podlagi navedenega zato velja, da ni mogoče dati enoznačnega odgovora, ki bi bil uporaben v vseh postopkih izdaje in razveljavitve dovoljenj za prebivanje.

¹⁸⁸ V Kovač in Kerševan (ur.), 2020, 2. knjiga, str. 116–118.

¹⁸⁹ Kovač in Kerševan (ur.), 2020, 2. knjiga, str. 116–118.

¹⁹⁰ Glej Kovač, Remic in Sever, 2010, str. 157–158.

¹⁹¹ Glej Kovač in Kerševan (ur.), 2020, 2. knjiga, str. 120.

Glede na pravila področnih predpisov, tj. da organ v postopku podaljšanja dovoljenja za začasno prebivanje zaradi združitve družine izpolnjevanje (temeljnega) pogoja, da ima tujec, ki uveljavlja pravico do združitve družine, veljavno dovoljenje za prebivanje (prvi odstavek 47. člena ZTuj-2, glej tudi člen 16(3) Direktive Sveta 2003/86/ES z dne 22. septembra 2003 o pravici do združitve družine, pri čemer izjema velja v primeru, če je družinski član že upravičen do nevezane pravice do prebivanja iz člena 15 Direktive Sveta 2003/86/ES), lahko ugotovi z vpogledom v Register tujcev, ki je uradna in centralna evidenca o dovoljenjih za prebivanje in odpovedih prebivanja tujcu, vzpostavljena z ZTuj-2, pa lahko organ odloči o (ne)podalšanju dovoljenja družinskemu članu tudi v skrajšanem ugotovitvenem postopku, ker se da ugotoviti stanje stvari na podlagi uradnih podatkov, ki jih ima organ, in samo zato ni treba posebej zaslišati stranke. Glede vprašanja, kdo je stranka v upravnem postopku, v katerem se zahteva izdaja ali podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje zaradi združitve družine, glej sklep VSRS I Up 215/2017 z dne 18. 10. 2017, za zavarovanje njenih pravic oziroma pravnih koristi (druga točka prvega odstavka 144. člena ZUP) pa glej npr. tudi sodbo UPRS I U 659/2016-9 z dne 21. 2. 2017.

Glede vprašanja v zvezi z dolžnostjo organa, da stranko opozori na možnost spremembe zahtevka (133. člen), je najprej treba poudariti, da v upravnem postopku, ki se začne na zahtevo stranke, velja načelo dispozitivnosti, kar pomeni, da se postopek začne in vodi po volji stranke in v okviru njenega zahtevka. Organ je na zahtevek, ki ga postavi stranka, vezan po vsebini, po temelju in po obsegu.¹⁹² Ko organ ugotovi dejansko stanje, na katero bo uporabil materialno pravo in posledično strankino vlogo zavrnil ali ji ugodil, pa se lahko pokaže, da stranka izpolnjuje pogoje še za kakšno pravico ali pa da sicer ne izpolnjuje pogojev za uveljavitev pravice, ki jo uveljavlja z vlogo, izpolnjuje pa pogoje za katero drugo pravico. Iz opozorilne dolžnosti o materialnih pravicah iz drugega odstavka 7. člena ZUP seveda ne izhaja, da bi moral organ po uradni dolžnosti sam uvesti postopek.

Ne gre pa le za opozorilno dolžnost, torej za opozorilo na morebitne pravice, ki jih lahko stranka uveljavi v tekočem ali katerem drugem postopku. Če gre za tekoči postopek, potem mora organ ob upoštevanju zahteve iz prvega odstavka 7. člena ZUP stranko ne le opozoriti na morebitno dodatno ali drugo materialno pravico, temveč ji mora tudi pomagati, da jo čim bolj učinkovito zavaruje ali uveljavi – v istem (tekočem) postopku. Tudi v tem primeru pa mora paziti, da tako zavarovanje ali uveljavljanje pravice ne bi škodilo pravicam drugih ali javni koristi.¹⁹³

¹⁹² V Kovač in Kerševan (ur.), 2020, 2. knjiga, str. 46, glej tudi sodbo UPRS I U 1540/2018 z dne 3. 7. 2019.

¹⁹³ V Kovač in Kerševan (ur.), 2020, 1. knjiga, str. 115.

Primer 2.20: Postopek po uradni dolžnosti in vodenje skrajšanega ugotovitvenega postopka

Vprašanje

Ali se upravni postopek, ki se vodi po uradni dolžnosti (npr. razveljavitev dovoljenja za prebivanje tujca v državi), vodi po skrajšanem ali posebnem ugotovitvenem postopku? Pristojni organ vodi uradni register (npr. Register tujcev), v katerem se med drugim vodi evidenca podeljenih pravic posameznim upravičencem, vendar ta evidenca ni ažurna. Prav tako se iz navedenega registra ne da razbrati na novo vloženih vlog za podelitev pravice (npr. vloga za izdajo delovnega dovoljenja), zato bi moral organ pred izdajo odločbe zaprositi pristojni organ, da sporoči, ali je bila do tistega trenutka slučajno vložena vloga za pridobitev pravice. Kljub taki poizvedbi pa se lahko dejansko stanje od dneva odgovora pristojnega organa do dneva izdaje odločbe spremeni. Ali je taka odločba, izdana ob navedenem kasneje spremenjenim dejanskim stanjem, zakonita?

Ali je treba upravni postopek razveljavitve zbirne odločbe (npr. enotnega dovoljenja za prebivanje in delo), ki je bil po uradni dolžnosti uveden zaradi umika akcesornega akta (npr. soglasja Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje k izdaji enotnega dovoljenja za prebivanje in delo), voditi po skrajšanem ali posebnem ugotovitvenem postopku?

Odgovor

V upravnih zadevah se praviloma izvede posebni ugotovitveni postopek (145. člen ZUP), katerega namen je predvsem operacionalizacija dveh temeljnih načel, in sicer načela materialne resnice (8. člen ZUP) ter načela zaslišanja stranke (9. člen ZUP). Izjemoma pa se vodi skrajšani ugotovitveni postopek, in sicer v primerih, ki so točno določeni v 144. členu ZUP, torej ko je dejansko stanje moč ugotoviti na podlagi dokazov, ki jih je predložila stranka v svoji zahtevi, na podlagi splošno znanih dejstev oziroma na podlagi podatkov iz uradnih evidenc. Po tem ugotovitvenem postopku se lahko odloči tudi, če je s področnim predpisom določeno, da se zadeva lahko reši na podlagi dejstev, ki so vsaj verjetno izkazana, vse okoliščine pa kažejo, da je treba zahtevku ugoditi, ter v primerih, ko gre za nujne ukrepe v javnem interesu, ki jih ni mogoče odlagati, in so dejstva ugotovljena ali vsaj verjetno izkazana.¹⁹⁴

V skladu s 138. členom ZUP je treba pred izdajo odločbe ugotoviti vsa dejstva in okoliščine, ki so pomembne za odločitev. To se lahko opravi v skrajšanem ali posebnem ugotovitvenem postopku.

Skrajšani ugotovitveni postopek se lahko vodi neodvisno od upravnega področja (vsebine zadeve) ali pomembnosti predmeta postopka. Vodi se lahko v

¹⁹⁴ Glej Grafenauer in Breznik, 2009, str. 440–443.

postopkih, ki se začnejo na zahtevo stranke, prav tako pa tudi v postopkih po uradni dolžnosti, če mora stranka navesti dejstva in podatke, potrebne za odločitev, ali če gre za nujne ukrepe v javnem interesu. Velja dodati, da zaslišanje stranke v skrajšanem ugotovitvenem postopku ni potrebno, prav tako pa ni prepovedano, če to dopušča narava zadeve in hitrost postopka.¹⁹⁵

Na podlagi navedenega zato velja, da ni mogoče dati enoznačnega odgovora, ki bi bil uporaben v vseh tovrstnih postopkih, ali naj se postopek razveljavitve dovoljenja vodi po skrajšanem ali posebnem ugotovitvenem postopku. Teoretično bi bilo mogoče odločiti tudi v skrajšanem ugotovitvenem postopku, vendar menimo, da je to mogoče le izjemoma, saj je v omenjenem postopku še posebej potrebno poskrbeti za varstvo pravic stranke. Slednje je določeno tudi kot izjema v 2. točki prvega odstavka 144. člena ZUP, ki onemogoča izvedbo skrajšanega ugotovitvenega postopka.

Organ izda odločbo na podlagi dejstev, ki so ugotovljena in dokazana v dotedanjem postopku (do izdaje odločbe). V primeru, da se naknadno ugotovi nova dejstva in dokaze, ki so obstajali že v času do izdaje odločbe, pa se za njih ni vedelo oziroma jih moglo navajati in bi lahko vplivala na odločitev, se lahko predlaga ali uvede po uradni dolžnosti obnova postopka (1. točka 260. člena ZUP). Če pa se dejansko stanje, na podlagi katerega bi bila lahko izdana drugačna odločba, spremeni kasneje, je to razlog za uvedbo in vodenje novega upravnega postopka.¹⁹⁶

Če je že v postopku umika akcesornega akta (npr. soglasja k izdaji enotnega dovoljenja za prebivanje in delo) zagotovljeno načelo zaslišanja stranke (9. člen ZUP v povezavi z 22. členom Ustave), kar pomeni, da ji je dana možnost, da se izjavi o vseh dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za odločitev pristojnega organa za umik akcesornega akta, in če je morebiti v tem postopku seznanjena tudi z dejstvom, da je umik akcesornega akta razlog za razveljavitev zbirne odločbe (npr. v primeru, ko je tujec v času veljavnosti enotnega dovoljenja odjavljen iz obveznih socialnih zavarovanj zaradi prenehanja pogodbe o zaposlitvi, zavod tujcu v skladu z drugim odstavkom 38. člena ZZSDT pošlje pisno obvestilo o nameri umika soglasja, ki se tujcu osebno vroči), menimo, da lahko pristojni organ v postopku razveljavitve zbirne odločbe odloči v skrajšanem ugotovitvenem postopku.

Skladno z drugo točko prvega odstavka 144. člena ZUP lahko namreč organ v skrajšanem ugotovitvenem postopku takoj odloči o zadevi, če se da stanje stvari ugotoviti na podlagi uradnih podatkov, ki jih ima organ, in samo zato ni treba posebej zaslišati stranke za zavarovanje njenih pravic oziroma pravnih koristi (npr. v primeru umika soglasja se enotno dovoljenje razveljavi na podlagi

¹⁹⁵ Po Jerovšek in Trpin (ur.), 2004, str. 438–439.

¹⁹⁶ Ibidem, str. 573, 703.

uradnih podatkov, to je podatkov Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje, pri čemer je v primeru razloga za umik soglasja iz drugega odstavka 38. člena ZZSDT – odjava tujca iz obveznih socialnih zavarovanj zaradi prenehanja pogodbe o zaposlitvi – tujec že s strani Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje seznanjen z razlogom za umik soglasja, kakor tudi z dejstvom, da je umaknjeno soglasje razlog za razveljavitev enotnega dovoljenja, z drugim odstavkom 38. člena ZZSDT pa je tujcu tudi dana možnost, da je ta v roku 15 dni od vročitve pisnega obvestila Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje o nameri umika soglasja ponovno prijavljen v obvezna socialna zavarovanja na podlagi pogodbe o zaposlitvi pri istem delodajalcu in na istem delovnem mestu, s čimer se prepreči umik soglasja).

Če niso izpolnjeni pogoji za skrajšani ugotovitveni postopek in stranki (ali stranskemu udeležencu) ni bila dana možnost, da se izjavi o dejstvih in okoliščinah, pomembnih za izdajo odločbe (npr. v skladu s petim odstavkom 38. člena ZZSDT Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje umakne soglasje k enotnemu dovoljenju ali modri karti EU ali umakne soglasje za zamenjavo, če tujec ne nastopi dela oziroma ni prijavljen v obvezna socialna zavarovanja v rokih iz 8. člena ZZSDT, pri čemer v tem primeru zakon izrecno ne določa, da se tujcu pošlje obvestilo o nameri umika soglasja), pa je posledično storjena bistvena kršitev pravil upravnega postopka (tretja točka drugega odstavka 237. člena ZUP).

Primer 2.21: Predlagatelj upravne overitve kopije tuje listine

Vprašanje

Ali lahko organ opravi upravno overitev kopije tuje listine, če zahteve ne poda lastnik, temveč druga oseba (npr. delodajalec)? Ali lahko v primeru suma na zlorabo organ zahteva predložitve pooblastila?

Odgovor

Upravna overitev je materialno dejanje uprave. Materialni akti so tista dejanja, ki ustvarjajo posledice v dejanskem svetu, vendar ne oblikujejo pravnih posledic. Kajti pri materialnem dejanju uprave gre za vzporedno oziroma spremljajočo dejavnost uprave, ki ne predstavlja oblastne volje, zato ne govorimo o upravnih zadevi.¹⁹⁷

Upravna overitev se opravi za overitev lastnoročnega podpisa, prepisa in kopij. Z upravno overitvijo se ne potrjuje resničnost podatkov v listini (drugi odstavek 178. člena ZUP).

Opozoriti gre, da upravnega overjanja – ne glede na to, ali govorimo o overitvi lastnoročnih podpisov oziroma (lastno)ročnih znakov ali overitvi prepisov ozi-

¹⁹⁷ Več o materialnih aktih uprave in členitvi materialnih dejanj glej Pečarič, 2018, str. 135.

roma kopij – ni mogoče enačiti z vodenjem upravnega postopka oziroma odločanjem v upravni zadevi. Upravno overitev je treba razlikovati od ugotavljanja pristnosti dokazne listine v okviru ugotovitvenega in dokaznega postopka po tretjem odstavku 173. člena ZUP, ko stranka listino predloži v obliki navadne ali elektronske kopije (na primer v obliki skena), organ pa za ugotovitev istovetnosti zahteva, da se izvirna listina pokaže na vpogled, nato pa skladnost za potrebe postopka »overi« z zaznamkom na prepisu oziroma kopiji. Pri tem namreč ne gre za izvajanje upravne overitve po ZUP.¹⁹⁸

Overitev prepisa ali kopije pomeni potrditev istovetnosti prepisa, fizične ali elektronske kopije z izvirno listino (prvi odstavek 178. člena ZUP). ZUP ne določa, kdo je lahko predlagatelj overitve prepisa ali kopije listine, zato uradna oseba tudi ne ugotavlja, kdo je predlagatelj overitve, za razliko od overitve lastnoročnega podpisa, ko mora ugotoviti identiteto predlagatelja overitve in se mora v evidenco overitev vpisati tudi osebne podatke predlagatelja tovrstne overitve (glej 97. člen UUP), ampak je dolžna opraviti skrbno primerjavo istovetnosti prepisa ali kopije z izvirno listino in v elektronsko evidenco overitev prepisov in kopij vpisati podatke iz 97. člena UUP, ki pa ne zahteva vpisa podatka o predlagatelju overitve.

Torej, če uradna oseba ugotovi, da predlagatelj overitve kopije (tujega) potnega lista ni oseba, ki ji je ta listina izdana, ne sme od nje zahtevati pooblastila oziroma se izda overitev predlagatelju ne glede na to, ali je nosilec listine pooblastil predlagatelja. Določbe ZUP o upravni overitvi prepisov in kopij namreč veljajo tudi za tuje listine, pri čemer pa v primerih, ko predlagatelj želi overiti prepis ali kopijo tuje listine, ZUP uradni osebi daje možnost, da v primeru, če ne razume jezika, v kateri je listina napisana, odredi primerjavo prepisa ali kopije z izvirno listino s strani sodnega tolmača (178.h člen ZUP). Vendar pa je z vidika ekonomičnosti ustreznejše, da v primeru, če je prepis ali kopija listine v tujem jeziku, uradna oseba izvirno listino sama kopira in jo overi (drugi odstavek 99. člena UUP). Predlagatelj overitve v takem primeru ne more uspešno zahtevati, da organ sam ugotavlja skladnost prepisa in izvirne listine.¹⁹⁹

V primeru suma na zlorabo v smislu suma storitve kaznivega dejanja po KZ-1 uradna oseba le-to naznani Policiji.

¹⁹⁸ Glej Kovač in Kerševan (ur.), 2020, 2. knjiga, str. 260–261.

¹⁹⁹ Glej Kovač in Kerševan (ur.), 2020, 2. knjiga, str. 273.

2.4 Izbrani primeri o odločbi

Primer 2.22: Zapis pogojev v izrek ali obrazložitev odločbe/dovoljenja

Vprašanje

Ali je treba v izrek odločbe pisati pogoje, pod katerimi se izda odločba (npr. za dovoljenje)? Ali so tako pogoji sestavni del izreka odločb ali zgolj obrazložitve odločbe, upoštevaje, da le izrek dobi status dokončnosti in izvršljivosti?

Odgovor

Odločba je strogo obličen akt, kar pomeni, da mora za dosego pravnih učinkov kot akt izjave volje organa vsebovati ustrezne sestavine. To so uvod, naziv, izrek ali dispozitiv, obrazložitev, pouk o pravnem sredstvu in podpis uradne osebe, ki je odločbo izdala, kakor tudi podpis uradne osebe, ki je postopek vodila.²⁰⁰ Glede žiga kot sestavine odločbe pa je sprememba leta 2022 vnesel ZDeb, s katerim se je med drugim spremenil 210. člen ZUP; v skladu s to spremembo se žig na odločbah ne uporablja, razen če je potrebno, da se odločba overi zaradi uporabe v tujini, ker ZOLMP-1 predvideva, da se v takih primerih overi žig in podpis uradne osebe organa, ki je listino izdal.

Izrek je po sodni praksi in teoriji najpomembnejši del odločbe, saj vsebuje odločitev v zadevi in o vseh zahtevkih strank ter stroških postopka. Je tudi edini del odločbe, ki pridobi statuse dokončnosti, pravnomočnosti in izvršljivosti odločbe (oziroma dovoljenja) ter tako prinaša pravne učinke.²⁰¹

ZUP v 213. členu določa obvezne (obligatorne) in neobvezne (fakultativne) sestavine izreka, kjer so slednje obvezne, kadar izhajajo iz materialnega prava oziroma področnega zakona. Obvezne sestavine so: odločitev o predmetu postopka, odločitev o vseh zahtevkih vseh strank in odločitev o stroških postopka. Drugi odstavek 213. člena ZUP določa, da se lahko v izreku v skladu z zakonom določijo tudi pogoji ali nalogi, povezani z odločitvijo organa o predmetu postopka. Torej je določitev pogoja (*conditio*) ali naloga (*modus*) sestavina izreka, tako kot izpolnitveni ali paricijski rok in klavzula o nesuspendivnem učinku vložene pritožbe. Določitev pogojev ima tako odložen učinek, saj omogoča nastop pravice ali obveznosti, (še)le ko so pogoji izpolnjeni. Pogoji so torej navedeni le v izreku odločbe, ko tako predvideva področni zakon.²⁰²

Pogoji so lahko utemeljeni na podlagi področnega zakona, kot velja recimo za primera dovoljenja za organizacijo javne prireditve oziroma shoda (16.c člen

²⁰⁰ Več v Jerovšek in Kovač, 2016, in 210. člen ZUP.

²⁰¹ Več v Kovač in Kerševan (ur.), 2020, 2. knjiga (komentar k členu 213).

²⁰² Glej sodbo VSRS U 925/93-8 z dne 24. 3. 1994.

ZJZ) in dovoljenja za opravljanje dopolnilne dejavnosti na kmetiji (glej Uredbo o dopolnilnih dejavnostih na kmetiji in 99. člen ZKme-1).

Vpis pogojev le v obrazložitev odločbe nima pravnih učinkov, ki se zasledujejo z določitvijo pogojev. Povedano drugače, v primeru zapisa pogojev (le) v obrazložitev odločbe velja, da pogoji niso določeni. V obrazložitvi pa je treba slediti 214. členu ZUP in med drugim navesti pravne podlage teh pogojev, saj se v obrazložitvi navaja dejanski in pravni stan za vse točke izreka.

Primer 2.23: Obličnost odločbe po področnem predpisu

Vprašanje

Področni predpis določa, da mora biti odločba prvostopenjskega organa izdana na predpisanem obrazcu s samodejnim tiskom. Določena je torej formalna oblika odločbe. Toda resorno ministrstvo še ni pripravilo obrazca oziroma informacijski sistem, ki je vzpostavljen za vse prvostopenjske organe, obličnosti te odločbe (še) ne podpira. Kaj naj stori organ v navedenem primeru v konkretnem postopku – ali naj izda odločbo brez upoštevanja formalne obličnosti po področnem predpisu ali počaka na ministrstvo, da bo zadevo uredilo, čeprav lahko od vložitve zahtevka stranke v konkretnem postopku mine več tednov in lahko s tem organ celo zapade v položaj molka organa?

Ali je dovoljeno popravljati s pravilnikom določene obrazce oziroma jih prilagajati, če so očitno pomanjkljivi, posebej z vidika obveznih sestavin odločbe po ZUP (npr. nekateri obrazci ne vsebujejo »pouka o pravnem sredstvu«, kot določa Pravilnik o projektni in drugi dokumentaciji ter obrazcih pri graditvi objektov, ki je bil sprejet na podlagi GZ-1)?

Odgovor

Če področni zakon določi obličnost drugače kot ZUP, mora organ glede na načelo subsidiarnosti, kot je to opredeljeno v 3. členu ZUP, nadrejenost področnega zakona upoštevati tudi glede sestavin odločbe ali oblike v ožjem pomenu besede (npr. glede nujnosti izdaje odločbe na določenem obrazcu oziroma z uporabo predlog v področnem informacijskem sistemu, v nadaljevanju IS). Spoštovanje področnega predpisa v tem smislu pomeni formalno zakonitost, čeprav se postavi vprašanje, do katere mere lahko podzakonski akt, npr. pravilnik, določa sestavine drugače, saj res specialni predpis nadredi splošnega, a višji nižjega. Gre za dilemo, ali npr. zakon, čeprav splošni, velja nad pravilnikom ali obratno, sploh ko ZUP operacionalizira celo ustavne pravice, kot je pravica do pritožbe.

Formalna zahteva področnega predpisa pa ne sme vplivati na pridobitev pravice stranke. Čakanje organa na formalizacijo oblikovne predloge odločbe, ki lahko traja več tednov, se lahko šteje za poseg v materialno zakonitost in je v nasprot-

ju s temeljnim načelom varstva pravic strank. V opisanem primeru mora torej prvostopenjski organ v skladu s tretjim odstavkom 7. člena ZUP takoj po končanem ugotovitvenem in dokaznem postopku izdati odločbo, ki bo oblikovno (do priprave predloge v IS ministrstva) izdana kot klasična (»navadna«) odločba po ZUP, praviloma v elektronski obliki (prvi odstavek 63.a člena UUP), in opremljena s sestavinami po 210. členu ZUP. Namreč, če ima organ na voljo več načinov, da opravi dejanja v upravnem postopku, mora odrediti taka dejanja, ki so za stranko lažja (ugodnejša), čeprav so morda za organ težja.²⁰³

Organ je v skladu z načelom zakonitosti (6. člen ZUP) dolžan postopati po veljavnih predpisih. Organ nima pooblastil presoјati, ali so posamezni predpisi na določenem področju medsebojno usklajeni ali ne (t. i. *exceptio illegalis* je po Ustavi pridržan sodiščem). Vendar kadar organ ugotovi, da je podzakonski predpis v očitnem nasprotju z zakonom, posebej če je v nasprotju s temeljnimi načeli upravnega postopka, potem bi glede na hierarhijo pravnih aktov imel podlago za uporabo višje pravne norme. Temeljna načela ZUP namreč predstavljajo obvezna, splošna, skupna pravila in minimalne standarde, ki jih mora upoštevati organ, in hkrati predstavljajo minimalno procesno varstvo strank, kar posebej velja za ustavno opredeljene garancije.

GZ-1 kot poseben zakon daje pooblastila resornemu ministru, da s podzakonskim predpisom predpiše podrobnejšo vsebino in obliko obrazcev tudi za nekatere odločbe. Izdajo odločbe na predpisanem obrazcu zgolj v izjemnih primerih dopušča tudi ZUP (četrti odstavek 214. člena in drugi odstavek 218. člena), saj gre pri tem praviloma za poseg v obrazložitev odločbe in pouk o pravnem sredstvu, ki sta nujna za zagotavljanje ustavnopravnih jamstev poštenega postopka v smislu preizkusa pritožbe in uporabe pravnih sredstev, pri čemer sta obe izjemi po ZUP vezani na ugoditev zahtevku stranke. Na ta način se upošteva tudi 7. člen ZUP, ki določa, da morajo organi pri svojem ravnanju strankam omogočiti, da čim lažje uveljavljajo svoje pravice, pri tem pa je treba paziti, da nevednost in neukost stranke nista v škodo pravic, ki ji gredo po zakonu.

Po ZUP zgolj za primer odsotnosti ali nepopolnosti pouka o pravnem sredstvu velja, da stranka lahko ravna po veljavnih predpisih, lahko pa zahteva v osmih dneh od organa, ki je odločbo izdal, naj jo dopolni.²⁰⁴ Glede odsotnosti ali nepopolnosti obrazložitve ZUP nima posebnih pravil, zato se pomanjkljivost lahko izpodbija le s pravnimi sredstvi; nezmožnost preizkusa zakonitosti zaradi nezmožnosti preizkusa je določena kot (absolutna) bistvena kršitev pravil postopka. Ker se z obrazložitvijo in poukom izvršujejo ustavnopravna jamstva, tudi področni zakon in toliko manj podzakonski predpis ne more izključiti omenje-

²⁰³ Glej Androjna in Kerševan, 2006, str. 92.

²⁰⁴ Glej Kovač in Kerševan (ur.), 2020, 2. knjiga.

nih standardov obrazloženosti odločbe in poučitve o pravnem sredstvu, če se z odločbo (lahko) posega v pravno korist stranke ali drugega udeleženca.

Kolikor je to vendarle primer področnega zakona oziroma podzakonskega akta, je ob zgoraj navedenem tak predpis treba razlagati ustavnopravno skladno, kar v konkretnem primeru pomeni, da se odločba ne izda na predpisanem obrazcu, ampak se izda odločba s sestavinami po ZUP, torej vključno z obrazložitvijo in poukom o pravnem sredstvu.

Ob prej navedenem organ, ki pri izvrševanju svojih nalog naleti na določena neskladja zakona z ustavo ali podzakonskega akta z zakonom, zaradi odprave teh neskladij in doslednega uresničevanja načela zakonitosti (153. člen Ustave) resorno ministrstvo oziroma resornega ministra, ki je izdal predpis, čimprej opozori oziroma ministrstvu poroča v smislu 50. člena ZDU-1.

Primer 2.24: Podpis (in žig) kot obvezni sestavini upravne odločbe

Vprašanje

Ali sta podpis in žig obvezni sestavini odločbe po ZUP ter kakšne so posledice, če izdani dokument ni podpisan in ne vsebuje žiga organa? Ali mora odločbo, ki je elektronsko podpisana, elektronsko podpisati samo uradnik, ki je v postopku izdal odločbo, ali tudi tisti, ki je postopek vodil? Postavlja se vprašanje, kaj se mora napisati poleg imena uradne osebe, ki je upravni postopek vodila oziroma izdala odločbo? Je treba navesti naziv oziroma izobrazbo uradne osebe?

Odgovor

Podpis je po 210. členu ZUP obvezna sestavina pisne odločbe v fizični obliki. V 216. členu ZUP določa, da mora uradna oseba, ki odločbo izda, to odločbo tudi podpisati, saj v primeru, da nima podpisa uradne osebe, odločba velja za neobstoječo.²⁰⁵ Odločbo podpiše tudi uradna oseba, ki je vodila postopek oziroma je pripravila osnutek odločbe (216. člen ZUP).

Novela ZUP, ki se je uveljavila z ZDeb leta 2022, je uvedla nekatere spremembe, ki se tičejo obveznih sestavin odločbe v fizični in elektronski obliki. Med drugim je 26. člen ZDeb spremenil tretji in peti odstavek 210. člena ZUP. Elektronska odločba mora tako biti podpisana elektronsko, elektronski podpis pa mora biti enakovreden lastnoročnemu podpisu, tj. varni e-podpis s kvalificiranim digitalnim potrdilom (210. člen ZUP). Hkrati mora biti na odločbi, izdani v elektronski obliki, označeno, da je le-ta podpisana elektronsko, opremljena mora biti tudi s podatki o elektronskem podpisu, ki jih določa vlada. Podobno je navedeno tudi v petem odstavku 63.a člena UUP.

²⁰⁵ O tem tudi sodna praksa, glej sodbo VSRS I-Up 205/98 z dne 22. 10. 1998.

Šesti odstavek 63.a člena UUP nadalje določa, da se na dokument v elektronski obliki, ki ga z elektronskim podpisom podpiše več oseb, označijo (»vizualizirajo«) zgolj podatki osebe, ki je dokument izdala. Če je izdajatelj več, se lahko označi samo, da je dokument podpisan z elektronskim podpisom.²⁰⁶ Toda uredba s tem ne posega v pravila ZUP, ki določajo, da odločbo podpišita uradna oseba, ki postopek vodi, in uradna oseba, ki odloči, saj se na ta način zagotavlja celota formalne zakonitosti. Za učinek odločbe kot volje organa je sicer ključen podpis odločujočega, vendar pa tudi vodeči mora izpolnjevati pogoje in ne sme biti pristranski, sicer je izdana odločba lahko izpodbojna s pritožbo ali obnovo postopka (glej 28. člen in 35. člen ZUP ter povezane, za pravna sredstva pa 237. in 260. člen ZUP). Nepodpis uradne osebe, ki je postopek vodila, pa za sam akt praviloma pomeni ne bistveno postopkovno napako. Namreč oseba, ki postopek vodi, odgovarja za pravilno vodenje postopka do priprave osnutka odločbe. Vseeno pa ne gre za pravno napako, ki je ni mogoče odpraviti.²⁰⁷

Podpisa uradne osebe, ki je postopek vodila, se tako na odločbi v elektronski obliki ne vidi, vendar ga je mogoče preveriti v aplikaciji (enako kot elektronski podpis odločujoče uradne osebe). Uradna oseba, ki je odločbo izdala, se podpiše na desni strani, na levi pa uradna oseba, ki je postopek vodila. Podpis je lahko lastnoročen ali elektronski, če se odločba izda v elektronski obliki. Ker ZUP kot obvezen element opredeljuje le ime uradne osebe, so prakse na tem področju različne, posebej upoštevajoč sledenje uslužbenskim predpisom in internim pravilom poslovanja organa. Vsekakor z vidika uporabe določb ZUP zadostuje le navedba imena uradne osebe, brez naziva in izobrazbe. Pri tem se šteje, da ta uradna oseba seveda izpolnjuje vse pogoje, ki jih zahteva 28. člen ZUP in nadaljnji členi, tj. je zaposlena pri stvarno in krajevno pristojnem organu, ima ustrezno izobrazbo in praviloma strokovni izpit iz upravnega postopka ter je pooblaščen po zakonu ali s strani predstojnika organa in ni pristranska. Če se naknadno ugotovi, da temu ni (bilo) tako, je tak akt izpodbojen prek obnove postopka, ali pa gre celo za bistveno postopkovno napako in uporabo pritožbe, kot navedeno zgoraj. Izpolnjevanja pogojev se torej ne dokazuje z navedbami ob podpisu uradne osebe na odločbi, še vedno pa velja, da morajo biti pogoji za zakonit tek postopka izpolnjeni.

Glede žiga pa ne veljajo enaka pravila, kot veljajo za podpis (odločujočega), saj žig od sprejema ZDeb ne predstavlja več obvezne sestavine odločbe, ki naj izkazuje, kateri organ jo je izdal. Torej odločba brez podpisa uradne osebe velja za neobstoječo (brez pravnih posledic za stranko), medtem ko se žig uporablja le na odločbi, ki mora biti za uporabo v tujini overjena. Podpis odločujoče uradne osebe se torej šteje za konstitutivni element odločbe oziroma sklepa, žig pa praviloma ne (več).

²⁰⁶ Za več glej Remic (ur.), 2018.

²⁰⁷ O tem tudi sodba VSRS I Up 379/2003 z dne 13. 9. 2007.

Primer 2.25: Potrjevanje skladnosti fizičnih kopij upravnih aktov v elektronski obliki z izvirnikom in tiskanje popisa zadev

Vprašanje

Ali se lahko na fizično kopijo odločb v e-obliki, ki jih vročamo stranki, odtisne štampiljka »kopija je enaka izvirniku«? Ali ni bila uporaba te štampiljke ukinjena z uveljavitvijo UUP v letu 2018? Ali se mora natisniti list popis zadeve?

Odgovor

Z uvedbo elektronskega poslovanja so bile dopolnjene zakonske določbe o dokumentih, o elektronskem poslovanju in ravnanju z dokumenti v elektronski obliki. Dokumenti se praviloma vročajo v elektronski obliki, v fizični obliki pa izjemoma (glej četrti odstavek 86. člena ZUP). Če je npr. odločba ustvarjena v elektronski obliki, a je elektronsko ni mogoče vročiti stranki, se jo vroči v fizičnem prepisu, izvirnik pa hrani organ (210. člen ZUP).²⁰⁸ Če se dokument, ki je nastal v e-obliki, natisne, je to njegova fizična kopija (peta točka 6. člena UUP).

UUP v 66.a členu določa, da se dokument odpremi v obliki, v kateri je bil izdan, ali kot fizično ali elektronsko kopijo, če ga zaradi razlogov na strani naslovnika ali organa ni mogoče poslati ali vročiti v obliki, v kateri je bil izdan.

Na fizični kopiji dokumenta v elektronski obliki, opremljenega s podatki iz petega odstavka 63.a člena UUP, se skladnost kopije z izvirnikom dokumenta potrjuje samo, če organ presodi, da se bo kopija uporabljala v pravnem prometu, da se tako izogne verjetnemu naknadnemu potrjevanju, in v drugih podobnih primerih (prvi odstavek 65.b člena UUP). Torej to ne pomeni, da je treba vsako fizično kopijo upravnega akta, izdanega v e-obliki, opremljati s potrdilom o skladnosti kopije z izvirnikom dokumenta. Nujno pa je, da se stranko, ki se ji vroča fizična kopija odločbe, sklepa ali drugega dokumenta v elektronski obliki, s katerim se ureja pravni položaj, ob vročitvi pouči, da lahko zahteva, da se ji pošlje izvirnik na elektronski naslov ali potrdi skladnost kopije z izvirnikom in da uveljavljanje zahteve ne vpliva na pravni položaj oziroma tek roka, ki je začel teči z vročitvijo kopije (drugi odstavek 65.b člena UUP).

Sporočilo, s katerim organ pouči stranko o postopku preverjanja pristnosti kopije, se zapiše na izvirnik dokumenta (če gre za odločbo oziroma sklep s poukom o pravnem sredstvu, se priporoča, da se poučitev zapiše pod pouk), lahko pa tudi na njegovo kopijo, priloženo sporočilo ali na drug primeren način (četrti odstavek 65.b člena UUP). Skladnost kopije z izvirnikom dokumenta se potrdi s potrdilom na kopiji dokumenta, ki vsebuje: navedbo organa, zaznamek o skladnosti in podpis javnega uslužbenca.

²⁰⁸ Več glej tudi v Remic (ur.), 2018.

UUP ne predpisuje štamčiljke, ampak le vsebino potrdila. Organi si za potrebe potrjevanja skladnosti lahko sami izdelajo štamčiljko, ki bo ustrezala vsebini potrdila, če si na tak način olajšajo poslovanje. Štamčiljko »kopija je enaka izvirniku« je določala UUP do 17. 4. 2018.

Na zahtevo za potrditev fizične kopije se potrditev skladnosti opravi na že obstoječi kopiji ali pa se izroči oziroma pošlje novo kopijo s potrdilom o skladnosti (peti odstavek 65.b člena UUP).

V letu 2022 pa je prišlo do sprememb pri uporabi žiga organa po ZDeb, ki je vplival na določbe ZUP o sestavinah odločbe (glej 210. člen ZUP in 64. člen UUP). Ta se pri potrjevanju skladnosti kopij dokumentov uporabi le, če je kopija dokumenta namenjena za uporabo v tujini (tretji odstavek 65. člena UUP). Uporaba žiga organa je še vedno obvezna za dokumente, ki morajo biti overjeni za uporabo v tujini (zapisnik – tretji odstavek 77. člena ZUP; odločba – tretji odstavek 210. člena ZUP) ter pri upravnih overitvah prepisov, kopij in lastno-ročnih podpisov (178.b člen in 178.e člen ZUP).

Popis zadeve daje podatke o tem, kateri dokumenti se nahajajo v zadevi. Popis zadeve se natisne in vloži v ovoj zadeve, če v zadevi obstajajo dokumenti v fizični obliki. To dejanje se opravi najpozneje:

- pred odstopom zadeve drugemu organu ali
- pred vložitvijo zadeve v tekočo zbirko (56. člen UUP).

Primer 2.26: Podpisniki odločb, ko je predstojnik organa minister

Vprašanje

Ali lahko odločbo podpiše samo uslužbenec, ki ga je minister pooblastil, čeprav poseben zakon določa, da odloča minister (npr. v primeru odškodnin v postopkih obveznih cepljenj)?

Odgovor

V upravnih zadevah govorimo primarno o stvarni in krajevni pristojnosti organov v konkretni upravni zadevi. Upravne zadeve so pravnosistemske dodeljene v obravnavo pristojnim organom. Le redko lahko zakon podeli stvarno pristojnost posamezniku – fizični osebi (npr. pristojnost imenovanega zdravnika). Včasih stvarno pristojnost določajo tudi zakoni, ki opredeljujejo organizacijo uprave: tako za ministrstva npr. ZDU-1.

Po 15. in 16. členu ZUP je določena predpostavljena pristojnost na državni ravni ali izvirna občinska pristojnost, na prvi stopnji pa lahko odločajo tudi ministrstva ali katerikoli drug organ, če zakon tako določa.²⁰⁹ Stvarni in krajevni

²⁰⁹ Glej Jerovšek in Kovač, 2016.

pristojnosti organa je podrejena personalna pristojnost za odločanje v zadevah iz pristojnosti organa, tako da je v skladu z zakonom (28. člen ZUP) personalno pristojen za odločanje predstojnik, ko gre za monokratičen organ (npr. z določitvijo imenovanega zdravnika pa je sicer določena stvarna in personalna pristojnost v 81. členu ZZVZZ).

Na ministrstvih naloge predstojnika izvršuje minister. Ta je po ZUP in ZDU-1 nosilec personalne pristojnosti za odločanje v upravnih zadevah iz pristojnosti ministrstva. ZUP mu omogoča (31. člen), da pooblastilo za odločanje v konkretnih upravnih zadevah in/ali vodenje upravnega postopka pred izdajo odločbe podeli zaposlenemu, ki izpolnjuje predpisane pogoje glede izobrazbe in strokovnega izpita. Pri pooblaščenju druge osebe pa morajo biti jasno določene zadeve, za katere se pooblašča drugo uradno osebo ter za katera dejanja.²¹⁰ Prav tako je treba upoštevati določila Uredbe o izobrazbi in strokovnem izpitu za vodenje in odločanje v upravnem postopku.

V danem primeru ZNB v prvem odstavku 53.d člena določa, da o pravici do odškodnine v skladu s tem zakonom odloči minister, pristojen za zdravje, na podlagi strokovnega mnenja Komisije za ugotavljanje vzročne zveze med obveznim cepljenjem in nastalo škodo ter invalidske komisije Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje. Določba področnega zakona, kot je obravnavani 53.d člen ZNB, govori o personalni pristojnosti ministra za odločanje o pravici do odškodnine. Obravnavanega primera namreč ne gre enačiti ali primerjati s prej omenjeno posebnostjo glede imenovanih zdravnikov, kjer je očiten namen zakonodajalca, da zaradi specifičnih razlogov za odločanje o pravicah iz obveznega zdravstvenega zavarovanja vzpostavi posebno institucijo – imenovanega zdravnika, ki lahko v eni osebi izpelje ves postopek in izda odločbo (učinkovitost v povezavi s strokovnim znanjem). Zato dejstvo, da ZNB govori o personalni pristojnosti ministra, ne pomeni, da slednji v skladu z zakonom pooblastila za odločanje in nenazadnje pooblastila za vodenje ne more prenesti na zaposlene v ministrstvu, ki izpolnjujejo omenjene pogoje. ZNB kot *lex specialis* ne odreka pristojnosti za prenos pooblastila. Minister tako mora pooblastiti osebe za vodenje postopka, kar bi v primeru drugačne interpretacije v smislu, da je pooblaščen za izdajo odločb izključno minister, lahko vodilo tudi v napačno sklepanje, da mora slednji tudi izvesti postopek pred izdajo odločbe.

Minister je tudi po splošnem – organizacijskem predpisu (ZDU-1) pooblaščen za izdajanje odločitev iz pristojnosti ministrstva, s čimer se pravna situacija z ZNB v ničemer ne spreminja. Področni zakon ZNB pravzaprav ponavlja splošno pristojnost. V tem smislu lahko minister tudi v situacijah, ki izhajajo iz 53. člena ZNB, na podlagi drugega odstavka 28. člena ZUP zakonito prenese pooblastilo na drugo osebo, ki izpolnjuje pogoje.

²¹⁰ Glej Kovač in Kerševan (ur.), 2020, 1. knjiga, str. 253–261.

Primer 2.27: Sklep ali odločba kot akt za odločitev (npr. o samoprijavi ali zavarovanju obveznosti)

Vprašanje

Zakaj se v nekaterih predpisih določb predpisov zasledi, da se zahteva s sklepom zavrne in ne zavrže oziroma zavrne z odločbo? Npr. peti odstavek 55. člena ZDavP-2 določa, da če pogoji za samoprijavo niso izpolnjeni, se s sklepom zavrne posebno prilogo iz drugega odstavka tega člena.

Odgovor

Odločbo kot tip akta je treba razlikovati od sklepov, kot posebej od nepravniških aktov. To velja dodatno, ker je mogoče ponekod zaslediti, da področni predpisi določijo naziv »sklep«, ki je po ZUP določen za formalne in praviloma vmesne oziroma delne odločitve, za meritorno odločbo (na primer v šolstvu, športu in zdravstvu). Taka praksa je zavajajoča, saj so med meritornimi odločbami (in sklepi oziroma drugače poimenovanimi posamičnimi upravnimi akti) ključne razlike.²¹¹

Razlika med odločbo in sklepom po ZUP ali ZUS-1 je sicer ključna v več elementih, zlasti v pravni posledici glede pravnega varstva glede (ne)dovoljenosti in (ne)suspenzivnosti pri/tožbe. Toda če področni zakon kot nadrejen ZUP izrecno določa izdajo »sklepa«, čeprav za vsebinsko odločitev, se izda akt, ki nosi naziv sklep.

Pri tem pa gre za pomembne razlike že po ZUP oziroma splošni ureditvi, kdaj se izda (i) odločbo (čeprav po področnem zakonu nazivano »sklep“) o zavrnitvi, kdaj (ii) (pravi) procesni sklep o zavrnitvi in kdaj (iii) sklep o zavrženju zahtevkov (več o tem v Kovač in Jerovšek, Upravni postopek in upravni spor, 2023).

(i) V upravnem postopku se zahtevki najprej preverijo *formalno*, in če katerekoli *procesne predpostavke* niso izpolnjene, se zahtevek zavrže s *sklepom* (npr. glej 65. člen ZUP, 67. člen ZUP, 129. člen ZUP). V osnovi je torej sklep o zavrženju procesni akt, ki obravnava formalne predpogoje za (zač)etek upravnega postopka, in se torej s sklepom zahteva zavrže, če ta ne izpolnjuje predpostavk za vsebinsko obravnavo. Torej se izda sklep o zavrženju praviloma, še preden se postopek (meritorno) začne.

(iii) *Odločba* o ugoditvi ali zavrnitvi zahtevka se izda praviloma po zaključku meritornega oziroma *vsebinskega* postopka o *glavni stvari* postopka (210. člen ZUP), glede na to, ali stranka izpolnjuje pogoje za pridobitev pravice (ali nalozitev obveznosti). Izjemoma se postopek konča s sklepom, če ni pogojev za meritorno odločitev (npr. ob umiku zahtevka, 135. člen ZUP)).

²¹¹ Kovač in Kerševan (ur.), 2020, 2. knjiga, str. 394.

(ii) Ob bok procesnih sklepom o zavrženju in meritornim odločbam (čeprav poimenovanim lahko po področnem zakonu „sklep“) o ugoditvi ali zavrnitvi zahtevka pa se po ZUP in področnih predpisih pridružujejo različni procesni sklepi, ki se izdajajo običajno med postopkom. To so lahko sklepi o izločitvi uradne osebe, denarni kazni zaradi motenj reda ali neupravičenega izostanka prič ali izvedencev, imenovanju izvedence, začetku izvršbe itd. itd. Med njimi pa so tudi sklepi, ki pomenijo *vsebinsko* odločitev o zahtevku stranke, vendar ne gre za odločbe kot tip akta odločitve v teh primerih, saj ne gre za odločitev o glavni stvari, temveč *postransko*, čeprav vsebinsko vprašanje postopka. To velja recimo za odločanje po 35. členu ZUP in nasl. o (ne)izločitvi uradne osebe, 82. členu ZUP o (ne)dovolitvi vpogleda v spis, 142. členu ZUP o v(ne)vstopu stranskega udeleženca v postopek itd.).

V primeru 55. člena in še nekaterih podobnih (npr. glede zavarovanja po 111. členu ZDavP-2 glede izdaje sklepa je tako razlog v določanju te vrste akta, tj. sklepa, čeprav gre sicer za meritorno/vsebinsko odločitev, ravno to, da se ne odloča o glavni stvari, recimo obdavčenju, saj gre za stransko odločitev glede na celoto predmeta postopka. Torej se zahtevek za samoprijavo ali zavarovanje obveznosti s sklepom zavrne ali se mu ugotovi, ker še ostaja nerešena glavna stvar postopka (npr. določitev davka ali npr. vračila trošarine ipd.), o čemer se pa običajno (kasneje) izda odločba oziroma že obračun obvelja za izvršilni naslov. Namreč glede na peti odstavek 55. člena ZDavP-2 ali npr. 52. člen ZDavP-2, se naprej odloča o ne/dovoljenosti prepoznega davčnega obračuna ali neizpolnjevanju pogojev za samoprijavo ali naknadno predložitev davčnega obračuna, nato pa šele glede same obdavčitve, lahko tudi prek npr. davčnega inšpekcijskega nadzora. Glede na 5. odstavek 55. člena ZDavP-2 torej zakon pravilno določa prav izdajo sklepa tudi v smislu sistemske ureditve po ZUP in ZUS-1 kljub vsebinski presoji pogojev za (dovoljeno in pravočasno) samoprijavo, ker ne gre za glavno stvar (odmero davka). Samoprijava davčnega obračuna niti ni klasičen zahtevek, ampak je oblika davčnega obračuna, ki je hkrati vloga in »samoodločba« (svoj izvršilni naslov brez nujne odločbe FURS, razen če se odločba izda v sklopu nadzora ali tudi npr. odločenega/obročnega plačila davka), pri čemer ob odločanju po petem odstavku 55. člena ZDavP-2 še ni določena sama obdavčitev. Zahtevka po petem odstavku 55. člena ZDavP-2 ne gre šteti kot zahtevek za upoštevanje določene osnove in drugih elementov za obračun/obdavčitev, temveč kot zahtevek za podajo davčnega obračuna izven predpisane roka s samoprijavo. O (pogojih za) samoprijavi(o) se odloča s sklepom. To pa tudi pomeni, da potem za tak sklep veljajo podrejeno določbe ZUP o sklepu in ne odločbi, npr. da zoper sklep ni pritožbe, razen če jo zakon (področni ali ZUP) izrecno dovoli za določeno vrsto sklepa.²¹²

²¹² Več v Kovač (ur.), 2021.

3

RABA PRAVNIH SREDSTEV V UPRAVNIH POSTOPKIH

Prof. dr. Polonca Kovač

3.1 Uvodno o pravnem varstvu v upravnih zadevah

Pravno varstvo v upravnih zadevah temelji na uveljavljenih mednarodnopravnih²¹³ in ustavnih garancijah v razmerju med oblastjo in posamezniki. Pri tem se kombinira več oblik pravnega varstva, tako v upravnem postopku z rednimi in izrednimi pravnimi sredstvi kot pri sodnem nadzoru nad posamičnimi in drugimi upravnimi akti. Ker je upravni postopek namenjen sočasno zaščititi javnega interesa in pravic strank, analogno velja za pravno varstvo, čeprav v različnem obsegu. Npr. pritožba in sodni nadzor sta prvenstveno mehanizma v korist strank, da organ v upravnem postopku ne bi zlorabil svojega sicer nadrejenega položaja, izredna pravna sredstva pa so kombinacija varstva javne in zasebnih koristi. Pravna sredstva so institucije, prek katerih se uveljavlja zlasti zakonitost kot temeljno načelo v (u)pravnih zadevah (120. člen Ustave, 6. člen ZUP).

Pri pravnem varstvu je izjemno pomembna razsežnost ustavna podstat.²¹⁴ Med drugim Ustava določa – in zlasti teorija²¹⁵ poudarja – da so pravna sredstva le izjemna možnost posega v že izdane odločbe, saj je primarna skrb za materialno in procesno zakonitost (npr. prek načela zaslišanja po 9. in 146. členu ZUP) še v odprtem postopku. Seveda pa se lahko zgodijo napake, ki jih je treba ravno v luči varstva zakonitosti sanirati.

A gre za izjemo, ki se kaže skozi omejujoča določila o pravnih sredstvih, kot so uporaba le z zakonom opredeljenih sredstev, določene legitimacije, le zakonsko definirani razlogi in zamejitveni roki.²¹⁶ S tem ima pravna varnost (učinek pravnomočnih odločb in zaupanje v njih) prednost pred pravno pravilnostjo oziroma zakonitostjo. Po slovenskem ZUP iz leta 1999 je pravnih sredstev šest

²¹³ O načelih in pravilih v pravu EU, vključno s pravico do pritožbe in drugih oblik pravnega varstva, glej Galetta in drugi, 2015, ki kot temelj učinkovite pritožbe in sodnega nadzora izpostavljajo 41. in 47. člen Listine EU o temeljnih pravicah ter 6. in 13. člen Evropske konvencije o človekovih pravicah.

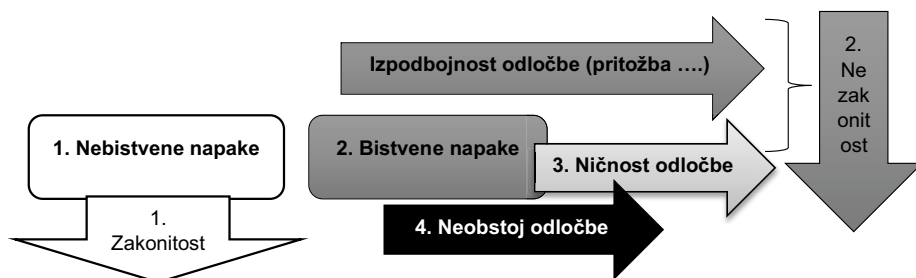
²¹⁴ Več v Avbelj (ur.), 2019, zlasti glej komentarje 23., 25., 157. in 158. člena Ustave RS.

²¹⁵ Jerovšek in Trpin (ur.), 2004, Androjna in Kerševan, 2006, 2017, Grafenauer in Breznik, 2009, Kovač in Jerovšek, 2016, 2023.

²¹⁶ Razen pri ničnosti po 279. členu ZUP kot obliki sanacije najhujših napak, npr. izdaje upravne odločbe v sodni zadevi, ki posega v 3. člen Ustave (delitev oblasti).

(pred tem jih je bilo še več, a je bilo njihovo število zmanjšano ravno zaradi neučinkovitosti sistema kot celote), a so vseeno precej bolj razvejana kot v drugih procesnih zakonih ali ZUP v drugih državah.²¹⁷ To kaže tudi na razlago omejenosti v dvomu, kot kaže recimo v nadaljevanju obravnavani primer o neuporabi izrednih pravnih sredstev v izvršbi. Neomejena pravna sredstva bi lahko vodila v neodgovorno oblastno odločanje, s čimer bi bilo zaupanje v pravo (in državo oziroma oblast) kmalu na ničelni stopnji, kar bi vodilo v razkroj pravne države. Smisel nabora pravnih sredstev si tako najlažje predstavljamo kot skupek zdravil, ki naj (po)zdravijo določene bolezni postopka ali akta kot rezultata vodenja postopka.²¹⁸ Ni torej vsaka napaka taka, ki bi vodila v nezakonitost in uporabo pravnih sredstev oziroma sodni postopek z ugoditvijo tožniku, kot kaže kategorizacija po Sliki 3.1.

Slika 3.1: Stopnje nezakonitosti pri napakah v postopku²¹⁹



Pri uporabi pravnih sredstev je zato treba nujno ločevati, za kakšne napake domnevno nezakonitih izpodbijanih odločb gre. Te napake se lahko nanašajo na dejstva primera, uporabo in razlago materialnega prava ali kršitve pravil postopka. Določene napake so opredeljene kot hujše ali milejše ali niti ne vplivajo na zakonitost odločbe, kar se razbere iz razlogov za posamezna pravna sredstva. Npr. če odločba nima izreka ali podpisa odločujoče uradne osebe, sploh ne velja in se tako ne izpodbija s pravnimi sredstvi. Če npr. odločba nima obrazložitve, ki pomeni bistveno postopkovno napako, je izpodbojna že s pritožbo. Če pa npr. odločba nima pouka o pravnem sredstvu, to ni bistvena napaka in je odločba ob le taki napaki zakonita.

ZUP določa pritožbo kot redno pravno sredstvo in pet izrednih pravnih sredstev, dodatna pa poznamo npr. po ZDavP-2 ali ZUPJS, ZPIZ-2 in raznih področnih

²¹⁷ Pavčnik, 2007, str. 461, primerjaj Kovač, 2020, zlasti za ureditev po predlogu uredbe o t. i. »evropskem ZUP« iz leta 2016 z le dvema pravnima sredstvoma, enim v korist strank in drugim s posegi v njihov pravni položaj.

²¹⁸ Več v Kovač, 2009, sklicujoč se tudi na Steskov postupnik iz leta 1923, ki je pravna sredstva opredelil kot »pravne lekove«, tj. zdravila (za bolezni postopka).

²¹⁹ Slike v tem poglavju so privzete iz dela Kovač in Jerovšek, 2023.

zakonih.²²⁰ A te določbe veljajo le za vsebinske akte oziroma odločbe, medtem ko se sklepi kot procesni akti izpodbijajo le s pritožbo, če zakon posebej tako dopušča, ne pa z izrednimi pravnimi sredstvi in le izjemoma po ZUS-1.²²¹

Ustavno gledano je za pravno varstvo pomembno, da je ne zgolj zakonito oziroma omejeno zaradi pravne varnosti, temveč tudi učinkovito.²²² Če uporabljamo pojem učinkovitosti oziroma presojava institute ZUP kot bolj ali manj učinkovite, je treba obravnavani institut umestiti v kontekst upravnega sistema oziroma (aktualne) družbene ustreznosti veljavnih norm. Kot učinkovit institut lahko opredelimo tistega, ki v realnosti, v praksi, dosega cilj norme. V upravnem postopku je tako učinkovito, kar v krovnem smislu prispeva k bistveni opredelitvi namena upravnega postopka, tj. uravnoteženje pravic strank in uveljavljanje javne koristi. Učinkovitost dalje pogojujemo z implementacijo pravnega reda v realnem svetu. Učinkovit pravni institut je tisti, ki se uporablja v obsegu, kot je predvideno z normiranjem (denimo izredna pravna sredstva samo izjemoma), in v skladu z namenom njegovega normiranja.²²³ Z vidika učinkovitosti so merodajna merila pri pravnih sredstvih posebej njihova dovoljenost ali izključenost (zlasti pritožbe kot rednega pravnega sredstva in izjeme od temeljnega načela pravice do pritožbe po 13. členu ZUP in 25. členu Ustave), (ne)devolutivnost, (ne)suspenzivnost itd. Pravna sredstva imajo ob tem različne učinke, saj se lahko odločba prek njihove uporabe odpravi ali nadomesti ali ugotovi za nično, ko gre za učinek za nazaj, za hujše napake *ex tunc*, medtem ko sprememba in razveljavitev učinkujeta za naprej, *ex nunc*. Pri tem pa je treba tehtati med izjemo posegov in vendar zagotavljanjem zakonitosti, torej ni moč vnaprej opredeliti npr. obnove postopka kot nedeolutivnega pravnega sredstva kot manj učinkovitega v primerjavi z devolutivno in načeloma suspenzivno pritožbo. To kažejo tudi empirične raziskave pri nas in v tujini.²²⁴

Prav zato pa nam ravno določbe o pravnih sredstvih razkrijejo, katera določila – sicer sploh v Sloveniji zelo detajlnega urejanja z ZUP – so najpomembnejša. Med te sodi v prvi vrsti 237. člen ZUP, ki opredeljuje t. i. (absolutne) bistvene postopkovne napake oziroma *a contrario* bistvena pravila, ki tvorijo formalno zakonitost, kot jih prikazuje Slika 3.2.

220 V širšem smislu se med pravna sredstva šteje tudi vrnitev v prejšnje stanje, čeprav ZUP ta institut obravnava pri rokih. Več v Kovač in Kerševan (ur.), 2020, 1. knjiga, komentarji k členom 103 do 108, primerjaj Androjna in Kerševan, 2006, str. 456. O razmerju med ZDavP-2 in ZUP tudi glede npr. obnove postopka in razlogih glej Kovač (ur.), 2021.

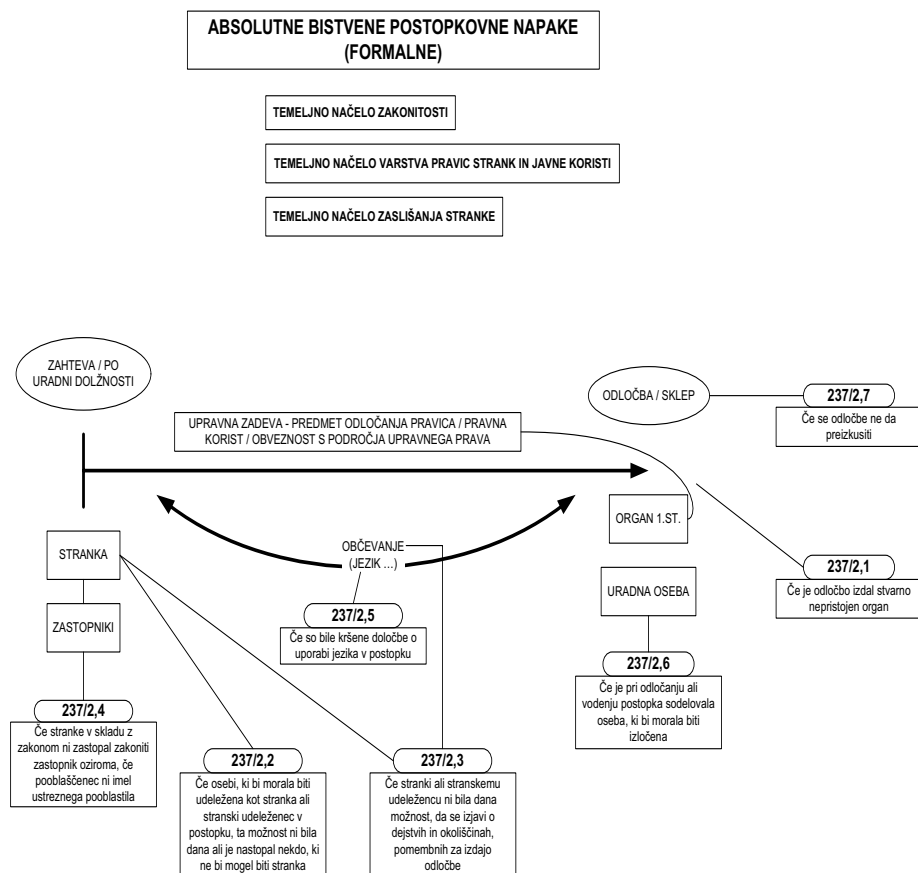
221 Ta v 5. členu določa sodno varstvo le za sklepe, s katerimi je bil postopek obnovljen, končan (npr. sklepi o zavrnjenju) ali ustavljen.

222 Več o pojmu in elementih učinkovitosti pravnih sredstev Kovač, 2009, primerjaj Avbelj (ur.), 2019.

223 Po Pirnat v Godec, 1993.

224 Več v Dragos in Neamtu (ur.), 2014.

Slika 3.2: Bistvene postopkovne napake po načelih in fazah postopka kot temelj za pravno varstvo



Poseben pomen pri pravnih sredstvih ima pritožba kot redno pravno sredstvo, ki se v Sloveniji po podatkih upravne statistike uporablja le v približno 3 % zadev – to pomeni okoli 300.000 pritožbenih postopkov ob do deset milijonov izdanih upravnih odločb na prvi stopnji letno.²²⁵

Pritožba je edino redno pravno sredstvo po ZUP, tj. sredstvo, ki se uporabi pred dokončnostjo (in praviloma izvršljivostjo) odločbe, razen če zakon (ZUP ali področni zakon) pritožbo izjemoma izključi (npr. če na prvi stopnji odloča ministrstvo in zakon ne določa pritožbe oziroma pritožbenega organa). Pritožba je vedno devolutivno pravno sredstvo, kar pomeni, da o njem ne odloča organ, ki je izpodbijano odločbo izdal, temveč drug, višji organ, tj. področno ministrstvo ali župan v izvirnih občinskih stvareh ali drug organ po področnem zakonu. Pritožba je praviloma suspenzivno pravno sredstvo, tj. odloži izvršitev izpod-

²²⁵ Glej spletne strani MJU, <https://upravnastatistikaweb.azurewebsites.net/>.

bijanega akta, razen če drugače določa področni zakon (npr. v davčnih postopkih ali inšpekcijskih zadevah) ali če tako določi organ zaradi varstva javnega interesa (236. člen ZUP), a za tak učinek mora biti klavzula o nesuspendivnosti zapisana v izreku.²²⁶ S pritožbo se lahko odločba odpravi, nadomesti (že na prvi stopnji prek 242. člena ZUP), spremeni ali izreče za nično.

Pravico do pritožbe imajo stranke v upravnem postopku in vse osebe v njihovem položaju, npr. zastopniki in (morebitni) stranski udeleženci, pa tudi višji državni odvetnik in državni tožilec, ne pa organi. Rok za pritožbo je 15 dni od dejanske ali fiktivne vročitve prvostopenjske odločbe. Pritožbi se lahko stranka tudi odpove; če to storijo vse osebe v položaju stranke, postane zadeva z dnem (zadnje) odpovedi dokončna in pravnomočna, saj je izčrpanje dovoljene pritožbe procesna predpostavka za naknadni sodni nadzor. A pri tem je treba, kot je podrobneje obravnavano v nadaljnjih primerih Upravne svetovalnice, ločevati odpoved pritožbi od umika ali odpovedi materialnopravni pravici. Pritožnik pa mora v pritožbi navesti razlog, zakaj se pritožuje, čeprav laično, pri čemer mora upoštevati zakonske možnosti za izpodbijanje odločbe s tem pravnim sredstvom.

Pritožbeni razlogi so (po 237. členu ZUP): a) nepopolno ali napačno ugotovljeno dejansko stanje; b) napačna raba/neuporaba materialnega prava; c) napake pri rabi pravil postopka. Razlog za pritožbo je tudi molk organa na prvi stopnji. Pritožba se vloži pri prvostopenjskem organu, ki je izdal odločbo, ker ima ta dolžnost formalnega preizkusa pritožbe, ali je pritožba dovoljena, vložena po legitimirani osebi in pravočasna; kolikor ni tako, se pritožba zavrže. Prvostopenjski organ nadalje lahko izda nadomestno odločbo, če spozna, da ima pritožnik prav. Pri tem pa je treba paziti, da je delež nadomestnih odločb vendar razumen, saj bi npr. prevelik del jasno kazal načelno napačno vodene prvostopenjske postopke, kar je v nasprotju z namenom pravil ZUP in posebej pritožbe in nadomestne odločbe, čeprav se sicer ta lahko razume kot oblika alternativne rešitve spora.²²⁷

Pritožbeni organ mora načeloma odločati glede na dejstva in pravo, obstoječe oziroma veljavne v času izpodbijane prvostopenjske odločbe – čeprav je o tem sodna praksa nedosledna, pa tudi v teoriji in primerih Upravne svetovalnice obstajajo različni argumenti za upoštevanje npr. starih dejstev po izdaji prve izpodbijane določbe, saj je pravno varstvo le korekcija zakonitosti prvostopenjskega postopka in akta – ali pa po novem stanju, če se je npr. v nekaj letih teka obnov ali sodnega nadzora spremenilo, kajti prejšnja odločba je odpravljena, življenjsko in pravno pa bi bilo nesmiselno odločati po neobstoječem dejanskem stanju. Še pred tem pa je vprašanje, kako razlagati 251. člen ZUP o procesni diskreciji organa druge stopnje, ali naj ob utemeljeni pritožbi sam reši zadevo

²²⁶ Več Kovač in Kerševan (ur.), 2020, 2. knjiga, komentarji k 236. in povezanim členom ZUP.

²²⁷ O tem tudi v poglavju o Sloveniji v Dragos in Neamtu (ur.), 2014.

ali pa jo vrne v nov postopek organu prve stopnje, saj prvo ravnanje skrajšuje postopke, drugo pa vendar poudarja korektivno vlogo pravnih sredstev in ne drugostopenjsko odločanje kot neke vrste podporo napakam prve stopnje.²²⁸ Ti dilemi nam kažeta vsaj primeroma, kako relativno podrobna regulacija po ZUP niti ne rešuje celo sistemskih vprašanj, zato je treba že bolj splošno definirana pravila vedno razlagati teleološko in načelno.

Značilnost izrednih pravnih sredstev pa je, da jih je mogoče uporabiti v primerih taksativno naštetih razlogov v posameznem izrednem pravnem sredstvu (deset obnovitvenih razlogov, šest ničnostnih razlogov, pet razlogov za uporabo nadzorstvene pravice, štirje razlogi za izredno razveljavitev odločbe).

Obnova postopka je po ZUP (260. in nasl. členi) najpogosteje uporabljeno izredno pravno sredstvo. Možna je le v zvezi z meritorno odločitvijo. Obnova postopka se lahko uvede po uradni dolžnosti ali na predlog stranke oziroma domnevno spregledanega stranskega udeleženca (9. točka prvega odstavka 260. člena v zvezi z 229. členom ZUP), pri čemer bi moral slednji vsaj na stopnji verjetnosti izkazati pravni interes, da bi se obnova dopustila. Pri obnovi gre nujno za nedeolutivno pravno sredstvo, ker se obnovitveni razlogi praviloma nanašajo na dejanski stan in postopkovne kršitve pri izdajatelju spornega akta. Praksa nekaterih področnih predpisov in težav na veliko upravnih področjih pa kaže, da bi bila smiselna uvedba tudi t. i. nepravne obnove postopka v ZUP za upoštevandejstev, nastalih po izdaji odločbe, kadar ta vplivajo na (višino) tekoče pravice ali obveznosti (trenutno je obnova po 1. točki 260. člena ZUP možna le za t. i. »stara nova« dejstva, torej obstoječa že ob izdaji odločbe). Umestitev nepravne obnove v ZUP bi legalizirala sedanjo prakso več organov, ki nezakonito skušajo realizirati potrebe v praksi izredno hitro spreminjajočih se dejstev s popravki odločb, odločanjem dvakrat v isti zadevi ipd., kar ima nedvomno škodljiv učinek. Primeri v nadaljevanju pa kažejo na dileme glede obnove postopka v praksi, npr. kako je z legitimacijo (vlaganje predloga za obnovo oziroma uvedbo obnove po uradni dolžnosti prek pooblaščenca), dispozitivnostjo ali oficialnostjo (ali je moč po uradni dolžnosti uvesti obnovo v korist stranke) in zlasti tekom subjektivnega roka za obnovo.

Cilj pravnega sredstva odprave oziroma spremembe odločbe v zvezi z upravnim sporom po 273. členu ZUP je analogen institutu nadomestne odločbe v pritožbenem postopku. ZUS-1 s ciljem poravnave izrecno določa, da lahko v upravnem sporu stranke sklenejo poravnavo ves čas do izdaje odločbe (57. v zvezi s 45. členom); poleg tega je po samem ZUP možno ves čas od začetka upravnega

²²⁸ Namreč, če organ druge stopnje popravi napako organa prve stopnje neposredno, je vprašanje, ali se s tem organ prve stopnje česa nauči za druge istovrstne primere ali še naprej deluje enako, češ se bo pač popravilo ob morebitni pritožbi. Zato tudi MJU ob nekaj pobudah za spremembo 251. člena ZUP, češ naj organ druge stopnje obvezno odloči meritorno (npr. leta 2018 s strani Državnega sveta ali v Letnem poročilu o svojem delu za leto 2017 Varuh človekovih pravic), teh – teoretično popolnoma pravilno – ni podprlo.

spora do njegove sklenitve uporabiti izredno pravno sredstvo spremembe ali odprave upravne odločbe. To pravno sredstvo torej predstavlja (tudi) posebno obliko dogovora v upravni zadevi, saj mora toženec po ZUS-1 ugoditi vsem zahtevkom stranke v upravnem postopku, pri čemer ne sme kršiti pravic drugih. A pri tej »poravnavi« je ključno načelo zakonitosti; organ sme spremeniti oziroma odpraviti odločitev le, če je bila prejšnja nezakonita, ne pa v smislu popuščanja materialnopравnih pogojev oziroma pogajanj med javnim in zasebnimi interesi. Če pride do uporabe tega pravnega sredstva, se praviloma upravni spor ustavi, saj spora ni več. To kaže tudi v izbranih primerih v nadaljevanju na povezavo med sodnim nadzorom in pravnimi sredstvi.

Odprava in razveljavitev po nadzorstveni pravici (274. člen ZUP) je orodje predvsem resornih ministrstev za skrb nad zakonitim stanjem na področju, zato se uporaba tega pravnega sredstva kombinira s pritožbo.²²⁹ Nadalje pozna ZUP izredno razveljavitev po 278. členu, ki pa ni namenjena varstvu zakonitosti, saj se s tem pravnim sredstvom odločba, ki je zakonita, razveljavi le, če bi njena izvršitev posegla z realizacijo strankine pravice v javno korist.²³⁰ Pri tem je treba upoštevati načelo sorazmernosti, saj se to pravno sredstvo uporabi, če ni mogoče nevarnosti odvrniti z drugimi ukrepi, obseg razveljavitev mora biti ustrezno najmanjši za doseg cilja, upravičeni stranki pa pripada pravica do odškodnine.

Ničnost kot povsem posebna institucija pa ima svoj *ratio* v sanaciji resnično najhujših možnih napak, saj je možna že takoj po izdaji odločbe, kadarkoli, predlaga jo praktično katerakoli oseba, saj je ugotovitev ničnosti (ki ni avtomatična, o tem se izda posebna odločba!) in s tem odprava posledic take odločbe ne le v interesu zakonitosti, temveč mestoma celo ustavnosti (prek opredelitve razlogov se denimo operacionalizira 3. člen Ustave). Odločbo lahko izreče za nično več organov (katerikoli ima prej to možnost), in sicer: organ, ki jo je izdal, drugostopenjski organ oziroma organ, pristojen za nadzorstvo nad organom, ki jo je izdal. Za ničnost tudi ni določenega roka. Glede na vse lahko ničnost definiramo kot posebno stanje, stopnjo nezakonitosti ali celo neustavnosti in ne le položaj izpodbojnosti odločb, kot velja za predhodna pravna sredstva.²³¹

Če je za nastop dokončnosti in praviloma tudi izvršljivosti (glej 224. in 282. člen ZUP) pomembna izčrpanost pritožbe, je za nastop pravnomočnosti (158. člen Ustave, 225. člen ZUP) in s tem nespremenljivosti odločb oziroma odločitev ključna vezava na nemožnost ali izčrpanje sodnega nadzora nad posamičnimi upravnimi akti.

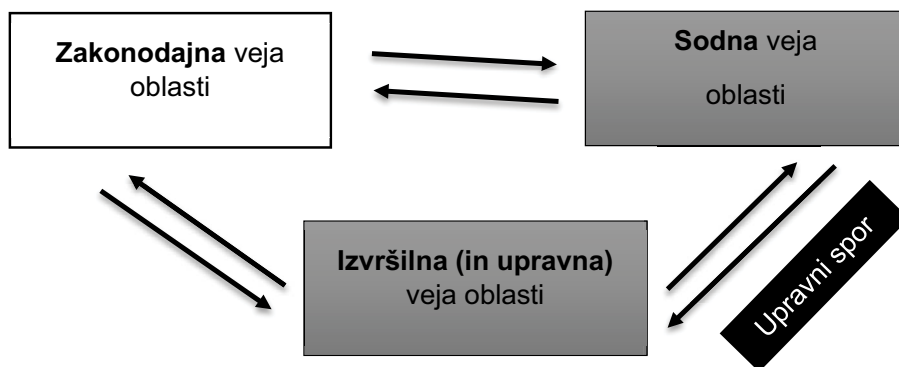
²²⁹ Več o tem in razlogih, npr. mejah očitne kršitve materialnega prava po drugem odstavku 274. člena, Čebulj v Kovač in Kerševan (ur.), 2020, 2. knjiga.

²³⁰ Podrobneje v Jerovšek in Trpin (ur.), 2004, komentar k temu členu.

²³¹ O tem več v Kovač in Jerovšek, 2023, str. 241 in nasl.

Za glavnino posamičnih upravnih aktov je z ZUS-1 iz leta 2006, noveliranim v letih 2010, 2012, 2017 in 2023,²³² predpisan upravni spor.²³³ Gre za sodni postopek, v katerem odloča na prvi stopnji praviloma specializirano Upravno sodišče RS, na drugi stopnji (če je pritožba dovoljena) in o reviziji ter včasih obnovi postopka pa Vrhovno sodišče RS. Sodišči odločata po sodniku posamezniku ali v senatih na sedežu v Ljubljani, Upravno sodišče RS pa tudi na treh zunanjih oddelkih v Mariboru, Celju in Novi Gorici. V večini socialnih zadev, npr. za obvezna socialna zavarovanja, pa Zakon o delovnih in socialnih sodiščih določa socialni spor, kjer odloča na prvi stopnji socialno sodišče, na drugi Višje delovno in socialno sodišče, o določenih pravnih sredstvih pa Vrhovno sodišče RS. Sodnega nadzora ni mogoče izključiti. Ta predstavlja tudi enega izmed mehanizmov delitve oblasti oziroma sistema zavor in ravnotežja, saj tako sodna veja oblasti nadzira oziroma zamejuje (zlorabo) izvršilno(e) vejo(e) oblasti (Slika 3.4).²³⁴ Ker pa gre le za nadzor, praviloma sodišče ne odloča v upravni zadevi (spor polne jurisdikcije je izjema le v zakonsko določenih položajih, npr. ob kršitvi ustavnih pravic), ampak odloča v primeru utemeljene tožbe le kasacijsko, tako da izpodbijan upravni akt odpravi in vrne v novo odločanje upravnim organom.

Slika 3.3: Upravni spor v okviru načela delitve (vej) oblasti



Po zaključku upravnega ali socialnega spora se lahko zadeva v primeru zatrtjevanja kršitev Ustave RS ali Evropske konvencije o človekovih pravicah nadaljuje že od pri/tožbe dalje še z vložitvijo ustavne pritožbe na Ustavno sodišče RS in tožbe na Evropsko sodišče za človekove pravice.

²³² ZUS-1C, Uradni list RS, št. 49/23, ki je okreplil vlogo sodnika posameznika, pomen glavne obravnave itd.

²³³ Ta lahko tudi nadomesti upravno pritožbo v smislu 25. člena Ustave, če so razlogi enako široki, primerjaj Kovač, Rakar in Remić, 2015, Šturm in drugi, 2011.

²³⁴ Podrobneje Androjna in Kerševan, 2017, Kovač in Jerovšek, 2023, str. 278 in nasl.

3.2 Izbrani primeri o pritožbi in bistvenih procesnih napakah

Primer 3.1: Izdaja morebitne nove odločbe v primeru sprememb okoliščin

Vprašanje

Kako sprememba stalnega prebivališča po izdani odločbi vpliva na odločitev o pravici do oprostitve plačila socialnovarstvene storitve institucionalnega varstva? Za koliko časa nazaj se lahko posega v že izdane odločbe?

Odgovor

V upravnem postopku odločanja o pravici do oprostitve plačila socialnovarstvenih storitev institucionalnega varstva na CSD se izda odločba, ki je dokončna in pravnomočna, v izreku te odločbe pa je odločeno o pravici upravičenca do oprostitve plačila (določen je znesek, ki ga je upravičenec dolžan plačevati za storitev in za kakšen znesek je oproščen plačila storitve) in dolžnosti doplačevanja storitve s strani pristojne občine (občina stalnega prebivališča uporabnika). Pristojna občina stalnega prebivališča uporabnika je v izreku odločbe konkretno navedena.

Upravičenec ima pravico do oprostitve plačila socialnovarstvenih storitev (delno ali v celoti) glede na vrednost opravljene storitve, višine ugotovljenega dohodka, meje socialne varnosti, plačilne sposobnosti in prispevka k plačilu storitve, kot določa Uredba o merilih za določanje oprostitev pri plačilih socialnovarstvenih storitev, o čemer odloča CSD na podlagi prejete vloge (tretji odstavek 100. člena ZSV). Pravica upravičenca do oprostitve je na drugi strani dolžnost občine, ki navedeno oprostitev financira iz svojega proračuna. V postopku odločanja lahko občina v roku 10 dni od prejema obvestila CSD poda predhodno mnenje o znanih okoliščinah, ki so pomembne za odločitev. Če tako mnenje poda, se šteje, da je občina v postopku prijavi la stransko udeležbo (četrti in peti odstavek 37. člena ZUPJS). Upravičenec ima pravico biti deležen tudi višje oprostitve, če CSD presodi, da obstajajo posebne okoliščine, npr. nujnost storitve, zdravstveno in življenjsko ogrožanje, posebne socialne razmere (četrti in peti odstavek 100. člena ZSV).

Po izdani odločbi mora upravičenec CSD sporočiti vse spremembe, ki vplivajo na upravičenost do pravice, v roku 8 dni od dne, ko je za spremembo izvedel (42. člen ZUPJS). Sprememba stalnega bivališča upravičenca sicer ne pomeni take spremembe, ki bi spremenila samo pravico upravičenca do oprostitve plačila socialnovarstvenih storitev, vpliva pa na obveznost pristojne občine, saj je za doplačilo storitve obvezana občina stalnega bivališča uporabnika, ki je določno navedena tudi v izreku odločbe. Dokončna odločba, ki je bila izdana s strani pristojnega organa in praviloma hkrati postane izvršljiva (224. člen ZUP), se

ne more več izpodbijati s pritožbo kot rednim pravnim sredstvom, temveč se uporabijo izredna pravna sredstva, ki omogočajo presojo zakonitosti dokončnih upravnih aktov (npr. z obnovo postopka) – razen, če področna zakonodaja narekuje drugače.²³⁵ Za odločanje o spremembi dejanskega stanja po trenutku izdaje odločbe obnova postopka ni primerna. Do spremembe je prišlo po izdaji odločbe in upravičenec nima več prijavljenega stalnega prebivališča na območju občine, ki je plačnica socialnovarstvenih storitev. To pomeni, da je upravičenec v času odločanja prebival oziroma imel prijavljeno stalno prebivališče v občini, ki zanj sedaj plačuje socialnovarstvene storitve. Glede na navedeno obnova postopka po 260. členu ZUP v tem primeru ni dovoljena, saj odločba ob izdaji ni bila nezakonita oziroma nepravilna. Obnova postopka pomeni poseg v že izdano odločbo, medtem ko so spremembe nastale kasneje, torej po že izdani odločbi, in je o teh spremembah treba odločati na podlagi 42. člena ZUPJS kot posebnega postopkovnega zakona.

Če je uporabnik socialnovarstvene storitve tudi lastnik nepremičnine in uveljavlja tovrstno oprostitev, mu je odtujitev in obremenitev le-te prepovedana v korist občine z odločbo. O tem pristojni CSD odloči v izreku odločbe o oprostitvi plačila storitve institucionalnega varstva ter naredi zaznamek v zemljiški knjigi (100.b člen ZSV).

CSD bo moral na podlagi ugotovljene spremembe stalnega prebivališča upravičenca po izdani odločbi ponovno odločati na podlagi 42. člena ZUPJS, saj ne glede na to, da je dolžnost doplačila storitve s strani občine opredeljena v zakonu, ji 37. člen ZUPJS daje možnost podaje predhodnega mnenja in se s tem šteje, da je prijavila stransko udeležbo. Nadalje 29. člen Uredbe o merilih za določanje oprostitev pri plačilih socialnovarstvenih storitev določa, da je CSD dolžan plačnika (občino, kjer ima upravičenec na novo prijavljeno stalno prebivališče) o uvedbi postopka oziroma o ponovnem odločanju tudi obvestiti, da ima kot stranka možnost vstopiti v postopek. Ob tem se v odločbi odloča tudi o zaznambi prepovedi odtujitve in obremenitve nepremičnine (če jo upravičenec ima) v korist občine. Za vpis takšnega zaznamka v zemljiško knjigo pa mora biti pristojna občina tudi imenovana. Ker pride zaradi spremembe stalnega prebivališča do spremembe pristojne občine za plačilo storitev, je treba pristojno občino v odločbi na novo določiti, in sicer z dnem nastanka spremembe, ki je nastala zaradi spremenjenih okoliščin na strani upravičenca do storitve (42.b člen ZUPJS). Po 42.b členu ZUPJS lahko CSD na novo odloči o pravici, če je izvedel za spremembo med trajanjem pravice, in sicer z dnem nastanka spremembe. Kar zadeva odločbe, na podlagi katerih pravica več ne traja in ni ugotovljeno, da bi upravičenec podatke prikazoval lažno, jih zamolčal ali sporočil nepravilne podatke, CSD nima pravne podlage vanje na novo kakorkoli posegati.

²³⁵ Grafenauer in Breznik, 2005, str. 416.

Primer 3.2: Ravnanje z dopolnitvami vloge po vročitvi odločbe**Vprašanje**

Kako ravnati z dopolnitvami vloge, ki so bile organu posredovane po e-pošti po vročeni odločbi? Se te upoštevajo v pritožbenem postopku?

Odgovor

Z vročitvijo odločbe stranki se šteje, da je postopek končan in odločba izdana, odločitev pa pravno učinkuje. Stranka ima pravico dopolnjevati in pojasnjevati svoje trditve le do izdaje odločbe; če pa stori to po ustni obravnavi, mora opravičiti, zakaj tega ni storila na obravnavi (drugi odstavek 146. člena ZUP). Gre za t. i. prekluzije, ki vodijo v učinkovitost postopka.²³⁶

Po vročitvi odločbe se stranka lahko pritoži in izpodbija odločbo iz razlogov, navedenih v 237. členu ZUP. V primeru vložene pritožbe pritožnik lahko navaja nova dejstva in nove dokaze, vendar pa mora obrazložiti, zakaj jih ni navedel že v postopku na prvi stopnji. Ti se lahko upoštevajo kot pritožbeni razlogi le, če so obstajali v času odločanja na prvi stopnji in če jih stranka upravičeno ni mogla predložiti oziroma navesti na obravnavi (drugi odstavek 238. člena ZUP).²³⁷

Če je vloga poslana po e-pošti in niso izpolnjeni pogoji za njeno obravnavo v smislu določb 63., 64., 65. in 66. člena ZUP, jo je treba obravnavati v skladu z določili 67. člena ZUP.

Če stranka vloži t. i. dopolnitev vloge po vročitvi upravnega akta in v času še odprtega pritožbenega roka zoper ta upravni akt, bi organ moral preveriti, kaj je ta vloga po svoji vsebini (namenu), saj določeno oziroma napačno poimenovanje (npr. dopolnitev vloge) ne škoduje. Tako bi se take »dopolnitve« lahko obravnavale kot pritožba v smislu (ne)razumljivosti vloge, kar pa je treba preveriti za posamezen primer.

Če se izkaže, da stranka z dopolnitvijo ne izpodbija upravnega akta, se vloga (oziroma t. i. dopolnitev) le vloži v spis. V tem primeru zavrženje ni potrebno, ker stranka ne uveljavlja nobenega zahtevka. Če pa gre za pritožbo, je treba postopati v skladu z določili 240. člena ZUP in povezanih določb.

Ker pa je taka pritožba praviloma nepopolna, organ pozove stranko k odpravi pomanjkljivosti v določenem roku ter tako zopet postopa po 67. členu ZUP, vendar le v okviru siceršnjih rokov za pravna sredstva, tj. 15 dni od vročitve prvotne odločbe za pritožbo (glej 235. člen ZUP). Pri tem se v pozivu navede absolutni datum za dopolnitev, izračunan od vročitve prvotne odločbe. Tovrstno postopanje je seveda na mestu, če je to gledano na celotni pritožbeni rok v

²³⁶ Več o tem v Kerševan in Androjna, 2017.

²³⁷ Več v Kovač in Kerševan (ur.), 2020, 2. knjiga

času poziva smiselno (npr. če se »dopolnitev« vloge pošlje 2. ali 3. ali relativno zgodnji dan od vročitve, je realno moč pričakovati odpremo in prejem poziva ter odgovor še znotraj 15 dni od vročitve prvotne odločbe, medtem ko je vložena nepopolna pritožba npr. 14. ali 15. dan take vrste, da dopolnitev na način po 67. členu ZUP ni možna, lahko pa bi organ stranki podal opcijo dopolnitve vendar še telefonično). Če stranka pritožbe v tem roku (za pritožbo) ne dopolni, jo organ s sklepom zavrže, v nasprotnem presodi dopolnitev in ugotovi, ali so izpolnjeni pogoji za izdajo nadomestne odločbe, ker bi bilo treba odločiti drugače kot z izpodbijano odločbo in se dopolnitve lahko obravnavajo v smislu dovoljenih novih dokazov, ali pa se odstopi pritožbenemu organu.

Primer 3.3: Predložitev novega dokaza v pritožbenem postopku

Vprašanje

Stranka je bila v času trajanja postopka pozvana k predložitvi morebitnih dokazil, vendar tega ni storila. Kasneje je v pritožbi na odločbo organa prve stopnje predložila dokaz, ki je nastal šele po izdaji prvostopenjske odločbe. Organ druge stopnje je v pritožbenem postopku odločbo organa prve stopnje odpravil in zadevo vrnil v ponovni postopek organu prve stopnje z napotilom, da je v ponovnem postopku potrebno nov dokaz upoštevati (npr. v davčnem postopku je bil zavezanec seznanjen z nameravano odmero in pozvan k predložitvi dokazil za znižanje davčne osnove, vendar se na poziv ni odzval in je šele v pritožbi priložil račun za nastali strošek, ki je bil izdan po izdaji odmerne odločbe). Ali lahko stranka v tem primeru uveljavlja stroške postopka tudi za pritožbeni in nov postopek?

Odgovor

V pritožbi lahko navaja pritožnik nova dejstva in nove dokaze, vendar pa mora obrazložiti, zakaj jih ni navedel že v postopku na prvi stopnji. Nova dejstva in novi dokazi se lahko upoštevajo kot pritožbeni razlogi le, če so obstajali v času odločanja na prvi stopnji in če jih stranka upravičeno ni mogla predložiti oziroma navesti na obravnavi (tretji odstavek 238. člena ZUP). Zakon s tem določa prekluzijo, tj. na čas vezano pravico stranke, ki jo ta izgubi, če rok zamudi,²³⁸ da bi postopek tekel sicer v skladu z načeloma varstva javne koristi in pravic strank, a ekonomično (7. člen ZUP in 14. člen ZUP).

Če je stranka v pritožbi, ki ji je po izdaji prvostopenjske odločbe priložila izdano dokazilo, ki vpliva na opredelitev pravic oziroma obveznosti v tej odločbi, navajala novo dejstvo, ki ni obstajalo v času prvotnega odločanja (npr. račun, ki izkazuje nižjo davčno osnovo v davčnem odmernem postopku), bi moral drugostopenjski organ pritožbo (če podana le iz tega razloga) zavrniti. Stranka bi na-

²³⁸ Več v Kovač in Kerševan (ur.), 2020, 2. knjiga

mreč morala glede na tretji odstavek 238. člena ZUP navajati upoštevana dejstva že v postopku na prvi stopnji oziroma obrazložiti v pritožbi, zakaj tega dejstva oziroma dokazila pri organu prve stopnje ni navajala. Toda tega glede na opis dejstev stranka niti ni mogla storiti, zato ne gre za upravičen pritožbeni razlog.

Organ druge stopnje bi zato moral pritožbo zavrniti oziroma samo upoštevati relevantno dejansko stanje ter izdati odločbo. V danem primeru pa je organ druge stopnje podano dokazilo očitno štel kot upravičen razlog in je zato pritožbene navedbe upošteval kot utemeljene pritožbene razloge, ob tem pa prvotno odločbo odpravil in vrnil zadevo v nov postopek organu prve stopnje.

Če organ druge stopnje s svojo odločbo v pritožbenem postopku odpravi odločbo prve stopnje, zadevo vrne organu prve stopnje v ponovni postopek, na kar je organ prve stopnje vezan. Pri tem je organ druge stopnje dolžan s svojo odločbo opozoriti organ prve stopnje, glede česa je treba dopolniti postopek, organ prve stopnje pa mora vseskozi ravnati po napotilih v tej odločbi glede načina vodenja novega postopka (tretji odstavek 251. člena ZUP). Organ prve stopnje na navedeno določbo sicer ni absolutno vezan, od navedene vezanosti odstopi le izjemoma, in sicer ko se pojavijo za to utemeljene pravne okoliščine, kar pa mora v obrazložitvi odločbe, izdane v ponovnem postopku, posebej pojasniti. Če organ prve stopnje ob ponovnem odločanju ne sledi opozorilom o potrebni dopolnitvi postopka in ne ravna v skladu z odločbo organa druge stopnje, ta ob ponovni obravnavi pritožbe sam reši zadevo (četrti odstavek 251. člena ZUP). V tem primeru to pomeni, da mora organ prve stopnje znova preveriti dejansko stanje in ustrezno odločiti, pri čemer je odprto vprašanje, ali se upoštevajo le dejstva, obstoječa v času prvotnega odločanja, ali tudi naknadno nastala (izdan račun), pri čemer pa glede na odpravljen prvo odločbo in napotila organa druge stopnje organ prve stopnje praviloma upošteva vsa dejstva in okoliščine, ki so relevantni v času ponovnega odločanja.

Povrnitev stroškov mora stranka zahtevati do izdaje odločbe, sicer izgubi pravico do povrnitve stroškov (prvi odstavek 116. člena ZUP). Povrnitev stroškov postopka, nastalih v zvezi s pritožbo, je treba zahtevati do izdaje odločbe, s katero je bilo odločeno o pritožbi. Povrnitev stroškov, nastalih v ponovnem postopku, pa je treba zahtevati do izdaje odločbe, s katero se ponovni postopek na prvi stopnji konča.

Primer 3.4: Odpoved pravici do pritožbe, nastop pravnomočnosti**Vprašanje**

V upravnem postopku je udeležениh več strank. Vse stranke podajo izjavo, da se odpovedujejo pritožbi, pri čemer zadnja stranka poda izjavo npr. dne 12. 11. Kdaj postane odločba v tem primeru pravnomočna, z dnem odpovedi pritožbi ali naslednji dan?

Ali naj organ upošteva datum prejema ali datum oddaje na pošto, kadar stranka izjavo o odpovedi pravici do pritožbe odda priporočeno po pošti? Kdaj tedaj postane odločba dokončna?

Odgovor

Pri odpovedi pravici do pritožbe, katere namen je omogočiti stranki hitrejšo pridobitev materialne pravice, ki jo uveljavlja v postopku, gre za strankino zavestno opustitev zakonske in ustavne pravice do pritožbe (25. člen Ustave).²³⁹

Odpoved pritožbi, kot določa peti odstavek 229.a člen ZUP, učinkuje od dneva, ko organ od stranke dobi pisno ali ustno izjavo na zapisnik. Ker gre v danem primeru za več strank v upravnem postopku, postane odločba prve stopnje dokončna šele, ko se pritožbi odpove zadnja stranka (224.a člen ZUP), saj se odpoved pravici do pritožbe ne more več preklicati (četrti odstavek 229.a člen ZUP), razen izjemoma, kot to določata tretji in četrti odstavek 229.a člena ZUP, če gre za enostavne upravne zadeve ali zadeve manjšega pomena, pod pogojem, da je v postopku udeležena le ena stranka in da je bila odpoved dana pred vročitvijo odločbe. Preklic odpovedi pritožbi je možen le do vročitve odločbe.

Če se stranka odpove pravici do pritožbe, velja enako pravilo kot če stranka pritožbe ne vloži, tj., da pravnomočnost nastopi hkrati z dokončnostjo z dnem odpovedi pritožbi (tj. z dnem vložitve ali oddaje pisne izjave priporočeno po pošti oziroma podaje ustne izjave na zapisnik pri organu). Predhodno izčrpanje pravice do pritožbe je namreč procesna predpostavka za izpodbijanje odločbe v upravnem sporu ali drugem sodnem postopku.

ZUS-1 v 6. členu določa, da upravni spor ni dopusten, če stranka, ki je imela možnost vložiti pritožbo ali drugo redno pravno sredstvo zoper upravni akt, tega ni vložila ali pa ga je vložila prepozno.²⁴⁰

V zvezi z vprašanjem glede dneva prejema izjave in posledično začetka njenega učinkovanja velja za izjavo o odpovedi pravici do pritožbe enako pravilo kot za vse ostale strankine vloge, ki niso specifično urejene. To pomeni, da se v primeru, ko je vloga poslana priporočeno po pošti (oziroma kadar je na prejeti pošilj-

²³⁹ Glej Jerovšek in Kovač, 2010, str. 199 in nasl.

²⁴⁰ Glej tudi Kovač in Remic, 2008, str. 14–17, Grmek in Sever, 2010, str. 1–22.

ki jasno in nedvoumno označen poštni žig oddaje), kot dan prejema te vloge pri organu šteje tisti dan, ko stranka vlogo odda na pošti. Gre za t. i. oddajno teorijo, kot določa drugi odstavek 68. člena ZUP. Tedaj šteje zadeva za dokončno in tudi pravnomočno, saj brez izčrpanosti dovoljene pritožbe tožba ni dopustna, z dnem oddaje izjave o odpovedi na pošto.

Podobno bi veljalo, čeprav tedaj velja t. i. prejemna teorija, če bi stranka izjavo o odpovedi pritožbi oddala po elektronski pošti (glej prvi odstavek 68. člena ZUP). Datum prejema vloge pri organu bi se v tem primeru določil kot dan, ko informacijski sistem organa ali informacijski sistem, zadolžen za sprejem vlog, vročanje in obveščanje, registrira prejem vloge. V praksi to običajno nastopi neposredno po strankini elektronski oddaji vloge, kjer je tudi treba poudariti, da se kot prejem vloge v informacijskem sistemu šteje že sam prejem vloge v informacijski sistem oziroma elektronski predal organa, ne pa npr. evidentiranje take vloge s strani uradne osebe v sistem za upravljanje z dokumentarnim gradivom. V konkretni situaciji torej, ko gre za več strank in se je zadnja med njimi odpovedala pritožbi dne 12. 11., nastopijo dokončnost, pravnomočnost in izvršljivost izdane odločbe dne 12. 11.

Primer 3.5: Odločanje o spornem zahtevku za odpoved materialni pravici po področnem predpisu

Vprašanje

Organ je stranki na podlagi predhodnih zahtev z odločbami priznal več istovrstnih pravic (npr. oprostitvev plačila socialnovarstvenih storitev), zoper katere je bilo vloženih več pritožb s strani drugih strank v postopku (npr. otroci upravičenca kot zavezanci za doplačilo storitev). Dve pritožbi sta še v reševanju pri drugostopenjskem upravnem organu (MDDSZ). Zoper dokončne odločbe je potekal tudi socialni spor, v katerem stranke (npr. zavezanci za doplačilo storitev) niso bile uspešne ne na prvi ne na drugi stopnji.

Organ je kasneje, po že izdani odločbi, prejel izjavo upravičenca, da se želi odpovedati pravici. Izjava je bila poslana po pošti. Organ je pri upravičencu osebno preveril, ali izjava odraža njegovo resnično voljo, ta pa je izjavil, da se ne želi odpovedati pravici. Organ je nato prejel zahtevo drugih strank v postopku (npr. otrok upravičenca kot zavezancev za doplačilo storitev), da odloči o izjavi upravičenca, ki jo je organ prejel po pošti. V tem času je bil v teku tudi sodni postopek postavitve upravičenca pod skrbništvo, v katerem je bilo ugotovljeno, da pogojev za postavitve pod skrbništvo ni. Kako naj organ postopa s to zahtevo po odločitvi o odpovedi materialni pravici?

Odgovor

Na podlagi predhodno izvedenega ugotovitvenega postopka se z izdajo upravne odločbe prizna materialna pravica, pri čemer je poseg v pravico oziroma v izvršljivo odločbo (ki je praviloma dokončna in pravnomočna) mogoč samo z zakonitimi pravnimi sredstvi. V skladu s 158. členom Ustave in z ZUP so pravno-močna pravna razmerja varovana tako, da se vanje lahko posega le z izrednimi pravnimi sredstvi. Dopusčena je le možnost, da stranke umaknejo svoj zahtevek v času pred izdajo odločbe na prvi stopnji ali po vročitvi odločbe, vendar še v pritožbenem roku, lahko pa tudi po vložitvi pritožbe, vendar pred vročitvijo odločbe na drugi stopnji (134. člen ZUP).

Je pa mogoča odpoved materialni pravici, če tako določa področni zakon. Skladno z ZUPJS se upravičenec lahko odpove pravici (npr. oprostitev plačila socialnovarstvenih storitev) tudi po vročitvi odločbe, s katero mu je bila priznana pravica. Odpoved pravice v tem primeru pomeni obveznost organa izdati odločbo, s katero se pravica ukine (glej 42.c člen ZUPJS). Organ odloča o pravicah iz javnih sredstev po ZUP, če posamezna procesna vprašanja v ZUPJS niso drugače urejena. Organ mora tako ugotoviti, ali se je oseba odpovedala pravici in, seveda, ali je vlogo vložila oseba, ki je navedena kot vložnik na vlogi.

Kot področni predpis sicer ZUPJS številne institute ureja drugače kot ZUP, predvsem glede obveznih sestavin vloge, krajeвне pristojnosti, vročanja, izvršljivosti in ogleda. V opisanem primeru izvršljivost odločb o oprostitvi plačila institucionalnega varstva tako nastopi z dnem odpreme odločbe vlagatelju (drugi odstavek 37.a člen ZUPJS), pritožba zoper odločbo pa ne zadrži njene izvršitve (drugi odstavek 38. člena ZUPJS). Smisel nesuspensivnosti pritožbe, ki sploh pri obveznostih predstavlja nižjo raven varstva interesov strank, je v tem primeru v zaščiti javnega interesa, ki pa mora biti opredeljen sorazmerno, ob tehtanju vseh interesov in bremen strank v postopkih.²⁴¹

Iz opisa primera ni razvidno, ali je vlogo sploh vložil vložnik oziroma ali vloga izraža njegovo resnično voljo po odpovedi pravici, niti ni razvidno ali je vložnik vložil vlogo, pa si je nato premislil in jo umaknil. Ureditev po ZUP terja, da se v postopku najprej preizkusi zahteva (glej 129. člen ZUP), in če predpisanim formalnostim ni zadoščeno, se s procesnim aktom postopek zaključi na formalni način (npr. s sklepom se zahteva zavrže), ne da bi se preverjala vsebinska upravičenost za določeno rešitev zadeve. V obravnavanem primeru bi organ zavrzel vlogo, če je denimo ugotovil, da vloge sploh ni vložil vložnik, ampak jo je brez njegove vednosti in pooblastila vložila druga oseba. V primeru uvedbe meritornega postopka pa se nadalje ugotavljajo konkretna dejstva zadeve v ugotovitvenem in dokaznem postopku, ki se zaključi z izdajo odločbe oziroma se postop-

²⁴¹ Jerovšek in Kovač, 2016, str. 234. Več o podobnostih in razlikah med upravnimi in socialno-upravnimi postopki, tudi z vidika sodnega varstva, v Bagari in Strban, 2019, str. 9–24.

pek ustavi s sklepom (npr. če je vložnik umaknil zahtevo) (glej 134. člen ZUP). Obravnavani primer bi se zaključil s sklepom o ustavitvi, če bi se ugotovilo, da je vložnik vložil zahtevo, vendar se je kasneje premislil in zahtevek umaknil.

Pri tem mora organ med postopkom ves čas po uradni dolžnosti paziti na to, ali je tisti, ki nastopa kot stranka, lahko stranka v postopku, in ali zastopa procesno nesposobno stranko njen zakoniti zastopnik (49. člen ZUP). Poleg stvarne legitimacije, ki temelji na upravičenju ali obveznosti v predpisu in sposobnosti biti stranka, ki se pokriva s pravno sposobnostjo, lastnost stranke zajema tudi procesno sposobnost, ki je vezana na poslovno sposobnost.²⁴² Slednja pomeni sposobnost podaje izjav volje in zavedanja njenih posledic.²⁴³ V slovenskem pravnem redu se poslovna in s tem tudi procesna sposobnost v upravnih postopkih za osebe z dopolnjenim 18. letom starosti domneva, se pravi, da je oseba sposobna pravno veljavno podajati izjave volje, razen če se dokaže nasprotno. Pri tem so upravni organi že na podlagi temeljnih ustavnih določil vezani na pravnomočne odločitve sodišč, vezano na opisani primer. V postopkih odločanja o oprostitvah plačila socialnovarstvenih storitev je opredelitev strank postopka med drugim pomembna tudi z vidika pravnih podlag za razkrivanje osebnih podatkov o dohodkih in premoženju drugim strankam v postopku, v zvezi s čimer je tudi Informacijski pooblaščenec izdal več mnenj.²⁴⁴

Primer 3.6: Umik pritožbe stranke

Vprašanje

Organ prve stopnje je izdal odločbo, zoper katero je stranka vložila pritožbo. Stranka pa je pritožbo umaknila, še preden je organ prve stopnje odstopil pritožbo organu druge stopnje. Ali lahko stranka umakne pritožbo? Ali je pravilno, da organ prve stopnje v takem primeru, če že začel pritožbeni postopek ustavi, v pouku o pravnem sredstvu sklepa navede, da sme stranka zoper sklep sprožiti upravni spor?

Odgovor

V skladu z načelom dispozitivnosti stranka s svojo zahtevo prosto razpolaga. Od njene volje je odvisno, ali bo zahtevo vložila, ves čas postopka pa lahko že vloženo zahtevo tudi umakne. Stranka lahko kadarkoli med postopkom na prvi stopnji do vročitve odločbe, v času, ko teče pritožbeni rok, in med postopkom na drugi stopnji do vročitve odločbe svojo zahtevo umakne, kot določa prvi odstavek 134. člena ZUP. Analogno velja tudi za pritožbo. Zato lahko stranka

²⁴² Jerovšek in Kovač, 2016, str. 98.

²⁴³ Glej sodbo VDSS Psp 239/2020 z dne 9. 2. 2021 glede uveljavljanja pravice do oprostitve plačila storitve.

²⁴⁴ Denimo mnenje št. 07121-1/2021/1236 z dne 13. 7. 2021, mnenje št. 0712-1/2017/293 z dne 16. 2. 2017, mnenje št. 0712-1/2016/341 z dne 10. 2. 2016 in mnenje št. 0712-228/2007/2 z dne 12. 3. 2007.

(ali stranski udeleženec ali vsaka druga oseba, če odločba posega v njene pravice ali pravne koristi kot legitimirani pritožnik) vloženo pritožbo umakne, dokler ni izdana odločba o pritožbi.

135. člen ZUP ureja učinke umika zahteve na postopek in ravnanje organa ob umiku zahteve. Če je bil postopek uveden na zahtevo stranke, pa stranka svojo zahtevo pravočasno umakne, izda organ sklep o ustavitvi postopka (prvi odstavek 135. člen ZUP). Zaradi umika zahteve namreč ni več podlage za odločitev o upravnih zadevah, saj je izražena in obstoječa volja aktivno legitimirane stranke pogoj za začetek, tek in zaključek upravnega postopka. Stranka, ki je z vložitvijo formalne zahteve dala pobudo za uvedbo postopka, z umikom te zahteve preklicuje pobudo za uvedbo postopka, zato se mora postopek ustaviti, ne da bi bilo o stvari meritorno odločeno. Če bi organ postopek, ki se lahko vodi le na podlagi zahteve stranke, nadaljeval brez zahteve stranke in izdal odločbo, bi bila taka odločba nična (4. točka prvega odstavka 279. člena ZUP). Pri tem je treba poudariti, da do ustavitve postopka pride le, če stranka umakne zahtevo, ki je formalno popolna. Postopek je namreč uveden šele, ko so izpolnjene vse procesne predpostavke, med drugim tudi popolnost vloge. Če stranka umakne zahtevo, še preden jo na podlagi poziva za odpravo formalnih pomanjkljivosti dopolni, organ kljub umiku ne izda sklepa o ustavitvi postopka, temveč zahtevo zavrže (drugi odstavek 67. člena ZUP).

Členi 240 do 245 ZUP urejajo postopek v zvezi s pritožbo pri organih prve stopnje. Organ prve stopnje presodi, ali je pritožba dovoljena, pravočasna in ali jo je vložila upravičena oseba. Kadar organ prve stopnje ugotovi, da pritožba navedenih procesnih predpostavk ne izpolnjuje, pritožbo zavrže takoj (*a limine*) in s sklepom. Kot določa tretji odstavek 240. člena ZUP, je zoper ta sklep dovoljena pritožba.²⁴⁵

245. člen ZUP določa, da mora organ, ki je izdal odločbo, ko spozna, da je vložena pritožba dovoljena in pravočasna in da jo je vložila upravičena oseba, in ne nadomesti izpodbijane odločbe z novo odločbo, pritožbo brez odlašanja, najpozneje pa v 15 dneh od dneva, ko jo prejme oziroma po poteku roka iz 241. člena ZUP, poslati organu, ki je pristojen, da o njej odloči.

Tako kot pri osnovni vlogi, s katero se postopek začne, ima stranka tudi pri pritožbi možnost, da jo umakne. To je procesno dejanje, pri katerem organ ne presoja vsebine, temveč formalno konča postopek. Zato je predvidena odločitev s sklepom. Če bi se vse zgodilo še v odprtem pritožbenem roku (torej tako vložena pritožba kot umik in odločitev o umiku), ima stranka možnost vložiti nove pritožbe. Umik ne pomeni, da je stranka izčrpala pravico do vložitve pritožbe, še vedno pa mora paziti na pritožbeni rok.²⁴⁶ Do konca pritožbenega roka še vedno

²⁴⁵ Povzeto po Kovač in Kerševan (ur.), 2020, 2. knjiga, str. 575 in nasl.

²⁴⁶ Kovač in Kerševan (ur.), 2022, str. 627). Temu pritrjuje tudi Androjna in Kerševan, 2006, str. 535.

obstaja možnost za vložitev nove pritožbe, če je bil izdan sklep o ustavitvi pritožbenega postopka pred pretekom pritožbenega roka. Z umikom odpadejo vsi učinki vložene pritožbe za nazaj (*ex tunc*). Zato se šteje, da pritožba sploh ni bila vložena in jo lahko stranka znova vложи, ampak le v odprtem pritožbenem roku.

Stranka lahko umakne tudi pritožbo (tretji odstavek 256. člena ZUP). V tem primeru se ustavi zgolj pritožbeni postopek, umik pa ne vpliva na izdano odločbo, saj se šteje, kot da pritožba ni bila vložena. Z umikom pritožbe stranka izgubi pravico do vložitve tožbe v upravnem sporu zoper odločbo, saj zaradi umika pravice do pritožbe ni izčrpala. Za začetek in tek upravnega spora morajo biti izpolnjeni temeljni pogoji, ki jih določa zakon. ZUS-1 takšne pogoje (t. i. procesne predpostavke) ureja v prvem odstavku 36. člena. Na obstoj teh predpostavk skladno z drugim odstavkom istega člena ZUS-1 pazi sodišče po uradni dolžnosti ves čas postopka; če niso izpolnjene, mora tožbo s sklepom zavreči. Tako med drugim sodišče tožbo zavrže, če ugotovi, da je bila zoper upravni akt, ki se s tožbo izpodbija, mogoča pritožba, pa ta sploh ni bila vložena ali je bila vložena prepozno (7. točka prvega odstavka 36. člena ZUS-1).²⁴⁷

Ker je v pričujočem primeru stranka pritožbo umaknila, še preden je organ prve stopnje odstopil pritožbo pristojnemu organu druge stopnje, organ prve stopnje pritožbeni postopek ustavi s sklepom. Pritožbeni postopek se začne takoj z vložitvijo (popolne) pritožbe, pri čemer pa zakon določa dvofaznost pritožbenega postopka: (i) najprej delo organa prve stopnje glede formalnega preizkusa pritožbe in morebitne nadomestne odločbe ter (ii) sukcesivno še po novi formalni preverbi vsebinsko odločanje o pritožbi na ravni organa druge stopnje.

Toda za vse akte, ki jih izda organ prve stopnje, velja, da je pritožba dovoljena, razen če jo zakon izključuje. To velja tudi za sklep o ustavitvi s strani organa prve stopnje ob umiku. Torej: čeprav gre ob prejemu pritožbe že za drugostopenjski postopek, za odločitve v okviru pristojnosti organa prve stopnje ne velja, da pritožba ni dovoljena in se jih izpodbija šele v upravnem sporu, kot to velja za akte organa druge stopnje.

Torej, ustavitev postopka ni avtomatska, še manj pa bi se lahko štelo, da niti pritožba niti umik pritožbe sploh nista bila vložena. Organ mora vloge strank obravnavati, vsaj v procesnem smislu. Toda npr. le zaznamek v spisu, da pritožnik umika pritožbo, ne zadostuje, temveč mora pristojni organ o tem izdati poseben pisni sklep o ustavitvi pritožbenega postopka. Če pritožnik umakne pritožbo, mora organ izdati sklep o ustavitvi pritožbenega postopka, kar izrecno določa tudi tretji odstavek 256. člena ZUP, saj niso več izpolnjeni pogoji za odločanje o (utemeljenosti) pritožbi(e). Zoper ta sklep je možna pritožba, če ga je izdal že organ prve stopnje, še preden je odstopil zadevo pritožbeni instanci (sklep o ustavitvi na drugi stopnji pa bi bil dokončen).

²⁴⁷ Glej tudi sklep III U 158/2018-13 z dne 24. 9. 2020.

V tem primeru postane odločba organa prve stopnje dokončna in pravnomočna, če zoper to odločbo ni bila vložena še kakšna pritožba s strani drugih strank, o kateri še ni bilo odločeno, z dnem vročitve sklepa o ustavitvi pritožbenega postopka zaradi umika pritožbe (vsem strankam oziroma z dnem vročitve sklepa zadnji stranki). Če so pritožbo vložile tudi druge stranke, se postopek nadaljuje glede odločanja o teh pritožbah.²⁴⁸

Primer 3.7: Sodelovanje zakonitega zastopnika pravne osebe kot zaslišanje priče ali izjava stranke

Vprašanje

Ali lahko organ zasliši zakonitega zastopnika pravne osebe kot stranke (npr. direktorja) kot pričo ali se lahko upošteva njegovo izjavo zgolj kot izjavo stranke po 188. členu z manjšo dokazno močjo?

Odgovor

Dokazno sredstvo je lahko karkoli, s čimer lahko dokažemo posamezna dejstva v postopkih, od katerih je odvisna odločitev v zadevi. Med drugim se med dokazna sredstva po ZUP prišteva (1) izjavo stranke po 188. členu ZUP in (2) pričanje priče po 181. do 187. členu ZUP.

V sklopu ugotovitvenega in dokaznega postopka se po načelu materialne resnice (8. člen ZUP) in proste presoje dokazov (10. člen ZUP) pridobivajo in preverjajo dejstva, ki jih področni predpisi določajo kot merodajna za odločitev. Pri tem ima tudi stranka možnost dejstva in okoliščine dokazovati na različne načine, npr. s predlaganjem prič ali s predložitvijo izjave stranke.

(1) Izjava stranke je dokazno sredstvo, ki se uporabi zgolj v primeru, ko ni na voljo drugih dokaznih sredstev in če gre za malo pomembno zadevo, kadar naj bi se neko dejstvo sicer dokazovalo z zaslišanjem priče, ki živi v kraju, oddaljenem od sedeža organa, ali če bi bilo sicer zaradi iskanja drugih dokazov oteženo uveljavljanje pravic stranke. Izjavo stranke je mogoče izvesti le na predlog stranke oziroma ob njenem (izrecnem ali konkludentnem) soglasju na pobudo uradne osebe, ki vodi postopek.²⁴⁹

Instituta izjave stranke kot dokazila se sicer ne sme mešati z (3) načelom zaslišanja stranke oziroma pravico stranke, da se izjavi (9. in 146. člen ZUP), ki predstavlja obliko obrambe stranke pred oblastjo in ne mehanizma načela materialne resnice oziroma preverjanja resničnosti upoštevnihih dejstev, kot velja za uporabo dokazil.²⁵⁰

²⁴⁸ Glej Jerovšek in Trpin (ur.), 2004, str. 695.

²⁴⁹ O tem sodba VSRS X Ips 350/2015 z dne 11. 10. 2017.

²⁵⁰ Jerovšek in Kovač, 2016, str. 56 in 192.

(2) Glede zaslišanja priče ZUP določa, da je priča oseba, ki zaradi svoje zaznave in zmožnosti (videti, okušati, slišati, zatipati ali kako drugače občutiti) opazi dejstva in se o njih izrazi, jih opiše oziroma pokaže na način, ki je uradni osebi razpoznaven.²⁵¹ Kot priča je glede na njeno definicijo lahko imenovana le fizična oseba. Za dokaz z zaslišanjem priče na splošno velja, da ima večjo dokazno moč kot izjava stranke, a je manj zanesljiv od drugih dokazov, predvsem zaradi možnosti namernega lažnega pričanja ali nenamerne izpovedbe v nasprotju z resničnim dejanskim stanjem.²⁵²

V vsakem primeru pa je presoja dokazne vrednosti izjave priče ali stranke odvisna od presoje dokazov v vsaki upravni zadevi posebej.

Stranka ima lahko ali – v določenih primerih, ko nima opravilne sposobnosti – mora imeti zastopnika. Slednje velja za pravne osebe, saj po naravi stvari izražajo voljo le prek zakonitega zastopnika (47. člen ZUP in nadaljnje določbe). Praviloma pa pravna oseba kot stranka in njen (zakoniti) zastopnik zasledujeta isti interes v postopku. V tem okviru je vsekakor možno, da se predlaga in uporabi izjavo zakonitega zastopnika kot dokaz po 188. členu ZUP ter jo organ ustrezno vrednoti. Na splošno velja, da če poda izjavo zakoniti zastopnik pravne osebe, gre za izjavo pravne osebe.

Se pa postavi utemeljeno vprašanje, ali je dopustno oziroma kdaj bi bilo smiselno, da se zakonitega zastopnika stranke angažira kot pričo. Po ZUP²⁵³ velja, da ni (sic!) prepovedano zaslišanje zakonitega zastopnika podjetja oziroma pravne osebe kot priče. Zavrnitev dokaznega predloga za zaslišanje zakonitega zastopnika pravne osebe kot priče (2) tudi ni dopustna z argumentom, da je zakoniti zastopnik že podal izjavo stranke v smislu 188. člena ZUP (1) oziroma da se je v okviru pravice do izjave (načelo zaslišanja stranke) že izjavil o dejstvih, ki so pomembna za odločitev (3). V takem primeru zakoniti zastopnik namreč nastopa v imenu pravne osebe kot stranke. Če je za potrditev navedb stranke (pravne osebe) predlagano zaslišanje zakonitega zastopnika kot priče, je načeloma, upošteva načelo materialne resnice in ekonomičnosti postopka, treba tak dokaz izvesti.²⁵⁴

Torej velja, da direktorja oziroma zakonitega zastopnika ni mogoče a priori izključiti kot priče v postopku, kjer je stranka pravna oseba. To je posebej smiselno, če je zakoniti zastopnik prisostvoval določenim dejanjem in je kot posameznik s svojimi čutili zaznal določeno relevantno dejstvo, saj lahko le ta oseba izpove, kaj se je zgodilo. V tem primeru (2) je, enako kot pri izjavi stranke ali njenega zastopnika po 188. členu ZUP (1), zakoniti zastopnik v vlogi vira resnice (kot objekt) in ne v vlogi oziroma položaju stranke.

²⁵¹ Kovač in Kerševan (ur.), 2020, 2. knjiga, str. 297.

²⁵² Ibidem, str. 296.

²⁵³ In npr. sodbi in sklepu UPRS I U 930/2017 z dne 19. 6. 2018.

²⁵⁴ Po Hudej v Kovač, 2021, str. 412, glej tudi sodbo UPRS I U 426/2016-15 z dne 10. 10. 2017.

Vsakega posameznika kot pričo, tudi zakonitega zastopnika, pa je treba seznaniti s posledicami krive izpovedbe ter njegovo materialno in kazensko odgovornostjo glede izpovedanega (185. člen ZUP). Prav tako je treba upoštevati 183. člen ZUP, ki določa, da sme priča odreči pričanje na posamezna vprašanja, na katera ne bi mogla odgovoriti, ne da bi prekršila dolžnost oziroma pravico varovati poslovno ali poklicno tajnost. Priča pa ne sme biti zaslišana o določenih zadevah, če bi s tem prekršila dolžnost varovanja tajnosti v skladu z zakonom, dokler je pristojni organ ne odveže te dolžnosti.

Zastopnik stranke tako lahko podaja izjave v obrambo stranke (9. člen ZUP, 3) ali kot dokazno sredstvo (181. in 188. člen ZUP, 2 in 1), pri čemer se kot dokazno sredstvo torej lahko šteje izjava stranke ali pričanje (1 ali 2).

V vsakem primeru (1, 2 ali 3) pa zastopnika zavezuje temeljno načelo (11. člen ZUP), da mora govoriti resnico.

Primer 3.8: Iztek roka za pritožbo in izvršljivost sklepa

Vprašanje

Stranki je bil izdan akt npr. na datum 29. 5., vročen 1. 6. Po področnih predpisih gre za »sklep«, ki pa pomeni vsebinsko odločitev, tj. o izključitvi dijaka s šole. Zoper sklep je v danem primeru dovoljena pritožba v roku 8 dni od vročitve sklepa o izrečenem vzgojnem ukrepu.

Na kateri datum velja, da akt učinkuje (se dijak izključi)?

Odgovor

ZUP določa pravila za izdajo in učinkovanje posamičnih upravnih aktov. Pri tem je treba ločiti odločbe kot meritorne (vsebinske) akte in sklepe kot procesne akte, saj so določeni instituti opredeljeni za ta dva tipa aktov različno (npr. odločba je načeloma izpodbojna s pritožbo in izvršljiva praviloma šele z iztekom pritožbenega roka, sklep pa se lahko izpodbija s pritožbo le, če zakon za določen sklep tako določa, kadar pa je pritožba zoper sklep dovoljena, je vendar sklep praviloma izvršljiv že z dnem vročitve, glej 258. člen ZUP).

Vsak akt pa se presoja po svoji pravni naravi in ne nazivu, čeprav slednjega specialno glede na ZUP določi področni predpis (primerjaj določbe 210. člena ZUP in nadaljnjih). Zato je »sklep« po področnem pravu, če gre za vsebinsko odločitev o materialnopravnih pravicah in obveznostih kot glavni stvari v upravni zadevi, z vidika pravil ZUP mogoče šteti za »odločbo«. Z drugimi besedami: za »šolski sklep« se uporabljajo določbe ZUP o odločbi. To velja tudi za vročanje, uporabo pravnih sredstev, nastop izvršljivosti in povezano, razen če ima za posamezna vprašanja področni predpis drugačna pravila, npr. rok za pritožbo 8 dni od vročitve akta in ne 15, kot določa 235. člen ZUP.

Sama izdaja odločbe (ali sklepa) v razmerju do stranke še nima učinka, ampak se posledice akta za stranko vzpostavijo šele z vročitvijo, dejansko ali fiktivno.²⁵⁵ Zato je v danem primeru treba upoštevati, da je akt izdan z dnem vročitve (tu 1. 6.) in ne že z dnem priprave oziroma podpisa in odpreme (tu 31. 5.).

Po drugem odstavku 235. člena ZUP se pritožbeni rok za vsakogar, ki se mu odločba vroča, šteje od dneva, ko je vročena pisna odločba.

Če je rok določen po dnevih, kot npr. v konkretnem primeru pritožbeni rok 8 dni od vročitve, se ne všteje dan vročitve ali sporočitve oziroma dan dogodka, od katerega se rok šteje, temveč se vzame za začetek roka prvi naslednji dan (drugi odstavek 100. člena ZUP). Pritožbeni rok bo tako prišel teči naslednji dan od nastopa vročitve, pa četudi je to npr. nedelja, saj po prvem odstavku 101. člena ZUP začetka in teka rokov ne ovirajo nedelje in prazniki. Rok za vložitev pritožbe pa se bo iztekel s pretekom 8 dni. Če osmi dan pade na nedeljo oziroma dela prost dan, se bo rok za pritožbo iztekel s pretekom prvega naslednjega delovnega dne (drugi odstavek 101. člen ZUP).

Kar se tiče vpliva dela prostih dni na dokončnost in izvršljivost velja naslednje. Po ZUP postane odločba dokončna in praviloma istočasno izvršljiva, ko je ni več mogoče izpodbijati s pritožbo (prvi odstavek 224. člena ZUP). Če se rok za pritožbo izteče na dela prost dan, se ta rok prenese tako, da rok za pritožbo preteče s pretekom prvega naslednjega delovnega dne. Dokončen postane tak akt naslednji dan po preteku roka za pritožbo, seveda če stranka pritožbe ni vložila ali je rok zamudila. Če se npr. rok za pritožbo izteče na soboto, ki ni delovna pri organu, se izteče šele v ponedeljek in postane sklep dokončen v torek.

Kadar je z zakonom ali s posebno točko izreka samega akta (glej 213. člen ZUP) določeno, da pritožba zadrži izvršitev akta, postane ta izvršljiv, ko preteče rok za pritožbo, če se stranka ni pritožila; če pa se je pritožila, postane sklep izvršljiv, ko se stranki vroči sklep, s katerim je pritožba zavržena, ali odločba, s katero je pritožba zavrnjena. Glede izvršljivosti sklepa se smiselno uporabljajo določbe ZUP, ki urejajo izvršljivost odločbe organa prve stopnje.²⁵⁶

Na dokončnost odločbe oziroma sklepa je praviloma vezana njena izvršljivost, kar izhaja iz drugega odstavka 224. člena ZUP. Po njem postane odločba izvršljiva, ko se vroči stranki, če pritožba ni dovoljena, ko preteče rok za pritožbo, če pritožba ni bila vložena, ko se vroči stranki, če pritožba ne zadrži izvršitve, itd. Izvršljiva torej lahko postane odločba prve stopnje tudi pred dokončnostjo, in sicer če pritožba nima suspenzivnega učinka in ne zadrži izvršitve.²⁵⁷

V danem primeru je bil sklep vročen v četrtek, 1. 6. Pri štetju roka pa je treba upoštevati tudi določeno leto oziroma letni koledar glede prostih dni.

²⁵⁵ Več o tem v Kovač in Kerševan (ur.), 2020, glej komentarje pri členih o vročanju in izvršljivosti.

²⁵⁶ Po Kovač in Kerševan (ur.), 2020, 2. knjiga, str. 505.

²⁵⁷ Ibidem str. 503.

V letu 2023 je 1. 6. četrtek, zato 8-dnevni rok za pritožbo začne teči v petek, 2. 6. 2023. Ta dan je torej prvi dan od osmih dni. Ker se dela prosti dnevi med tem roka štejejo, sta drugi in tretji dan roka sobota in nedelja, 3. in 4. 6. 2023. Pritožbeni rok je 8 dni od vročitve, torej se osmi dan izteče v petek, 9. 6. 2023. Naslednji dan po izteku roka za pritožbo, če ta ni vložena in po področnem zakonu ni posebnih pravil o izvršljivosti, pa odločba »učinkuje«, saj postane akt tedaj dokončen in izvršljiv. V podanem položaju iz vprašanja je to sobota 10. 6. 2023. Ne drži, da sobota ovira nastop dokončnosti oziroma izvršljivosti, kajti dela prosti dnevi ovirajo le iztek roka in ne nastopa posledic izteka roka, ta pa se je iztekel tu na delavnik (v petek) in zato posledice sledijo takoj za zadevnim delavnikom (v soboto).

Glede postopanja organa pa gre upoštevati, da z izvrševanjem odločitve v realnem smislu (tu sama izključitev) kaže nekoliko počakati, čeprav formalno ta učinkuje že z dnem izvršljivosti (tu v soboto 10. 6.), kajti pritožba je lahko vložena npr. po pošti še zadnji dan roka (tu v petek), pri čemer pa jo organ prejme kasneje (npr. drug teden, v ponedeljek ali torek ali celo kasneje) in je pravočasna (glej drugi odstavek 68. člena ZUP) ter tako zadrži nastop dokončnosti oziroma izvršljivosti. Da pritožba ni bila vložena, je lahko organ dokaj prepričan šele po nekaj dneh, kolikor običajno traja, da se prejme oddana pošta.

Primer 3.9: Zadržanje izvršilnega postopka

Vprašanje

Organ oziroma uradna oseba (npr. inšpektor) je v postopku izdal odločbo stranki (zavezancu), s katero ji je naložil izpolnitev določenih obveznosti. Stranka je zoper odločbo vložila pritožbo in predlog za odložitev izvršitve odločbe do odločitve drugostopenjskega organa. Prvostopenjski organ je pritožbo odstopil organu druge stopnje, s sklepom pa je na podlagi 99. člena ZUP predlog za odložitev izvršbe zavrnil z obrazložitvijo, da materialnega roka ni mogoče podaljšati.

Kljub temu, da zoper ta sklep ni dovoljena pritožba, je stranka vseeno vložila pritožbo, v kateri navaja, da sta si izrek ter obrazložitev protislovna, saj izrek govori o »odložitvi izvršbe odločbe«. Glede na očitke je organ ugotovil, da je v izreku, s katerim je bil zavrnen odlog izvršitve odločbe, res zapisano, da se predlog za »odložitev izvršbe odločbe št.... zavrne« namesto »odložitev izvršitve odločbe št.... se zavrne«. Ali je v takem primeru dopustno izdati sklep o popravi pomote, s katerim bi spremenili izrek, s katerim je zavrnjena odložitev izvršitve odločbe, in namesto tega navesti »odložitev izvršitve odločbe št... zavrne«? Ali lahko nato organ izda sklep o sicer nedovoljeni pritožbi zoper sklep, s katerim se je stranki zavrnil predlog za odlog izvršitve odločbe?

Odgovor

V zvezi z izvršbo je pomemben pojem »izvršilni naslov«. To je pravni akt, ki nalaga konkretno upravno obveznost. Po ZUP so izvršilni naslovi upravna odločba (čeprav z drugim nazivom), sklep in zapisnik o poravnavi. Izvršljiv izvršilni naslov je temeljna procesna predpostavka za uvedbo in izvajanje izvršilnega postopka. Na tej podlagi se izda sklep o izvršbi oziroma sklep o dovolitvi izvršbe (290. člen ZUP) kot pravni temelj za izvršbo. Z drugimi besedami, procesne predpostavke za izvršilni postopek so naslednje: (1) izvršilni naslov oziroma akt, ki nalaga obveznost; (2) iztek roka za prostovoljno izpolnitev obveznosti ter (3) sklep o dovolitvi izvršbe.²⁵⁸

Uradna oseba (npr. inšpektor) mora s ciljem realizacije javnega interesa izpeljati izvršbo po drugem odstavku 290. člena ZUP, če zavezanec v roku za izpolnitev obveznosti slednje ne izpolni.²⁵⁹

Če je zavezanec podal predlog za odlog izvršbe po 293. členu ZUP, bi moral pristojni inšpektor navedeni predlog obravnavati po tretjem odstavku 293. člena ZUP in izdati sklep. Zoper sklep, s katerim se odloči o predlogu za odlog izvršbe, je dovoljena pritožba (glej prvi odstavek 292. člena ZUP). Odločanje o zahtevku za odložitev za izvršbo je pogojeno z vložitvijo pravnega sredstva, zato ob dejstvu, da pritožba ne zadrži izvršitve, ni ovire, da organ o zahtevku ne bi odločal, ne glede na to, da rok za izpolnitev obveznosti še ni potekel, saj se zavezanec očitno želi zakonito izogniti dolžni izpolnitvi obveznosti do odločitve o pritožbi, zato je nujno, da se pravna situacija v zvezi z morebitnim časovnim odlogom dolžne izpolnitve razčisti nemudoma, ne šele z izdajo sklepa o dovolitvi izvršbe.

Glede na to, da je zavezanec vložil predlog za odložitev izvršitve, je očitno, da ga organ ni obravnaval v skladu s postavljenim zahtevkom, če je odločil o zavrnitvi podaljšanja roka na podlagi 99. člena ZUP. Pravica do odložitve izvršbe in pravica do podaljšanja roka sta samostojni procesni pravici, ki ju je treba obravnavati v okviru zahtevka. Zato odločitev o zahtevku za odložitev izvršbe ne more biti »nadomeščena« z odločitvijo o zavrnitvi podaljšanja roka. V okviru pritožbenega postopka na prvi stopnji mora zato organ odločiti o zahtevku za odložitev izvršbe in z nadomestno odločitvijo odpraviti nezakoniti sklep v zvezi s podaljšanjem roka.

Glede na navedeno je brezpredmetno, ali bi bil v zadevi lahko izdan sklep o popravku pomote, kot je navedeno v vprašanju. Inšpektor zato glede na opis primera ni imel podlage za uporabo 99. člena ZUP niti nima podlage za izdajo sklepa o popravu pomote.

²⁵⁸ Jerovšek in Kovač, 2016, str. 259.

²⁵⁹ Glej npr. Kovač, 2011, str. II: »Stvarno pristojni organ za izvršbo, denimo okoljski inšpektor, mora brez odlaganja (sic!) takoj po izvršljivosti ali najpozneje v 30 dneh od izvršljivosti (izteka izpolnitvenega roka) izdati sklep o izvršbi; z izrečno klavzulo ZUP tudi po tem roku, saj zamuda pristojnega organa tega ne odvezuje poskrbeti za javni interes.«

Primer 3.10: Vročitev akta o izvršbi in denarni obveznosti mladoletni osebi

Vprašanje

*Organ je izdal in vročil sklep o izvršbi mladoletnemu dolžniku oziroma zavezan-
cu, o katerem starši mladoletnika z obveznostjo niso bili seznanjeni, zato je bila
s strani slednjih vložena pritožba zoper sklep o izvršbi. Kako se pravilno opravlja
vročitev aktov v takem primeru? Kako izdajatelj izvršilnega naslova (npr. inšpek-
torat) oziroma davčni organ postopata ob ugotovitvi, da je bil nepravilno vročen
izvršilni naslov?*

Odgovor

Sestavini poslovne sposobnosti sta sposobnost biti nosilec pravic in obveznosti kot pravna sposobnost, ki je po vsebini praktično enaka sposobnosti biti stran-
ka v upravnem postopku po 42. členu ZUP), ter poslovna/procesna/opravljalna
sposobnost oblikovati in veljavno izraziti voljo glede teh pravic in obveznosti.²⁶⁰

Procesno sposobnost mladoletnih oseb ZUP ureja v tretjem odstavku 46. čle-
na, ki določa, da je mladoletnik, ki ni pridobil popolne poslovne sposobnos-
ti, procesno sposoben v mejah, v katerih mu je priznana poslovna sposobnost.
Procesna sposobnost je v tej zakonski določbi izenačena s popolno poslovno
sposobnostjo, ki je zakonodajalec izrecno ne opredeljuje, gre pa za sposobnost fi-
zične osebe, da samostojno sklepa pravne posle, da sama pridobiva pravice in se
sama zavezuje, skratka za sposobnost samostojno nastopati v pravnem prometu.

ZUP v prvem odstavku 47. člena ZUP določa, da stranko, ki nima procesne spo-
sobnosti, zastopa njen zakoniti zastopnik, ki je določen z zakonom ali z aktom
pristojnega organa na podlagi zakona. Ker je organ po 49. člen ZUP dolžan ves
čas postopka po uradni dolžnosti paziti na pravilno zastopanje procesno nespo-
sobne stranke, je smiselno dolžan paziti tudi na njeno procesno sposobnost.

ZUP pozna več posebnih primerov vročanja, med katerimi je tudi vročanje za-
konitemu zastopniku: če ima stranka zakonitega zastopnika ali pooblaščenca,
se vroča zastopniku ali pooblaščenцу. Pravilna vročitev je predpostavka za na-
stanek pravnih učinkov vročane kot temelja demokratične oblasti, zato se po-
mote pri vročanju razlagajo v korist naslovnika. Pravilna vročitev tako pomeni
podstat formalni zakonitosti in je temelj za pošten postopek.²⁶¹

Izvršilni naslov je kvalificiran posamični akt, na podlagi katerega je mogoče od
zavezanca (dolžnika) zahtevati izpolnitev z njim naložene obveznosti (glej 282.
člen ZUP).²⁶² Šesti odstavek 224. člena ZUP pa določa, da sklep, zoper katerega

²⁶⁰ Več v Kovač in Kerševan (ur.), 2020, 1. knjiga, str. 348.

²⁶¹ Ibidem, str. 594.

²⁶² Ibidem, str. 754.

ni dovoljena pritožba, in sklep, zoper katerega je dovoljena pritožba, ki pa ne zadrži njegove izvršitve, postane izvršljiv, ko se vroči stranki.²⁶³ Torej, vročitev se ne šteje za opravljeno, če se vroča neposredno opravilno nesposobni stranki, ne pa zakonitemu zastopniku ali pooblaščenču.²⁶⁴ Kadar ima stranka zakonitega zastopnika ali pooblaščenca, se po 88. členu ZUP vroča njemu, hkrati pa je dokument (sklep o izvršbi) vročen stranki, kadar je vročen njenemu zakonitemu zastopniku.

Iz tega sledi, da v danem primeru sklep o izvršbi ni bil pravilno vročen, če ni bil vročen njenemu zakonitemu zastopniku. Izpolnitveni rok torej ne začne teči, dokler ne pride do (pravilne) vročitve. Zakonita vročitev izvršilnega naslova in sklepa o izvršbi sta pogoja za izvršljivost – izvršbo. Po ZUP brez pravilne vročitve, tu zakonitemu zastopniku in ne mladoletniku, ne moremo šteti, da so nastopile pravne posledice oziroma s tem ni niti začel teči rok za plačilo in tako ni predpostavk za izvršbo.

Zato je treba pritožbi zakonitega zastopnika zoper sklep o izvršbi ugoditi in izvršilni postopek ustaviti ter najprej staršu vročiti izvršilni naslov in nato sklep o izvršbi znova izdati, če obveznost ne bo izpolnjena v roku, štetem od vročitve zakonitemu zastopniku.

Primer 3.11 Kakšen akt se izda po vloženi pritožbi na zavržbo vloge za izdajo potrdila?

Vprašanje

Organ je prejel zahtevo za izdajo potrdila. Zahteva je bila vložena po elektronski pošti brez digitalnega podpisa, neskladno s 101. členom UUP, ki zahteva vložitev vloge prek posebnega informacijskega sistema. Ker vlagatelj tudi po pozivu vloge ni pravilno podpisal, je organ vlogo zavrzel, po prejeti pritožbi zoper sklep pa si je organ premislil, saj ne dvomi, da je vlogo vložila upravičena oseba. Ali organ izda kak nadomestni akt (namesto sklepa o zavrženju) ali le izda ustrezno (pozitivno) potrdilo?

Odgovor

Potrdilo ni konkretni upravni akt, ker se s potrdilom ne odloča o kakšni pravici, obveznosti ali pravni koristi. Potrdilo je samo listina in dokazno sredstvo za dokazovanje določenih dejstev. Pravni položaj osebe je tudi po izdaji potrdila nespremenjen. Izraz »potrdilo« pa se nanaša ne le na potrdilo v ožjem pomenu besede, temveč na vsako listino o dejstvih, o katerih se vodi uradna evidenca, in tudi o drugih dejstvih, če tako določa zakon, čeprav ima drugačen naziv (npr.

²⁶³ Ibidem, str. 505.

²⁶⁴ Jerovšek in Kovač, 2016, str. 139.

diploma, spričevalo, izkaz, certifikat, izpisek, izvleček itd.). Pravila o potrdilih veljajo za vse te listine v enaki meri.²⁶⁵

Potrdila o dejstvih, o katerih se vodi uradna evidenca, se izdajajo na ustno zahtevo stranke, če s predpisom, s katerim je bila vzpostavljena uradna evidenca, ni določeno drugače, npr. da se potrdila izdajajo na pisno vlogo stranke (četrty odstavek 179. člena ZUP).

Za vlaganje vlog za izdajo potrdil po 180. členu ZUP v posebnem ugotovitvenem postopku pa se uporabljajo uveljavljena pravila o vlogah v upravnem postopku po 63. in 69. členu ZUP, kar pomeni, da mora vlagatelj vložiti pisno ali ustno zahtevo, ki jo organ evidentira na zapisnik o sprejemu ustne vloge ali o tem izpolni obrazec, ki ga vložnik podpiše.²⁶⁶

Smiselno bi se pri izdaji potrdil v danem položaju tako uporabile določbe ZUP kot za odločbo (ali sklep), še zlasti pri potrdilih po posebnem ugotovitvenem postopku po 180. členu ZUP. V običajnem postopku bi to pomenilo, da bi ob zavrženju zahtevka zaradi neizkazane legitimacije (oziroma identitete) stranke v meritornem odločanju in ob naknadni potrditvi te predpostavke oziroma ostalih pogojev prek pritožbe zoper sklep prvostopenjski organ izdal nadomestno odločbo po 242. členu ZUP. V tej odločbi bi stranki v izreku ugodili glede osnovnega zahtevka ter hkrati tudi odpravili prejšnji sklep o zavrženju. Vendar pa se pri izdajanju potrdil odločb ne izdaja, saj se ne odloča o pravici, pravni koristi ali obveznosti strank v smislu 2. člena ZUP.

Če se ugotdi zahtevi za izdajo potrdila, se tako ob nesporni identiteti vložnika – ne glede na predhodno izdane akte, tu sklep o zavrženju – le potrdi že odločeno oziroma obstoječe dejstvo. Torej se v potrdilo kot vrsto akta ne more vključiti odprave sklepa o zavrženju, kot bi veljalo pri sklepu kot posamičnem pravnem aktu.

Poleg tega sklep o zavrženju sploh ne vpliva na (spremenjeni) pravni položaj prosilca oziroma novo izdano potrdilo ne bo v isti zadevi drugačna odločitev, kot bi bila ob drugačni odločbi/sklepu glede na zavržbo, se pravi, da ni nezakonitosti v smislu kršitve *ne bis in idem* oziroma (materialne) pravnomočnosti (glej 129. in 274. člen ZUP).

V primeru, kadar organ vlogo za izdajo potrdila zavrže ali pa jo zavrne (180.a člen ZUP) in v okviru pritožbenega postopka ugotovi, da je vloga popolna oziroma neutemeljeno zavrtnjena, tako ni potrebna izdaja nadomestnega akta, ampak se zgolj izda ustrezno potrdilo, ki dejansko učinkuje kot nadomestilo izdanega sklepa o zavrženju, saj vložena pritožba s tem *de facto* izzveni (analogno pritožbi zaradi molka organa, če/ko organ le odloči).

²⁶⁵ Po Kerševan in Androjna, 2017, str. 284–287.

²⁶⁶ Kovač in Kerševan (ur.), 2020, 2. knjiga, str. 286.

Primer 3.12: Pravica do povrnitve stroškov odvetnika v pritožbenem postopku in njihova specifikacija

Vprašanje

Na odločbo prvostopenjskega organa je stranka vložila pritožbo po pooblaščenem odvetniku. Drugostopenjski organ je odločbo prvostopenjskega organa odpravil in zadevo vrnil v ponovni postopek. Prvostopenjski organ je v ponovnem postopku stranki ugodil. Pooblaščen odvetnik je v pritožbi navedel stroškovnik, in sicer za: pritožbo, materialne stroške – 2 % nagrade in 22 % DDV.

Ali je prvostopenjski organ dolžan plačati vse navedene stroške odvetnika? Ali mora odvetnik upravnemu organu poslati natančno specifikacijo obračuna vseh stroškov – z navedenim končnim zneskom plačila stroškov?

Odgovor

Izvajanje upravnega postopka praviloma povzroča stroške, ki bremenijo organ ali stranko ali pa oba. Med stroške postopka, ki jih obravnava ZUP (prvi odstavek 113. člena ZUP), sodijo tako stroški organa kot tudi stroški stranke, ki nastanejo enemu ali drugemu med postopkom ali zaradi postopka.

Pravila o tem, kdo bo na koncu postopka nosil stroške upravnega postopka, določajo 113., 114. in 117. člen ZUP. Seveda je pri tem ključnega pomena, ali se je postopek začel na zahtevo stranke ali po uradni dolžnosti (primerjaj prvi in drugi odstavek 113. člena ZUP); od tega je odvisno tudi, kdo trpi stroške med samim postopkom (torej predhodno ali začasno), torej do njihove odmere v izreku odločbe.

Glede odmere stroškov postopka s strani drugostopenjskega organa ZUP v drugem odstavku 118. člena ZUP člena določa, da če organ na drugi stopnji zavrže ali zavrne pravno sredstvo ali sam odloči o zadevi, odloči tudi o stroških, ki so nastali v postopku v zvezi z njim. Po nasprotnem razlogovanju mora pri vrnitvi zadeve v ponovno odločanje o stroških pritožbenega postopka torej odločati prvostopenjski organ.²⁶⁷ Taka zakonska rešitev je tudi logična, saj v primeru, da drugostopenjski organ zadevo vrne prvostopenjskemu organu v ponovni postopek, (dokončnega) uspeha s pravnim sredstvom še ni mogoče ugotoviti ter je znan šele ob izdaji odločbe, s katero je (ponovni) postopek (na prvi stopnji) končan.²⁶⁸

V skladu s prvim odstavkom 53. člena ZUP si lahko stranka postavi pooblaščenca, ki jo zastopa v postopku, čeprav ta v upravnem postopku po določbah ZUP sicer ni obvezen. Pooblaščenec je lahko fizična oseba, ki je popolnoma poslovno sposobna, odvetniška družba, pa tudi fizična ali pravna oseba, ki je

²⁶⁷ Tako tudi UPRS v sodbi I U 1109/2015 z dne 24. 11. 2015.

²⁶⁸ Kovač in Kerševan (ur.), 2022, str. 723.

registrirana za opravljanje določene dejavnosti, ki je v neposredni zvezi s pravicami in obveznostmi, ki jih uveljavlja stranka (54. člen ZUP).

Če je zastopnik odvetnik, se glede višine nagrade o njegovem delu uporablja Odvetniška tarifa (OT), na kar napotuje Pravilnik o stroških v upravnem postopku v 14. členu. OT določa način vrednotenja, obračunavanje in plačilo odvetniških nagrad in izdatkov, ki jih mora stranka oziroma naročnik storitve plačati odvetniku, odvetnici ali odvetniški družbi za opravljeno pravno storitev.

Odvetnik se lahko s stranko sicer dogovori za plačilo višjih ali nižjih nagrad, kakor so določene z OT, vendar to za povrnitev stroškov ni relevantno in se upravnega organa ne tiče. Namreč, 14. člen Pravilnika določa, da mora uradna oseba preveriti, ali so priglašeni stroški v skladu z odvetniško tarifo, pri tem pa mora paziti, da se povrnejo le dejanski stroški zastopanja v višini, kot jo določa odvetniška tarifa; če so priglašeni višji stroški ali stroški, ki sploh niso nastali, jih uradna oseba ustrezno zniža. Če so torej priglašeni stroški nižji od tistih, ki so navedeni v odvetniški tarifi, se povrnejo ti dejanski stroški. Če pa so priglašeni stroški višji od stroškov iz OT, se stroški izračunajo na podlagi OT ne glede na to, kakšen je bil dogovor med stranko in njenim odvetnikom glede višine nagrade, v preostalem delu pa se zavrnejo.

Običajno je, da odvetniki navedejo specifikacijo stroškov že v vlogi, v danem primeru v pritožbi. Pri tem podajo specifikacijo stroškov, sklicujoč se na tarifni del OT. Pri priznavanju stroškov odvetnikom je treba upoštevati, da drugi odstavek 2. člena OT določa, da so odvetniški stroški skupna cena odvetniških storitev in izdatkov, ki so potrebni za izvršitev dela, povečani za davek na dodano vrednost v primeru, ko je odvetnik davčni zavezanec v Republiki Sloveniji. Po 4. členu OT je vrednost storitve določena s številom točk; cena storitve pa je (12. člen OT) vsota točk za vsako posamezno storitev, pomnožena z vrednostjo točke (ki je določena v 13. členu). Poleg tega je odvetnik skladno z 11. členom OT upravičen do povračila izdatkov za poštno in telefonske storitve, obrazce, bančne storitve, fotokopiranje in prepisovanje spisov, listin ter dokumentacije in podobne izdatke (ki jih lahko obračuna v dejanski višini ali v pavšalnem znesku v višini 2 odstotkov od skupne vrednosti storitve).

Kot je razumeti iz vprašanja, je odvetnik v tem primeru navedel (zgolj): »pritožba, materialni stroški – 2 % nagrade in 22 % DDV«. Specifikacija v delu »pritožba« je tako sicer pomanjkljiva, v preostalem delu (materialni stroški in DDV) pa je glede na OT dovolj natančna. Po drugi strani pa je OT v tarifnem delu glede tarife za pritožbo v upravnem postopku dovolj jasna (in enoznačna), zato je mogoče, ne da bi bila stranka pozvana k odpravi pomanjkljivosti, upoštevati 5. točko tarifne številke 32, kar pomeni 250 točk (torej 114,75 EUR, povečano za 2 % za materialne stroške, povečano za 22 % za DDV, kar skupaj zneske 142,79 EUR).

Vendar pa ZUP ne določa posebnih pravil glede stroškov pritožbenega postopka, kar pomeni, da je vprašanje, kdo nosi stroške pritožbenega postopka, mogoče presojati le prek splošnih pravil ZUP o stroških postopka (113.–124. člen ZUP). Zato je v tem primeru ključnega pomena, kot navedeno v uvodu, ali se je postopek pričel na zahtevo stranke ali po uradni dolžnosti. Po drugem odstavku 113. člena ZUP gredo stroški v breme organa le tedaj, če se je postopek začel po uradni dolžnosti, pa se je za stranko končal ugodno. Za tak primer pa v tej zadevi, kot izhaja iz vprašanja, ne gre. V takšnem primeru torej ZUP ne določa obveznosti organa, da stranki zaradi spremenjene odločitve (sprejete na podlagi pritožbe) povrne stroške postopka. Zato je treba zahtevek stranke za povrnitev stroškov pravnega zastopanja, ne glede na uspeh v pritožbenem postopku, zavrniti.²⁶⁹

Primer 3.13: Izvedba postopka po 244. členu ZUP in predhodno vprašanje

Vprašanje

Prvostopenjski organ je izdal odločbo (npr. gradbeno dovoljenje) in nato v skladu z 244. členom ZUP izvedel postopek, v okviru katerega je izdal sklep o prekinitvi postopka do rešitve predhodnega vprašanja (npr. ureditve meje prek GURS). Ali je v postopku po 244. členu ZUP dopustno izdati sklep o prekinitvi? Ali mora prvostopenjski organ, če bo po izvedenem postopku po 244. členu ZUP ugotovil, da je prejšnja odločitev pravilna, izdati nadomestno odločbo oziroma ali mora v takem primeru pritožbo zoper gradbeno dovoljenje skupaj z vsemi dokumenti, ki se tičejo zadeve, odstopiti pritožbenemu organu?

Odgovor

Uvedba postopka po 244. členu ZUP pomeni izvedbo posebnega ugotovitvenega postopka oziroma dopolnjevanje le tega. V okviru tega postopka se prav tako izvajajo dokazi za ugotovitev dejstev in okoliščin, ki so pomembni za razjasnitev zadeve ali za to, da se da strankam možnost, da uveljavijo in zavarujejo svoje pravice in pravne koristi. Zato mora organ, tudi kadar pri vodenju tega postopka naleti na predhodno vprašanje, ravnati po 147. členu ZUP. Če v okviru tega postopka sklene, da ne bo sam reševal predhodnega vprašanja oziroma ga po zakonu ne more reševati, izda procesni sklep o prekinitvi postopka (5. točka prvega odstavka 153. člena ZUP).

Kadar bi v okviru dopolnjenega ugotovitvenega postopka pri obravnavi pritožbe organ na prvi stopnji naletel na predhodno vprašanje, je sicer načeloma pravilno, da se tudi to vprašanje razčisti na prvi stopnji, torej pred pošiljanjem pritožbe v obravnavo drugi stopnji, ne pa da se postopek prekine. Toda to ni

²⁶⁹ Tako tudi UPRS v sodbi I U 839/2017-9 z dne 6. 3. 2018.

absolutno pravilo, saj se postopek pravilno prekine, kadar gre za (i) vprašanja, ki jih prvostopenjski organ ne sme sam obravnavati (149. člen ZUP) ali (ii) če bi bilo nesmotrno, da jih sam reši (npr. ureditev meje kot predhodno vprašanje v postopku izdaje gradbenega dovoljenja). Torej: ključno je, da se že na prvi stopnji ugotovi, ali so izpolnjeni pogoji za izdajo nadomestne odločbe, če je pritožba utemeljena; če to ne bi bilo izvedeno, bi to moral storiti organ druge stopnje, še bolj verjetno pa je, da bi ta zadevo vrnil v ponovno odločanje na prvo stopnjo, kar bi cel postopek le po nepotrebnem podaljšalo, razen če gre za primere, ko se tudi v postopkih po 243. in 244. členu ZUP v posebnem ugotovitvenem postopku lahko izdajajo procesni sklepi, in ko lahko prvostopenjski organ s sklepom prekine postopek zaradi rešitve predhodnega vprašanja.

Ker gre v konkretnem primeru za vprašanje ureditve meje v upravnem postopku, za katerega rešitev se uporablja Zakon o katastru nepremičnin (ZKN), bo prekinitev trajala, dokler predhodno vprašanje ni dokončno rešeno (4. točka drugega odstavka 153. člena ZUP). Če bo organ po dokončnosti odločbe o rešitvi predhodnega vprašanja (tj. v konkretnem primeru, ko postane upravna odločba o ureditvi meje dokončna) in po izvedenem postopku po 244. členu ZUP ugotovil, da ta izvedeni postopek ne more vplivati na že sprejeto odločitev, nove odločbe ne more izdati, zato bo ravnal po 245. členu ZUP (prvi odstavek 244. člena ZUP) in pritožbo skupaj z vsemi dokumenti, ki se tičejo zadeve, kar pomeni tudi z vsemi dokumenti, ki se tičejo postopka, izvedenega po 244. členu ZUP, poslal drugostopenjskemu organu, da o pritožbi odloči. Če pa bo prvostopenjski organ po dokončnosti odločbe o rešitvi predhodnega vprašanja ureditve meje in po izvedenem postopku ugotovil, da navedeni izvedeni postopek vpliva na že sprejeto odločitev v odločbi, bo izdal novo odločbo, s katero bo nadomestil odločbo, ki se izpodbija s pritožbo (drugi odstavek 244. člena ZUP).

Organ pa izda nadomestno odločbo (242. člen ZUP) v ponovljenem postopku le v primeru, če je odločitev drugačna kot v prvotnem postopku. Če odločitev (izrek) ostane enaka, se zadeva pošlje v reševanje drugi stopnji. Nadomestna odločba ni dopustna le zaradi dopolnitve obrazložitve.²⁷⁰ V primeru, ko organ prve stopnje dopolni ugotovitveni postopek z izvedbo dokazov in/ali procesnimi dejanji zaradi omogočanja sodelovanja stranke, odločitev pa ostane enaka, mora organ druge stopnje pri presoji zakonitosti upoštevati tudi naknadno izvedena procesna dejanja.

V zvezi z upravnim postopkom izdaje gradbenega dovoljenja gre opozoriti, da če je v postopku, ki ga organ izvaja po 244. členu ZUP, predhodno vprašanje ureditve meje drugače rešeno oziroma da je meja drugače določena, kot je razvidno iz lokacijskega prikaza oziroma grafičnega prikaza geodetskega načrta in ureditvene situacije s prikazom odmikov nameravane gradnje od parcelnih meja

²⁷⁰ Več v Kovač in Kerševan (ur.), 2020, 2. knjiga, komentar k 242. členu in nadaljnjim.

s sosednjimi zemljišči, ki so sestavni del dokumentacije za pridobitev gradbenega dovoljenja, to nujno privede do izdaje nadomestne odločbe (gradbenega dovoljenja). Dokončna upravna odločba o ureditvi meje oziroma grafični prikaz tako urejene meje bi namreč postal del (spremenjene) dokumentacije, ki je podlaga za izdajo gradbenega dovoljenja. Torej, ne glede na to, da bi meja, ki je bila v postopku ureditve meje drugače določena, še zmeraj bila v okviru predpisanih odmi- kov, bi moral organ izdati nadomestno gradbeno dovoljenje. Sestavni del izreka gradbenega dovoljenja je namreč tudi navedba številke in datum dokumentacije za pridobitev gradbenega dovoljenja (5. točka prvega odstavka 56. člena GZ-1).

Primer 3.14: Vročanje drugostopenjske odločbe, s katero je odločba organa prve stopnje odpravljena in zadeva vrnjena v ponovni postopek

Vprašanje

Organ prve stopnje stranki in več stranskim udeležencem izda odločbo v upravnem postopku (npr. upravna enota, ki vodi postopek izdaje gradbenega dovoljenja). Nekaj stranskih udeležencev se zoper odločbo pritoži. Organ druge stopnje v primeru ugoditve pritožbi odločbo odpravi in zadevo vrne organu prve stopnje v ponovno odločanje z napotilom, da odločbo organa druge stopnje vroči samo stranskim udeležencem, ki so se pritožili, torej so z odpravo odločbe seznanjeni samo tisti, ki so se pritožili. Ali je organ prve stopnje (UE) v tem primeru ravnal pravilno? Katere stranke oziroma stranske udeležence se povabi na ustno obravnavo v ponovnem postopku, vse ali samo tiste, ki so se pritožili zoper izdano odločbo? Komu vse se vroči odločbo v ponovnem postopku?

Odgovor

Če se odločba odpravi ali izreče za nično, se odpravijo tudi pravne posledice, ki so iz nje nastale (prvi odstavek 281. člena ZUP). Navedeno pomeni, da se vzpostavi stanje, kakršno je bilo pred izdajo odpravljene odločbe. Glede na navedene pravne posledice pa je že zaradi zagotovitve temeljne pravice do seznanitve s stanjem v zadevi oziroma temeljnega načela zaslišanja stranke (9. člen ZUP) treba odločbo organa druge stopnje, s katero je prvostopenjska odločba odpravljena in zadeva vrnjena v ponovni postopek, vročiti vsem, ki so imeli status strank in stranskih udeležencev v prejšnjem postopku.

Ker se z odpravo vzpostavi stanje, kakršno je bilo pred izdajo odpravljene odločbe, je zato tudi logično, da so v ponovnem postopku udeleženi vsi stranski udeleženci, ki so takšen status že imeli v postopku, končanem z izdajo odpravljene odločbe. Stranski udeleženec v postopku ima enake pravice in dolžnosti kot stranka, če zakon ne določa drugače (tretji odstavek 43. člena ZUP), zato se

na ustno obravnavo poleg strank vabijo vsi stranski udeleženci, odločba izdana v ponovnem postopku pa se vroči vsem strankam in stranskim udeležencem ponovnega postopka.

Pravice stranskih udeležencev so omejene le s prekluzijami po ZUP (npr. glej 138. člen ZUP) in področnem zakonu. Glede na specialne določbe GZ-1 v zvezi z vabili stranskim udeležencem na ustno obravnavo pa velja, da mora stranski udeleženec, ki nameravani gradnji ugovarja, svoje trditve navesti in zanje do konca obravnave predložiti dokaze, na kar ga organ opozori v vabilu na obravnavo. V vabilu je treba stranske udeležence posebej opozoriti tudi na to, da se bo v primeru, če se vabilu ne bodo odzvali in svojega izostanka ne bodo opravičili, štel, da se z nameravano gradnjo strinjajo (tretji in četrti odstavek 52. člena GZ-1).

Primer 3.15: Pritožba na drugostopenjski organ ali upravni spor (primer mature)

Vprašanje

Katera oblika pravnega varstva pride v poštev, ko je odločevalec na prvi stopnji nosilec javnega pooblastila, sui generis organ (npr. ko gre za odločanje Državne komisije za splošno maturo, DK SM, v zvezi z opravljanjem mature v dveh delih v skladu z 27. členom Zakona o maturi), upošteva, da je nosilec javnega pooblastila praviloma neodvisen organ in tako o pritožbah ne odloča področno ministrstvo, kot bi izhajalo iz ZUP?

Odgovor

ZUP opredeljuje pomen izrazov organ in uradna oseba v 5. členu, in sicer je z »organom« po tem zakonu mišljen organ državne uprave ali drug državni organ, organ samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilec javnih pooblastil, ki mu (področni) zakon daje pristojnost za odločanje v upravni zadevi. Drugi odstavek 5. člena ZUP pa navaja, da je z uradno osebo po tem zakonu mišljena oseba, ki je v skladu z zakonom pooblaščen za odločanje v upravni zadevi ali za opravljanje posameznih dejanj v upravnem postopku, pri čemer se personalna pristojnost določa znotraj stvarne pristojnosti organa.

Nosilci javnih pooblastil so lahko pravne ali fizične osebe. Med prvimi so to zlasti pravne osebe javnega prava, npr. javni zavodi, javne agencije, javni skladi, zbornice itd. Pooblaščen pravna ali tudi fizična oseba se šteje za organ v smislu ZUP in odloča po postopku, določenem v ZUP, razen če (področni) zakon posameznih vprašanj postopka ne ureja drugače.²⁷¹

Primer zakona, ki daje pristojnost za odločanje v upravni zadevi nosilcu javnih pooblastil, je Zakon o maturi (ZMat), ki v III. delu določa pravila maturitetnih

²⁷¹ Kovač in Kerševan (ur.), 2020, 1. knjiga, str. 95.

organov in Državnega izpitnega centra, torej nosilcev javnih pooblastil. V 10. členu ZMat določa, da maturitetni organi in Državni izpitni center v skladu s svojimi pooblastili skrbijo za pripravo in izvedbo mature. Maturitetni organi za splošno maturo so Državna komisija za splošno maturo, Državna komisija za poklicno maturo in ostali.

V tretjem odstavku 27. člena ZMat določa, da maturo v dveh delih lahko opravljajo tudi drugi kandidati, ki se iz utemeljenih razlogov ne morejo udeležiti mature oziroma posameznih izpitov v enem in istem izpitnem roku. Kandidat odda vlogo skupaj z dokazili ob prijavi oziroma najkasneje v sedmih dneh po nastanku razlogov, zaradi katerih ne more opravljati mature v enem roku. O utemeljenosti razlogov za opravljanje mature v dveh delih odloči Državna komisija za splošno oziroma poklicno maturo v 30 dneh po vložitvi vloge. Postopek odločanja pristojnih komisij podrobneje določi minister. Iz navedenih določb je razvidno, da gre tu za javnopravno odločanje oziroma upravno zadevo, kot določa 2. člen ZUP. Zato se v tem postopku uporablja ZUP, razen če področni zakon ne določa drugače (glej 3. člen ZUP oziroma 4. člen ZUP), kar velja tudi za vprašanje dopustnosti pritožbe oziroma tega, kdo je pristojni organ za odločanje na drugi stopnji. Toda v danem primeru je treba kombinirati določbe ZMat in ZUP.

Pri tem je v sodni praksi podano stališče, da gre za enovit postopek in ne dvo-stopenjsko odločanje, kot izhaja iz sodb UPRS I U 487/2015 z dne 22. 4. 2015 in I U 780/2015 z dne 14. 9. 2016 (glej točko 18). Sodišče navaja, da v obravnavani zadevi ni umanjala procesna predpostavka iz 7. točke prvega odstavka 36. člena ZUS-1, da bi zoper upravni akt, ki se izpodbija s tožbo, ne bila vložena pritožba, saj gre v obravnavanem primeru za enovit upravni postopek. To pomeni, da je odločitev Državne komisije za splošno oziroma poklicno maturo dokončna, zato je nadalje možna tožba oziroma upravni spor na Upravnem sodišču v skladu z ZUS-1 in ne pritožba na drugostopenjski organ, v tem primeru na ministrstvo, pristojno za šolstvo.

Toda glede na to, da komisija nedvomno ima status organa v smislu 5. člena ZUP in da pri dani zadevi gre za upravno stvar, hkrati pa področni zakon izrecno ne izključuje pravice do pritožbe, kar lahko tudi v luči 25. člena Ustave lahko stori le *lex specialis*, je to stališče sodišča vprašljivo, sploh ker ga vsebinsko ne pojasni in obrazloži, ampak ga navede kot »dejstvo«. Ob odsotnosti drugačnih (zakonskih) pravil, ki bi izrecno izključevala pravico do pritožbe, in upošteva je izjemnost izključitve pritožbe glede na običajno dvoinstančnost (temeljno načelo, kot ga določa 13. člen ZUP), bi kazalo prej zavzeti stališče, da je pritožba dovoljena in tako predpostavka za uveljavljanje sodnega varstva.

ZMat kot področni zakon namreč ne vsebuje določb, ki bi »po naravi stvari« usmerjala k enostopenjskem postopku. Specifična vprašanja v zvezi z ocenjeva-

njem so seveda drugačna, saj tu ne gre za upravno odločanje, temveč postopek *de lege artis*.²⁷² Zato se ne zdi pravilno stališče, da je komisija najvišji maturitetni organ, kar bi posledično izključevalo pritožbo, ker nad njim ni drugega organa. Pravila o varstvu kandidatov (VI. poglavje v ZMat) so namreč specifična in jih ni mogoče aplicirati na način, da se vsa pravna razmerja v zvezi z maturo obravnavajo na enak način, da je državna komisija zadnja instanca pred dokončnostjo. Zato bi po 27. členu na odločitev komisije v dvomu morali priznati pravico do pritožbe, razen če bo zaradi nesmiselnosti take razlage področni zakon eksplicitno določil dokončnost odločb komisije.

²⁷² Več v Kovač in Kerševan (ur.), 2020, 1. knjiga, komentar k 4. členu ZUP.

3.3 Izbrani primeri o izrednih pravnih sredstvih

Primer 3.16: Potrebnost in veljavnost pooblastila za obnovo postopka po uradni dolžnosti

Vprašanje

Organ vodi po uradni dolžnosti obnovo postopka. Stranka je imela v prvotnem postopku pooblaščenca. Komu se vroči sklep o dovolitvi obnove postopka – pooblaščenцу ali stranki? Ali se lahko upošteva splošno pooblastilo, ki je bilo dano v prvotnem postopku, in pisanje vroči pooblaščenцу ali mora imeti pooblaščenec za zastopanje v postopkih z izrednimi pravnimi sredstvi posebno pooblastilo, zlasti ker ZUP v 59. členu določa posebno pooblastilo le za vložitev izrednih pravnih sredstev, v danem primeru pa gre za obnovo po uradni dolžnosti?

Odgovor

Stranka v upravnem postopku je lahko vsaka fizična oseba in pravna oseba zasebnega ali javnega prava, na katere zahtevo je začel postopek ali zoper katero teče postopek (prvi odstavek 42. člena ZUP). Stranka lahko določi pooblaščenca, ki jo zastopa v postopkih, razen pri dejanjih, pri katerih mora stranka sama dajati izjave (53. člen ZUP). Pooblaščenec je lahko vsak, kdor je poslovno sposoben.

57. člen ZUP določa, da se lahko da pooblastilo za ves postopek ali samo za posamezna dejanja, lahko pa se tudi časovno omeji, pooblaščenec pa sme delati samo v mejah pooblastila. Pooblastilo se lahko da tudi samo za sprejem oziroma vročanje dokumentov. Stranka lahko pooblastilo vsak čas prekliče, pooblaščenec pa se mu lahko ob vsakem času odpove, to pa je treba organu naznaniti pisno ali ustno na zapisnik.

Ker gre v obravnavanem primeru za obnovo postopka, so ključne določbe 59. člena ZUP. Ta namreč v četrtem odstavku določa, da lahko pooblaščenec opravlja vsa procesna dejanja, vendar pa mora imeti izrecno pooblastilo za umik zahteve, sklenitev poravnave, prenos pooblastila na drugega ter za vložitev izrednih pravnih sredstev. Če je pooblaščenec odvetnik, potrebuje posebno pooblastilo le za vložitev izrednih pravnih sredstev.

V smislu drugega odstavka 59. člena ZUP je posebno pooblastilo za vložitev izrednih pravnih sredstev pooblastilo, ki je dano po zaključku prvostopenjskega upravnega postopka. Pri uporabi pravnih sredstev obnove postopka pa gre za novo celoto, izven končanega prvostopenjskega postopka.²⁷³ Zato je za izredno pravno sredstvo načeloma potrebno »drugo« pooblastilo, pri čemer pa mora biti seveda vsebina tega pooblastila taka, da zajema oziroma ne izključuje upravičenja pooblaščenca, da v imenu in za račun stranke vloži konkretno izredno pravno

²⁷³ Več o fazah postopka Jerovšek in Kovač, 2016, str. 161.

sredstvo. Sodišče je sicer zavzelo stališče, da mora biti pooblastilo za izredno pravno sredstvo izrecno navedeno le v pooblastilu pooblaščenca, ki ni odvetnik,²⁷⁴ vendar stališče ni prepričljivo, saj zakon izrecno navede, da mora tudi pooblaščenec odvetnik predložiti posebno pooblastilo, to pomeni, da pooblastilo izraža voljo pooblastitelja, da ga zastopa v postopku z izrednimi pravnimi sredstvi.

Ne glede na to, da ZUP v 59. členu določa (le), da je posebno pooblastilo potrebno, kadar želi stranka oziroma v njenem imenu pooblaščenec »vložiti«²⁷⁴ izredno pravno sredstvo, pa se ta določba smiselno uporablja tudi, kadar je organ tisti, ki je po uradni dolžnosti začel obnovo postopka. To narekuje logična razlaga zakona po analogiji *intra legem*, saj v tem delu ni videti razlogov za drugačno postopanje v dispozitivnem in oficialnem postopku. Ker pa velja (običajno) splošno pooblastilo zgolj za posamezen upravni postopek in to samostojno za prvotni postopek, obnova postopka pa pomeni začetek novega upravnega postopka oziroma samostojno celoto po zaključenem prvostopenjskem postopku, je torej treba za učinek pooblastila in posledično vročanje pooblaščenca pridobiti posebno pooblastilo za to pravno sredstvo.

Šele tedaj se sklepe o obnovi, pa tudi vsa nadaljnja pisanja v obnovljenem postopku, vroča pooblaščenca z učinkom za stranko, kot določa 88. člen ZUP. Sicer se vroča v obnovljenem postopku stranki in ne njenemu pooblaščenca po pooblastilu za (le) prvostopenjski postopek.

Če pa ima stranka imenovanega pooblaščenca za vročitve in o tem obvesti organ, ki vodi postopek, vroča organ vse dokumente temu pooblaščenca. Ta mora vsak dokument nemudoma poslati stranki in jo z njim seznaniti. Šteje se, da je z vročitvijo dokumenta pooblaščenca za vročitve opravljena vročitev stranki, ki bi ji bilo treba dokument vročiti (89. člen ZUP).

²⁷⁴ Sodba UPRS I U 1567/2019-15 z dne 1. 10. 2020.

Primer 3.17: Udeležba stranskega udeleženca v obnovitvenem postopku in rok za meritorno odločitev v obnovitvenem postopku

Vprašanje

Organ je na predlog predlagatelja izdal sklep o dovolitvi obnove postopka. V sklepu je bilo odločeno, da se obnova postopka dovoli v takem obsegu, da v postopku oseba A sodeluje kot stranski udeleženec oziroma se ji omogoči ta pravica. Od izdaje sklepa je minilo več kot šest mesecev, vendar postopek še ni stekel, kljub posredovanju strankinega odvetnika, osebnemu posredovanju in obljubi, da bo oseba A prejela vabilo oziroma ji je bilo naknadno sporočeno, da je postopek v teku. Kakšne so pravne možnosti osebe A, saj gre za neobičajno neukrepanje organa in zavlačevanje oziroma neodzivnost.

Odgovor

Obnova postopka je najpogosteje uporabljeno izredno pravno sredstvo po ZUP (260. in naslednji členi). Gre za nedeolutivno pravno sredstvo, ker se obnovitveni razlogi praviloma nanašajo na dejanski stan in postopkovne kršitve pri izdajatelju spornega akta. Obnova postopka je mogoča za postopek, če sta izpolnjena dva pogoja: izdana je bila že dokončna ali pravomočna odločba in izpolnjen je eden izmed obnovitvenih razlogov po 260. členu ZUP.

Če uradna oseba ugotovi, da je lahko nekdo stranka ali stranski udeleženec v postopku, ga mora uradna oseba pozvati k udeležbi v postopku (v skladu z 44. členom ZUP). Udeležba pa je odvisna od volje povabljenega, ali želi v postopku sodelovati ali ne.

Iz vprašanja izhaja, da osebi, ki bi morala biti udeležena v postopku kot stranka ali stranski udeleženec, ni bila dana možnost udeležbe v postopku (9. točka 260. člena ZUP). Prav tako gre za situacijo, ko je stranka izvedela za obstoj odločbe, ko je rok za pritožbo minil, saj če bi to izvedela (prej), bi lahko zahtevo po svoji udeležbi uveljavljala že v pritožbenem postopku (229. člen ZUP), zato je izpolnjen obnovitveni razlog. V takem primeru organ izda sklep, s katerim dovoli obnovo postopka in v njem navede, za katera dejanja in v kakšnem obsegu se bo postopek obnovil oziroma ponovil.²⁷⁵ Pri tem je zaradi obnovitvenega razloga ključno, da organ v ponovljenem postopku omogoči udeležbo prezrti osebi, kar praviloma pomeni ponovitev procesnih dejanj, pri katerih imajo stranke pravico sodelovati, npr. ponovni sklic naroka za ustno obravnavo (154. – 163. člen ZUP).

ZUP ne določa roka, v katerem mora organ po izdanem sklepu o dovolitvi obnove odločiti meritorno. Za materialno odločanje v zadevi, ki je predmet obnove, se uporabijo materialni predpisi, ki so veljali ob izdaji prejšnje odločbe,

²⁷⁵ Jerovšek in Kovač, 2016, str. 248.

vključno z morebitnimi roki, ki so eventualno predpisani v materialnem predpisu za obnovo postopka (subsidiarna uporaba ZUP, 3. člen). Če teh določb materialni predpis ne vsebuje, se je organ v vsakem primeru dolžan ravnati po temeljnih načelih in pravilih ZUP, torej odločiti čimprej oziroma vsaj v dodatnem enem ali dveh mesecih.

Ker je organ izdal sklep o obnovi postopka že pred več kot šestimi meseci, lahko govorimo o molku organa. Ta nastane, če pristojni organ ne izda upravne odločbe o zahtevku stranke v zakonsko predpisanem roku. Ker gre za ponovitev postopka, analogno velja, da je tudi odločbo o obnovi postopka treba izdati v roku, ki je določen za izdajo odločbe na tisti stopnji odločanja, na kateri se postopek obnavlja (v postopkih na prvi in drugi stopnji je treba izdati in vročiti odločbo največ v dveh mesecih). V tem primeru ima stranka v skladu s četrtem odstavkom 222. člena ZUP pravico do pritožbe, kot da bi bil njen zahtevek zavrnjen. Ker je v obravnavanem primeru že bil izdan sklep o dovolitvi obnove, se je formalno ta postopek že začel (267. in 268. člen ZUP); toda ne glede na izdajo sklepa velja, da bi organ moral obravnavati zahtevo za obnovo postopka in v njej odločiti vsaj v dvomesečnem roku. Dejstvo, da ne bi izdal sklepa o obnovi postopka, namreč ne pomeni, da molk ne more nastati, saj v nasprotnem stranki ne bi bilo mogoče zagotoviti pravnega varstva, kar pa je ustavnopravno nedopustno.

Ker postopek traja že skoraj dve leti, ima stranka tudi možnost prijave na Upravno inšpekcijo. Upravna inšpekcija, ki deluje v okviru Inšpektorata za javni sektor, je pristojna, da pri organu preveri, ali je prišlo do kršitve načela ekonomičnosti in izvedenih pravil o rokih za odločanje. Upravna inšpekcija po 307. členu ZUP nadzira izvajanje ZUP in drugih zakonov, ki urejajo upravne postopke, vendar pri tem ne more presoјati zakonitosti posamičnih upravnih aktov in posegati vanje. 307.f člen ZUP upravnemu inšpektorju nalaga, da o ugotovitvah upravnega nadzora napiše zapisnik, v katerem lahko predstojniku organa odredi, da v določenem roku odpravi nezakonitost oziroma izvede druge ukrepe. V konkretnem primeru bi lahko odredila, da predstojnik sprejme ustrezen ukrep za rešitev nezakonite situacije, tj. čimprejšnjo izvedbo postopka.

Primer 3.18: Prekinitev in obnova upravnega postopka zaradi predhodnega vprašanja

Vprašanje

Organ je prejel vlogo (npr. za subvencijo najemnine za tržno stanovanje). Vloga ni bila popolna, saj ni vsebovala ustreznih dokazil (npr. veljavne najemne pogodbe), zato je organ stranko pozval k dopolnitvi vloge. Stranka se je na poziv odzvala s pojasnilom, da je v teku sodni spor z organom lokalne skupnosti (npr. glede lastništva stanovanja, ki je predmet najemne pogodbe), zahtevanega dokazila pa ni predložila. Ali mora v tem primeru organ s sklepom prekiniti postopek in čakati na rešitev predhodnega vprašanja v pristojnosti sodišča? Ali zahtevo takoj zavrne? Ali lahko stranka kasneje, v primeru, da je o vprašanju na sodišču odločeno v njeno korist, iz tega razloga zahteva obnovo postopka?

Odgovor

Predhodno vprašanje je samostojna pravna celota (147. člen ZUP), pri čemer organ, ki vodi postopek, ni pristojen za njegovo rešitev, je pa od njegove rešitve odvisna odločitev o predmetu matičnega upravnega postopka, ker je sestavni del dejanskega stanja. Za rešitev predhodnega vprašanja je pristojen drug upravni organ ali sodišče.

Opredelitev predhodnega vprašanja tvori kumulativno več elementov in ob odsotnosti katerega od njih ne gre za predhodno vprašanje, s tem tudi ne za zakonito prekinitev postopka. Ni predhodno vprašanje, če se stranka ali organ sklicujeta na že sprožen drug vsebinsko povezan postopek, ki je ločen od matične zadeve.²⁷⁶ Prav tako predhodno vprašanje ni ugotovitev obstoja ali neobstoja določenih dejstev, saj v tem primeru ne gre za pravno, pač pa za dejansko vprašanje, ki se rešuje v matičnem upravnem postopku. Predhodnega vprašanja tudi ne more predstavljati tisto vprašanje, katerega rešitev predstavlja odločanje o glavni stvari.²⁷⁷

V navedenem primeru vprašanje lastništva stanovanja, ki je predmet najemne pogodbe, h katere dostavi je bila pozvana stranka, samo po sebi načeloma ni predhodno vprašanje, četudi se le-to že rešuje v sodnem sporu. Stanovanjski zakon (SZ-1) namreč v 107. členu izrecno določa, da sprememba lastnika stanovanja ne vpliva na obstoječa najemna razmerja in da vsakokratni pridobitelj lastninske pravice na stanovanju vstopi v pravni položaj najemodajalca. Vendar v upravnem postopku odločanja o subvenciji najemnine organ v izreku odločbe določno (s konkretnimi podatki) odloči tudi o lastniku stanovanja in o pristojnem občinskem organu, ki temu lastniku povrne na podlagi dodeljene sub-

²⁷⁶ Več v Kovač in Kerševan (ur.), 2020, 2. knjiga, str. 86–88.

²⁷⁷ Glej sodbi VSRS X lps 397/2004 z dne 23. 4. 2009 in U 2121/2002 z dne 23. 8. 2004.

vencije razliko v znižani najemnini, ki jo ta zaračuna najemniku, tj. na podlagi tretjega odstavka 121. člena v zvezi s šestim odstavkom 121.b člena SZ-1. V tem delu je vprašanje lastništva stanovanja predhodno vprašanje, za čas reševanja katerega pred sodiščem organ lahko prekine postopek, seveda pod pogojem, da za obdobje odločanja o pravici razpolaga z veljavno najemno pogodbo, iz katere so razvidni vsi za odločanje potrebni podatki. Rešitev sodnega spora o tem, kdo je lastnik stanovanja, ki je dano v najem, tako ne vpliva na odločitev v upravni zadevi glede same upravičenosti, višine in trajanja pravice, vpliva pa na odločitev, komu kot lastniku stanovanja pristojni občinski organ izplačuje sredstva iz tega naslova. Prav tako bi bila prekinitev postopka zaradi predhodnega vprašanja mogoča, če bi bil spor povezan z veljavnostjo ali bistvenimi sestavinami najemne pogodbe, saj bi rešitev vprašanja neposredno vplivala na pravni položaj najemnika, s tem pa tudi na odločitev organa o dodelitvi subvencije najemnine.

Kot je razbrati iz opisanega primera, stranka kljub pozivu organa najemne pogodbe ni predložila. Iz 35. člena ZUPJS izhaja, da vlagatelj pravice po tem zakonu uveljavlja na podlagi vloge, kateri morajo biti za uveljavljanje pravice do subvencije najemnine priloženi tudi najemna pogodba, zapisnik o ugotovitvi vrednosti stanovanja (razen za tržna in hišniška stanovanja), zadnje potrdilo o plačani najemnini in podatek o transakcijskem računu lastnika stanovanja. Praviloma je zato po področnem zakonu treba pridobiti te dokumente že za uvedbo postopka, kot položaj ureja 67. člen ZUP.²⁷⁸ Vsekakor pa ni možno meritorno odločanje brez ustrezno dokazanih dejstev, ki so po zakonu pogoj za priznanje pravice. Če je organ že začel voditi ugotovitveni postopek, torej organ stranko pozove na dopolnitev na podlagi 140. člena ZUP. Če stranka kljub ustreznemu opozorilu organa na posledice nedostave dokazil zahtevnega dokazila ne dostavi in je dejansko stanje razjasnjeno, organ o zadevi meritorno odloči in v takem primeru vlogo zavrne, saj pogoji za dodelitev pravice, že vsaj zaradi neskljenjene najemne pogodbe, niso izpolnjeni. V zadevi je namreč jasno dejansko stanje, da stranka nima oziroma ni predložila najemne pogodbe kot pravnega temelja, ki dokazuje zakonitost bivanja v stanovanju.

Ker torej v danem primeru ni pogojev za prekinitev postopka zaradi reševanja predhodnega vprašanja, odločitev v sodnem postopku tudi ne more predstavljati obnovitvenega razloga v postopku z izrednimi pravnimi sredstvi po četrty točki 260. člena ZUP. Prav tako npr. stranka po dokončnosti odločbe zaradi prekludiranosti tudi ne more uveljavljati obnove postopka na podlagi prve točke 260. člena ZUP v primeru naknadno predložene najemne pogodbe.

²⁷⁸ O tem več tudi v sorodnih primerih na Upravni svetovalnici glede t. i. formalne in materialne nepopolnosti vloge.

Primer 3.19: Obnova postopka – združitev postopkov ter izdaja sklepa o obnovi pred dokončnostjo odločbe

Vprašanje

Stranki sta bili izdani dve odločbi, s katerima je bila naložena istovrstna obveznost, vendar za drugo obdobje, npr. odmerjen isti davek za dve zaporedni leti. V inšpekcijskem postopku so bila naknadno ugotovljena nova dejstva in dokazi, ki se nanašajo na obe odločbi. Ali organ lahko izda en sam sklep o obnovi postopka in obnovi oba postopka (združitev postopkov), v obnovljenem postopku pa nato izda ločeni odločbi, za vsako leto posebej? Kako pa naj postopa organ v primeru izdaje sklepa o obnovi postopka, če je izdal sklep o obnovi postopka, ob tem pa spregledal, da je bila zoper prvotno odločbo vložena pritožba, o kateri še ni bilo odločeno?

Odgovor

Obnova postopka je eno od petih izrednih pravnih sredstev, ki jih pozna naša ureditev splošnega upravnega postopka. V praksi je obnova postopka eno najpogostejše uporabljenih izrednih pravnih sredstev. Postopek se lahko obnovi deloma ali v celoti. Obnova postopka je usmerjena v izdajo nove in drugačne odločbe od tiste, ki je že bila izdana v upravnem postopku in je za stranko lahko ugodnejša ali manj ugodna.²⁷⁹

V 260. členu ZUP je določeno, da se obnovi postopek, ki je bil končan z odločbo, zoper katero v upravnem postopku ni rednega pravnega sredstva (tj. zoper dokončno odločbo v upravnem postopku). Iz te odločbe izhajata dve lastnosti postopka, ki sta vezani na odločbo in morata biti podani, da se postopek lahko obnovi:

1. postopek mora biti končan z odločbo,
2. odločba mora biti dokončna, kar pomeni, da zoper njo ni rednega pravnega sredstva.

Obnova postopka je uvedena, ko je izdan sklep o dovolitvi obnove postopka (prvi odstavek 268. člena ZUP) oziroma sklep o obnovi postopka po uradni dolžnosti (drugi odstavek 268. člena ZUP).²⁸⁰

Obseg, v katerem se bo obnovil prejšnji postopek, se določi v vsakem konkretnem primeru posebej in je predvsem odvisen od okoliščin, ki so razlog za obnovo postopka, ter od faze postopka, na katero se obnovitveni razlog nanaša. Glede na okoliščine posameznega primera lahko pride do ponovitve celotnega prejšnjega postopka ali pa le do ponovitve posameznih dejanj prejšnjega ugotovitvenega postopka.

²⁷⁹ Povzeto po Kovač in Kerševan (ur.), 2020, 2. knjiga.

²⁸⁰ Kovač in Kerševan (ur.), 2020, 2. knjiga, str. 701 in nasl.

Za vsako posamezno upravno zadevo se praviloma vodi samostojen postopek. Zaradi načela ekonomičnosti postopka in učinkovitosti upravnega odločanja pa 130. člen ZUP omogoča, da pristojni organ s posebnim sklepom odloči, da bo za več upravnih zadev oziroma za več različnih zahtevkov vodil en sam postopek ter izdal eno samo odločbo.²⁸¹ Združitev več zadev v en postopek je pogojena s tem, da se združene zadeve nanašajo na isto pravno podlago, isto ali podobno dejansko stanje ter dejstvo, da po združitvi zadev organ, ki vodi postopek, ostane stvarno pristojen za odločanje o vseh zadevah. V primeru združevanja zadev v eno organ izda tudi eno odločbo, s katero odloči o vseh združenih zadevah. Po naravi stvari organ praviloma združuje zadeve v en postopek, ko odloča o zadevah na prvi stopnji, toda ob izpolnitvi prej omenjenih kriterijev ni videti ovire, da do združitve zadev ne bi prišlo v postopku s pravnimi sredstvi. Glede na vprašanje združitve postopkov, o katerih se je odločalo o obveznosti v dveh koledarskih letih, je treba ugotoviti zlasti, ali gre za isto ali podobno dejansko stanje in isto pravno podlago. Če bi bilo ugotovljeno, da so izpolnjeni pogoji za obnovo postopka v več zadevah, bi organ s sklepom moral odločiti o združitvi zadev in nato o njihovi obnovi. Sklep o obnovi postopka, pri izdaji katerega je bilo spregledano, da odločba ni dokončna, ker o pritožbi še ni bilo odločeno, je nezakonit.

V skladu z 271. členom ZUP je zoper sklep o obnovi postopka dovoljena pritožba; v takem primeru sklep lahko odpravi že prvostopenjski organ v okviru odločanja o pritožbi na prvi stopnji ali pa drugostopenjski organ. Ob tem je treba upoštevati, da določene področne ureditve (npr. šesti odstavek 89. člena ZDavP-2) ne dopuščajo pritožbe zoper sklep o obnovi postopka. V takem primeru kljub očitni napaki organa sklep o obnovi postopka vseeno pravno učinkuje in predstavlja začetek obnove postopka. Zaradi nedovoljenosti pritožbe ga ni dovoljeno izpodbijati s pritožbo, zaradi procesne narave pa vanj ni dovoljeno posegati niti z izrednimi pravnimi sredstvi, s katerimi se lahko izpodbijajo le meritorni upravni akti. Zato bi v takem primeru organ moral izdati odločbo v obnovljenem postopku in ugotoviti, da izpodbijana odločba ostane v veljavi, pri čemer bi bil nosilni razlog v tem, da za obnovo postopka niso izpolnjeni pogoji, konkretno, da izpodbijana odločba ni dokončna. Izdaja odločbe je izraz posebne ureditve obnove postopka po ZUP, ki ne glede na začetek postopka obnove (na zahtevo ali po uradni dolžnosti) ne predvideva ustavitve postopka, npr. začetega po uradni dolžnosti, če ni pogojev za naložitev obveznosti oziroma nadaljevanje postopka, kot to velja v postopku na prvi stopnji (primerjaj četrti odstavek 135. člena ZUP).

Sklep o ustavitvi postopka ni odločba v smislu ZUP, saj se z njim ne odloči o pravici, obveznosti ali pravni koristi stranke. Zato zoper sklep o ustavitvi ni dovoljena obnova (260. člen ZUP).²⁸²

²⁸¹ Ibidem, str. 33.

²⁸² Ibidem, str. 62.

Primer 3.20: Obnova postopka po uradni dolžnosti in začetek teka subjektivnega roka za organ

Vprašanje

Ali se pri obnovi postopka za čas, ko je organ izvedel za nova dejstva, šteje datum prejema predloga predlagatelja za obnovo ali šele datum, ko organ preveri podatke iz predloga kot resnične. V slednjem primeru je lahko časovna razlika več tednov ali celo mesecev (ko se npr. preverja lastništvo nepremičnin pri občinah za izračun nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča)? Ali lahko v očitnih primerih napak organa ta organ uvede obnovo po uradni dolžnosti, čeprav zakon to možnost omejuje na »javni interes«?

Odgovor

Obnova upravnega postopka je izredno pravno sredstvo, ki ga je mogoče uporabiti samo v primeru kršitev oziroma nepravilnosti, določenih v 260. členu ZUP. Smisel izrednega pravnega sredstva je v tem, da se lahko nekatere hujše kršitve oziroma nepravilnosti odpravijo s pravnim sredstvom tudi po dokončnosti ali pravnomočnosti upravne odločbe. V pravnomočne odločbe se sicer ne posega, saj je pravnomočnost institut, ki stranki zagotavlja pravno varnost in je tudi ustavnopravno zavarovan z določbo 158. člena Ustave RS. Zato je poseg vanje omejen zgolj na izredna pravna sredstva, ki omogočajo v nekem relativnem časovnem obdobju vzpostavitev zakonitega stanja. Pri tem morebitna predhodna neizraba rednih pravnih sredstev (pritožbe) ni ovira za uporabo izrednih pravnih sredstev niti za obnovo postopka.²⁸³

Obnovo postopka lahko skladno z določbo 261. člena ZUP predlagajo stranka, državni tožilec in državni odvetnik, lahko pa jo po uradni dolžnosti začne organ, ki je izdal odločbo, na katero se obnovitveni razlog nanaša.

Tako predlagatelji kot organ so pri predlogu oziroma začetku obnove vezani na subjektivni in objektivni rok, določen v 263. členu ZUP. Pri tem pa je seveda treba ločiti situacijo, ko se obnova postopka začne na predlog, od obnove po uradni dolžnosti (kar pa je v zgornjem vprašanju nekoliko zabrisano).

V primeru obnove postopka na predlog predlagatelja mora organ skladno s prvim odstavkom 267. člena ZUP preizkusiti (formalni preizkus), ali je predlog dovoljen, popoln in pravočasen, ali ga je podala upravičena oseba in ali je okoliščina, na katero se predlog opira, verjetno izkazana. Subjektivni rok enega meseca v primeru novih dejstev in novih dokazov začne teči z dnem, ko je stranka mogla navesti nova dejstva ali uporabiti dokaze. Tako torej ne začne teči z dnem, ko je izvedela za novo dejstvo, temveč šele z dnem, ko ga je dejansko

²⁸³ Jerovšek in Trpin (ur.), 2004, str. 701.

lahko navedla oziroma uporabila dokaz.²⁸⁴ Pri tem stranka sama nosi dokazno breme glede dokazovanja pravočasnosti predloga (265. člen ZUP).

Organ mora pravočasnost vloženega predloga ugotoviti z gotovostjo, kar pomeni, da mora biti organ na podlagi vseh okoliščin primera prepričan, da je bil predlog predlagatelja vložen znotraj enomesečnega roka, odkar je stranka mogla navesti nova dejstva oziroma uporabiti nove dokaze.²⁸⁵ To prepričanje pa lahko temelji le na celoviti dokazni oceni vseh izvedenih dokazov, tako tistih, s katerimi predlagatelj zatrjuje oziroma dokazuje pravočasnost predlagane obnove postopka, kot tistih, ki jih je v postopku zbral organ po uradni dolžnosti ali jih morebiti zatrjujejo stranke z nasprotnim interesom.²⁸⁶

Iz zapisanega je torej jasno, da v ta enomesečni rok sodi zgolj časovno obdobje, v katerem je stranka izvedela za nova dejstva oziroma nove dokaze, ter postorila vse, da zavaruje svojo pravico do navedenega izrednega pravnega sredstva: da se seznani z dejstvi in dokazi, jih pridobi, vpogleda ali kako drugače preveri njihovo vsebino, presodi, ali ta kakorkoli vpliva na njen pravni položaj, ter sprejme odločitev o vložitvi predloga za obnovo postopka in ga tudi vložiti.

Nikakor pa ni v ta časovni okvir vključen čas, v katerem organ izvede formalni preizkus predloga (več tednov ali celo mesecev, kot navedeno zgoraj v vprašanju), pri čemer poleg dejstev, ki izkazujejo pravočasnost, preverja tudi, ali je okoliščina, na katero se predlog opira, vsaj verjetno izkazana. Pri tem predhodnem preizkusu je organ sicer vezan na instrukcijske roke (prvi odstavek 67. člena in prvi odstavek 222. člena ZUP), a se čas, v katerem organ preizkusi vlogo in o njej odloči, četudi s sklepom (drugi in tretji odstavek 267. člena ter prvi odstavek 268. člena ZUP), šteje kot čas, potreben za izvedbo ugotavljanja in dokazovanja izpolnjevanja formalnih pogojev, ne pa za čas, ki ga je imela stranka na razpolago za vložitev predloga za obnovo postopka. Če predlog za obnovo postopka ne izpolnjuje procesnih pogojev, se organ ne spušča v vsebino odločanja o predlogu za obnovo postopka, ampak ga s sklepom zavrže (267. člen ZUP).

Za razliko od opisanega pa bo začel subjektivni rok pri obnovi postopka po uradni dolžnosti, torej obnovi, ki jo bo začel organ brez prejema predloga predlagatelja, teči od dneva, ko je organ izvedel za ta nova dejstva in nove dokaze.²⁸⁷

Pri tem je seveda treba upoštevati še, da lahko organ obnovi postopek po uradni dolžnosti le zaradi varstva javnega interesa.²⁸⁸ To pa pomeni, da organ postopka, končanega z vsaj dokončno odločbo, ne more obnoviti po uradni dolžnosti izključno zaradi varstva pravice ali pravnih koristi strank, če ni hkrati podan tudi

²⁸⁴ Kovač in Kerševan (ur.), 2022, str. 676.

²⁸⁵ Sodba UPRS IV U 31/2016-10 z dne 16. 3. 2017.

²⁸⁶ Glej tudi sodbo UPRS I U 1768/2013 z dne 6. 3. 2014.

²⁸⁷ Kerševan in Andronja, 2017, str. 442; podobno tudi sodba UPRS U 130/2004 z dne 28. 9. 2005 ali sodba VSRS I Up 1238/2003 z dne 14. 12. 2006.

²⁸⁸ Kovač in Kerševan (ur.), 2022, str. 667.

javni interes. Stranke imajo namreč same možnost varovati svoj pravni položaj s predlogom za obnovo postopka.

Tudi za obnovo postopka po uradni dolžnosti velja, da se sme uvesti le zaradi razlogov iz prvega odstavka 260. člena ZUP in ne zgolj zaradi »očitnih pomot«.

Primer 3.21: Uporaba izrednih pravnih sredstev v izvršilnem postopku

Vprašanje

Ali se določbe ZUP glede izrednih pravnih sredstev uporabljajo tudi glede aktov, izdanih v izvršilnem postopku? Stališča so namreč različna glede na sodbi UPRS št. I U 470/2014 z dne 6. 10. 2014 (izredna pravna sredstva je možno uporabiti le ob predhodno izdani odločbi) in UPRS št. I U 222/2020-12 z dne 28. 9. 2022 (obnova postopka je dovoljena, če ima sklep o dovolitvi izvršbe neposredni učinek na tretjo osebo); kaj torej prevlada?

Odgovor

Izvršba ali izvršilni postopek je orodje prisilnitve zavezane stranke, da se prek represivnega upravnega aparata doseže izpolnitev njene obveznosti, običajno v javnem interesu. Pomeni poseben, samostojen upravni postopek, ki prisiljuje zavezanca k izpolnitvi nedelarne ali denarne obveznosti zaradi prostovoljne neizpolnitve obveznosti, ter se razlikuje od (matičnega) upravnega postopka.²⁸⁹

Kor predpostavka za izvršbo je pomemben izvršilni naslov, ki nalaga določeno upravno obveznost. Gre za kvalificiran (obličen ali neobličen) posamični akt, na podlagi katerega je mogoče od zavezanca zahtevati izpolnitev z njim naložene obveznosti. Po ZUP so izvršilni naslovi odločba in sklep, izdani v upravnem postopku, ter zapisnik o poravnavi v upravnem postopku. Če ti naslovi ne vsebujejo obveznosti, ki jo zavezanec mora izpolniti, ne gre za izvršilni naslov. Praviloma so to prvostopenjske zavezujoče odločbe, saj se z njimi običajno odloča o obveznostih.²⁹⁰

Upravni izvršilni postopek je sestavljen iz dveh medsebojno povezanih faz, in sicer: dovolitev izvršbe in oprava izvršbe. Izvršba se začne z izdajo sklepa o njeni dovolitvi (290. člen ZUP). Faza dovolitve izvršbe se konča z vročitvijo sklepa o izvršbi, nato takoj nastopi faza opravljanja izvršbe, saj vložitev pritožbe zoper sklep o dovolitvi izvršbe nima odločilnega učinka.²⁹¹ Opozoriti je treba, da pritožnik zoper sklep o dovolitvi izvršbe ne bo mogel uspeti, če bo zatrjeval, da je nezakonit sam izvršilni naslov. Izvršilne naslove je namreč treba izpodbijati s

²⁸⁹ Več o izvršbi v Jerovšek in Kovač, 2016, str. 256 in nasl.

²⁹⁰ Glej v Kovač in Kerševan (ur.), 2020, 2. knjiga, str. 749 in nasl.

²⁹¹ Ibidem, str. 749.

pravnimi sredstvi, ki so za to predvidena, oziroma je zoper njih mogoče sodno varstvo.²⁹² Pri izdaji sklepa o dovolitvi izvršbe ni naloga izvršilnega organa, da ugotavlja, ali je naslov, na podlagi katerega se izvršba opravlja, zakonita. Dokler za konkretni posamični upravni akt ni v predpisanem postopku ugotovljeno, da je nezakonit, velja za zakonitega. Ta domneva velja za pravno in dejansko stanje, ki je obstajalo na dan izdaje posamičnega akta, ki je podlaga za izdajo sklepa o dovolitvi izvršbe (6. in 8. člen ZUP).

ZUP v poglavju o izvršbi nima posebnih določb o izrednih pravnih sredstvih, zato je na vprašanje, katera izredna pravna sredstva so dovoljena, treba odgovoriti ob uporabi splošnih določb ZUP, ki praviloma dopuščajo izpodbijanje le vsebinskih oziroma meritornih aktov o glavni stvari postopka, tj. odločb.

Glede ničnosti sklepa o dovolitvi izvršbe iz sodbe UPRS I U 470/2014 z dne 6. 10. 2014 izhaja, da »pogoji za izrek ničnosti sklepa o davčni izvršbi niso podani. Za nično se namreč skladno z zakonom lahko izreče le odločba, pa še ta le iz razlogov, ki so naštet v 279. členu ZUP«. V primeru ničnosti odločbe se za ničnega lahko iz istih ničnostnih razlogov, kot velja za odločbo, izreče tudi sklep, če je bilo z njim odločeno o vsebinskih vprašanjih,²⁹³ kar pa po naravi zadeve za izvršilne sklepe ne velja. Nadalje glede uporabe izrednega pravnega sredstva obnove postopka v zvezi s sklepom o dovolitvi izvršbe iz sodbe UPRS III U 190/2010 z dne 26. 11. 2010 izhaja, da »ker se postopek, katerega obnova se predlaga, ni končal z dokončno odločbo, torej z upravnim aktom, s katerim bi organ odločil o kakšni pravici ali obveznosti tožeče stranke, temveč s sklepom, s katerim se je dovolila izvršba inšpekcijske odločbe, v zadevi ni podana procesna predpostavka za obnovo postopka, zato je bil predlog za obnovo postopka, upoštevaje določbo 1. in 2. odstavek 267. člena ZUP, pravilno zavržen«.²⁹⁴

Tudi pri ostalih izrednih pravnih sredstvih ZUP povsod že jezikovno, razen pri ničnosti odločbe, a tudi tu vezano na vsebinski(!) sklep, veže rabo izrednih pravnih sredstev le na odločbo. Izredna pravna sredstva so namreč izjemna oblika preverjanja in zagotavljanja zakonitosti temeljnih aktov v matičnem postopku, ki so ustavno dopustni posegi v že izdane akte le, ko zakon tako izrecno določa za vrsto pravnega sredstva, razlog, rok, legitimacijo in druge pogoje.²⁹⁵

V vprašanju citirana sodba UPRS št. I U 222/2020-12 z dne 28. 9. 2022 pa ni javno dostopna. Ne glede na navedeno kaže poudariti, da je za priznanje statusa stranskega udeleženca v postopku izvršbe bistveno, ali je lahko prizadet z izvršbo, npr. s sredstvom (načinom) izvršbe ali zaradi odnosa do predmeta izvršbe, kot

²⁹² Ibidem, str. 780.

²⁹³ Ibidem.

²⁹⁴ In podobno tudi sodba UPRS II U 230/2014 z dne 17. 12. 2014: »Obnoviti je mogoče postopek, ki je končan z dokončno odločbo, to pa sklep o izvršbi ni. Torej iz 260. člena ZUP sledi, da obnova postopka zoper sklep o dovolitvi izvršbe ni dovoljena«.

²⁹⁵ Več v Jerovšek in Kovač, 2016, primerjaj tudi Avbelj (ur.), 2019, komentar k 258. členu Ustave RS.

izhaja iz sklepa o dovolitvi izvršbe. Torej pri tem ni nujno, da je imel tak status v postopku izdaje izvršilnega naslova. Izvršilni organ, če zanj ve, ga mora povabiti, da sodeluje v postopku, če želi, sicer pa lahko tudi sam zahteva priznanje položaja stranke v izvršilnem postopku. Vendar pa v primeru pritožbe prizadete osebe po izteku pritožbenega roka zoper sklep o izvršbi, kot ZUP v petem odstavku 235. člena ZUP predvideva obravnavo pritožbe kot predloga za obnovo postopka, ta ne velja v primeru takšne pritožbe zoper sklep o dovolitvi izvršbe, saj zoper sklepe o dovolitvi izvršbe načeloma ni dopustne obnove postopka. Je pa prizadeti osebi treba dati možnost, da ugovarja izvedbi izvršbe, o kateri mora izvršilni organ odločiti s sklepom, zoper katerega je dopustna pritožba.²⁹⁶

Če pa v postopkih s pravnimi sredstvi zoper posamični akt, tj. izvršilni naslov, pride npr. do odprave le-tega, se upravna izvršba po uradni dolžnosti ustavi in opravljena procesna dejanja odpravijo (prvi odstavek 293. člena ZUP). Npr. če je inšpekcijska odločba kot izvršilni naslov s pravnomočno sodbo odpravljena ter je posledično odpravljen tudi sklep o dovolitvi izvršbe, je glede na ugotovljeno spremenjeno dejansko stanje treba odpraviti tudi sklep o izvršbi, saj je ostal brez podlage (291. člen ZUP, 298. člen ZUP).²⁹⁷ Zavezanec pa ima v primeru, da je bila na podlagi odločbe opravljena izvršba, odločba pa je bila pozneje odpravljena ali spremenjena, pravico zahtevati, da se mu vrne, kar mu je bilo vzeto, oziroma da se vrne v stanje, ki izhaja iz nove odločbe. O zavezančevi zahtevi odloča organ, ki je izdal sklep, s katerim je dovolil izvršbo (300. člen ZUP). Drugače pa je pri razveljavitvi izvršilnega naslova, ki skladno z drugim odstavkom 281. člena ZUP učinkuje le perspektivno (*ex nunc*). Tu je mogoče izvršilna dejanja »le« razveljaviti, zato se izpolnjene obveznosti ne vračajo.²⁹⁸

Glede na to, da se izvršba po ZUP začne z izdajo sklepa o njeni dovolitvi, ta pa se izda na podlagi izdaje izvršilnega naslova v upravnem postopku, je posledice izdanega sklepa o dovolitvi izvršbe ali celo opravljene izvršbe praviloma mogoče sanirati zgolj s predhodno uporabo pravnih sredstev zoper izvršilni naslov ali s pritožbo zoper izvršilne sklepe, se pa torej določbe ZUP glede izrednih pravnih sredstev v izvršilnem postopku ne uporabljajo.

²⁹⁶ Kovač in Kerševan (ur.), 2020, 2. knjiga, str. 817.

²⁹⁷ Glej sodbo UPRS I U 1196/2020-21 z dne 4. 8. 202.

²⁹⁸ Kovač in Kerševan (ur.), 2020, 2. knjiga, str. 836.

Primer 3.22: Odprava ali razveljavitev upravnega akta kot predhodno vprašanje v postopku

Vprašanje

Organ je izvajal nadzor nad stranko (npr. vodil inšpekcijski postopek), vendar je postopek ustavil, ker je ugotovil, da stranka ravna zakonito oziroma da je s svojim ravnanjem zadostila vsem normativnim pogojem, saj ji je bil izdan upravni akt, ki je bil eden od pogojev za opravljanje dejavnosti (npr. dovoljenje za poseg v varovani pas ceste). Po ustavitvi postopka je drug pristojni organ upravni akt, ki je bil pogoj za zakonito izvajanje dejavnosti, izrekel za ničnega, stranka pa je zoper odločbo o ničnosti vložila tožbo v upravnem sporu.

Zaradi izreka odločbe za nično je organ ponovno uvedel postopek nadzora. Ali je tek upravnega spora predhodno vprašanje v postopku nadzora, ker je (ne)obstoje omenjenega upravnega akta odločilno pravno relevantno dejstvo za odločitev v zvezi z nadzorom?

Odgovor

Za predhodno vprašanje gre, če organ v ugotovitvenem postopku, v katerem ugotavlja in razčiščuje dejansko stanje upravne zadeve, naleti na pravno vprašanje (o katerem v posebnem postopku lahko praviloma odloča drug organ ali sodišče), brez rešitve katerega ni moč odločiti v zadevi. V taki situaciji lahko organ prekine postopek do rešitve predhodnega vprašanja pred pristojnim organom ali sodiščem ali pa ga le za potrebe postopka, v katerem je naletel na to vprašanje, reši sam.²⁹⁹

V upravnem postopku, ne glede na to, ali govorimo o postopku začetem na zahtevo stranke ali po uradni dolžnosti, kot npr. v postopku nadzora, organ ugotavlja dejansko stanje zadeve v času izdaje upravnega akta. Kadar je dejansko stanje konkretne zadeve povezano s predhodno (pravno) odločitvijo drugega organa, gre v zvezi s tem nedvomno za pravno vprašanje, toda vsako pravno vprašanje ni nujno predhodno vprašanje, ki bi ga morali razčiščevati po 147. členu ZUP in nasl. O pravnem vprašanju kot predhodnem vprašanju govorimo takrat, kadar je od predhodnega vprašanja odvisna ugotovitev dejanskega stanja v zadevi in s tem povezana izdaja zakonite odločbe, ki temelji na resničnem dejanskem stanju. Drugače velja v situaciji, ko je odločitev drugega organa le pravno relevantno dejstvo v postopku. Takrat se ugotavlja, ali je takšna odločitev sprejeta oziroma izdana (npr. ali je izdano izvršljivo dovoljenje za poseg v varovalni pas ceste, ki ni bilo odpravljeno ali razveljavljeno ali izrečeno za nično). Obstoje pravno relevantnega dejstva je odvisno od tega, ali je odločitev sprejeta, ne pa od tega, ali je postopek za sprejem odločitve morda še v teku. Nezaključen

²⁹⁹ Več v Kovač in Kerševan (ur.), 2020, 2. knjiga, glej komentar k 147. členu ZUP.

postopek v takem primeru ni predhodno vprašanje. Enako velja, če je odločitev sicer sprejeta, vendar je odpravljena, razveljavljena ali izrečena za nično, pa so zoper odločitev o tem uporabljena pravna sredstva ali sodno varstvo, o katerem postopek še ni končan. Če je dokončna ali pravnomočna odločitev o nekem pravnem vprašanju pogoj za to, da se v postopku sprejme za stranko ugodna odločitev (v postopku na zahtevo, da se zahtevku ugodi, v postopku začetem po uradni dolžnosti pa da se ne naloži obveznosti), organ namreč ugotovi zgolj, ali je taka odločitev izdana, saj pri tem ne gre za pravno vprašanje, ampak dejansko vprašanje. Koliko ni oziroma še ni, pomeni, da bo postopek za stranko rešen neugodno, ker bo zahtevek zavrjen oziroma bo naložena obveznost.

Če je odločitev v zadevi, ki pomeni pravno relevantno dejstvo v zadevi, izdana po izdaji za stranko neugodne odločbe, lahko ta ponovno vloži zahtevek za uveljavitev pravice oziroma, če gre za postopek po uradni dolžnosti, npr. inšpekcijski, v katerem je že naložena izpolnitev obveznosti, obvesti organ o izpolnitvi obveznosti.

V vprašanju navedene vložitve tožbe zoper odločbo, s katero je bilo dovoljenje, ki je pogoj za izvajanje neke aktivnosti, izrečeno za nično, ni mogoče šteti za predhodno vprašanje. Izrek dovoljenja za ničnega pomeni, da pravni temelj za izvajanje določene aktivnosti ne obstaja več, hkrati pa v smislu pravnih učinkov velja pravna domneva, da ni obstajal oziroma da iz njega niso nastali pravni učinki. Odločba o ničnosti, zoper katero je dovoljen upravni spor, je izvršljiva z vročitvijo, zato mora stranka nemudoma prenehati z izvajanje aktivnosti, ki so bile dovoljene z odločbo, v postopku nadzora pa je treba ugotoviti, da izvajanje aktivnosti po odločbi ni zakonito.

Primer 3.23: Posebni primeri odloga in obročne izpolnitve obveznosti - povezava s prvotnim izvršilnim naslovom

Vprašanje

Za določene obveznosti področni zakon določa možnost odloga ali obročne izpolnitve obveznosti (npr. tako pri pobiranju davkov v pristojnosti FURS, kot določajo 101., 102. in 103. člen Zakona o davčnem postopku). Ali je treba v odločbah o odlogu ali obročni izpolnitvi obveznosti navesti, iz katerih izvršilnih naslovov izvirajo osnovne obveznosti ali jih celo nadomestiti ali odpraviti, ali zadošča le navedba vrste obveznosti, znesek, roki plačila in obresti na določen dan?

Odgovor

Temeljna materialnoppravna obveznost v upravnem razmerju se po splošni pravni ureditvi določi z upravno odločbo, ki ima nato v primeru neizpolnitve ob-

veznosti v danem roku oziroma po pogojih v izreku določbe značaj izvršilnega naslova oziroma podlage za izvršbo (več o izvršbi glej 282. člen ZUP in nasl.).

Sicer se v upravnem postopku na splošno po ZUP in področnih zakonih - glede na 158. člen Ustave RS zlasti o nespremenljivosti pravnomočnih odločb - odločbe lahko spreminjajo le ob uporabi pravnih sredstev.

Na nekaterih področjih pa za določene obveznosti področni zakon (lahko) določi prilagojen način izpolnitve obveznosti, že določene z izvršljivo odločbo, kar pomeni, da se za isto upravno zadevo izda dve odločbi. Prva predstavlja obveznostno odločbo, druga pa glede na prvo odločbo - in po izdaji prve odločbe ugotovljenih okoliščinah npr. socialno opredeljene težave pri izpolnitvi obveze, tj. spremenjen način izvršitve prve odločbe. Torej gre za povezani zadevi, ne pa isti predmet odločanja.

Tako npr. možnost odloga in obročnega plačevanja davčnih obveznosti ureja ZDavP-2 v 101., 102. in 103. členu. 101. člen ZDavP-2 ureja odpis, delni odpis, odlog in obročno plačevanje davka za fizične osebe. Praviloma se davčni postopek začne po uradni dolžnosti (načelo oficialnosti). V tem primeru pa ZDavP-2 določa, da je za začetek postopka potrebna zahteva stranke (načelo dispozitivnosti), zato sme pristojni organ začeti postopek za odpis, delni odpis in odlog plačila davka oziroma obročno plačilo davka samo, če stranka predloži ustrezno vlogo. Vlogi mora stranka predložiti vsa dokazila, ki vplivajo na odločitev, saj bo davčni organ odločil le na njihovi podlagi in na podlagi njemu dostopnih podatkov iz uradnih oziroma javnih evidenc. Davčni organ mora o zahtevku odločiti v 30 dneh od prejema popolne vloge. Podrobnejša merila za odpis, delni odpis, obročno plačilo in odlog plačila določa Pravilnik o izvajanju Zakona o davčnem postopku, ki ga sprejme minister, pristojen za finance. Določbe 102. člena ZDavP-2 se nanašajo na primere hujše gospodarske škode, kar pomeni, da gre za subjekte, ki se ukvarjajo z gospodarsko dejavnostjo. Glede vloge in dokazovanja velja enako kot pri 101. členu. 103. člen ZDavP-2 pa opredeljuje posebne primere odloga in obročnega plačevanja davka.³⁰⁰ Z odločbo o obročnem plačilu/odlogu se torej le spreminjajo roki za plačilo že odmerjenih oziroma ugotovljenih davčnih obveznosti ter se dodatno obračunajo še obresti v višini 2 % letno (104. člen ZDavP-2), zato se v izvršilne naslove ne posega. Več o obročnih plačilih in odlogu je objavljeno tudi na spletnih straneh FURS.

Z odločbo o odložen ali obročni izpolnitvi obveznosti se ta ne določi, temveč se na zahtevo zavezanca določi drug način izpolnitve že v prejšnji odločbi določene obveznosti. Obveznosti, za katere se lahko dovoli obročno plačilo/odlog, se nenazadnje lahko razlikujejo od obveznosti iz izvršilnega naslova. Izvršilni naslov lahko namreč vsebuje obveznosti, za katere obročno plačilo/odlog ni dovoljen (npr. pri davkih akontacije davka, davčni odtegljaj, prispevki). Prav tako

³⁰⁰ Več v Jerovšek, Simič, Škof (ur.), 2008, str. 264–270.

se višina obveznosti lahko razlikuje od obveznosti iz izvršilnega naslova, ker je del obveznosti zavezanec že poravnal. Torej ni podlage, da bi druga odločba posegala v prvo v smislu nadomestitve ali odprave, kot sicer določa izrek prvotne odločbe ali drugega izvršilnega naslova.

Zaradi povezanosti zadev pa je smiselno tako za stranko kot organ, da se med obema odločbama vzpostavi referenčna povezava. To pomeni, da se v odločbi o odloženih ali obročni izpolnitvi navede prvotna odločba oziroma izvršilni naslov (pri davkih npr. tudi lahko obračun), ki zadeva isto obveznost.

V stroki pa obstajajo različna stališča, ali se sklic na prvotni izvršilni naslov v odločbi o odloženih ali obročni izpolnitvi obveznosti navede (nujno) v izreku slednje odločbe ali le v obrazložitvi ali sploh ne. Gre za vprašanje, ali je odločba o odloženih ali obročni izpolnitvi obveznosti nadomestni izvršilni naslov prvotnemu, torej da ta odločba nadomešča prvo, analogno, kot določa npr. za obravnavo pritožb ZUP (glej 242. člen ZUP). Pri tem ni dvoma pri obeh stališčih, da ne gre za celotno nadomeščanje prvotnih izvršilnih naslovov. Da sploh ne gre za nadomeščanje prvotnega izvršilnega naslova niti delno, zagovarja prvo stališče, zlasti na temelju različnih možnih izvršilnih naslovov, celo kot strankine vloge (npr. obračuna v davčnih postopkih kot samoobdavčitve). Zato bi zadoščalo navesti povezavo do prvotnega izvršilnega naslova v odločbi o odloženih ali obročni izpolnitvi obveznosti le v njeni obrazložitvi.

Po drugi strani pa se z novo odločbo drugače določi bistvene elemente obveznosti, kot sta rok in tudi višina obveznosti (npr. obresti), ne le način izvršitve (npr. to bi predstavljala navedba številke računa o plačilu). Zato se v tem okviru zagovarja stališče, da bi se moralo v izreku odločbe o odloženih ali obročni izpolnitvi obveznosti navesti povezavo v izreku oziroma nadomestitev dela izreka prvotnega izvršilnega naslova, glede na določbe področnih zakonov sicer z učinkom za naprej (*ex nunc*). Sicer bi obstajala hkrati dva različna izvršilna naslova za v delu (glede roka izpolnitve in delno višine) isto obveznost, kar je splošno temelj za odpravo enega od takih izvršilnih naslovov po 274. členu ZUP. Ob tem se res ob obrokih in odlogih lahko zagovarja, da vendar dejansko stanje ni povsem isto zaradi posebnih okoliščin oziroma pogojev za odlog ali obročno izpolnitev, po drugi strani pa je običajno isti dejanski stan (npr. socialna ogroženost ob polni izpolnitvi po prvotnem izvršilnem naslovu) obstajal že prej, le ni se (še) uveljavljal. Smiselno gre v tem delu na nekakšno t. i. nepravo obnovo postopka.³⁰¹ Spremenjen rok in delno višina obveznosti namreč pomeni del samega predmeta odločanja, zato je tudi po 213. členu ZUP paricijski rok vedno del izreka odločbe oziroma izvršilnega naslova. S tega vidika so odločbe o odlogu ali obročni izpolnitvi obveznosti tudi odmerne in zanje veljajo smiselno enaka

³⁰¹ Primerjaj Androjna in Kerševan, 2017, npr. značilno za socialne zadeve s spremembo okoliščin po izdaji prvotne odločbe, saj tudi po ZDavP-2 obstaja posebna zakonska podlaga za poseg v prvotne izvršilne naslove, čeprav le glede roka plačila in povezanih obresti. Več v Kovač (ur.), 2021, str. 59, 68 in povezane.

pravila kot matične odmerne odločbe (npr. nesuspendivnost pritožbe po 87. členu ZDavP-2).

Zbirno gre zaključiti, da gre pri odločanju o odloženi ali obročni izpolnitvi obveznosti za drug predmet postopka, kot to velja pri prvotni določitvi taiste obveznosti. Zato je za pravno varnost in razmerje do strank treba vzpostaviti jasno povezavo med povezanima postopkoma, najmanj na ravni obrazložitvi odločbe o odloženi ali obročni obveznosti.

3.4 Izbrani primeri o sodnem varstvu v upravnih zadevah

Primer 3.24: Ugotavljanje pravnomočnosti pri reševanju zadev v informacijskem sistemu

Vprašanje

Ali (in če da, kako) morebitno vložena tožba stranke vpliva na reševanje zadev v informacijskem sistemu za vodenje evidence dokumentarnega gradiva?

Odgovor

Po izdaji odločbe je upravni postopek lahko končan z nastopom dokončnosti ali pravnomočnosti.³⁰² Odločba postane dokončna, ko se ne more več izpodbijati s pritožbo (224. člen ZUP) – torej ni bila dovoljena po zakonu ali ni bila uporabljena oziroma izčrpana. Odločba postane pravnomočna, ko se ne more več izpodbijati v upravnem sporu pred upravnim sodiščem ali v drugem sodnem postopku, torej ko tožba ni bila vložena ali ni dovoljena (npr. ker ni bila vložena pritožba) oziroma je bil sodni postopek sprožen in zadeva rešena tako ali drugače (225. člen ZUP).

UUP v drugem odstavku 59. člena določa, da se upravne zadeve štejejo za rešene, ko je v zadevi pravnomočno odločeno. Iz navedenega izhaja, da je treba pri vodenju evidence dokumentarnega gradiva upoštevati določbe prvega odstavka 61. člena UUP, ki določa, da se pri poslovanju z zadevami uporabljajo pisarniške odredbe, ki se vnašajo v evidenco dokumentarnega gradiva prek informacijskega sistema za vodenje evidence dokumentarnega gradiva (v nadaljevanju IS). Zato se v IS, ko je zoper odločbo dopusten upravni spor, označi stanje zadeve »ROKOVNIK« in, če IS to omogoča, se označi še dodatno stanje zadeve »vročeno, čaka se pravnomočnost.« Na ta način se po 61. členu UUP označujejo zadeve, v katerih je vročen pravni akt za rešitev zadeve, in organ čaka na potek roka za določitev pravnomočnosti. Po izteku roka za vložitev tožbe, če tožba ni bila vložena, postane zadeva pravnomočna, zato se v IS zadeva šele takrat lahko označi kot »REŠENA«.

Če pa bi bil v zadevi sprožen upravni spor, upravni akt postane pravnomočen z vročitvijo sodbe Upravnega sodišča stranki, saj je vročitev predpostavka oziroma predpogoj za nastop pravnih učinkov.

Organ mora pred rešitvijo zadeve v IS nastop pravnomočnosti ugotoviti, kar v tem primeru stori s poizvedbo pri Upravnem sodišču.

Opozoriti je še na razmislek o ponovnem reaktiviranju zadev. Npr. če bi zadevo označili kot rešeno pred ugotovljeno pravnomočnostjo, kasneje pa bi se izkazalo, da je bil v zadevi sprožen upravni spor, bi morali zadevo reaktivirati in jo

³⁰² Več o zadevnih pravnih statusih v Jerovšek in Kovač, 2016, str. 229 in nasl., in v komentarju ZUP k tem členom, Kovač in Kersevan (ur.), 2020, 2. knjiga.

premestiti v zbirko nerešenih zadev (šesti odstavek 71. člena UUP), nato pa jo po njeni rešitvi ponovno uvrstiti v tekočo zbirko (peti odstavek 71. člena UUP) in šele nato v stalno zbirko (glej 73. člen UUP). Torej se z reaktivacijo ponovno začne postopek hrambe od rešitve zadeve dalje, to pa vpliva na tek roka za izločitev, ki začne teči od datuma zadnje rešitve zadeve (glej 78. člen UUP).

Primer 3.25: Ravnanje organa v izvršilnem postopku, če je zoper izvršilni naslov vložena tožba

Vprašanje

Kako ravna organ v postopku izvršbe, če je zoper odločbo sprožen upravni spor, o katerem še ni odločeno, hkrati pa zavezanec ni izpolnil obveznosti niti v izvršilnem postopku? Kako postopati z začeto izvršbo, če bo sodišče odločbo odpravilo?

Odgovor

Izvršba oziroma izvršilni postopek je orodje prisilnitve zavezane stranke k izpolnitvi z izvršilnim naslovom naložene obveznosti, če je prostovoljno ne izpolni sama. Neizvršen izvršilni naslov pomeni nezakonito stanje, zato je izvršba nujen element v pravu.³⁰³

Izvršilni postopek se tako uvede le, če obstajajo posebne procesne predpostavke za njegovo uvedbo: izvršilni naslov, ki je postal izvršljiv, neizpolnitev obveznosti v paricijskem roku in sklep o dovolitvi izvršbe po 290. členu ZUP. Ratio izvršbe je prisilitev zavezanca, da izpolni naloženo obveznost, ne pa sankcioniranje, zato je izvršba upravičena le do trenutka izpolnitve obveznosti.³⁰⁴

Po 284. členu ZUP se opravi izvršba odločbe, izdane v upravnem postopku, da se izterja denarna terjatev ali izpolni nedenarna obveznost, kar se opravi z upravno izvršbo (prvi odstavek 288. člena ZUP). Upravni izvršilni postopek je sestavljen iz dveh medsebojno povezanih faz. Organ po prvem odstavku 290. člena ZUP začne postopek izvršbe po uradni dolžnosti ali na zahtevo upravičenca s sklepom o dovolitvi izvršbe. Mora jo začeti brez odlašanja, najpozneje pa v 30 dneh od izvršljivosti posamičnega akta, če ni opredeljeno drugače (drugi odstavek 290. člena ZUP).

Organ, ki opravlja izvršbo, sme odložiti njeno izvajanje po določilih drugega odstavka 293. člena ZUP, vendar ne za več kot šest mesecev. Prav tako je po tretjem odstavku 293. člena ZUP izjemoma dovoljen odlog, če je bilo zoper izvršbo vloženo pravno sredstvo, pa bi z izvršbo verjetno nastala nepopravljiva škoda. O odlogu odloča izvršilni organ na predlog, in sicer s sklepom, ne glede na vrsto

³⁰³ Glej Kovač in Kerševan (ur.), 2020, 2. knjiga, str. 749.

³⁰⁴ Kovač (ur.), 2016, str. 197.

odločitve. O odlogih lahko odločajo tudi drugi organi ali sodišča.³⁰⁵ Iz tega izhaja, da se začet izvršilni postopek nadaljuje tudi po vloženi tožbi v upravnem sporu. Sicer se izvršba ne bi mogla začeti, če bi bila izvršljivost pogojena s pravnomočnostjo.

Tudi ZUS-1 v 26. členu opredeljuje, da se upravni spor začne s tožbo ali drugim pravnim sredstvom, če zakon tako določa. Vendar po zakonu tožba ne ovira izvršitve upravnega akta, zoper katerega je vložena, če zakonsko ni določeno drugače (prvi odstavek 32. člena ZUS-1).

Če je mogoče namen izvršbe doseči na več načinov in z raznimi sredstvi, se opravi izvršba na tak način in s takim sredstvom, ki sta za zavezanca najmilejša, pa se z njim vendarle doseže namen izvršbe (285. člen ZUP). Izbira načina izvršbe je tako pogojena z načelom sorazmernosti dopustnih posledic, ki jih bo posamezen način izvršbe povzročil. Če organ iz okoliščin primera ugotovi, da izvršba z najmilejšim sredstvom ne bo uspešna, lahko že takoj uporabi za zavezanca strožje sredstvo (način).³⁰⁶

ZUP predpisuje le izvršitev nedenarnih obveznosti, in sicer: izvršba po drugih osebah (297. člen ZUP) in izvršba s posredno (298. člen ZUP) ali neposredno prisilitvijo (299. člen ZUP). Upravna izvršba denarnih obveznosti se izvaja kot davčna izvršba po ZDavP-2.

Kadar gre za izvršitev inšpekcijske odločbe, je treba upoštevati tudi ZIN, po katerem so v primeru, če zavezanec ne izpolni odredene obveznosti, predvideni stopnjevalni ukrepi, s katerimi se zavezanca prisili k izpolnitvi (npr. drugi posebni ukrepi po 34. členu ZIN).

Izvršilni postopek se zaključi z dejansko ali prisilno izpolnitvijo obveznosti. Organ lahko izvršilni postopek s sklepom ustavi, če so izpolnjeni zakonski pogoji iz prvega odstavka 293. člena ZUP: če je obveznost izpolnjena, pa je izvršilni postopek v teku, ker so se opravljala neposredna izvršilna dejanja, če izvršba sploh ni bila dovoljena ali je bila opravljena proti nekomu, ki ni zavezanec, če upravičenec umakne zahtevo oziroma če je izvršilni naslov odpravljen. Kot sledi iz 293. člena, je odprava izvršilnega naslova v upravnem ali sodnem postopku razlog za ustavitev izvršilnega postopka. Organ po uradni dolžnosti tedaj izda sklep o ustavitvi, kar mora storiti takoj, ko so podani razlogi za ustavitev (npr. ko zve, da je sodišče odpravilo odločbo, ki je bila izvršilni naslov). S sklepom se hkrati odpravijo opravljena izvršilna dejanja. Vendar ni nujno, da je z ustavitvijo izvršbe končan tudi izvršilni postopek kot celota, če zaradi pritožbe v fazi dovolitve izvršbe še poteka odločanje o zakonitosti tega sklepa.³⁰⁷

³⁰⁵ Kovač in Kerševan (ur.), 2020, 2. knjiga, str. 830.

³⁰⁶ Ibidem, str. 770–778.

³⁰⁷ Ibidem, str. 832 in nasl.

Primer 3.26: Zahteva za odložitev izvršitve izpodbijanega upravnega akta v upravnem sporu in rok za njeno vložitev

Vprašanje

Stranka je prejela odločbo upravnega organa (npr. Agencije za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije, AKOS), ki je v upravnem postopku dokončna. Z odločbo je stranki naložena obveznost, ki jo mora izpolniti v roku petih dni. Stranka namerava zoper dokončno odločbo sprožiti upravni spor in vložiti zahtevo za izdajo začasnih odredb za odložitev izvršitve izpodbijane odločbe do izdaje pravnomočne odločbe. Rok za sprožitev upravnega spora je 30 dni od vročitve odločbe, s katero je bil končan postopek. V kakšnem roku je treba vložiti zahtevo za izdajo začasnih odredb za odložitev izvršitve izpodbijanega akta, glede na to, da je izpolnitveni rok krajši kot rok za vložitev tožbe? Ali bi bila zahteva za izdajo začasnih odredb, ki ni vložena v roku petih dni, ampak v roku za vložitev tožbe, zavržena kot prepozna? Ali je zahtevo za izdajo začasnih odredb treba vložiti skupaj s tožbo?

Odgovor

Upravni spor je sodni postopek, v katerem se presoja zakonitost dokončnih posamičnih upravnih aktov, s katerimi državni organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil odločajo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih fizičnih ali pravnih oseb (157. člen Ustave RS) Kot tak pomeni obliko sodnega nadzora nad izvrševanjem upravne funkcije in s tem varstvo pravnega položaja posameznika.³⁰⁸

Upravni spor se začne s tožbo, ki jo je treba vložiti v 30 dneh od vročitve upravnega akta (prvi odstavek 28. člena ZUS-1), s katerim je bil končan postopek, tj. od vročitve dokončnega akta (glej 224. člen ZUP).

Pri tem tožba ne ovira izvršitve upravnega akta, zoper katerega je vložena (prvi odstavek 32. člena ZUS-1), je pa mogoče z začasno odredbo bodisi zadržati izvršitev izpodbijanega upravnega akta bodisi urediti stanje glede spornega pravnega razmerja le za čas trajanja upravnega spora, torej od vložitve tožbe do pravnomočne sodne odločbe (drugi in tretji odstavek 32. člena ZUS-1).

Sodišče na tožnikovo zahtevo odloži izvršitev izpodbijanega akta do izdaje pravnomočne odločbe, če bi se z izvršitvijo akta tožniku prizadela težko popravljiva škoda (drugi odstavek 32. člena ZUS-1, t. i. nepravna oziroma odložitvena začasna odredba), pri čemer mora sodišče pri odločanju (skladno z načelom sorazmernosti) upoštevati tudi prizadetost javne koristi ter koristi nasprotnih strank. Pri tem je bistveno, da gre za škodo v smislu negativnih posledic izvršitve izpodbijanega upravnega akta, ki izhajajo iz razmer stranke, torej ob upošte-

³⁰⁸ Jerovšek in Kovač, 2016, str. 279–280.

vanju njenih subjektivnih okoliščin.³⁰⁹ Stranka mora v zahtevi verjetno utemeljiti nastanek težko popravljive škode (sklep UPRS IV U 189/2019-8 z dne 17. 10. 2019), saj zgolj z golimi trditvami verjetnost ni izkazana (sklep VSRS I Up 61/2019 z dne 17. 4. 2019). Po tretjem odstavku 32. člena ZUS-1 lahko tožnik 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 izkaže za potrebno (t. i. prava oziroma ureditvena začasna odredba).

Kot izhaja iz 32. člena ZUS-1, zahtevo za odložitev izvršitve izpodbijanega akta vložiti tožnik, ki položaj stranke – tožnika seveda dobi z vložitvijo tožbe. Vložena tožba je zato procesna predpostavka za odločanje o začasni odredbi, postopek odločanja o začasni odredbi pa je akcesoren postopku odločanja o glavni stvari v upravnem sporu.³¹⁰ Pravno stališče, da začasna odredba ni samostojen procesni institut, ampak se veže na vložitev tožbe, je potrdilo tudi Ustavno sodišče.³¹¹

Sicer je smiselno, da se zaradi nesuspenzivnosti tožbe zahtevo za odložitev izvršitve izpodbijanega upravnega akta ne zahteva kasneje kot ob tožbi, tudi z vidika zatrjevanja verjetnosti nastanka škode, vendar je ne glede na navedeno z vidika pravočasnosti začasno odredbo dopustno zahtevati hkrati s tožbo ali po vložitvi tožbe vse do pravnomočnosti odločitve o tožbi.³¹² Zahtevo za izdajo začasne odredbe je mogoče tudi umakniti, dokler sodišče o njej ne odloči, to pa ni ovira za vložitev nove zahteve do pravnomočnosti odločitve o glavni stvari, če nova zahteva ni dejansko in pravno enaka prejšnji.³¹³ Smisel navedene ureditve je, da si stranka svoj pravni položaj lahko z začasno odredbo kot preventivnim varstvom začasno izboljša vse do pravnomočne odločbe v upravnem sporu.³¹⁴

Zahtevo za izdajo začasne odredbe je tako dopustno vložiti ob sami tožbi oziroma tudi kasneje, vse do pravnomočne odločitve v upravnem sporu, ne glede na siceršnji paricijski rok, ki je lahko krajši kot rok za vložitev tožbe (npr. 5 dni od vročitve odločbe). Neupoštevanje oziroma neizvrševanje izdanega upravnega akta po poteku paricijskega roka je (ne glede na sprožitev upravnega spora) nezakonito, če sodišče ne izda začasne odredbe. Sodišče s sklepom odloči o predlogu za izdajo začasne odredbe v sedmih dneh od prejema predloga (peti odstavek 32. člena ZUS-1), pri čemer je zoper sklep v treh dneh dovoljeno vložiti pritožbo.

Po poteku paricijskega roka, v obravnavanem primeru šesti dan po vročitvi odločbe, četudi v upravnem sporu oziroma o začasni odredbi v tem času še ni bilo

³⁰⁹ Sklep VSRS I Up 221/2019 z dne 8. 1. 2020.

³¹⁰ Npr. glede zavrženja tožbe in posledično tudi zahteve za izdajo začasne odredbe glej sklep VSRS I Up 281/2013 z dne 12. 9. 2013 in sklep VSRS I Up 166/2019 z dne 9. 10. 2019.

³¹¹ Sklep Up-424/05-6 z dne 3. 7. 2006.

³¹² Muha, 2020, str. 145.

³¹³ Ibidem, str. 154.

³¹⁴ Sklep VSRS I Up 122/2008 z dne 3. 4. 2008.

odločeno, nastopi podlaga za izvršbo odločbe, če obveznost ni bila izpolnjena. V primeru izdaje sklepa o izvršbi ima stranka tako še po 292. členu ZUP možnost pritožbe, ki se nanaša zgolj na samo izvršbo in ne na odločbo, ki se izvršuje, oziroma ob vloženi tožbi po tretjem odstavku 293. člena ZUP možnost vložiti predlog za odlog izvršbe.

LITERATURA IN VIRI

- Androjna, V. (1977, 1983, 1992): Upravni postopek in upravni spor, Uradni list RS, Ljubljana.
- Androjna, V., Kerševan, E. (2006): Upravno procesno pravo, GV Založba, Ljubljana.
- Auby, J.-B. (2014). Codification of Administrative Procedure. Bruylant, Bruselj.
- Avbelj, M. (ur.) (2019). Komentar Ustave Republike Slovenije, Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, Nova Gorica.
- Bagari, S., Strban, G. (2019). Podobnosti in razlike med upravnimi in socialnimi zadevami. Pravosodni bilten, 40(1), str. 9–24.
- Breznik, J., in drugi (2001, 2004, 2008): Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem, GV Založba, Ljubljana.
- Breznik, J., Kerševan, E. (red.) (2008): Zakon o upravnem sporu (ZUS-1) s komentarjem, GV Založba, Ljubljana.
- Breznik, J., in Kerševan, E. (red.) (2008): Zakon o upravnem sporu (ZUS-1) s komentarjem, GV Založba, Ljubljana.
- Bučar, F. (1969): Uvod v javno upravo, Uradni list RS, Ljubljana.
- Čas, P., Jenull, H., Orel, N. (ur.) (2018): Zakon o prekrških (ZP-1) s komentarjem, GV Založba, Lexpera, Ljubljana.
- Čebulj, J. (2009): Upravno pravo, Fakulteta za državne in evropske študije, Brdo.
- Dragos, D.C., Neamtu, B. (ur.) (2014): Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law, Springer.
- Galetta, D.-U., Hofmann, H.C.H., Puigpelat, O.M., Ziller, J. (2015): The General Principles of EU Administrative Procedural Law, Evropski parlament, Bruselj.
- Godec, R. (ur.) (1993): Upravni zbornik, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana.
- Grafenauer, B., Breznik, J. (2005, 2009): Upravni postopek in upravni spor / Upravno pravo, Procesni del, GV Založba, Ljubljana.
- Grmek, M., Sever, T. (2010): Izbrani primeri dilem varstva pravic strank v upravnih zadevah, XVII. Dnevi slovenske uprave, 2010, Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- Harlow, C., Rawlings, R. (1997): Law and Administration, Butterworths, London, Edinburgh, Dublin.
- Harlow, C., Rawlings, R. (2014): Process and Procedure in EU Administration, Hart.
- Hoffmann-Riem, W., Schmidt-Assmann, E., Vosskuhle, A. (ur.) (2008): Grundlagen des Verwaltungsrechts (Band II), str. 461-522, Verlag C. H. Beck, München.
- Informacijski pooblaščenec (2023), URL=[»http://www.ip-rs.si/«](http://www.ip-rs.si/).

- Jerovšek, T. (1999): Uvodna pojasnila, v: Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP) z uvodnimi pojasnili, Uradni list RS, Ljubljana.
- Jerovšek, T. (2009): Upravno procesno pravo, Fakulteta za državne in evropske študije, Kranj.
- Jerovšek, T., Trpin, G. (ur.) (2004): Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem, Inštitut za javno upravo in Nebra, Ljubljana.
- Jerovšek, T. Kovač, P. (2007, 2008): Posebni upravni postopki, Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- Jerovšek, T., Simič, I., Škof., B. (ur.) (2008): Zakon o davčnem postopku s komentarjem, Davčni izobraževalni inštitut, Maribor, in Davčno finančni raziskovalni inštitut, Ljubljana.
- Jerovšek, T., Kovač, P. (2010, 2016 (in ponatisi)): Upravni postopek in upravni spor, Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- Kerševan, E. (2004): Uprava in sodni nadzor, Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, Ljubljana.
- Kerševan, E., Androjna, V. (2017): Upravno procesno pravo, GV Založba, Ljubljana.
- Koprič, I., Đulabić, V. (ur.) (2009): Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvastkoj, Institut za javno upravo in Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb.
- Kovač, P. (2004): Občevanje organov in strank v sodobnem upravnem postopku, Central European Public Administration Review, let. II, št. 2.
- Kovač, P. (2009): Učinkovitost pravnih sredstev v upravnem postopku. Podjetje in delo, let. 35, št. 6/7, str. 1267-1316.
- Kovač, P. (2011): Izbrani vidiki delovanja inšpektorata v izvršbi s študijo primera prosto po Kafki, Pravna praksa, let. 30, št. 47, Priloga, str. I–VIII.
- Kovač, P. (ur.) (2016): Inšpekcijski nadzor, Uradni list RS, Ljubljana.
- Kovač, P. (2018): Raba jezika v upravnih postopkih. Slavia Centralis, št. 2.
- Kovač, P. (2020): Kodifikacija upravnega postopka v Sloveniji in EU, Teorija in praksa letn. 57, št. 3, str. 848–866.
- Kovač, P. (ur.) (2021): Davčno pravo med teorijo in prakso s komentarjem 70.-90. člena ZDavP-2, Uradni list RS, Ljubljana.
- Kovač, P. (2022): Upravno-procesni izzivi določil ZVOP-2 v teoriji in praksi. V: 1. konferenca prava varstva osebnih podatkov, zbornik, Lexpera, GV, Ljubljana, str. 28–47.
- Kovač, P., Kerševan, E. (ur.) (2020, 2022): Komentar ZUP, 1. in 2. (2020) ter 3. knjiga (2022), Uradni list RS, Ljubljana.
- Kovač, P., Jerovšek, J. (2023): Upravni postopek in upravni spor, Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- Kovač, P., Rakar, I., Remic, M. (2012): Upravno-procesne dileme pri rabi ZUP 2, Uradni list RS, Ljubljana.

- Kovač, P., Remic, I. (2008): Izvršljivost, dokončnost in pravnomočnost upravnih aktov, Pravna praksa, str. 14-17.
- Kovač, P., Remic, M. (2019): Nove in stare dileme o vročanju v javno(u)pravnih postopkih. Javna uprava, letn. 55, št. 1/2, str. 25–52.
- Kovač, P., Remic, M., Sever, T. (2010): Upravno-procesne dileme pri rabi ZUP: 113 vprašanj iz prakse z odgovori, Uradni list RS, Ljubljana.
- Kovač, P., Remic, M., Sever, T. (2015): Upravno-procesne dileme pri rabi ZUP 3, Uradni list RS, Ljubljana.
- Kovač, P., Remic, M., Stare, J. (2008): Uredba o upravnem poslovanju z uvodnimi pojasnili in izvedbenimi akti, Uradni list RS, Ljubljana.
- Krivic, M. (2021): Kako računalniški "sistem" izniči ustavo in zakon. Pravna praksa, 40(41/42), 10-11.
- Muha, M. (2020): Začasne odredbe, Pravosodni bilten, št. 2/2020, str. 145.
- Ministrstvo za javno upravo (2023), URL=<http://www.mju.gov.si/mju/>.
- Novak, J., Kovač, P. (2023): ZaUPaj Upravni svetovalnici!, Pravna praksa, leto 42, št. 33, str. 6–8.
- Pavčnik, M. (1998, 2004): Argumentacija v pravu, Cankarjeva založba, Ljubljana.
- Pavčnik, M. (2001, 2007): Teorija prava, Cankarjeva založba, Ljubljana.
- Pečarič, M. (2018): Osnove splošnega upravnega prava, Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- Pečarič, M. (ur.) (2013): Vademekum, priročnik za javno upravo, Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- Pirc Musar, N., Kraigher Mišič, T. (ur.) (2017): Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ) s komentarjem, Uradni list RS, Ljubljana.
- Pirnat, R. (gl. ur.) (2004): Komentar zakonov s področja uprave, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani in Nebra, Ljubljana.
- Register predpisov Slovenije (2023), Služba Vlade RS za zakonodajo, URL=<http://zakonodaja.gov.si/>.
- Remic, M. (2010): Stranke v upravnem postopku: položaj, lastnost in zastopanje: magistrsko delo, Pravna fakulteta, Ljubljana.
- Remic, M. (2011): Upravna in sodna pravnomočnost posamičnih upravnih aktov, Pravna praksa, let. 30, št. 34, str. 12-14.
- Remic, M. (ur.) (2018): Uredba o upravnem poslovanju z uvodnimi pojasnili in predstavitvijo novosti, Uradni list RS, Ljubljana.
- Rose-Ackerman, S., Lindseth, P. L. (ur.) (2011): Comparative Administrative Law, Edward Elgar, Cheltenham, Northampton.
- Rudolf, G., Kovač, P. (2021): Zasebnost in varstvo osebnih podatkov: razmerja med koncepti, pravicami in nosilci v Sloveniji in EU, Javna uprava, letn. 57, št. 3/4, str. 7–2.
- Sedonja, J., Štriker, M., Todorovič, N. (2002, 2008): Vzorci uradnih pisanj, GV Založba, Ljubljana.

- Sever, T. (2022): Public interest and public benefit as guidelines on administrative action. V: Citizens' engagement and empowerment - the era of collaborative innovation in governance: 29th NISPAcee Annual Conference, October 21 - 23, 2021, Ljubljana, Slovenia: e-proceedings. Ljubljana.
- Stare, J., Pečarič, M. (ur.) (2021): Znanost o javni upravi, Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- Šturm, L. (ur.) (2002, 2011): Komentar Ustave Republike Slovenije. Dopolnitev – A. Fakulteta za državne in evropske študije, Brdo pri Kranju.
- Upravna svetovalnica (2023), URL=»https://upravna-svetovalnica.fu.uni-lj.si/index.php/Glavna_stran/«.
- Ustavno sodišče RS (2023), URL=»<http://www.us-rs.si/>«.
- Vrhovno sodišče RS (2023), URL=»sodnapraksa.si. ».
- Zupančič, K. (1999): Družinsko pravo. Uradni list RS, Ljubljana.

KAZALO KRATIC IN OKRAJŠAV TER SEZNAM PREDPISOV

CSD	center(i) za socialno delo
CZU	Carinski zakonik unije (Uredba (EU) št. 952/2013 Evropskega parlamenta in Sveta o carinskem zakoniku Unije, Delegirana uredba komisije (EU), št. 2015/2446, in Izvedbena uredba Komisije (EU), št. 2015/2447
Direktiva	Direktiva Sveta 2003/86/ES z dne 22. septembra 2003 o pravici do združitve družine (UL L 251 z dne 3. 10. 2003)
DZ	Družinski zakonik (Uradni list RS, št. 15/17 in nasl.)
EKČP	Evropska konvencija o človekovih pravicah (Uradni list RS-MP, št. 7/94)
ESČP	Evropsko sodišče o človekovih pravicah
EU	Evropska unija
FU UL	Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani
FURS	Finančna uprava RS
GURS	Geodetska uprava RS
GZ-1	Gradbeni zakon (Uradni list RS, št. 199/21 in nasl.)
KZ-1	Kazenski zakonik (Uradni list RS, št. 55/08 in nasl.)
MJU	Ministrstvo za javno upravo
NOO	Načrt EU za okrevanje in odpornost
OT	Odvetniška tarifa (Uradni list RS, št. 2/15 in nasl.)
OZ	Obligacijski zakonik (Uradni list RS, št. 83/01 in nasl.)
Pravilnik	Pravilnik o stroških v upravnem postopku (Uradni list RS, št. 86/05) Pravilnik o ovojnici, vročilnici in drugih sporočilih za vročanje v upravnem postopku (Uradni list RS, št. 89/22) Pravilnik o projektni in drugi dokumentaciji ter obrazcih pri graditvi objektov (Uradni list RS, št. 30/23)
RS	Republika Slovenija

SEU	Sodišče EU
SUVP/GDPR	Uredba (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba za varstvo osebnih podatkov) (UL L 119 z dne 4. 5. 2016) (<i>General Data Protection Regulation</i>)
SZ-1	Stanovanjski zakon (Uradni list RS, št. 69/03 in nasl.)
UE	upravna(e) enota(e)
UL	Univerza v Ljubljani
UPRS	Upravno sodišče Republike Slovenije
Uredba	Uredba o merilih za določanje oprostitev pri plačilih socialno-varstvenih storitev (Uradni list RS, št. 110/04 in nasl.)
Uredba eIDAS	Uredba (EU) št. 910/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. julija 2014 o elektronski identifikaciji in storitvah zaupanja za elektronske transakcije na notranjem trgu in o razveljavitvi Direktive 1999/93/ES (UL L 257 z dne 28. 8. 2014) Uredba o dopolnilnih dejavnostih na kmetiji (Uradni list RS, št. 57/15 in nasl.) Uredba o izobrazbi in strokovnem izpitu za vodenje in odločanje v upravnem postopku (Uradni list RS, št. 12/13 in nasl.)
URS	Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33I/91-I in nasl.)
USRS	Ustavno sodišče Republike Slovenije
UUP	Uredba o upravnem poslovanju (Uradni list RS, št. 9/18 in nasl.)
VDSS	Višje delovno in socialno sodišče
VSRS	Vrhovno sodišče Republike Slovenije
ZD	Zakon o dedovanju (Uradni list SRS, št. 15/76 in nasl.)
ZDavP-2	Zakon o davčnem postopku (Uradni list RS, št. 117/06 in nasl.)
ZDeb	Zakon o debirokratizaciji (Uradni list RS, št. 3/22)
ZDIJZ	Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 24/03 in nasl.)
ZDKG	Zakon o dedovanju kmetijskih gospodarstev (Uradni list RS, št. 70/95 in nasl.)
ZDU-1	Zakon o državni upravi (Uradni list RS, št. 52/02 in nasl.)
ZFU	Zakon o finančni upravi (Uradni list RS, št. 25/14 in nasl.)
ZICZEU	Zakon o izvajanju carinske zakonodaje Evropske unije (Uradni list RS, št. 32/16)

ZIN	Zakon o inšpekcijskem nadzoru (Uradni list RS, št. 56/02 in nasl.)
ZKN	Zakon o katastru nepremičnin (Uradni list RS, št. 54/21)
ZKZ	Zakon o kmetijskih zemljiščih (Uradni list RS, št. 59/96 in nasl.)
ZMat	Zakon o maturi (ZMat, Uradni list RS, št. 15/03 in nasl.)
ZIP-1	Zakon o prekrških (Uradni list RS, št. 7/03 in nasl.)
ZIPreb-1	Zakon o prijavi prebivališča (Uradni list RS, št. 52/16 in nasl.)
IPSto-2	Zakon o poštnih storitvah (Uradni list RS, št. 51/09 in nasl.)
ISV	Zakon o socialnem varstvu (Uradni list RS, št. 54/92 in nasl.)
ITuj-2	Zakon o tujcih (Uradni list RS, št. 50/11)
IUP	Zakon o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 80/99 in nasl.)
IUPJS	Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (Uradni list RS, št. 62/10 in nasl.)
IPIZ-2	Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 62/10 in nasl.)
IUS-1	Zakon o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 105/06 in nasl.)
IUSZJ	Zakon o uporabi slovenskega znakovnega jezika (Uradni list RS, št. 96/02)
IUsS	Zakon o ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 in nasl.)
IUT	Zakon o upravnih taksah (Uradni list RS, št. 8/00 in nasl.)
IVO-2	Zakon o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 44/22 in nasl.)
IPOP-2	Zakon o varstvu osebnih podatkov (Uradni list RS, št. 163/22)
IURS	Zakon o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 4/93 in nasl.)
IEPEP	Zakon o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu (Uradni list RS, št. 57/2000 in nasl.)
IIZ	Zakon o javnih zbiranjih (Uradni list RS, št. 64/11)
IKme-1	Zakon o kmetijstvu (Ur. l RS, št. 45/08 in nasl.)
ILS	Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 72/93 in nasl.)
INB	Zakon o nalezljivih boleznih (Uradni list RS, št. 69/95 in nasl.)
INP-1	Zakon o nepravdnem postopku (Uradni list RS, št. 16/19)
IOA	Zakon o osebni asistenci (Uradni list RS, št. 10/17 in nasl.)
IOIzk-1	Zakon o osebni izkaznici (Uradni list RS, št. 35/11 in nasl.)

ZOFVI	Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (Uradni list RS, št. 12/96 in nasl.)
ZOLMP-1	Zakon o overitvi listin v mednarodnem prometu (Uradni list RS, št. 9/17)
ZOsn	Zakon o osnovni šoli (Uradni list RS, št. 12/96 in nasl.)
ZPOmK-2	Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence (Uradni list RS, št. 130/22)
ZTP	Zakon o tajnih podatkih (Uradni list RS, št. 50/06 in nasl.)
ZVDAGA	Zakon o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih (Uradni list RS, št. 30/06 in nasl.)
ZZdr-2	Zakon o zdravilih (Uradni list RS, št. 17/14 in nasl.)
ZZSDT	Zakon o zaposlovanju, samozaposlovanju in delu tujcev (Uradni list RS, št. 91/21 in nasl.)
ZZVZZ	Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (Uradni list RS, št. 9/92 in nasl.)

KAZALO TABEL IN SLIK

<i>Tabela 2.1: Ravnanje s prejeto pošto glede na naslovnika in vrsto pošiljke</i>	<i>102</i>
<i>Slika 3.1: Stopnje nezakonitosti pri napakah v postopku</i>	<i>131</i>
<i>Slika 3.2: Bistvene postopkovne napake kot temelji za pravno varstvo</i>	<i>133</i>
<i>Slika 3.3: Upravni spor v okviru načela delitve (vej) oblasti</i>	<i>137</i>

Monografija prinaša izbor okoli sto v 2023 nastalih primerov Upravne svetovalnice, raziskovalno-pedagoškega projekta Fakultete za upravo Univerze v Ljubljani in Ministrstva RS za javno upravo, o upravnih postopkih. Ti so pomemben del sodobne družbe, saj se skozi ta formalni okvir določajo razmerja med oblastjo in posamezniki ter s tem trajnostni družbeni razvoj. Toda zgolj pravna pravila za demokratično in učinkovito upravo ne zadoščajo, zato je pomembno načelno tolmačenje vprašanj o rabi ZUP in povezanih predpisov. Monografija vsebuje tri vsebinske sklope, o upravnih zadevah in udeležencih v njih, komunikaciji in fazah postopka ter pravnih sredstvih; vsak sklop prinaša uvod, sledijo posamični primeri. Publikacija je namenjena uradnim osebam in strankam v praksi ter študentom podiplomskih programov.

