

# Obnova upravnega postopka zoper sklep

Bruna Žuber\*

## 1. Uvod

V 158. členu Ustave Republike Slovenije<sup>1</sup> je določeno, da je mogoče pravna razmerja, urejena s pravnomočno odločbo, odpraviti, razveljaviti ali spremeniti le v primerih in po postopku, določenem z zakonom. V upravnem postopku je namen te določbe zagotoviti trdnost in stabilnost upravne odločbe, izključiti negotovost glede pravic in obveznosti, ki iz odločbe izhajajo, posledično pa s tem zagotoviti splošno predvidljivost in pravno varnost.<sup>2</sup>

Praviloma se lahko pravnomočno urejeno razmerje odpravi, razveljavi ali spremeni z izrednimi pravnimi sredstvi. Niti Evropska konvencija o človekovih pravicah<sup>3</sup> niti naša Ustava ne določata zahteve po uvedbi izrednih pravnih sredstev v upravnih ali v sodnih postopkih. Zato bi bilo načeloma povsem skladno z zahtevami varstva temeljnih človekovih pravic, če pravna ureditev upravnega postopka sploh ne bi poznala nobenega izrednega pravnega sredstva. Na drugi strani iz sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice in Ustavnega sodišča izhaja, da če je posamezno izredno pravno sredstvo predvideno in na voljo stranki, dostop do takega izrednega pravnega sredstva ne sme biti nerazumno omejen.<sup>4</sup>

\* Univerzitetna diplomirana pravnica, doktorica pravnih znanosti, asistentka za področje upravnega prava in javnega prava na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani.

<sup>1</sup> Uradni list RS/I, št. 33/91, Uradni list RS, št. 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121, 140, 143, 47/13, 47/13 in 75/16 – UZ70a.

<sup>2</sup> B. Grafenauer, J. Breznik, nav. delo (2009), str. 579.

<sup>3</sup> Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 7/94.

<sup>4</sup> Glej sodbo Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi *Edificaciones March Gallego S. A. proti Španiji* z dne 19. februarja 1998 in sodbo v zadevi *Liakopoulou proti Grčiji* z dne 24. maja 2006. Prim. tudi:

Procesni zakoni, ki urejajo izredna pravna sredstva pri nas, določajo procesna pravila za izpodbijanje aktov v postopkih z izrednimi pravnimi sredstvi glede na naravo posameznega postopka, zato so razlike v pravilih zlasti pri dispozitivnosti ali oficialnosti pravnega sredstva, pristojnosti za odločanje, izpodbojnih razlogih in rokih ter obsegu posega. Procesni zakoni urejajo nastop pravnomočnosti in izredna pravna sredstva različno razvejano. Največ izrednih pravnih sredstev opredeljuje Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP),<sup>5</sup> razlog za tako široko urejanje izrednih pravnih sredstev pa je v tem, da predmet upravnega postopka ni le zaščita strank, temveč tudi javnega interesa.<sup>6</sup> ZUP pozna naslednja izredna pravna sredstva: obnova (ponovitev) končanega upravnega postopka, sprememba in odprava odločbe v zvezi z upravnim sporom, odprava ali razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici, izredna razveljavitev izvršljive odločbe in izrek odločbe za nično (nulifikacija odločbe).

V praksi je obnova postopka eno najpogosteje uporabljenih izrednih pravnih sredstev v upravnem postopku.<sup>7</sup> Upravni postopek je mogoče obnoviti, če sta izpolnjena dva temeljna pogoja. Prvi je, da je bil upravni postopek končan z dokončno odločbo, torej s tako odločbo, zoper katero v upravnem postopku ni rednega pravnega sredstva. Drugi pogoj je, da je podan razlog za obnovo postopka (obnovitveni razlog).<sup>8</sup> Pri obnovi postopka gre za to, da se vnovič izvede postopek, ki je bil v konkretni upravni zadevi končan z izdajo dokončne odločbe. Izredno pravno sredstvo obnove postopka je usmerjeno v izdajo nove in drugačne odločbe v upravni zadevi, ki je bila predmet končanega upravnega postopka. Nova odločba temelji na novo ugotovljenem dejanskem stanju in je za stranko lahko ugodnejša od prejšnje odločbe, lahko pa je tudi manj ugodna. Z novo odločbo se lahko pusti v veljavi tudi prejšnja odločba, če se dejansko stanje v obnovi postopka ni v ničemer spremenilo.<sup>9</sup>

Cilj članka je raziskati, v katerih primerih je treba dovoliti obnovo postopka, če se postopek ni končal z izdajo odločbe, temveč s sklepom. Članek podrobno analizira sodno prakso, ki se nanaša na obnovo postopka zoper sklep, in se do nje kritično opredeljuje. Članek vzpostavlja vsebinska merila presoje, kdaj je zoper posamezen sklep treba dovoliti obnovo postopka, in se opredeljuje do

odločba Ustavnega sodišča št. Up-736/04 z dne 9. novembra 2006 in E. Kerševan, nav. delo (2012), str. 19–21.

<sup>5</sup> Uradni list RS, št. 80/99, 70/00, 52/02, 73/04, 119/05, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13.

<sup>6</sup> Prim: L. Šturm (ur.), nav. delo (2011), str. 1408.

<sup>7</sup> Na letni ravni je postopkov obnove upravnega postopka v Sloveniji okoli deset tisoč. Vseh postopkov skupaj je okoli deset milijonov. O tem glej: I. Koprč, P. Kovač, V. Đulabić in J. Džinić, nav. delo (2016), str. 104.

<sup>8</sup> Širše o pogojih, postopku in razlogih obnove upravnega postopka glej: E. Kerševan in V. Androjna, nav. delo (2017), str. 428–452. Glej tudi T. Jerovšek in G. Trpin (ur.), nav. delo (2004), str. 699–738; in B. Kavčič, nav. delo (2003), str. 11–13. Prim. tudi T. Jerovšek, nav. delo (2011), str. 115–137; ter P. Kovač in M. Remic, nav. delo (2007), str. 8–10.

<sup>9</sup> E. Kerševan in V. Androjna, nav. delo (2017), str. 428.

vprašanja, ali stališče, da obnova zoper sklep v načelu ni dovoljena, pomeni nerazumno omejitev dostopa do pravnega sredstva.

## 2. Vrste sklepov v upravnem postopku

V upravnem postopku z vidika dovoljenosti obnove postopka kot izrednega pravnega sredstva glede na pravno naravo razlikujemo dve skupini sklepov:

- procesni sklepi,
- akti, ki so poimenovani sklepi, po vsebini pa so odločbe.

Procesni sklepi v upravnem postopku so posebna vrsta izdanega posamičnega pravnega akta. Z njimi se odloča o vprašanih, ki se nanašajo na upravni postopek, in tudi o tistih vprašanih, ki se kot postranska vprašanja pojavijo v zvezi z izvedbo upravnega postopka in se o njih ne odloča z odločbo.<sup>10</sup> S sklepom se urejajo formalnopravna razmerja v upravnem postopku in zaradi tega s sklepom ni mogoče odločiti v upravni zadevi, ki je glavno vprašanje oziroma predmet postopka.<sup>11</sup> Procesni sklepi ne oblikujejo ali spreminjajo pravnega položaja oseb, prav tako pa tudi ne ugotavljajo pravnih razmerij in pravnih dejstev.

Procesne sklepe lahko glede na učinke, ki jih imajo na tek upravnega postopka, delimo v dve skupini.<sup>12</sup> V prvo skupino uvrščamo procesne sklepe, s katerimi se upravni postopek konča, tj. s sklepe o zavrženju vloge<sup>13</sup> in sklepe o ustavitvi postopka.<sup>14</sup> V drugo skupino štejemo vse druge procesne sklepe, s katerimi se odloča o vprašanih, ki se nanašajo na postopek oziroma se z njimi

<sup>10</sup> Prim. 226. člen ZUP.

<sup>11</sup> E. Kerševan in V. Androjna, nav. delo (2017), str. 343.

<sup>12</sup> Bolj poznana delitev sklepov je delitev na sklepe, s katerimi se odloča o vprašanih, ki zadevajo postopek, in na sklepe, s katerimi se odloči o vprašanih, ki se pojavijo kot postranska vprašanja v zvezi z izvedbo upravnega postopka, o njih pa se ne odloča z odločbo. Več o tej delitvi glej E. Kerševan in V. Androjna, nav. delo (2017), str. 343 in 344.

<sup>13</sup> Vloga se lahko s sklepom zavrže zaradi nepristojnosti (četrti in peti odstavek 65. člena ZUP), zaradi formalnih pomanjkljivosti (drugi odstavek 67. člena ZUP) in zaradi neizpoljenosti procesnih predpostavk za odločanje (prvi odstavek 129. člena ZUP). Treba je še pojasniti, zakaj sklep o zavrženju vloge uvrščamo v skupino sklepov, s katerimi se postopek konča. Glede na določbo drugega odstavka 127. člena ZUP je namreč upravni postopek na zahtevo stranke uveden (začet) z dnem vložitve zahteve stranke, če ne gre za primere iz 129. člena tega zakona. *A contrario* to pomeni, da v primeru neizpoljenosti pogojev iz 129. člena ZUP upravni postopek sploh ni bil začet, posledično pa v ožjem smislu ne moremo govoriti niti o ustavitvi niti o končanju postopka. Kljub temu je treba šteti, da tak sklep v razmerju do stranke pomeni končanje postopka uveljavljanja njene zahteve v upravnem postopku na prvi stopnji. Vloga se lahko s sklepom zavrže na primer zaradi nepristojnosti (četrti in peti odstavek 65. člena ZUP), zaradi formalnih pomanjkljivosti (drugi odstavek 67. člena ZUP) in zaradi neizpoljenosti procesnih predpostavk za odločanje (prvi odstavek 129. člena ZUP).

<sup>14</sup> Upravni postopek se lahko s sklepom ustavi zaradi umika zahteve (prvi odstavek 135. člena ZUP), zaradi sklenjene poravnave (peti odstavek 137. člena ZUP), ker stranka ni predložila dokazila, da je pri pristojnem organu zahtevala uvedbo postopka o predhodnem vprašanju (tretji odstavek 151. člena ZUP), ker stranka ni prišla k ustni obravnavi (tretji odstavek 161. člena ZUP), ker je stranka med postopkom umrla ali

odloči o vprašanjih, ki se postavijo kot postranska vprašanja v zvezi z izvedbo postopka.<sup>15</sup>

Sklepe, ki so po svoji vsebini odločbe, delimo v dve skupini. V prvo skupino spadajo sklepi, ki so po svoji vsebini odločbe in bi tudi morali biti skladno z zakonskimi določbami poimenovani odločba. Gre torej izključno za primere, pri katerih pride do zmote pri poimenovanju posamičnega akta, po vsebini pa ni nobenega dvoma, da gre za odločbo. V drugo skupino uvrščamo sklepe, pri katerih sicer ni prišlo do napake pri poimenovanju, saj so glede na zakonske določbe ustrezno poimenovani, dejansko pa z njimi ni bilo odločeno o procesnih vprašanjih, temveč o pravici, obveznosti oziroma pravni koristi posameznika. Za te sklepe bi bilo v izogib dvomom o njihovi pravni naravi nomotehnično ustrežnejše, če bi bili poimenovani drugače.

### 3. Prepoznavanje pravne narave akta, ki je poimenovan sklep

Opredelitev pravne narave akta, ki je poimenovan sklep, in njegova uvrstitve v eno od zgoraj navedenih kategorij, je osnova za pravilno presojo o tem, ali je zoper konkreten sklep dovoljena obnova postopka.

Glede na določbo prvega odstavka 260. člena ZUP se lahko obnovi postopek, ki je bil končan z odločbo, zoper katero v upravnem postopku ni rednega pravnega sredstva (dokončna odločba v upravnem postopku). Pri tem z izrazom odločba ni mišljen samo akt, ki je bil izdan v obliki odločbe, temveč vsak akt organa, s katerim je bilo nedvoumno meritorno odločeno o pravici ali obveznosti stranke. Odločba kot pravni akt učinkuje na pravna razmerja stranke, tako da jih ustanavlja, spreminja ali ukinja (konstitutivna odločba) ali pa tako, da le potrdi ustreznost obstoječih pravnih razmerij ali pa jih vzdržuje nespremenjene (deklarativna odločba).<sup>16</sup> Če neki akt ni bil izdan v obliki odločbe, pa bi moral biti, je to pokazatelj, da pri njegovi izdaji niso bila upoštevana pravila postopka, česar posledica je lahko sicer morebitna nezakonnost akta.<sup>17</sup> Kljub

---

prenehala (pravna oseba), po naravi stvari pa postopka ni mogoče nadaljevati (četrti odstavek 50. člena ZUP).

<sup>15</sup> Na primer sklep o združitvi v en postopek (tretji odstavek 130. člena ZUP), sklep, s katerim se ne dovoli razširitve ali spremembe zahtevka (tretji odstavek 133. člena ZUP), sklep o prekinitvi postopka (prvi odstavek 153. člena ZUP), sklep o izločitvi uradne osebe (38. in 39. člen ZUP), sklep, s katerim se zavrne ali zavrne predlog za vrnitev v prejšnje stanje (106. in 107. člen ZUP), sklepi, vezani na vzdrževanje reda med postopkom (na primer 112. člen ZUP), sklepi, vezani na vprašanja zastopanja stranke (na primer 52. člen ZUP), sklep o stroških postopka (118. člen ZUP), sklep o dovolitvi izvršbe (prvi odstavek 290. člena ZUP).

<sup>16</sup> T. Jerovšek in G. Trpin (ur.), nav. delo (2004), str. 570.

<sup>17</sup> E. Kerševan in V. Androjna, nav. delo (2017), str. 306.

temu pa pomanjkljivost v poimenovanju akta ne more povzročiti, da odločba sploh ne bi obstajala.<sup>18</sup>

Pri opredeljevanju, ali gre v konkretnem primeru za procesni sklep ali sklep, ki je po svoji vsebini odločba, je bistvena odločitev, ki je vsebovana v izreku spornega akta, ne pa njegova obrazložitev.<sup>19</sup> O sklepu, ki je po svoji vsebini upravna odločba, govorimo v primerih, ko gre za konkretni, posamični pravni akt, ki se nanaša na konkreten primer ali na določeno število primerov, njegov cilj pa je povzročiti neposreden učinek v pravicah ali obveznostih posameznika ali pravne osebe (stranke) v upravnem postopku. V vseh drugih primerih govorimo o procesnih sklepih.

## 4. Obnova upravnega postopka zoper procesne sklepe

Če se upravni postopek ni končal z izdajo odločbe, temveč s procesnim sklepom, ZUP ne dopušča obnove postopka.<sup>20</sup> Ker torej obnova postopka ni mogoča glede procesnih sklepov, s katerimi se postopek konča, mora še toliko bolj veljati, da obnova postopka ni dovoljena tudi glede vseh drugih procesnih sklepov, ki se izdajajo v upravnem postopku in se z njimi upravni postopek ne konča. Zaradi takega enoznačnega stališča o nedovoljenosti obnove zoper procesne sklepe se zdi, da v praksi ne bi smelo prihajati do spornih vprašanj, vezanih na dovoljenost obnove postopka zoper sklep. Analiza sodnih odločb nasprotno pokaže, da so v sodni praksi različna vprašanja dovoljenosti obnove upravnega postopka zoper sklep obravnavana razmeroma pogosto. Velika večina sodnih odločb sicer dosledno spoštuje stališče, da zoper procesne sklepe obnova postopka ni dovoljena, kljub temu pa ni mogoče spregledati nekaterih izjem, ki so v nadaljevanju posebej poudarjene in obravnavane.

### 4.1. PROCESNI SKLEPI, S KATERIMI SE POSTOPEK KONČA

Če se najprej ozremo na procesne sklepe, s katerimi se upravni postopek konča, ugotovimo, da vprašanje o dovoljenosti obnove postopka zoper sklep, s katerim je bila vloga zavržena, v sodni praksi ne odpira posebnih vprašanj in

<sup>18</sup> Vsak akt pristojnega organa, s katerim je bilo meritorno odločeno o kakšni pravici ali obveznosti stranke v upravni zadevi, tudi če je bil izdan na primer v obliki obvestila, dopisa ali sklepa je po vsebini odločba, ki je bila izdana v upravnem postopku. Velja pa seveda tudi obratno, kar pomeni, da dopis, v katerem ni bilo odločeno o zahtevi stranke, ni odločba. O tem glej na primer sodbo Upravnega sodišča I U 1515/2013 z dne 9. januarja 2014. Za carinske postopke glej tudi sodbo Vrhovnega sodišča št. X Ips 512/2006 z dne 4. septembra 2008.

<sup>19</sup> Sodba Vrhovnega sodišča št. I Up 951/2005 z dne 28. septembra 2005. Glej tudi: M. Pavčnik, nav. delo (2015), str. 420–421.

<sup>20</sup> Prim. prvi odstavek 260. člena ZUP, glej tudi: E. Kerševan in V. Androjna, nav. delo (2017), str. 429.

da je jasno, da zoper tak sklep obnova postopka ni dovoljena.<sup>21</sup> Podobno lahko ugotovimo tudi glede sklepa o ustavitvi upravnega postopka, saj je Vrhovno sodišče v več zadevah zavzelo stališče, da procesni sklep, s katerim je odločeno o ustavitvi upravnega postopka, že po sami naravi stvari ne predstavlja takega dokončnega akta, glede katerega bi bila mogoča obnova.<sup>22</sup> Nasprotno stališče od predstavljenega je iz sodne prakse nekaj časa izhajalo glede sklepa o ustavitvi inšpekcijskega postopka, za katerega je veljalo, da pravila o nedovoljenosti obnove zoper tak sklep ni mogoče absolutno upoštevati. V zvezi s sklepom o ustavitvi inšpekcijskega postopka so sodišča sprva štela, da je zoper njega možno predlagati obnovo postopka, saj naj bi bila ustavitev postopka ukrep inšpektorja, ki lahko poseže v pravice, dolžnosti ali pravne koristi posameznika.<sup>23</sup> Povod za tako stališče sodne prakse je treba pripisati *obiter dictumu* odločbe Ustavnega sodišča Republike Slovenije (v nadaljevanju Ustavno sodišče) št. Up-2411/06 z dne 22. maja 2008, kjer je bilo med drugim navedeno, da mora inšpekcijski organ presoditi, ali njegova odločitev o končanju inšpekcijskega postopka lahko prizadene pravne koristi stranskega udeleženca v postopku, in svoje stališče glede njegove udeležbe v postopku tudi ustrezno utemeljiti.<sup>24</sup> Da je bila prav ta odločba Ustavnega sodišča povod za zavzeto stališče Upravnega sodišča o tem, da je treba v nekaterih primerih dopustiti obnovo postopka zoper sklep o ustavitvi inšpekcijskega postopka, potrjuje besedilo obrazložitve sodbe Upravnega sodišča št. I U 1833/2010 z dne 17. novembra 2011, v kateri je sodišče razloge odločitve opiralo tudi na citirano odločbo Ustavnega sodišča. Do preobrata v stališču sodne prakse glede dovoljenosti obnove postopka zoper sklep o ustavitvi inšpekcijskega postopka je prišlo s sklepom Vrhovnega sodišča št. X Ips 209/2015 z dne 5. oktobra 2016, v katerem je Vrhovno sodišče navedlo:

»Sklep o ustavitvi inšpekcijskega postopka ne oblikuje ali spreminja pravnega položaja oseb, prav tako pa tudi ne ugotavlja pravnih razmerij in pravnih dejstev. Zato navedeni sklep v skladu z zakonsko ureditvijo ne more dobiti učinka materialne dokončnosti in pravnomočnosti. Obnova kot izredno pravno sredstvo pa je že po svojem bistvu namenjena spremembi dokončno

---

<sup>21</sup> Vprašanje dovoljenosti obnove postopka zoper sklep o zavrženju vloge se je v sodni praksi pojavilo večkrat, in sicer zlasti v povezavi z dovoljenostjo obnove postopka zoper sklep o zavrženju vloge za denacionalizacijo. Jasno stališče o tem, da obnova postopka zoper sklep, s katerim je bila vloga za denacionalizacijo zavržena, ni dopustna, je Upravno sodišče zavzelo na primer v sodbah št. I Up 951/2005 z dne 28. septembra 2005, U 2277/2002 z dne 17. septembra 2003 in U 839/2005 z dne 22. novembra 2005. Stališče o tem, da postopka, ki je bil končan s sklepom, ni mogoče obnoviti ne glede na razlog, zaradi katerega je bil zahtevek za denacionalizacijo zavržen, je zavzelo tudi Vrhovno sodišče v sodbi št. I Up 1234/2003 z dne 16. februarja 2005.

<sup>22</sup> O tem glej naslednje zadeve Vrhovnega sodišča: sklep X Ips 133/2009 z dne 8. julija 2009, sodba I Up 237/2005 z dne 20. aprila 2005 in sodba I Up 75/98 z dne 14. februarja 2001.

<sup>23</sup> Prim. sodba Upravnega sodišča I U 1833/2010 z dne 17. novembra 2011.

<sup>24</sup> O tem glej 12. točko obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. Up-2411/06 z dne 22. maja 2008, Uradni list RS, št. 59/08.

oziroma pravnomočno urejenih upravno-pravnih razmerij, pri katerih pravic ali pravih interesov strank (oziroma javnega interesa) ni mogoče varovati v novem upravnem postopku oziroma v drugem sodnem postopku.«<sup>25</sup>

Citiran sklep Vrhovnega sodišča je nedvomno vzpostavil in hkrati poenotil stališča sodne prakse glede obnove postopka zoper sklep o ustavitvi inšpekcijskega postopka. Od sprejema predstavljenega sklepa naprej velja, da tudi inšpekcijskega postopka (tako kot vse druge upravne postopke), ki je bil končan s sklepom o ustavitvi postopka, ni mogoče obnoviti, saj gre za tipičen procesni sklep, zoper katerega obnova ni dopustna. S stališčem, ki ga je zavzelo Vrhovno sodišče v navedeni zadevi, se je treba v celoti strinjati. Morebitni pobudnik inšpekcijskega postopka oziroma morebitni stranski udeleženec v inšpekcijskem postopku<sup>26</sup> z odločitvijo inšpektorja o ustavitvi postopka ne moreta biti prizadeta v svojem pravnem položaju. S sklepom o ustavitvi namreč ni bilo odločeno o zahtevi ali interesu stranskega udeleženca, temveč o tem, da ne obstaja javni interes za vodenje inšpekcijskega postopka. Z uveljavljanjem pravnih sredstev zoper sklep o ustavitvi inšpekcijskega postopka bi lahko morebitni pobudnik inšpekcijskega postopka oziroma morebitni stranski udeleženec zgolj postavljala trditve, da je nadaljevanje inšpekcijskega postopka v javnem interesu in da inšpektor obstoja javnega interesa ni ustrezno presodil. Ker pobudnik oziroma morebitni stranski udeleženec v inšpekcijskem postopku nista legitimirana varovati in uveljavljati javnega interesa, dopuščanje obnove postopka zoper sklep o ustavitvi postopka ne bi bilo ustrezno. Skladno z določbo 5. člena Zakona o inšpekcijskem nadzoru (ZIN)<sup>27</sup> inšpekcijskega postopka samo zaradi varstva zasebnega interesa ni mogoče niti začeti niti voditi, presoja o tem, ali obstaja javni interes, pa je izključno v presoji inšpektorja.<sup>28</sup>

## 4.2. DRUGI PROCESNI SKLEPI

Skladno z določbami ZUP je obnova postopka dovoljena le v zadevah, ki so končane z dokončno upravno odločbo.<sup>29</sup> Že na podlagi te določbe bi moralo biti jasno, da zoper vse druge procesne sklepe v upravnem postopku, s katerimi se postopek ne konča, obnova postopka v nobenem primeru ne bi smela biti dovoljena. Obnova postopka je namenjena spremembi dokončno ali pravnomočno urejenih razmerij, to pa pomeni, da v situacijah, ko uprav-

<sup>25</sup> Tč. 10 obrazložitve sklepa Vrhovnega sodišča št. X Ips 209/2015 z dne 5. oktobra 2016.

<sup>26</sup> Že po naravi stvari je jasno, da zavezanec ne bi predlagal obnove postopka zoper sklep o ustavitvi inšpekcijskega postopka, saj mu je v korist.

<sup>27</sup> Uradni list RS, št. 43/07 – uradno prečiščeno besedilo in 40/14.

<sup>28</sup> Širše o načinu varstva javnega interesa in varstva zasebnih interesov v inšpekcijskem postopku glej: P. Kovač (ur.), nav. delo (2016), str. 98 in nasl. Glej tudi 11. točko obrazložitve sklepa Vrhovnega sodišča št. X Ips 209/2015 z dne 5. oktobra 2016.

<sup>29</sup> Prvi odstavek 260. člena ZUP.

ni postopek še teče in ni končan, pravzaprav niti ni česa obnoviti. Kljub temu v sodni praksi zasledimo zanimive odločitve tudi glede dovoljenosti obnove postopka zoper take sklepe. Tako je na primer Upravno sodišče v sodbi št. II U 230/2014 z dne 17. decembra 2014 odločilo, da sklep o izvršbi za izterjavo denarne kazni v postopku izvršbe nedelarne terjatve s prisilivijo, izdan na podlagi drugega odstavka 298. člena ZUP, ni akt, glede katerega bi bilo mogoče obnoviti postopek. V obrazložitvi sodbe je navedlo, da ZUP v poglavju, v katerem ureja izvršbo, nima posebnih določb o izrednih pravnih sredstvih, zato je treba uporabiti določbe ZUP, po katerih pa obnova postopka zoper tak sklep ni dovoljena. S predstavljeno odločitvijo se strinjam, prav tako ni česa dodati njeni argumentaciji. V sodbi in sklepu št. I Up 1034/2002 z dne 25. novembra 2004 se je Vrhovno sodišče opredelilo do dovoljenosti obnove postopka zoper sklep o zavrženju predloga za obnovo postopka.<sup>30</sup> Po presoji Vrhovnega sodišča tak sklep že po svoji naravi ni dokončen akt, glede katerega bi sploh bila mogoča obnova postopka.

Tudi za sklep o prekinitvi upravnega postopka bi moralo brez izjem veljati, da gre za procesni sklep, ne pa za odločitev o pravici oziroma obveznosti stranke. Stališče o tem, da je sklep o prekinitvi postopka procesni sklep, s katerim ni bilo odločeno o pravici, obveznosti ali pravni koristi stranke, načeloma zavzema tudi Vrhovno sodišče.<sup>31</sup> Na drugi strani je tak pogled na pravno naravo sklepa o prekinitvi postopka nekoliko zrelativiziral najprej sklep Vrhovnega sodišča št. I Up 198/2013 z dne 18. septembra 2013,<sup>32</sup> nato sodba Upravnega sodišča št. I U 979/2015 z dne 30. julija 2015,<sup>33</sup> končno pa še odločba Ustavnega sodišča št.

<sup>30</sup> Sklep o zavrženju predloga za obnovo postopka uvrščamo v kategorijo sklepov, ki rešujejo vprašanja pogojev za uvedbo postopka. O tem glej E. Kerševan in V. Androjna, nav. delo (2017), str. 306. V tem smislu bi lahko ta sklep uvrstili tudi med sklepe, s katerimi se postopek (obnove postopka) konča. Ta uvrstitev sicer nima nobenega vpliva na okoliščino, da zoper tak sklep obnova postopka ni dovoljena.

<sup>31</sup> Glej 10. točko obrazložitve sklepe Vrhovnega sodišča št. I Up 160/2016 z dne 15. junija 2016, I Up 195/2013 z dne 16. oktobra 2013, I Up 531/2008 z dne 12. februarja 2009, I Up 74/2008 z dne 9. oktobra 2008 in I Up 57/2009 z dne 12. novembra 2009.

<sup>32</sup> V navedenem sklepu je Vrhovno sodišče presodilo, da vsebina sklepa o prekinitvi postopka (ki je vezal prekinitvev postopka na pravnomočno končan kazenski postopek, ki po podatkih spisa očitno ni bil uveden v smislu šestega odstavka 10. člena Zakona o državljanstvu Republike Slovenije) in specifična narava državljanstva kot temeljnega pravnega razmerja do države, ki posamezniku priznava poseben pravni status in na katerega veljavni pravni red navezuje več pravic, daje obravnavanemu sklepu o prekinitvi postopka značaj upravnega akta v smislu 2. člena ZUS-1. Po presoji Vrhovnega sodišča je bilo s sklepom očitno poseženo v pravni položaj pritožnice v postopku pridobitve državljanstva, s tem pa tudi v njeno pravico do državljanstva.

<sup>33</sup> V tej zadevi je Upravno sodišče zavzelo stališče, da v splošnem sklep o prekinitvi postopka ne šteje med sklepe, s katerimi bi bilo odločeno o pravici oziroma obveznosti. Po presoji Upravnega sodišča pa je narava tega sklepa drugačna, če se upravni postopek prekine zaradi uvedbe postopka odvzema poslovne sposobnosti. V konkretnem primeru je sklep o prekinitvi postopka po mnenju sodišča tožnika postavil v položaj, ko je brez vsake pravne možnosti, da bi pred pravnomočno odločitvijo v (pričakovano dlje časa trajajočem) postopku za odvzem poslovne sposobnosti tožniku in postavitvijo temu zakonitega zastopnika izposloval izdajo odločb o vloženih prošnjah za dodelitev BPP, saj tega ne bi mogel doseči niti s tožbo



Up-619/15 z dne 2. junija 2016.<sup>34</sup> V slednji odločbi je Ustavno sodišče odločalo o ustavni pritožbi pritožnika, ki je zatrjeval, da sta Vrhovno in Upravno sodišče s stališčem, da zoper sklep o prekinitvi postopka za dodelitev brezplačne pravne pomoči ni dopustno vložiti tožbe v upravnem sporu, posegli v njegovo pravico do sodnega varstva. Ustavno sodišče je v 13. točki predmetne odločbe navedlo:

»Prekinitve postopka pritožniku določeno časovno obdobje onemogoča pridobitev brezplačne pravne pomoči, med tem, ko postopki, v katerih je zaprosil za brezplačno pravno pomoč, tečejo dalje. S tem je pritožniku določeno časovno obdobje onemogočeno uresničevanje pravice do sodnega varstva. Trajanje prekinitve postopka pa je vezano na pričakovano dalj časa trajajoči postopek za odvzem poslovne sposobnosti oziroma na postavitve zakonitega zastopnika. To pomeni, da so sklepi o prekinitvi postopka poslabšali pritožnikov pravni položaj. Ob takih **konkretnih okoliščinah primera** sklepi o prekinitvi postopka pomenijo odločitev upravnega organa o pravici ali pravni koristi pritožnika v smislu 2. člena ZUS-1 ter prvega odstavka 23. člena in prvega odstavka 157. člena Ustave. Zato mora biti zoper navedene sklepe zagotovljeno sodno varstvo v upravnem sporu.« (Poudarila B. Ž.).

Čeprav se obravnavana odločba Ustavnega sodišča ne nanaša neposredno na vprašanje dovoljenosti obnove upravnega postopka zoper sklep o prekinitvi postopka, obstaja velika verjetnost, da se bo obrazložitev te odločbe v delu, v katerem Ustavno sodišče navaja, da sklep o prekinitvi postopka pomeni odločitev upravnega organa o pravici ali pravni koristi pritožnika, postala nosilni razlog za utemeljevanje dovoljenosti obnove zoper sklep o prekinitvi postopka ali za utemeljevanje dovoljenosti katerega drugega pravnega sredstva, ki je dovoljeno zoper odločbo. Taka domneva se je po izdaji odločbe Ustavnega sodišča že izkazala za resnično z vidika vprašanja dovoljenosti upravnega spora zoper sklep o prekinitvi postopka, in sicer v zadevi Vrhovnega sodišča št. I Up 160/2016.<sup>35</sup> Vrhovno sodišče je s sklepom št. I Up 160/2016 z dne 15. junija 2016 zavrnilo pritožbo zoper sklep sodišča prve stopnje, s katerim je to zavrglo tožbo tožnika zoper sklep o prekinitvi postopka. V obrazložitvi sklepa je izrecno navedlo, da odločba št. Up-619/15 z dne 2. junija 2016 na drugačno odločitev v zadevi ne more vplivati, saj gre za bistveno drugačno pravno in dejansko stanje, stališče o tem, da je sklep o prekinitvi postopka po svoji pravni naravi izključno procesni sklep pa pomeni ustaljeno upravnosodno prakso Vrhovnega sodišča.

zaradi molka organa. V primeru prekinitve postopka namreč rok za izdajo odločbe ne teče, ob tem pa sodna postopka, v zvezi s katerima je tožnik prosil za dodelitev brezplačne pravne pomoči, tečeta naprej. Zato je sklep o prekinitvi postopka po mnenju sodišča treba šteti za upravni akt.

<sup>34</sup> Uradni list RS, št. 43/16.

<sup>35</sup> V obravnavani zadevi je bil s sklepom Agencije RS za kmetijske trge in razvoj podeželja prekinjen postopek v zadevi izplačila drugega zahtevka, in sicer dokler Upravna enota Kranj ne opravi ponovne presoje zakonitosti izdaje gradbenega dovoljenja in ponovnega postopka o spremembi gradbenega dovoljenja za objekt, za katerega so bila tožeči stranki odobrena nepovratna sredstva.

Ustavno sodišče se je pri odločanju v zadevi št. Up-619/15 z dne 2. junija 2016 očitno zavedalo bojazni, da bi se stališče o materialni naravi sklepa o prekinitvi postopka iz te zadeve začelo ekstenzivno širiti tudi na druge zadeve, ki obravnavani niso podobne, zato je posebej poudarilo, da sklep o prekinitvi postopka le ob konkretnih okoliščinah obravnavanega primera pomeni odločitev o pravici oziroma o pravni koristi in ne na splošno. Kljub temu menim, da že samo pripiranje vrat obnovi postopka zoper procesne sklepe ni ustrezno. Čeprav posamezna ustavna in sodna odločba nima namena spremeniti pravne narave posameznega akta za vse primere, lahko v določenih okoliščinah doseže prav to ali vsaj resne poskuse v smeri spremembe stališča o pravni naravi sklepa o prekinitvi postopka na splošno, kar z vidika stabilnosti teorije in prakse razlikovanja med procesnimi in materialnimi odločitvami ni dobro. Ustavno sodišče bi lahko v zadevi št. Up-619/15 z dne 2. junija 2016 zavze-lo tudi drugačno stališče, in sicer da v pravice pritožnika ni bilo poseženo s sklepom o prekinitvi postopka dodelitve brezplačne pravne pomoči, temveč kvečjemu s tem, ko so postopki, v katerih je pritožnik zaprosil za brezplačno pravno pomoč, brez obzira na ločen postopek odločanja o odvzemu poslovne sposobnosti pritožnika in brez prilagoditve procesnega ravnanja pristojnih sodišč tej situaciji tekli naprej.<sup>36</sup> Sprejem takega stališča bi hkrati pomenil, da Ustavnemu sodišču niti za en sam primer ne bi bilo treba odstopiti od stališča o izključno procesni naravi sklepa o prekinitvi postopka, kar bi bilo ustrežnejše z vidika koherentnosti pravne narave sklepov v upravnem procesnem pravu.

## 5. Obnova postopka zoper sklepe, ki so po svoji vsebini odločbe

Kot že omenjeno, sklepe, ki so po svoji vsebini odločbe, delimo v dve skupini. V prvo skupino spadajo sklepi, ki so po svoji vsebini odločbe in bi morali biti skladno z zakonskimi določbami dejansko poimenovani odločba. V drugo skupino spadajo sklepi, pri katerih ni prišlo do napake v poimenovanju, v resnici pa je bilo z njimi odločeno o pravici, obveznosti ali pravni koristi, zato bi bilo ustrežnejše, če že v izhodišču ne bi bili poimenovani sklepi. Razločevanje med eno in drugo skupino je v praksi včasih zelo zapleteno. Temeljna razlika med obema vrstama sklepov je, da pri drugi skupini sklepov ni prišlo do neupoštevanja pravil postopka. Posledica tega bi lahko bila morebitna nezakonitost akta, kar sicer lahko trdimo za prvo skupino sklepov, ki so po svoji vsebini odločbe. Skupno obema skupinama navedenih sklepov je, da je načeloma zoper njih dovoljena obnova postopka.

---

<sup>36</sup> Prim. na primer sklepa Višjega sodišča v Ljubljani št. I Cp 2175/2015 z dne 19. avgusta 2015 in II Cp 3637/2011 z dne 30. maja 2012.

Tudi glede obnove postopka zoper sklepe, ki so po svoji vsebini odločba, obstaja kar nekaj sodne prakse. V sodbi št. I U 1050/2014 z dne 30. junija 2015 je Upravno sodišče izhajalo iz stališča, da ima z vidika dovoljenosti obnove upravnega postopka bistveno vlogo vsebina upravnega akta in ne njegovo poimenovanje. Upravno sodišče se je v tej zadevi opredeljevalo do pravne narave odločitve o dodelitvi proračunskih sredstev za sofinanciranje športnih programov, o kateri je pristojni organ odločil s sklepom. Presodilo je, da čeprav je bila odločitev o dodelitvi proračunskih sredstev sprejeta v obliki sklepa, je glede na vsebino odločitve treba šteti, da gre za odločitev o pravici o dodelitvi proračunskih sredstev, kar posledično pomeni tudi, da bi bilo treba zoper tak sklep dovoliti obnovo postopka.

V odločbi št. U-I-16/10, Up-103-10 z dne 20. oktobra 2011 je Ustavno sodišče odločalo o pravni naravi sklepa, izdanega na podlagi drugega odstavka 82. člena ZUP.<sup>37</sup> Presodilo je, da je postopek odločanja o pravici do vpogleda v spis iz drugega odstavka 82. člena ZUP poseben postopek, ki poteka ločeno in neodvisno od glavnega upravnega postopka, da ima v tem postopku vlagatelj položaj stranke, ker se v njem odloča o njegovem samostojnem zahtevku, in da lahko odločitev vpliva na učinkovito varstvo njegovega pravnega položaja v drugih postopkih. Posledično je Ustavno sodišče presodilo, da sklep upravnega organa, izdan na podlagi drugega odstavka 82. člena ZUP, pomeni odločitev o pravici v smislu prvega odstavka 23. člena Ustave. Dodalo je še, da je odločitev o zavrnitvi zahteve tretje osebe, da se ji omogoči vpogled v zadevo, akt, s katerim se postopek odločanja konča, da pa pri tem ne gre za procesno odločitev, temveč za odločitev, ki pomeni vsebinsko odločitev o posebni zakonski pravici. Sklep o zavrnitvi vpogleda v spis, ker vlagatelj ni izkazal pravne koristi, je torej meritorna odločitev, s katero je odločeno o vsebinski utemeljenosti samostojnega zahtevka.<sup>38</sup> Posledica zavzetega stališča Ustavnega sodišča v zadevi je, da bi bilo treba zoper tak sklep zaradi njegove vsebine dovoliti tudi obnovo upravnega postopka, če bi bili seveda izpolnjeni drugi pogoji za obnovo postopka.

Strinjam se s stališčem Ustavnega sodišča iz zadeve U-I-16/10, Up-103-10 z dne 20. oktobra 2011. Za tretje osebe, ki niso neposredno udeležene v upravnem postopku kot stranke ali stranski udeleženci, se pravica do vpogleda v

<sup>37</sup> Drugi odstavek 82. člena ZUP določa, da ima pravico pregledovanja dokumentov zadeve, kakor to opredeljuje prvi odstavek 82. člena ZUP, poleg stranke tudi vsakdo drug, ki verjetno izkaže, da ima od tega pravno korist. Treba je poudariti, da se dokumenti upravne zadeve po 82. členu ZUP vzpostavijo oziroma nastanejo šele po začetku upravnega postopka. Pravica do vpogleda v dokumente upravne zadeve (do vpogleda v spis) se torej lahko uresničuje šele po začetku upravnega postopka. Glede začetka davčnega inšpekcijskega nadzora in nastanka pravice do vpogleda v dokumente upravne zadeve (vpogleda v spis) glej sklep Upravnega sodišča št. I Up 179/2015 z dne 31. avgusta 2015.

<sup>38</sup> Glej zlasti 15. točko obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-16/10, Up-103/10 z dne 20. oktobra 2011.

spis nedvomno uresničuje v bistvenem drugače kot pri strankah ali stranskih udeležencih. Postopek odločanja upravnega organa o pravici tretje osebe do vpogleda v spis ne poteka v okviru primarnega postopka, ampak gre za poseben postopek, v katerem se odloča o samostojnem zahtevku tretje osebe, ki želi vpogledati v spis zadeve, pri čemer se presoja samo to, ali je vlagatelj z zahtevano stopnjo verjetnosti izkazal pravno korist. Prav ta zakonski pogoj kaže na to, da je pravica namenjena temu, da se vsakomur zagotovi učinkovito varstvo njegovih lastnih, na zakon oprtih pravic ali pravnih koristi, ki niso predmet odločanja v glavnem upravnem postopku. Pri tem pravna korist ni nujno s področja upravnega prava, temveč se lahko opira na katerikoli zakon.<sup>39</sup> Kot zanimivost kaže dodati, da je Vrhovno sodišče v zadevi št. Cpg 1/2011 tudi glede pravice do pregleda spisa iz drugega odstavka 150. člena Zakona o pravnem postopku (ZPP),<sup>40</sup> ki vpogled v spis pogojuje z izkazano opravičeno koristjo, sprejelo stališče, da pri odločanju o predlogu za pregled in prepis spisa ne gre za sklep procesnega vodstva, temveč za meritorno odločitev o pravici do pregleda spisa.

Zgoraj predstavljeno stališče o sklepu, s katerim se odloči o vpogledu v spis, ki je po svoji vsebini odločba, seveda velja le za tretje osebe, ne pa tudi za stranke in stranske udeležence postopka. Stranke in stranski udeleženci pravico do vpogleda v spis uresničujejo neposredno na podlagi prvega odstavka 82. člena ZUP, ta pravica pa je del procesnega položaja v njihovem lastnem postopku. S sklepom, s katerim se odloči o zahtevi stranke ali stranskega udeleženca na podlagi prvega odstavka 82. člena ZUP, se odloči o procesnem upravičenju stranskega udeleženca znotraj postopka odločanja o glavni stvari. Tak sklep zato ne pomeni zaključka postopka, posledično pa ni izpolnjen že izhodiščni pogoj za obnovo postopka, tj. njegovo končanje.<sup>41</sup>

## 6. Sklepne ugotovitve

Obnova upravnega postopka kot izredno pravno sredstvo je že po svojem bistvu namenjena spremembi dokončno oziroma pravnomočno urejenih upravnopravnih razmerij, pri katerih pravic ali pravnih interesov strank ni mogoče varovati v novem upravnem postopku oziroma v drugem sodnem postopku. Iz tega lahko izpeljemo, da obnova postopka zoper sklep, izdan v upravnem postopku, načeloma ni dopustna. To pravilo bi moralo brez izjem

---

<sup>39</sup> Prim. 9. in 10. točko obrazložitve sklepa Vrhovnega sodišča št. I Up 633/2011 z dne 23. februarja 2012.

<sup>40</sup> Uradni list RS, št. 73/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08 – ZArbit, 45/08, 111/08 – odl. US, 57/09 – odl. US, 12/10 – odl. US, 50/10 – odl. US, 107/10 – odl. US, 75/12 – odl. US, 40/13 – odl. US, 92/13 – odl. US, 10/14 – odl. US, 48/15 – odl. US, 6/17 – odl. US in 10/17.

<sup>41</sup> Prim. E. Kerševan in V. Androjna, nav. delo (2017), str. 428.

veljati za vse procesne sklepe, drugačna obravnava pa bi morala veljati le za tiste sklepe, ki so po svoji vsebini odločbe. Presoja o tem, ali je posamezen sklep po vsebini odločba, bi bilo treba opraviti izključno na podlagi izreka določene akta ob hkratnem zavedanju, da ekstenzivno širjenje dovoljenosti obnove postopka v konkretnih primerih zoper procesne sklepe ni ustrezno. Tudi v primerjalnem pravu ni zaslediti ureditve, ki bi dopuščala obnovo upravnega postopka zoper procesne sklepe, kar je glede na namen določitve izrednega pravnega sredstva obnove postopka tudi povsem pričakovano.<sup>42</sup> Na podlagi tega je treba skleniti, da ureditev, ki ne dopušča obnove postopka zoper sklep, v ničemer ne pomeni nerazumne omejitve dostopa do pravnega sredstva.

## LITERATURA

- Vilko Androjna* in *Erik Kerševan*: Upravno procesno pravo: upravni postopek in upravni spor. GV Založba, Ljubljana 2017.
- Janez Breznik, Zdenka Štucin* in *Jonika Marflak*: Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP) s komentarjem. GV Založba, Ljubljana 2001.
- Božo Grafenauer* in *Janez Breznik*: Upravno pravo: procesni del: upravni postopek in upravni spor. GV Založba, Ljubljana 2009.
- Tone Jerovšek*: Učinek izrednih pravnih sredstev na dokončna pravnomočna upravna razmerja in pravne posledice njihove uporabe, v: Zbornik referatov: VIII. Dnevi slovenske uprave, 2011, str. 115–137.
- Tone Jerovšek* in *Gorazd Trpin* (ur.): Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem. Inštitut za javno upravo, Ljubljana 2014.
- Boštjan Kavčič*: Izredna pravna sredstva v upravnem postopku, v: Pravna praksa, št. 29/2003, str. 11–13.
- Erik Kerševan*: Omejevanje pravnih sredstev v upravnem procesnem pravu, v: Javna uprava, št. 1-2/2012, str. 5–23.
- Ivan Koprč, Polonca Kovač, Vedran Đulabić* in *Jasmina Džinić*: Legal remedies in administrative procedures in Western Balkans: comparative study. ReSPA – Regional School of Public Administration, Danilovgrad 2016.
- Polonca Kovač* (ur.): Upravno-procesne dileme 3 v posebnih upravnih postopkih. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 2015.
- Polonca Kovač* (ur.): Inšpekcijski nadzor: razprave, sodna praksa in komentar zakona. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 2016.

<sup>42</sup> Glede pogojev za dopustitev obnove postopka v državah na Balkanu glej I. Koprč, P. Kovač, V. Đulabić in J. Džinić, nav. delo (2016), str. 99 in nasl.

**Polonca Kovač** in **Matjaž Remic**: Spoštovanje materialne zakonitosti v upravnem postopku, v: Pravna praksa, št. 23/2007, str. 8–10.

**Marijan Pavčnik**: Teorija prava: prispevek k razumevanju prava. GV Založba, Ljubljana 2015.

**Lovro Šturm** (ur.): Komentar Ustave Republike Slovenije. Fakulteta za državne in evropske študije, Kranj 2011.